

Institut für Geographie und Geologie der Ernst-Moritz-Arndt-Universität Greifswald

Band 35

**Entwicklungsstrategien für eine periphere
Region - institutionelle und informelle
Kooperationen als Träger neuer Ansätze**

**Das Beispiel Vorpommern mit Betonung der Stadt-Umland-Regionen
Stralsund – Grimmen – Greifswald**

von

Michael Heinz

Der vorliegende Band entspricht im Wesentlichen der von der Mathematisch-
Naturwissenschaftlichen Fakultät der Ernst-Moritz-Arndt Universität Greifswald im Jahre
2004 angenommenen gleichlautenden Dissertation

GREIFSWALD 2005

ERNST-MORITZ-ARNDT-UNIVERSITÄT GREIFSWALD

Impressum

ISBN: 3-86006-241-7
Ernst-Moritz-Arndt-Universität Greifswald

Redaktion: Michael Heinz, Ernst-Moritz-Arndt-Universität Greifswald,
Institut für Geographie und Geologie

Satz/Grafik: Michael Heinz

Herstellung: KIEBU-Druck Greifswald

Kontakt: Ernst-Moritz-Arndt-Universität, Institut für Geographie und Geologie
Friedrich-Ludwig-Jahn-Str. 16,
D-17487 Greifswald
e-mail: geogra@uni-greifswald.de

Für den Inhalt ist der Autor verantwortlich.

Abbildungsverzeichnis	IV
Kartenverzeichnis	VI
Tabellenverzeichnis	VII
Übersichtenverzeichnis	VII
Abkürzungsverzeichnis	VIII
1 Einleitung	1
1.1 Ausgangssituation	1
1.2 Untersuchungsziele	3
1.3 Methodik und Aufbau	3
2 Regionale Kooperation und Regionalentwicklung	6
3 Vorpommern als periphere Region	11
3.1 Räumliche Lage und Verkehrserschließung	11
3.2 Räumlich-funktionale Gliederung Vorpommerns	12
3.3 Sozioökonomische Strukturanalyse	25
3.3.1 Bevölkerung	27
3.3.2 Wohnungsbau	44
3.3.3 Wissenschaft und Bildung	48
3.3.4 Arbeitsmarkt und Beschäftigtenstruktur	51
3.3.5 Wirtschaft	58
3.3.6 Kommunalfinanzen	64
3.4 Politisch-administrative Rahmenbedingungen	74
3.4.1 Gesamtregionale Ebene Vorpommern	74
3.4.2 Gemeindliche Ebene	77
3.4.3 Stadt-Umland-Region	84
3.5 Zusammenfassung	86
4 Derzeitiger Stand der regionalen Kooperation	89
4.1 Gesamtregionale Ebene	90
4.2 Gemeindliche Ebene	94
4.3 Stadt-Umland-Region	96
4.4 Fazit zum Stand der derzeitigen regionalen Kooperation	105

5	Lokal - und regionalpolitische Herausforderungen an die kommunalen Organisationsstrukturen	107
5.1	Gesamtregionale Ebene Vorpommern	108
5.2	Stadt-Umland-Region Stralsund – Grimmen – Greifswald	109
5.2.1	Generelle Herausforderungen	109
5.2.2	Exkurs 1: Pommerndreieck	110
5.2.2.1	Ausgangssituation	110
5.2.2.2	Anforderungen an Organisationsstrukturen	116
5.2.2.3	Bewertung des Erreichten	117
5.2.3	Exkurs 2: Entwicklungskonzept ‚Südrand Greifswalder Bodden‘	119
5.2.3.1	Ausgangssituation	119
5.2.3.2	Anforderungen an Organisationsstrukturen	120
5.2.3.3	Bewertung des Erreichten	121
5.3	Ländlicher Raum mit starker Wirtschaftsbasis im Tourismus	123
5.3.1	Generelle Herausforderungen	123
5.3.2	Exkurs 3: Gemeindegebietsreform auf der Insel Usedom	124
5.3.2.1	Ausgangssituation:	124
5.3.2.2	Anforderungen an Organisationsstrukturen:	125
5.3.2.3	Bewertung des Erreichten	129
5.4	Besonders strukturschwacher ländlicher Raum: Landstädte	131
5.5	Besonders strukturschwacher ländlicher Raum: dünn besiedelte Landgemeinden	132
5.5.1	Generelle Herausforderungen	132
5.5.2	Exkurs 4: Vorpommersche Dorfstraße	133
5.5.2.1	Ausgangssituation	133
5.5.2.2	Anforderungen an Organisationsstrukturen	140
5.5.2.3	Bewertung des Erreichten	141
5.6	Zusammenfassung: Aufgabenbereiche einer handlungsfähigen Gemeinde	142
5.6.1	Eingangsportale für Verwaltungsdienstleistungen	143
5.6.2	Trägerschaft von Infrastrukturen	144

5.6.3	Lokale Entscheidungskompetenz	145
5.6.4	Wirtschaftsförderung und -beratung	146
5.6.5	Standortmarketing	146
5.6.6	EU-Fördermitteleinwerbung	147
5.6.7	Unternehmensfunktion der Gebietskörperschaft	147
6	Handlungsempfehlungen für regionale Kooperationen in Vorpommern	150
6.1	Etablierte Zielvorgaben und -vorstellungen	150
6.1.1	Landesregierung und Enquetekommission	151
6.1.2	Kommunale Spitzenverbände	160
6.1.3	Positionen ausgewählter Wirtschaftsvertreter	163
6.1.4	Zusammenfassung	166
6.2	Bewertung der etablierten Zielvorgaben mit den kommunal- und regionalpolitischen Anforderungen	167
7	Alternative Zielvorgaben und Handlungsempfehlungen	177
7.1	Gesamtregionale Ebene Vorpommern	177
7.2	Stadt-Umland-Region Stralsund – Grimmen – Greifswald	180
7.3	Ländlicher Raum mit starker Wirtschaftsbasis im Tourismus	184
7.4	Besonders strukturschwacher ländlicher Raum: Landstädte	185
7.5	Besonders strukturschwacher ländlicher Raum: dünn besiedelte Landgemeinden	185
7.6	Zusammenfassung	186
8	Überlegungen zur Übertragbarkeit der Ergebnisse	189
9	Zusammenfassung	191
10	Literatur	193

Abbildungsverzeichnis:

Abbildung 1: Die Planungsregion Vorpommern im südlichen Ostseeraum	2
Abbildung 2: Raumkategorien des Amtes für Raumordnung und Landesplanung Vorpommern	14
Abbildung 3: Arbeitspendlerbeziehungen im Standortnetz (06/1999)	23
Abbildung 4: Pendlerverflechtungen Stralsund: Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte Berufspendler – Kreisebene (30.06.2001)	24
Abbildung 5: Pendlerverflechtungen Greifswald: Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte Berufspendler – Kreisebene (30.06.2001)	24
Abbildung 6: Bevölkerungsentwicklung (31.12.1950 bis 31.12.2002, Index: 31.12.1950=100)	29
Abbildung 7: Bevölkerungsentwicklung in den vorpommerschen Raumkategorien (01.01.1971 bis 31.12.2000, Index: 1971=100)	30
Abbildung 8: Interpolation der Bevölkerungsentwicklung der Landgemeinden Japenzin und Groß Polzin	31
Abbildung 9: Wanderungssaldo je 1.000 Ew (2000 und 2001)	35
Abbildung 10: Wanderungssaldo je 1.000 Einwohner der vorpommerschen Raumkategorien (Mittelwert der Jahre 2000 und 2001)	36
Abbildung 11: Zuzugsintensität über die Landesgrenzen / insgesamt je 1.000 Ew. (2001)	37
Abbildung 12: Altersstruktur: Anteil der unter 15jährigen an der Bevölkerung (31.12.2000) - Raumkategorien	38
Abbildung 13: Altersstruktur: Anteil der 15 bis unter 30jährigen (31.12.2000) - Raumkategorien	39
Abbildung 14: Altersstruktur: Anteil der 65 und mehrjährigen (31.12.2000) - Raumkategorien	39
Abbildung 15: Bevölkerungsdichte in den vorpommerschen Raumkategorien (2000)	42
Abbildung 16: Anteil der Baufertigstellungen von Wohnungen am Bestand (2001)	45
Abbildung 17: Raumkategorien: Anteil der Baufertigstellungen von Wohnungen am Bestand (2000)	45
Abbildung 18: Entwicklung der Studierendenzahlen der Universität Greifswald und der FH Stralsund (WS 1990/91 bis WS 2002/03)	49
Abbildung 19: Schülerstruktur Sekundarstufe (2001)	50

Abbildung 20: Absolventenstruktur (Schuljahresende 1999/2000)	50
Abbildung 21: Arbeitslosenquoten, Jahresmittelwerte 1993 bis 2002 (%)	52
Abbildung 22: Langzeitarbeitslosigkeit und Arbeitslosenquote (2001)	54
Abbildung 23: Sozialhilfeempfänger mit laufender Hilfe zum Lebensunterhalt je 1.000 Einwohner (31.12.2001) - Kreiseinheiten	55
Abbildung 24: Sozialhilfeempfänger mit laufender Hilfe zum Lebensunterhalt je 1.000 Einwohner (31.12.2000) - Raumkategorien	56
Abbildung 25: Beschäftigtenstruktur (06/2000)	57
Abbildung 26: Beschäftigtenanteil in der Land-, Forst- und Fischereiwirtschaft (06/2000) - Raumkategorien	58
Abbildung 27: BIP je Erwerbstätigen in jeweiligen Preisen (1991 bis 2000)	59
Abbildung 28: Zuwachsraten des BIP je Erwerbstätigen von 1991 bis 2000	60
Abbildung 29: Entwicklung des BIP's je Einwohner in Vorpommern im Verhältnis zu Mecklenburg-Vorpommern und Deutschland (1991 bis 2000)	60
Abbildung 30: BIP-Veränderungsraten von 1998 bis 2000	61
Abbildung 31: Gästeübernachtungen je 1.000 Ew und durchschnittliche Verweildauer (2001)	61
Abbildung 32: Gästeübernachtungen je 1.000 Einwohner (31.12.2000) - Raumkategorien	62
Abbildung 33: Anteil der Öko-Landbau-Flächen an der LF insgesamt (2001)	64
Abbildung 34: Gemeindliche Steuereinnahmen in € je Einwohner (2001)	65
Abbildung 35: Steuereinnahmekraft (1994 bis 2001, Index: 1994=100)	65
Abbildung 36: Entwicklung der Steuereinnahmekraft in den Planungsregionen Mecklenburg-Vorpommerns (1992 bis 2000, Anteil an MV)	67
Abbildung 37: Steuereinnahmekraft je Einwohner (31.12.2000) - Raumkategorien	68
Abbildung 38: Einnahmen und Ausgaben der Gemeinden und Gemeindeverbände in Euro je Ew (2001)	70
Abbildung 39: Ausgabenstruktur der Gemeinden und Gemeindeverbände (2001)	70
Abbildung 40: Situation der Kommunalfinanzen der Gemeinden im südöstlichen Bereich der Insel Usedom (2001 bis 2006)	72
Abbildung 41: Flächenproportionale Darstellung der Bevölkerungsrelationen der Gemeinden in der Stadt-Umland-Region Stralsund - Grimmen - Greifswald (31.12.2002)	85

Abbildung 42: Bevölkerungsproportionale Größendarstellung der Gemeinden auf der Insel Usedom und in der näheren Region (31.12.2002)	127
Abbildung 43: Szenario Drei Kaiserbäder: Bevölkerungsproportionale Größendarstellung der Gemeinden auf der Insel Usedom und in der näheren Region (31.12.2002)	128
Abbildung 44: Szenario Zweiteilung der Insel: Bevölkerungsproportionale Größendarstellung der Gemeinden auf der Insel Usedom und in der näheren Region (31.12.2002)	128
Abbildung 45: Szenario Insel Usedom als Einheit: Bevölkerungsproportionale Größendarstellung der Gemeinden auf der Insel Usedom und in der näheren Region (31.12.2002)	129
Abbildung 46: Entwicklung der Steuereinnahmekraft: Die Gemeinden der Vorpommerschen Dorfstraße im regionalen Vergleich (1994 bis 2001, Index: 1994 = 100)	134
Abbildung 47: Steuereinnahmekraft der Gemeinden (2001, in Euro je Einwohner)	134
Abbildung 48: Organisationsstruktur Projekt "Vorpommersche Dorfstraße"	139
 Kartenverzeichnis:	
Karte 1: Raumkategorien in der Planungsregion Vorpommern	17
Karte 2: Pendlereinzugsbereich Stralsund: Auspendler nach Stralsund in % (06/1999)	20
Karte 3: Pendlereinzugsbereich Stralsund: Auspendler nach Stralsund, absolut (06/1999)	20
Karte 4: Pendlereinzugsbereich Grimmen: Auspendler nach Grimmen in % (06/1999)	21
Karte 5: Pendlereinzugsbereich Grimmen: Auspendler nach Grimmen, absolut (06/1999)	21
Karte 6: Pendlereinzugsbereich Greifswald: Auspendler nach Greifswald in % (06/1999)	22
Karte 7: Pendlereinzugsbereich Greifswald: Auspendler nach Greifswald, absolut (06/1999)	22
Karte 8: Bevölkerungsentwicklung (01.01.1971 bis 31.12.2002)	33
Karte 9: Bevölkerungsentwicklung (01.10.1990 bis 31.12.2002)	33
Karte 10: Wanderungssaldo je 1.000 Einwohner (Mittelwert der Jahre 2000 und 2001)	36
Karte 11: Wanderungssaldo je Einwohner auf der Insel Usedom (Mittelwert der Jahre 2000 und 2001)	37

Karte 12: Anteil der unter 15jährigen (31.12.2002)	41
Karte 13: Altersstruktur: Anteil der 15 bis 30jährigen (31.12.2002)	41
Karte 14: Altersstruktur: Anteil der 65- und mehrjährigen (31.12.2002)	42
Karte 15: Bevölkerungsdichte (31.12.2002)	43
Karte 16: Entwicklung des Wohnungsbestandes (1995 bis 2000)	46
Karte 17: Errechnete "Arbeitslosenquote" (Jahresmittelwert 2002)	53
Karte 18: Steuereinnahmekraft je Einwohner (Mittelwert der Jahre 2000 und 2001)	68
Karte 19: Räumliche Lage des Pommerndreiecks	112
Karte 20: USG der „Vorpommerschen Dorfstraße“ ; Kartographie: Matthias Wozel (2001)	137
Karte 21: Schutzgebiete im Untersuchungsgebiet ; Kartographie: Matthias Wozel (2001)	137
 Tabellenverzeichnis:	
Tabelle 1: Ausgewählte Beschäftigten- und Pendlerdaten der Städte Stralsund, Grimmen und Greifswald (Ende 06/1999)	23
Tabelle 2: Vergleich Planungsregion Vorpommern - BRD	26
Tabelle 3: Bevölkerungsentwicklung (31.12.1950 bis 31.12.2002)	28
Tabelle 4: Disparitätskoeffizient nach GINI der Steuereinnahmekraft je Einwohner (1992-2000), aggregiert auf Kreisebene	66
Tabelle 5: Disparitätskoeffizient nach GINI der Steuereinnahmekraft je Einwohner (1995-2000) auf Gemeindeebene	66
Tabelle 6: Gemeindegrößenstruktur in Vorpommern (31.12.2002)	77
Tabelle 7: Thematisch differenzierte Kooperationen nach einer Auflistung des Innenministeriums M-V:	89
 Übersichtenverzeichnis:	
Übersicht 1: Arbeitsschritte und Methoden im Untersuchungszeitraum von Mai 1999 bis September 2003	4
Übersicht 2: Gemeindeklassifikation Mecklenburg-Vorpommern	83
Übersicht 3: Vorpommern als mehrfach periphere Region	88
Übersicht 4: Überlegungen zu einem Stadt-Umland-Kooperationsfonds:	102

Übersicht 5: Vorpommersches Dorfmuseum- von der Idee zum Projekt	138
Übersicht 6: Ausgewählte kommunale Aufgabenbereiche und deren Wahrnehmung (Status Quo - 2003)	149
Übersicht 7: Etablierte Zielvorstellungen, differenziert nach Raumkategorien	169
Übersicht 8: Abgleich der etablierten Zielvorstellungen mit den Herausforderungen	173
Übersicht 9: Bewertung ausgewählter Szenarien zur Abgrenzung eines ‚Großkreises‘ Vorpommern	178
Übersicht 10: Binnenstruktur einer Großgemeinde mit zwei Säulen der Dezentralisierung	183

Abkürzungsverzeichnis:

AdR	Ausschuss der Regionen
AfRL VP	Amt für Raumordnung und Landesplanung Vorpommern
AK	Arbeitskreis
AmtsO	Amtsordnung
BauGB	Baugesetzbuch
BBR	Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung
BMVEL	Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft
DLV	Deutscher Leichtathletik Verein
DStGB	Deutscher Städte- und Gemeindebund
DWIF	Deutsches Wirtschaftswissenschaftliche Institut für Fremdenverkehr
EWN	Energiewerke Nord GmbH
FAG	Finanzausgleichsgesetz
FEG	Förder- und Entwicklungsgesellschaft
FFH	Flora-Fauna-Habitat
HGW	Hansestadt Greifswald
HST	Hansestadt Stralsund
IMAG	Interministerielle Arbeitsgruppe
IREK	Integriertes Regionales Entwicklungskonzept
ISEK	Integrierte Stadtentwicklungskonzepte

KiTa	Kindertagesstätte
KV	Kommunalverfassung
Lk	Landkreis
LPIG	Landesplanungsgesetz
LROP	Landesraumordnungsprogramm
M-V	Mecklenburg- Vorpommern
NK	Nordkurier
NVP	Landkreis Nordvorpommern
ÖPNVG	Öffentlicher Personen Nahverkehrs-Gesetz
OVP	Landkreis Ostvorpommern
OZ	Ostseezeitung
REK	Regionales Entwicklungskonzept
ROB	Raumordnungsbericht
RPV	Regionaler Planungsverband
RROP	Regionales Raumordnungsprogramm
RÜG	Landkreis Rügen
RuR	Raumforschung und Raumordnung
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
USG	Untersuchungsgebiet
ZWAB	Zweckverband Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung Boddenland

1 Einleitung

1.1 Ausgangssituation

Wachsende Urlauberzahlen und Arbeitslosenquoten in Teilgebieten über 40%¹, immer mehr Studenten an den Hochschulen und immer weniger Schüler und Schulstandorte, die deutschlandweit höchste Biohofdichte und Intensivlandwirtschaft mit 15.000-er Schweinemastanlagen, aufblühende Innenstadtkulissen mit UNESCO-Weltkulturerbe-Status und wüstungsgefährdete Ortsteile im ländlichen Raum, Bau der A20 und gestrichene Fernverkehrszüge für die Universitätsstadt Greifswald.

Vorpommern als kontrastreiche Region bietet sowohl für Regionalanalytiker als auch für Regionalplaner und -entwickler eine enorme Herausforderung.

Diesem sehr komplexen Problem- und Aufgabenkonglomerat der Regionalentwicklung stehen organisatorische Schwächen der jeweiligen lokalen bzw. regionalen gebietskörperschaftlichen Struktur gegenüber. Das Spannungsfeld zwischen Handlungsdruck und Handlungsfähigkeit in einer peripheren Region wie Vorpommern ist Anlass dieser Arbeit, um herauszuarbeiten, inwieweit Strategien und Instrumente der regionalen Kooperation zu konkurrenzfähigen Rahmenbedingungen für Regionalentwicklung führen können oder ob gänzlich neue Formen der lokalen und regionalen Organisation von Nöten sind.

Hierfür werden Notwendigkeiten, Ziele und Instrumente der regionalen Kooperation in Vorpommern untersucht, wobei neben Ansätzen der interkommunalen Zusammenarbeit in ländlichen Räumen und der Kooperation auf regionaler, vorpommerscher Ebene v.a. Kooperationen zwischen Stadt und Umland eine bedeutende Rolle spielen. Dabei kann für die Arbeit einerseits die reichhaltige Literatur zum Oberbegriff Regionale Kooperation genutzt werden, andererseits kann auf die mehrjährige wissenschaftliche und planungspraktische Erfahrung des Autors in Vorpommern in den Bereichen Regionalanalyse, Regionalentwicklung und regionaler Kooperation aufgebaut werden.

Mit der Planungsregion Vorpommern im Osten des Bundeslandes Mecklenburg-Vorpommern (vgl. Abbildung 1) wird nicht nur eine nach den sozioökonomischen Kennzahlen besonders strukturschwache Untersuchungsregion gewählt, sondern auch eine Region, die eine Neuinterpretation der räumlichen Lage erfährt. Sie rückte nach dem 1. Mai 2004 von der randständigen, schwer erreichbaren EU-Außengrenze in eine zentrale Lage mit Brückenkopffunktion für den südlichen Ostseeraum und für Osteuropa. Dies stellt insgesamt ganz andere Anforderungen an regionale Kooperation, als sie z.B. für prosperierende Verdichtungsgebiete in Westdeutschland gelten.²

¹ Vgl. Karte 17 in Kapitel 3.3.4.

² Vgl. Kühn: Regionalisierung der Städte, 2001, S. 410.

Diese unterschiedlichen Rahmenbedingungen werden in der Arbeit herausgestellt und führen im Vergleich zu den herkömmlichen Diskussionen um Regionalentwicklung und Kooperation auch notwendigerweise zu einer neuen Bewertung der Kooperation als Instrument der Regionalentwicklung.

Abbildung 1: Die Planungsregion Vorpommern im südlichen Ostseeraum



1.2 Untersuchungsziele

Die Arbeit hat sich folgende Ziele gesetzt:

1. Den wissenschaftlichen Diskussionsstand zur regionalen Kooperation als theoretische Grundlage für die weiteren Fragestellungen kurz zusammenzufassen.
2. Die Regionalentwicklung Vorpommerns v.a. seit der politischen Wende 1989/90 aufzubereiten, um die politisch-administrativen und sozioökonomischen Rahmenbedingungen klarzulegen.
3. Die Entwicklung und Struktur der regionalen Kooperation in Stadt-Umland-Regionen, in ländlichen Räumen und auf gesamtregionaler Ebene nachzuzeichnen.
4. Vor diesem empirischen Hintergrund der Regionalentwicklung die externen Zielvorgaben einer regionalen Kooperation aufzubereiten und dabei insbesondere den Diskussionsprozess zur Verwaltungs- und Strukturreform in Mecklenburg-Vorpommern zu systematisieren und zu bewerten.
5. Alternative Zielvorstellungen und Lösungsmodelle der regionalen Kooperation für Stadt-Umland-Regionen, ländliche Regionen und für die gesamtregionale Ebene zu formulieren.
6. Aussagen zu treffen, inwieweit diese Ziele und Lösungsmodelle auf andere periphere Regionen übertragbar sind und wie sie für die theoretische Diskussion zur regionalen Kooperation nutzbar gemacht werden können.

1.3 Methodik und Aufbau

Die Komplexität des Themas erfordert eine methodisch sehr breite und flexible Herangehensweise. Neben quantitativen Methoden der Datenaufbereitung vornehmlich aus der amtlichen Statistik sind es v.a. die qualitativen methodischen Instrumente, die hier zum Einsatz kommen. Aufgrund der intensiven Netzwerkarbeit des Autors seit 1999 in Vorpommern konnten zahlreiche Ergebnisse der teilnehmenden Beobachtung in die vorliegende Arbeit einfließen. In der Übersicht 1 sind die Netzwerke, erarbeitete Studien und Entwicklungskonzepte angeführt, in und an denen der Autor mitgewirkt hat. Mit Hilfe der Exkurse in Kap. 5 werden ausgewählte Inhalte und Ergebnisse der Netzwerkarbeit dargelegt und finden anschließend interpretierend Eingang in diese Arbeit.

Übersicht 1: Arbeitsschritte und Methoden im Untersuchungszeitraum von Mai 1999 bis September 2003

Nr.	Titel			
1	Literaturanalyse	Themen: Regionale Kooperation und regionalanalytische Literatur über Vorpommern		
2.	Analyse sozioökonomischer Daten	Aufbereitung, Visualisierung und Interpretation der Daten aus der amtlichen Statistik		
3.	Dokumentenanalyse	Auswertung von zahlreichen Protokollen, Arbeitspapieren, Schriftwechseln und Positionspapieren der relevanten Akteure zum Thema regionaler Kooperation		
4.	Netzwerkarbeit	Kombination qualitativer Instrumente: Experteninterviews; Erfahrungsaustausch über Arbeitskreise, Hearings; qualitative Beobachtung		
		räumliche Kooperationsebene		
		Region	Stadt-Umland	Ländlicher Raum
4.1	Stadtmarketing Greifswald, Arbeitskreis F: Oberzentrum - Region - Umland. Funktion als 2. Vorsitzender (seit 1999)			
4.2	Pommerndreieck (2001/2002)			
4.3	Mitglied in der Steuerungsgruppe zur Kreisentwicklung "Partnerschaft Ostvorpommern" (seit 2001)			
4.4	Mitglied im Arbeitskreis "Integrierte Entwicklung ländlicher Räume" des Landkreises Ostvorpommern (seit 2001)			
4.5	Studie zur Differenzierung ländlicher Räume im Landkreis Nordvorpommern und Auswirkungen auf Regionalplanung und -politik (2002/2003)			
4.5	IREK Südrand Greifswalder Bodden (2002/2003)			
4.6	Leader + Projekt: Entwicklungskonzept Vorpommersche Dorfstrasse (mit Vorarbeiten seit 1999)			
4.7	Kreisentwicklungskonzept Ostvorpommern (2002/2003)			
4.8	Studie zur Gemeindegebietsreform auf der Insel Usedom (2003/2004)			

Aus diesen Aktivitäten und Projektarbeiten lassen sich zahlreiche einzelne methodische Bausteine der qualitativen Sozialforschung verwenden: Experteninterviews, Telefoninterviews, Runde Tische sowie teilnehmende Beobachtung.³ Mit dieser Herangehensweise verabschiedet sich der Forscher bewusst von seiner neutralen Position, er beeinflusst regionale Entscheidungsprozesse und verändert dadurch bereits seinen Forschungsgegenstand.

³ Vgl. Atteslander: Methoden der empirischen Sozialforschung, 1991, Kap. 3 und Kap. 4.

Dies ist aus mehreren Gründen gerechtfertigt:

1. Die politische Brisanz und Komplexität des Themas lässt eine möglichst offene und flexible Methodik sinnvoll erscheinen.⁴
2. Es ist inhaltlich aufschlussreicher an den regionalen Entscheidungsprozessen in den genannten Netzwerken gestaltend teilzunehmen, als im Nachhinein über Interviews oder gar schriftliche Befragungen diese Prozesse rekonstruieren zu müssen.
3. Nur über organisationsinterne Arbeit in diesen Netzwerken konnte die Funktionsweise dieser Netzwerke mit ihren Defiziten und Stärken herausgestellt werden. Aufgrund der Formalisierung von organisierten Systemen⁵ lassen sie sich höchsten ansatzweise von außen verstehen. Da der Selektionsmechanismus des sozialen Systems Organisation die Mitgliedschaft ist,⁶ erhält man als Forscher ohne diese Mitgliedschaft nicht das eigentlich relevante Programm-Entscheidungswissen der Organisation. Der Einblick in die entscheidenden Themen, Diskussionen und Entscheidungsabläufe bleibt dem außenstehenden Forscher verwehrt. Eine organisationsinterne Forschungsperspektive hingegen ermöglicht verwertbare Ergebnisse über diese Programm-Entscheidungen der Organisationen, die zur Beurteilung der Effizienz notwendig wird.
4. Aufgrund wissenschaftlicher Vorarbeiten sowie der praktischen Berufserfahrung im Bereich Regionalentwicklung und interkommunaler Zusammenarbeit bot es sich geradezu an, die vorhandenen Netzwerke nicht nur als externer Wissenschaftler zu betrachten, sondern systematisch als Mitglied dieser Netzwerke zu agieren.

⁴ Vgl. Müller ; Beyer: Regionalentwicklung im kommunalen Verbund, 1999. Hier wird in einer vergleichbaren Untersuchung zu Städteverbänden in Sachsen methodisch ähnlich verfahren.

⁵ Vgl. Hill ; Fehlbaum ; Ulrich: Organisationslehre, 1994, S. 25.

⁶ Vgl. Klüter: Raum als Element sozialer Kommunikation, 1986, S. 31.

2 Regionale Kooperation und Regionalentwicklung

In dieser Arbeit wird regionale Kooperation in ihrem Charakter als Instrument zur Regionalentwicklung betrachtet und steht somit in einem konkreten regionalökonomischen Zusammenhang.⁷ Regionale Koordination und Kooperationen, Netzwerke, informelle Planungen, interkommunale Initiativen zur Regionalentwicklung,⁸ vermischt mit einer längst bekannten Renaissance der Region, sind die elementaren Bausteine einer blühenden Kooperationsrhetorik in Planungspraxis, Politik aber auch Wissenschaft, wenn es um regionale Wirtschaftsentwicklung geht.

Harte Standortfaktoren scheinen dabei mehr und mehr aus dem Blickfeld zu gleiten und zunehmend von den weichen Standortfaktoren, zumindest in der Diskussion ergänzend, abgelöst zu werden.⁹ Dies mag einerseits an der vermeintlichen Ubiquität von harten Standortfaktoren liegen, andererseits aber auch an der Knappheit öffentlicher Mittel und somit einer galanten Bevorzugung weicher - und für öffentliche Kassen relativ unproblematischer - Standortfaktoren. Hierzu gehören auch jene oben benannten Schlagwörter, die - setzt man sie in Suchmaschinen der online- Bibliotheken ein - eine kaum zu überblickende Fülle von Nennungen liefern.

So wundert sich C. Diller völlig zu Recht, nachdem er 151 schriftliche Befragungen und 18 Fallstudien zur regionalen Kooperation abschließend analysiert hat, was regionale Kooperationen eigentlich tatsächlich zu leisten vermag. Er muss relativ ernüchtert feststellen, dass weniger die Produkte in Form von konkreten Projekten und Abstimmungen als Leistungen festzuhalten sind, sondern vielmehr die „'kommunikativen Benefits': Fachakteure und Politiker arbeiten im Zeichen der Region zusammen, sie lernen voneinander, es entsteht Vertrauen in vormals Fremde, wenn nicht gar Konkurrenten.“¹⁰ - Überspitzt weitergedacht, muss die Frage gestellt werden, ob sich regionale Kooperation demnach auf gesellige Runden bei Kaffee und Broschüren, Gebäck und Power- Point- Präsentationen, Bier und Visitenkarten, Wein und Einladung zum Golfspiel reduziert?

Ganz anders gelagerte Einschätzungen hingegen jubilierten über die nachhaltigen Erfolge und Kapazitäten der regionalen Kooperation: „In der Gesamtbetrachtung ist festzuhalten, dass regionale Kooperationen und Regionalmanagement mit hoher Sicherheit keine zeitlich begrenzten „Modephänomene“ sind, sondern sich nachhaltig als adäquate Antwort auf

⁷ Vgl. Maier ; Tödting: Regional- und Stadtökonomik, 2002, S. 182 ff.

⁸ Zu den terminologischen Unterschieden und verschiedenen Arten der regionalen Kooperation sei verwiesen auf: Heinz, W.: Interkommunale Kooperation in Stadtregionen: das Beispiel der Bundesrepublik Deutschland 2000, S. 169-276.

⁹ Vgl. Mehwald: Regionale Netzwerke auf dem Vormarsch, 2003, S. 67.

¹⁰ Diller: Zwischen Netzwerk und Organisation, 2002, S. 148.

Problemstellungen und Herausforderungen des beschleunigten und permanenten Strukturwandels in Wirtschaft und Gesellschaft darstellen.“¹¹

Ferner wird Initiativen regionaler Kooperation auch eine Indikatorfunktion für „Lebendigkeit und Selbstverantwortung der Regionen und der regionalen Interessenwahrnehmung“¹² zugesprochen. Auch wenn vom gleichen Autor des o.g. Zitates, Ministerialrat und Leiter des Referates Grundsatzfragen der Raumordnung im BM für Verkehr, Bau und Wohnungswesen, auf den externen Stimulus zahlreicher regionaler Initiativen - z.B. über den Bundeswettbewerb „Regionen der Zukunft“ - hingewiesen wird und somit das oft beschworene „bottom- up- Prinzip“ der regionalen Kooperation deutlich relativiert wird, erscheint regionale Kooperation als Zauberformel für eine erfolgreiche Regionalentwicklung. Dass regionale Kooperationen dabei an natürliche Grenzen stoßen, wo es um harte Konflikte mit monetären Auswirkungen geht,¹³ wird vernachlässigt, geht es doch um die bereits zitierte „Lebendigkeit und Selbstverantwortung“.

Im Gegensatz zu diesem artikulierten Optimismus diagnostiziert z.B. R. Saller bei ausgewählten westdeutschen Kooperationsmodellen eine Diskrepanz zwischen politischer Realität und „den Idealvorstellungen der Zusammenarbeit innerhalb der Ballungsräume“.¹⁴ Ferner kritisiert H. Klüter die geringe planerische Verwertbarkeit regionaler Kooperationen: „Der Output eines Regionalmarketing- bzw. Agenda-Prozesses oder anderer moderativer bzw. kooperativer Aktivitäten besteht denn auch weniger aus konkreten Maßnahmen als vielmehr aus Empfehlungen, Appellen und Selbstverpflichtungen. „Leitbild“ ist vielleicht das populärste Produkt - oder aus organisatorischer Sicht: Syndrom - solcher Besinnungen und Selbstbesinnungen.“¹⁵

Des Weiteren berücksichtigt D. Fürst v.a. die vorhandenen Transaktionskosten von regionaler Kooperation: „Transaktionskosten sind dabei nicht nur Aufwendungen an Personal, Zeit und Geld zur Unterhaltung der Kooperation oder zur Bildung des Konsenses, sondern auch Opportunitätskosten der durch die Kooperation ausgeschlossenen Handlungsmöglichkeiten. Denn jede Kooperation reduziert Handlungsmöglichkeiten dadurch, dass nur diejenigen verfügbar sind, die dem größten gemeinsamen Nenner entsprechen.“¹⁶

Eine verlässliche Evaluierung der unterschiedlichen Formen regionaler Kooperation existiert trotz zahlreicher Publikationen und Forschungsprojekte nach J. Hilligardt nicht: „um-

¹¹ Beermann ; Köhler ; Leuninger: Regionale Kooperation und Regionalmanagement, 2002, S. 62.

¹² Mehwald: Regionale Netzwerke auf dem Vormarsch, 2003, S. 67.

¹³ Vgl. Heinz, W.: Interkommunale Kooperation in Stadtregionen: das Beispiel der Bundesrepublik Deutschland, 2000, S. 181. / Vgl. Bunzel ; Reitzig ; Sander: Interkommunale Kooperation im Städtebau, 2002, S. 252.

¹⁴ Saller: Kooperation in westdeutschen Stadtregionen, 2000, S. 218.

¹⁵ Klüter: Regionale Kommunikation in Politik und Wirtschaft, 2000, S. 608.

¹⁶ Fürst: Stadt und Region - Schwierigkeiten die regionale Selbststeuerung nachhaltig zu machen, 2001, S. 93.

fassende wissenschaftliche Erkenntnisse und fundierte Untersuchungsergebnisse über den erfolgreichen praktischen Einsatz liegen bislang jedoch nicht vor.“¹⁷

Die sehr unterschiedliche Bewertung des Instrumentes regionale Kooperation beruht auch auf einem großen, unterschiedlich zu bewertenden Erfahrungsschatz. So geht das Phänomen der übergemeindlichen Zusammenarbeit bis ins fränkische Reich zurück und wurde erstmals 1891 in die preußische Landgemeindeordnung integriert.¹⁸ Mit der Gründung des Siedlungsverbandes Ruhrgebiet wurde 1920 der Gedanke der interkommunalen Zusammenarbeit erstmalig im großen Stil institutionalisiert. Die Hauptaufgaben des Verbandes lagen damals in der Erstellung von Fluchtlinien- und Bebauungsplänen, in der Aufstellung von Leitlinien für die regionale Verkehrs- und in Ansätzen auch für die regionale Wirtschaftsplanung sowie in der Lenkung der gesamten Grünflächenplanung.¹⁹ Aus der Notwendigkeit heraus, eine über die Verwaltungsgrenzen hinausgehende regionale Gesamtplanung für eine sozioökonomische Einheit zu betreiben, wurden einzelgemeindliche Kompetenzen auf einen aus mehreren Kommunen zusammengesetzten Verband übertragen. Dieser Schritt wird von Reulecke als Beginn der modernen Raumplanung in Deutschland bezeichnet.²⁰

In den Stadt-Umland-Regionen Hamburg (Einrichtung einer gemeinsamen Landesplanung zwischen Hamburg und Preußen per Staatsvertrag im Jahre 1928)²¹ und Berlin (Zweckverband Groß-Berlin, 1911) gelang ebenfalls eine organisatorische Verfestigung der interkommunalen Zusammenarbeit.

In den 60er und 70er Jahren dieses Jahrhunderts entstanden aufgrund des zunehmenden Wachstums- und Siedlungsdruckes in den Verdichtungsräumen eine Reihe von Stadt-Umland-Verbänden, mit dem Ziel einer gemeindegrenzenübergreifenden Koordination und Kooperation.

Seit Anfang der 90er Jahre erlebt das Instrument der regionalen Kooperation eine deutliche Aufwertung. Die großen Stadt-Umland-Verbände befinden sich fast ausschließlich in einem Prozess der organisatorischen Umstrukturierung, der z.T. begonnen, z.T. bereits (vorläufig) abgeschlossen ist. Vielzitierte Modelle der Kooperation in Verdichtungsräumen sind u.a. die Region Hannover, der Stadtverband Saarbrücken und der Verband Region Stuttgart. Ohne hier näher darauf einzugehen,²² verdeutlichen diese Kooperationsmodelle zwei Entwicklungslinien:²³

¹⁷ Hilligardt: Nachhaltige Regionalentwicklung durch freiwillige regionale Kooperation, 2002, S. 2.

¹⁸ Ein historischer Überblick findet sich bei: Rengeling: Formen interkommunaler Zusammenarbeit, 1982, S. 388 ff.

¹⁹ Vgl. Fürst u.a.: Regionalverbände im Vergleich, 1990, S. 197.

²⁰ Vgl. Reulecke: Metropolis Ruhr?, 1981, S. 19.

²¹ Vgl. Hotzan: dtv-Atlas zur Stadt, 1994, S. 57.

²² Vgl. dazu: Heinz, W.: Interkommunale Kooperation in Stadtregionen: das Beispiel der Bundesrepublik Deutschland, 2000, S. 169-276. / Vgl. Prieb: Die Bildung der Region Hannover und ihre Bedeutung für die Zukunft stadtreionaler Organisationsstrukturen, 2002, S. 144-151. / Vgl. Wolter: Kooperation in der Stadtregion -

1. Es werden größere Verbände und Einheiten geschaffen.
2. Diese größeren Aggregate werden mit mehr Aufgaben, Finanzen und politischen Kompetenzen ausgestattet.

Hintergrund dieser Entwicklungen sind die zunehmende Standortkonkurrenz und die EU-Regionalpolitik, die sich immer stärker auf Regionen bezieht.

Für die Regionalentwicklung ist regionale Kooperation insbesondere dadurch interessant, dass sie die planerisch gemeinsame Betrachtung einer durch administrative Grenzen zerschnittene, sozioökonomische Einheit ermöglicht. Dadurch können Planungen und Aktivitäten auf kommunaler Ebene, die über den örtlichen Wirkungsbereich hinausreichen, zeitlich und inhaltlich im Interesse der Region koordiniert und gelöst werden.

Die Forschungstendenzen zur regionalen Kooperation weisen eine deutliche ‚Verdichtungsraumlastigkeit‘ auf.²⁴ Kleinere Stadt-Umland-Regionen bzw. auch Fragestellungen der regionalen Kooperation in peripheren ländlichen Gebieten sind längst nicht so intensiv analysiert wie in Verdichtungsräumen. Dies korreliert natürlich auch mit den existierenden Ansätzen der regionalen Kooperation in den Verdichtungsgebieten, sollte jedoch nicht darüber hinweg täuschen, dass insbesondere für kleinere Stadt-Umland-Regionen ein Forschungsdefizit existiert. Als Beispiel sei der Deutsche Städtetag erwähnt, der die Thematik in seinem „Positionspapier Zukunftsinitiative Stadtregion“²⁵ lediglich auf zeitgemäße Kooperationsmodelle für großstädtische Agglomerationen reduziert. Die Stadttypen unterhalb Agglomerationsniveau werden ausgeblendet, gegen Ende der Betrachtungen wird dieses Problem erkannt und als Forderung an die Bundesländer formuliert: „... müssen sich auch die anderen Länder der Stadtregionsproblematik annehmen und dabei auch zukunftsweisende Kooperationsmodelle für kleinere Stadtregionen entwickeln.“²⁶

Als räumliche Gliederung regionaler Kooperationen lassen sich drei Strukturebenen ausmachen:²⁷

1. Gesamtregionale Ebene
2. Stadt-umland-regionale Ebene
3. Gemeindliche Ebene (nachbarschaftliche Kooperation i.d.R. weniger Gemeinden)

Stadtverband Saarbrücken, 2001, S. 69-76. / Vgl. Steinacher: Kooperation im Verband Region Stuttgart, 2001, S. 89-104. / Vgl. Bunzel ; Reitzig ; Sander: Interkommunale Kooperation im Städtebau, 2002, S. 102-119.

²³ Als Ausnahme muss hier der Umlandverband Frankfurt angeführt werden, der am 31.03.2001 aufgelöst wurde. Vgl. Bördlein: Die neue Institutionalisierung der Region. Das Beispiel Rhein-Main, S. 540.

²⁴ Vgl. auch Seimetz: Überlegungen zur Regionalreform außerhalb von Verdichtungsräumen, 2000, S. 29.

²⁵ Vgl. Deutscher Städtetag: Positionspapier der Fachkommission „Stadtentwicklungsplanung“, 2001, S. 98.

²⁶ Deutscher Städtetag: Positionspapier der Fachkommission „Stadtentwicklungsplanung“, 2001, S. 103.

²⁷ Vgl. Jähne ; Gawron: Kooperation in der Region, 2001, S. 31.

Dieses räumliche Raster wird auch im weiteren Verlauf der Arbeit herangezogen (vgl. Kap. 3.4 und Kap. 4).

Im Bereich der Regionalentwicklung Vorpommerns ist eine ähnliche Selektivität festzustellen: Vorliegende Publikationen, Konzepte, Strategiepapiere zur Regionalentwicklung Vorpommerns beziehen sich meist auf die materielle und personelle Infrastruktur, die Stellgröße institutionale Infrastruktur und somit auch die regionale Kooperation wird oft verkannt bzw. aufgrund politischer Vorgaben bewusst nicht bearbeitet (z.B. Regionales Entwicklungskonzept Vorpommern). Gleichzeitig muss erwähnt werden, dass Entscheidungen zur regionalen Organisation und Kooperation regionsintern bzw. auf Landesebene verändert werden können, hier also relativ effektiv Erfolge von den regionalen Entscheidungsträgern selbst generiert werden könnten.

3 Vorpommern als periphere Region

Um dem zunehmenden Empiriedefizit regionaler Konzepte und Berichte²⁸ zu begegnen, wird hier eine ausführliche sozioökonomische Strukturanalyse vorangestellt, die als Argumentationsbasis für die planerischen Schlussfolgerungen unabdingbar ist.

3.1 Räumliche Lage und Verkehrserschließung

Als Ergebnis einer Berechnung zu lagebegünstigten Räumen in Deutschland finden sich die Arbeitsmarktregionen des Untersuchungsgebietes vereint auf den letzten drei Positionen 204 bis 206 wieder.²⁹ Die in die Berechnung eingeflossenen Variablen

- „durchschnittliche Entfernung der Regionen zu den mit ihren Einwohnern gewichteten anderen Regionen Deutschlands bei der Verwendung des Fernverkehrsmittels Schiene,
- durchschnittliche Entfernung der Regionen zu den mit ihren Einwohnern gewichteten anderen Regionen Deutschlands bei der Verwendung des Fernverkehrsmittels Straße,
- in drei Stunden mittels der Schiene erreichbare Bevölkerung,
- in drei Stunden mittels der Straße erreichbare Bevölkerung sowie
- Einwohnerdichte“³⁰

ergeben einen Indikator, der die „peripher gelegenen ländlichen Problemregionen“³¹ bestimmt. – In diese Berechnung ist die verbesserte überregionale Straßenanbindung durch den ab 2005 abgeschlossenen Bau der A 20 zwar nicht eingeflossen, doch zeigen die Ergebnisse sehr eindrucksvoll die Randlage Vorpommerns, die aus internationaler Perspektive als mehrfach randständig bezeichnet werden muss:³² Einmal innerhalb des eigenen Bundeslandes aber v.a. innerhalb Deutschlands (äußerster Nordosten) und bis zum Mai 2004 auch der Europäischen Union (ca. 40 km zur östlichen EU-Außengrenze). Andererseits wird gerade die Lage in der südlichen Ostseeregion als Brückenkopf zwischen Nord-, Ost- und Mitteleuropa zunehmend positiv bewertet (vgl. Abbildung 1) und mit neuen Entwicklungsmöglichkeiten verbunden.³³ Nach wie vor sind jedoch die periphere Lage zu wirtschaftlichen Wachs-

²⁸ Vgl. RPV Vorpommern: REK Vorpommern, 2002. ; RPV Vorpommern: Strukturkonzept zur nachhaltigen Entwicklung der Inseln Usedom und Wolin, 2000. ; Vgl. OZ: „Ein weiteres Stück Identität. Buch 10 Jahre Raumordnung vorgestellt“, 19.+20.07.2003 – Der Verbandsvorsitzende: „Darin soll keine analytische Bestandsaufnahme vorgenommen werden“.

²⁹ Vgl. Klemmer: Entwicklungsrisiken ländlicher Räume, 1996, S. 475-479.

³⁰ Klemmer: Entwicklungsrisiken ländlicher Räume, 1996, S. 474.

³¹ Klemmer: Entwicklungsrisiken ländlicher Räume, 1996, S. 474.

³² Vgl. Weiß ; Hilbig: Raumordnung in M-V und infrastrukturelle Konsequenzen, 1996, S. 82.

³³ Vgl. Wirtschaftsfördergesellschaft Vorpommern: Invest in Vorpommern, 2003, S. 2. / So z.B. auch der EU-Parlamentarier A. Gomolka in einem OZ- Interview zu Entwicklungschancen Vorpommerns: „Ich möchte besonders die EU-Osterweiterung betonen, weil wir dadurch eine völlig neue Lage bekommen. Der Ostseeraum

tumsregionen und die schlechten überregionalen Verkehrsanbindungen als restriktive Faktoren für eine positive wirtschaftliche Regionalentwicklung zu werten.

Andererseits liegt Vorpommern im Schnittpunkt der gesamteuropäischen Achsen

- Stockholm – Öresund-Region – Berlin – Südeuropa und
- Hamburg – Stettin – Via Baltica.

Einschränkend sei erwähnt, dass diese Korridore im Raumordnungsbericht des Bundes als Siedlungs- und Verkehrskorridore weder im europäischen noch im regionalen Maßstab ausgewiesen wurden.³⁴

Mit der Realisierung der A20 werden zumindest im Bereich der Straßenanbindung nicht nur die Fahrzeiten zu den wirtschaftlichen Wachstumsregionen erheblich reduziert, sondern auch neue Verkehrsströme in die Region geleitet. Das betrifft v.a. Ost-West-Verkehre im Zusammenhang mit der EU-Erweiterung, aber auch Nord-Süd-Verkehre von Mitteleuropa/Berlin über die Königslinie nach Nordeuropa.³⁵

Für die wirtschaftliche Entwicklung der Region Vorpommern ist die Inwertsetzung dieser Verkehre sowie insgesamt der neuen Lagegunst von entscheidender Bedeutung. Durch den Bau des Autobahndreiecks (Abzweig des Rügenzubringers von der A20) liegt die höchste Straßenverkehrszentralität innerhalb der Planungsregion Vorpommern nicht mehr in den Städten, sondern in dem regionalplanerisch bislang undifferenziert behandeltem ländlichen Raum.

3.2 Räumlich-funktionale Gliederung Vorpommerns

Die Aufwertung ländlicher Räume in der wissenschaftlichen Diskussion durch die Betonung der Vielfalt,³⁶ Multifunktionalität³⁷ und der zunehmend mehrdimensionalen regionalanalytischen Betrachtung ländlicher Räume³⁸ spiegelt sich erst ansatzweise in der politischen und regionalplanerischen Wahrnehmung wider.

Als positives Beispiel ist auch das Positionspapier der Bundesregierung³⁹ aus der vergangenen Legislaturperiode zu nennen, welches die Differenziertheit der ländlichen Räume hervorhebt und daraus auch unterschiedliche Entwicklungsstrategien als Forderung ableitet.

wird einer der größten Wachstumsräume weltweit sein. Vorpommern wird dadurch eine andere Einbindung haben. In: OZ: „Vorpommern ist landschaftlich attraktiv und exzellent vernetzt“, 04.+05.07.1998.

³⁴ Vgl. BBR: ROB 2000, 2000, Karte 31.

³⁵ Vgl. Klüter ; Heinz: Auswirkungen des gewerblich-industriellen Entwicklungsschwerpunktes Pommerndreieck, 2001, S. 18.

³⁶ Vgl. Mose ; Weixlbaumer: Ländliche Räume in Europa. Auf dem Weg zu einer neuen Vielfalt, 1998, S. 2-7.

³⁷ Vgl. Bauer: Gesellschaftliche Funktionen ländlicher Räume, 2002, S. 26-44.

³⁸ Vgl. Irmen ; Blach: Typen ländlicher Entwicklung in Deutschland und Europa, 1996, S. 713-728.

³⁹ Vgl. BT-Drucksache 14/4855: Bericht der Bundesregierung „Politik für ländliche Räume“, 1998.

Als weiteres erfreuliches Beispiel sei der Bundesmodellwettbewerb „Regionen Aktiv“ des Ministeriums für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft erwähnt, der sehr stark auf die Multifunktionalität der ländlichen Räume und der Landwirtschaft abstellt.

Auf europäischer Ebene lässt sich eine ähnliche Tendenz festhalten: Die EU-Agrarpolitik entwickelt sich zunehmend von der reinen Agrarstrukturpolitik zu einer integrierten Politik für ländliche Räume (Agenda 2000), indem Maßnahmen der ländlichen Entwicklung sowie Umwelt- und Ausgleichsmaßnahmen stärker betont werden und spätestens mit der Einführung der Modulation auch monetär spürbar werden. In der Logik der Agenda 2000 kommt es zu einer Berücksichtigung der Multifunktionalität ländlicher Räume, indem insbesondere die 2. Säule der gemeinsamen Agrarpolitik, also Maßnahmen zur ländlichen Entwicklung, z.B. Vermarktung von Qualitätserzeugnissen, Erschließung außerlandwirtschaftlicher Erwerbsfelder, perspektivisch an Gewicht gewinnen werden.⁴⁰

Andererseits wird in dem jetzigen Koalitionsvertrag auf bundesdeutscher Ebene der ländliche Raum weiterhin lediglich eindimensional - über das Thema Landwirtschaft - betrachtet.⁴¹

Entsprechend ernüchternd ist auch der Status quo in der Landes- und Regionalplanung Mecklenburg-Vorpommern. Im Landesraumordnungsprogramm M-V (LROP) werden nur die beiden Raumkategorien ‚Ländlicher Raum‘ und ‚Ordnungsraum‘ ausgewiesen. Ordnungsräume werden „so abgegrenzt, dass sie die Kernstädte und das jeweilige Umland mit räumlichen Verdichtungstendenzen umfassen“⁴². In der Begründung dazu wird näher auf die Abgrenzungskriterien eingegangen. Als Abgrenzungskriterien werden „intensive tägliche Verflechtungen durch Arbeits-, Bildungs- und Einkaufspendler“⁴³ genannt. Doch erfolgt keine genauere empirische Analyse anhand dieser Indikatoren, sondern eine schematische Abgrenzung, wonach Ordnungsräume „vorerst mit einem Radius bis maximal 20 km um die Kernstädte abgegrenzt“⁴⁴ werden. Der Radius hat sich an der ‚Größe‘ der Kernstadt zu orientieren, wobei jene nicht weiter definiert wird. Auffallend ist die geringe empirische Absicherung dieser Aussagen.

Der ländliche Raum wird sowohl im LROP als auch im Regionalen Raumordnungsprogramm (RROP) der Planungsregion Vorpommern über eine Negativdefinition bestimmt: Er ist der ‚Rest‘ außerhalb der Ordnungsräume (vgl. Abbildung 2).

⁴⁰ Vgl. Bühner: Rahmenbedingungen ländlicher Regionalentwicklung, 2001/2002, S. 5-9.

⁴¹ Vgl. Röhl: Landwirtschaft allein trägt nicht, 2002, S. 491.

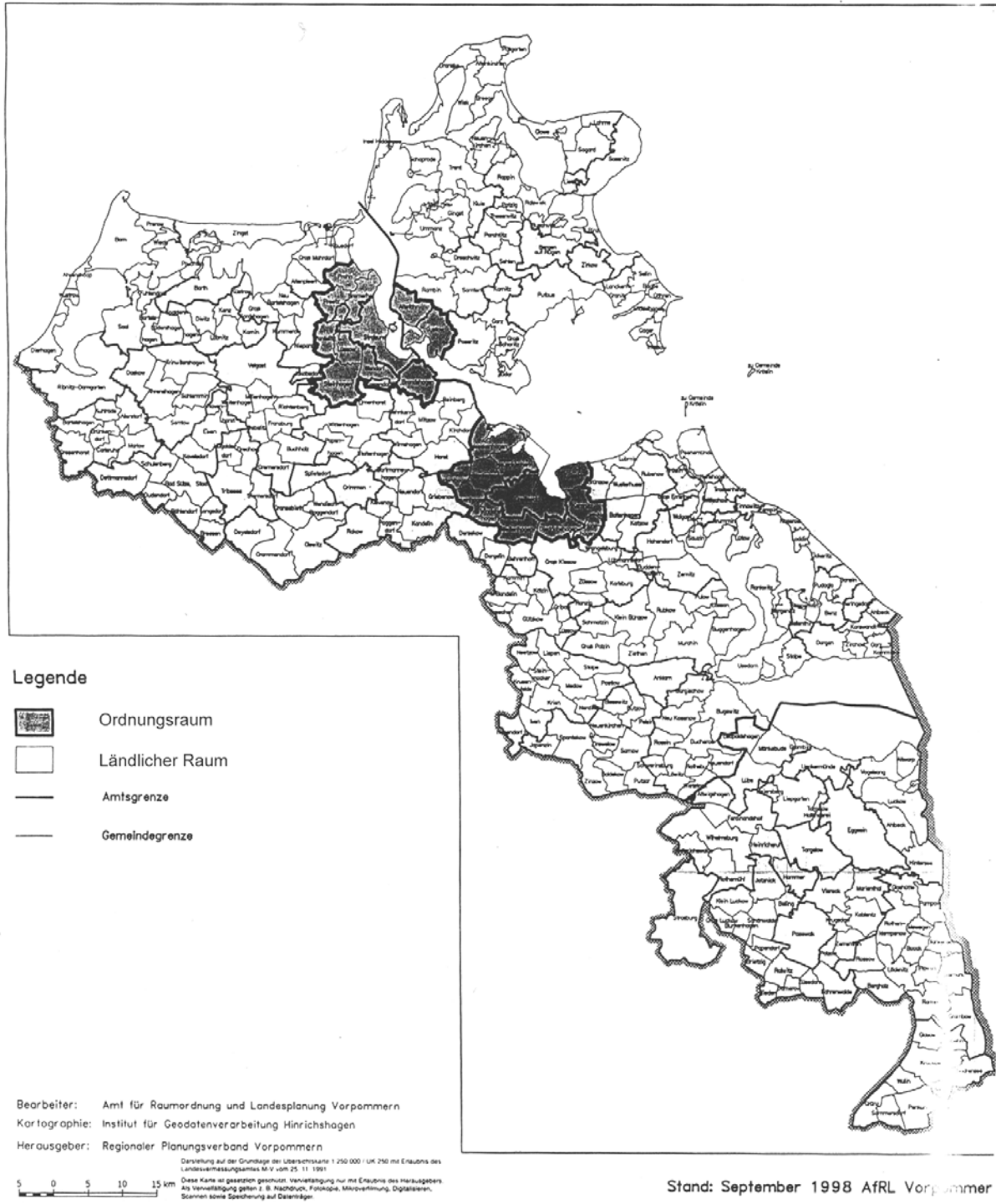
⁴² LROP M-V 1993, S. 11.

⁴³ LROP M-V 1993, S. 11.

⁴⁴ LROP M-V 1993, S. 11.

Abbildung 2: Raumkategorien des Amtes für Raumordnung und Landesplanung Vorpommern

Raumkategorien



Diese Ernüchterungen haben nicht nur planungstheoretischen Charakter, sondern äußern sich auch in einer Ideenarmut zu den Entwicklungsperspektiven der ländlichen Räume: So bleiben die Projektvorschläge der „Interministeriellen Arbeitsgruppe der Landesregierung zur Entwicklung Vorpommerns“ für den ländlichen Raum sehr unkonkret. Dies gipfelt in dem Maßnahmenvorschlag, doch „Projekte zur Entwicklung ländlicher Räume“⁴⁵ zu entwickeln. - Die offensichtlich geringe Bedeutung des ländlichen Raumes in der politischen Wahrnehmung steht im Widerspruch zu seiner Problemlast (Kap. 3.3).

Eine Ausnahme in der Regionalplanung Mecklenburg-Vorpommerns bildet das RROP Westmecklenburg, in dem zusätzlich die Kategorie „besonders strukturschwache ländliche Räume“ eingeführt wird. Herausgearbeitet werden sollen „benachteiligte Gebiete mit ungünstigeren Entwicklungsvoraussetzungen, bei denen die wesentlichen wirtschaftlich relevanten Indikatoren die Durchschnittswerte der Ländlichen Räume nicht erreichen.“⁴⁶ - Dies geschieht mit folgenden Indikatoren:

- Bevölkerungsdichte
- Infrastrukturelle Ausstattung
- Periphere Lage
- Natürliche landwirtschaftliche Produktionsbedingungen (Ackerzahlen überwiegend < 30)
- Schlechtes Arbeitsplatzangebot

Um Regionalanalyse, -planung und -politik insgesamt differenzierter und zielgenauer betreiben zu können, unterscheidet das Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung folgende Typen ländlicher Räume, die methodisch durch die Dimensionen

- Stadt-Land
- Strukturstärke - Strukturschwäche

und zahlreiche untersetzende Indikatoren⁴⁷ ermittelt wurden:

1. Strukturschwache ländliche Räume mit

- 1.1 sehr starken Entwicklungsproblemen
- 1.2 starken Entwicklungsproblemen

2. Ländliche Gebiete

- 2.1 ohne nennenswerte Entwicklungsprobleme
- 2.2 in der Nähe von Agglomerationsräumen

Diese Gebiete werden noch überlagernd charakterisiert mit:

- Dynamik der wirtschaftlichen Entwicklung
- guten Einkommensmöglichkeiten in der Landwirtschaft
- Potenzialen im Tourismus

⁴⁵ IMAG Vorpommern 2001, Punkt IV, 8.3.

⁴⁶ RPV Westmecklenburg: RROP Westmecklenburg, 1996, S. 21.

⁴⁷ Vgl. Irmen: Strukturschwäche in ländlichen Räumen - ein Abgrenzungsvorschlag, 1995, S. 2.

Die im Rahmen des Projektes WirtschaftsAtlas Vorpommern – Mecklenburgische Seenplatte vorgeschlagenen vier Raumkategorien:

- Stadt-Umland-Regionen,
- Ländlicher Raum mit starker Wirtschaftsbasis im Tourismus,
- Besonders strukturschwacher ländlicher Raum: Landstädte und
- Besonders strukturschwacher ländlicher Raum: dünn besiedelte Landgemeinden

ergänzen die landes- und regionalplanerische Differenzierung, indem eine problem- und aufgabenorientierte Raumdifferenzierung vorgeschlagen wurde.⁴⁸ Diese Raumkategorien verarbeiten die raumbedeutsamen Prozesse seit der Wende 1989/90 und sind in ihrer Abgrenzung und Bezeichnung von der Redaktionsgruppe des Wirtschaftsatlases bestätigt worden.⁴⁹ Die Redaktionsgruppe besteht aus Vertretern der IHK Neubrandenburg, des Amtes für Raumordnung und Landesplanung Vorpommern sowie des Geographischen Institutes der Universität Greifswald. Weiterhin wurde die Gliederung bereits anderweitig als Raumeinheit eingesetzt,⁵⁰ weshalb hier ebenfalls auf dieses bestehende und kommunalstatistisch gut darstellbare Gliederungsprinzip aufgebaut werden soll. Eine umfassende Aufbereitung der Raumkategorien mit sozioökonomischen Daten und dadurch näherer Charakterisierung und Vergleichbarkeit dieser Raumeinheiten liegt bislang nicht vor und wird in dieser Arbeit im folgenden Kapitel vorgestellt.

Die Raumkategorien für die Planungsregion Vorpommern sind in Karte 1 dargestellt.⁵¹

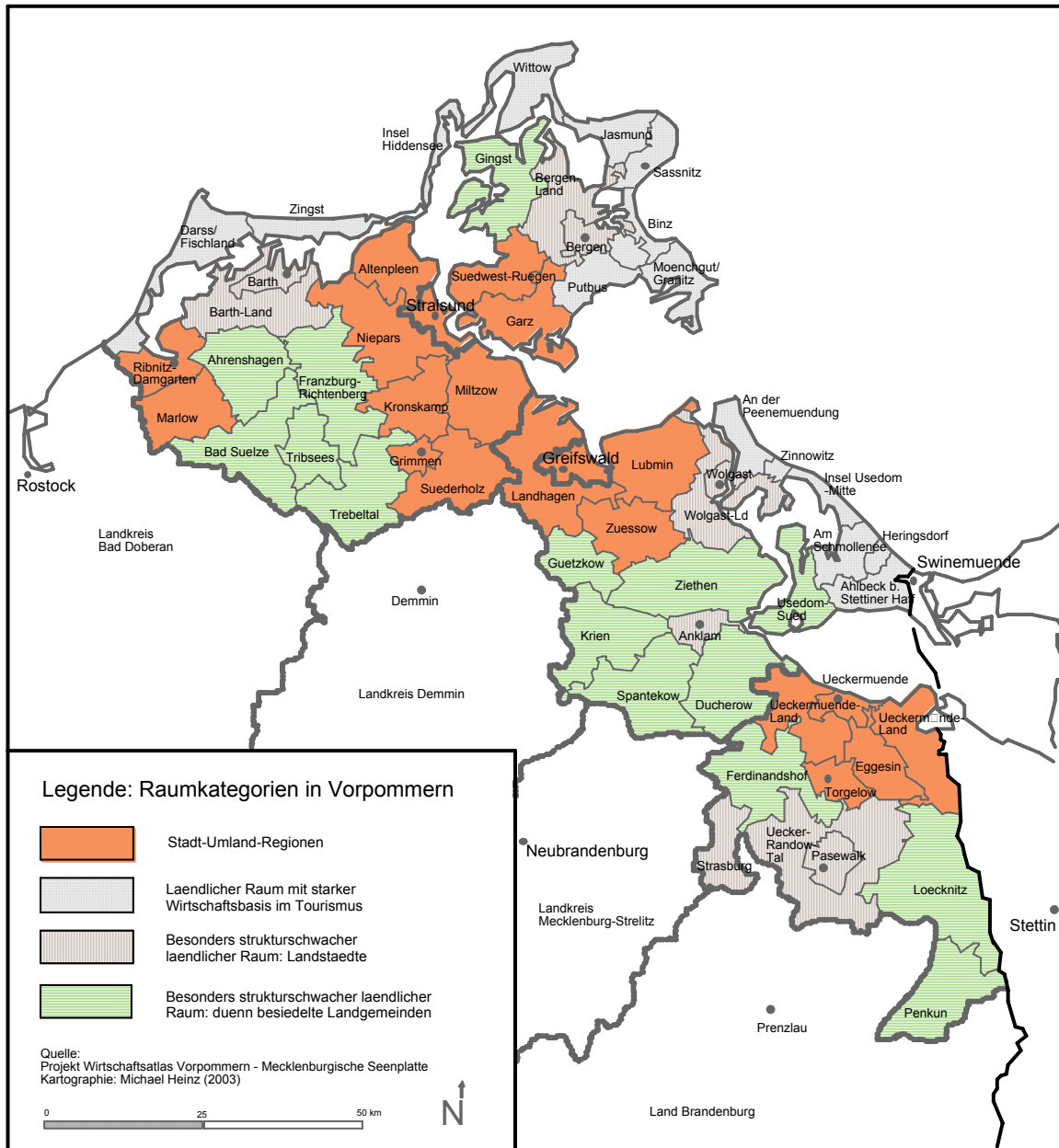
⁴⁸ Die Bezeichnungen werden hier leicht verändert verwendet, z.B. kommt die Kategorie Stadt-Umland-Region ohne den im Original ergänzenden Begriff Städtetz aus. Ferner wird in der zweiten Kategorie der Tourismus explizit in der Bezeichnung aufgenommen.

⁴⁹ Sitzungen der Redaktionsgruppe am 08.07.2003 und am 21.08.2003 im AfRL Vorpommern.

⁵⁰ Vgl. AfRL Vorpommern: Ökoregion Vorpommern, Greifswald, 2001. / Klüter ; Heinz: Grundlagen und mögliche Ziele einer Strukturreform in M-V, Schwerin, 2003.

⁵¹ Vgl. Klüter: Zukünftige Raumgliederung, 2002.

Karte 1: Raumkategorien in der Planungsregion Vorpommern



Raumkategorie Stadt-Umland-Region: Aufgrund der gestiegenen Arbeitnehmer- und Verbrauchermobilität sowie der weiteren räumlichen Zentralisierung von Handel und Dienstleistungen haben sich die Verflechtungen der größeren Städte mit ihrem Umland intensiviert und werden sich auch weiter intensivieren. Bereits heute existieren städtische Einzugsbereiche von 20 bis 40 km, die Stadt-Umland-Beziehungen gehen also deutlich über die heutigen Ordnungsräume hinaus (vgl. Karten 2-7). Dabei handelt es sich um die weiträumigen Suburbanisierungszonen der Städte.

Die Stadt-Umland-Region Stralsund- Grimmen-Greifswald wird sich durch die erhöhte Straßenverkehrszentralität am Pommerndreieck zur vorpommerschen Kernregion entwickeln, in der bereits heute mit 190.000 Einwohnern über ein Drittel der vorpommerschen Bevölkerung wohnt.

Ueckermünde-Torgelow-Eggesin („Ueckerstadt“) bilden mit 38.000 Einwohnern ein weiteres Standortnetz, das sich dann gut entfalten könnte, wenn die Anbindung an die A20 verbessert und ein leistungsfähiger Grenzübergang in Richtung Stettin geschaffen wäre sowie weitere investive Maßnahmen als Kompensation zum nahezu kompletten Truppenabzug der Bundeswehr⁵² erfolgen würden.

Ribnitz-Damgarten ist östlichster Teil des Standortnetzes Rostock-Güstrow, das mit über 330.000 Einwohnern größter und attraktivster Wirtschaftsstandort unseres Bundeslandes ist.

Raumkategorie ländlicher Raum mit starker Wirtschaftsbasis im Tourismus: Hierbei handelt es sich um die durch den Tourismus entwickelten Küstenregionen auf den Inseln Rügen und Usedom sowie auf der Halbinsel Fischland - Darß - Zingst.

Der strukturschwache ländliche Raum ist siedlungsstrukturell differenziert in zwei Gruppen aufgeteilt: Landstädte und dünn besiedelte Landgemeinden.

Die **Landstädte** setzen sich aus den ehemaligen Kreishauptstädten vor der Kreisgebietsreform 1994 sowie der Stadt Barth zusammen, also Kleinstädte zwischen 9.500 (Barth) und 17.200 Einwohnern (Ribnitz-Damgarten). Sog. Kragenämter um die Landstädte wurden in diese Kategorie integriert. Diese Landstädte nehmen wichtige infrastrukturelle Versorgungsfunktionen für weiträumige, dünn besiedelte Gebiete wahr.

Die **Raumkategorie der dünn besiedelten Landgemeinden** ist durch sehr niedrige Einwohnerdichtewerte gekennzeichnet, wie sie ansonsten in Deutschland nur in Teilen Brandenburgs und Sachsen-Anhalts bekannt sind. Gleichzeitig verfügen sie über keine kleinstädtischen „Infrastrukturknoten“ und charakterisieren den „traditionellen Stereotyp, mit dem Vorpommern in der Öffentlichkeit immer wieder in Verbindung gebracht wird“.⁵³

⁵² Vgl. Lk UER ; FEG Uecker-Region: Rahmenbedingungen und wirtschaftliche Folgen der Truppenreduzierung, 2001, S. 7.

⁵³ Klüter ; Heinz: Grundlagen und mögliche Ziele einer Strukturreform in M-V, 2003, S. 39.

Die Abgrenzung der mehrpoligen Stadt-Umland-Region Stralsund – Grimmen – Greifswald entspricht ebenfalls der des Projektes WirtschaftsAtlas und basiert maßgeblich auf zwei Studien, die Auswirkungen des Autobahnbaus A 20 und der Entstehung des Autobahndreiecks A 20 / Rügenzubringer bei Grimmen- Süderholz auf die Region beleuchtet haben.⁵⁴ Die Idee der gemeinsamen planerischen und ökonomischen Betrachtung der Städte Stralsund, Grimmen und Greifswald wurde bereits 2001 auf einem öffentlichen Forum zur Stadt- und Regionalentwicklung in Stralsund artikuliert und mit großem Interesse aufgenommen.⁵⁵ Die Stadt-Umland-Region Stralsund – Grimmen – Greifswald wurde inhaltlich in das Stadtmarketing Greifswald integriert⁵⁶ sowie in die Integrierten Stadtentwicklungskonzepte der Städte Stralsund,⁵⁷ Grimmen⁵⁸ und Greifswald⁵⁹ aufgenommen.

Die innerregionalen Verflechtungsbeziehungen können beispielhaft anhand der Arbeitspendlerstatistik dargestellt werden. Die Datensituation erlaubt eine Betrachtung der Gemeinden über 1.000 Einwohner. Folgende Ergebnisse der Pendleranalyse sollen hier betont werden (vgl. Karte 7 und Karte 2):

- Mittlerweile sehr weiträumige Pendlereinzugsbereiche v.a. der Städte Stralsund und Greifswald.
- Die absoluten Dominanzbereiche, d.h. über 50% der Auspendler in Relation zu den Arbeitnehmern am Wohnort, erstrecken sich bis zu einem 15-km-Radius um die Städte.
- Die relativen Dominanzbereiche, d.h. über 25% der Auspendler in Relation zu den Arbeitnehmern am Wohnort, erreichen Radien bis zu 30 km.
- Die hier hypothetische Abgrenzung der Stadt-Umland-Region Stralsund – Grimmen – Greifswald erscheint aufgrund dieser großräumigen Pendlereinzugsbereiche (v.a. Stralsund) eher zu klein als zu groß gewählt.
- Das Beispiel der Gemeinde Süderholz zeigt die intensiven Arbeitspendlerverflechtungen innerhalb des Standortnetzes Stralsund – Grimmen – Greifswald: Von den Auspendlern arbeiten 372 (31 %) in Grimmen, 366 (31 %) in Greifswald und 78 (7 %) in Stralsund. Fast 70% aller Auspendler arbeiten demnach in dem Standortnetz Stralsund – Greifswald – Grimmen.

⁵⁴ Vgl. Klüter ; Heinz: Gemeinde Süderholz – Entwicklungsperspektiven durch den Bau der A 20, 2001. / Klüter ; Heinz: Auswirkungen des gewerblich – industriellen Entwicklungsschwerpunktes, 2001.

⁵⁵ Vgl. OZ: „Stralsund muss München des Nordens werden“, 20.+21.05.2000. „Anregungen zur territorialen Entwicklung gab Michael Heinz von der Uni Greifswald. (...) „Die Konkurrenz läuft uns davon“, sagte er. Deshalb sollten die Möglichkeiten einer Zusammenarbeit im Städtedreieck Stralsund – Greifswald – Grimmen ausgeschöpft werden.“

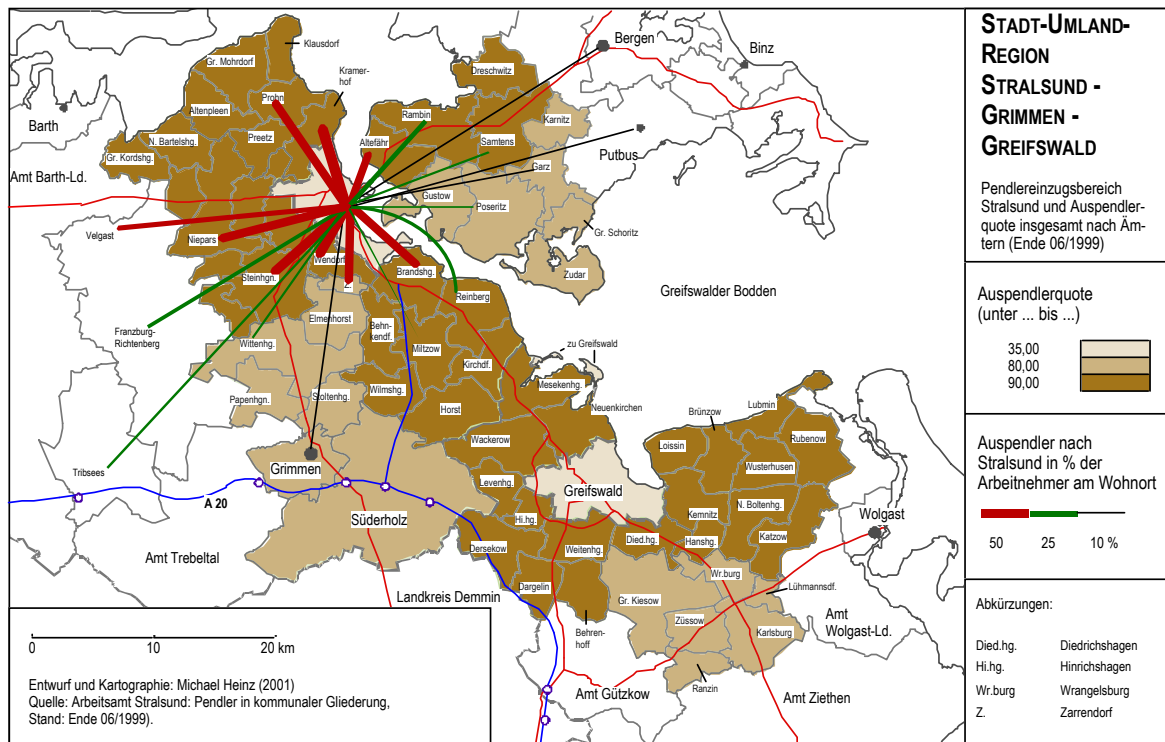
⁵⁶ Vgl. HGW: Stadtmarketing-Bericht der Herbsttagung, 2001, These 3.

⁵⁷ Vgl. HST: ISEK Stralsund, 2002.

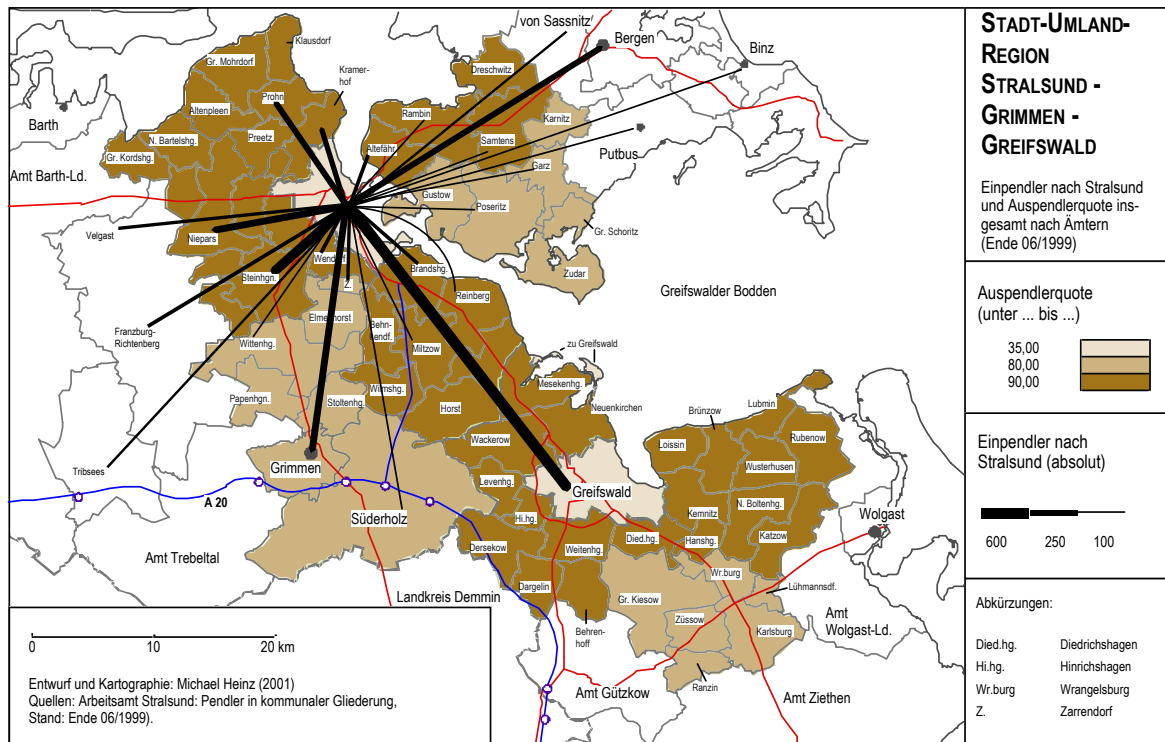
⁵⁸ Vgl. Stadt Grimmen: ISEK Grimmen, 2002.

⁵⁹ Vgl. HGW: ISEK Greifswald, 2002.

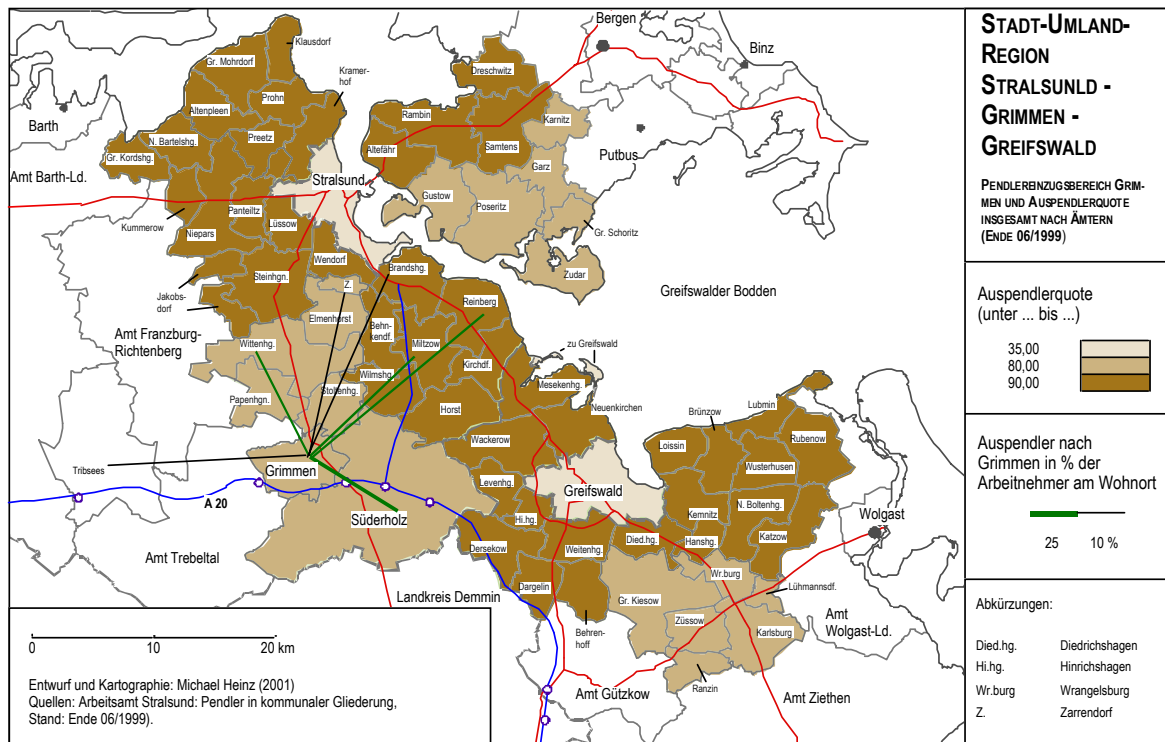
Karte 2: Pendlereinzugsbereich Stralsund: Auspendler nach Stralsund in % (06/1999)



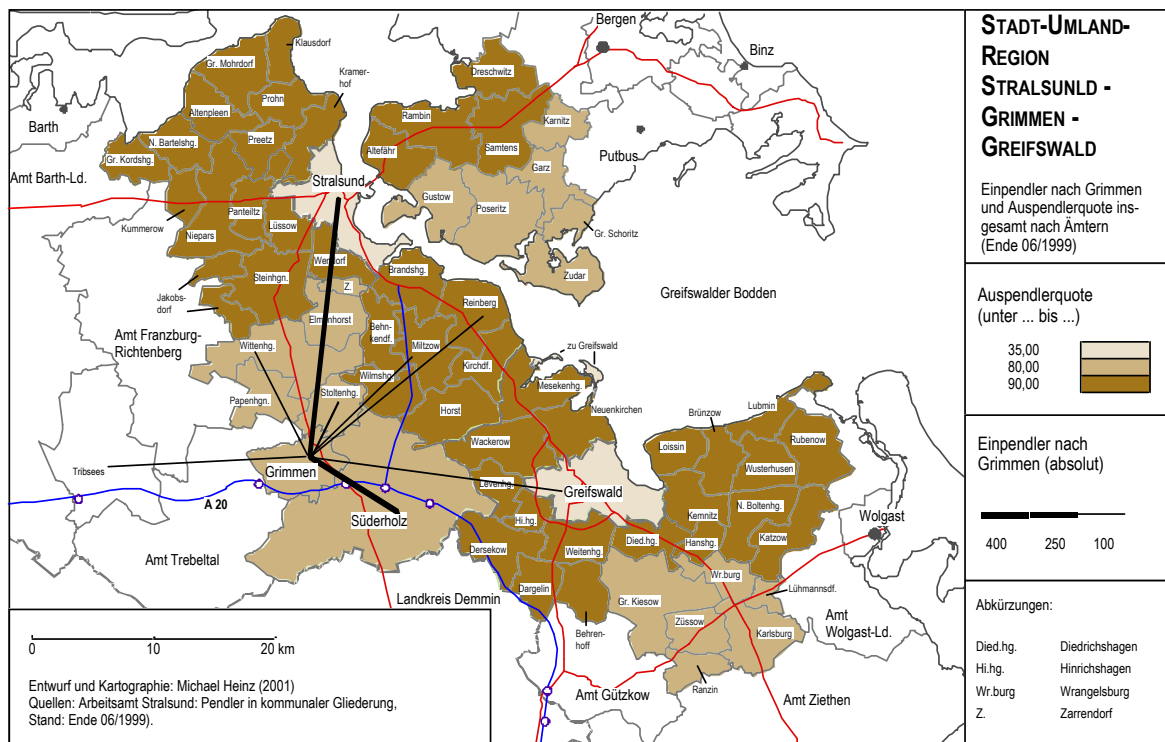
Karte 3: Pendlereinzugsbereich Stralsund: Auspendler nach Stralsund, absolut (06/1999)



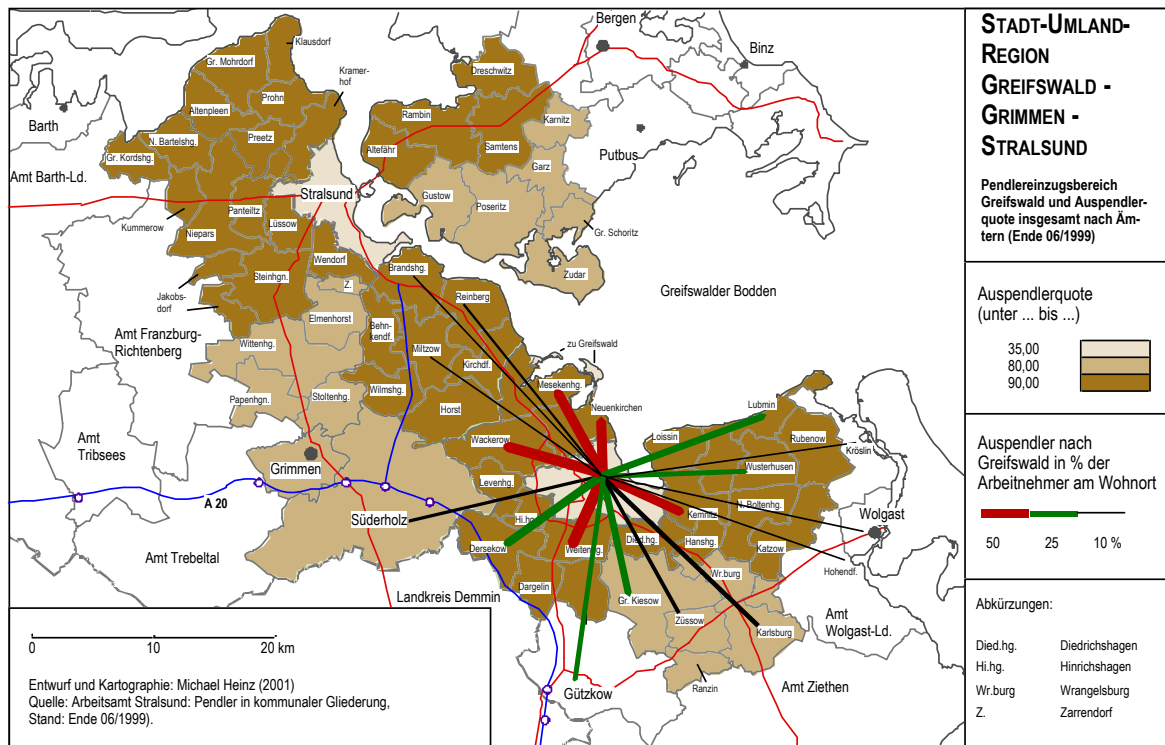
Karte 4: Pendlereinzugsbereich Grimmen: Auspendler nach Grimmen in % (06/1999)



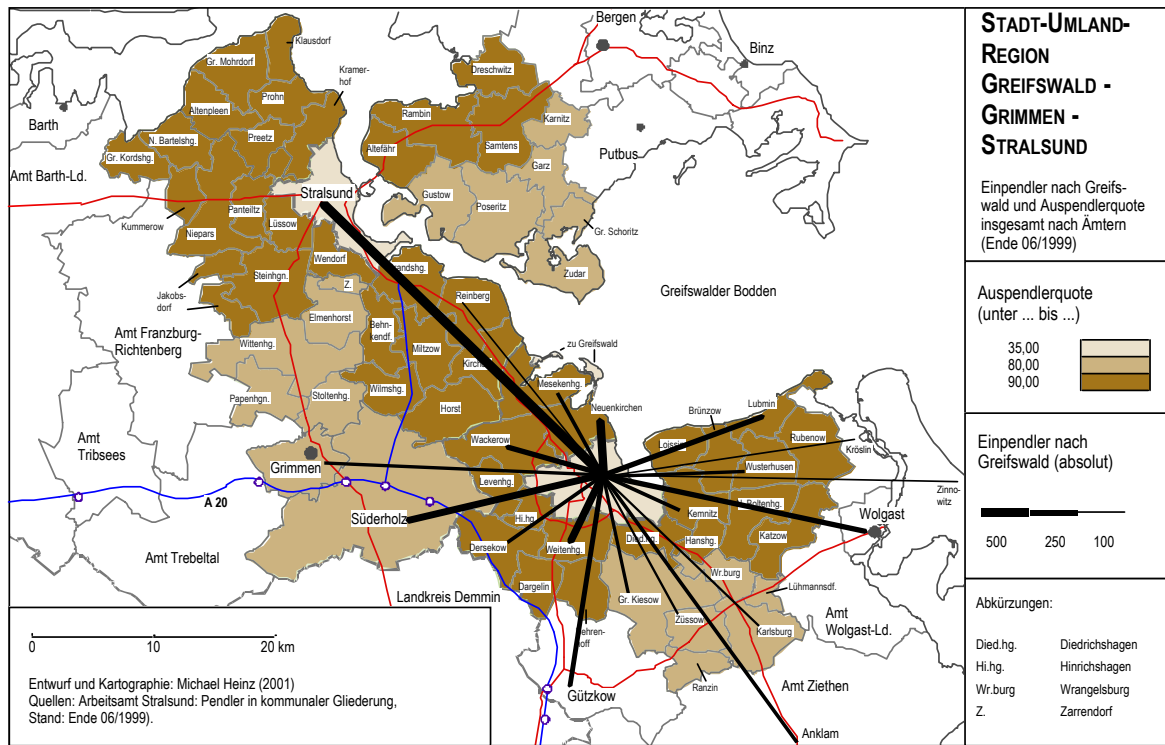
Karte 5: Pendlereinzugsbereich Grimmen: Auspendler nach Grimmen, absolut (06/1999)



Karte 6: Pendlereinzugsbereich Greifswald: Auspendler nach Greifswald in % (06/1999)

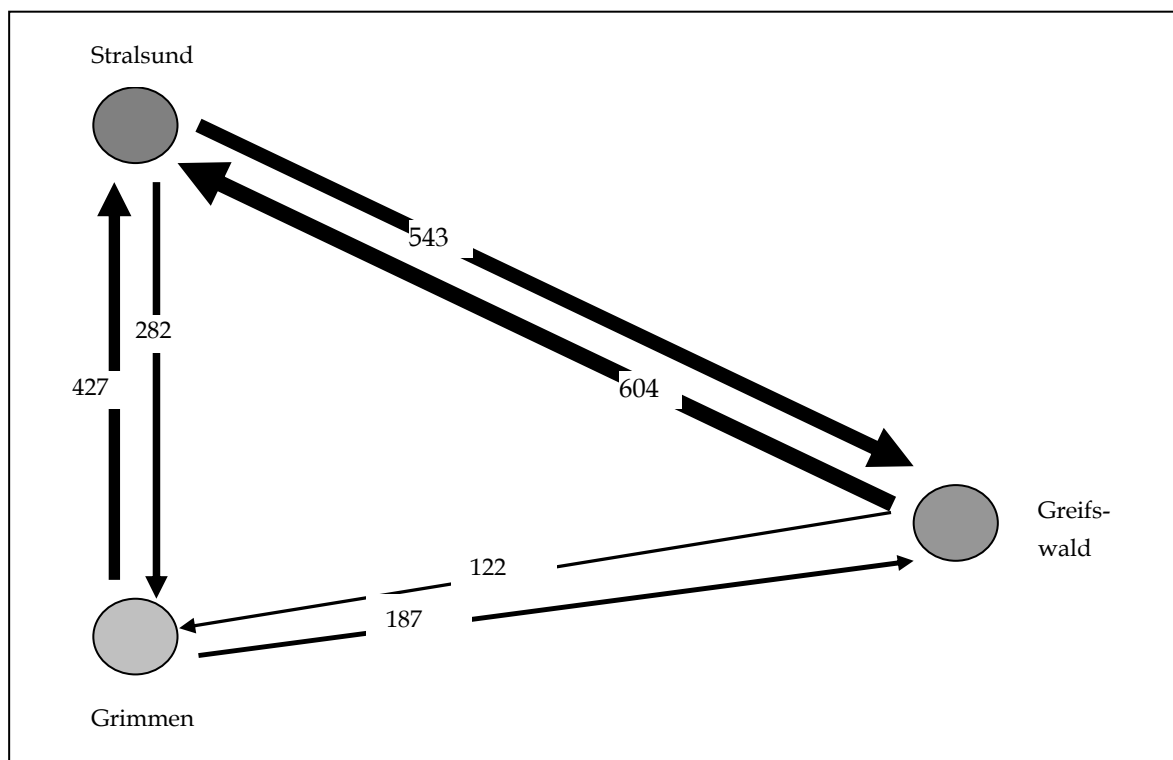


Karte 7: Pendlereinzugsbereich Greifswald: Auspendler nach Greifswald, absolut (06/1999)



Die hohe Arbeitsplatzzentralität Stralsunds auch innerhalb des Standortnetzes geht aus der Abbildung 3 hervor. Stralsund hat sowohl gegenüber Grimmen als auch gegenüber Greifswald ein positives Pendlersaldo. Grimmen hingegen hat beiden Städten gegenüber ein negatives Saldo, ist also sehr stark auf die Bereitstellung externer Arbeitsplätze angewiesen. 21% der Grimmener Auspendler arbeiten in Stralsund und knapp 10% in Greifswald.

Abbildung 3: Arbeitspendlerbeziehungen im Standortnetz (06/1999)



Quelle: Arbeitsamt Stralsund: Pendler in kommunaler Gliederung, Stand Ende 06/1999.

In Tabelle 1 findet sich eine zusammenfassende Übersicht der Beschäftigtenzahlen.

Tabelle 1: Ausgewählte Beschäftigten- und Pendlerdaten der Städte Stralsund, Grimmen und Greifswald (Ende 06/1999)

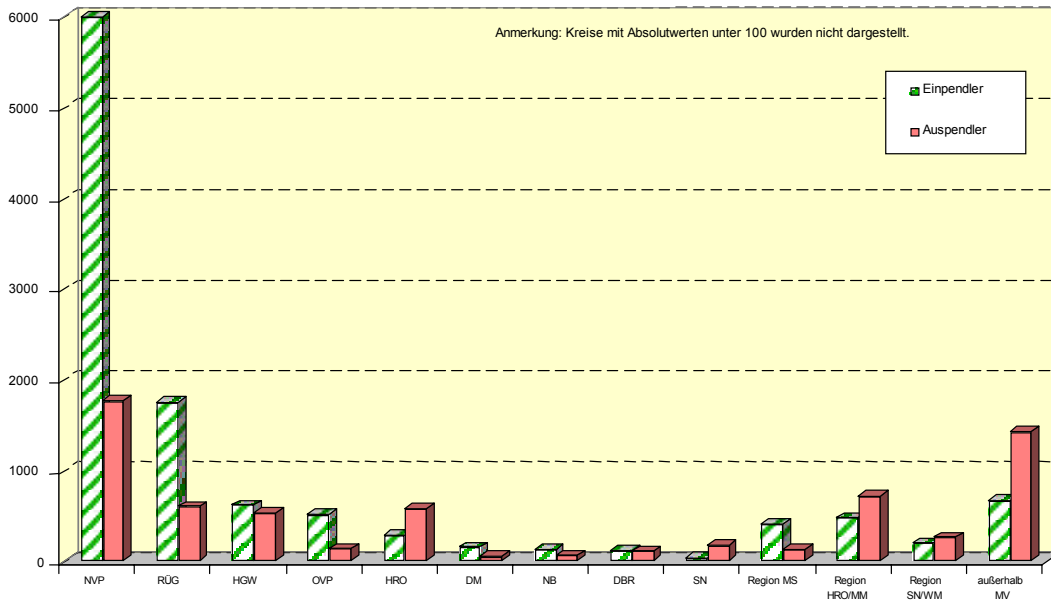
	Beschäftigte am Arbeitsort	Arbeitnehmer am Wohnort	Auspender insg.	Einpendler insg.	Pendlersaldo
Stralsund	25.515	21.036	5.872	10.351	4.479
Grimmen	5.153	4.431	2.020	2.742	722
Greifswald	23.683	20.676	6.680	9.687	3.007

Quelle: Arbeitsamt Stralsund: Pendler in kommunaler Gliederung, Stand Ende 06/1999.

Die Daten im Pendlerbericht sind nur auf Kreisebene aufgeführt und liegen somit für Grimmen leider nicht vor, bestätigen aber die zuvor genannten Aussagen der hohen Arbeitsplatzzentralität der Städte Stralsund und Greifswald (vgl. Abb. 4 bis Abb. 5).

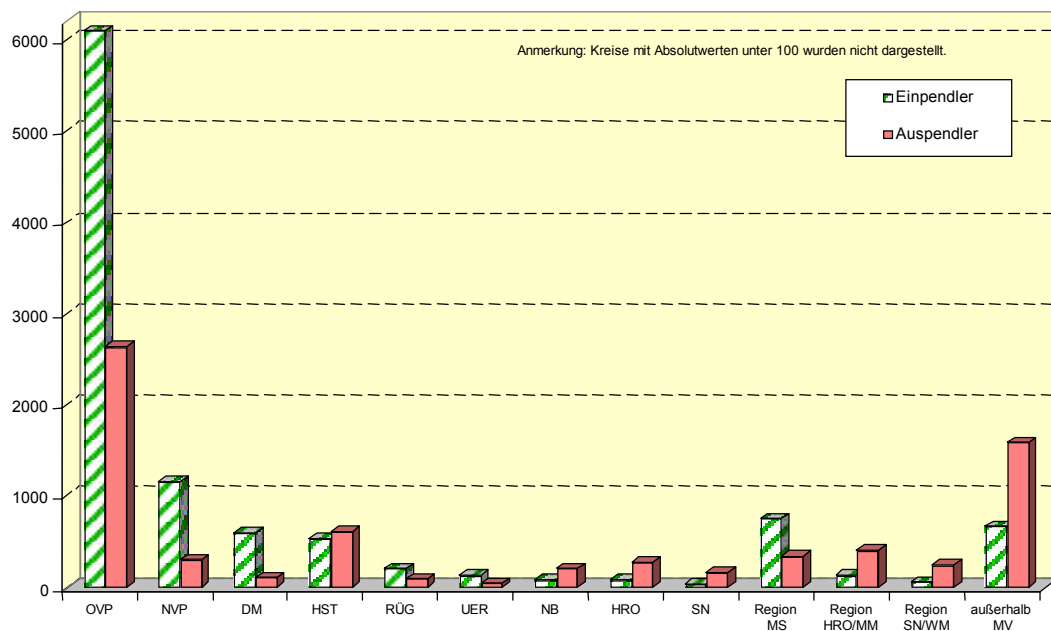
Beachtenswert sind ferner die ausgeprägten negativen Fernpendlersalden (hier definiert als: außerhalb MV), die auf das Problem der fehlenden Arbeitsplätze hinweisen und gleichzeitig die Gruppe der potenziellen Abwanderer aufzeigt.

Abbildung 4: Pendlerverflechtungen Stralsund: Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte Berufspendler – Kreisebene (30.06.2001)



Quelle: Stat. Landesamt M-V: Pendlerbericht, Schwerin, 2003.

Abbildung 5: Pendlerverflechtungen Greifswald: Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte Berufspendler – Kreisebene (30.06.2001)



Quelle: Stat. Landesamt M-V: Pendlerbericht, Schwerin, 2003.

3.3 Sozioökonomische Strukturanalyse

Die Typisierung ländlicher Räume seitens des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung (BBR) charakterisiert die Region Vorpommern als „strukturschwach mit sehr starken Entwicklungsproblemen“⁶⁰. Positive Momente werden in den beinahe flächendeckenden Potentialen im Tourismus gesehen, den küstenferneren Gebieten werden zudem durch die flächenmäßig großen Agrarbetriebe gute Einkommensmöglichkeiten in der Landwirtschaft zugesprochen.

Ergänzend zu dieser qualitativen Einschätzung der BBR folgt eine sozioökonomische Strukturanalyse, die sich an einem dreiteiligen räumlichen Raster orientiert: Erstens ein interregionaler statistischer Vergleich der Region Vorpommern mit ihren Landkreisen und kreisfreien Städten mit den durchschnittlichen Landes- und z.T. mit den Bundeswerten, zweitens ein intraregionaler Vergleich Vorpommerns anhand der Raumkategorien:

- Stadt-Umland-Regionen,
- Ländlicher Raum mit starker Wirtschaftsbasis im Tourismus,
- Besonders strukturschwacher ländlicher Raum: Landstädte,
- Besonders strukturschwacher ländlicher Raum: dünn besiedelte Landgemeinden

und drittens ebenfalls eine intraregionale Untersuchung der mehrpoligen Stadt-Umland-Region Stralsund – Grimmen – Greifswald, um dem Thema Stadt-Umland-Kooperation als Schwerpunkt dieser Arbeit bereits in der sozioökonomischen Datenanalyse gerecht zu werden. – Die Daten beruhen größtenteils auf Angaben des Statistischen Landesamtes MV und des Statistischen Bundesamtes. Werden andere Datenquellen genutzt, wird dies entsprechend kenntlich gemacht.

Als einführender Überblick dient die Tabelle 2, die wichtige sozioökonomische Kennzahlen Vorpommerns den bundesdeutschen Werten gegenüberstellt.

⁶⁰ Vgl. BBR: ROB 2000, 2000, S. 65.

Tabelle 2: Vergleich Planungsregion Vorpommern – BRD

Indikator	Vorpommern	Deutschland	Relation Vorpommern/ Deutschland
Bevölkerung (2002)	496.611	82.543.000	0,6
Fläche (in km ² , 2002)	6.766	357.022	1,9
Bevölkerungsdichte (2002)	72	230	31,3
Studierendenquote (Anteil der Studenten an Uni+FH an Bevölkerung; WS 2001/2002)	2,0	2,0	100,0
Arbeitslosenquote (2002)	22,5	10,8	208,3
BIP je Erwerbstätigen (2000)	34.798	50.900	68,4
Anteil der Beschäftigten im Primären Sektor (2002)	4,1	1,3	315,4
Anteil des Öko-Landbaus an der LNF (2001)	11,4	2,4	475,0
Gästeübernachtungen je 1.000 Ew (2002)	22.212	3.962	560,6
Durchschnittliche EW je Gemeinde (2002; für Dt. 2001)	1.749	6.145	28,5
Gemeindliche Steuereinnahmen in € je Ew (2001)	245	656	37,3

Quellen:

Stat. Jahrbücher des Bundes und des Landes M-V, verschiedene Jahrgänge, Wiesbaden und Schwerin.

Allein diese kurze Gegenüberstellung zeigt einige prägnante Besonderheiten Vorpommerns auf:

- Mit knapp 500.000 Einwohnern und einer aus bundesdeutscher Perspektive eher ländlichen Strukturierung (niedrige Bevölkerungsdichte und verbleibender relativ hoher Anteil der Beschäftigten im Primären Sektor) nimmt Vorpommern eine eher unbedeutende Rolle ein.
- Sozioökonomische Problemlage: doppelt so hohe Arbeitslosenquote wie im Bundesdurchschnitt, nur knapp 70 % des bundesdeutschen Niveaus beim BIP je Erwerbstätigen.
- Sehr interessante und vielseitige Entwicklungsperspektiven, die sich in der wichtigen überregionalen Tourismusfunktion Vorpommerns und in der hohen Bedeutung des ökologischen Landbaus an der Flächenbewirtschaftung mit allen positiven Konsequenzen für ein zukunftsfähiges Marketing beispielhaft aufzeigen lassen.
- Ebenfalls – obwohl auf den ersten Blick nicht ersichtlich – lässt sich die Studierendenquote positiv interpretieren. Wenn man berücksichtigt, dass die Hochschulen in Stralsund

und Greifswald eine - trotz aller Schwierigkeiten - sehr positive Entwicklung vollzogen haben (vgl. Abbildung 18).

- Eine ausgeprägte Unterkapitalisierung der öffentlichen und privaten Hand. So erreicht der Anteil der gemeindlichen Steuereinnahmen - gemessen am Bundesdurchschnitt - lediglich 37 %.
- Auffällig ist weiterhin die enorm kleinteilige Gemeindegröße, - eine vorpommersche Gemeinde erreicht lediglich knapp 30 % der Bevölkerungsgröße einer deutschen Durchschnittsgemeinde.

3.3.1 Bevölkerung

Ein Vergleich mit der bundesdeutschen Entwicklung zeigt die sich öffnende Schere zwischen wachsenden gesamtdeutschen Werten und unseren sinkenden Landes- bzw. Regionalwerten. Die Region Vorpommern hat zwischen 1950 und 2002 über 21 % der Bevölkerung verloren. Die Bevölkerungszahl in Deutschland hingegen konnte im gleichen Zeitraum um 20 % zulegen. Im Vergleich zum Landesdurchschnitt (-14 %) verlor Vorpommern mehr Bevölkerung, wobei die Abbildung 6 in Verbindung mit der Tabelle 3 zeigt, dass diese Bevölkerungsentwicklung zeitlich und räumlich hochgradig differenziert abläuft. So sind beide kreisfreien Städte trotz erheblicher Bevölkerungsverluste nach 1989 immer noch über dem Ausgangswert von 1950. Der Ausbau Stralsunds als bedeutender Werftstandort in der DDR begann bereits 1948 mit der Gründung der Volkswerft,⁶¹ während Greifswald erst Mitte der 60er Jahre industrialisiert wurde.⁶² *„Seit 1964 wurde der Plan verfolgt, Greifswald zum zweiten Zentrum im Bezirk Rostock zu machen, um den seit 1950 stark zurückgebliebenen, strukturschwachen Raum Vorpommern endlich in die Entwicklung der modernen sozialistischen Gesellschaft einzubeziehen.“*⁶³

So wurde mit der Standortentscheidung und dem Bau des Kernkraftwerks ‚Bruno Leuschner‘ in Lubmin im Jahre 1967 und der Entscheidung Greifswald zum Wohnstandort für die Beschäftigten des Kernkraftwerkes⁶⁴ zu machen, die Basis für einen rasanten Bevölkerungsanstieg gelegt, der durch den zeitgleichen Aufbau des Nachrichtenelektronik-Werkes (NEG) unterstützt wurde. Anfang der 80er Jahre verlangsamte sich dieser Anstieg, die gesamtwirtschaftliche Stagnation wirkte sich auch auf Greifswald aus: *„Die Stadt hörte auf zu wachsen. Statt bei geplanten 80.000 lagen die Einwohnerzahlen bei nur rund 65.000 ständigen Bewohnern. Die unerledigten, aber dringend notwendigen Projekte wie das Klinikum oder die Umge-*

⁶¹ Vgl. Ewe: Stralsund, 1981, S. 193.

⁶² Vgl. Matthiesen: Greifswald unter Sowjetischer Besatzung und in der DDR, 2000, S. 151.

⁶³ Matthiesen: Greifswald unter Sowjetischer Besatzung und in der DDR, 2000, S. 152.

⁶⁴ Vgl. EWN: Die Chronik des Kernkraftwerkes Greifswald 1967-1990, 2002, S. 8. - Alternativ dazu wurde ebenfalls das näher gelegene Wolgast in Betracht gezogen, letztendlich jedoch verworfen.

hungsstraße kamen nicht mehr zügig voran, das Betonplattenwerk experimentierte mit Magerbeton, das Bautempo an den neuen Reaktoren in Lubmin verlangsamte sich merklich.“⁶⁵

Der ökonomische Einbruch nach der Währungsunion führte zur Schließung zahlreicher Betriebe. Am Beispiel Stralsund liest es sich folgendermaßen: „Anfang 1992 schloß die Molkerei ihre Pforten – 360 Beschäftigte verloren ihre Arbeit. Die Zuckerfabrik feierte im gleichen Jahr ihr 100-jähriges Jubiläum – doch danach folgte das Aus und 150 Stamarbeiter sowie ein Vielfaches an Saisonarbeitern verloren ihre Existenzgrundlage. Dunkle Wolken zogen auch über der Volkswerft auf – mehrmals drohte die Schließung. Von den 8400 Beschäftigten im Jahre 1987 hatten 10 Jahre später nur noch 1250 Arbeit. Betriebe wie ESKO, Kermi, Fleischwirtschaft und Blechpackungswerk gibt es nicht mehr.“⁶⁶

Mit der Schrumpfung bzw. gar dem Niedergang dieser arbeitsplatzintensiven Industrien und dem Verlust zahlreicher weiterer Arbeitsplätze nach 1989 sank auch die Bevölkerungszahl aufgrund starker Abwanderung in prosperierende Wirtschaftsregionen einerseits und andererseits durch die seit Anfang der 90er Jahre eingesetzte Wohnsuburbanisierung. So haben z.B. die beiden Mantelkreise Ostvorpommern (-7 %) und Nordvorpommern (-5 %) aufgrund der Wohnsuburbanisierung aus den kreisfreien Städten nur geringe Rückgänge zwischen 1990 und 2002 hinnehmen müssen, während Stralsund 19 % und Greifswald 21 % seiner Bevölkerung verlor.

Allerdings sind die Einwohner mit Zweitwohnsitz in diesen Zahlen nicht erfasst, was insbesondere bei den insgesamt 7.250 Studenten in Greifswald und 2.801 FH- Studenten in Stralsund (Stand: Sommersemester 2003), von denen nur die wenigsten einen Hauptwohnsitz in Greifswald bzw. Stralsund gemeldet haben, von Bedeutung ist, zumal die Entwicklung der Studentenzahlen entgegengesetzt zur Bevölkerungsentwicklung verläuft (vgl. Abbildung 18).

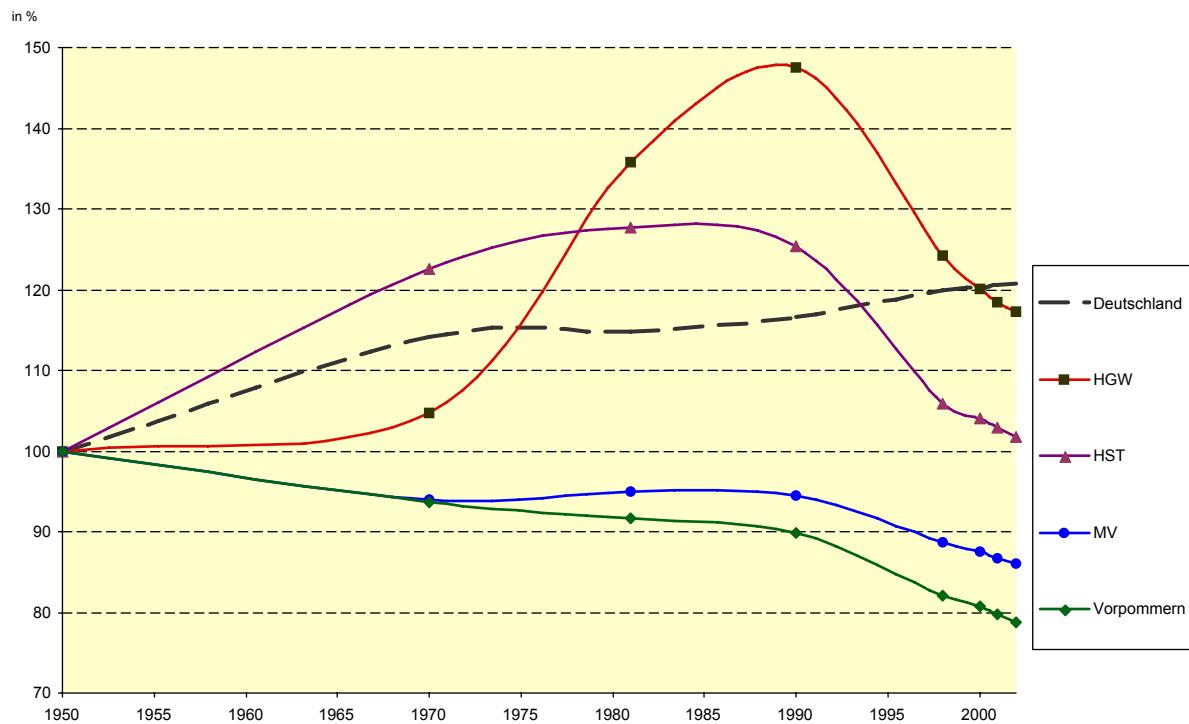
Tabelle 3: Bevölkerungsentwicklung (31.12.1950 bis 31.12.2002)

	31.12.1950	01.01.1971	31.12.1981	03.10.1990	31.12.1998	31.12.2000	31.12.2001	31.12.2002	1950 bis 2002 in %	1990 bis 2002 in %
Greifswald	45.190	47.334	61.388	66.658	56.156	54.236	53.533	52.994	17,3	-20,5
Stralsund	58.303	71.489	74.421	73.053	61.711	60.663	59.970	59.290	1,7	-18,8
Nordvorpommern	166.041	138.238	128.293	122.289	119.717	118.878	117.722	116.474	-29,9	-4,8
Ostvorpommern	158.050	138.125	127.587	121.016	115.153	114.618	113.623	112.610	-28,8	-6,9
Rügen	88.412	86.866	84.539	85.970	76.927	75.386	74.402	73.611	-16,7	-14,4
Uecker-Randow	114.466	108.027	101.903	97.158	87.442	85.086	83.459	81.632	-28,7	-16,0
Vorpommern	630.462	590.079	578.131	566.144	517.106	508.867	502.709	496.611	-21,2	-12,3
Mecklenburg-Vorpommern	2.028.206	1.904.909	1.925.496	1.915.165	1.798.689	1.775.703	1.759.877	1.744.624	-14,0	-8,9
Deutschland	68.377.000	78.069.000	78.449.000	79.753.000	82.037.000	82.259.500	82.440.300	82.543.000	20,7	3,5

⁶⁵ Matthiesen: Greifswald unter Sowjetischer Besatzung und in der DDR, 2000, S. 154.

⁶⁶ Bijkerk: Die Wende und danach, 2001, S. 45.

Abbildung 6: Bevölkerungsentwicklung (31.12.1950 bis 31.12.2002, Index: 31.12.1950=100)



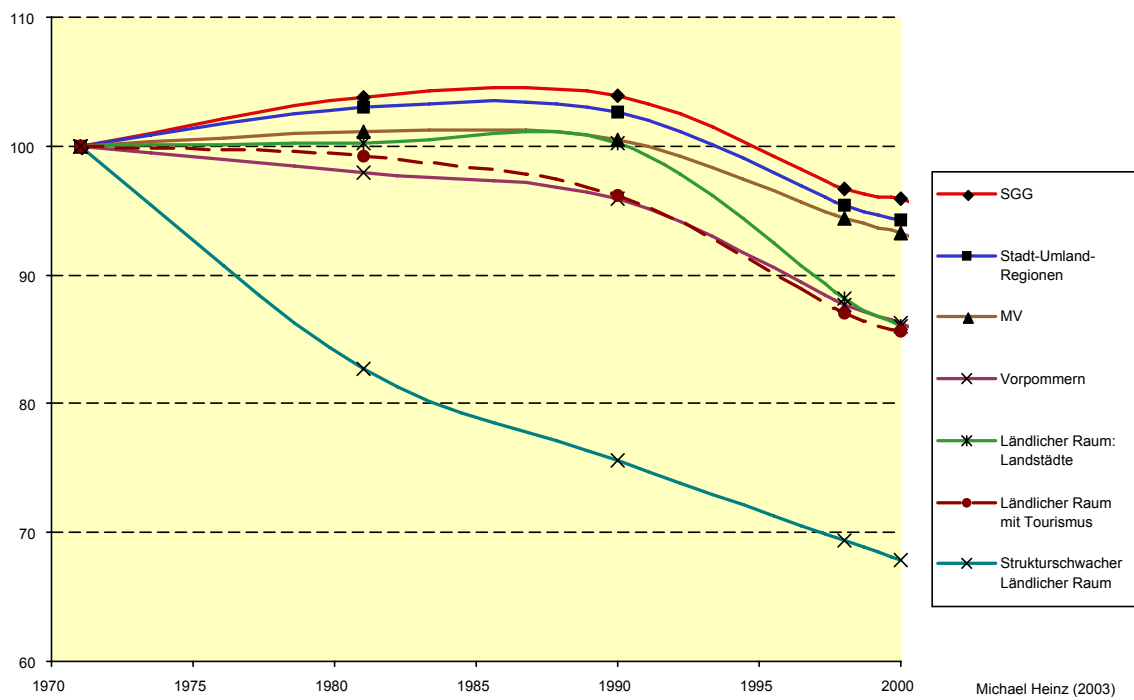
Die räumliche Differenzierung Vorpommerns anhand einer funktionalen und nicht nach einer rein administrativen Gliederung ergibt bei der Bevölkerungsentwicklung zwischen 1971 und 2000 folgendes Bild (vgl. Abbildung 7):

- Zwar verlieren alle Raumkategorien an Bevölkerung, doch werden die starken Verluste der kreisfreien Städte nach 1989 durch die Einbeziehung der Umlandbereiche deutlich relativiert, da genau in diesen Umlandgemeinden Zuzug aus den Städten stattfand, wie die Bevölkerungsentwicklung in der Stadt-Umland-Region Stralsund - Grimmen - Greifswald verdeutlicht (vgl. Karte 8). Sie verzeichnen insgesamt noch die günstigste Bevölkerungsentwicklung, wobei Stralsund - Grimmen - Greifswald ohne die Stadt-Umland-Region „Ueckerstadt“ noch etwas besser abschneidet und im Vergleich zu 1971 lediglich 4 % seiner Einwohner verloren hat. Auch der Bevölkerungsverlust von 7,5 % nach 1990 der Stadt-Umland-Region Stralsund-Grimmen-Greifswald relativiert die allgemeinen und in der öffentlichen Wahrnehmung diskutierten Szenarien zum Bevölkerungsverlust der Städte deutlich. Dies gilt um so mehr, wenn man berücksichtigt, dass sowohl Greifswald als auch Stralsund mit sehr kleinen Stadtterritorien (Stralsund: 39 km², Greifswald: 50 km²) für Mittelstädte zwischen 50.000 und 70.000 Einwohnern nur über sehr geringe Erweiterungsflächen für die nach 1990 begonnene Wohnsuburbanisierung verfügen und somit automatisch eine Wanderung in die administrativ von den Städten getrennten, aber funktional mit ihr verbundenen Umlandgemeinden, einsetzte.⁶⁷

⁶⁷ Nähere Beschreibung zu Greifswald und Umland: Vgl. Heinz: Stadt-Umland-Region Greifswald, 1999, S. 132 ff. / Nähere Beschreibung zu Stralsund und Umland: Vgl. Klüter ; Röber: Stralsund und sein Umland, 2001, S. 66.

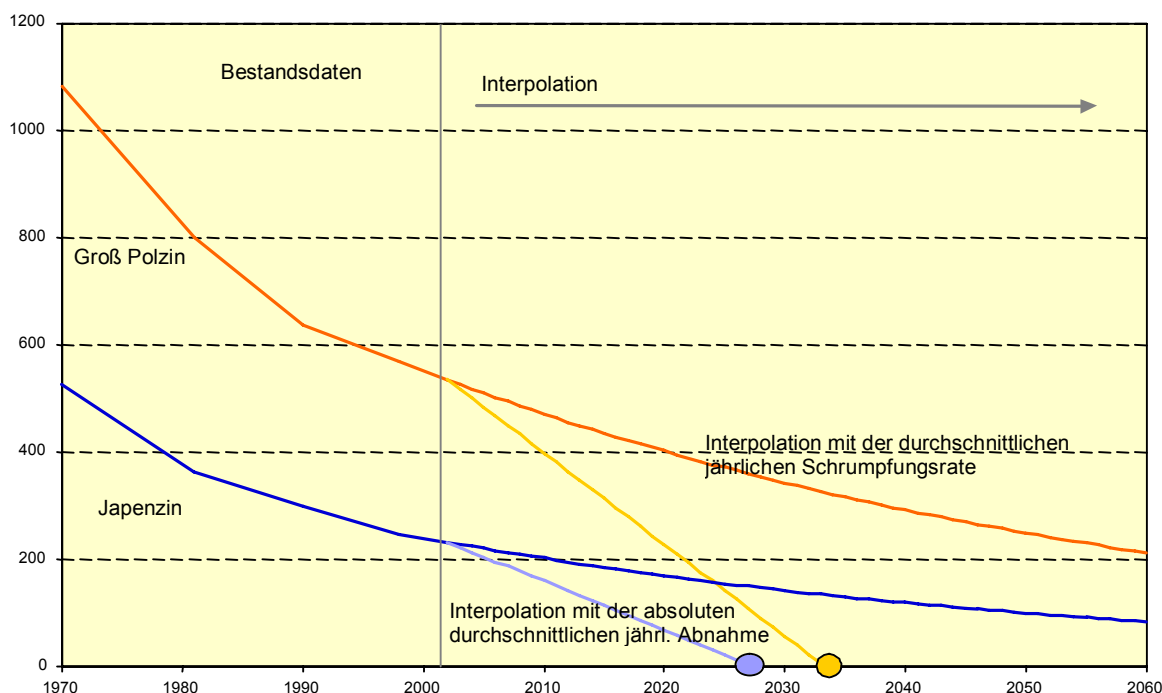
- Während die Landstädte bis 1990 im Sinne einer Bevölkerungs-Konzentrationspolitik⁶⁸ zu DDR-Zeiten eine Stabilisierung erreichen konnten, verliert genau diese Raumkategorie nach der Wende relativ am schnellsten an Bevölkerung. Besonders starke Verluste haben z.B. die Städte Bergen (-20%), Wolgast (-20%), Anklam (-17%) und Pasewalk (-17%) hinzunehmen.
- Bei der Raumkategorie „besonders strukturschwacher ländlicher Raum“ macht sich die Wende 1989 bei den Absolutzahlen nicht bemerkbar; bislang ungebremsst hat sich die Bevölkerung in knapp 30 Jahren um über 30 % reduziert. Eine Interpolation der Bevölkerungsentwicklung seit 1971 ergibt für einige bereits einwohnerschwache Landgemeinden ein Wüstfallen in ca. 30 Jahren (vgl. Abbildung 8)

Abbildung 7: Bevölkerungsentwicklung in den vorpommerschen Raumkategorien (01.01.1971 bis 31.12.2000, Index: 1971=100)



⁶⁸ Vgl. Känel von: Grundzüge der Siedlungsstruktur in den Nordbezirken der DDR 1975, S. 63.

Abbildung 8: Interpolation der Bevölkerungsentwicklung der Landgemeinden Japenzin und Groß Polzin



Selbst in relativer Stadtnähe innerhalb der Stadt-Umland-Region Stralsund – Grimmen – Greifswald hat sich die Bevölkerungszahl einiger Gemeinden in den vergangenen 30 Jahren nahezu halbiert, z.B. Stoltenhagen (-48 %) bei Grimmen, Karnitz (-48 %) auf Rügen, Wrangelsburg (-44 %) südöstlich von Greifswald oder auch Horst (-43 %) genau zwischen Stralsund und Greifswald (vgl. Karte 8).

Interessant ist die in diesem Zeitraum noch positive Entwicklung Greifswalds (+12 %), d.h. die demographischen Auswirkungen der strukturpolitischen Maßnahmen der DDR-Zeit überwiegen noch die Abwanderungs- und Suburbanisierungstendenzen nach der Wende 1989. Anders bei den direkten Umlandgemeinden: Hier sind es die Wohnsuburbanisierungsgewinne, die die schrumpfende Bevölkerungsentwicklung bis 1989 bei weitem überragen und zu einem Wachstumsbereich um die kreisfreien Städte Stralsund und Greifswald führen, der in der Karte 9 naturgemäß viel deutlicher zum Ausdruck kommt. Als Beispiel sei nur auf die Greifswalder Randgemeinde Wackerow hingewiesen, die zwischen 1970 und 1990 von 734 auf 468 Einwohner schrumpfte (-36 %), von 1990 bis 2002 allerdings einen Sprung auf 1.351 Einwohner machte (+210 %).

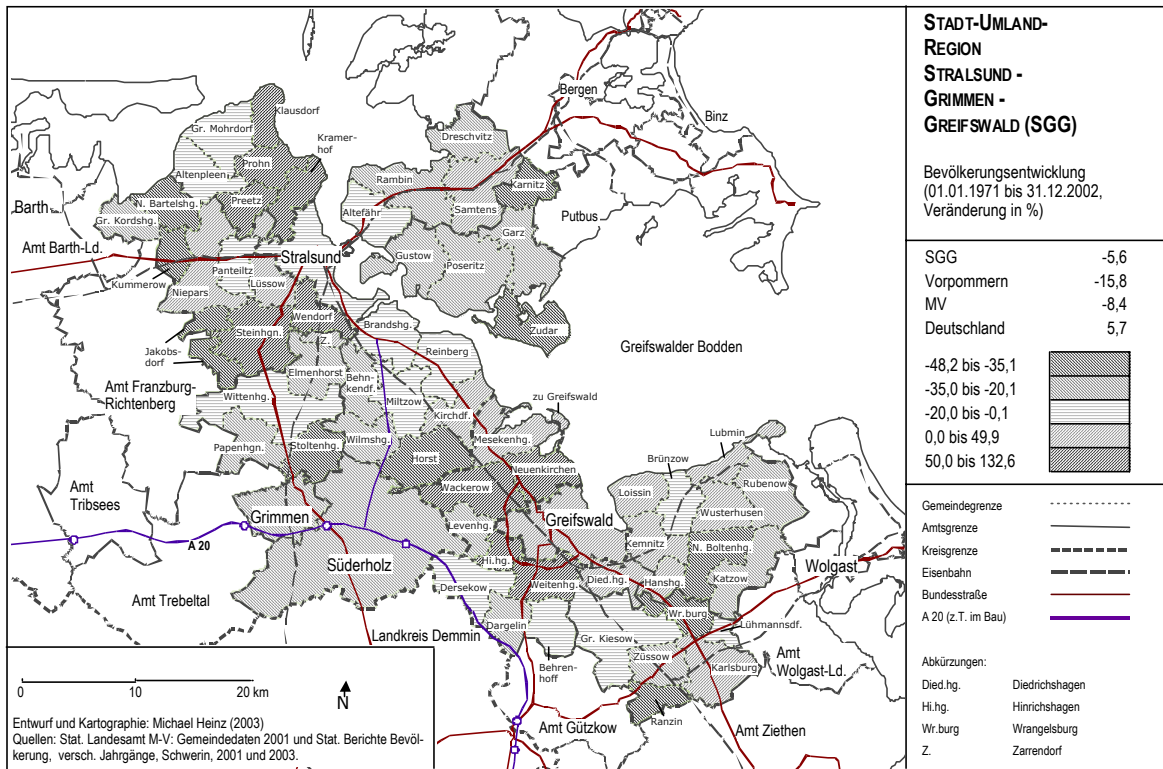
Auffällig ist, dass sich die Bevölkerungsgewinne im Stralsunder Umlandbereich sehr stark auf das Festland beschränken. Lediglich die Gemeinden, die verkehrsgünstig an der B 96 liegen, scheinen den infrastrukturellen Engpass der schlechten Rügenanbindung⁶⁹ ansatzweise kompensieren zu können.

Wie schnell und mit welchen strukturellen Umbrüchen in den Dörfern und Dorfbildern Wohnsuburbanisierung in den Jahren nach der Wende tatsächlich abgelaufen ist, verdeutlichen die klassischen „Suburbanisierungsdörfer“ der Stadt-Umland-Region Wackerow (direktes Greifswalder Umland) und Wendorf (direktes Stralsunder Umland), die beide eine Verdreifachung der Bevölkerungszahl von 1990 aufweisen. Faktisch lief diese rasante Entwicklung gar in wenigen Jahren Mitte bis Ende der 90er Jahre ab, als die ausgewiesenen B-Plan-Gebiete vermarktet und bebaut wurden. Seit Ende der 90er Jahre hat sich der Bevölkerungsgewinn der Umlandgemeinden deutlich verringert, da einerseits die erste große Nachfragewelle nach „Einfamilienhäusern im Grünen“ befriedigt ist, andererseits die kreisfreien Städte nunmehr zahlreiche Reserven der Binnenentwicklung mit attraktiven Angeboten auch für das Segment der Einfamilienhäuser auf dem Markt platzieren konnten und somit verstärkt Nachfrager auch im eigentlichen administrativen Stadtgebiet ihrem Wunsch nach einem Einfamilienhaus nachkommen können.

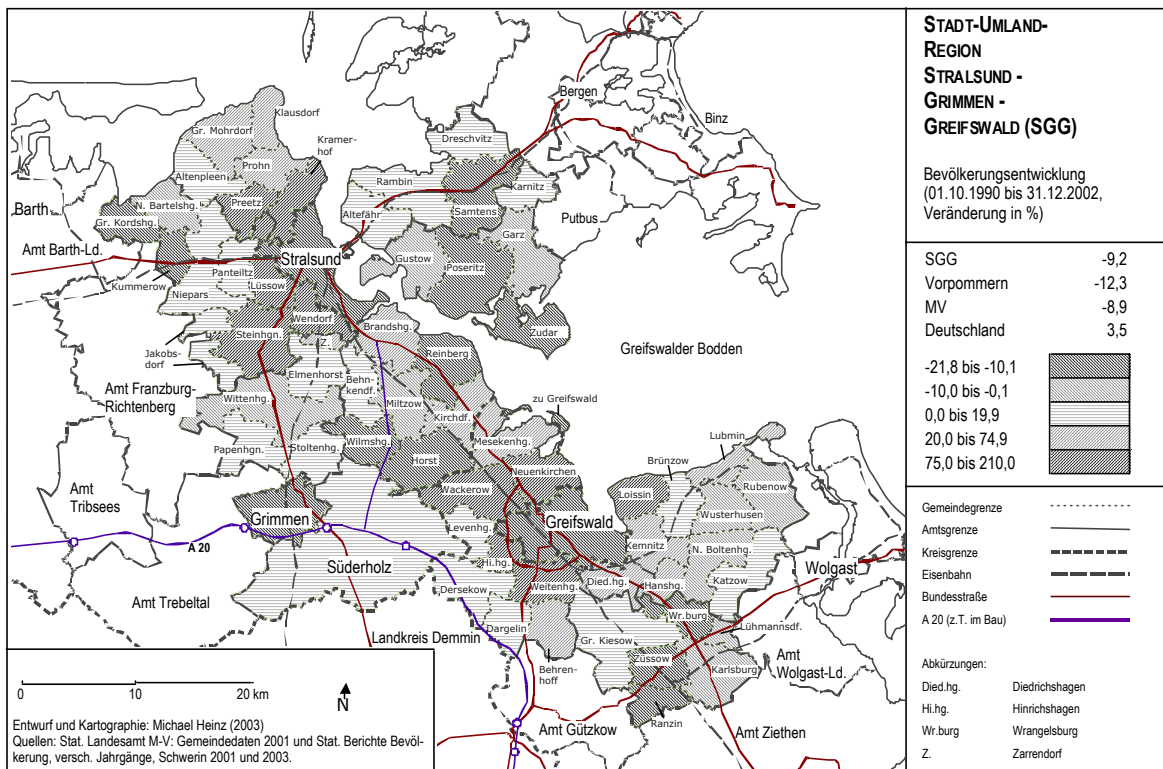
So musste z.B. Weitenhagen mit einem Wachstum von 143 % zwischen 1990 und 2000 zwischen 2000 und 2002 einen leichten Rückgang verzeichnen. Die gleiche Tendenz trifft für weitere in den 90er Jahren exponierte Suburbanisierungsgemeinden wie Steinhagen, Kirchdorf, Hanshagen und Brünzow zu, wobei die Abnahme zwischen 0,3 (Hanshagen) und 2,8 % (Stoltenhagen) beträgt. Die Wohnsuburbanisierung kann demnach größtenteils als abgeschlossen bezeichnet werden. Zahlreiche B-Plan-Gebiete in den Umlandgemeinden, die Mitte der 90er Jahre auf den Markt kamen, sind immer noch nicht komplett vermarktet (z.B. Züssow, die Vermarktung in Levenhagen wurde eingestellt). Selbst bei hochwertigen Wohngrundstücken (z.B. Seeparkwiesen in der Gemeinde Mesekenhagen) verläuft die Vermarktung der Grundstücke trotz Vermarktungsoffensive über Bauherrentage und regelmäßiger Anzeigenschaltung sehr schleppend.

⁶⁹ Die Insel Rügen ist bislang lediglich durch eine zweispurige Straße an das Festland angebunden. Diese Straße ist v.a. zu den Hauptverkehrszeiten, am Wochenende und in den Sommermonaten sehr stauträchtig.

Karte 8: Bevölkerungsentwicklung (01.01.1971 bis 31.12.2002)



Karte 9: Bevölkerungsentwicklung (01.10.1990 bis 31.12.2002)



Faktoren der Bevölkerungsentwicklung:

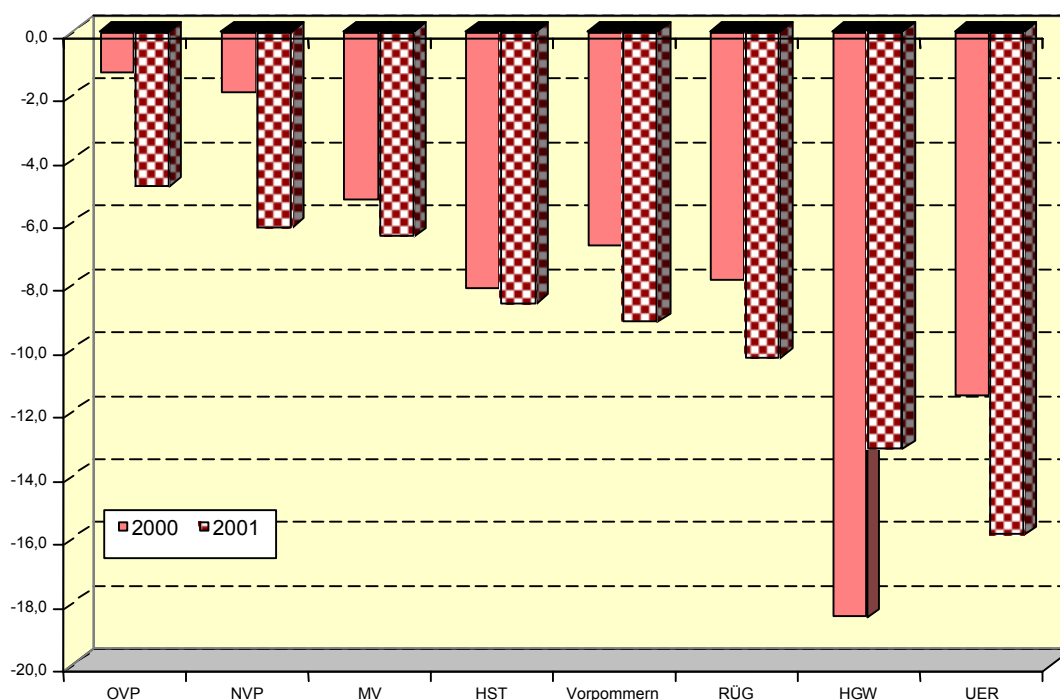
Die Darstellung Vorpommerns als generelles Abwanderungsgebiet in der politischen und medialen Diskussion⁷⁰ bedarf zumindest einer räumlichen Differenzierung. Der Wanderungssaldo weist z.B. für Ostvorpommern im Jahr 2001 (-4,9) im Vergleich zu den anderen Kreisen der Planungsregion gemeinsam mit dem anderen Mantelkreis Nordvorpommern (-6,2) noch relativ moderat negative Werte aus, die noch über dem Landesdurchschnitt von -6,5 liegen. Dabei profitieren die Mantelkreise nach wie vor von den Wohnsuburbanisierungseffekten, die von den beiden kreisfreien Städten ausgehen (vgl. Karte 10). Der errechnete Mittelwert der Jahre 2000 und 2001 zeigt deutliche Migrationsgewinne in Umlandgemeinden der Städte, wobei sich auch auf dieser Maßstabsebene manifestierte Strukturunterschiede verdeutlichen lassen. Zwischen den beiden kreisfreien Städten schiebt sich ein Riegel, von Grimmen ausgehend über Wilmshagen, Miltzow, Reinberg bis auf die Insel Rügen mit Poseritz und Zudar, die offenbar nicht in die sog. ‚Speckgürtel‘ Stralsunds und Greifswalds bzw. gar Grimmens gehören. Dieser Problembereich von Grimmen nach Norden über den Strelasund bis auf den südöstlichen Inselteil des Untersuchungsgebietes lässt sich ebenfalls aus den Karten zur Bevölkerungsentwicklung ableiten (vgl. Karte 8 und Karte 9).

Die relativ günstige Situation des Landkreises Ostvorpommern lässt sich aber nicht nur über das Stadt-Umland-Phänomen erklären, sondern hier beginnt auch langsam auf der Insel Usedom eine „Inwertsetzung“ des hohen Freizeit- und Wohnpotentials, die sich durch stärkeren Zuzug im Vergleich zum Wegzug ausdrückt, wie Karte 11 belegt. Dabei sind es neben Seebädern an der Außenküste (v.a. Heringsdorf, Koserow, Zinnowitz, Bansin) auch Gemeinden in „zweiter Reihe“, die noch über Entwicklungsflächen verfügen (z.B. Neppermin, Korswandt, Garz).

Der Landkreis Uecker-Randow, ohne nennenswerten Tourismus (vgl. Abbildung 31) und ohne Mantelkreis-Funktion hat gemeinsam mit Greifswald die stärksten Abwanderungen zu verzeichnen.

⁷⁰ Vgl. Die Zeit: „Der menschenleere Osten – reale Zukunftsvision?“, 20. April 2001. / Die Zeit: Dossier: „Land ohne Leute“, 20/2001: „Die Reise in die Zukunft beginnt auf dem Hamburger Hauptbahnhof. Sie führt Richtung Osten, nach Mecklenburg-Vorpommern.“

Abbildung 9: Wanderungssaldo je 1.000 Ew (2000 und 2001)

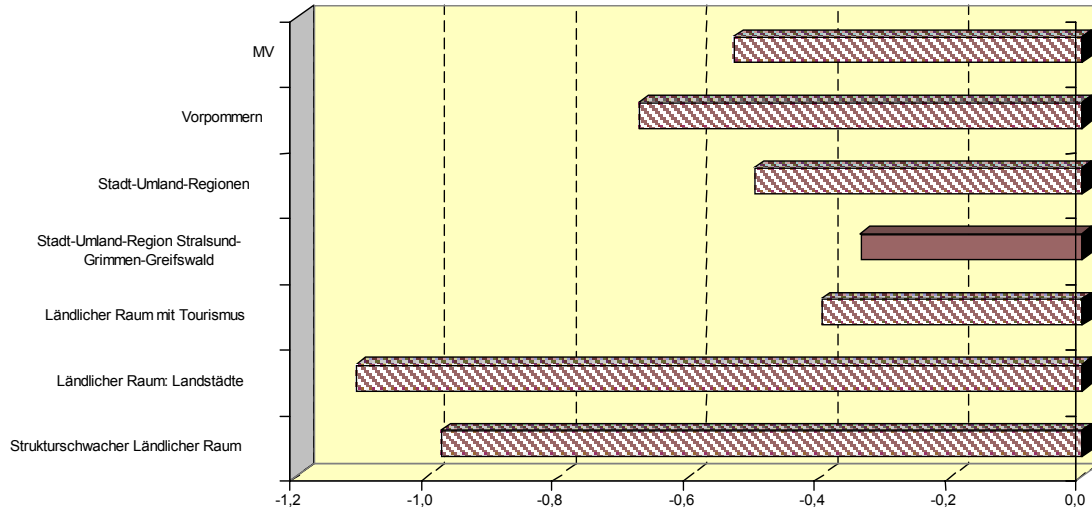


Die stark unterschiedliche Bevölkerungsentwicklung verdeutlicht die notwendige Differenzierung Vorpommerns anhand der Raumkategorien (vgl. Abb. 10): Sehr hohe Wanderungsverluste in den Landstädten (Faktor 2,1 über dem Vorpommern-Durchschnitt) und im strukturschwachen ländlichen Raum (Faktor 1,8), wobei die ländlichen Räume mit Tourismus und die Stadt-Umland-Regionen sogar deutlich besser als der Landesmittelwert abschneiden.

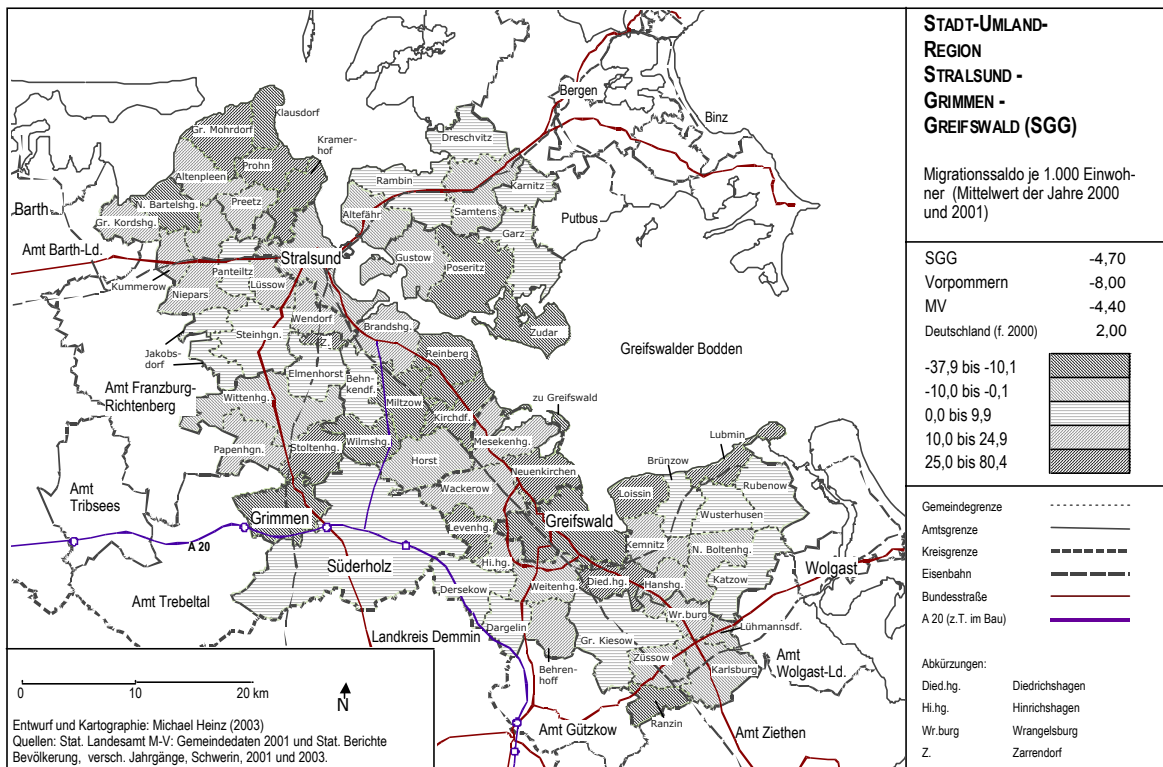
Festgehalten werden muss jedoch, dass der hohe Freizeit- und Wohnwert der Tourismusregionen bislang nur hochgradig räumlich selektiv gewirkt hat. Bei den überregionalen Zuzügen, hier gemessen an den Zuzügen über die Landesgrenzen je 1.000 Ew., schneidet der Landkreis Ostvorpommern inkl. Usedom sogar noch schlechter als Uecker-Randow ab und liegt nur knapp vor Nordvorpommern auf dem zweitletzten Platz (vgl. Abbildung 11). – Die Tourismusregion Rügen scheint hier bereits einen Schritt weiter zu sein, kann sich aber auch noch nicht an den Werten der Universitätsstadt Greifswald messen, woraus die demographisch wichtige Funktion der Universität klar hervor geht.

Bei den Zuzügen insgesamt, also auch innerhalb des Landes MV, liegt Ostvorpommern hingegen hinter Rügen und Greifswald an dritter Stelle, wozu die bereits erwähnten Suburbanisierungsgewinne maßgeblich beitragen.

Abbildung 10: Wanderungssaldo je 1.000 Einwohner der vorpommerschen Raumkategorien (Mittelwert der Jahre 2000 und 2001)



Karte 10: Wanderungssaldo je 1.000 Einwohner (Mittelwert der Jahre 2000 und 2001)



Karte 11: Wanderungssaldo je Einwohner auf der Insel Usedom (Mittelwert der Jahre 2000 und 2001)

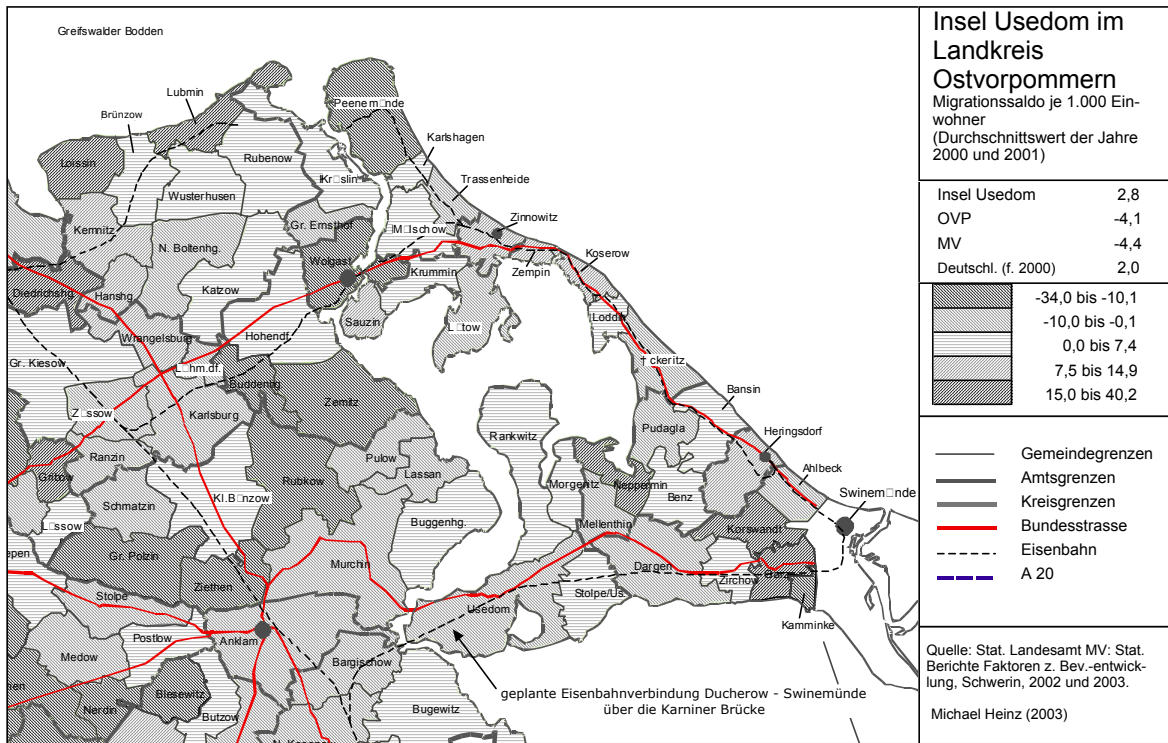
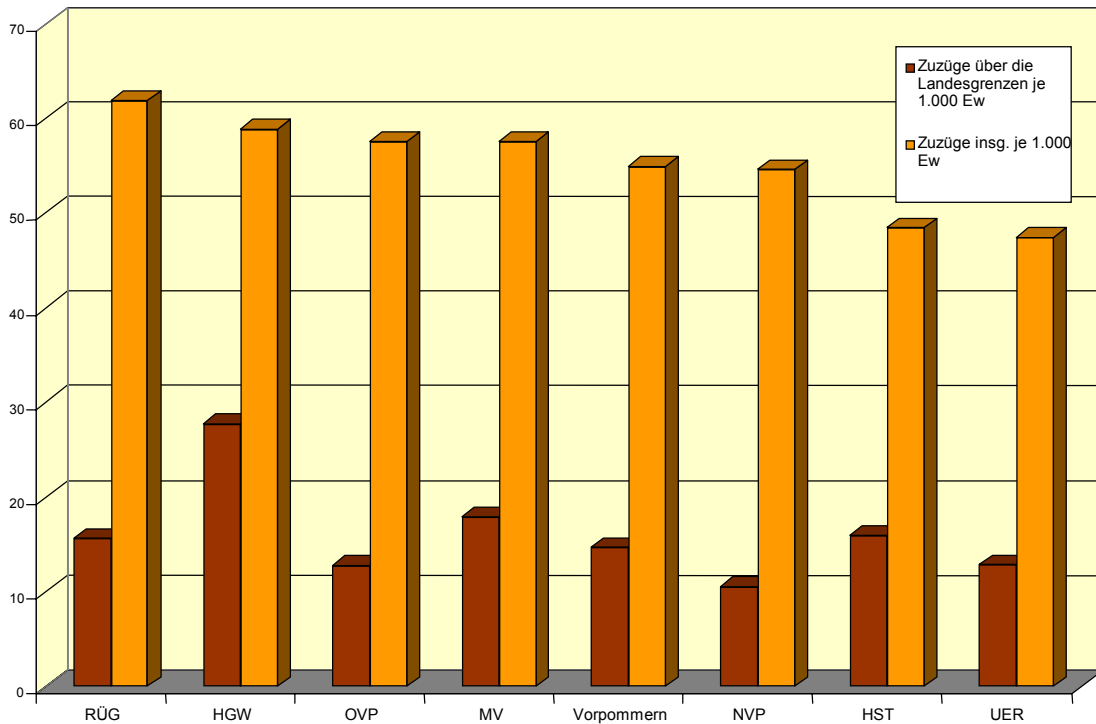


Abbildung 11: Zuzugsintensität über die Landesgrenzen / insgesamt je 1.000 Ew. (2001)

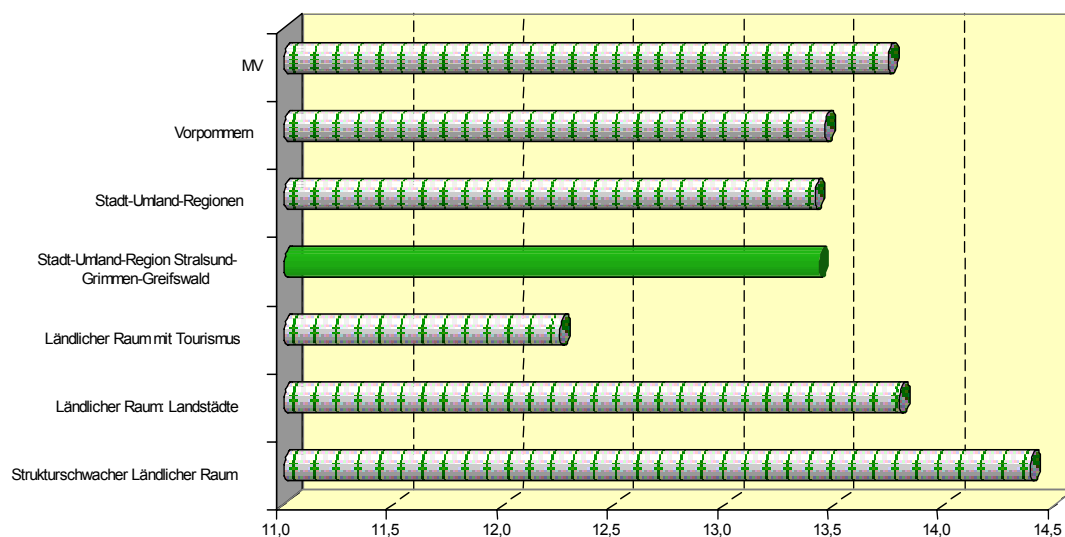


Die Veränderungen der Bevölkerungsbewegungen in ihrer Selektivität lassen sich durch die Analyse der Altersstruktur darlegen. – Die ländlichen Räume mit Tourismus haben sehr niedrige Kinder- und Jugendanteile und entsprechend hohe Anteile der älteren Generation, während die strukturschwachen ländlichen Räume zwar ebenfalls hohe Alten- und niedrige Jugendanteile aufweisen, gleichzeitig jedoch mit Abstand die höchsten Kinderanteile im Vergleich der Raumkategorien haben (vgl. Abbildung 12 - 14).

Der hohe Seniorenanteil in den Tourismusregionen verweist einerseits auf den starken Wegzug junger Menschen aus diesen Gebieten aufgrund mangelnder qualifizierter Arbeitsplätze und andererseits auf den Zuzug von älteren Menschen in diese Gebiete.

Die hohen Anteile der 15 bis unter 30jährigen in der Raumkategorie Stadt-Umland-Regionen ist im Falle von Greifswald und Stralsund durch die überregional Jugend akquirierenden Bildungseinrichtungen der Universität und der Fachhochschule und im Falle der Stadt-Umland-Region „Ueckerstadt“ durch den Bundeswehrstandort zu erklären. Da die Truppenzahlen am Standort Eggessin / Karpin von 1.850 auf 55 reduziert wurden,⁷¹ ist perspektivisch mit einer deutlichen Abnahme in dieser Altersgruppe für die „Ueckerstadt“ zu rechnen.

Abbildung 12: Altersstruktur: Anteil der unter 15jährigen an der Bevölkerung (31.12.2000) - Raumkategorien



⁷¹ Lk UER ; FEG Uecker-Region: Rahmenbedingungen und wirtschaftliche Folgen der Truppenreduzierung, 2001, S. 7.

Abbildung 13: Altersstruktur: Anteil der 15 bis unter 30jährigen (31.12.2000) - Raumkategorien

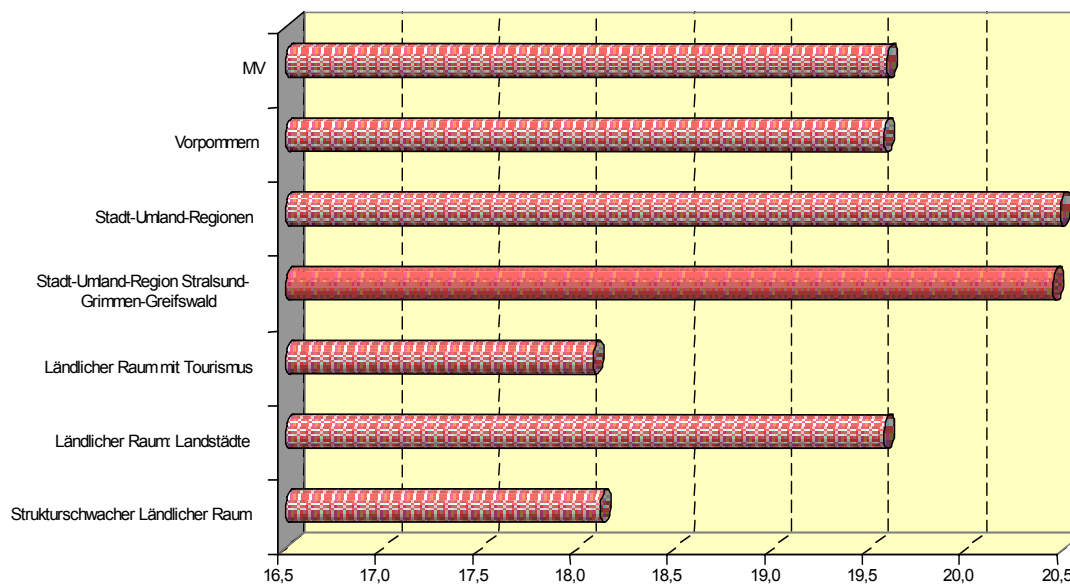
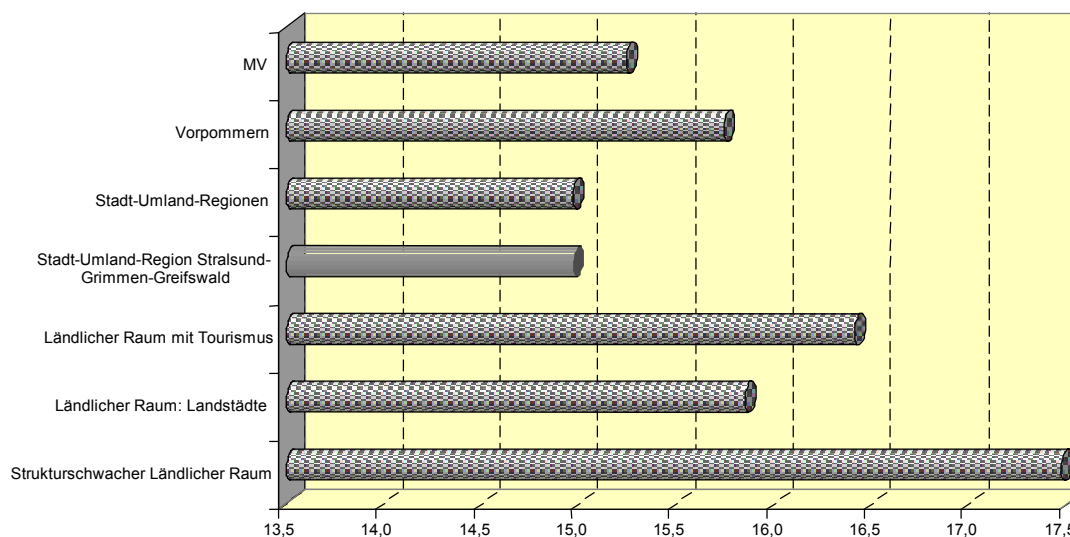


Abbildung 14: Altersstruktur: Anteil der 65 und mehrjährigen (31.12.2000) - Raumkategorien



In den Wohn-Suburbanisierungsgemeinden in direkter Nachbarschaft zu den kreisfreien Städten ist der Anteil der älteren Menschen (65 und älter) sehr niedrig; genau umgekehrt ist das Bild in der Altersgruppe der 15 bis unter 30jährigen. Hier ist der Anteil in den meisten Umlandgemeinden sehr hoch. Noch höher ist der Anteil in der Universitätsstadt Greifswald

mit fast einem Viertel der Bevölkerung in dieser Altersgruppe. Im Vergleich zum Bundesdurchschnitt 14,4 % hat Greifswald 1,6 mal mehr Einwohner in dieser Altersklasse, wobei ein Großteil der Studenten in diese Berechnungen noch nicht eingeflossen sind. In abgeschwächter Form gilt dies auch für Stralsund mit seinen FH- Studenten.

Die räumliche Verteilung des Kinder-Anteils mutet zunächst relativ chaotisch an (vgl. Karte 12), ohne ein klares Stadt-Umland-Muster erkennen zu können. Die maßgebliche Erklärungsdeterminante für diese räumliche Verteilung liegt jedoch bei den Grundschulstandorten. So haben die Gemeinden mit Grundschule wie Elmenhorst, Niepars, Reinberg, Horst, Neuenkirchen, Karlsburg, Süderholz auffällig hohe Kinderanteile. Nicht ins Bild passt hingegen der niedrige Wert der Gemeinde Weitenhagen, wobei genau jener Grundschulstandort z.B. im Vergleich zu Neuenkirchen in ebenfalls direkter Stadtrandlage als gefährdet gilt. Unabhängig davon sind jedoch die niedrigen städtischen Werte sowohl in Stralsund, Grimmen als auch in Greifswald auffällig, wodurch die bekannten biographischen Migrationsmuster – „junge Familien mit kleinen Kindern ziehen ins Grüne“ – auch im Untersuchungsgebiet Bestätigung finden.

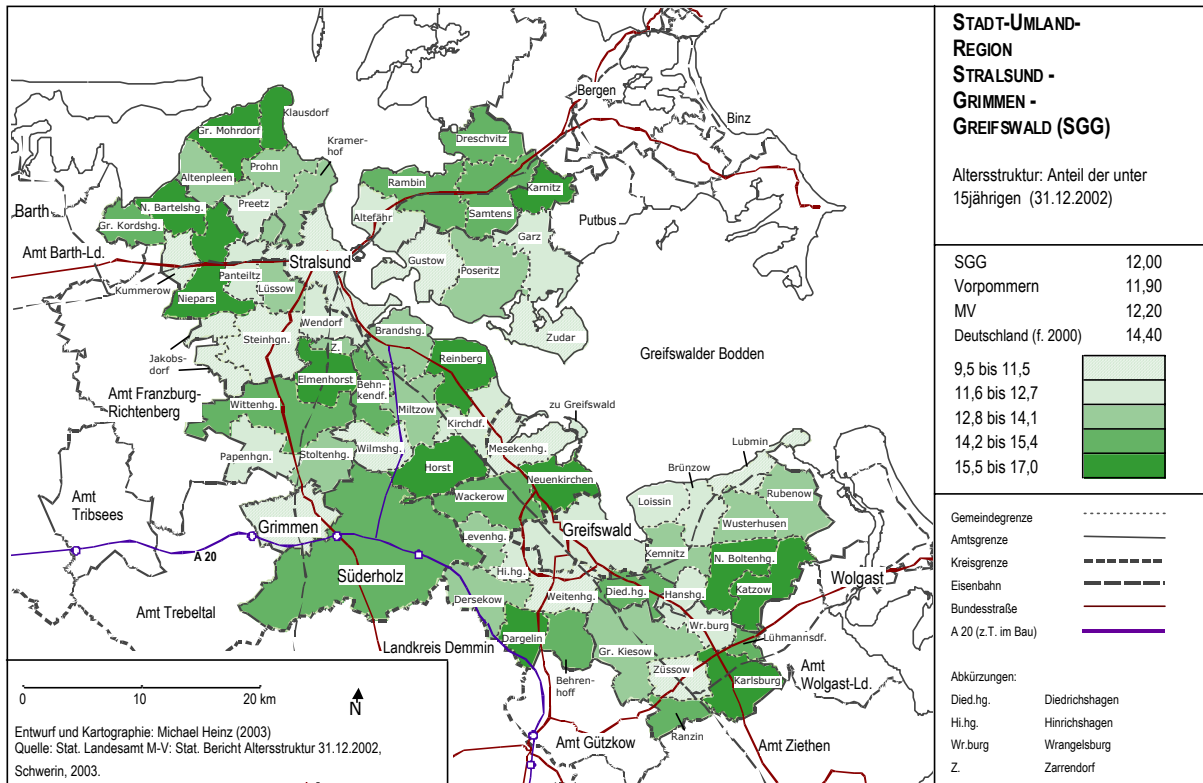
Eine weitere Besonderheit ist das Seebad Lubmin, das sich aufgrund seiner attraktiven Lage am Greifswalder Boden mit Sandstrand sowie der vorhandenen Versorgungs- und medizinischen Infrastruktur zunehmend als Alterswohnsitz von Greifswaldern entwickelt hat, die z.T. früher im KKW gearbeitet bzw. bereits ein Wochenendgrundstück im Seebad hatten.

Der höchste Anteil älterer Menschen weist die von Wegzug betroffene Gemeinde Wrangelsburg (südöstlich von Greifswald) auf, die 1993 noch einen durchschnittlichen Altenanteil von 11,9 % hatte, dieser bis zum Jahr 2002 aber auf 22,4 % gestiegen ist. Welche demographischen Verwerfungen hinter dem Schlagwort der „wendebedingten demographischen Implosion“⁷² stecken, zeigt auch der Kinderanteil in Wrangelsburg, der 1993 noch 20,6 % betrug und nunmehr auf 12,5 geschrumpft ist. Noch stärker ist der Rückgang in der Gemeinde Wilms- hagen – lokalisiert im bereits identifizierten Problembereich zwischen Stralsund und Greifswald – von 20,8 % 1993 auf 10,2 % im Jahr 2002.

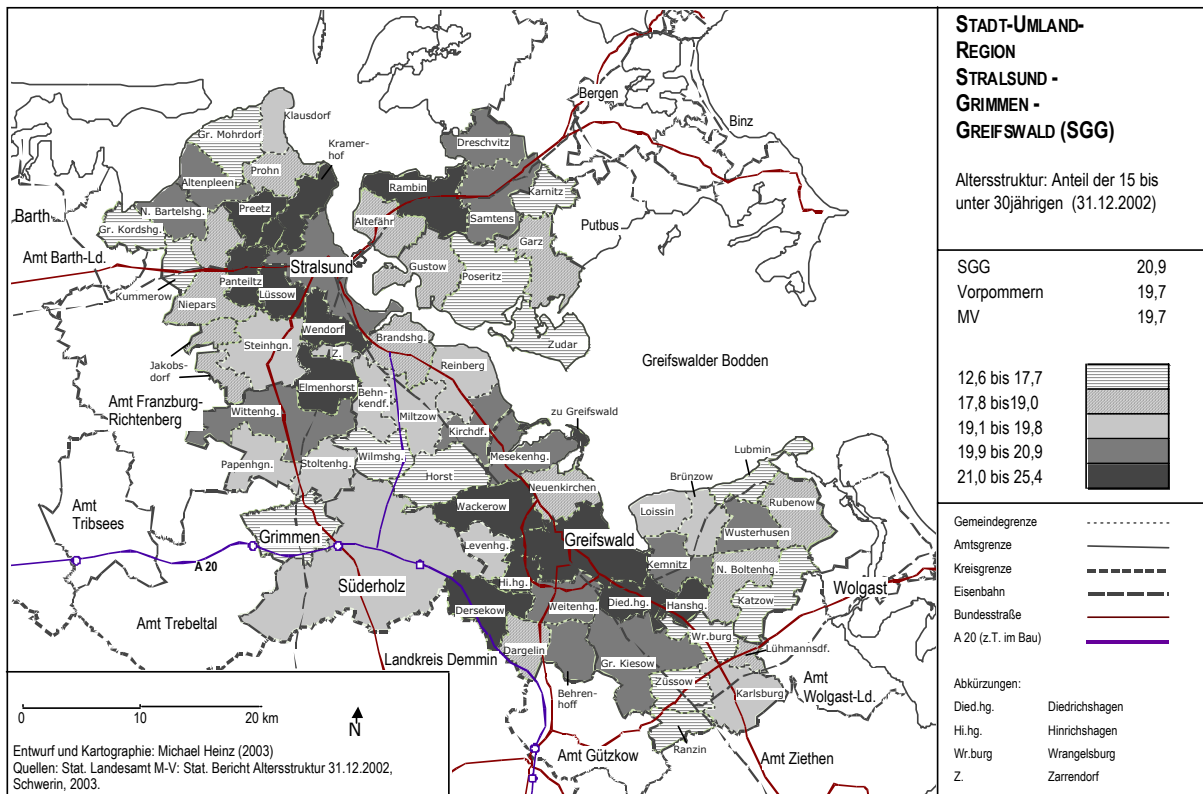
Diese Beispiele ließen sich fortsetzen, verdeutlichen jedoch, dass auch innerhalb der Stadt-Umland-Region Stralsund – Greifswald – Grimmen sehr strukturschwache und problembehaftete Teilgebiete anzutreffen sind. Mitunter findet sich die gesamte Palette der sozioökonomischen Problemsituation ansonsten besonders strukturschwacher ländlicher Räume auch in Gemeinden, die nur wenige Kilometer von der Stadtgrenze entfernt liegen.

⁷² Weiß: Bevölkerungsentwicklung: Hypothek auf die Zukunft?, 1996, S. 73.

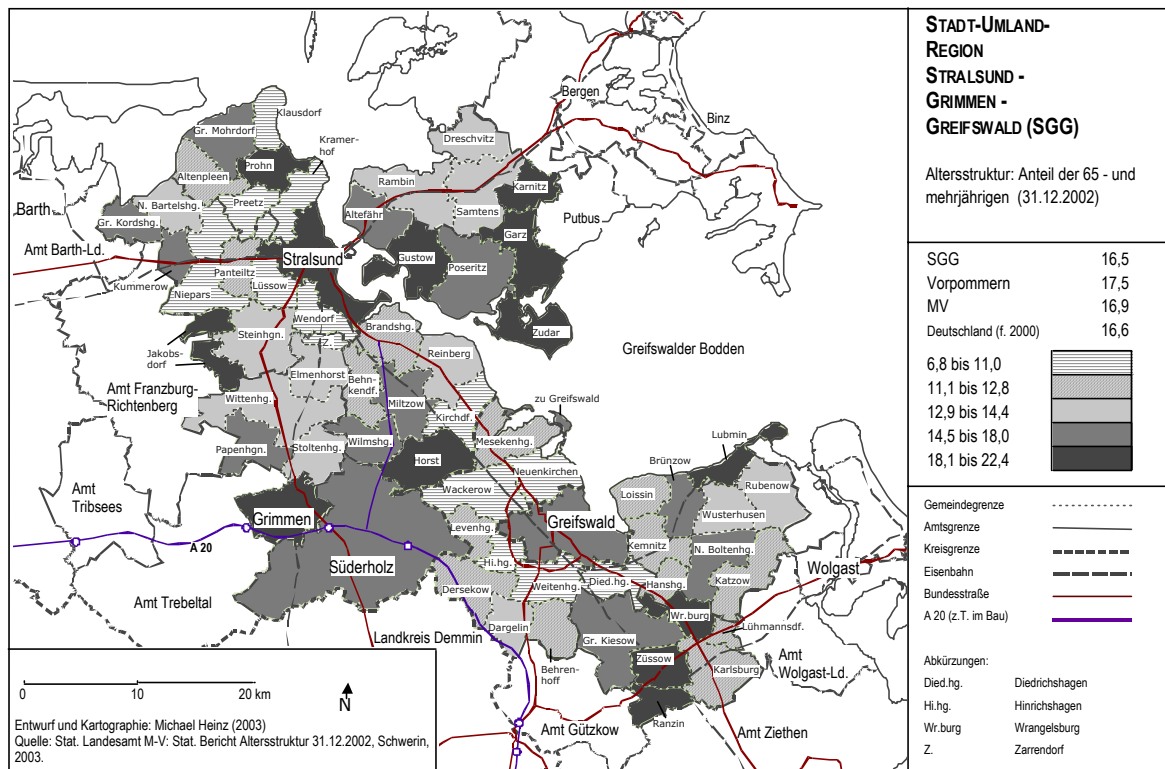
Karte 12: Anteil der unter 15jährigen (31.12.2002)



Karte 13: Altersstruktur: Anteil der 15 bis 30jährigen (31.12.2002)

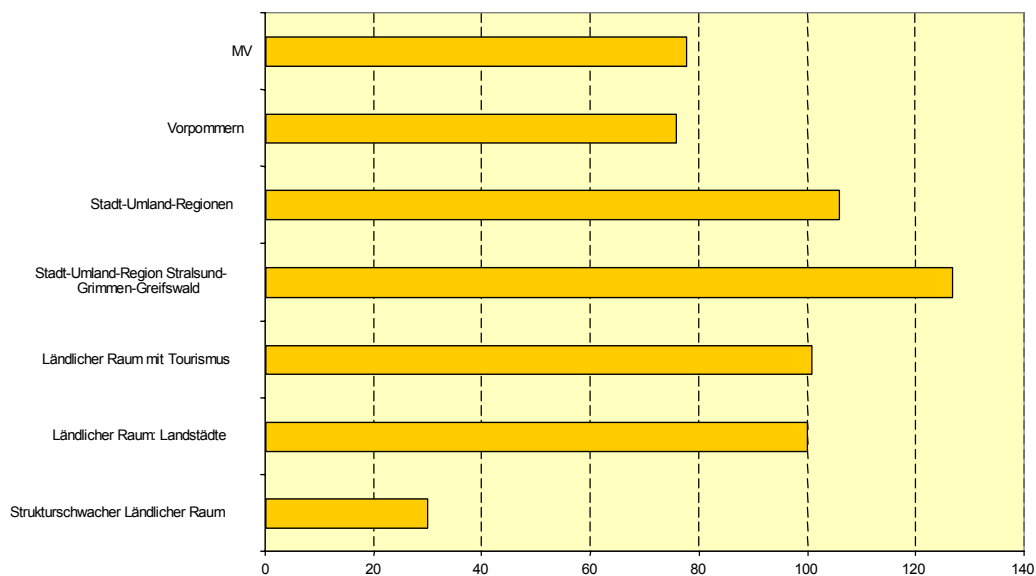


Karte 14: Altersstruktur: Anteil der 65- und mehrjährigen (31.12.2002)



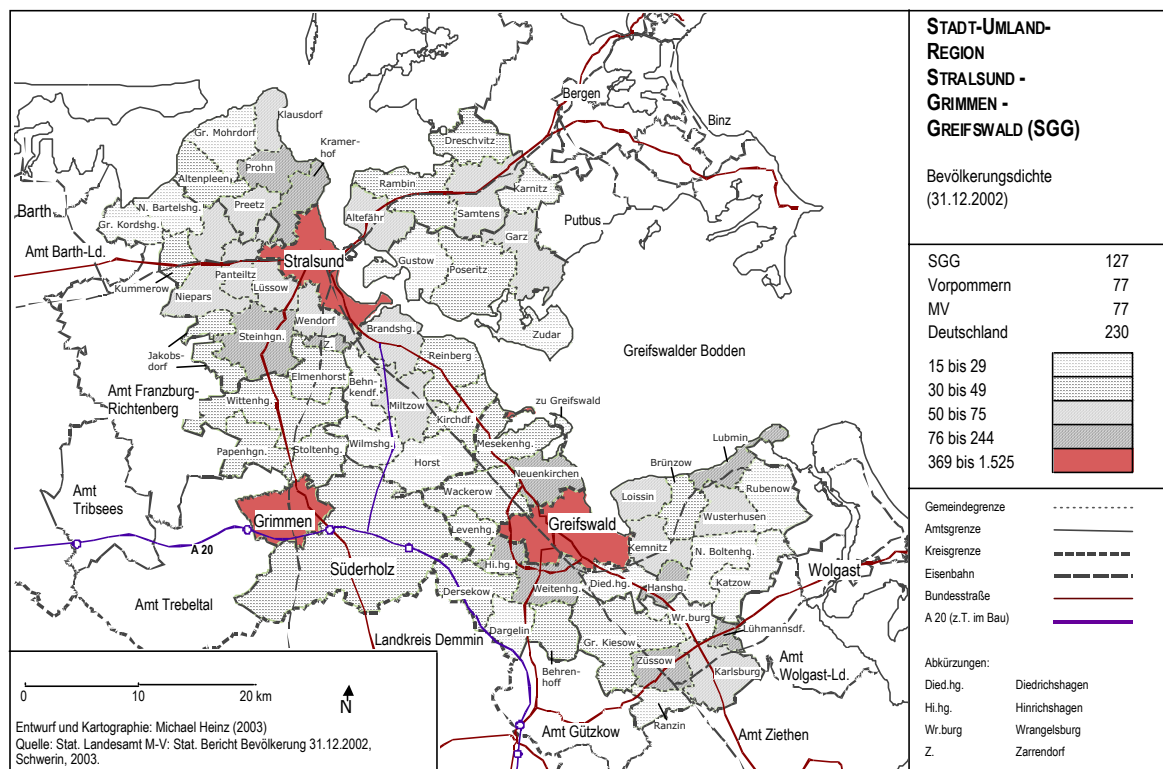
Die Einstufung Vorpommerns als dünn besiedeltes Land (vgl. Tabelle 2) ist zwar grundsätzlich richtig, ähnlich wie bei den Migrationswerten muss aber auch hier räumlich differenziert werden. Die räumlich funktionale Gliederung weist lediglich für die Raumkategorie strukturschwacher ländlicher Raum durchschnittliche Bevölkerungsdichtewerte von 30 Ew./km² aus. Alle anderen Raumkategorien haben immerhin Dichtewerte um 100 und darüber.

Abbildung 15: Bevölkerungsdichte in den vorpommerschen Raumkategorien (2000)



Dass es sich bei dieser Betrachtung natürlich auch um einen statistisches Effekt handelt zeigen die Dichtewerte innerhalb der Stadt-Umland-Region Stralsund - Grimmen - Greifswald (vgl. Karte 15).

Karte 15: Bevölkerungsdichte (31.12.2002)



Interessant sind die enormen Dichteunterschiede, die auf engstem Raum aufeinander treffen. So leben z.B. in der südöstliche Stadterweiterung von Greifswald (Großwohngebiete aus der DDR-Zeit) 8.462 Einwohnern je km². Dieser Wert ist 546 mal so hoch wie die fast direkt angrenzende Gemeinde Diedrichshagen, was die Autoren des Landschaftsplanes für Greifswald von einer „Raumkante“⁷³ sprechen lässt.

Zwischen den Städten Stralsund und Greifswald lassen sich entsprechend der hohen Wohnqualität entlang der Küste und der guten Verkehrserschließung durch die B 96 relativ höhere Dichtewerte erkennen. In den Netzmaschen zwischen der überregionalen Achse Greifswald - Stralsund und der innerregionalen Achse Greifswald - Grimmen, schiebt sich hingegen ein Bereich mit extrem niedrigen Dichtewerten unter 25 Einwohner je km².

Berücksichtigt man, dass neben der hohen Einwohnerdichte in der Stadt Greifswald noch über 20% des Stadtgebietes einen naturschutzrechtlichen Status aufweisen⁷⁴ und 40% der Fläche gemäß dem 'Landes-Generalplan Küsten- und Hochwasserschutz' als überflutungs-

⁷³ HGW: Landschaftsplan Hansestadt Greifswald, 1995, S. 81.

⁷⁴ Vgl. HGW: Umweltbericht 1993 der Hansestadt Greifswald 1993, S. 7-9.

gefährdet eingestuft ist,⁷⁵ wird der Mangel an geeigneten städtischen Erweiterungsflächen deutlich. In Stralsund ist diese Situation aufgrund des kleineren Stadtterritoriums bei höherer Einwohnerzahl noch etwas verschärfter anzutreffen. Die Konsequenz aus dieser Konstellation - deutlich überdurchschnittlicher städtischer Dichtewert und extrem unterdurchschnittliche Bevölkerungsdichte im Umlandbereich - präjudiziert geradezu Ausgleichsbewegungen durch eine Stadt-Land-Migration, wie sie in Karte 9 und Karte 10 aufgezeigt wurde.

3.3.2 Wohnungsbau

Der zuvor geschilderte selektive Zuzug im Umlandbereich und im ländlichen Raum mit Tourismus äußert sich auch in Wohnungsneubau. Die Landkreise mit der stärksten Tourismusfunktion - Ostvorpommern und Rügen - erreichen mit jährlich 1,5 % bzw. 1,9 % neu gebauter Wohnungen am Wohnungsbestand Werte, die deutlich über dem Landesdurchschnitt von 1,1 % liegen (vgl. Abbildung 16). Die hohe Korrelation zwischen Wohnungsneubauaktivitäten und Tourismusregion belegt den vorhandenen Siedlungsdruck in diesen Gebieten.

Interessant ist, dass in den Tourismusregionen fast doppelt so viele Wohnungen in Relation zum Bestand entstehen als in der Stadt-Umland-Region Stralsund-Greifswald-Grimmen (vgl. Abbildung 16). Ein Rückblick auf die Karte 11 zeigt, dass über die Zweitwohnungskultur dieser Wohnungsbau bislang allerdings höchstens ansatzweise zu einer positiven Veränderung der Bevölkerungszahlen beiträgt, da Einwohner mit Zweitwohnsitz nicht in die amtliche Bevölkerungsstatistik einfließen, für die Planungsregion Vorpommern und einzelne Teilräume jedoch eine entscheidende ökonomische Rolle spielen.

Berücksichtigt man als Faustwert einen jährlichen Wohnraumverlust von ca. 1,0 bis 1,5 % des Bestandes⁷⁶, deutet der sehr niedrige Wert von 1,0 für den strukturschwachen ländlichen Raum trotz Erhöhung der Wohnfläche je Einwohner eine Anpassung des Wohnungsbestandes an die stark rückgängige Bevölkerungszahl an.

⁷⁵ Vgl. RPV Vorpommern: RROP Vorpommern 1998, S. 176.

⁷⁶ Vgl. HGW: Flächennutzungsplan, 1998, S. 59.

Abbildung 16: Anteil der Baufertigstellungen von Wohnungen am Bestand (2001)

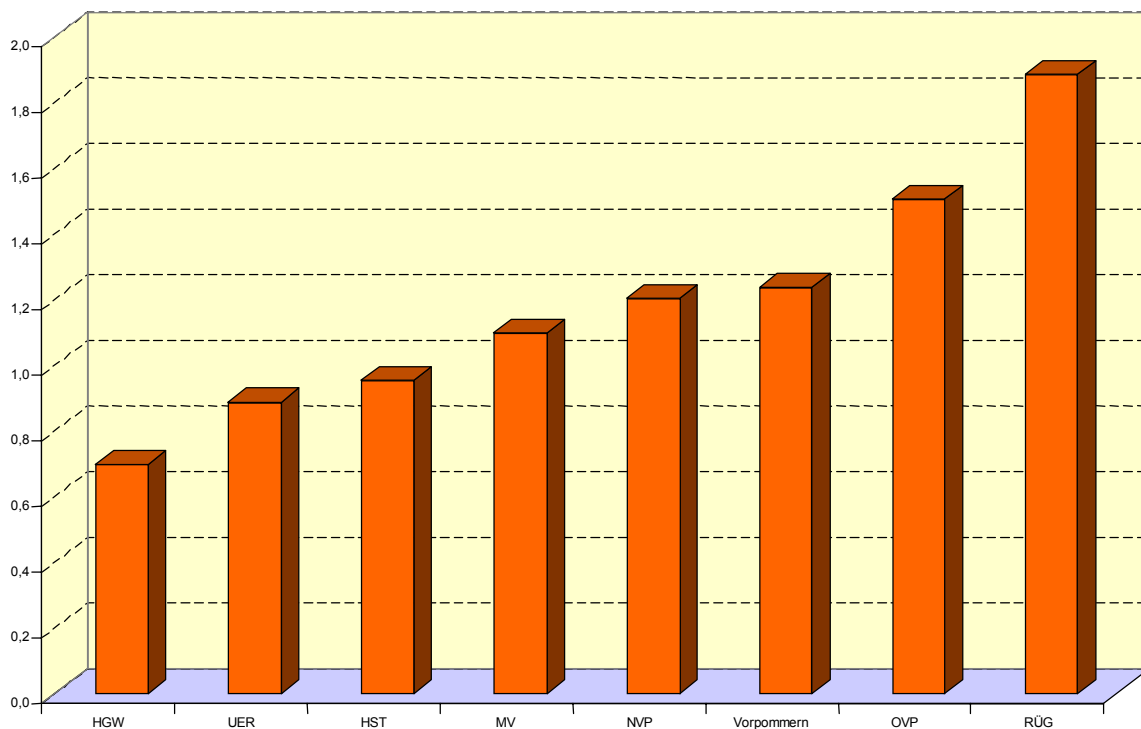
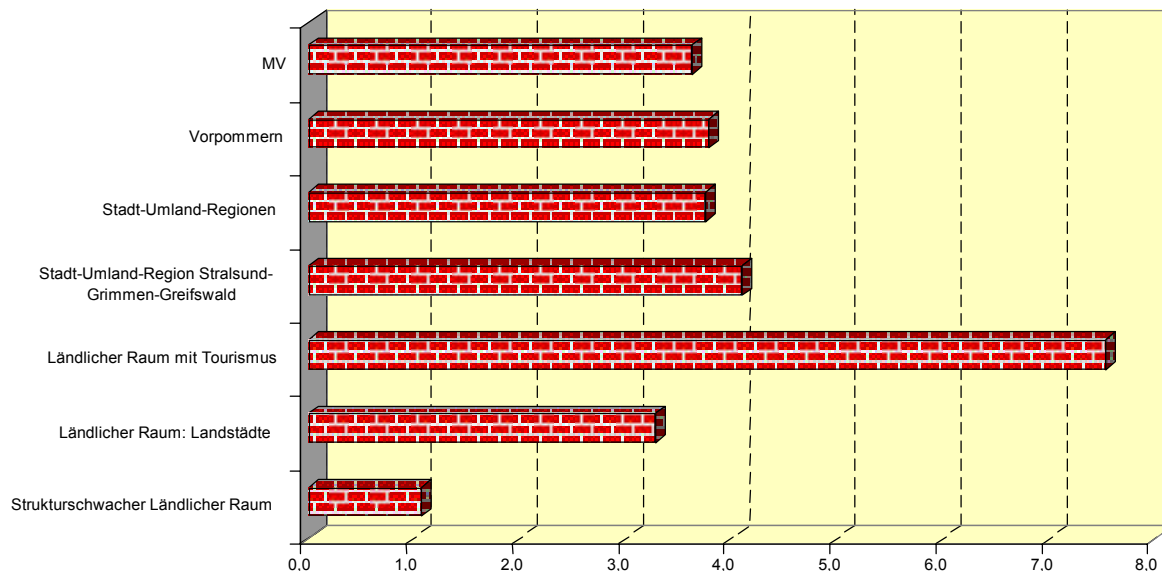
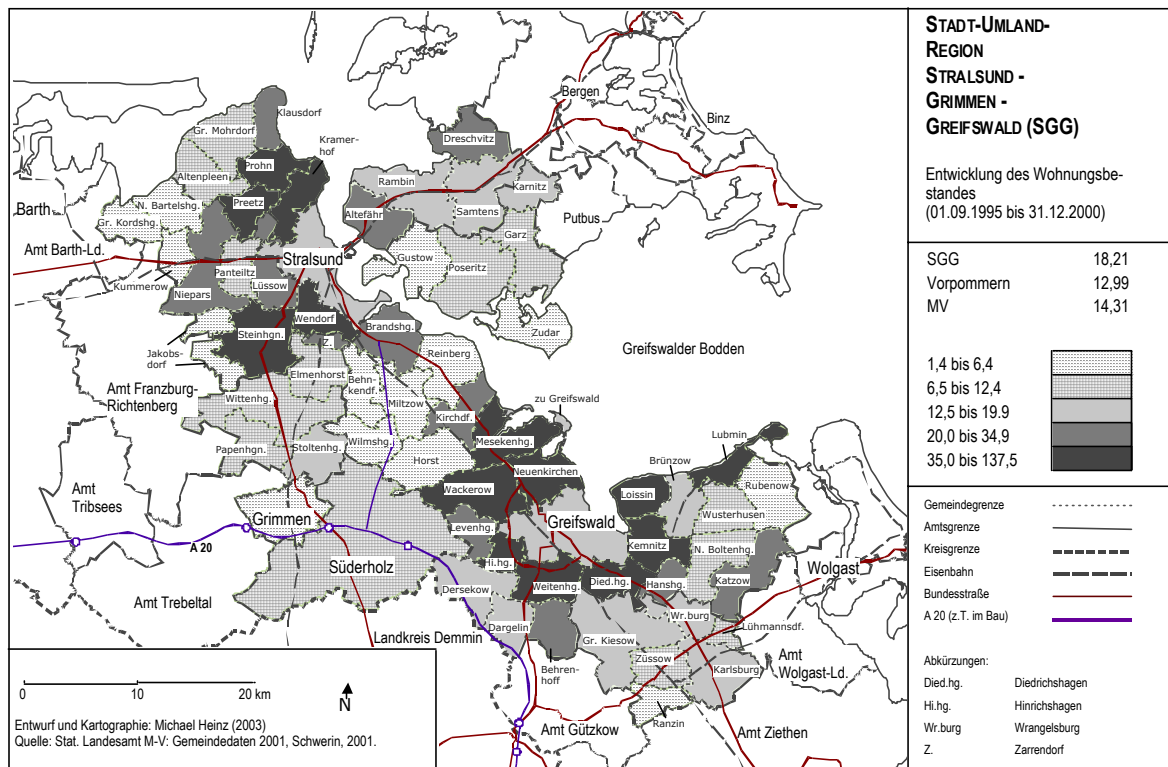


Abbildung 17: Raumkategorien: Anteil der Baufertigstellungen von Wohnungen am Bestand (2000)



Karte 16: Entwicklung des Wohnungsbestandes (1995 bis 2000)



Die Ausweisung von neuem Wohnbauland im Flächennutzungsplan-Entwurf der Stadt **Greifswald** beruht auf einer Berechnung des Wohnraumbedarfs mit folgenden Annahmen:⁷⁷

- Politisch beschlossene Einwohnerzahl von 70.000 im Jahr 2010.
- Erhöhung der durchschnittlichen Wohnfläche je Einwohner von 26 m² (1996) auf 39m² (2010).
- Ersatz für laufenden Wohnraumverlust von ca. 340 Wohneinheiten im Jahr.
- Durch Maßnahmen der Nachverdichtung sollen 2.500 Wohneinheiten im bestehenden Siedlungsbereich realisiert werden.
- Etwa 1.000 Wohneinheiten werden an die Umlandgemeinden abgegeben.

Zu hinterfragen ist hierbei nicht nur die politisch beschlossene 'Bevölkerungsprognose', sondern auch die Angleichung der durchschnittlichen Wohnfläche an den heutigen westdeutschen Mittelwert, ohne dabei die besondere sozioökonomische Situation der Stadt Greifswald als Universitätsstadt zu berücksichtigen. Ebenso sind die 1.000 an das Umland abzugebenden Wohneinheiten viel zu niedrig angesetzt.

Ohne Berücksichtigung der Kritik an den Annahmen ergibt sich ein Defizit von 10.700 Wohneinheiten, für die im Stadtgebiet Greifswald neue Wohnbauflächen gefunden werden

⁷⁷ Vgl. HGW: Flächennutzungsplan, 1998, S. 53 bis 55.

müssen. Vergleicht man diese Zahl mit den zwischen 1968 und 1985 über 13.500 errichteten Wohnungen in Greifswald (Schönwalde I und II sowie Ostseeviertel-Parkseite), die parallel zum Aufbau des Kernkraftwerkes in Lubmin notwendig wurden,⁷⁸ wird die Dimension der geplanten städtischen Erweiterung deutlich. Auch wenn ökologisch äußerst sensible Bereiche (z.B. die Wohnbauflächen am östlichen Ortseingang südlich der Wolgaster Straße oder in Ladebow südlich des Silberberges) einbezogen werden und die Siedlungsfläche um über 65%⁷⁹ ausgedehnt wird, kann „*der errechnete Fehlbedarf von insgesamt 10.700 Wohneinheiten auf den dargestellten Wohnbauflächen unter den gegebenen Zielsetzungen nicht realisiert werden.*“⁸⁰

Der Konflikt zwischen Siedlungsflächenexpansion und ökologischen Belangen manifestiert sich in Greifswald sehr deutlich im Kommunikationsverhältnis der Bearbeiter des Landschaftsplanes und denen des Flächennutzungsplanes: „Die Beurteilung der Umweltverträglichkeit der Raumnutzung und ihre Auswirkungen auf Natur und Landschaft wurde *in einem langwierigen und nicht unproblematischem Abstimmungsprozess* mit dem verantwortlichen Planungsbüro geführt.“⁸¹ (Hervorhebungen durch den Autor.). Dieses Zitat aus dem Landschaftsplan weist trotz einer vorsichtigen Formulierung recht deutlich auf die schwierige Beziehung der beiden Planinstrumente hin.

Die Landschaftsplaner teilen die Konfliktflächen zwischen Flächennutzungsplan und Landschaftsplan in drei Klassen - differenziert nach der Art der baulichen Nutzung - nach der ökologischen Wertigkeit der betroffenen Flächen ein. Als Resultat ergibt sich ein interessantes Bild (vgl. Abb. 19), aus dem sich zwei Ergebnisse ableiten lassen: Erstens greift die Siedlungsentwicklung in die stadtoökologisch wertvollen Bereiche, also in den Außenbereich nach § 35 BauGB hinein und zweitens verursacht die Wohnnutzung rein zahlenmäßig die meisten Nutzungskonflikte.⁸² Bei der Wahl eines Flächenindikators dürften sich jedoch die Wohn- und Gewerbe-/Industrienutzungen die Waage halten.

Integriert man den Hochwasserschutzaspekt in diese Diskussion, wird noch deutlicher, wie stark Greifswald für eine sinnvolle städtebauliche Expansion auf das Umland angewiesen ist. Das Staatliche Amt für Umwelt und Natur (STAUN) in Ueckermünde weist zu Recht darauf hin, dass bei der Planung von Bauflächen ein Bemessungshochwasserstand von 2,90 m Höhe über Null berücksichtigt werden muss,⁸³ woraufhin die städtische Verwaltung im Abwägungsprozess etwas hilflos auf fehlende Alternativen verweist:

⁷⁸ Vgl. Dethloff ; Neugebauer: Stadt- und Landkreis Greifswald - territoriale Aspekte ihrer Entwicklung 1989, S. 14.

⁷⁹ Vgl. OZ: „Bündnisgrüne kritisieren Flächennutzungsplan“, 28.08.1997.

⁸⁰ HGW: Flächennutzungsplan, 1998, S. 59.

⁸¹ HGW: Landschaftsplan Hansestadt Greifswald, 1995, S. 59.

⁸² Vgl. HGW: Landschaftsplan Hansestadt Greifswald, 1995, Karte 12: Entwicklungskonzept Landschaft.

⁸³ Nach dem Generalplan Küsten- und Hochwasserschutz Mecklenburg-Vorpommern, Stand 1994, sind 40% der städtischen Flächen und 17.461 Personen hochwassergefährdet. Vgl. RPV Vorpommern: RROP 1998, S. 176.

„Eine geordnete städtebauliche Entwicklung außerhalb der überflutungsgefährdeten Gebiete ist wegen der engen und unveränderten Stadtgrenzen nicht möglich, da es z.B. aus städtebaulichen und landschaftsplanerischen Gründen keine anderen Standortausweisungen gibt.“⁸⁴

Dies bedeutet, dass eine Überflutungsgefahr neuer Siedlungsflächen aufgrund der Flächenknappheit und der ungenügenden Zusammenarbeit mit den Umlandgemeinden wissentlich in Kauf genommen wird.

3.3.3 Wissenschaft und Bildung

Mit der Universität Greifswald und der 1991 neu gegründeten Fachhochschule Stralsund hat Vorpommern zwei Hochschulen, die eine wichtige Rolle in der Regionalentwicklung spielen. Die Universität Greifswald ist mit fast 7.000 Beschäftigten nicht nur die größte Arbeitsstätte Vorpommerns, den Mitarbeitern und Studenten wird ferner ein Konsumeffekt von über 90 Millionen Euro jährlich zugeschrieben.⁸⁵ Nach Anzahl der Beschäftigten sind die Hochschulen für die regionale Wirtschaftsstruktur damit wesentlich bedeutender als die Werften in Stralsund und Wolgast sowie das ehemalige Kernkraftwerk in Lubmin. Diese ausgeprägte Abhängigkeit der regionalen Wirtschaft und Bevölkerung von Forschung und Entwicklung ist für deutsche Verhältnisse außergewöhnlich intensiv.⁸⁶

Die positive Entwicklung der Hochschulen (vgl. Abbildung 18) konnte bislang auch trotz der rigiden und volkswirtschaftlich nicht nachvollziehbaren Sparkonzeption des Landes nicht gebremst werden. So weisen auch die Schätzungen für das Wintersemester 2003/04 wieder einen deutlichen Zuwachs auf.⁸⁷

Im Bereich der Schulinfrastruktur verdeutlicht die öffentliche und konfliktgeladene Diskussion⁸⁸ über die jeweils kreisliche Schulentwicklungsplanung mit welcher Vehemenz demographische Veränderungen auf Infrastrukturausstattung im ländlichen Raum wirken können. Neben der enormen sozialen und ökonomischen Bedeutung einer Schule als infrastruktureller Kern einer ländlichen Siedlung sind es aber auch die bereits existierenden langen Schulwege⁸⁹ selbst bei den Grundschulen, die solch hart geführten Auseinandersetzungen verständlich werden lassen.

⁸⁴ HGW: Flächennutzungsplan, 1998, S. 30.

⁸⁵ Vgl. Klüter, H.: Greifswald als Wirtschaftsstandort, 2002, S. 526.

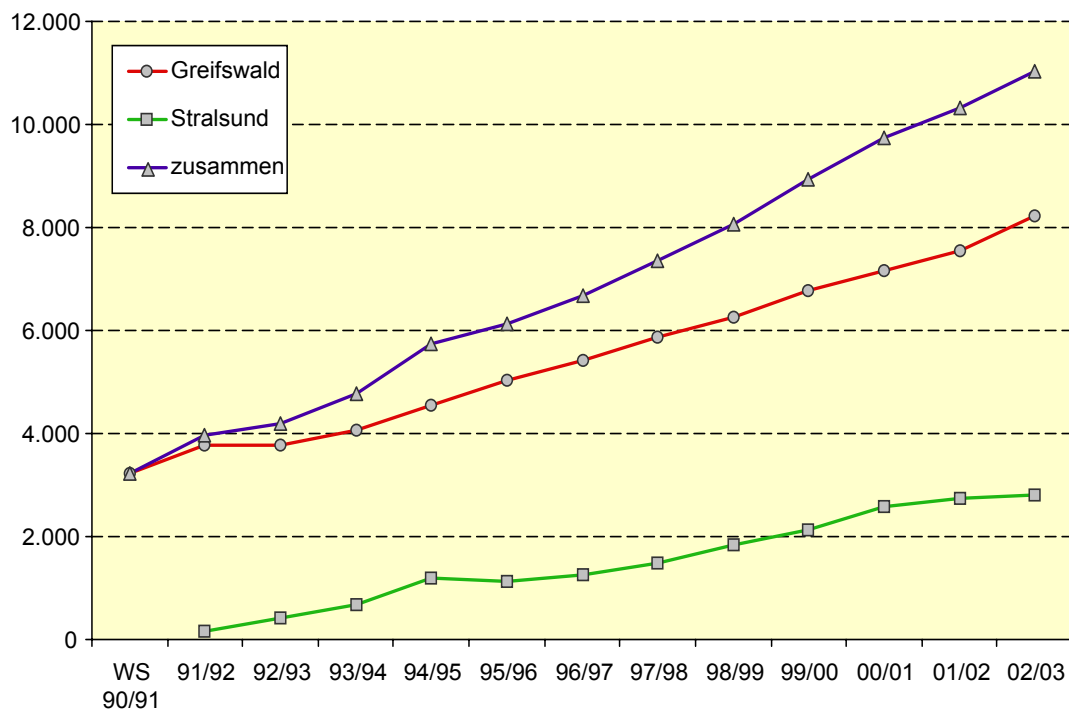
⁸⁶ Vgl. Hansestadt Greifswald: Leben, Lernen, Wissen, 2003, S. 3.

⁸⁷ Vgl. OZ: „Ansturm auf Hochschulen des Landes“ vom 06.+07.09.2003.

⁸⁸ Vgl. OZ: „Zinnowitzer kämpfen um ihre Schule“ vom 26.+27.04.2003. / OZ: „Dersekow will für seine Schule streiten“ vom 06.12.2002.

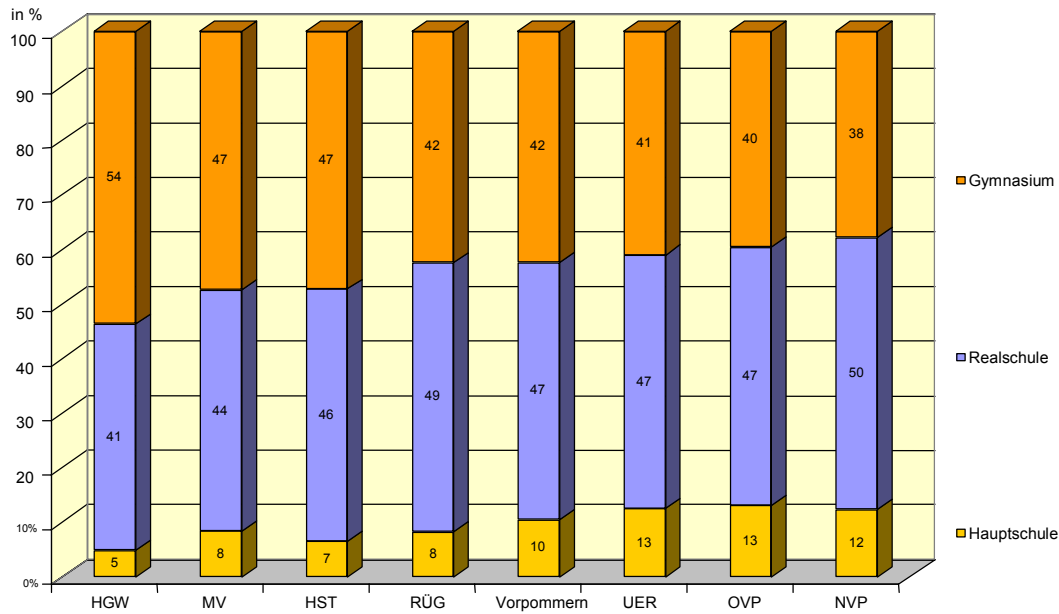
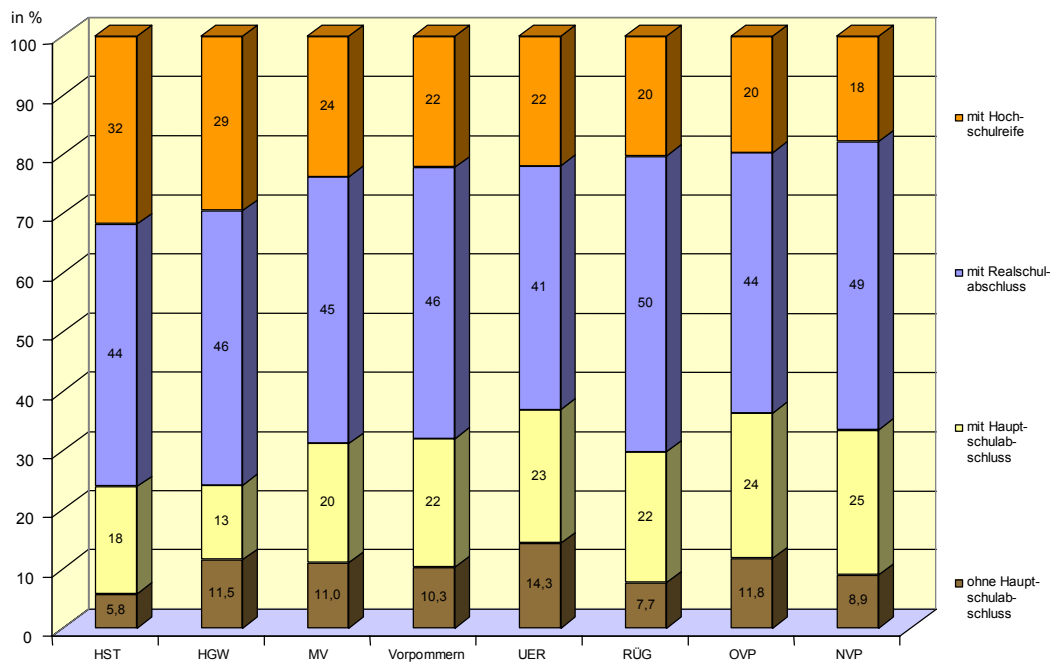
⁸⁹ Z.B. muss ein 6jähriges Schulkind im Ortsteil Neuhof der Gemeinde Stolpe nach geltendem Schulsprengel des Schulentwicklungsplanes OVP einen ca. 16 km langen Weg nach Neetzow zurücklegen!

Abbildung 18: Entwicklung der Studierendenzahlen der Universität Greifswald und der FH Stralsund (WS 1990/91 bis WS 2002/03)



Die Datensituation der amtlichen Statistik ermöglicht einen Blick auf die Schülerstruktur sowie das Ergebnis der Schülerqualifikation, differenziert nach Schulabschlussart. Beide Indikatoren belegen ein klares Stadt-Land-Gefälle (vgl. Abbildung 19). Der Anteil der Absolventen mit Hochschulreife beträgt in den Landkreisen mit 18 bis 22 % auffällig niedrigere Werte im Vergleich zum Landesdurchschnitt von 24 % und den Kreisstädten mit 32 % (Stralsund) und 29 % (Greifswald) (vgl. Abbildung 20). Interessant ist ferner die Quote jener Abgänger ohne Hauptschulabschluss. Hier belegt der Landkreis Ostvorpommern neben Uecker-Randow (14,3%) den zweitletzten Platz (11,8%). Zählt man die ebenfalls beruflich generell schwer vermittelbaren Schüler mit Hauptschulabschluss hinzu, kommt man auf 36% der Schüler in Ostvorpommern. Dieser Wert wird nur noch von Uecker-Randow mit 37% überboten.

Abbildung 19: Schülerstruktur Sekundarstufe (2001)

Abbildung 20: Absolventenstruktur (Schuljahresende 1999/2000)⁹⁰

Die Ergebnisse der Studie „Brain drain“ in deutschen Regionen von Ebenrett, Hansen und Puzicha konstatieren für die Region Vorpommern zunächst im Bestand unterdurchschnittliche bis weit unterdurchschnittliche regionale Mittelwerte der Intelligenz, wobei diese „Intelligenznote“ aus Ergebnissen von drei Testverfahren im Rahmen der Wehrerfassung junger

⁹⁰ Das aktuelle in der amtlichen Statistik aufgeführte Schuljahr 2000/2001 ist aufgrund der Einführung des 13. Schuljahres nicht repräsentativ, weswegen hier auf das Schuljahr 1999/2000 zurückgegriffen wurde.

Männer durch den Psychologischen Dienst der Bundeswehr ermittelt wurden.⁹¹ Obwohl die Ergebnisse sicherlich nicht unkritisch übernommen werden sollten, zumal sie Frauen völlig unberücksichtigt lässt, ermöglichen die Ergebnisse der weiteren Berechnungen zu den erklärenden Variablen interessante Schlussfolgerungen:

Als abhängige Variable wurde der regionale Durchschnittswert der Intelligenz definiert, als unabhängige, also erklärende Variablen die Wirtschaftskraft, die Arbeitslosigkeit, die Binnenwanderung, die Urbanität sowie die Abiturientenquote festgelegt. Zwar bietet die Operationalisierung der Variablen genügend Raum für Kritik, aber die interessante Aussage, dass das Intelligenzniveau stark negativ mit der Arbeitslosigkeit korreliert - d.h. es gibt einen deutlichen Zusammenhang zwischen hoher Arbeitslosigkeit in einer Region und niedrigem ermitteltem Intelligenzniveau - ermöglicht weit reichende Interpretationsmöglichkeiten für unsere Bildungspolitik.

So fordern die Autoren der Studie als Ergänzung zur klassischen Analyse der Ursachenforschung für das schlechte Abschneiden deutscher Schüler im PISA-Vergleich, die regionale wirtschaftliche Situation in die Analyse einzubeziehen, da „die sozioökonomischen Rahmenbedingungen, die zu hoher Arbeitslosigkeit führen, in unserem Lande auch mit einer spürbaren Beeinträchtigung des regionalen Intelligenzniveaus (...) einhergehen.“⁹² Eine wichtige Voraussetzung „für eine wirkungsvolle Anhebung des Leistungsniveaus deutscher Schüler und damit für eine Aktivierung des Humankapitals, ist offensichtlich ein essentieller Abbau der Arbeitslosigkeit in den davon besonders hart betroffenen Regionen.“⁹³

Vor diesem Hintergrund erscheinen die sehr hohen Arbeitslosenquoten unserer Region in Verbindung mit der schlechten Bildungsinfrastruktur in einem neuen Licht und müssen als Schlüsselproblem, als zentrale Herausforderung der Regionalentwicklung und -politik festgehalten werden, weshalb im folgenden zunächst die Arbeitsmarktsituation näher beleuchtet wird.

3.3.4 Arbeitsmarkt und Beschäftigtenstruktur

Auf die hohe Arbeitslosenquote in unserer Region wurde bereits in Tabelle 2 eingegangen. Unberücksichtigt blieb bislang die zeitliche Dimension, wobei die Abkopplung von der bundesdeutschen Entwicklung v.a. zwischen 1997 und 2001 dramatisch erscheint (vgl. Abbildung 21).

Die mit Abstand höchste Arbeitslosigkeit hat sich im Landkreis Uecker-Randow manifestiert (2002: 27,2 %), während Greifswald mit Werten zwischen 18 und 19 % noch die niedrigsten

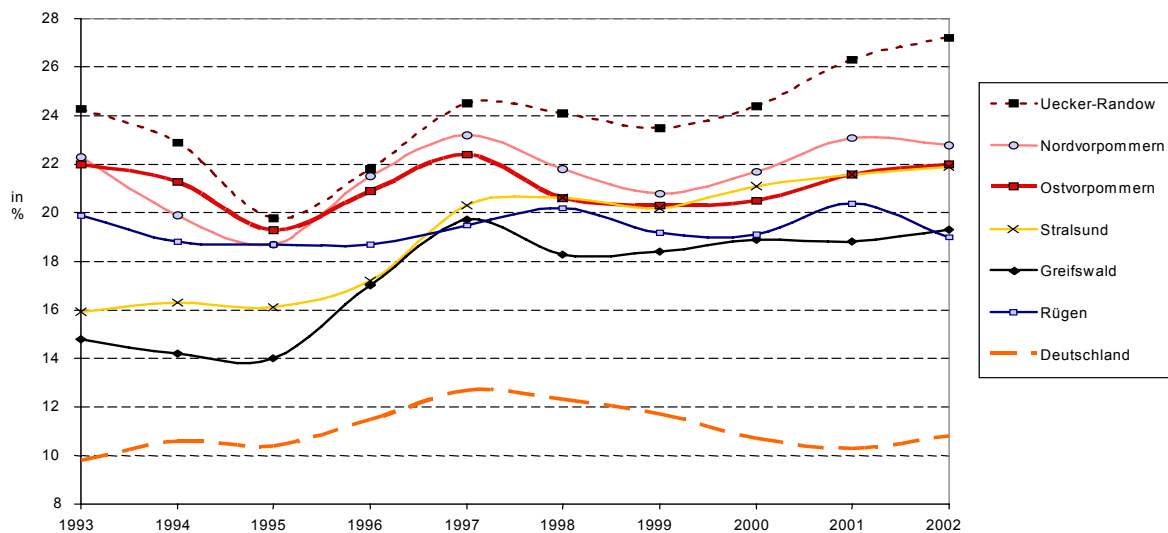
⁹¹ Vgl. Ebenrett ; Hansen ; Puzicha: Verlust von Humankapital in Regionen mit hoher Arbeitslosigkeit, 2003, S. 27 und Abb. 1.

⁹² Ebenrett ; Hansen ; Puzicha: Verlust von Humankapital in Regionen mit hoher Arbeitslosigkeit, 2003, S. 31.

⁹³ Ebenrett ; Hansen ; Puzicha: Verlust von Humankapital in Regionen mit hoher Arbeitslosigkeit, 2003, S. 31.

Arbeitslosenquoten hat. Lediglich der Landkreis Rügen konnte aufgrund einer deutlichen Abnahme von 2001 auf 2002 relativ weniger Arbeitslose verbuchen. Insgesamt tendieren die Werte seit 1995 nach oben. Aufgrund der abflachenden Konjunktur und dem nach wie vor anhaltenden Anpassungsprozess in der Baubranche sowie den stark reduzierten Maßnahmen des zweiten Arbeitsmarktes ist mit einem weiteren Anstieg der Arbeitslosenquote zu rechnen. Nach Einschätzung von K. Brenke vom Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung beruht ein Großteil des Arbeitsmarkt-Problems auf einem funktionalen Strukturdefizit, das sich daraus ergibt, dass die Zentralen der großen deutschen Unternehmen zum weit überwiegenden Teil in westdeutschen Städten angesiedelt sind, wo sich dann auch die Ansiedlung von hochwertigen Dienstleistungen konzentriert.⁹⁴ Die mehrdimensionale Peripherisierung (vgl. Kap. 3.5) Vorpommerns wird dadurch verdeutlicht.

Abbildung 21: Arbeitslosenquoten, Jahresmittelwerte 1993 bis 2002 (%)



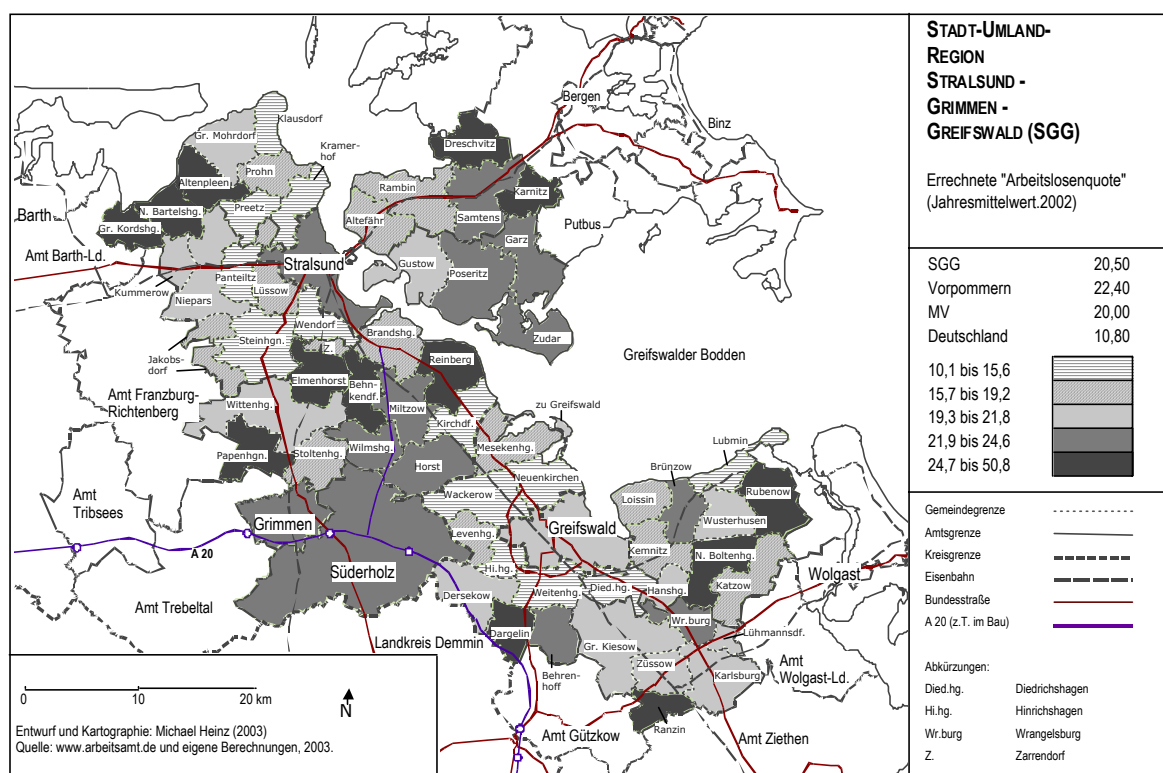
Quellen: 1. Stat. Landesamt MV: Stat. Jahrbücher 1994 bis 2001. 2. www.arbeitsamt.de für die 2001 und 2002-Werte. Eigene Berechnungen.

Ergänzend zur räumlichen Ebene der Landkreise werden nachfolgend Daten auf kommunaler Ebene von der Bundesanstalt für Arbeit für das Untersuchungsgebiet dargestellt (Jahresmittelwerte 2002). Vorweg einige Erläuterungen: Die Arbeitslosendaten werden zwar auf kommunaler Ebene veröffentlicht, aber lediglich die Absolutdaten. Daten zu den Erwerbstätigen können auf kommunaler Ebene nicht valide ermittelt werden. Demnach können keine wirklich korrekten kommunalen Arbeitslosenquoten berechnet werden. Um zu Aussagen auf der kommunalen Ebene zu gelangen, wurden hier die Absolutdaten zur Arbeitslosigkeit in Relation zu der Altersgruppe der 15-65jährigen gesetzt, also der potentiellen Erwerbstätigen. Dieser ermittelte Hilfwert wurde mit einem vorpommernspezifischen Korrekturfak-

⁹⁴ Vgl. Spiegel: „Job-Misere. Abbruch Ost“. www.spiegel.de/wirtschaft (06.02.2003).

tor⁹⁵ multipliziert. Als Ergebnis erhält man die „Errechnete Arbeitslosenquote“ wie sie in der Karte 17 dargestellt ist.

Karte 17: Errechnete "Arbeitslosenquote" (Jahresmittelwert 2002)



Die Spannweite reicht von knapp 10 % in der Greifswalder Umlandgemeinde Weitenhagen bis zu einem Extremwert von 51 % in Groß Kordshagen an der Boddenküste westlich von Stralsund. Prägnant ist die niedrige Arbeitslosenquote in den direkten Umlandbereichen mit Quoten zwischen 10 und 16 %. Hier wird die Arbeitsplatzzentralität der kreisfreien Städte Greifswald und Stralsund für die mittlerweile suburbanisierten „Stadt-Einwohner“ offenbar. Lubmin, vornehmlich mit den EWN- Arbeitsplätzen sowie als geplanter Industriestandort, fällt mit knapp 16 Prozent ebenfalls relativ positiv auf. Zwischen Stralsund und Grimmen schiebt sich erneut ein Problemband von Grimmen, Süderholz über Reinberg auf die Insel Rügen. Rund ein Viertel der erwerbsfähigen Bevölkerung ist dort ohne Arbeit. Dass es sich mit dem Untersuchungsgebiet im vorpommerschen Vergleich insgesamt aber noch um einen Gunstraum handelt, zeigen die Arbeitslosenquoten in der Raumkategorie strukturschwacher ländlicher Raum. In weiten Teilen des Altkreises Anklam südlich der Peene sind rund ein Drittel der Erwerbstätigen von Arbeitslosigkeit betroffen.⁹⁶ Der Zweite Arbeitsmarkt ist

⁹⁵ Dieser Korrekturfaktor errechnet sich, indem für den gesamten Landkreis ebenfalls der Hilfwert wie oben beschrieben errechnet wird. Setzt man den Landkreis-Hilfwert mit dem offiziellen Landkreis-Wert in Relation, erhält man den landkreisspezifischen Korrekturfaktor.

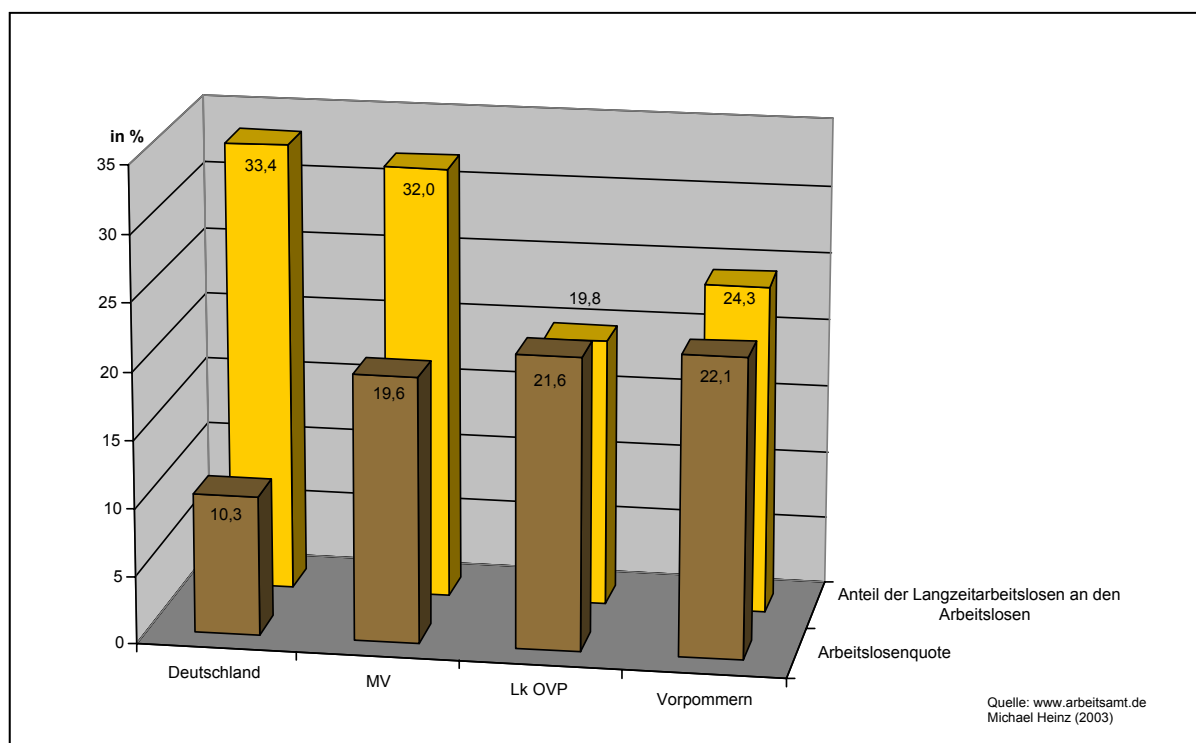
⁹⁶ Vgl. Heinz, M.: Der Arbeitsmarkt im Landkreis Ostvorpommern, 2002, S. 8.

bei diesen Berechnungen noch nicht berücksichtigt worden, so dass Extremwerte wie in der Gemeinde Groß Kordshagen perspektivisch durchaus flächenhaft auftreten können.

Greift man nochmals die Problemgruppe der Langzeitarbeitslosen heraus, wird die starke Saisonalität des Arbeitsmarktes in den Tourismusregionen deutlich⁹⁷. Die in Abbildung 22 dargestellte insgesamt niedrige Quote der Langzeitarbeitslosen fußt in hohem Maße auf die Saisonarbeitsplätze der Tourismusbranche. Wo diese Effekte wegfallen, steigen auch die Quoten der Langzeitarbeitslosen wieder an, sogar wesentlich über dem bundesdeutschen Durchschnittswert (33,4 Prozent), z.B. in den Gemeinden Groß Polzin im Peeneraum bzw. Japenzin oder Drewelow im südlichen Bereich des Landkreises Ostvorpommern mit 40-45 Prozent.

Die Daten zur Langzeitarbeitslosigkeit (vgl. Abbildung 22) zeigen ebenfalls (noch) die statistische Bedeutung des zweiten Arbeitsmarktes für die Region. Bedeutender ist jedoch der Faktor Tourismus mit seinen Saison-Beschäftigungsangeboten, wodurch tendenziell weniger Menschen in eine Langzeitarbeitslosigkeit hineingleiten, da immerhin zeitlich befristete, aber wiederkehrende Beschäftigungsmöglichkeiten bestehen. Dies wird v.a. bei dem Vergleich der Ostvorpommern-Werte und der Tourismusregion Insel Usedom mit denen des Landes deutlich.

Abbildung 22: Langzeitarbeitslosigkeit und Arbeitslosenquote (2001)

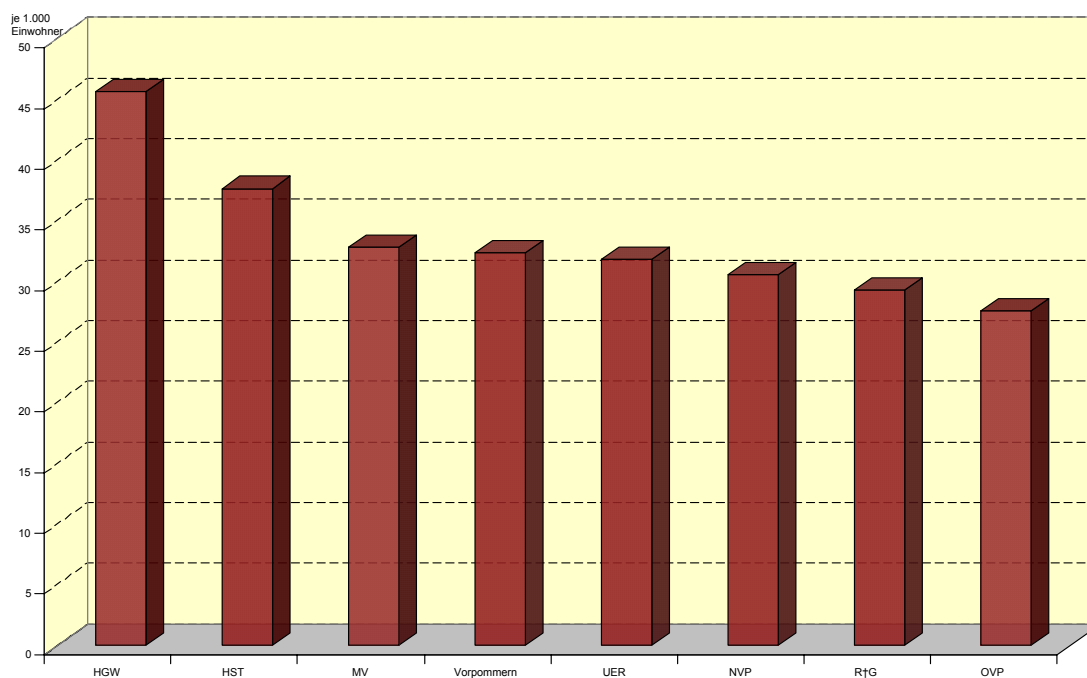


⁹⁷ Vgl. Heinz, M: Der Arbeitsmarkt im Landkreis Ostvorpommern, 2002, S. 8.

Diese Feststellung korreliert auch stark mit den relativ niedrigen Sozialhilfe-Quoten der Tourismus-Landkreise Ostvorpommern, Rügen und Nordvorpommern sowie noch deutlicher sichtbar bei der Raumkategorie ländlicher Raum mit Tourismus (vgl. Abbildung 24). Im Gegenzug dazu schält sich auch die regionale Bedeutung der kreisfreien Städte als „soziales Auffangbecken“ heraus, mit entsprechender Konsequenz für die Ausgabenseite der Kommunalhaushalte (vgl.

Abbildung 39).⁹⁸

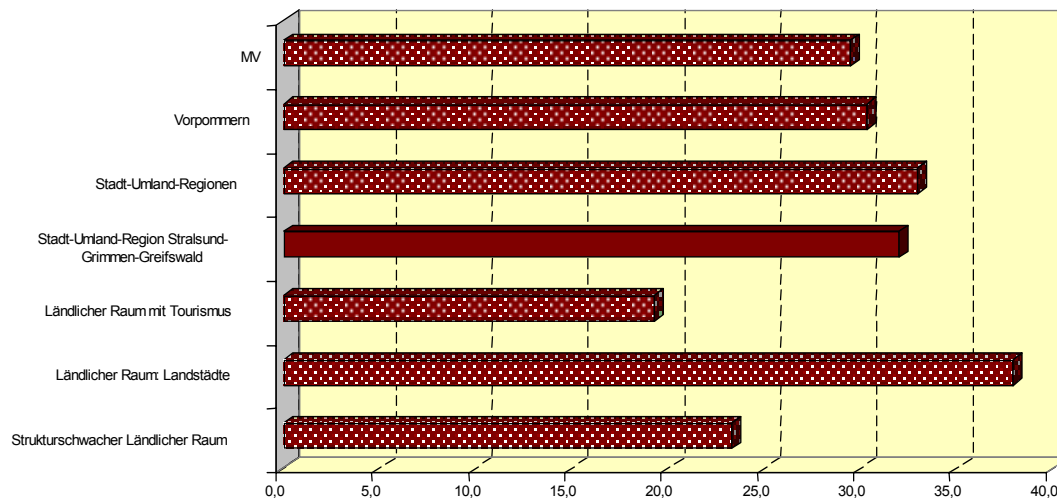
Abbildung 23: Sozialhilfeempfänger mit laufender Hilfe zum Lebensunterhalt je 1.000 Einwohner (31.12.2001) - Kreiseinheiten



Eine ebenfalls sehr bedeutende Funktion als unterstützendes Auffangbecken für Menschen in besonderen Lebenslagen nehmen die Landstädte wahr. Diese Raumkategorie erreicht mit knapp 38 Sozialhilfeempfänger je 1.000 Einwohner die Dimension der kreisfreien Städte (Greifswald: 46, Stralsund: 38) und übernimmt aufgrund ihrer größeren Flächenpräsenz eine wichtige sozialräumliche Leistung.

⁹⁸ Die aktuellen Meldungen aus der Bundesstatistik verzeichnen für Mecklenburg-Vorpommern den höchsten Zuwachs an Sozialhilfeempfängern bundesweit. Dies ist auch das Ergebnis der Reduktion des 2. Arbeitsmarktes. Vgl. OZ: „In M-V höchster Zuwachs von Sozialhilfeempfängern“, 26.09.2003.

Abbildung 24: Sozialhilfeempfänger mit laufender Hilfe zum Lebensunterhalt je 1.000 Einwohner (31.12.2000) – Raumkategorien



Zur Beschäftigtenstruktur:

Im nationalen Vergleich fällt erstens die noch relativ hohe beschäftigungspolitische Bedeutung der Land-, Forst- und Fischereiwirtschaft, zweitens die geringere Bedeutung des Produzierenden Gewerbes⁹⁹ und drittens die höheren Werte der Dienstleistungsbereiche auf. Der höhere Tertiärisierungsgrad darf dabei nicht als Indikator für eine „moderne“ Wirtschaftsstruktur interpretiert werden. Tatsächlich handelt es sich um eine „Rumpftertiärisierung“¹⁰⁰. Der Dienstleistungsbereich ist nur deshalb so stark, da die anderen Bereiche mit Ausnahme des Primären Sektors so schwach sind. Anders formuliert: „Rumpftertiärisierung im Gefolge einer Deindustrialisierung kann sich daraus ergeben, dass die Bevölkerung nicht schnell genug abwandert und trotz fehlender regionaler Wirtschaftsbasis weiterversorgt werden muss.“¹⁰¹

⁹⁹ Kritisch sei angemerkt, dass die Einteilung in Wirtschaftsbereiche mitunter zu Verzerrungen zwischen Ost- und Westdeutschland führt. So sind in Westdeutschland noch viele Unternehmen, die in ihrer Unternehmensbiographie zwar als Industrieunternehmen gestartet sind, nunmehr jedoch die größten Umsätze und Gewinne im Dienstleistungsbereich erwirtschaften, immer noch dem Produzierenden Gewerbe zu geordnet, z.B. Siemens oder Ruhr Kohle AG. In Ostdeutschland ist die Zuordnung zu den Wirtschaftsbereichen nach der Wende etwas realitätsnäher vorgenommen worden und der Beschäftigtenanteil in der Industrie auch aufgrund dieser „historischen“ Einteilungsproblematik niedriger als in Westdeutschland.

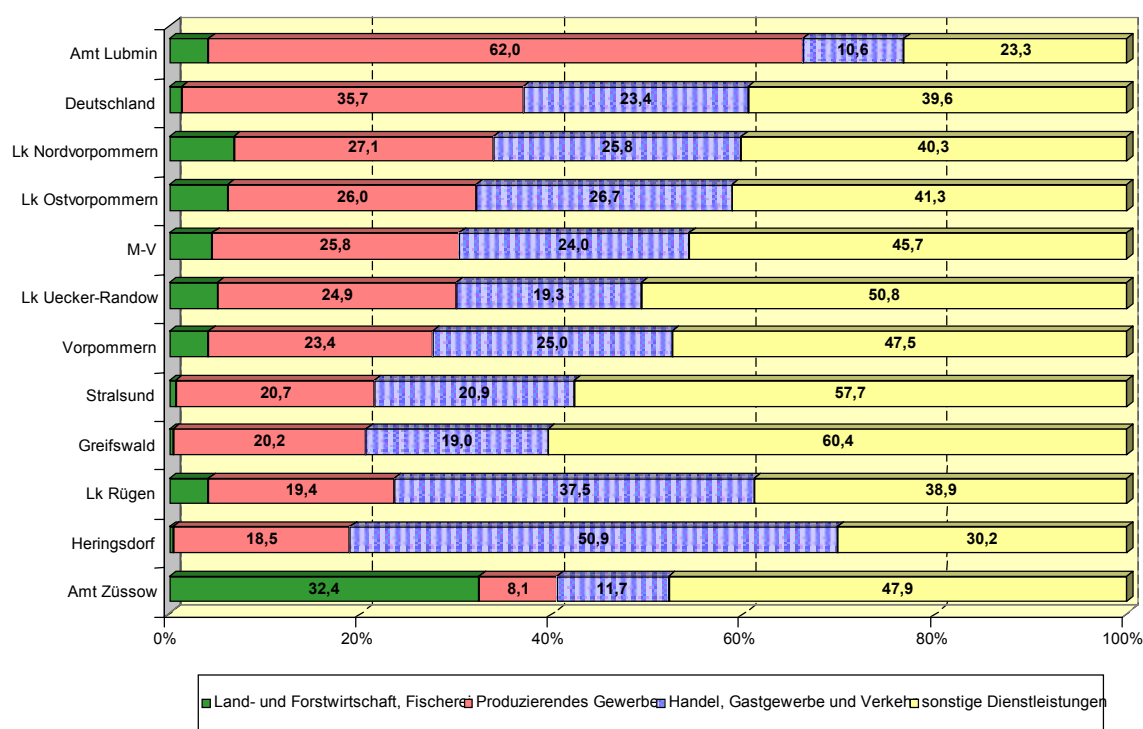
¹⁰⁰ Zum Begriff: Vgl. Klüter: Räumliche Konzentrations- und Dekonzentrationsprozesse im Tertiärbereich, 2003, S. 33-37.

¹⁰¹ Klüter: Räumliche Konzentrations- und Dekonzentrationsprozesse im Tertiärbereich, 2003, S. 35.

Die Spannweite der Beschäftigtenstruktur nach Wirtschaftsbereichen (vgl. Abb. 25) innerhalb Vorpommerns reicht von unter 1% der Beschäftigten im Primären Sektor (Heringsdorf) bis zu fast einem Drittel (Amt Züssow). Die Raumkategorie strukturschwacher ländlicher Raum erreicht hier einen Durchschnittswert von 14 % (vgl. Abb. 26).

Beim Produzierenden Gewerbe glänzt das Amt Lubmin mit 62 % und überflügelt den bundesdeutschen Durchschnittswert um den Faktor 1,73, während z.B. das Amt Züssow mit 8,1 % sogar unter dem Wert der stark vom quartären Sektor bestimmten Stadt Greifswald liegt. Beachtenswert ist auch die Beschäftigungswirksamkeit des Tourismus, die sich z.B. in den 50,9% der Beschäftigten in Heringsdorf im Wirtschaftsbereich Handel, Gastgewerbe und Verkehr widerspiegelt. So hat die DWIF-Studie zum Wirtschaftsfaktor Tourismus auf der Insel Usedom ca. 17.000 Vollzeit-Beschäftigte errechnet, die direkt und indirekt durch den Tourismus „ihren Lebensunterhalt bestreiten können.“¹⁰² Da nicht alle Beschäftigten im Tourismus vollzeitbeschäftigt sind, konstatiert die Studie zusammenfassend, dass „die Zahl der Beschäftigten, die anteilig profitieren noch höher (ist). Ausgehend von den Beschäftigten in allen Branchen (rd. 23.500) kann man sich hier noch mehr vorstellen wie abhängig die Insel-einnahmen vom Tourismus sind.“¹⁰³

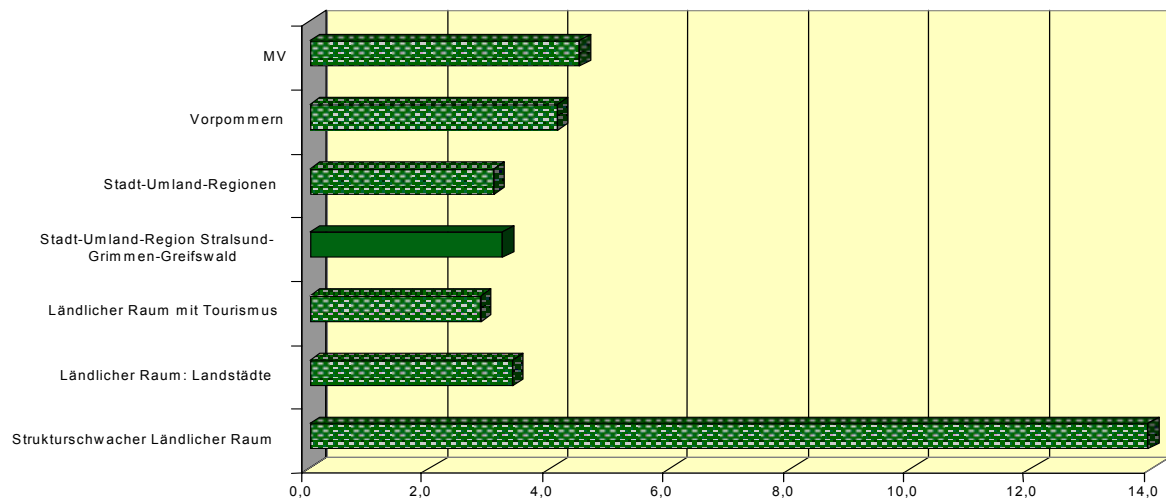
Abbildung 25: Beschäftigtenstruktur (06/2000)



¹⁰² Vgl. Tourismusverband Insel Usedom: Wirtschafts-Faktor Tourismus, 2003.

¹⁰³ Tourismusverband Insel Usedom: Wirtschafts-Faktor Tourismus, 2003, S. 5.

Abbildung 26: Beschäftigtenanteil in der Land-, Forst- und Fischereiwirtschaft (06/2000) - Raumkategorien



3.3.5 Wirtschaft

Das Bruttoinlandsprodukt je Einwohner hat v.a. im Bundes- aber auch im Landesvergleich relativ niedrige Werte in der Region Vorpommern,¹⁰⁴ es erreicht mit 34.798 Euro je Ew. 68 % des Bundes- und 91 % des Landeswertes. Aus der Abbildung 27 wird jedoch auch der enorme quantitative Aufholprozess seit 1991 sichtbar. Betrachtet man diesen Aufholprozess genauer, liegt Vorpommern mit 127 % Steigerung in den neun Jahren zwischen 1991 und 2000 unter dem Landesdurchschnitt von 135 % (vgl. Abbildung 28).

Zwar reduzierte sich der Abstand Vorpommerns zu den bundesdeutschen Durchschnittswerten erheblich (von lediglich 34 % 1991 zu stabilen 68 % Ende der 90er Jahre und 2000), gleichzeitig vergrößerte sich jedoch der Abstand zu den durchschnittlichen Landeswerten und zwar von einem leichten Annäherungsprozess bis Mitte der 90er Jahre (94,3 %) zu 91,4 % des Landeswertes im Jahr 2000, d.h. auf diesem räumlichen Niveau ist eine Zunahme der Disparitäten festzustellen (vgl. Abbildung 29).¹⁰⁵

¹⁰⁴ Allerdings ist der Indikator mit einigen Schwächen behaftet, die insgesamt für periphere Regionen und v.a. für Vorpommern problematisch sind: Räumliche Zuordnung bei der Erfassung des BIP's: hier gehen die Konzernzentralen aufgrund der overhead-costs aber auch der FuE-Einrichtungen stärker in die Statistik ein als Außenstellen (z.B. Siemens in Greifswald); die nicht berücksichtigten existierenden „Schattenwirtschaften“, die insbesondere in touristischen Regionen durch unbesteuerter Zimmervermietungen zahlreicher Privatvermieter und weiterer Dienstleistungen eine wichtige Rolle spielen, in der Statistik aber nicht auftauchen.

¹⁰⁵ Die gleiche Tendenz – eine Verschärfung der regionalen Disparitäten im Land Mecklenburg-Vorpommern auf der räumlichen Ebene der Planungsregionen lässt sich auch bei anderen Indikatoren feststellen (vgl. Kap. 3.3.6). Ebenfalls hierzu: Klüter: Zur Strukturentwicklung in den Planungsregionen Mecklenburg-Vorpommerns, 2000.

Als problematisch ist ferner die Entwicklung der letzten Jahre zu interpretieren, denn bei den Zuwachsraten des BIP's zwischen 1998 und 2000 sind die Landes- und Regionalwerte niedriger als die der bundesdeutschen Gesamt-Entwicklung. Ähnlich wie bei den Arbeitslosenzahlen scheint hier eine Abkopplung vom bundesdeutschen Trend vorzuliegen. Die Analyse der Absolutwerte, ohne die Division durch die sinkenden Erwerbstätigenzahlen ergibt für den Landkreis Uecker-Randow einen Rückgang des BIP's von 1,5 % (vgl. Abbildung 30). Lediglich Rügen und Stralsund können mit der bundesdeutschen Entwicklung mithalten, alle anderen Kreise liegen darunter.

Abbildung 27: BIP je Erwerbstätigen in jeweiligen Preisen (1991 bis 2000)

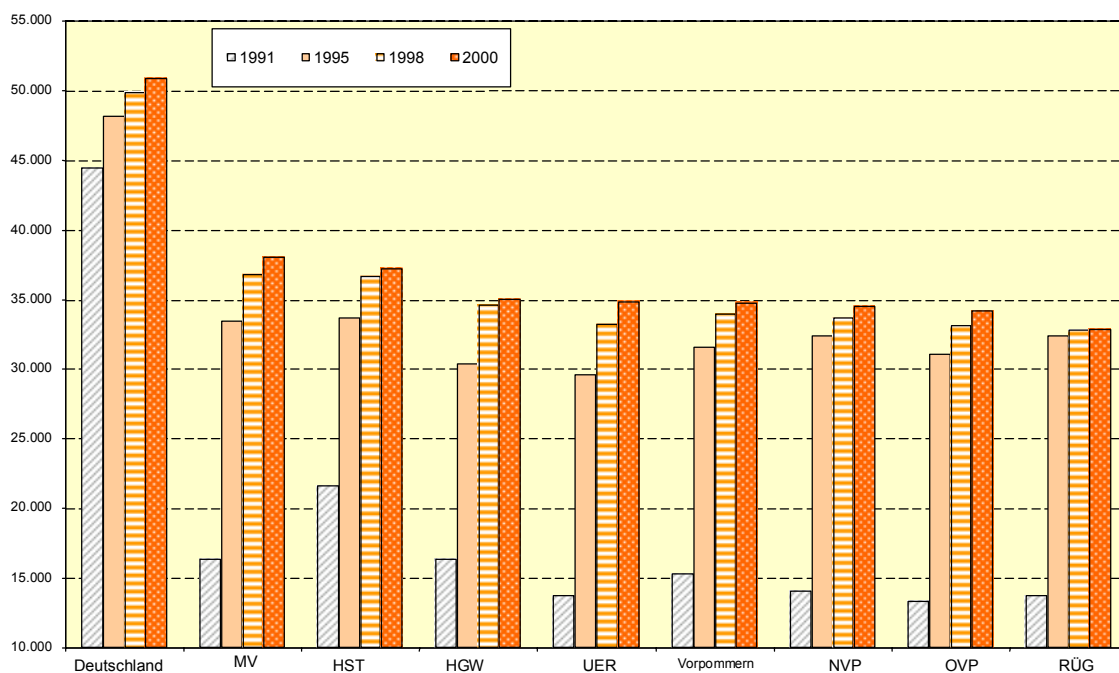


Abbildung 28: Zuwachsraten des BIP je Erwerbstätigen von 1991 bis 2000

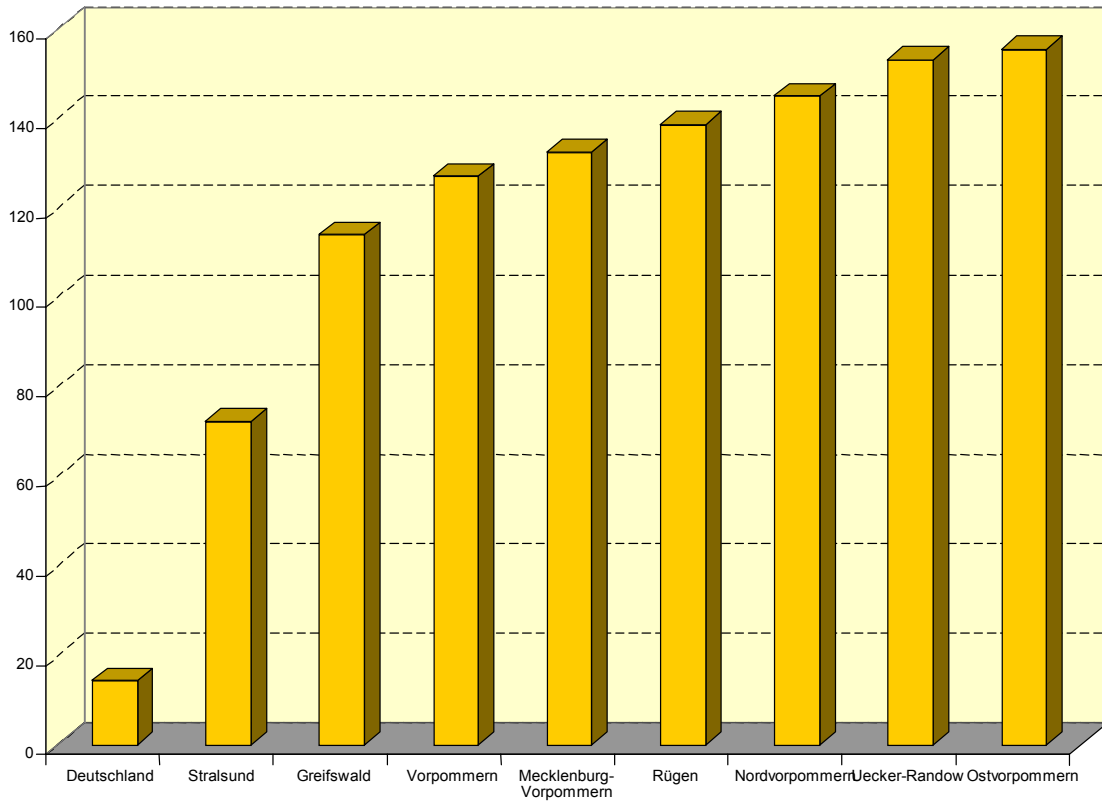


Abbildung 29: Entwicklung des BIP's je Einwohner in Vorpommern im Verhältnis zu Mecklenburg-Vorpommern und Deutschland (1991 bis 2000)

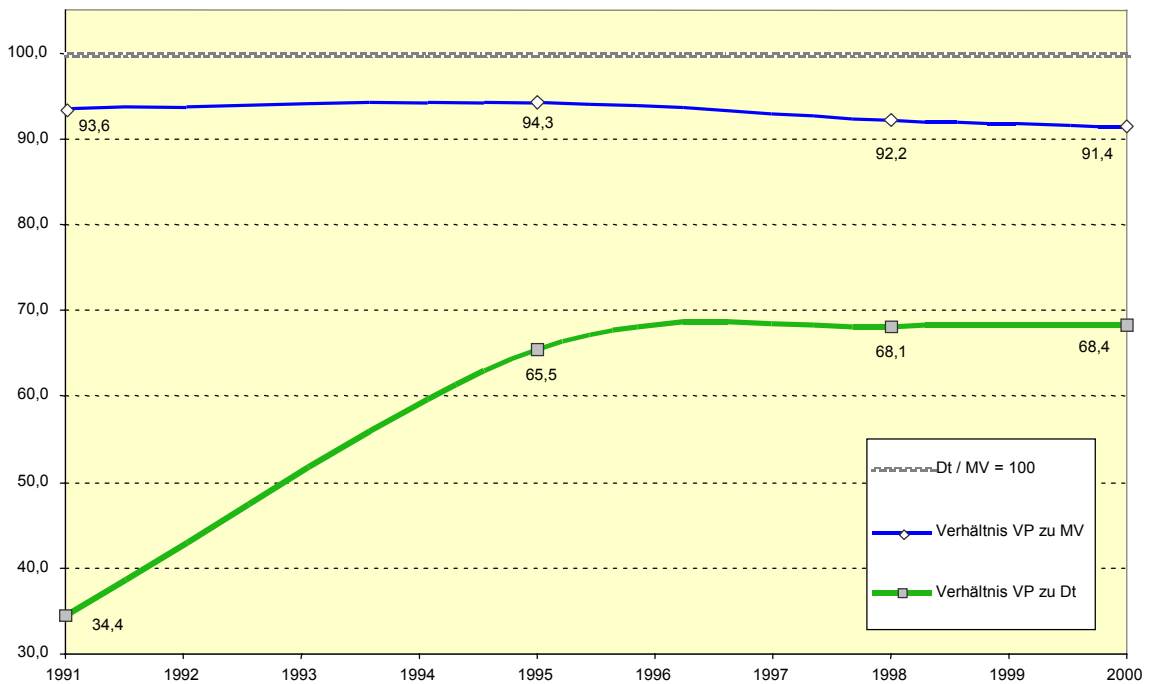


Abbildung 30: BIP-Veränderungsraten von 1998 bis 2000

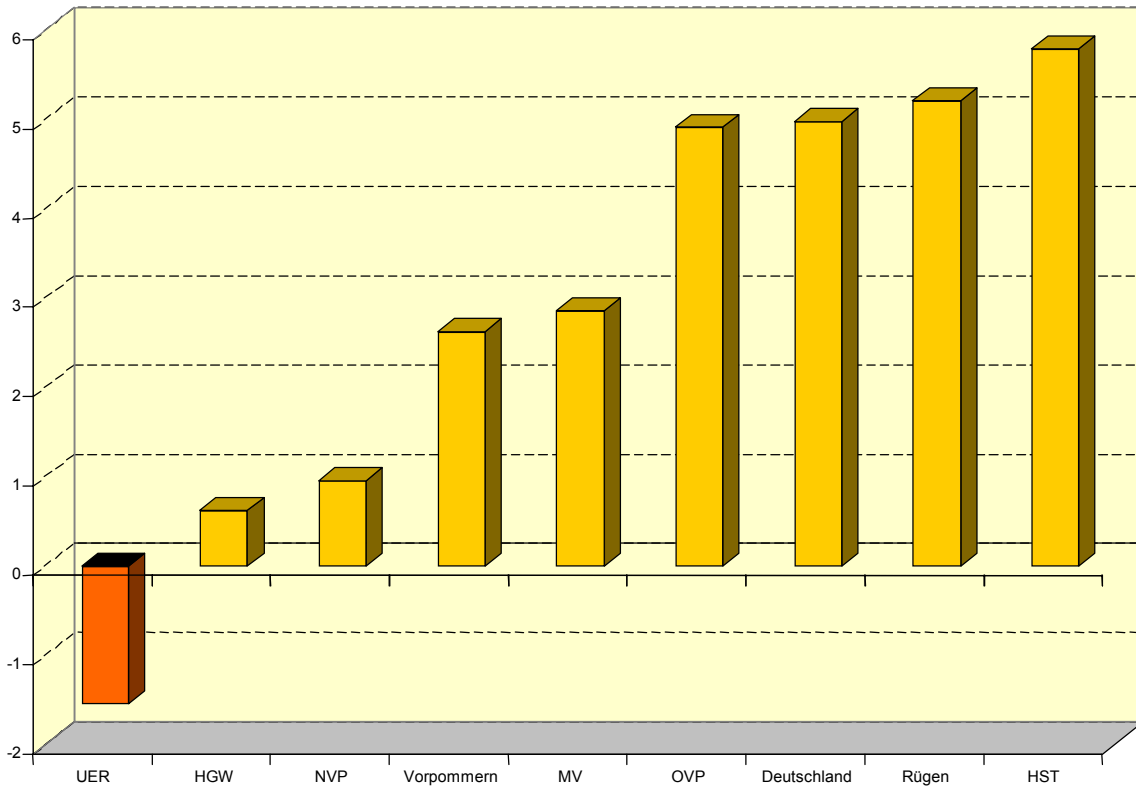


Abbildung 31: Gästeübernachtungen je 1.000 Ew und durchschnittliche Verweildauer (2001)

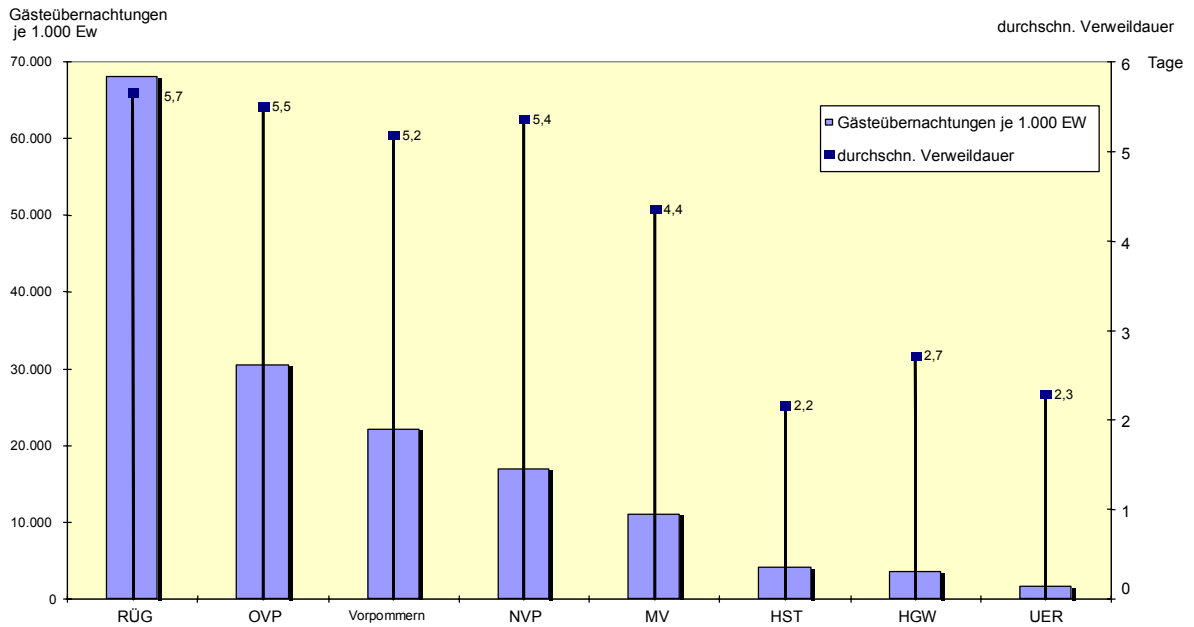
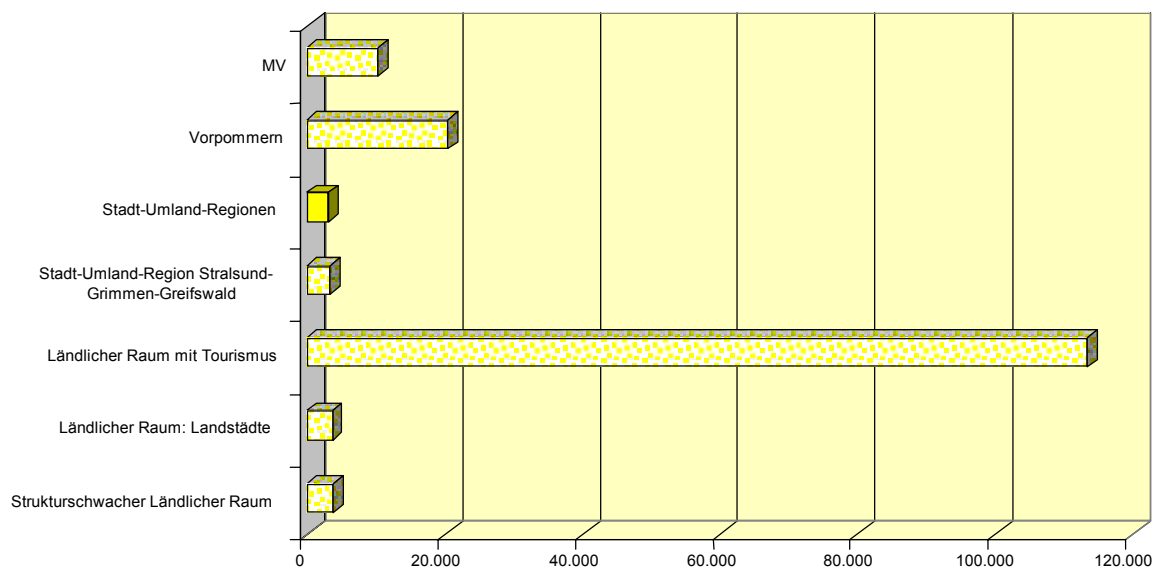


Abbildung 32: Gästeübernachtungen je 1.000 Einwohner (31.12.2000) - Raumkategorien



Völlig anders ist die Situation im Tourismus, hier gemessen an den Indikatoren Gästeübernachtungen und durchschnittliche Verweildauer der Gäste (vgl. Abbildung 31). Die touristischen Hauptzielgebiete Insel Rügen, Insel Usedom und die Halbinsel Fischland - Darß - Zingst beschenken der Region Vorpommern im Landes- und Bundesvergleich (vgl. Tabelle 2) sehr hohe Gästeübernachtungszahlen, wobei die Übernachtungszahlen ungebrochen entgegen dem bundesdeutschen Trend weiter steigen.¹⁰⁶ Damit gehört der Tourismus zu den wichtigsten Wirtschaftszweigen der Region Vorpommern. Etwa 10 % der Bruttowertschöpfung entfallen auf die Tourismuswirtschaft und jeder 7. Beschäftigte arbeitet direkt im Tourismusbereich.¹⁰⁷

Die Verweildauer liegt mit 5,2 Tagen je Gast über dem Landesdurchschnitt und wird maßgeblich von den Landkreisen mit Außenküste getragen, während die kreisfreien Städte und der Landkreis Uecker-Randow deutlich unter dem Landesniveau bleiben. Bei insgesamt gut 2.158.000 Gästeankünften (2001) und über 11 Mio. Übernachtungen in Vorpommern, beherbergen wir plastisch gesprochen fast alle Einwohner der Agglomerationen Berlin und Hamburg sowie des Bundeslandes Sachsen über das Jahr verteilt in Vorpommern. Dabei konzentrieren sich die Übernachtungen auf die touristischen Hochburgen, z.B. wurden im Jahr 2001

¹⁰⁶ Vgl. Das Parlament: „Bilanz des Deutschlandtourismus. Neue Länder haben deutlich aufgeholt.“, 11.-18.08.2003.

¹⁰⁷ Vgl. RPV Vorpommern: 10 Jahre Raumordnung in Vorpommern 2003, S. 120.

allein 17 % der Übernachtungen in den drei Kaiserbädern Ahlbeck, Bansin und Heringsdorf gebucht.¹⁰⁸

Für die Insel Usedom hat die Studie des DWIF für 2001 einen Beitrag des Tourismus von 35% zum Volkseinkommen errechnet. Die Autoren der Studie: „Der Tourismus auf Usedom ist nicht ein, sondern der Wirtschaftsfaktor. Zum Vergleich, der Wert für die Nordsee liegt bei rund 20%.“¹⁰⁹ – Diese Ergebnisse lassen sich prinzipiell auf große Teile des Landkreises Rügen und auf die Halbinsel Fischland - Darß - Zingst übertragen, woraus der wichtige ökonomische Stimulus der Tourismuswirtschaft deutlich wird.

Eine weitere ökonomische Besonderheit ist die starke Landwirtschaft der Region, die ebenfalls nach wie vor in einigen Teilregionen eine wichtige direkte Beschäftigungsfunktion im ländlichen Raum wahrnimmt (vgl. Abbildung 25 und Abbildung 26). Vom „Mauerblümchen zur Stilblüte“¹¹⁰ hat sich in diesem Zusammenhang der ökologische Landbau in der Region – v.a. in den Landkreisen Uecker- Randow und Ostvorpommern – entwickelt, der nicht nur über 10 % der landwirtschaftlichen Nutzfläche bewirtschaftet (vgl. Abbildung 33) und die bundesdeutschen Durchschnittswerte weit überflügelt (vgl. Tabelle 2), sondern in Ansätzen bereits regionale Wirtschaftskreisläufe praktiziert¹¹¹ und perspektivisch als positiver Imagefaktor gerade auch für den Wirtschaftsbereich Tourismus viel stärker instrumentalisiert werden könnte. Dabei muss der regionale Absatz und v.a. die regionale Verarbeitung noch als stark entwicklungsfähig eingestuft werden. – Dass es sich hierbei um ein vorpommernweites Phänomen bzw. eine regionale Entwicklungschance handelt, sei hier ausdrücklich erwähnt.¹¹² Falls mit den perspektivischen Mittelschichtungen durch die veränderte EU-Agrarpolitik tatsächlich „zusätzliche Mittel für die Entwicklung des ländlichen Raumes oder den ökologischen Landbau frei werden, bieten sich für die Landwirtschaft in der Planungsregion neue Chancen.“¹¹³

¹⁰⁸ Vgl. Zweckverband Seebäder Insel Usedom, 2003, S. 21. Eigene Berechnungen.

¹⁰⁹ Tourismusverband Insel Usedom: Wirtschafts-Faktor Tourismus, 2003, Kap. 4.

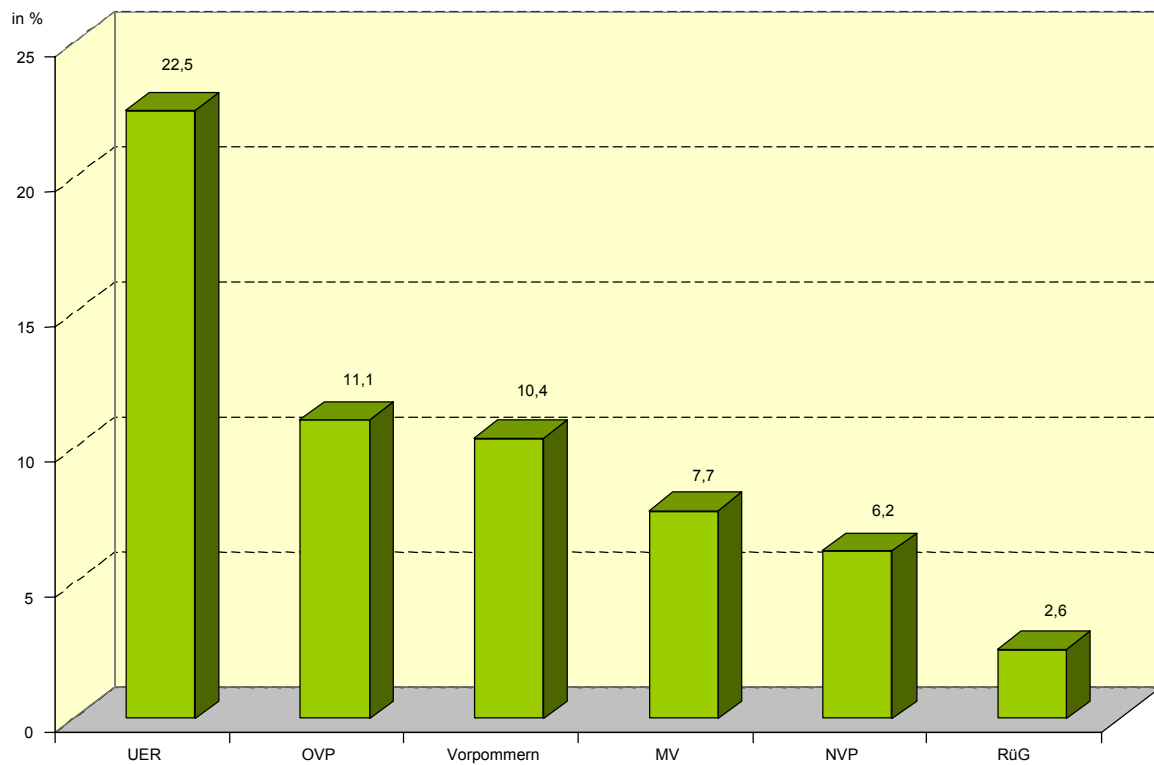
¹¹⁰ So auch der Untertitel des von der Planungsregion Vorpommern eingereichten Wettbewerbsbeitrages zum Bundeswettbewerb Regionen Aktiv, 2001.

¹¹¹ Der Naturkostladen „Keimblatt“ in Greifswald bezieht knapp die Hälfte seiner umgesetzten Waren aus der Region Vorpommern. Gleichzeitig hat der Naturkostladen in den Sommermonaten eine „Außenstelle“ auf der Insel Usedom im Seebad Heringsdorf errichtet, um die Kundenströme dieser „saisonalen Großstadt“ mit ökologisch-regionalen Produkten versorgen zu können. Ebenso hat sich ein Verbund vorpommerscher Bio-Bauern gebildet, der eine gemeinsame Vermarktung betreibt. Vgl. OZ: „Hinz und Kunz shoppen im Keimblatt“, 03.01.2002.

¹¹² Vgl. auch die Aussagen in dem sehr umfangreichen Gutachten: AfRL Vorpommern ; Amt für Landwirtschaft Franzburg ; Amt für Landwirtschaft Ferdinandshof: Entwicklungspotentiale der Landwirtschaft in der Planungsregion Vorpommern, Greifswald, 2001.

¹¹³ Wenk: Zur Freiraumentwicklung in der Planungsregion Vorpommern, 2003, S. 98.

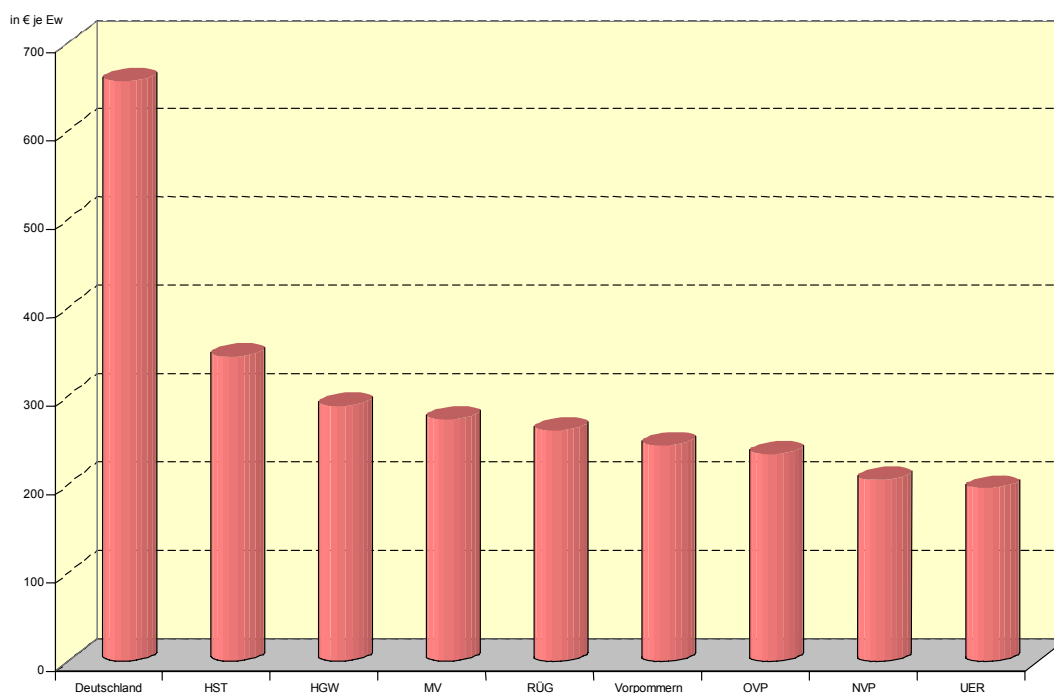
Abbildung 33: Anteil der Öko-Landbau-Flächen an der LF insgesamt (2001)



3.3.6 Kommunalfinanzen

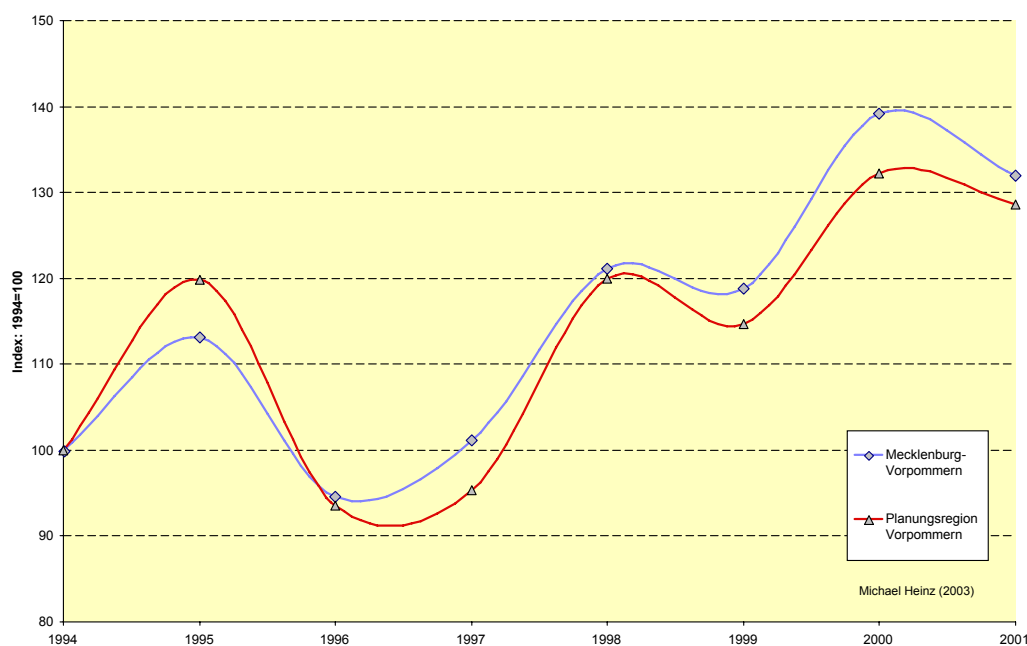
Die gemeindlichen Steuereinnahmen je Einwohner (vgl. Abbildung 34) werfen ein Licht auf die lokale bzw. regionale Wirtschaftskraft, gemessen durch die jeweiligen kommunalen Steueranteile der Einkommenssteuer, der Grundsteuer, aber v.a. der Gewerbesteuer. Hier zeigt sich eine deutliche Diskrepanz zwischen dem Bundesdurchschnitt und den Einnahmen in unserem Bundesland. So erreicht der mecklenburg-vorpommersche Durchschnitt mit 274 € je Ew. 42 %, der vorpommersche Durchschnitt mit 245 € je Ew. nur 37 % des Bundesdurchschnitts mit 656 € je Ew. Der Landkreis Uecker-Randow erzielt gar nur knapp 30% des Bundesniveaus.

Abbildung 34: Gemeindliche Steuereinnahmen in € je Einwohner (2001)



Das Niveau der kreisfreien Städte wird von den Landkreisen trotz Wohnsuburbanisierung und partieller touristischer Entwicklung jedoch ebenso wenig erreicht wie der Landesdurchschnitt. Die starken Schwankungen und Abhängigkeiten der kommunalen Finanzierungspotenz von der konjunkturellen Lage und externen Entscheidungen und Rahmenbedingungen werden aus der Entwicklung der Steuereinnahmekraft (vgl. Abbildung 35) ersichtlich. Erneut kann auch bei diesem Indikator festgehalten werden, dass die Planungsregion Vorpommern im Vergleich zum Landesdurchschnitt strukturschwächer ist.

Abbildung 35: Steuereinnahmekraft (1994 bis 2001, Index: 1994=100)



Der Indikator Steuereinnahmekraft je Einwohner zeigt die steuerliche gemeindliche Einnahmenseite, die für die Wirtschafts- und Investitionskraft der Kommunen von großer Bedeutung ist. Die kommunalen Steuereinnahmen setzen sich aus der Grundsteuer A (für unbebaute Flächen), der Grundsteuer B (für bebaute Flächen), der Gewerbebeertragsteuer abzüglich der Gewerbesteuerumlage, dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer sowie seit 1998 auch dem Anteil an der Umsatzsteuer zusammen.

Die Betrachtung des Indikators Steuereinnahmekraft je Einwohner über mehrere Jahre ermöglicht einen Vergleich des Disparitätskoeffizienten nach GINI, woraus geschlossen werden kann, ob es zu einer Zunahme oder Abnahme der räumlichen Disparitäten im Untersuchungsgebiet kommt. Durch den Koeffizienten wird berechnet, wie sich eine gesamte Merkmalssumme auf die einzelnen Merkmalsträger verteilt.

Der GINI-Koeffizient nimmt Werte zwischen 0 (keine Disparität) und 1 (maximale Disparität) an. Dabei steht weniger der Wert des Gini-Koeffizienten im Vordergrund, sondern vielmehr die Entwicklung dieses Wertes, d.h. ob die Disparität im Untersuchungsraum über einen Zeitraum zu- oder abnimmt.

Als Untersuchungsraum wurden die Landkreise und kreisfreien Städte Mecklenburg-Vorpommerns festgelegt, der untersuchte Zeitraum erstreckt sich aufgrund der Datenverfügbarkeit erst ab 1992 bis 2000.

Tabelle 4: Disparitätskoeffizient nach GINI der Steuereinnahmekraft je Einwohner (1992-2000), aggregiert auf Kreisebene

1992	1994	1996	1998	2000	Veränderung in % (1992-2000)
0,0261	0,0499	0,0710	0,1392	0,1375	527

Dabei ist festzustellen, dass die räumlichen Disparitäten auf Kreisebene sehr stark (um 527%) zunehmen, wobei von 1998 bis 2000 ein leichter Rückgang der Disparitäten zu verbuchen ist. Auf Gemeindeebene konnten die Berechnungen aufgrund der eingeschränkten Verfügbarkeit digitaler Daten nur zwischen 1995 und 2000 erfolgen:

Tabelle 5: Disparitätskoeffizient nach GINI der Steuereinnahmekraft je Einwohner (1995-2000) auf Gemeindeebene

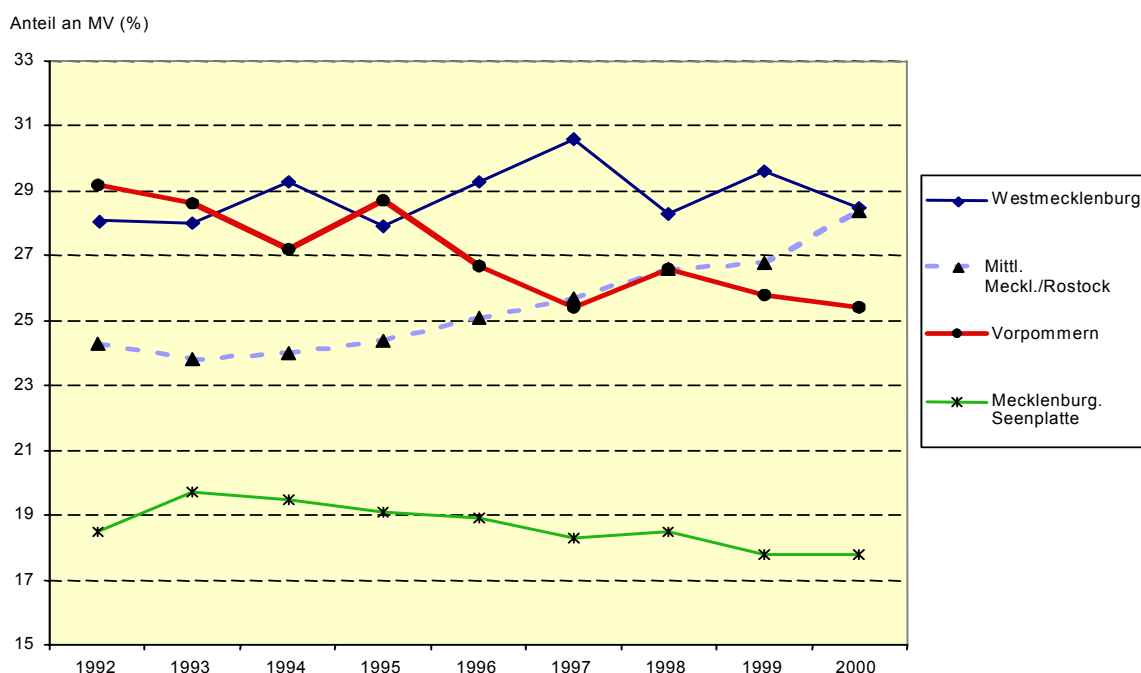
1995	1997	1998	2000	Veränderung in % (1995-2000)
0,0996	0,2398	0,2574	0,2295	230

Aufgrund der höheren Anzahl der einzelnen Merkmalsträger ist der GINI-Koeffizient bei den Gemeinden absolut höher; die Zunahme der Ungleichverteilung ist auch auf diesem hohen Niveau sehr deutlich, wobei abermals eine Tendenz hin zur stärkeren Gleichver-

teilung zwischen 1998 und 2000 festzustellen ist. Insgesamt weisen die Ergebnisse auf Gemeindeebene auf die Notwendigkeit effektiver Ausgleichsmechanismen im Rahmen des Kommunalen Finanzausgleichsgesetzes hin. – Festgehalten werden muss, dass trotz leichter Erholung ab 1998, diese Entwicklungen, dem im Landesplanungsgesetz (§2 Nr. 1) und im Raumordnungsgesetz (§1 Abs. 2, Nr. 6) formulierten Ziel der gleichwertigen Lebensbedingungen für alle Teilräume, widersprechen.

Nach der Feststellung, dass die kommunalfiskalischen Disparitäten deutlich zugenommen haben, wird im zweiten Schritt auf Ebene der Planungsregionen untersucht, wie sich diese Entwicklung räumlich darstellt (vgl. Abbildung 36).

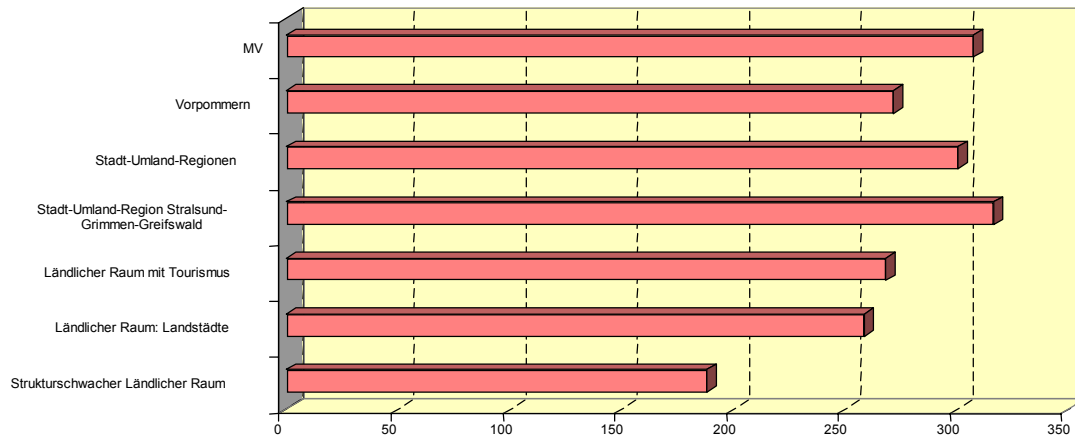
Abbildung 36: Entwicklung der Steuereinnahmekraft in den Planungsregionen Mecklenburg-Vorpommerns (1992 bis 2000, Anteil an MV)



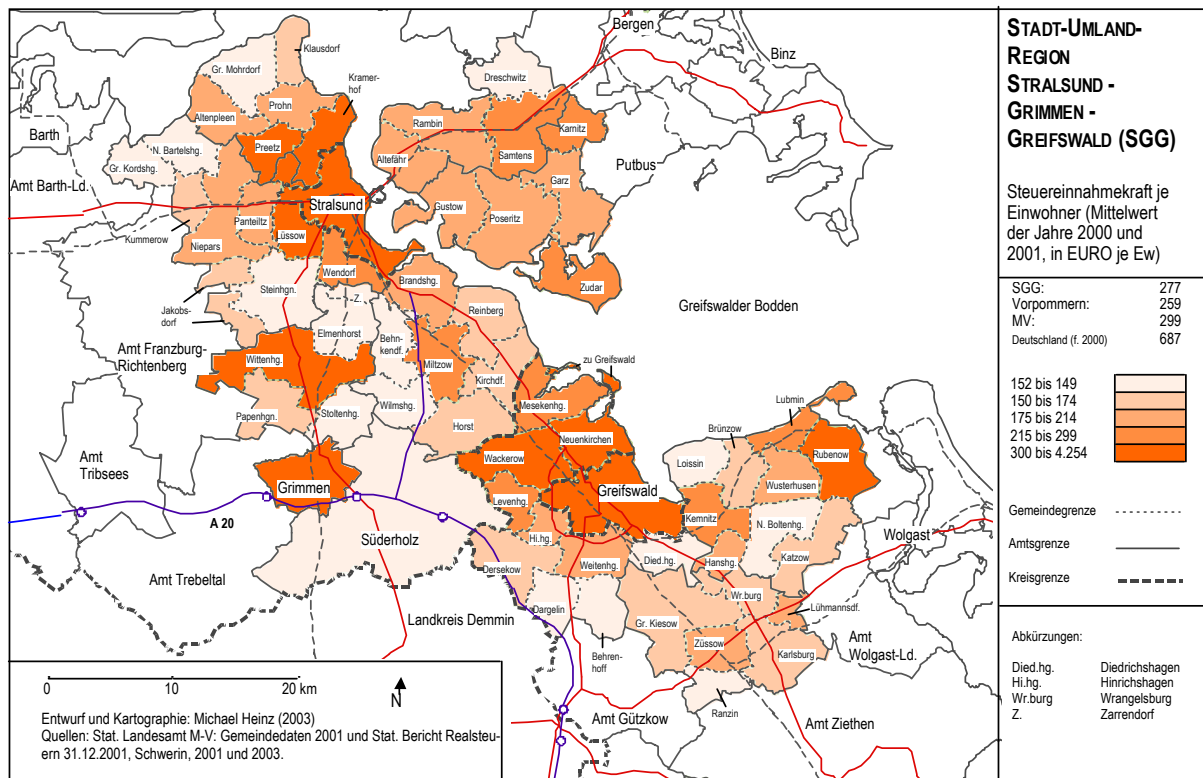
	Index (1992=100)
Mittl. Meckl./Rostock	116,9
Westmecklenburg	101,4
Mecklenburg. Seenplatte	96,2
Vorpommern	87,0

Der Anteil der Steuereinnahmekraft der Gemeinden in der Planungsregion Mittleres Mecklenburg/Rostock an Mecklenburg-Vorpommern ist von 1992 bis 2000 um 17% gestiegen, während sich der vorpommersche Anteil um 13% verringerte. – Die vielzitierte „Schere“ zwischen der Ost- und Westhälfte des Landes öffnet sich bei der Steuereinnahmekraft demnach weiterhin.

Abbildung 37: Steuereinnahmekraft je Einwohner (31.12.2000) – Raumkategorien



Karte 18: Steuereinnahmekraft je Einwohner (Mittelwert der Jahre 2000 und 2001)



Die kreisfreien Städte mit ausgewählten Umlandgemeinden (Kramerhof, Preetz, Wendorf, Neuenkirchen und Wackerow), die Stadt Grimmen sowie der EWN-Standort Rubenow/Lubmin haben die höchsten Steuereinnahmekraftwerte (vgl.

Karte 18). Die Gemeinde Rubenow profitiert über den festgelegten Gewerbesteuer-Verteilungsschlüssel des interkommunalen Gewerbe- und Industriestandortes Synergiepark Lubmin am stärksten, da ein Großteil der Synergiepark-Fläche auf Rubenower Gemeindeterritorium liegt. Dadurch wird Rubenow mit 813 € je Einwohner zur reichsten Gemeinde im

Untersuchungsgebiet. Das Beispiel Rubenow zeigt auch wie notwendig es ist, bei dieser kleinräumigen Darstellung auf mindestens zwei Jahreswerte zurückzugreifen. So erzielte die Gemeinde durch hohe Gewerbesteuerzahlungen im Jahr 2000 noch über 1.200 € je Einwohner, 2001 fielen die Gewerbesteuern in dieser Größenordnung aus und Rubenow sackte auf ein Normalmaß von 413 € je Einwohner ab. Den formalen Spitzenwert von gut 4.250 € je Einwohner erreicht das mittlerweile zur Berühmtheit gelangte „Monaco des Ostens“¹¹⁴ – so ein Spiegel-Artikel über die kleine Gemeinde Wackerow.

Die Einschränkung „formal“ muss hinzugefügt werden, weil Wackerow über den lange Zeit landesweit niedrigsten Gewerbesteuerhebesatz von 100 mehrere Finanzdienstleistungsunternehmen angezogen hat, v.a. die KPS Immobilien GmbH&Co.KG, die bislang über 30 Mio € Gewerbesteuer an die Gemeinde abgeführt hat. Die Berechnung der an das Amt sowie an den Landkreis abzuführenden Umlagen erfolgen allerdings auf der Basis des gewogenen Landeshebesatzes und mit einer Zeitverzögerung von zwei Jahren, wodurch die Gemeinde teilweise mehr Umlagen bezahlen muss als tatsächlich Gewerbesteuereinnahmen verbucht werden können. Hinzu kommt, dass die ansässigen Finanzdienstleister nach den Ereignissen des 11.09.2001 und der Talfahrt auf den Aktienmärkten weit davon entfernt sind, wieder Steuern zu zahlen.

Ergebnis dieser kurzen Ausführungen ist ein „Schein-Monaco“ vor den Toren Greifswalds. Die in der Statistik aufgeführten Reichtümer existieren tatsächlich nur formal. Praktisch ist die Gemeinde dermaßen überschuldet und kommunalfiskalisch manövrierunfähig, dass die Gemeindevertreter nach intensiven Bemühungen des Bürgermeisters beschlossen haben, einen Fusionsvertrag mit der angrenzenden Stadt Greifswald auszuhandeln und sich von Greifswald eingemeinden zu lassen (vgl. auch Kap. 4).¹¹⁵

Mit zunehmender Entfernung zu den Städten und im Teilgebiet südlich Stralsund und östlich Grimmen werden nur sehr niedrige Steuereinnahmen (z.B. Behnkendorf mit 115 € je Einwohner) erzielt. Ein Vergleich der Raumkategorien zeigt die Gunststellung der Stadt-Umland-Regionen und die sehr problematische Situation in den strukturschwachen und dünnbesiedelten Landgemeinden, die mit 188 € je Einwohner nur 61 % des Landesdurchschnitts und 27 % des Bundesdurchschnitts erreichen (vgl. Abbildung 37).

Dass in einem Großteil der Gemeinden tatsächlich eine eklatante Finanznot existiert, zeigt auch die Abbildung 38, die auf das Problem des kommunalen Haushaltsausgleichs verweist. In Kombination mit der kommunalen Ausgabenstruktur (vgl. Abbildung 39) wird das geringe Niveau der kommunalen Finanzhoheit deutlich, da ein Großteil der Ausgaben über Personal, Soziale Ausgaben und sonstige in der Statistik nicht näher definierte Bereiche gebunden sind. Investive Tätigkeiten z.B. im Bereich der materiellen Infrastruktur können nur noch rudimentär wahrgenommen werden. Der Anteil, der tatsächlich für Baumaßnahmen

¹¹⁴ Der SPIEGEL: „Monaco in Vorpommern“, 12/2001.

¹¹⁵ Vgl. OZ: „Wackerower wollen nach Greifswald“, 28.+29.06.2003.

ausgegeben werden kann, erstreckt sich von lediglich 13% (Greifswald) bis durchschnittlich 17% in den Gemeinden der Landkreise Ostvorpommern und Nordvorpommern.

Abbildung 38: Einnahmen und Ausgaben der Gemeinden und Gemeindeverbände in Euro je Ew (2001)

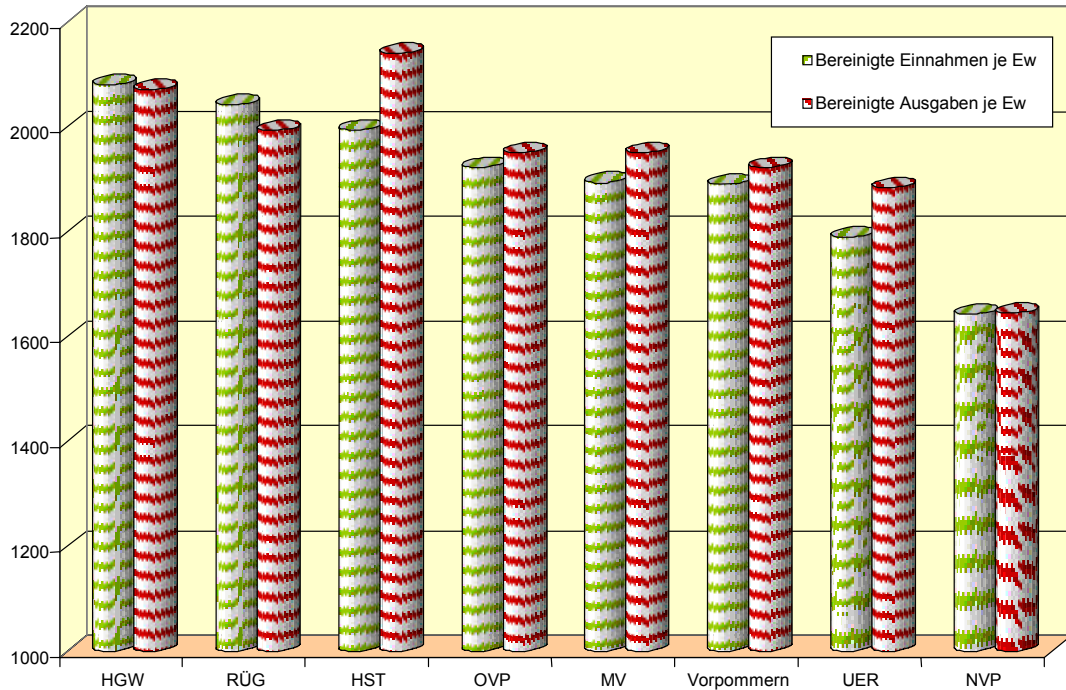
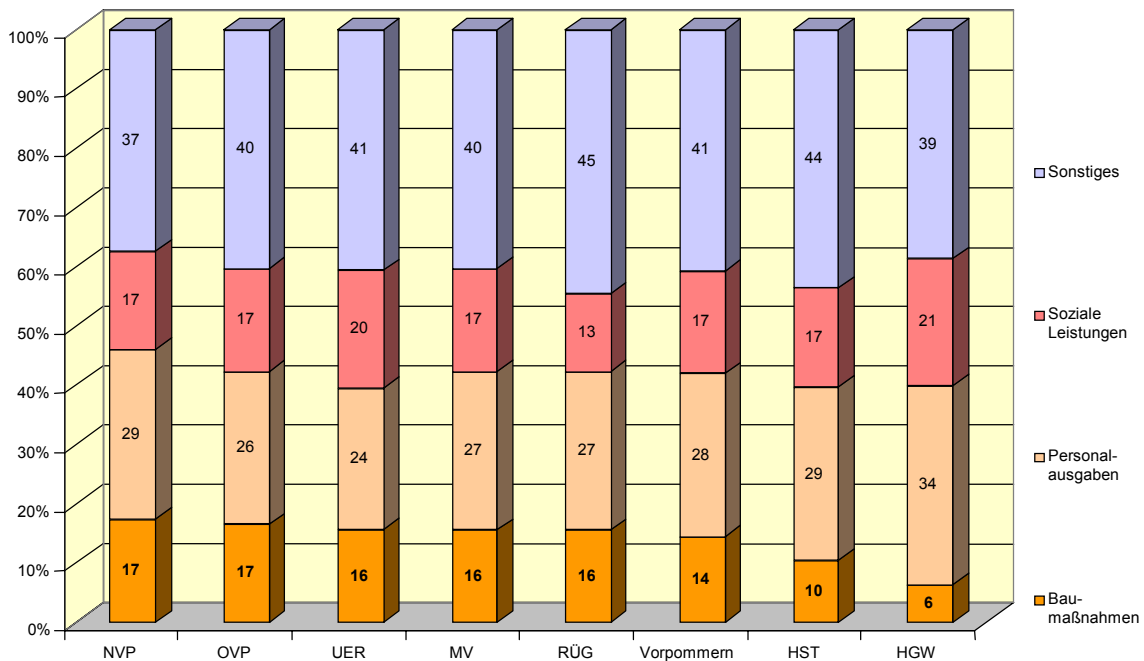


Abbildung 39: Ausgabenstruktur der Gemeinden und Gemeindeverbände (2001)



Vor dem Hintergrund dieser kommunalfiskalischen Realität muss das Prinzip der kommunalen Selbstverwaltung zunehmend als Fiktion bezeichnet werden. Es fehlen die Haus-

haltungsmittel, um größere Investitionsprojekte umsetzen zu können. In vielen Gemeinden ist der Handlungsspielraum sogar völlig ausgeschöpft, sämtliche Mittel sind durch kommunale Pflichtaufgaben gebunden, so dass für die freiwilligen Ausgaben keine Mittel mehr übrig bleiben. Das Innenministerium bestätigt, dass es „zunehmend (...) bei wirtschaftsnahen Infrastrukturvorhaben zu Problemen bei der Aufbringung des Eigenanteils“¹¹⁶ kommt. Dieses Problem wurde auch von der Enquetekommission ‚Zukunftsfähige Gemeinde‘ herausgestellt und direkt mit einer Reduktion der kommunalen Selbstverwaltung verknüpft: „Aufgrund der knappen Finanzlage der Länder und Gemeinden sind insbesondere die kleinen Gemeinden häufig nur noch in der Lage, ihre Pflichtaufgaben zu erledigen und besitzen insgesamt wenig Gestaltungsmöglichkeiten.“¹¹⁷

Das führt auch dazu, dass vorhandene, bestätigte Fördermittel nicht abgerufen werden können, da die notwendige gemeindliche Ko-Finanzierung nicht aufzubringen ist. Als Beispiel sei die Stadt Usedom genannt, die 2003 aufgrund fehlender Eigenmittel über 20 Mio € Städtebaufördermittel nicht abrufen konnte.¹¹⁸ Im Vorbericht zum Haushaltsplan der Gemeinde Neppermin auf der Insel Usedom für das Haushaltsjahr 2003 wird diese verminderte kommunale Selbstverwaltungsfähigkeit folgendermaßen formuliert: „Die Zuweisungen (Schlüsselzuweisungen, Umsatzsteueranteil und Einkommenssteueranteil) werden zu 79,10% zur Leistung der Umlagen (Kreis-, Amts- und Schulumlage) herangezogen. Damit ist schon ein erheblicher Teil der Einnahmen gebunden, so dass kaum finanzielle Spielräume zu erwarten sind.“¹¹⁹

Dieser Umlagendeckungsgrad erreichte in einigen vergangenen Haushaltsjahren bereits über 90% (2001: 94,98% und 2002: 92,55%).¹²⁰ Die konkreten Konsequenzen dieser abstrakt formulierten verminderten kommunalen Selbstverwaltung, lassen sich ebenfalls im bereits herangezogenen Vorbericht zum Haushalt nachlesen. Da die Gemeinde keine Ko-Finanzierung der beantragten Fördermittel aufbringen kann, soll der Eigenanteil für den Bau einer Wasserwanderraststätte „durch Spenden von interessierten Sponsoren realisiert werden.“¹²¹ – Allein dieses Beispiel der Gemeinde Neppermin verdeutlicht, wie abhängig die Gemeinden von externen Finanzquellen sind und es verdeutlicht auch, wie problematisch Kommunal-

¹¹⁶ Innenministerium M-V: Schreiben an die Enquetekommission Zukunftsfähige Gemeinden M-V vom 19.04.2001, S. 3.

¹¹⁷ Landtag M-V: Zukunftsfähige Gemeinden, Schwerin, 2002, S. 43.

¹¹⁸ Interview mit der Bürgermeisterin der Stadt Usedom am 07.07.2003 und Vorbericht der Stadt Usedom zum Haushaltsjahr 2003, 2003, S. 1. / Vgl. Dettmann: Städte und Gemeinden am Scheideweg, 2003, S. 33.

¹¹⁹ Gemeinde Neppermin: Vorbericht zum Haushaltsplan des Haushaltsjahres 2003, 2003, S. 8.

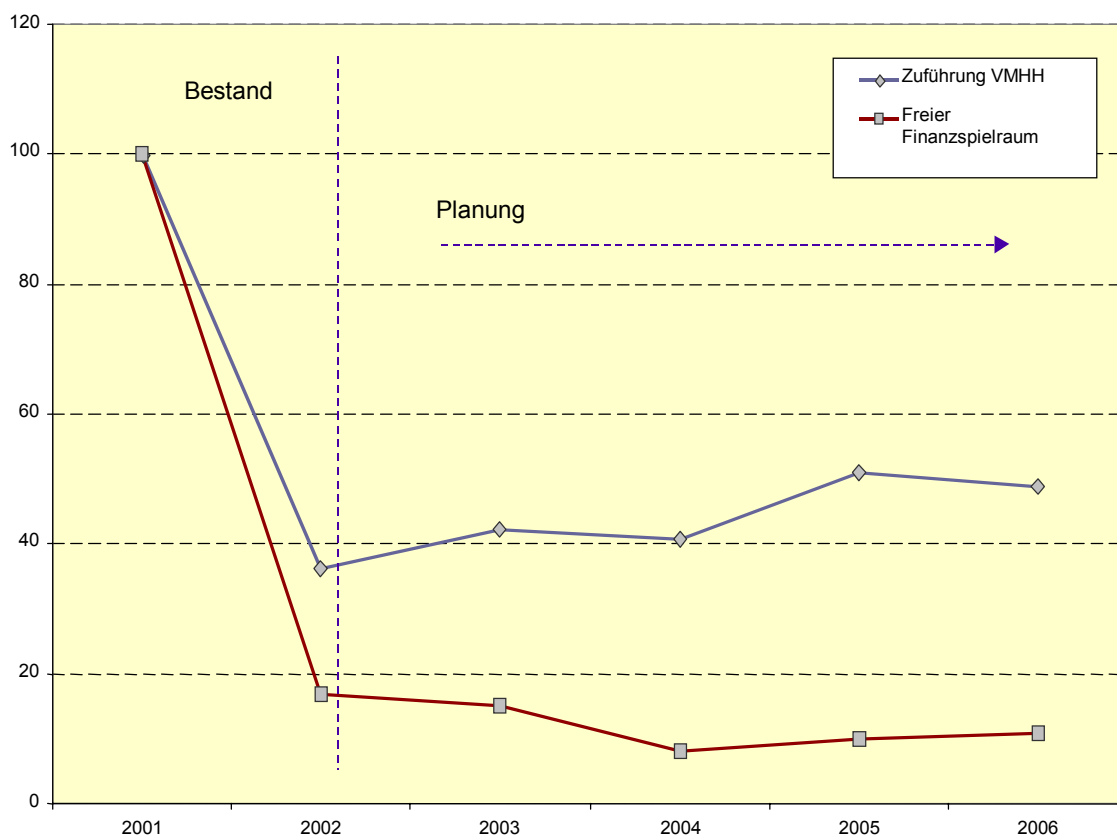
¹²⁰ Vgl. Gemeinde Neppermin: Vorbericht zum Haushaltsplan des Haushaltsjahres 2003, 2003, S. 9.

¹²¹ Gemeinde Neppermin: Vorbericht zum Haushaltsplan des Haushaltsjahres 2003, 2003, S. 10.

bzw. Regionalentwicklung in jenen Gebieten wird, die nicht wie auf der Insel Usedom auf eine vorhandene Sponsorenstruktur zurückgreifen können.¹²²

Wie stark die Gemeinden mitunter gar von der Substanz aus ökonomisch besseren Jahren leben, zeigt die Gemeinde Mellenthin sehr eindrucksvoll, die seit 2001 und auch in den folgenden ausgewiesenen Planjahren bis 2006 von der Substanz lebt, indem Zuführungen vom Vermögens- in den Verwaltungshaushalt notwendig sind, um die kommunalen Aufgaben zu erfüllen. Der am Papierrand des Vorberichtes spontane, handschriftlich notierte Kommentar der Rechtsaufsichtsbehörde formuliert es treffend: „stetiger Werteverzehr von Vermögen“.¹²³

Abbildung 40: Situation der Kommunalfinanzen der Gemeinden im südöstlichen Bereich der Insel Usedom (2001 bis 2006)



Quellen: Vorberichte zu den Haushaltsjahren 2003 der Gemeinden Süd-Ost-Usedom

¹²² Im Falle der Gemeinde Neppermin z.B. das exklusive Golf- und Landhotel Balmer See mit 27-Loch Golfplatz, Schwimm- und Sporthalle, Tennisplätze, Fitnessanlagen, Wellnessbereich und zahlreichen luxuriösen Ferienappartements (www.golfhotel-usedom.de).

¹²³ Gemeinde Mellenthin: Vorbericht zum Haushaltsjahr 2003, 2003, S. 4.

Der starke Abfall von 2001 auf 2002 der vorhandenen Bestandsdaten führt zu einer Reduktion der kommunalfiskalischen Handlungsfähigkeit auf 1/3 der Ausgangssituation im Jahre 2000. Gemessen wurde dies anhand der Zuführungen zum Vermögenshaushalt (Investitionshaushalt) und dem freien Finanzspielraum.¹²⁴ Dieser Reduktionsfaktor scheint auch über die Insel Usedom hinaus Geltung zu haben, so verringert sich der Vermögenshaushalt der Stadt Rostock bis 2006 ebenfalls auf 1/3 des heutigen Niveaus.¹²⁵

Die Unterkapitalisierung der öffentlichen Hand, v.a. der lokalen Gebietskörperschaften, ist nicht nur auf Vorpommern beschränkt, sondern ist in den letzten Jahren bundesweit vielschichtig diskutiert worden und erreicht neuartige Dimensionen. So formulieren Vertreter der kommunalen Spitzenverbände eine



be-

gemeinsame Aktion mit dem dramatischen Slogan „Rettet die Kommunen“ und beziehen sich dabei auf die schwerste kommunale Finanzkrise seit Gründung der Bundesrepublik.¹²⁶ Die Besonderheit der ostdeutschen und v.a. auch vorpommerschen Problematik besteht jedoch darin, dass die Infrastrukturausstattung noch bei weitem nicht den Standard westdeutscher Kommunen erreicht hat¹²⁷ und somit zahlreiche, für das Funktionieren einer Marktwirtschaft notwendigen Infrastrukturinvestitionen quasi als Vorleistung für privatwirtschaftliches Engagement bislang ausgeblieben sind und perspektivisch bei sich verschärfender Finanzsituation auch weiter ausbleiben werden.

Als Überleitung zur Diskussion der politisch-administrativen Strukturen sei noch zur Aktion „Rettet die Kommunen“ kritisch angemerkt, dass sie eine sehr selektive Problemwahrnehmung kultiviert, wie auch im weiteren Verlauf der Arbeit noch herausgestellt wird (vgl. Kap. 6.1.2): Ein von der Arbeitsgemeinschaft der Landesverbände in Schleswig-Holstein erarbeiteter Forderungskatalog sieht zwar Maßnahmen zur De-Regulierung, Flexibilisierung bei Verordnungen und Verwaltungsvorschriften, strikte Einhaltung des Konnexitätsprinzips und einer Verbesserung der kommunalen Finanzausstattung aber keine selbstkritische Überprüfung der kommunalen Gebietsstrukturen und Größenordnungen vor.¹²⁸ Diese Strategie der Problem-Externalisierung findet sich auch beim bundesweiten Verband ‚Deutscher Städte- und Gemeindebund‘ wieder. Das stenographisch gehaltene Rettungsprogramm für

¹²⁴ Nähere Erläuterungen der Indikatoren: Vgl. Meyer: Kommunalrecht, 1998, S. 296 und 249.

¹²⁵ Vgl. Helke: Die Städte schlagen Alarm, 2003, S. 245.

¹²⁶ Vgl. DStGB: Dokumentation Nr. 29, 2003.

¹²⁷ Vgl. Thomalla: Es muss ein Ruck durch M-V gehen, 2002, S. 380.

¹²⁸ Arbeitsgemeinschaft Landesverbände des DStGB: Gesetzesentwurf unter www.staedteverband-sh.de/Aktuelles/News abrufbar (30.09.2003).

die politische Initiative „Rettet die Kommunen!“ kommt ebenfalls ohne binnenstrukturelle Reformüberlegungen zum Thema Gemeindestrukturreform aus.

Ohne die Dramatik der gemeindlichen Finanzsituation entschärfen zu wollen, muss es doch befremdend wirken, wenn der Hintergrund der Aktion „Rettet die Kommunen!“ relativ dreist folgendermaßen erläutert wird: *„Zugleich müssen die Verursacher benannt werden. Damit soll der Druck von den politischen Entscheidungsträgern vor Ort genommen und umgekehrt der politische Druck auf Bund und Länder für Sofortmaßnahmen zu Gunsten der Kommunen erhöht werden.“*¹²⁹ – Es geht also vornehmlich um eine Rettung der politischen Entscheidungsträgern **vor Ort**, denn den Wählern soll „einfach und verständlich deutlich gemacht werden“¹³⁰ wer an dem Finanzdebakel schuld ist: Bund und Land. Ob eine derart interessengesteuerte Verbandspolitik für das Gesamtsystem der öffentlichen Finanzen zielführend ist, sei dahingestellt.

3.4 Politisch-administrative Rahmenbedingungen

Kommunalrechtlich sind die vorgestellten Raumkategorien kaum differenziert zu behandeln, weswegen hier und im anschließenden Kapitel über die Kooperationsbeispiele pragmatisch drei unterschiedliche Bereiche beleuchtet werden: erstens die gesamtregionale Organisation, zweitens die gemeindliche Ebene und drittens das Stadt-Umland-Verhältnis (vgl. auch Kap. 2).

Damit wird zwar gliederungssystematisch von den zuvor im sozioökonomischen Teil und folgend im handlungsbezogenen Teil der Arbeit (vgl. Kap. 5 und 7) thematisierten vier Raumkategorien abgewichen, aber die Organisation der gemeindlichen Ebene ist im dünn besiedelten ländlichen Raum **kommunalrechtlich** identisch mit der Organisation der gemeindlichen Ebene im ländlichen Raum mit starker Wirtschaftsbasis. – Im **planerischen** Teil hingegen divergieren die Probleme und Herausforderungen, so dass dort wieder auf die Gliederung nach Raumkategorien zurückgegriffen wird.

3.4.1 Gesamtregionale Ebene Vorpommern

Die Verwaltungsorganisation des Bundeslandes Mecklenburg-Vorpommern ist nicht wie in den meisten Bundesländern dreistufig (mit der Landesregierung bzw. den Ministerien als Oberstufe, den Regierungsbezirken als *Mittelstufe* sowie den Landkreisen/kreisfreien Städten als Unterstufe)¹³¹ organisiert, sondern beschränkt sich auf einen **zweistufigen Aufbau**. Die Bezirksstruktur aus der DDR-Zeit wurde nicht übernommen bzw. wurden Regierungs-

¹²⁹ Rentsch: *Rettet die Kommunen*, 2003, S. 162.

¹³⁰ Rentsch: *Rettet die Kommunen*, 2003, S. 162.

¹³¹ Vgl. Maurer: *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 1994, S. 500.

bezirke nicht neu geschaffen, um eine Verwaltungsebene einzusparen, aber auch aus dem Empfinden heraus, dass „sich die Bezirksebene der DDR als regionaler Brückenkopf der zentralistischen Partei- und Staatsherrschaft in den Augen der Bevölkerung und aus der Sicht der Kommunen nachhaltig diskreditiert hatte.“¹³² Heute wird die Situation anders eingeschätzt. Ein Mitglied der damaligen Verfassungskommission zieht eine kritische Bilanz:

„In der bisherigen Diskussion wurde die dritte Ebene, die Verwaltungsebene zwischen der Landesregierung und den Kreisverwaltungen – seien es Regierungsbezirke oder Landschaftsverbände – stets aus Kostengründen von einer Mehrheit der politisch Verantwortlichen abgelehnt. Außerdem – das war die Meinung – sei eine solche Zwischenebene überflüssig. Die Wirklichkeit holte die politisch Verantwortlichen rasch ein. Ein dünnbesiedeltes Flächenland wie Mecklenburg-Vorpommern kann im Blick auf verschiedene Aufgaben ohne eine großräumige Gliederung nicht auskommen. Die einzelnen Ministerien schufen daher, untereinander allerdings nicht abgestimmt, mit ihren Außenstellen, den Landesämtern eine Zwischenebene für spezielle Aufgabenbereiche. Spätestens am Ende der ersten Legislaturperiode entsprach das Kostenargument zur Ablehnung einer Zwischenebene nicht mehr den Tatsachen, da inzwischen längst ein nicht aufeinander abgestimmtes Geflecht von speziellen Zwischenebenen geschaffen worden war.“¹³³

Dem Flächenland Mecklenburg-Vorpommern **fehlen damit regional agierende Entwicklungskräfte**, die über die Landkreisgrenzen hinaus wirksam werden könnten und regionale Interessen gegenüber der staatlichen Landes-, Bundes- und, mit zunehmender Bedeutung, gegenüber der supranationalen Europapolitik artikulieren könnten. Insbesondere die Koordinationsfunktion einer mittleren Ebene wird selbst von den Kritikern als sehr wichtig erachtet¹³⁴ und „ist angesichts komplexer werdender Zusammenhänge heute aktueller denn je,“¹³⁵ denn staatliche Mittelbehörden wirken integrativ und konsensfördernd, „d.h. diese institutionelle Klammer „unterdrückt“ kommunale Egoismen durch umfassende Einbeziehung aller Akteure in regionale Entwicklungsprozesse.“¹³⁶

Teilweise wird versucht, den **Regionalen Planungsverbänden** und den zugehörigen Ämtern für Raumordnung und Landesplanung (AfRL) die Rolle der mittleren Ebene zuzuschreiben. Die Zusammensetzung des Regionalen Planungsverbandes (Vertreter der Landkreise und der kreisfreien Städte)¹³⁷ lässt die Verbände zunächst als regionale Entwicklungs- und Artikulationsmedien erscheinen. Doch aufgrund fehlender eigener Investitionsmittel und eingeschränkter Kompetenzen reduziert sich der Wirkungsbereich lediglich auf Planung und Mo-

¹³² Wollmann: Um- und Neubau der politischen und administrativen Landesstrukturen in Ostdeutschland, 1998, S. 23.

¹³³ Buske: Eckpunktepapier zur Kreisgebietsreform, 2003, S. 6-7.

¹³⁴ Vgl. Stöbe ; Brandel: Die Zukunft der Bezirksregierungen, 1996, S. 23.

¹³⁵ Stöbe ; Brandel: Die Zukunft der Bezirksregierungen, 1996, S. 95.

¹³⁶ Heidenreich ; Kollatzsch: Interkommunale Kooperation in ausgewählten Stadt-Umland-Regionen 1999, S. 18 und S. 33.

¹³⁷ Vgl. § 14 LPiG M-V.

deration. Ein aktives regionales Standortmarketing, die Trägerschaft regional wirksamer Infrastruktureinrichtungen oder eine wirkungsvolle Kontrolle der verschiedenen Fachplanungen wird nicht betrieben bzw. ist nicht möglich.

Hinzu kommt, dass die Arbeitsfähigkeit der Ämter für Raumordnung und Landesplanung erst spät realisiert werden konnte. Das erste rechtskräftige Regionale Raumordnungsprogramm (für die Planungsregion Mittleres Mecklenburg/Rostock) wurde am 18. Oktober 1994 per Verordnung in Kraft gesetzt, als bereits der direkte Post-Wende-Investitionsschub mit der Präferenz für den Standort „grüne Wiese“ vollendete Tatsachen geschaffen hatte. Insbesondere der vorpommersche Planungsverband konnte im Vergleich zu den anderen erst spät mit der Erarbeitung des Regionalen Raumordnungsprogramms beginnen. Ein Vorentwurf erschien am 22. Mai 1996, erst im September 1998 erlangte das Regionale Raumordnungsprogramm Vorpommern Rechtskraft. Der Grund liegt, neben der späten Installation des AfLR (erst am 1. Januar 1993), auch in der nachträglichen Veränderung des räumlichen Zuschnittes durch die Kreisgebietsreform.¹³⁸ Des Weiteren konnte die vorpommersche Planungsregion nicht auf die Verwaltungs- und Fachkompetenz der zu DDR-Zeiten auf Bezirksebene existierenden Büros für Territorialplanung zurückgreifen, wie es den anderen drei Ämtern in Rostock, Schwerin und Neubrandenburg möglich war, sondern musste einen Mitarbeiterstamm vollkommen neu aufbauen.

Die Konsequenz aus der fehlenden mittleren Ebene ist eine **deutliche Aufwertung der Landkreise**, unterstützt durch eine 1994 durchgeführte Kreisgebietsreform, die zu einer starken bevölkerungs- und flächenmäßigen Vergrößerung der Landkreise führte. Durch diese Aufwertung und das gleichzeitige Fehlen der vertikalen und horizontalen Koordinationsfunktion der mittleren Ebene ist es für die territorial unverändert gebliebenen kreisfreien Städte bedeutend schwieriger geworden, mit den Umlandgemeinden und somit auch mit den Landkreisen eine Stadt-Umland-Kooperation zu entwickeln.

Erschwerend kommen für die Region Vorpommern unterschiedliche Regionalisierungen der Landesbehörden, der Arbeitsämter, Kammern und Verbänden hinzu, wodurch ein Regionalmanagement nahezu unmöglich gemacht wird. Sehr anschaulich dargestellt ist dieses „Regionalisierungsdurcheinander“ im Eckpunktepapier der Landesregierung.¹³⁹ Die vielen unterschiedlichen Grenzen, als nahezu vollständiger Gegensatz zum Prinzip der Einräumigkeit der Verwaltung für den Landesteil Vorpommern, führen bezeichnender Weise dazu, dass die Landesregierung als Herausgeber der Karten mittlerweile offenbar selbst derart verunsichert ist, dass die Abgrenzungen der Zuständigkeitsbereiche der Eichämter, der Straßenbauämter und der Versorgungsämter fehlerhaft dargestellt wurden.¹⁴⁰

¹³⁸ Vgl. Weiß ; Hilbig: Raumordnung und Landesplanung - Planung ohne Wirtschaft?, 1996, S. 186.

¹³⁹ Vgl. Landesregierung M-V: Eckpunkte zur Reform der öffentlichen Verwaltung, 2003.

¹⁴⁰ Vgl. Landesregierung M-V: Eckpunkte zur Reform der öffentlichen Verwaltung, 2003, Karten A3-6 bis A3-8. - Es fehlen die Grenzen zwischen den jeweiligen Bezirken Rostock und Stralsund.

Einzig dauerhafte und demokratisch legitimierte Struktur dieser regionalen Teilzuständigkeiten für Vorpommern ist der Regionale Planungsverband Vorpommern mit dem dazugehörenden Amt für Raumordnung und Landesplanung.

3.4.2 Gemeindliche Ebene

Auf einer Fläche von 6.766 km² verteilen sich in Vorpommern insgesamt 284 Gemeinden mit durchschnittlich 1.749 Einwohnern je Gemeinde. Ohne die beiden kreisfreien Städte leben lediglich 1.363 Einwohner in einer Durchschnittsgemeinde (Stand: 31.12.2002). Der kleinsten Gemeinde Neuendorf A im Landkreis Ostvorpommern mit 159 Einwohnern steht mit der Stadt Stralsund (59.290 Einwohner) die größte Gemeinde gegenüber. Das Größenverhältnis zwischen Neuendorf A und Stralsund entspricht 1: 373.

Dabei befindet sich Neuendorf A in guter Gesellschaft, knapp 10% der vorpommerschen Gemeinden haben weniger als 250 Einwohner und 39% weniger als 500 Einwohner (vgl. Tabelle 6). Die meisten Gemeinden finden sich in der Größenklasse zwischen 500 und 1.000 Einwohnern und lediglich 26 Gemeinden (9%) haben 3.000 und mehr Einwohner. In diesen 9% der Gemeinden wohnen allerdings 60% der Einwohner. Gemäß Kommunalverfassung M-V steht nach diesen Berechnungen nur 9% der Gemeinden, nämlich jenen über 3.000 Einwohner, ein professionelles kommunales Polit-Management zu. Die übrigen 91% müssen sich mit einem ehrenamtlichen Bürgermeister begnügen.

Tabelle 6: Gemeindegroßenstruktur in Vorpommern (31.12.2002)

	Anzahl		Einwohner		Anzahl in% kumuliert	Ew. in %	
	absolut	in %	absolut	in %			
unter 250	27	9,5	5.448	1,1	9,5	1,1	unter 250
250 bis 499	83	29,2	30.409	6,1	38,7	7,2	unter 250
500 bis 999	88	31,0	64.153	12,9	69,7	25,8	unter 500
1000 bis 2.999	60	21,1	98.304	19,8	90,8	39,9	unter 3.000
3.000 bis 9.999	15	5,3	68.792	13,9	96,1	53,8	unter 10.000
über 10.000	11	3,9	229.505	46,2	100,0	100,0	Gesamt
Gesamt	284	100,0	496.611	100,0			

Real gibt es ergänzend zu den kreisfreien Städten nur 20 amtsfreie Gemeinden, wobei das Bild durch den gemeindlichen Verwaltungstyp der geschäftsführenden Gemeinde¹⁴¹ wieder etwas erhellt wird. Die Konstruktion Amt mit geschäftsführender Gemeinde sieht einen hauptamtlichen Bürgermeister vor, der gleichzeitig die Funktion des Leitenden Verwaltungsbeamten für die Amtsverwaltung wahrnimmt. So teilen sich die Gemeinden heute kommunalrechtlich in vier verschiedene Gemeindetypen auf, mit dem Ergebnis, dass dem-

¹⁴¹ Vgl. § 148 Kommunalverfassung M-V.

nach tatsächlich 91 % der Gemeinden in Vorpommern lediglich ehrenamtlich geleitet werden können:

- 262 amtsangehörige Gemeinden, darunter
- 4 geschäftsführende Gemeinden
- 20 amtsfreie Gemeinden
- 2 kreisfreie Städte

Neben den amtsfreien Gemeinden sind die übrigen Gemeinden insgesamt in 37 verschiedene Amtsverwaltungen zusammengefasst.

Dass diese Struktur für Externe nur schwer nachzuzeichnen ist, verdeutlichen verschiedene Adressen-Varianten der Gemeinde Usedom. So erhält die Bürgermeisterin der kleinen Gemeinde Stadt Usedom von Auswärtigen wohlklingende Titel wie Bürgermeisterin der „Gemeinde Insel Usedom“ bzw. sogar „Oberbürgermeisterin der Stadt Usedom“¹⁴² zugesprochen. - In dem qualitativ durchaus ansprechenden DUMONT-Reiseführer über die Insel Usedom liest sich über die Verwaltungsstruktur folgendes: „Usedom gehört zum Landkreis Ostvorpommern, der Teil des Bundeslandes Mecklenburg-Vorpommern ist. Verwaltungstadt des Landkreises ist Anklam, Verwaltungszentrum Usedom ist Ahlbeck.“¹⁴³ In der externen Wahrnehmung sind die sechs vorhandenen Amts- bzw. Gemeindeverwaltungen bereits zu einer einzigen Verwaltungsstelle zusammengefasst.

Diese Amtsverwaltungen sind dem Gesetzestext nach zur „Stärkung der gemeindlichen Selbstverwaltung im ländlichen Raum“¹⁴⁴ eingerichtet worden. Demnach werden mehrere Gemeinden zur Errichtung eines leistungsfähigen Verwaltungsapparates zusammengeschlossen.

Mit dem ‘Gesetz über die Selbstverwaltung der Gemeinden und Landkreise in der DDR’ vom 17. Mai 1990 wurde das bundesrepublikanische Verfassungselement der kommunalen Selbstverwaltung in die ehemalige DDR eingeführt. In Anbetracht der sehr kleinen Gemeinden, völlig neuer gesetzlicher Rahmenbedingungen, eines vielfältigen Nachholbedarfs sowie einer gewissen Erwartungshaltung in der Bevölkerung waren die Grenzen der gemeindlichen Verwaltungs- und Leistungskraft schnell erreicht.¹⁴⁵

Im Gegensatz zu den Territorialreformen in den alten Bundesländern in den 60er und 70er Jahren gab es in Mecklenburg-Vorpommern keine kommunale Gebietsreform wie die obigen Ausführungen verdeutlicht haben, so dass die heutige gebietliche Struktur der ländlichen Gemeinden Vorpommerns auf räumlichen Mobilitätsmustern basiert, die in der Agrargesellschaft des beginnenden 20. Jahrhunderts verankert sind.

¹⁴² Experteninterview mit der Bürgermeisterin der Stadt Usedom am 07.07.2003.

¹⁴³ DUMONT-Reise-Taschenbuch Usedom, 2003, S. 13.

¹⁴⁴ § 1 Abs.1 S.2 AmtsO M-V vom 18. März 1992.

¹⁴⁵ Vgl. Darsow ; Glaser: Amtsordnung M-V, Erläuterungen, 1992, S. 1.

Neben der Beibehaltung der kleinteiligen Gemeindegrößenstruktur im ländlichen Raum wurden auch keine Eingemeindungen in die kreisfreien Städte realisiert.

Wie Brandenburg entschied sich auch Mecklenburg-Vorpommern für die Einrichtung von Amtsverwaltungen nach schleswig-holsteinischem Vorbild. Damit sollte eine kommunale Gebietsreform überflüssig gemacht werden und nach Darsow und Glaser eine politische Grundentscheidung zugunsten der gewachsenen Gemeindestruktur getroffen werden.¹⁴⁶ Der schleswig-holsteinische Richtwert von 5.000 Einwohnern pro Amt wurde übernommen, obwohl Schleswig-Holstein eine um den Faktor 2,14 höhere Bevölkerungsdichte als Mecklenburg-Vorpommern hat.

Bevor jedoch die Amtsordnung in M-V rechtskräftig wurde, empfahl das Innenministerium per Erlass den Zusammenschluss von Gemeinden im ländlichen Raum zu Verwaltungsgemeinschaften gemäß § 31 Kommunalverfassung (KV M-V).¹⁴⁷ Auch hier wurde die Mindestzahl von 5.000 Einwohnern angestrebt. Schon im November 1990 hatten sich 80% der in Frage kommenden Gemeinden in Verwaltungsgemeinschaften zusammengefunden, mit einer durchschnittlichen Größe von 5.400 Einwohnern. Die spätere Abgrenzung der Ämter orientierte sich stark an diesen Verwaltungsgemeinschaften.

Rechtsnatur und Aufgaben der Ämter:

Sie sind von den Gemeinden getragene Körperschaften des öffentlichen Rechts, jedoch ohne Gebietshoheit, also keine Gebietskörperschaften, wie z.B. Landkreise oder Gemeinden. Sie sollen die Selbstverwaltungsaufgaben der Gemeinden vorbereiten und durchführen.¹⁴⁸ Die amtsangehörigen Gemeinden behalten also „uneingeschränkt ihre eigene Rechtspersönlichkeit sowie ihre originäre Beschluss- und Entscheidungsverantwortung in Angelegenheiten des eigenen Wirkungskreises.“¹⁴⁹ Aufgaben aus dem eigenen Wirkungskreis sind:

- Vorbereitung und Durchführung der Beschlüsse der Gemeindevertretungen;
- gerichtliche Vertretung der Gemeinden;
- Kassen- und Rechnungsführung;
- Erhebung von Gemeindeabgaben;
- Erfüllung von Selbstverwaltungsaufgaben, die dem Amt von mehreren Gemeinden gemeinsam übertragen werden;
- Koordinierungsaufgaben.¹⁵⁰

¹⁴⁶ Vgl. Darsow ; Glaser: Amtsordnung M-V, Erläuterungen, 1992, S. 2.

¹⁴⁷ Gemeint ist die Kommunalverfassung vom 17. Mai 1990 („Gesetz über die Selbstverwaltung der Gemeinden und Landkreise in der DDR“); inzwischen wurde sie novelliert.

¹⁴⁸ Vgl. § 3 Abs.1 AmtsO M-V.

¹⁴⁹ Darsow ; Glaser: Amtsordnung M-V, Erläuterungen, 1992, S. 3.

¹⁵⁰ Vgl. Manssen: Kommunalrecht M-V, 1995, S. 82 f.

Durch die Amtsordnung wurde keine eigene Verwaltung der amtsangehörigen Gemeinden aufgebaut. Das Amt soll sich dabei als „Service-Unternehmen“¹⁵¹ gegenüber den Gemeinden definiert wissen. Dieses Kalkül hat sich jedoch nicht erfüllt, die Amtsverwaltungen sind deutlich mehr als reine „Gemeindeschreibische“. Kritik wird an der fehlenden Legislative der Amtsverwaltungen geäußert,¹⁵² auch haben sich die Amtsverwaltungen aufgrund ihres Informations- und Organisationsmonopols oftmals sehr weit von der angedachten „Schreibisch-Funktion“ entfernt und so kommt N. Buske als langjähriger Kreistagspräsident Ostvorpommerns und Vorsitzender des Rechtsausschusses im Landtag Mecklenburg-Vorpommern zu dem Ergebnis, „dass diese Verwaltungsdienstleistungen, die für mehrere Gemeinden zugleich erbracht werden, rasch ein Eigengewicht gewinnen, das die Selbständigkeit der einzelnen Gemeinden überlagert.“¹⁵³

Die kleinteilige Gemeindegebietsstruktur wird im Gutachten von Hesse als institutionelles Defizit beschrieben, wobei dieses Defizit auf hohe Transaktionskosten, „auf der mit der geringen Gemeindegrößen verbundenen Schwierigkeit, ausreichende Betriebsgrößen und Investitionsschwerpunkte zu bilden (...) sowie auf dem Mangel an qualifizierten Personal“¹⁵⁴ beruht. – Im Gutachten werden v.a. die Ämter als Schwachstellen herausgearbeitet, da rein juristisch „der kommunalen *Selbstverwaltung* auf Gemeindeebene sowohl verfassungsrechtlich als auch staatspolitisch der *Vorrang gegenüber einer kommunalverbandlichen Aufgabenwahrnehmung einzuräumen*“¹⁵⁵ ist.

Neben dieser juristischen Perspektive führt Hesse inhaltlich an, dass die Ämter

- bei der Gründung lediglich als Ersatz für eine nachhaltigere Gemeindegebietsreform gedacht waren;
- die grundsätzlichen Herausforderungen der Lokal- und Regionalentwicklung bislang nicht effektiv bearbeiten konnten;
- mit außerordentlich komplizierten interkommunalen Meinungsbildungs- und Entscheidungsprozessen innerhalb des Amtes konfrontiert werden;
- im Amtsausschuss ein strukturelles Ungleichgewicht zwischen großen und kleinen Gemeinden manifestiert haben, da jede Gemeinde unabhängig von der Einwohnerzahl mit einer Stimme wahlberechtigt ist.¹⁵⁶

¹⁵¹ Darsow ; Glaser: Amtsordnung M-V, Erläuterungen, 1992, S. 4.

¹⁵² Vgl. Klüter ; Heinz: Grundlagen und mögliche Ziele einer Strukturreform in M-V, 2003.

¹⁵³ Buske: Eckpunktepapier zur Kreisgebietsreform, 2003, S. 10.

¹⁵⁴ Bund der Steuerzahler M-V: Regierungs- und Verwaltungsreform in M-V, 2001, S. 95.

¹⁵⁵ Bund der Steuerzahler M-V: Regierungs- und Verwaltungsreform in M-V, 2001, S. 97.

¹⁵⁶ Vgl. Bund der Steuerzahler M-V: Regierungs- und Verwaltungsreform in M-V, 2001, S. 97.

Schlussfolgernd kommt Hesse demnach zu dem Ergebnis, dass „die Zahl der Gebietskörperschaften verringert, ihr jeweiliger Einzugsbereich und ihre Verwaltungskraft dadurch erhöht und somit letztlich auf die Ämter als zusätzliche Verwaltungsebene verzichtet werden“¹⁵⁷ sollte.

Die politisch-administrativen Rahmenbedingungen für mecklenburg-vorpommersche Gemeinden sind aus unterschiedlicher Sichtweise in dem Bericht der Enquete-Kommission „Zukunftsfähige Gemeinden“¹⁵⁸ diskutiert worden. Einige negative Auswirkungen der kleinteiligen Gemeindegebietsstruktur sind hier thesenhaft zusammengefasst:

1. Desolante Haushaltssituation bei gleichzeitig weiterhin hohem Investitionsbedarf in die kommunale Infrastruktur.
2. Die geringe Haushaltsmasse der Kommunalhaushalte führt zu erheblichen Schwierigkeiten, größere Projekte bzw. Vorhaben zu initiieren, da nicht genügend Finanzmittel für den kommunalen Eigenanteil aufgebracht werden können.
3. Schwieriges, z.T. in kommunalen Egoismen (die aufgrund der derzeitigen Finanzierungsmodi intern rational sind) und Konkurrenzdenken verhaftetes Entscheidungsverfahren bei übergemeindlichen Aufgaben und Projekten, wodurch kostbare Zeit verloren geht.
4. Den ehrenamtlich geleiteten Gemeinden fehlt die Management-Kompetenz eines hauptamtlichen Bürgermeisters, der allein als profunder „Gemeindemanager“ zeitlich und fachlich in der Lage ist, seine Gemeinde intern zu lenken und extern zu vertreten, d.h. Kontakte zu den verschiedenen übergeordneten Ebenen aufzubauen und zu pflegen.
5. Schwache politische Stellung der Gemeinde gegenüber höheren Föderationssubjekten, z.B. bei der Fördermittelakquise oder der Abwehr ungewollter Standortentscheidungen.
6. Die vielzitierte „Schreibstubenfunktion“ der Amtsverwaltungen ist durch die Bindung zahlreicher Arbeitsstunden der Verwaltungsmitarbeiter über die „Sitzungsdienste“ während der zahlreichen Gemeindevertretersitzungen inkl. der damit verbundenen bürokratischen Vor- und Nachbereitung wenig produktiv. Für eine qualitätsvolle Verwaltungsarbeit, die auch langfristige und für die Kommunalentwicklung strategisch wichtige Vorhaben administrativ unterstützen könnte, verbleiben somit kaum Arbeitskapazitäten der Mitarbeiter.
7. Aus Perspektive der Kommunen existiert generell im Gegenzug oftmals eine gewisse Unzufriedenheit mit der betreuenden Amtsverwaltung. Ein kontrollierendes Moment sowie eine legislative Gewalt gegenüber der Verwaltungstätigkeit kann allein aufgrund der Diskrepanz zwischen hauptamtlicher Struktur der Verwaltung und ehrenamtlicher Struktur der Politik nicht wirkungsvoll aufgebaut werden.

¹⁵⁷ Bund der Steuerzahler M-V: Regierungs- und Verwaltungsreform in M-V, 2001, S. 99.

¹⁵⁸ Vgl. Landtag M-V: Bericht der Enquetekommission Zukunftsfähige Gemeinden, 2002.

Dass die kleinteilige Gemeindestruktur nicht überlebensfähig ist und für Consulting-Unternehmen tatsächlich auch ein neues Geschäftsfeld darstellt, zeigt ebenfalls die Internetpräsentation der KUBUS Kommunalberatung und Service GmbH. Hierbei handelt es sich um ein Unternehmen des Städte- und Gemeindetages Mecklenburg-Vorpommern e.V., des Städtebundes Schleswig-Holstein, des Landkreistages Mecklenburg-Vorpommern e.V. und des Schleswig-Holsteinischen Landkreistages e.V. Als Dienstleistungsspektrum wird neben Gebührenkalkulationen, Stellenbewertungen u.ä. auch die „Moderation von Gesprächen und Entscheidungsfindungsprozessen (...) für Gemeindezusammenschlüsse“¹⁵⁹ angepriesen.

Eine Klassifikation der Kommunalstrukturen und Differenzierung nach den Kriterien Aufgabenzuständigkeit und der Über- bzw. Unterordnung nachgelagerter Gebietskörperschaften oder Verwaltungsträger führt nach J. Hesse zu fünf Ebenen des mecklenburg-vorpommerschen Kommunalsystems:¹⁶⁰

1. Höhere Kommunalverbände
2. Kommunale Kreisstufe
3. Amtsfreie Gemeinden und Ämter
4. Amtsangehörige Gemeinden
5. Ortsteile in amtsfreien Gemeinde

In der folgenden zusammenfassenden Typisierung wurde dieses 5-er Modell anhand der Kriterien Gemeindegröße, Struktur der angebotenen Verwaltungsdienstleistungen, Wahrnehmung kommunaler Hoheiten sowie der regionalen Entscheidungskompetenz konkretisiert und zu acht Typen der politischen Willensbildung weiterentwickelt.¹⁶¹

¹⁵⁹ www.kubus-mv.de (22.09.2003).

¹⁶⁰ Vgl. Bund der Steuerzahler M-V: Regierungs- und Verwaltungsreform in M-V, 2001, S. 90 und 91.

¹⁶¹ Vgl. Heinz ; Klüter: Politische Willensbildung in Mecklenburg-Vorpommern als Anhang 3 im Protokoll der Veranstaltung zur Strukturreform des Landes M-V auf Einladung des Arbeitskreises F im Stadtmarketing der Hansestadt Greifswald am 12.03.2003.

Übersicht 2: Gemeindeklassifikation Mecklenburg-Vorpommern

Gemeindetyp	Beschreibung
1. Kreisfreie Großstadt	Gebietskörperschaft mit mindestens 100.000 Einwohner; hochgradig professionalisierte Stadt- und Kreisverwaltung mit aktiver Wirtschaftsförderungskompetenz; vollständige Übernahme des kommunalen Aufgabenbestands des übertragenen Wirkungskreises gem. KV MV; Bündelung regionaler Entscheidungskompetenz über regionale „Headquarterfunktion“ von Verbänden, Behörden und Medien. (in Vorpommern nicht vorhanden - Bsp.: Rostock, Schwerin)
2. Kreisfreie Stadt	Gebietskörperschaft mit mindestens 40.000 Einwohner; professionalisierte Stadt- und Kreisverwaltung mit Wirtschaftsförderungskompetenz; Nur teilweise Übernahme des kommunalen Aufgabenbestands des übertragenen Wirkungskreises gem. KV MV; Regionale Entscheidungskompetenz nur partiell vorhanden, z.B. über Außenstellen; Bsp.: Stralsund, Greifswald
3. Kleinere Kreishauptstadt	Gebietskörperschaft ab etwa 10.000 Einwohner; Geteilte Stadt- und Kreisverwaltung mit eingeschränkter Wirtschaftsförderungskompetenz; Aufgabenwahrnehmung nur im eigenen Wirkungsbereich gem. KV MV; Regionale Entscheidungskompetenz bei der Kreisverwaltung vor Ort Bsp.: Grimmen, Anklam, Bergen, Pasewalk.
4. Kleinstadt / Landstadt	Gebietskörperschaft ab etwa 10.000 Einwohner; professionalisierte Stadtverwaltung mit rudimentärer Wirtschaftsförderungskompetenz; Aufgabenwahrnehmung nur im eigenen Wirkungsbereich gem. KV MV; i.d.R. keine regionale Entscheidungskompetenz. Bsp.: Barth, Ribnitz-Damgarten, Wolgast, Sassnitz, Torgelow, Ueckermünde
5. amtsfreie Landgemeinde	Gebietskörperschaft mit mindestens 3.000 Einwohner; Gemeindeverwaltung ohne Wirtschaftsförderungskompetenz; Hauptamtlicher Bürgermeister; teilweise Wahrnehmung der Aufgaben im eigenen Wirkungsbereich gem. KV MV; keine regionale Entscheidungskompetenz. Bsp.: Marlow, Zingst, Süderholz, Zinnowitz, Heringsdorf, Putbus, Binz, Strasburg, Eggesin
6. Amt	Keine Gebietskörperschaft; Körperschaft des Öffentlichen Rechts, ohne Legislative ab etwa 5.000 Einwohner; nach §125 KV MV existenziell von der Landesregierung abhängig; hat eigene Verwaltung, vor Gericht Rechtsvertreter der amtsangehörigen Gemeinde; „...hat die öffentlichen Aufgaben, die mehrere amtsangehörige Gemeinden betreffen und eine gemeinsame Abstimmung erfordern, zu beraten und auf ihre Erfüllung hinzuwirken.“ (§ 127 KV MV); Träger der Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises nach § 3 KV MV
7. Geschäftsführende Gemeinde	Sonderkonstruktion einer einwohnerstarken Gebietskörperschaft einer Amtsverwaltung, welche die Verwaltung der amtsangehörigen Gemeinden mit erledigt; Gemeindeverwaltung ohne Wirtschaftsförderungskompetenz; Hauptamtlicher Bürgermeister; teilweise Wahrnehmung der Aufgaben im eigenen Wirkungsbereich gem. KV MV; keine regionale Entscheidungskompetenz. Bsp.: Stadt Usedom, Gützkow, Seebad Ahlbeck
8. Amtsangehörige Landgemeinde	von unter 100 Einwohnern bis knapp über 3.000 Einwohner keine eigene Gemeindeverwaltung; ehrenamtlicher Bürgermeister; nur rudimentäre Wahrnehmung der Aufgaben im eigenen Wirkungsbereich gem. KV MV; keine regionale Entscheidungskompetenz. Bsp.: Lubmin, Hugoldsdorf, Wendorf, Schwerinsburg, Japentzin uvm.

In seinem Kommentar zu dieser administrativ-politischen ‚Klassengesellschaft‘ in Mecklenburg-Vorpommern artikulierte der Landesjustizminister verfassungsrechtliche Bedenken ob der deutlich unterschiedlichen Qualität der Verwaltungsdienstleistungen zwischen den verschiedenen Gemeindeklassen und Teilräumen des Landes.¹⁶²

¹⁶² Experteninterview mit dem Landesjustizminister Erwin Sellering am 05.06.2003 in Greifswald.

3.4.3 Stadt-Umland-Region

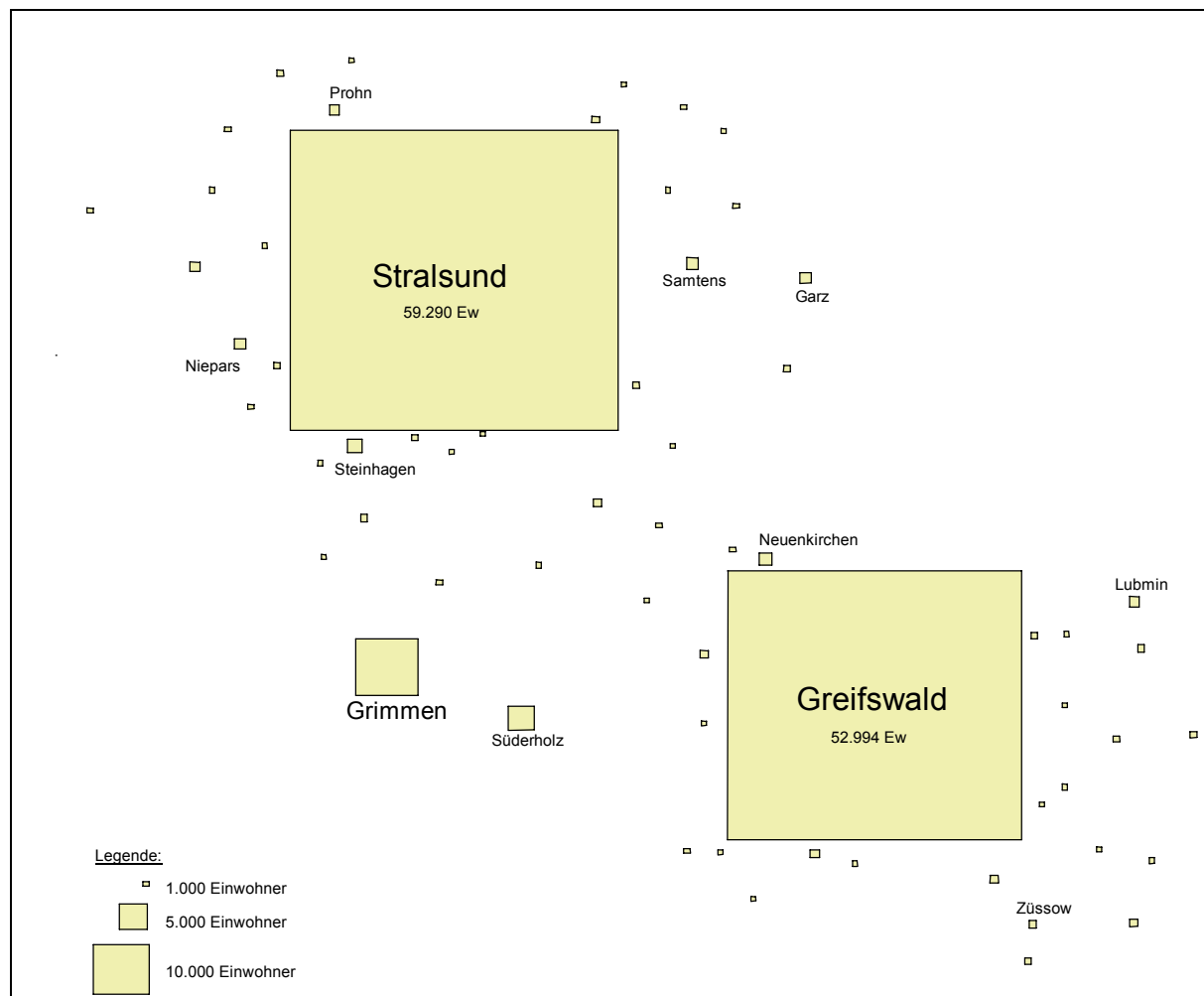
Die hier betrachtete Stadt-Umland-Region Stralsund - Grimmen - Greifswald besteht aus 61 amtsangehörigen Gemeinden, die verwaltungstechnisch von neun Amtsverwaltungen bedient werden, aus den amtsfreien Gemeinden Süderholz und Grimmen, den kreisfreien Städten Stralsund und Greifswald sowie aus drei Landkreisen (Nordvorpommern, Ostvorpommern und Rügen).

Allein diese Auflistung zeigt die administrative und kommunalpolitische Zersplitterung innerhalb der Stadt-Umland-Region, wodurch deutlich wird, wie kompliziert sich eine Stadt-Umland-Kooperation gestaltet und mit welcher hohen politischen und zeitökonomischen Transaktionskosten diese verbunden ist. Diese Zersplitterung widerspricht den zunehmenden räumlich-funktionalen Verflechtungen (vgl. Karte 2 bis Karte 7) und birgt die Gefahr von Konkurrenzplanungen und Fehlentwicklungen.

Als bislang einzige bündelnde, interessenübergreifende Institution – abgesehen von der zu weit entfernten Landesregierung – existiert der Regionale Planungsverband Vorpommern mit der Geschäftsstelle des Amtes für Raumordnung und Landesplanung.

In Abbildung 41 ist das Größenverhältnis – gemessen an der Bevölkerung – der Gemeinden der Stadt-Umland-Region Stralsund - Grimmen - Greifswald dargestellt. Die politische Bedeutung der Umlandgemeinden auf der regionalen politischen Bühne geht demnach zwischen den Städten Stralsund, Greifswald und Grimmen unter. Lediglich die Anfang 1999 gegründete Großgemeinde Süderholz erscheint noch wahrnehmbar. Deutlich wird auch, dass Kooperation hier zwischen „Ungleichen“ stattfindet. Diese Ungleichheit ist einerseits durch die Differenz zwischen ehrenamtlicher Bürgermeisterstruktur und hauptamtlichen Bürgermeistern mit leistungsfähiger Verwaltung und andererseits durch die tatsächlichen Stimmenverteilungen vorhanden. In den drei Städten Stralsund, Grimmen und Greifswald leben 123.399 Einwohner (65 %) im Vergleich zu den 66.651 Einwohnern (35 %) in den Umlandgemeinden, wobei zu betonen ist, dass das Umland über keine eigenständige organisatorische Einheit verfügt.

Abbildung 41: Flächenproportionale Darstellung der Bevölkerungsrelationen der Gemeinden in der Stadt-Umland-Region Stralsund – Grimmen – Greifswald (31.12.2002)



Anmerkung: Die Symbolgröße unter 1.000 Einwohnern wurde aus Gründen der Darstellbarkeit nicht weiter differenziert.

Im Stadt-Umland-Verhältnis zwischen Greifswald und seinen Umlandgemeinden zeichnet sich allerdings mit der Fusion der zuvor drei kleineren Wasser- und Abwasserzweckverbände zu der größeren Struktur Zweckverband Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung Boddenland (ZWAB) ein Versuch ab, den Zweckverband ebenfalls für eine gemeinsame politische Stimme des Umlandes zu instrumentalisieren. Während der Gründungsphase gab es gar Überlegungen, die Struktur zu einer Großgemeinde zu vereinigen, was allerdings aufgrund zahlreicher Partikularinteressen nicht weiter verfolgt wurde.¹⁶³

¹⁶³ Mehrere Experteninterviews mit dem Vorsitzenden des ZWAB, Dr. M. Harcks, im Rahmen der Erarbeitung des Entwicklungskonzeptes Südrand Greifswalder Bodden.

3.5 Zusammenfassung

Mit Daten zu Arbeitspendlern, Bevölkerungsentwicklung, Entwicklung des Wohnungsbestandes und Steuereinnahmekraft wurden u.a. Indikatoren in ihrer räumlichen Ausprägung in der Stadt-Umland-Region Stralsund - Grimmen - Greifswald dargestellt, die auch im Rahmen der Enquete-Kommission Zukunftsfähige Gemeinden M-V vom Ministerium für Arbeit und Bau als Analyse Kriterien zur Abgrenzung von Stadt-Umland-Regionen vorgeschlagen wurden.¹⁶⁴ Ohne dabei die regionalanalytischen Forschungsergebnisse zur Stadt-Umland-Abgrenzung¹⁶⁵ negieren zu wollen, muss hier leider doch die schlechte gemeindliche Datensituation im Land Mecklenburg-Vorpommern berücksichtigt werden, weshalb die hier vorgestellten räumlich-funktionalen und strukturellen Daten auch bewusst nicht zu einer Abgrenzungsdiskussion der jeweiligen Stadt-Umland-Regionen verschiedener Intensitätsstufen o.ä. weiter interpretiert werden sollen, zumal auch von Danielzyck und Priebis festgestellt wird, dass „die genaue territoriale Bestimmung der Stadtregionen immer schwieriger bzw. unmöglich wird.“¹⁶⁶

Auffällig sind jedoch erhebliche kleinräumige Disparitäten innerhalb der näher untersuchten Stadt-Umland-Region Stralsund - Grimmen - Greifswald, wobei die Bevölkerungsdaten einerseits die klassischen Wohn-Suburbanisierungstendenzen zwischen administrativ abgegrenzten Stadtgebieten und Umlandgemeinden erkennen lassen, andererseits zeigen z.B. die Indikatoren Steuereinnahmekraft oder Wohnbauentwicklung auch große Unterschiede nicht nur zwischen Stadt und Umland, sondern vielmehr innerhalb des Umlandbereiches, so dass von einer Dreiteilung der Stadt-Umland-Region gesprochen werden kann:

1. Einige prosperierende Umlandgemeinden in Stadtnähe;
2. Die Städte Stralsund, Greifswald und Grimmen einerseits mit erheblichen Bevölkerungsverlusten und kommunalfiskalischen Problemen, andererseits bilden sie gemeinsam mit den Umlandgemeinden, die aufgrund der städtischen Flächenknappheit längst urbane Infrastruktureinrichtungen und Funktionen aufgenommen haben eine wirtschaftlich starke Einheit;
3. Einige Umlandgemeinden im Bereich zwischen Greifswald und Stralsund sowie an den Rändern der abgegrenzten Stadt-Umland-Region, die bislang von den Suburbanisierungsprozessen nicht profitieren konnten und somit besonders hart vom Strukturbruch betroffen sind. Der bislang strukturschwachen Gemeinden zwischen Stralsund und Greifswald werden durch den Bau der A 20 und des Rügenzubringers aufgewertet, so dass hier auch regionalplanerisch mit einem „Zusammenwachsen“ der beiden einzelnen Stadt-Umland-Bereiche zu rechnen ist.

¹⁶⁴ Vgl. Landtag M-V: Bericht der Enquetekommission Zukunftsfähige Gemeinden, 2002.

¹⁶⁵ Vgl. Göttsche-Stellmann: Stadtregionen in Deutschland – eine Neuabgrenzung, 1998, S. 219-239.

¹⁶⁶ Danielzyck, R. ; Priebis: Suburbia und stadtrregionale Kooperation, 2001, S. 263.

Es zeigt sich, dass die von der Regionalplanung ausgewiesenen Ordnungsräume zu klein bemessenen sind und die Folgen v.a. der Wohn- und Einzelhandelssuburbanisierung längst über die Ordnungsräume hinauswirken.¹⁶⁷ Hinzu kommt, dass durch den Bau des Autobahndreiecks in der Gemeinde Süderholz zwischen den Städten Stralsund – Grimmen und Greifswald eine neue regionalplanerische Abgrenzung notwendig ist, die auch die neue Straßenverkehrszenralität außerhalb des bestehenden Ordnungsraumes aufgreift. – Mit der hier vorgestellten Analyseregion der Stadt-Umland-Region Stralsund – Grimmen – Greifswald liegt eine Einheit vor, die eine gemeinsame Betrachtung des ‚städtischen Kerngebietes‘ der Region Vorpommern ermöglicht.

Außerdem zeigt die sozioökonomische Datenanalyse der Stadt-Umland-Region, dass eine räumliche Abgrenzung von Planungs- und Verwaltungseinheiten bzw. gar Gemeinden nicht allein auf quantitative Daten und Berechnungsmethoden mit ihren bekannten Schwächen basieren sollte, sondern dass ebenfalls ein qualitativer -planerischer Blick¹⁶⁸ notwendig ist, um z.B. Resträume zu verhindern bzw. auch verkehrsinfrastrukturelle, physisch-geographische und historische Determinanten berücksichtigen zu können.

Die Region Vorpommern muss im interregionalen Vergleich als **mehrdimensional peripher** charakterisiert werden. Der Peripheriebegriff reduziert sich dabei nicht nur auf den Aspekt der Erreichbarkeit oder auf höhere Arbeitslosenzahlen. *„Peripherality generally connotes distance, difference and dependency. A typical periphery is geographically remote, economically lagging, dependent upon external political and industrial decision-making, and culturally obsolete.“*¹⁶⁹ Da ein solch mehrdimensionaler Peripheriebegriff schwer über einzelne quantitative messbare Indikatoren zu operationalisieren ist,¹⁷⁰ werden hier zusammenfassend folgende qualitative Besonderheiten für die Region Vorpommern hervorgehoben (vgl. Übersicht 3):

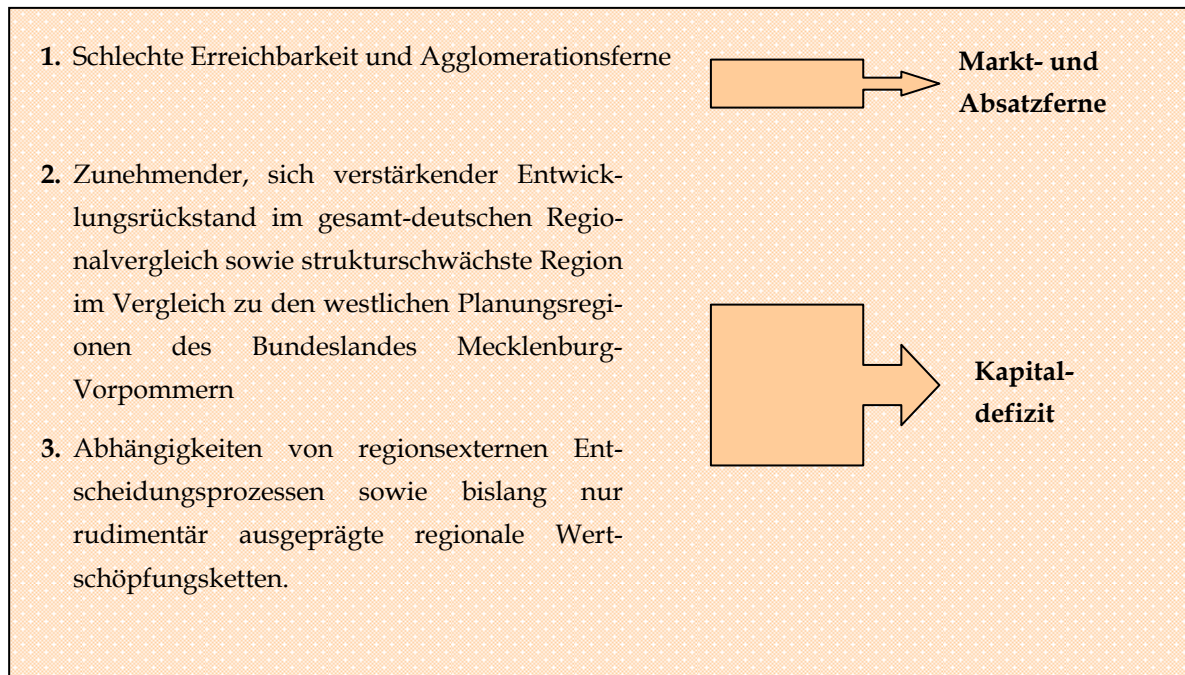
¹⁶⁷ Vgl. Heinz, M.: Stadt-Umland-Region Greifswald, 1999, S. 137.

¹⁶⁸ Vgl. Landesentwicklungsplan Baden-Württemberg, 2002, S. B-6.

¹⁶⁹ Eskelinen ; Snickars: Competitive European Peripheries?, 1995, S. 1.

¹⁷⁰ Vgl. Copus: Peripherality and Peripherality Indicators, 1999, S. 11-15.

Übersicht 3: Vorpommern als mehrfach periphere Region



Nach dieser Betrachtung der sozioökonomischen und politisch-administrativen Situation im Untersuchungsgebiet wird im nächsten Kapitel auf die bereits existierenden Ansätze einer regionalen Kooperation eingegangen.

4 Derzeitiger Stand der regionalen Kooperation

Die politisch-administrativen Rahmenbedingungen (vgl. Kap. 3.4) verdeutlichen wie kompliziert sich interkommunales Agieren in den kommunalen Aufgabenbereichen darstellt. Um der kleinteiligen Gemeindestruktur, der dysfunktionalen Abgrenzung der Stadt-Umland-Regionen und des fehlenden regionalen Akteurs zu begegnen, haben sich eine Reihe von übergemeindlichen Kooperationen gebildet, von denen hier die wichtigsten vorgestellt werden. Als Quelle dient eine Auflistung des Innenministeriums, die mit Beispielen aus der eigenen Recherche ergänzt wurde.

Tabelle 7: Thematisch differenzierte Kooperationen nach einer Auflistung des Innenministeriums M-V:¹⁷¹

Kooperationsaufgaben	Kooperierende Gebietskörperschaften
Regionalplanung	Greifswald, Stralsund, NVP, OVP, Rügen und UER
Brandschutz, Katastrophenschutz, Rettungsdienst	Greifswald mit den Gemeinden Diedrichshagen und Wackerow sowie OVP
Kataster- und Vermessungswesen	Greifswald und OVP; Stralsund und NVP
Ämter zur Regelung offener Vermögensfragen	Greifswald und Stralsund
Adoptionsvermittlungsstelle ¹⁷²	Greifswald und OVP
Entsorgung	Stralsund, NVP und Rügen
Entsorgung	Greifswald, OVP
Wasser/ Abwasser	Greifswald und Wackerow
Sparkasse Vorpommern	Greifswald, OVP und NVP
Wirtschaftsförderung	Greifswald, OVP und NVP
Technologiezentrum	Greifswald, OVP und NVP
Theater	Stralsund, Greifswald, Land M-V

¹⁷¹ Vgl. Innenministerium M-V: Schriftverkehr an die Enquetekommission Zukunftsfähige Gemeinden vom 25.04.2001, S. 4-6.

¹⁷² Vgl. OZ: „Adoptionsvermittlung neu strukturiert“, 01.07.2003.

4.1 Gesamtregionale Ebene

Auf der institutionalen Ebene gibt es für Vorpommern die gesamtregionale Kooperations-einheit des Regionalen Planungsverbandes, der administrativ in seiner Arbeit durch das Amt für Raumordnung und Landesplanung Vorpommern unterstützt wird. Teilregional liegen bei der technischen Infrastruktur Kooperationsverbände vor (Entsorgung) bzw. bei der verwaltungstechnischen Zusammenarbeit, also dem klassischen Bereich der lohnenswerten Zusammenarbeit über ökonomische Skalenerträge. Weiterhin gibt es mit der Sparkasse Vorpommern, der Wirtschaftsförderung und dem Technologiezentrum Vorpommern institutionalisierte Kooperationsformen, die allerdings mit den Landkreisen Nord- und Ostvorpommern sowie der Stadt Greifswald nur eine Teilregion erfassen und z.B. die funktionale Stadt-Umland-Region Stralsund - Grimmen - Greifswald nicht komplett abdecken. Das gleiche gilt letztendlich für die gemeinsame Trägerschaft der Ämter zur Klärung offener Vermögensfragen zwischen Stralsund und Greifswald bzw. bei den gemeinsamen Rettungsleitstellen zwischen Greifswald und Ostvorpommern. – Hier tauchen sehr verschiedene Kooperationsgeometrien auf. Die Beispiele Wirtschaftsförderung / Sparkasse sind als problematisch anzusehen und beruhen nicht auf rationale Entscheidungsfindung, sondern sind vielmehr politisch motiviert. So spricht sich die Sparkasse Vorpommern auch für einen großen Sparkassenverbund für die gesamte Region Vorpommern aus. Ebenfalls sollte diese Abgrenzung auch auf die Wirtschaftsförderung und das Technologiezentrum übertragen werden.¹⁷³

Als Beispiel einer nicht erfolgten regionalen Kooperation führt der Landesrechnungshof die Berufsschullandschaft in Vorpommern an.¹⁷⁴ Der Rechnungshof sieht die Standorte in Verbindung mit den getätigten Investitionen und den prognostizierten Berufsschülern sehr kritisch und kommt in seinen Schlussfolgerungen aufgrund der bereits getätigten Investitionen zu den drei überlebensfähigen Standorten Sassnitz, Greifswald und Wolgast. Diese unbefriedigende und unausgewogene Standortverteilung ist nach den Recherchen des Rechnungshofes auf die „unterlassene kreisübergreifende Abstimmung der Schulträger“¹⁷⁵ zurückzuführen. Hinzu kommt neben der fehlenden regionalen bzw. überkreislichen Abstimmung, dass selbst die schulfachliche Stellungnahme des Kultusministeriums bei der Beurteilung des Förderverfahrens überkreisliche Argumente vernachlässigt hat und seiner übergreifenden Funktion als oberste Schulaufsichtsbehörde nicht nachgekommen sei.¹⁷⁶

¹⁷³ Vgl. Statement des Geschäftsführers der Sparkasse Vorpommern auf dem Forum: „Wirtschaftsförderung in Vorpommern – wir wollen uns informieren und kennenlernen“ am 19.03.2002 in der Sparkasse Vorpommern, Greifswald.

¹⁷⁴ Ohne den Landkreis Uecker-Randow.

¹⁷⁵ Landtag M-V: Unterrichtung durch den Landesrechnungshof, 26.01.2001, S. 63. – Eine inhaltliche Bewertung der „Planungsleistungen“ des Landesrechnungshofes sei hier ausdrücklich nicht vorgenommen. Es geht lediglich um die Feststellung der fehlenden regionalen Koordination.

¹⁷⁶ Vgl. Landtag M-V: Unterrichtung durch den Landesrechnungshof, 26.01.2001, S. 59.

Die institutional weitreichenden Vorschläge des Innenministeriums¹⁷⁷ die bisherigen Kreise¹⁷⁸ zu einem Regionalkreis Vorpommern zusammenzufassen, werden von den Landräten und Oberbürgermeistern einhellig – eine solch gemeinsame Positionierung der kreislichen Gebietskörperschaften im Regionalen Planungsverband ist selten – abgelehnt.

Auf der informellen Ebene existieren im Gegenzug zahlreiche gesamtregionale Kooperationsansätze mit z.T. überlappenden bzw. konkurrierenden Zielstellungen. Seit 2002 gibt es ein Regionales Entwicklungskonzept als informelles Planwerk.

Regionalmanagement Vorpommern:

Auf der Homepage des Regionalmanagements Vorpommern werden die Aufgaben mit einer interessanten Formulierung eingeleitet: *„Hinter der Förderung des Regionalmanagements steht die Idee, die Regionalentwicklung koordinierter und zielgerichteter als bisher zu gestalten.“*¹⁷⁹ Dem eingestandenem Defizit der Unkoordiniertheit und gewisser Ziellosigkeit in der Region Vorpommern soll mit fünf Aufgabenbereichen begegnet werden:

1. *„Umsetzung von Projekten, die eine besondere Bedeutung für Vorpommern aufweisen, die an regionale Kernkompetenzen oder -problemen ansetzen;*
2. *Abstimmung, Beförderung und Umsetzung der vielen guten Ideen, die an den unterschiedlichen Stellen entwickelt werden;*
3. *der Vermeidung von ineffektiver Doppel- und Dreifacharbeit bei der Formulierung von Entwicklungsvorstellungen und -projekten;*
4. *der Mobilisierung und Bündelung regionaler Kräfte und der regionalen Konsensfindung sowie*
5. *der Vernetzung von Politikansätzen und Finanzierungsinstrumenten.“*¹⁸⁰

Das Regionalmanagement Vorpommern ist mit einer auf drei Jahre befristeten Stelle sowie einer ebenfalls befristeten Assistentenstelle ausgestattet. Organisatorisch ist es an der Geschäftsstelle des Regionalen Planungsverbandes, dem Amt für Raumordnung und Landesplanung angebunden. Die Finanzierung erfolgt über GA-Mittel zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur.

Daneben gibt es noch für die beiden Landkreise Uecker-Randow und Rügen teilträumlich gesonderte Regionalmanagement-Strukturen. Das Regionalmanagement des Landkreises Uecker-Randow wurde v.a. vor dem Hintergrund des im Jahre 2002 abgeschlossenen Teilabzugs der Bundeswehr vom Standort Eggesin installiert und bearbeitet zentral die damit verbundene Konversionsproblematik.¹⁸¹ Das Projektmanagement Fährhafen Sassnitz verfolgt maßgeblich das Ziel, „die Investitions- und Ansiedlungsvorhaben am Großstandort

¹⁷⁷ Vgl. Landesregierung M-V: Eckpunkte zur Reform der öffentlichen Verwaltung, 2003.

¹⁷⁸ Mit Ausnahme des Landkreises Uecker-Randow.

¹⁷⁹ www.regionalmanagement-vorpommern.de (29.09.2003).

¹⁸⁰ www.regionalmanagement-vorpommern.de (29.09.2003).

¹⁸¹ VorpommernReport: Regionalmanagement am Stettiner Haff, 2003, S. 3.

Sassnitz professionell zu begleiten“¹⁸² und verfügt über einen Regionalmanager, der ebenfalls via GA-Mittel zur regionalen Wirtschaftsstrukturförderung und einem kommunalen Eigenanteil als befristete Stelle finanziert wird.

Verein Region Vorpommern:

Aufgaben: Binnen- und Außenmarketing für die Region Vorpommern.¹⁸³

Struktur: Der Verein verfügt über ca. 130 Mitglieder und hat seinen Sitz in Stralsund. Aufgrund von insgesamt 13 Projektstellen, die über das Arbeitsmarkt-Programm 55+ finanziert werden, ist der Verein mit seinem Personal flächendeckend in der Region präsent und verfügt somit über mehr Personal als das Amt für Raumordnung und Landesplanung. – Die Reputation des Vereins ist in der Region sehr umstritten. Querelen während der Erarbeitung des Wettbewerbsbeitrags Regionen Aktiv, die gescheiterte Olympiabewerbung 2012 für Rügen-Stralsund und offenkundige Missfallsäußerungen gegenüber der beim Regionalen Planungsverband angesiedelten Parallelstruktur Regionalmanagement Vorpommern¹⁸⁴ in Kombination stehen im Widerspruch zu den hohen Mitgliedszahlen insbesondere bei den regionalen Unternehmern.

Fremdenverkehrsverband Vorpommern:

Aufgaben:

1. Touristisches Marketing für die Region Vorpommern;
2. Entwicklung und Betreuung von EU-Projekten Interreg III A und Leader+;
3. Tourismuspolitische Arbeit;
4. Qualifizierung und Beratung¹⁸⁵

Mitglieder des Vereins sind ausschließlich Gebietskörperschaften und Fremdenverkehrsvereine. Auffällig ist, dass aus der Region Vorpommern lediglich die Kreise Stadt Greifswald, Ostvorpommern, Uecker-Randow und Nordvorpommern dem Verein als Mitglied beigetreten sind. Stralsund und Rügen fehlen, so dass Vorpommern hier nicht gesamt vertreten ist. Als Kompensation dieses gesamtregionalen Defizits ist jüngst die Tourismus-Kooperation-Vorpommern, dem neben dem Regionalen Fremdenverkehrsverband Vorpommern e.V. auch die Tourismusverbände Rügens, Usedom und Fischland-Darß-Zingst angehören, gegründet worden.

Mit einem Haushaltsvolumen von ca. 1 Mio. Euro und 15 Mitarbeitern¹⁸⁶ ist der Regionale Fremdenverkehrsverband Vorpommern ein wichtiger regionaler Akteur, dessen Aufgabenspektrum allerdings sehr selektiv ist.

¹⁸² VorpommernReport: Der Fährhafen Sassnitz macht Druck, 2003, S. 2.

¹⁸³ Vgl. Satzung des Vereins die Region Vorpommern, §2 Zweck und Zielsetzung. www.region-vorpommern.de.

¹⁸⁴ Vgl. OZ: „Regionalmanager für Vorpommern“, 17.12.2001.

¹⁸⁵ Vgl. Regionaler Fremdenverkehrsverband Vorpommern: Kurzdarstellung, 2002, S. 2..

Unternehmerverband Vorpommern:

Aufgaben: Stärkung der mittelständischen Wirtschaft in Vorpommern durch Interessenvertretung, Öffentlichkeitsarbeit, Organisation von Erfahrungsaustauschen und ein umfangreiches Dienstleistungs- und Serviceangebot für Unternehmer.

Struktur: Das Verbandsgebiet erstreckt sich über die gesamte Planungsregion Vorpommern. Der Verband hat ca. 180 Mitglieder, Sitz der Geschäftsstelle ist in Greifswald. Regional ist er in sieben Einheiten gegliedert. Den Einheiten Anklam, Wolgast und Insel Usedom, Nordvorpommern, Stralsund und Umgebung, Rügen sowie Uecker-Randow ist ein Regionalbeauftragter zugeordnet, der zugleich Vorstandsmitglied ist.

In der jüngeren Historie haben die beiden Wettbewerbe ‚InnoRegio‘ und ‚Regionen Aktiv‘ deutliche Spuren in dem informellen Kooperationsklima hinterlassen. Für beide Wettbewerbe wurden gesamtregionale Beiträge Vorpommerns angestrebt. Unter Federführung des Unternehmerverbandes Vorpommern wurde 1999 ein InnoRegio-Netzwerk geschaffen,¹⁸⁷ das allerdings mit seinem Beitrag ebenso in der ersten Wettbewerbsrunde ausschied wie der zweite Anlauf eines gesamtregionalen Antrages im Rahmen des Wettbewerbs des Bundesverbraucherministeriums, unter Leitung des Amtes für Raumordnung und Landesplanung Vorpommern. Beide Anträge sind dem Grundgedanken entsprungen, **einen** Antrag der Region Vorpommern zu formulieren. Beide Anträge scheiterten genau an dieser Maxime. Aus der zu Beginn gewollten Eintracht entwickelte sich während der Erarbeitungsphase der Wettbewerbsbeiträge jeweils starke Zwietracht, da Antragsinhalte nicht konsensfähig zu vermitteln waren. Konsequenz aus dieser Zwietracht waren konkurrierende Anträge aus der Region, wobei den gesamtregionalen Anträgen in Ansätzen jeweils eine Art ‚Lumpensammler-Funktion‘ zukam, d.h. jene regionalen Akteure, die sonst kein eigenes Netzwerk aufbauen, reaktivieren oder sich einem Netzwerk anschließen konnten, beteiligten sich u.a. am gesamtregionalen Beitrag. Die Unüberschaubarkeit in der Endphase der Antragsstellung führte z.T. dazu, dass sich manch exponierte Persönlichkeit einem Netzwerk gar zwei Mal anschloss.¹⁸⁸

Hinzugefügt werden muss, dass diese regionalen Antragsversuche nicht nur als Gesamregion scheiterten, sondern dass im Gegenzug teilregionale Anträge zum Erfolg führten. Diese

¹⁸⁶ Vgl. Regionaler Fremdenverkehrsverband Vorpommern: Kurzdarstellung, 2002, S. 1.

¹⁸⁷ Vgl. OZ: „Schaumaluminium für die maritime Wirtschaft. Hiesiger Unternehmerverband leitet InnoRegio-Wettbewerb“, 10.09.1999.

¹⁸⁸ Z.B. der Träger des alternativen Nobelpreises Prof. Dr. M. Succow, der beim Bundeswettbewerb Regionen Aktiv sowohl dem gesamtregionalen Antrag als Kooperationspartner incl. eines eloquenten Vorwortes zusprach, als auch einem teilregionalen Antrag aus der Odermündung als Kooperationspartner zur Verfügung stand.

Erfahrung, dass die gesamtregionalen Belange innerhalb Vorpommerns nur sehr geringe Unterstützung erfahren,¹⁸⁹ setzt sich auch bei den Diskussionen zur Kreisgebietsreform fort.

Festgehalten werden muss, dass die Aufgabenbereiche und Kompetenzzuordnungen der informellen Kooperationsansätze in Vorpommern sehr diffus sind. Im Bereich Regionalmarketing erfolgt der professionellste und erfolgreichste Ansatz lediglich inhaltlich selektiv über den Regionalen Fremdenverkehrsverband. Die Initiativen der Region Vorpommern und des Regionalmarketings Vorpommern überschneiden sich deutlich und führen genau zu dem, was beide Ansätze vermeiden wollen, - zur Zersplitterung und Doppelarbeit.

4.2 Gemeindliche Ebene

In Vorpommern gibt es mit Süderholz und Marlow zwei relativ größere Gemeindegemeinschaften, indem sich die Gemeinden des Amtes zu einer Großgemeinde zusammengeschlossen haben. Daneben auch einige kleine Fusionen, z.B. Millienhagen-Oebelitz, Divitz-Spoldershagen, Kenz-Küstrow, allerdings ohne nachhaltige Struktureffekte erreichen zu können. - Selbst die 1999 fusionierte Gemeinde Süderholz ist mit 4.651 Einwohnern (31.12.2002) nach den Kriterien der Enquetekommission Zukunftsfähige Gemeinde (vgl. Kap. 6.1.1) zu klein, um weiterhin als amtsfreie Gemeinde fortbestehen zu können. Die Fusionsabsichten auf der Insel Usedom eröffnen eine völlig neue Qualität der Diskussionen über Gemeindegebietsreform und regionale Kooperation. Verstärkt durch eine Studie über Optionen der Gemeindegebietsreform auf der Insel Usedom¹⁹⁰ haben sich ernstzunehmende politische Bestrebungen entwickelt, die bislang 27 Einzelgemeinden zu einer Großgemeinde zusammenzuschließen (vgl. Kap. 5.3.1 Exkurs 3).¹⁹¹

Neben den Gemeindefusionen existieren nahezu flächendeckende Zweckverbände bei der Wasser- und Abwasserversorgung, da diese Aufgaben den territorialen Rahmen der bisherigen Gemeindegrößen deutlich sprengen. Größtenteils wird auch die Hochzonung der Schulträgerschaft von der gemeindlichen Ebene auf die Ebene der Amtsverwaltungen bzw. eines speziellen Schul-Zweckverbandes übertragen. Die Gemeinden sind insgesamt zu klein, um diese Aufgaben der örtlichen Angelegenheit selbständig wahrzunehmen.

Aber auch bei anderen Aufgaben findet eine Verlagerung von Kompetenzen auf eine interkommunale Ebene statt. Das Management des gewerblich-industriellen Großstandortes Synergiepark Lubmin benötigt ein interkommunales Konstrukt, allein um die anstehenden Planungsaufgaben zu lösen. Hier wurde 1999 der Zweckverband Lubminer Heide gegründet, um die Bauleitplanung für den Standort realisieren zu können.

¹⁸⁹ „Die Region war noch nie so tot!“ - Zitat eines regionalen Akteurs nach dem Scheitern des vorpommerschen Antrages für Regionen Aktiv.

¹⁹⁰ Vgl. Birringer ; Heinz ; Klüter: 2004.

¹⁹¹ Vgl. Nordkurier: „Insel-Idee findet zunehmend Anhänger“, 31.03.2004.

Ein weiteres Beispiel ist der bereits 1995 gegründete Zweckverband ‚Seebäder Insel Usedom‘. Die sog. drei Kaiserbäder haben ihm als Hauptaufgabe „die Förderung des Fremdenverkehrs in den Seeheilbädern Ahlbeck, Heringsdorf und Bansin inkl. Amtsgemeinden“¹⁹² übertragen. Konkret geht es um Werbung, Öffentlichkeitsarbeit und den Vertrieb der touristischen Produkte. Dem Zweckverband werden von den Gemeinden zwar immer mehr Aufgaben zugesprochen, ohne allerdings über einen eigenständigen administrativen Unterbau zu verfügen. Er muss sich der vorhandenen Amtsverwaltungen bedienen, was sich nach Aussagen des Direktors des Kurzwirkverbandes in der kommunalen Praxis als äußerst problematisch erweist.¹⁹³

Dies korrespondiert mit der generell kritischen Bewertung der Zweckverbands-Kultur in Mecklenburg-Vorpommern im Rahmen eines Gutachtens zur Regierungs- und Verwaltungsreform: „Problem einer zunehmend verflochtenen und in weiten Teilen ineffizienten interkommunalen Zusammenarbeit, vor allem in Gestalt der Zweckverbände.“¹⁹⁴ Auch der Städte- und Gemeindetag Mecklenburg-Vorpommern zieht in einer kritischen Bestandsaufnahme eine negative Bilanz zahlreicher Kooperationsanstrengungen und charakterisiert diesen Bereich als „schwierig und zäh“.¹⁹⁵

Informelle Ansätze:

Als Kompensation der kleinteiligen Gemeindegebietsstruktur wurden in Vorpommern bislang fünf sogenannte integrierte regionale Entwicklungskonzepte auf Amtsebene erarbeitet,¹⁹⁶ quasi als funktionales Äquivalent zu einer einheitlichen gemeindlichen Entwicklungsstrategie. Diese Entwicklungskonzepte mussten, aufgrund zahlreicher lokaler Partikularinteressen und Befindlichkeiten, mit hohem zeitlichem und kommunikativem Aufwand, bei gleichzeitig insgesamt nur wenig befriedigenden Ergebnissen, erstellt werden. Dabei fällt insbesondere die Diskrepanz zwischen ministeriell zugesicherter privilegierter Behandlung¹⁹⁷ von Projekten, die aus Entwicklungskonzepten entspringen und der kommunalpolitischen Realität auf.¹⁹⁸

Aufgrund der geringen Umsetzungsorientierung und -chancen der Entwicklungskonzepte und einer gewissen Planungsmüdigkeit der regionalen bzw. lokalen Akteure sind die von Hoffmann aufgeworfenen Thesen als notwendige Kritikpunkte zu werten. Folgende Fragen werden von ihm zur Diskussion gestellt:

¹⁹² Zweckverband Seebäder Insel Usedom: Tourismusbericht, 2003, S. 5.

¹⁹³ Vgl. Experteninterviews mit den Mitgliedern des SCAL-Clubs, Sitzung am 20.06.2003 in Bansin.

¹⁹⁴ Bund der Steuerzahler M-V: Regierungs- und Verwaltungsreform in M-V, 2001, S. 249.

¹⁹⁵ Thomalla: Kommunen auf die Tagesordnung des neuen Landtages!, 2002, S. 542.

¹⁹⁶ IUGR: Regionale Entwicklungskonzepte in M-V, 2002, S. 10 f.

¹⁹⁷ Vgl. Wirtschaftsministerium M-V: Förderfibel: „Anträge, die sich in schlüssige Entwicklungskonzepte einfügen, sollen vorrangig gefördert werden.“, 2001, S. 32.

¹⁹⁸ Vgl. Dehne: Regionale Entwicklungskonzepte, 2002, S. 32. / Vgl. IUGR: Regionale Entwicklungskonzepte in M-V, 2002, S. 18.

„(a) wie auf Landesebene die Querschnittsaufgabe nachhaltiger Regionalentwicklung administrativ zu verankern ist, um den Initiativen in den Regionen ein entsprechendes Gegenüber zu bieten (z.B. Einrichtung einer interministeriellen Arbeitsgruppe, Verankerung bei der Staatskanzlei),

(b) wo und bei wem Koordinierungskompetenzen in Bezug auf teilträumliche bzw. sektorale Konzepte und Netzwerke zuzuordnen sind,

*(c) ob, unter welchen Umständen (Kriterien) und in welcher Form in REK formulierte Inhalte Priorität bei der Vergabe von Fördermitteln genießen sollten“.*¹⁹⁹

4.3 Stadt-Umland-Region

Die formalisierten interkommunalen Kooperationen konzentrieren sich auf Bereiche der technischen Infrastruktur (z.B. Ver- und Entsorgung) und verwaltungstechnischen Aufgaben (z.B. Kataster- und Vermessungswesen, Adoptionsstelle), also jenen Aufgaben, die sich aufgrund eines ökonomischen Skaleneffektes im größeren Verbund effektiver erledigen lassen.

Allerdings ist eine systematische und vollständige kooperative Aufgabenerledigung längst nicht der Fall wie z.B. der fehlende ÖPNV-Verkehrsverbund bzw. auch dysfunktionale Regionalisierungen der Kooperationsgeometrien z.B. bei der Wirtschaftsfördergesellschaft beispielhaft belegen. Tatsächlich sind es eher Einzelbeispiele ohne nachhaltige Struktureffekte. So erscheinen die bescheidenen Kooperationsansätze im Stadt-Umland-Verhältnis wie das gemeinsame Tierheim zwischen Greifswald und dem Amt Landhagen, die gemeinsame Feuerwehr zwischen Greifswald und Diedrichshagen mit der Kompensationsleistung von ca. 7.000 Euro jährlich in den Greifswalder Haushalt oder abgestimmte Feuerwehrebereitschaftszeiten zwischen Greifswald und der Nachbargemeinde Wackerow vor dem Hintergrund der regionalpolitischen Herausforderungen nahezu grotesk, zumal sie entweder sehr kleinräumig bleiben oder nur sehr selektive Aufgaben abdecken. Auch der Landkreistag M-V identifiziert Defizite bei der Kooperation zwischen den Kreisen und v.a. zwischen den kreisfreien Städten und den umliegenden Landkreisen.²⁰⁰

Die Selektivität der kooperativen Aufgabenwahrnehmung belässt die drängenden Strukturprobleme nach wie vor ungelöst und reduziert sich tendenziell auf kommunalpolitische Marginalien bzw. auf jene Bereiche, die kooperativ für die öffentlichen Haushalte kostengünstiger erledigt werden können. Im konfliktbeladenen Spannungsfeld zwischen den Interessen von Stadt und Umland, wo es auch um Konkurrenzen und Verteilungskämpfe um Investitionen, Fördermittel, Einwohner, Infrastrukturentscheidungen etc. geht, steht das Prinzip der freiwilligen Kooperation vor hohen Hürden. Diese hohen Hürden haben einerseits mit den Themen zu tun, andererseits aber auch mit den Kooperationspartnern und den

¹⁹⁹ IUGR: Regionale Entwicklungskonzepte in M-V, 2002, S. 19.

²⁰⁰ Landkreistag M-V: Positionspapier des Landkreistages M-V zur Verwaltungsreformdiskussion, 2002, S. 12.

Transaktionskosten, die Kooperation ebenfalls verursacht, will man Kooperation nicht als reinen Selbstzweck definieren. Wie hoch die Transaktionskosten der Kooperation tatsächlich sein können, verdeutlicht die im Ordnungsraum Greifswald ausgehandelte Abstimmung zur sog. „Vorhaltung von Wohnbauflächen für die Hansestadt Greifswald“, die die Obergrenze und die Verteilung von 1.000 Wohneinheiten für die Umlandgemeinden vorsieht.²⁰¹

Ohne die 1.000 WE-Regelung planerisch bewerten zu wollen, erstaunt die Kreativität, die in den Umlandgemeinden entfaltet wurde, um diese Regelung zu umgehen. Da wird in einer östlich von Greifswald gelegenen Gemeinde eine ehemalige Kleingartenanlage Haus für Haus funktional in ein Dauerwohngebiet umgewandelt, ohne dass dies bauplanungsrechtlich entsprechend umdefiniert wurde, da gewinnt der §34 BauGB nicht nur als relativ preiswertes Planungsinstrument an Attraktivität, sondern v.a. dadurch, dass das Raumordnungskataster Wohneinheiten im Rahmen der §34-Gebiete nicht erfasst und da gelingt es der Gemeinde Weitenhagen den B-Plan „Am Schäperhof“ als Wohngebiet an der 1.000 WE-Regelung vorbei als Kirchenbauland auszuweisen.²⁰² Bauinteressenten müssen Mitglied der Kirche sein, können das Bauland als Erbpachtgrundstücke erwerben und unterlaufen damit die genannte Regelung des Amtes für Raumordnung und Landesplanung. „Für Weitenhagens Bürgermeister Hendrik Nykamp ein Grund zur Freude, denn damit fallen diese Grundstücke nicht in die Vorgaben der Raumordnungsplanung. „Da bekommen wir wenigstens keinen Ärger mit der Hansestadt“, meint er schmunzelnd.“²⁰³ – Heute gilt die 1.000 WE-Regelung als gescheiterter regionalplanerischer Versuch, in einem Konkurrenzverhältnis über das Instrument der Kooperation steuernd zu wirken, wobei der Vermittlungsaufwand für die Regelung sehr viel Zeit und auch politisches Engagement in Anspruch genommen hatte.

Kam es in diesem Beispiel immerhin zu einer Regelung, wenn auch nur unter erheblichem Aufwand und mit sehr unzufrieden stellendem Ergebnis, sind z.B. Regelungen zur Infrastrukturfinanzierung, Schulstandortplanungen zwischen Stadt und Umlandgemeinden ohne Aussicht auf kooperative Lösungen, da es sich hierbei um strukturell angelegte Konkurrenzsituationen handelt, die allerdings auf stadt-umland-regionaler Ebene zu enormen Reibungsverlusten führen.

Zum Stadt-Umland-Vertrag Greifswald:²⁰⁴

Nach längerer Diskussion und Vertragsofferten einzelner Umlandgemeinden an die Stadt Greifswald wurde ein Vertragsentwurf der Stadt an die Umlandgemeinden formuliert.

²⁰¹ Vgl. Rieger: Die Stadt und ihre Umlandgemeinden, 1997, S. 166.

²⁰² Vgl. OZ: „Klein aber fein – das neue B-Gebiet neben dem Schäperhof“, 23.09.1999.

²⁰³ OZ: „Klein aber fein – das neue B-Gebiet neben dem Schäperhof“, 23.09.1999 - Woraufhin in der lokalen Planungsszene der etwas scherzhafte Slogan „Erst taufen, dann kaufen!“ formuliert wurde.

²⁰⁴ Vgl. Rieger: Die Stadt und ihre Umlandgemeinden, 1997, S. 166-168.

Organisationsrechtlich handelt es sich bei dem Stadt-Umland-Vertrag um einen öffentlich-rechtlichen Vertrag nach §54 Landesverwaltungsverfahrensgesetz (L-VwVfG M-V). Dieses ermöglicht eine sehr flexible und lokalspezifische Vertragsgestaltung, auf dessen Grundlage auch eine weitergehende Zusammenarbeit aufgebaut werden kann. Bewusst wurde eine sehr lockere und unkomplizierte Organisationsform gewählt.

Der Vertrag lässt sich grob in eine *Präambel* (Ziele und Grundsätze), einen *koordinativen* (Bereiche der gemeinsamen Abstimmung) und einen *kooperativen* Teil (Bereiche der gemeinsamen Zusammenarbeit) gliedern.

Die **Präambel** enthält folgende Elemente:

1. Zusammenarbeit auf Grundlage des geltenden Rechts.
2. Grundsätzliche Bereitschaft zu einer engen kommunalen Zusammenarbeit und einer Partnerschaft.
3. Strikte Wahrung des kommunalen Selbstverwaltungsprinzips.

Die Systematik ist nicht ganz schlüssig. So fehlt das eigentliche *Ziel* der Koordination und Kooperation. Entsprechende Formulierungen finden sich in §1 Abs.1 (Prinzip der Freiwilligkeit; „zum Wohle und zur Entwicklung beider“) und in §3 Abs. 1 Satz 2 („die geordnete Entwicklung des gesamten Verflechtungsgebietes“). Es ist fraglich, ob dies dem Anspruch einer Stadt-Umland-Politik genügt. Sinnvoll wäre hier eine vorgeschaltete **gemeinsame Zieldiskussion**, die dann als Entscheidungsgrundlage weiterer gemeinsamer Maßnahmen dient.

Der koordinative Teil besteht aus den §§ 2 bis 4. Dabei geht es um die Verbesserung der binnenregionalen Kommunikation und um die Schaffung einer Informationsschnittstelle. Die in § 2 aufgezählten Aufgaben sind nicht abschließend („insbesondere“) und ermöglichen somit, je nach Wunsch und Bedarf, die Aufnahme weiterer Aufgaben, z.B. Wirtschaftsförderung oder Tourismusmarketing.

Der kooperative Teil in § 5 ermöglicht den Schritt von der reinen Koordination hin zu einer Zusammenarbeit. Dabei konzentriert sich diese auf kommunale Einrichtungen und Unternehmen. Dies ist ein Bereich, der geradezu für eine stadt-umland-regionale Kooperation prädestiniert ist. Zahlreiche erfolgreiche Beispiele aus anderen Stadt-Umland-Regionen (gemeinsame Zweckverbände oder privatrechtliche Gesellschaftsformen in den Bereichen der technischen und sozialen Infrastruktur) verdeutlichen das Potential. Die Zweckmäßigkeits- und Wirtschaftlichkeitsklausel in Absatz 1 ist die Garantie für eine sinnvolle und für alle Beteiligten gewinnbringende Zusammenarbeit.

Absatz 2 ist ein positives Angebot an die Gemeinden, **zusätzliche Standortfunktionen** durch die Errichtung bzw. Betreibung gemeinsamer Einrichtungen zu gewinnen. Kooperationen in weiteren Bereichen sind über den Ergänzungsparagrafen (§ 10) möglich, indem z.B. eine gemeinsame Flächennutzungsplanung nach § 204 BauGB oder gar ein Planungsverband nach § 205 BauGB über initiiert wird.

Als Zwischenfazit zum derzeitigen Stand der stadt-umland-regionalen Kooperation lässt sich folgendes festhalten:

1. Das Angebot des Stadt-Umland-Vertrages diene der Verbesserung sowie Regelung der Zusammenarbeit. Es ist eine lockere und flexible Organisationsform mit dem Schwerpunkt Informationsaustausch.
2. Trotz der formulierten Teil-Kritik war das Angebot des Stadt-Umland-Vertrages zu jener relativ spannungsgeladenen Zeit („merklich unterkühlt“)²⁰⁵ exakt der richtige Schritt, die Stadt-Umland-Kooperation zu ordnen und zu intensivieren.
3. Der Landkreistag hatte gegenüber dem Vertragsangebot erhebliche Bedenken angemeldet und „empfiehlt den Landkreisen, im Rahmen der Beratung der kreisangehörigen Gemeinden von dem Abschluss solcher oder ähnlich gelagerter Verträge Abstand zu nehmen.“²⁰⁶
4. Dieser nahezu fundamentalen Absage an institutionalisierte Formen der interkommunalen Kooperation im Stadt-Umland-Bereich vom Landkreistag widersprach der Gemeinde- und Städtetag und unterstützt den Vertragsentwurf als ein sinnvolles Kooperationsmodell, „da es auf freiwilliger Ebene Zusammenarbeit fördert, ohne Gebietsgrenzen zu ändern.“²⁰⁷
5. Die eigentlichen Adressaten des Vertrags-Entwurfes reagierten bis zum heutigen Tage mit einer konsequenten Ablehnung dieses Versuches interkommunale Zusammenarbeit zu ordnen und zu regeln. Sechs Jahre nach den Vertrags-Offerten gibt es keinen unterzeichneten Vertrag, so dass dieser Versuch, über ein weiches Kooperationsangebot den Einstieg in vertiefende Formen der interkommunalen Zusammenarbeit zu finden, nun als gescheitert beurteilt werden muss.
6. Auch eine von der Stadt Greifswald 2002 initiierte Bürgermeister-Runde blieb ohne nennenswerte Resonanz und Ergebnis.
7. Für Stralsund sieht das Bild noch düsterer aus, da hier keine vergleichbaren Initiativen dieser Art vorliegen. Statt dessen ist der Konflikt zwischen den konkurrierenden Gebietskörperschaften verhärtet. Stralsund wartet mit Eingemeindungsbestrebungen auf, der Landkreis Nordvorpommern im Gegenzug in seinem später korrigierten Entwurf zum Kreisentwicklungskonzept mit Einkreisungsforderungen.

²⁰⁵ Rieger: Die Stadt und ihre Umlandgemeinden, 1997, S. 166.

²⁰⁶ Landkreistag M-V, Rundschreiben Nr. 503/97, 1997, S. 2.

²⁰⁷ Städte- und Gemeindetag M-V: Schreiben an die Amtsverwaltung Landhagen vom 11.12.1997, S.2.

8. Die erste übergreifende Zusammenkunft zur Abstimmung der Belange zwischen der Stadt Grimmen und den Umlandgemeinden fand erst im Jahre 2002 im Rahmen des ISEK-Prozesses statt.²⁰⁸
9. Eine erste Abstimmungsrunde der gesamten Stadt-Umland-Region Stralsund – Grimmen – Greifswald zwischen den Gebietskörperschaften Stralsund, Greifswald, Grimmen und Süderholz wurde anlässlich der Planungen zum Pommerndreieck vom Amt für Raumordnung und Landesplanung als Moderator am 12.12.2001 einberufen (vgl. auch Exkurs 2: Pommerndreieck).

Mit dem **Stadtmarketing-Arbeitskreis F** Region - Oberzentrum – Umland existiert für Greifswald und seine Umlandgemeinden ein vielschichtiges informelles Netzwerk als neutrales Kommunikationsgremium für Fragen und Probleme der Stadt-Umland-Kooperation sowie zunehmend auch Themen der Planungsregion Vorpommern.

Der Arbeitskreis wurde nach Fertigstellung des Stadtmarketing-Konzeptes 1999 ins Leben gerufen. Es handelt sich um eine informelle, kommunikationsorientierte Planung. Die Organisationsstruktur ist entsprechend flexibel und einfach aufgebaut, bestehend aus einem gewählten Arbeitskreisvorsitzendem sowie einem Stellvertreter. Die inhaltlich-organisatorische Betreuung erfolgt durch den Leiter des Stadtplanungsamtes sowie dem Büro des Oberbürgermeisters als Koordinationsstelle des Greifswalder Stadtmarketing-Prozesses. Der Arbeitskreis zählt ca. 15 Mitglieder aus den Bereichen Stadtverwaltung, Landkreisverwaltung, Amt für Raumordnung und Landesplanung, Wissenschaft, Planungsbüros, Umlandbürgermeister und Wirtschaft. Sie treffen sich zu 6-8 Sitzungen im Jahr.

Themen:

- Fragen der kommunalen Kooperation zwischen Stadt und Umlandgemeinden;
- Begleitung des ISEK-Prozesses;
- Pommerndreieck;
- Kooperationsvertrag Stadt und Universität;
- Tagung zum Thema Regionale Kooperation;
- Inhaltliche Begleitung des Entwicklungskonzeptes Südrand Greifswalder Bodden
- Vorpommernweites Forum zur Struktur- und Verwaltungsreform

Bewertung:

- Interessantes, vielfältig besetztes Gremium für einen regen und fachlich qualifizierten Informationsaustausch.
- „Frühwarnsystem“ für stadtumlandregionale und gesamtregionale Aufgabenstellungen und Probleme.

²⁰⁸ Vgl. Grimmen: Wettbewerb Stadtumbau Ost 2002: Gesamtkonzept, Kap. 7.2.2.

- Fehlende Einbindung der politischen Entscheidungsträger sowie fehlende Verknüpfung mit politischen Entscheidungen führen zu einer latenten Unverbindlichkeit.
- Orientiert sich nach anfänglicher Bescheidenheit zunehmend auf regionale und auch konfliktbelastete Themen, ohne dabei jedoch Wirkung entfalten zu können.

Zwei Beispiele können als Begründung für diese relativ kritische Bewertung angeführt werden:

Beispiel 1: Initiative zum Stadt-Umland-Kooperationsfonds.

Beispiel 2: Der gescheiterte Versuch die Diskussionen zur Verwaltungs- und Strukturreform in der Region mit objektiven Informationen zu versehen und ein regionales Positionspapier als Leitbild für eine „Reform von unten“ (Forum Strukturreform) zu formulieren.

Zum Stadt-Umland-Kooperationsfonds:

Im Sommer 2002 wurde vom Autor als Möglichkeit der projektorientierten interkommunalen Zusammenarbeit im Stadt-Umland-Verhältnis ein sog. Stadt-Umland-Kooperationsfonds entwickelt,²⁰⁹ der hier kurz vorgestellt werden soll.

Zur Ausgangssituation:

Die Zusammenarbeit zwischen der Stadt Greifswald und den Umlandgemeinden ist aufgrund der zunehmenden Standortkonkurrenz mit anderen Städten und Stadt-Umland-Regionen zwingend notwendig. Im verwaltungstechnischen Bereich gibt es hierzu einige Ansätze und Beispiele, z.B. Rettungsdienstleitstelle, Müllentsorgung, Abwasserentsorgung, Tierheim, bis hin zur Feuerwehr. Ebenfalls sind gemeinsame Gespräche und Kommunikationsrunden (z.B. Bürgermeisterrunde, Gemeinsamer Wirtschaftsausschuss Stadt Greifswald – Landkreis Ostvorpommern, Stadtmarketing AK F) zwischen Stadt und Umland als positiv zu bemerken. Dies erscheint jedoch nicht ausreichend, um den Wirtschaftsstandort Stadt-Umland-Region Greifswald weiterzuentwickeln

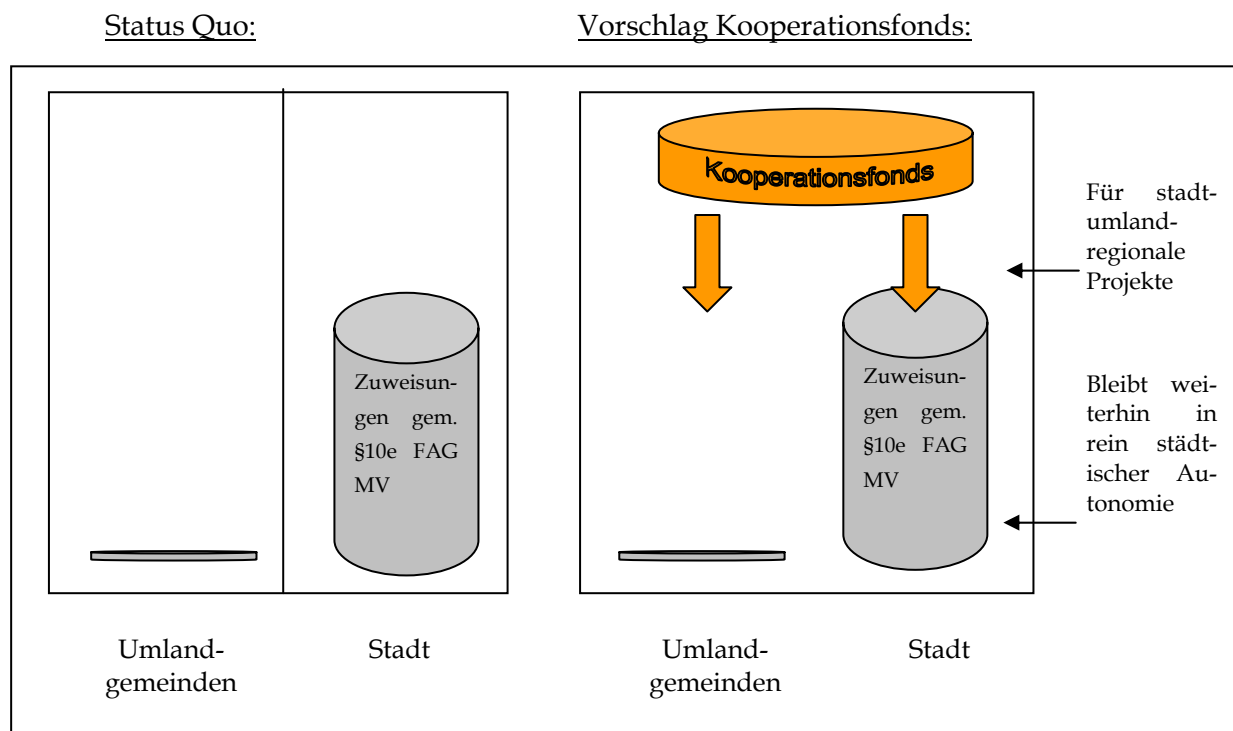
²⁰⁹ Vgl. Stadtmarketing Arbeitskreis F: Sitzung am 14.05.2002, Protokoll vom 15.05.2002.

Einführung eines Kooperationsfonds (vgl. Übersicht 4)::

Als Möglichkeit, die für eine gemeinsame Infrastrukturentwicklung hemmenden Kreis- und Gemeindegrenzen partiell auszublenden, bieten sich die „Zuweisungen für übergemeindliche Aufgaben“ des Finanzausgleichgesetzes Mecklenburg-Vorpommern (§10e FAG MV) an. Hierbei erhalten die zentralen Orte bislang „für die Wahrnehmung zentralörtlicher Aufgaben in ihrem Verflechtungsbereich Zuweisungen für übergemeindliche Aufgaben.“ (§10e (1) FAG MV)

Ergänzend hierzu sollte ein Stadt-Umland-Kooperationsfonds eingeführt werden, der landesplanerisch als Anreizmittel für die notwendige Stadt-Umland-Kooperation wirkt. Diese Sonderbedarfzuweisungen können von den zentralen Orten (Vorschlag: Mittel- und Oberzentren) zusätzlich zu den bestehenden §10e-Zuweisungen **über gemeinsame Vorhaben und Projekte** erschlossen werden. Die Größenordnung des Kooperationsfonds könnte sich an den zu Beginn geleisteten Sonderbedarfzuweisungen für Gemeindefusionen (500.000 DM je Fusion) orientieren. Über die konkrete Verwendung dieser Mittel sollte ein Gremium, bestehend aus den Bürgermeistern der Ordnungsraumgemeinden, dem bzw. der Landräte sowie einem Vertreter des Amtes für Raumordnung und Landesplanung mit beratender Funktion entscheiden. Das Stimmverhältnis zwischen Stadt und Umland sollte mit 50:50 festgelegt werden.

Übersicht 4: Überlegungen zu einem Stadt-Umland-Kooperationsfonds:



Vorteile für Stadt und Umlandgemeinden:

- Vernetzende Infrastrukturplanung und -umsetzung wird erleichtert;
- Verstetigung der Koordination und Kooperation über gemeinsame Projekte;
- Freiwillige Kooperation mit finanzieller Honorierung ohne gebietskörperschaftliche Änderungen;
- Das bisherige „Förderdefizit“ der Umlandgemeinden im Ordnungsraum (Leader+ , Richtlinie zur Förderung Ländlicher Räume, Dorferneuerung) könnte damit kompensiert werden.

Vorteile für das Land:

- Innovatives Instrument als Beitrag zur Lösung der Stadt-Umland-Problematik als wichtiges landesplanerisches Ziel;
- Stärkung der wirtschaftlichen Wachstumspole des Landes;
- Positive Funktionalisierung des Ordnungsraumes hin zu einem Entwicklungsraum;
- Im Vergleich zu den Sonderbedarfszuweisungen für Gemeindefusionen kann dadurch mit wesentlich geringerem Finanzaufwand ein mindestens ebenso wichtiges landesplanerisches Problem im Bereich der Gemeindestruktur und regionalen Organisation bearbeitet werden.

Probleme für Stadt und Umlandgemeinden:

- Entstehung eines weiteren Gremiums;
- Hohe Transaktionskosten für geringes Haushaltsvolumen.

Probleme für das Land:

- Zusätzlicher Finanzbedarf, der über Umschichtungen etc. gedeckt werden muss.

Handlungserfordernisse:

- Erarbeitung einer Vorlage für die Bürgerschaft zu diesem Thema, um via Bürgerschaftsbeschluss ein politisches Signal gegenüber der Landesebene zu erhalten.
- Diskussion des Kooperationsfonds mit dem Städte- und Gemeindetag MV.
- „Transport“ des Vorschlags auf die landespolitische Ebene.
- Um die Interessen des ländlichen Raumes zu berücksichtigen, sollte auch von städtischer Seite die Landkreis-Initiative zum „Dünnlängergutachten“ unterstützt werden (siehe Arbeitskreis Ländlicher Raum, Landkreis Ostvorpommern: „Konsequenzen aus dem ‚Dünnlängergutachten‘ für die ländlichen Räume Mecklenburg-Vorpommerns“).

Dieses Modell wurde sowohl von den Mitgliedern des Arbeitskreises unterstützt²¹⁰ als auch von den Beteiligten einer Sitzung am 03.07.2002 mit Vertretern der Umlandgemeinden, der

²¹⁰ Vgl. Stadtmarketing Arbeitskreis F: Sitzung am 25.06.2002, Protokoll vom 02.07.2002.

Amtsverwaltungen, der Stadtkämmerei sowie des Städte- und Gemeindetages M-V.²¹¹ Lediglich die lokalpolitischen Gremien der Stadt haben die aus dem Stadtmarketing-Arbeitskreis hineingetragene Initiative konsequent ignoriert.

Das zweite Beispiel – das **Forum Strukturreform** – verdeutlicht ebenfalls den geringen Wirkungsgrad des informellen Netzwerkes ggb. den etablierten, institutionalisierten Strukturen. – Auf Initiative des Arbeitskreises F wurde dieses Forum ins Leben gerufen, um die Leerstelle einer regionsübergreifenden Willensbildung, losgelöst von partei- und verbandspolitischen Erwägungen, zu füllen. Im Anschreiben an die regionalen Entscheidungsträger sprechen die Einladenden bewusst von einer „regionalen Willensbildung“.²¹²

Nach anfänglich intensiver Anwesenheit und Beteiligung der etablierten Strukturen, reduzierte sich diese Beteiligung zunehmend auf Anwesenheit, die insbesondere beobachtenden Status hatte. – Der Grundannahme des zu erarbeitenden Leitbildes einer Struktur- und Verwaltungsreform, die Vergrößerung kommunaler Einheiten, um sie wieder handlungsfähig werden zu lassen und somit auch aufnahmebereit für Aufgabenübertragungen im Rahmen einer Funktionalreform, wurde nicht widersprochen,²¹³ aber von den politischen Entscheidungsträgern auch nicht unterstützt. Eine gemeinsame regionale Interessenartikulation konnte also lediglich im informellen Netzwerk erzielt werden, Auswirkungen auf die regionale Willensartikulation der etablierten Strukturen konnte damit jedoch nicht erreicht werden.

Die Frage der Legitimation des Gremiums wurde während der Strukturreform-Sitzungen immer wieder aufgeworfen und von den Funktionsträgern aus unterschiedlichen Verwaltungsebenen kritisch hinterfragt.²¹⁴ Die eigene Position dieser Funktionsträger wurde immer mit einer ‚Zuhörer-Position‘ beschrieben, man sei schließlich nicht im Auftrage der jeweiligen Gebietskörperschaft legitimiert ein solch strukturell bedeutendes Thema zu kommentieren, einem gemeinsam verfassten Papier Legitimität zu verleihen.²¹⁵ – Ein Versuch, Legitimation bei den politischen Mandatsträgern der Region einzuholen, scheiterte aufgrund der stark divergierenden Interessenlagen der Landräte und Oberbürgermeister zum Thema Verwaltungs- und Strukturreform.²¹⁶ Dass solche Fragestellungen nur schwer von informellen Netzwerken beeinflusst werden können, wurde sehr schnell deutlich.

²¹¹ Eingeladen wurde auf Initiative des Stadtmarketing Arbeitskreises F. Vom Städte- und Gemeindetag war der stellvertretende Geschäftsführer Thomas Deiters anwesend.

²¹² Vgl. Stadtmarketing Arbeitskreis F: Einladungsschreiben zur Sitzung am 12.03.2003 vom 25.02.2003.

²¹³ Vgl. Stadtmarketing Arbeitskreis F: Sitzung am 12.08.2003, Protokoll vom 20.08.2003.

²¹⁴ Vgl. AfRL Vorpommern: Korrektur zum Protokoll vom 10.06.2003, Schreiben vom 18.06.2003.

²¹⁵ Vgl. AfRL Vorpommern: Korrektur zum Protokoll vom 10.06.2003, Schreiben vom 18.06.2003.

²¹⁶ Vgl. Stadtmarketing Arbeitskreis F: Sitzung am 11.11.2003, Protokoll vom 17.11.2003.

Vor diesem Hintergrund dürften auch die Fusionsabsichten der Gemeinde Wackerow mit der Stadt Greifswald nur geringe Realisierungschancen haben, da der Kreistag gemäß Kommunalverfassung bei einer Änderung der Kreisgrenzen seine Zustimmung zu erteilen hat.²¹⁷

4.4 Fazit zum Stand der derzeitigen regionalen Kooperation

Insbesondere im konflikträchtigen Stadt-Umland-Bereich sind informelle Netzwerke vor dem Hintergrund der bestehenden politisch-administrativen Rahmenbedingungen uneffektiv. Dieser Lernprozess lässt sich exemplarisch an den Forderungen des Stadtmarketing- AK F nachzeichnen. Bereits bei der Verabschiedung des Stadtmarketing-Konzeptes und nachgelagerter Veranstaltungen wurde der Gedanke der intensivierten Stadt-Umland-Kooperation immer wieder betont. Dabei wurde die Förderung der interkommunalen Kooperation auch aus dem Gedankengut des 1997 vorgelegten Stadt-Umland-Vertrages übernommen und weiterentwickelt. In den Thesen zur Stadtmarketing-Herbsttagung 2001 dominieren ebenfalls kooperative Ansätze ohne gebietskörperschaftliche Lösungsmodelle explizit zu erwähnen.²¹⁸

Im Diskussionsergebnis der nächstjährigen öffentlichen Stadtmarketing-Herbsttagung wurde allerdings bereits offen über gebietskörperschaftliche Lösungsvorschläge debattiert.²¹⁹ - In Erkenntnis der Schwierigkeiten interkommunaler Kooperation und der bislang gescheiterten Vorstöße positioniert sich der Stadtmarketing- AK F seit Beginn der Verwaltungs- und Strukturreform-Debatte einhellig für gebietskörperschaftliche Lösungsmodelle.

Die komplizierte und zunehmend untransparente Struktur verschiedenster informeller Ansätze der interkommunalen Kooperation auf gesamtregionaler, Ebene der Stadt-Umland-Kooperation und auf gemeindlicher Ebene muss zunehmend kritisch hinterfragt werden. Die Problematik dieser Struktur liegt allerdings weniger in ihrer Unüberschaubarkeit, sondern vielmehr in ihrer Ineffizienz. Die tatsächlich festzuhaltenden Erfolge (z.B. gewisse Sensibilisierung der Entscheidungsträger für regionalpolitische Probleme und Entwicklungschancen, Erarbeitung eines Kooperationsvertrages zwischen Universität und Stadt) erscheinen vor dem lokalen und regionalen Problemdruck marginal.

Hervorzuheben ist die Entwicklung des Netzwerkes Stadtmarketing AK F. Dieses Netzwerk übernimmt nicht nur als Schnittstelle zwischen Stadt Greifswald, Stadt-Umland-Region und Vorpommerns eine regional vernetzende Funktion wahr, sondern ansatzweise auch zwischen den einzelnen hier dargelegten Netzwerken. Die Diskussions- und Arbeitsthemen entwickelten sich von streitfreien Themen zwischen Greifswald und Umland, mit der Industrie- und Gewerbeentwicklung des Synergieparkes Lubmin und das Pommerndreieck

²¹⁷ Vgl. OZ: „Wackerower wollen nach Greifswald“, 28.+29.06.2003.

²¹⁸ Vgl. Hansestadt Greifswald: Stadtmarketing-Projekt, Workshop am 16.11.2000, S. 22-26.

²¹⁹ OZ: „Ganz Vorpommern als ein Kreis? - Stadtmarketing-Tagung brachte Tabuthemen öffentlich zur Sprache“, 23.11.2001.

über komplizierte Abstimmungserfordernisse hin zu einer gesamtreionalen Fragestellung der Verwaltungs- und Strukturreform. Damit haben sich die Themen des Arbeitskreises von der kleineren interkommunalen Abstimmung im Greifswalder Umlandbereich deutlich auf die gesamtreionale Ebene verschoben. V.a. bei der Verwaltungs- und Strukturreform hat der Arbeitskreis versucht eine Lücke zu füllen, die sich in Mecklenburg-Vorpommern aufgrund der fehlenden mittleren Ebene aufgetan hat.

5 Lokal - und regionalpolitische Herausforderungen an die kommunalen Organisationsstrukturen

Die sozioökonomische Datenanalyse hat den eminenten Handlungsdruck und die Problemlage auf lokaler und regionaler Ebene verdeutlicht. Ergänzt durch die Ergebnisse der qualitativen Forschungsmethoden wird dieser Handlungsdruck im Folgenden in konkrete Herausforderungen an ein notwendiges Kommunal- und Regionalmanagement übersetzt. Damit wird ein inhaltliches, planungspraktisches Prüfraster für die Bewertung der regional- und lokalen Kooperationsstrukturen aufgebaut. Aufgrund der unterschiedlichen räumlichen und inhaltlichen Gegebenheiten sind diese spezifischen Herausforderungen nach den Raumkategorien differenziert (Kap. 5.1 bis 5.5). Die allgemeinen Darlegungen werden durch Exkurse konkretisiert. Grundlage dieser Exkurse ist die Arbeit in den genannten Netzwerken, die sich durch die Einbindung in regionale Arbeitskreise sowie durch die Erarbeitung von Gutachten und Entwicklungskonzepten eröffnet hat.

Die Exkurse konzentrieren sich auf die Raumkategorien Stadt-Umland-Region, den dünn besiedelten und strukturschwachen ländlichen Raum und auf den ländlichen Raum mit starker Wirtschaftsbasis im Tourismus.

Da es sich bei den Exkursen um Entwicklungsprojekte handelt, hat sich aufgrund der vorhandenen Entwicklungsprioritäten und des Handlungsdrucks diese räumliche Konzentration der Exkurse ergeben, wobei ein Schwerpunkt gemäß des Untertitels dieser Arbeit in der Erörterung der Stadt-Umland-Region liegt. Aus der Raumkategorie der Landstädte konnte kein Entwicklungsprojekt und somit auch kein Exkurs generiert werden, wodurch implizit auch die besonders problematische Situation dieser Raumkategorie deutlich wird.

Die übergreifende Darstellung der Herausforderungen auf gesamtregionaler Ebene hätte mit Exkursen zu den Wettbewerbsanträgen InnoRegio und Regionen Aktiv unterlegt werden können. Da sich dieses Kapitel jedoch maßgeblich den einzelnen Raumkategorien widmet, wurden einzelne Ergebnisse der Antragsverfahren bereits im vorherigen Kapitel ausgewertet.

Abschließend werden Aufgabenbereiche formuliert, die von den Gemeinden und der Region insgesamt wahrgenommen werden sollten, um im zunehmenden Standortwettbewerb bestehen zu können (Kap. 5.6).

5.1 Gesamtregionale Ebene Vorpommern

Für die Region Vorpommern werden hier thesenhaft und programmatisch elf Herausforderungen der Regionalentwicklung aufgelistet,²²⁰ die sich v.a. aus der mehrdimensionalen Peripherisierung Vorpommerns (vgl. Kap. 3.5) ergeben.

- Hochschulentwicklung: Konsolidierung und Ausbau der Universität Greifswald sowie der Fachhochschule Stralsund als wesentliche Motoren der regionalen Wirtschaftsentwicklung und aufgrund deren Unternehmensfunktionen (Arbeitsplatzsicherungs- und Versorgungsaufgabe). Weiterentwicklung des Universitätsprofils in Richtung auf eine Unterstützung der Schlüsselbranchen / komparative Entwicklungsvorteile der vorpommerschen Wirtschaft, z.B. Kommunikationstechnologie (Siemens), Rückbau energetischer Großanlagen (EWN), Agrartechnologie, Tourismuswirtschaft.
- Überregionale Eisenbahnanbindung: Die Region benötigt eine deutlich verbesserte überregionale Eisenbahnanbindung mit Anschluss insb. der Hochschulstandorte und Tourismusdestinationen auch über Nachtverbindungen („Küsten- und Hochschulexpress“).
- Gewerbe- und Industriestandortplanung: Inwertsetzung der Standortfaktoren Küstenlage bzw. Hafeninfrastuktur und Autobahninfrastruktur/ Flächenmanagement. Strikte Überprüfung, inwieweit negative Auswirkungen auf Natur bzw. Tourismus verträglich sind.
- ‚Möblierung‘ der A20, d.h. Nutzung der A 20 als ‚Schaufenster der Region‘, um hier möglichst viele informative Ansätze zu bieten, die A 20 zu verlassen und Angebote der Region wahrzunehmen und zu nutzen. ‚Möblierung‘ der A 20 heißt auch, Planung und Ausbau der neuen Autobahnzubringer zu den touristischen und gewerblich-industriellen Entwicklungsschwerpunkten vorzubereiten und umzusetzen.
- Infrastrukturplanung und -trägerschaft: Gesamtregionale Infrastrukturen, z.B. Berufsschulen, Theater, Veranstaltungshalle, ÖPNV-Verbund müssen konsequenter als bislang im regionalen Kontext geplant und auch in eine regionale Trägerschaft überführt werden.
- Einwanderungspolitik: Vor dem Hintergrund der demographischen Entwicklung ist eine Einwanderungspolitik für die Region notwendig: Im Sinne einer Partizipation an der erwarteten Migrationen aus Osteuropa müssen in der Region Vorpommern Angebote geschaffen werden, um die in die Verdichtungsräume tendierenden Migranten zumindest zeitweilig in Vorpommern zu halten (‚step-migration‘). Eine Qualifizierungsagentur (Aus- und Weiterbildung in den Bereichen Sprache, Rechts- und Wirtschaftssystem) in der Region Vorpommern könnte aufgrund der vorhandenen Kapazitäten in der Bildungsinfrastruktur sowie der Grenznähe einen Beitrag zu dieser ‚step-migration‘ leisten.

²²⁰ Vgl. Klüter ; Heinz: Anmerkungen zu: „Thesen zur Regionalentwicklung Vorpommerns für die anstehenden Koalitionsverhandlungen in M-V“ vom 14.10.02 sowie Stadtmarketing Arbeitskreis F: Protokoll der Sitzung vom 15.11.02.

- Unterstützung ländlicher Räume: Investive Sanierung der besonders strukturschwachen ländlichen Räume, um weitere soziale Erosionsprozesse mit negativen Auswirkungen auf das Gesamt-Image einer Region, die aufgrund Tourismus und Hochschule von einem positiven Image stark abhängig ist, zu vermeiden.
- Großschutzgebiete: Ausweisung eines Nationalparks bzw. Biosphärenreservates für das vorpommersche Fluss-System Recknitz-Trebel-Peene als ‚Binnenküste‘ Vorpommerns. Dies könnte eine zentrale Strategie zur Aufwertung der besonders strukturschwachen Teilräume und zur Etablierung neuer touristischer Produkte in dieser Region sein (vgl. Exkurs 4: Vorpommersche Dorfstraße).
- EU-Fördermittel-Akquise: Die landesplanerisch und -politisch versäumte Ausweisung des strukturschwachen Ostteils des Landes Mecklenburg-Vorpommern als NUTS-2-Region im Rahmen der EU-Regionalisierung, wird ab 2006 dazu führen, dass Mecklenburg-Vorpommern als Ganzes nach der EU-Osterweiterung seinen Status als Ziel-1-Region verliert. Diesem Verlust von EU-Mitteln muss mit alternativen Förderstrategien zur Akquise von EU-Mitteln begegnet werden.²²¹
- Internationale Kooperation im Ostseeraum, - aufgrund der direkten Grenzlage insbesondere mit Polen: Eine intensive Koordination und Kooperation ist v.a. in den Bereichen Verkehr, Wirtschaftsentwicklung und Bildung notwendig.
- Marketing: Leistungsfähiges Regionalmarketing mit professionellen Strukturen, eigenem Budget und hochqualifiziertem Personal.

5.2 Stadt-Umland-Region Stralsund – Grimmen – Greifswald

5.2.1 Generelle Herausforderungen

Ergänzend zu den Herausforderungen auf regionaler Ebene lassen sich spezifisch für die Stadt-Umland-Region Stralsund – Grimmen – Greifswald noch folgende Punkte anführen:

- Infrastrukturplanung und -trägerschaft: Nach dem vorläufig größtenteils abgeschlossenen Wohn-Suburbanisierungsprozess müssen die Wohn-Nachfolgeeinrichtungen abgestimmt geplant werden. Zur Planung gehört auch die Frage der Trägerschaft. Dies gilt v.a. für die Bereiche, Schul- und Bildungsinfrastruktur, Radwegeverknüpfungen, Wasser/Abwasser, Nahverkehr sowie Theater und Veranstaltungshalle.

²²¹ Ergänzende Anmerkung zum möglichen Wegfall des Ziel 1 Gebietes: Die Europäische Kommission und der Ausschuss der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften der Europäischen Union (AdR) unterstützen den Standpunkt, dass den Regionen, die ohne die Erweiterung nach 2006 im Rahmen von Ziel 1 förderfähig gewesen wären, auch ab dem Jahr 2007 weiterhin Beihilfen bzw. Übergangsbeihilfen erhalten können. Vgl. Zimmermann: Ausschuss kooperiert mit Kommunalverbänden, 2002, S. 226.

- Die Planungen der Schulstandorte, KiTa-Einrichtungen, Freizeit-Einrichtungen und Verkehrs- und Wegeplanungen werden bislang in der Logik der jeweiligen Gemeindegrenzen bzw. der zwischen Stadt und Umlandgemeinden liegenden Kreisgrenzen getroffen. Ein abgestimmtes Radwegenetz mit Ausbauprioritäten für die landschaftsgebundene Naherholung in der 190.000 Einwohner-Region Stralsund – Grimmen – Greifswald existiert genau so wenig²²² wie ein in dieser Einheit abgestimmter Schulentwicklungsplan.²²³ Die Suburbanisierung der Freizeit-Einrichtungen erfolgt bislang sehr unstrukturiert, als Beispiele seien das Sportzentrum in Levenhagen oder Vorpommerns größte Eissporthalle in Mesekenhagen als Nachnutzung eines früheren Produktionsbetriebes genannt.
- Flächenmanagement: Mit dem Bau der A 20 und des Rügenzubringers wird teilräumlich genau der Bereich in der Stadt-Umland-Region Stralsund-Grimmen-Greifswald aufgewertet, der bislang aufgrund der sozioökonomischen Datensituation als relativ strukturschwach einzustufen ist. Diese Entwicklungsmöglichkeit muss planerisch vorbereitet und politisch über die Gemeindegrenzen hinweg umgesetzt werden können. Dazu gehört auch der Aufbau eines Flächenpools für Ausgleichsflächen, der wiederum für sinnvolle Grünzug- und Naherholungsachsen sorgen könnte.
- Marketing: Internationales Standortmarketing des Standortnetzes Stralsund-Grimmen-Greifswald, insbesondere des autobahnorientierten Großgewerbstandortes Pommern-dreieck als Magneten.

Als konkrete Beispiele stellen die Exkurse zum Projekt Pommerndreieck sowie zum Integrierten Regionalen Entwicklungskonzept ‚Südrand Greifswalder Bodden‘ Inhalte, Zielstellungen und Anforderungen an Kooperationen vor und diskutieren die gewonnenen Erfahrungen der verschiedenen Kooperationsansätze.

5.2.2 Exkurs 1: Pommerndreieck

5.2.2.1 Ausgangssituation

Die Gemeinde Süderholz hatte im Aufstellungsverfahren des Flächennutzungsplanes Wohnflächen ausgewiesen, die über die regionalplanerisch festgelegten Eigenbedarf hinausgingen.²²⁴ Dem dadurch induzierten Konflikt mit der Regionalplanung sollte in Form eines von der Gemeinde in Auftrag gegebenen Gutachtens begegnet werden. Das Ziel des Gutachtens bestand darin, die Entwicklungsperspektiven der Gemeinde vor dem Hinter-

²²² Vgl. Schreiber: Anregungen zur Entwicklung der Fahrradinfrastruktur in der Stadtumlandregion Greifswald, 2003.

²²³ Oft zitiertes Beispiel in diesem Zusammenhang ist der mit öffentlichen Mitteln finanzierte Neubau des Schulgebäudes in Neuenkirchen, während zwei Kilometer weiter in der Stadt Greifswald Schulstandorte geschlossen werden.

²²⁴ Vgl. Süderholz: Flächennutzungsplan Erläuterungsbericht, Kap. 9, 2001.

grund des A20-Baus zu beleuchten und Konsequenzen für die Flächennutzungsplanung zu formulieren.

Parallel dazu wurde vom Landkreis Nordvorpommern an die gleichen Bearbeiter ein Gutachten über die Auswirkungen des gewerblich-industriellen Entwicklungsschwerpunktes Pommerndreieck auf das Standortnetz Stralsund - Grimmen - Greifswald in Auftrag gegeben. Dabei ging es weniger um die lokalen Bezüge der Gemeinde Süderholz, sondern verstärkt um die regionalen Belange der Standortentwicklung.

Beide Gutachten wurden in der Erarbeitungsphase von einer projektbezogenen informellen Arbeitsgruppe begleitet, die sich aus dem Bürgermeister der Gemeinde Süderholz, den Ämtern für Wirtschaftsförderung und Planung des Landkreises Nordvorpommern sowie der Stadt Grimmen und dem AfRL Vorpommern zusammensetzten. Fachlich war diese Arbeitsgruppe mit den Dezernats- bzw. Abteilungsleitern sehr gut besetzt, so dass Fachwissen und Entscheidungsbefugnis vorhanden waren.

Mit der Realisierung der A20 werden nicht nur die Fahrzeiten zu den wirtschaftlichen Wachstumsregionen erheblich reduziert, sondern auch neue Verkehrsströme in die strukturschwache Region Vorpommern geleitet. Das betrifft v.a. Ost-West-Verkehre im Zusammenhang mit der EU-Erweiterung aber auch Nord-Süd-Verkehre von Mitteleuropa/Berlin über die Königslinie nach Nordeuropa.

Für die wirtschaftliche Entwicklung der Region Vorpommern ist die Inwertsetzung dieser Verkehre sowie insgesamt der neuen Lagegunst von entscheidender Bedeutung. Inwieweit es gelingt, die neuen Verkehre in die Region Vorpommern zu ziehen, hängt in hohem Maße von autobahnergänzenden Infrastruktureinrichtungen („Möblierung“) ab: Je mehr attraktive Gewerbe-, Freizeit-, Handels-, Logistik- und Versorgungseinrichtungen dem Autobahnbenutzer angeboten werden, desto größer ist die Wahrscheinlichkeit, ihn zum Verlassen der Autobahn in unsere Region zu bewegen.

Durch den Bau des Autobahndreiecks (Abzweig des Rügenzubringers von der A20) liegt die höchste Straßenverkehrszentralität innerhalb der Planungsregion Vorpommern nicht mehr in den Städten, sondern in dem regionalplanerisch bislang undifferenziert behandelten ländlichen Raum. Hier ist die Chance, den Autobahnutzer in die Region zu lenken, besonders groß.

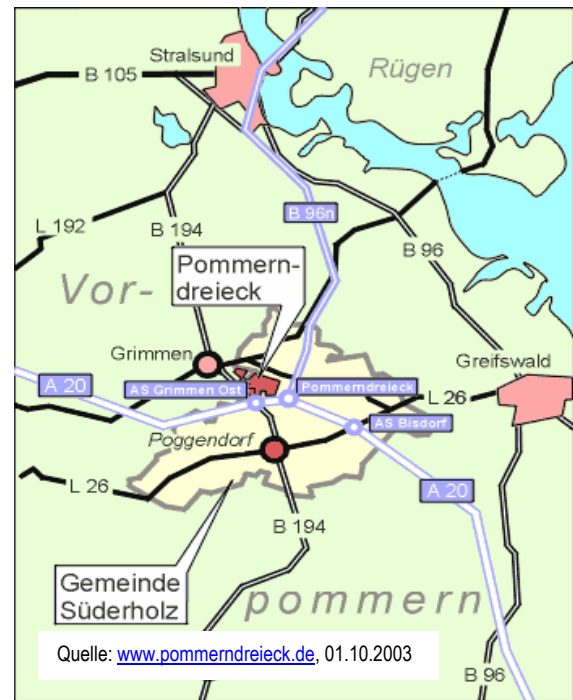
Durch diese Straßenverkehrszentralität wird die Attraktivität v.a. des Standortnetzes Stralsund - Grimmen - Greifswald für die Wirtschaft aufgewertet. Diese Aufwertung der Standortattribute gilt es im Interesse der regionalen Entwicklung der Planungsregion Vorpommern sowie des nördlichen Landkreises Demmin optimal vorzubereiten und zu nutzen.

Karte 19: Räumliche Lage des Pommerndreiecks

Die Entwicklung des Pommerndreiecks als gewerblich-industrieller Großstandort mit ca. 170 ha (vgl. Karte 19) soll einen Beitrag zur Erschließung dieser neuen Standortattribute für die Region leisten. Dabei kann die Vorbereitung, Planung sowie das Standortmarketing und -management des Pommerndreiecks nicht nur eine kommunalpolitische Angelegenheit der direkt beteiligten Gemeinden Grimmen und Süderholz sein, sondern ist aufgrund der regionalen Auswirkungen innerhalb des Standortnetzes Stralsund - Grimmen - Greifswald zu betrachten.

Innerhalb des Standortnetzes verfügen nur die Gemeinden Grimmen und Süderholz über Direktanschlüsse an die Autobahn. Diesen beiden Gemeinden kommen sowohl in der Verkehrs- wie auch in der Standortplanung Schlüsselpositionen zu. Mit 17.000 Einwohnern verfügen sie allerdings nur über weniger als 9% der Bevölkerungs- und Finanzressourcen des Standortnetzes. Wenn sie ihre Chance nutzen wollen, benötigen sie die Unterstützung der übrigen Gemeinden, der Planungsregion und des Landes. Der Standort Pommerndreieck ist demnach als **regionale** Entwicklungschance zu sehen.

Mit einer Größe von ca.170 ha und der verkehrsgünstigen Lage **erschließt der Standort Pommerndreieck ein neues Marktsegment** in der Region Vorpommern und insbesondere in dem Standortnetz Stralsund - Grimmen - Greifswald. Mit dem Angebot eines straßenverkehrsorientierten gewerblichen Großstandortes wird auch aus regionalpolitischer Sicht eine notwendige Lücke im Vergleich zu dem Westteil des Landes Mecklenburg-Vorpommern geschlossen. Dabei muss der Standort nicht als Konkurrenz zu bestehenden Gewerbestandorten im Standortnetz Stralsund - Grimmen - Greifswald betrachtet werden, sondern als gezielte, notwendige Ergänzung des bisherigen Gewerbeflächenangebotes:



Stralsund: Von den derzeit ca. 120 ha erschlossenen Gewerbeflächen ist bereits ein Großteil verkauft bzw. die Ansiedlung abgeschlossen. Lediglich „Grundstücke zwischen 1.200 und 20.000 qm können Investoren zukünftig zur Verfügung gestellt werden.“²²⁵ Keiner der 5 Standorte weist größere zusammenhängende freie Flächen auf.

Grimmen: Das Gewerbegebiet „Am Stadtwald“ umfasst eine Bruttogewerbefläche von 65 ha, von denen insgesamt noch 19 ha nicht belegt sind. Die größte zusammenhängende Fläche beträgt 5 ha.²²⁶

Greifswald: Mit vier Gewerbegebieten stellt Greifswald insgesamt 234 ha (brutto) zur Verfügung, wobei zwei Gewerbegebiete noch über größere Flächenreserven verfügen: In dem Gebiet ‚Helmshäger Berg‘ (insg. 155 ha) sind noch 17 ha frei, die größte Fläche liegt bei 4 ha. ‚Herrenhufen Süd‘ (insg. 41 ha) verfügt über 5,5 ha freie Flächen, wovon das größte Teilstück 3 ha groß ist.²²⁷

Die Argumentation über die zusammenhängende Flächengröße des Standortes bedeutet gleichzeitig, dass das Standortmanagement und die perspektivische Belegung der Flächen tatsächlich nur für Flächengroßnachfrager freigehalten wird. Es muss sichergestellt werden, dass der Standortfaktor „Flächengröße“ nicht durch eine sukzessive Parzellierung verspielt wird. Weitergedacht bedeutet dies eine notwendige „**Verweispolitik**“ **im Standortmarketing**, d.h. überregional würde der Standort Pommerndreieck für Vorpommern und das Standortnetz Stralsund – Grimmen – Greifswald die größte Aufmerksamkeit wecken. Das Pommerndreieck könnte somit als Informationsportal für ein Gewerbebestandortmarketing Stralsund – Greifswald – Grimmen genutzt werden.

Es ist damit zu rechnen, dass ein Großteil dieser Interessenten einen Flächenbedarf hat, der deutlich unter dem Flächenangebot des Pommerndreiecks liegt. Diese Nachfrager müssen im regionalen Interesse auf andere Standorte verwiesen werden, z.B. nach Stralsund, Greifswald oder Grimmen.

Das regionale Interesse besteht dabei aus zwei Argumenten:

1. Sicherung des Pommerndreiecks als Gewerbe**groß**standort
2. Sukzessive Belegung der **vorhandenen** Gewerbegebiete im Standortnetz

Die Komplexität einer solchen „Verweispolitik“ lässt sich ebenfalls in zwei Teile zerlegen:

1. Überwindung kommunaler Partikularinteressen: Das Ziel besteht nicht darin, auf Kosten anderer Standorte das Pommerndreieck möglichst schnell belegen zu können, sondern darin, eine abgestimmte regionale Gewerbebestandortpolitik entsprechend den jeweiligen Standortqualitäten umzusetzen. Die Standortqualität Pommerndreieck besteht in erster Linie in der

²²⁵ www.stralsund.de/wirtschaft/gewerbegebiete/index.html (Oktober 2001).

²²⁶ www.grimmen.de/index1.htm (Oktober 2001).

²²⁷ www.greifswald.de/wirtschaft-staedtebau/gewerbegebiete.html (Oktober 2001).

Flächengröße und in der verkehrsgünstigen Lage. In der Konsequenz muss es also sowohl politisch als auch fiskalisch möglich sein, den Standort Pommerndreieck ggf. einige Jahre ruhen zu lassen, um ihn in seiner Qualität und seiner Funktion für die Regionalentwicklung zu erhalten.

2. Abgestimmtes Handeln ggb. Interessenten: Nach außen muss durchgesetzt werden können, dass es beispielsweise für den Spediteur mit einem Flächenbedarf von 15 ha alternative Standorte im Standortnetz gibt.

Die Spezifik des Standortes Pommerndreieck wird noch über weitere Punkte deutlich: Der Großstandort Lubmin mit insg. 400 ha, von denen 100 ha noch unbelegt sind, weist mit dem Standortfaktor Küste, der Autobahnferne sowie der Konzentration auf Energie und Holzwirtschaft ein vom Pommerndreieck stark divergierendes Profil auf. – Der planerisch mittlerweile gesicherte Standort Vierow (Gemeinde Brünzow) zielt ebenfalls auf die konsequente Nutzung des Standortfaktors Küste. Der Gewerbestandort Vierow (50 ha) wurde als Reaktion auf ein konkretes Ansiedlungsvorhaben (Rettenmeier GmbH) für Holzverarbeitung bauleitplanerisch erschlossen und verdeutlicht die überregionale Standortgunst der Küstenlage. Ein vergleichbares Ansiedlungsvorhaben lässt sich in Saßnitz/Mukran feststellen.

Regionalökonomisch betrachtet sind diese Entwicklungen von sehr großem Interesse, da mit diesen gewerblich-industriellen Aktivitäten unter konsequenter **Nutzung des Standortfaktors Küste** und Hafen in Verbindung mit der durch das Pommerndreieck angestrebten **Nutzung des Standortfaktors Autobahn** bzw. Straßenverkehrszenralität eine „kritische Masse“ der gewerblich-industriellen Arbeitsplatzdichte erreicht werden kann. Gemeint ist damit z.B. die Möglichkeit, eine regionale Qualifizierungs- und Karriereleiter aufzubauen. Wenn diese „kritische Masse“ im Verbund mit den Maschinenbau- und Werftstandorten Stralsund und Wolgast erreicht werden kann, dann haben junge, hochmobile Fachkräfte z.B. aus den Berufsbereichen Technik oder Management tatsächlich die Möglichkeit **innerhalb** Vorpommerns und ggf. auch **im** Standortnetz Stralsund – Grimmen – Greifswald den Arbeitsplatz wechseln zu können, um den mit einem Wechsel verbundenem Qualifizierungs- und Karriereschritt realisieren zu können. Dadurch wird bei dieser Klientel ein regionalökonomisch wichtiges, nämlich langfristig orientiertes Konsumverhalten induziert bzw. erst ermöglicht. Wenn diese beruflich dauerhafte Bindung an die Region Vorpommern bzw. an das Standortnetz möglich wird, dann steigt z.B. die Nachfrage nach Wohneigentum bzw. die Schaffung von neuem Wohneigentum.

Der Standort Pommerndreieck könnte in diesem Modell gedacht eine wichtige Sprosse in der regionalen Karriereleiter darstellen und somit eine Schlüsselposition in der Regionalentwicklung übernehmen, da der Standort für die Region eine Innovation durch die Inwertsetzung des Standortfaktors Autobahn erzeugt.

Zusammenfassend:

Das Pommerndreieck kann für das Standortnetz das bieten, was in den kreisfreien Städten in diesen Größenordnungen nicht mehr zur Verfügung steht: das Ansiedlungsangebot für flächenintensive, autobahnorientierte gewerblich-industrielle Aktivitäten. Das Pommerndreieck steht somit weniger in der Konkurrenz zu den städtischen Gewerbeflächen, sondern vielmehr als ergänzender Standort, welcher der Region eine neue Option eröffnet, sich mit einem **Großstandort** auf dem Markt zu präsentieren. Das Pommerndreieck sichert somit die Konkurrenzfähigkeit des Standortnetzes Stralsund – Grimmen – Greifswald mit Stettin, Rostock, Neubrandenburg und Schwerin.

Die Vorteile für die Städte Stralsund, Grimmen und Greifswald liegen in zwei zentralen Bereichen:

1. Marketing: Mit einem Standort Pommerndreieck in der Größenordnung über 170 ha und der Autobahnanbindung wird automatisch ein überregionales Interesse erzeugt. Durch diese Größe und Flächenverfügbarkeit spielt der Standort in einer anderen „Marketing-Liga“, die von den Städten aus Kapazitätsgründen nicht unter vertretbarem Aufwand (v.a. aus landschafts- und naturschutzfachlicher Sicht) erreicht werden kann. Dieses überregionale Aushängeschild lässt Inhalte kommunikativ zu Nachfragern transportieren, die ohne den Großstandort nur schwer angesprochen werden könnten. Im Windschatten des Großstandortes können sich ebenso die städtischen GE/GI-Gebiete mit ihren spezifischen Vorzügen (Hafen, Infrastruktur, Gleisanschluss, urbane Anbindung etc.) vermarkten und somit neue Nachfragergruppen ansprechen. Das Pommerndreieck könnte als weiteres Informationsportal neben Tourismus, Hochschulen und Spezialbetrieben für ein regionales Gewerbestandort-Marketing wirken.

2. Regionalökonomische Auswirkungen: Durch eine Großansiedlung profitieren ebenfalls die Städte v.a. über Arbeitsmarkteffekte, die Erhöhung der regionalen Wertschöpfungskraft, Zuliefererbeziehungen, erhöhte Nachfrage nach unternehmensorientierten Dienstleistungen, die wiederum vornehmlich in den Städten angesiedelt sind (z.B. Planungs- und Architekturleistungen, Rechtsberatung etc.).

In Anlehnung an dominierende Wirtschaftszweige bzw. -funktionen kann stark vereinfacht folgendes Funktionsmodell vorgeschlagen werden:

Stralsund	Eisenbahn- und Straßenverkehrszentralität, Hafen, Werft und Maschinenbau, Unternehmensorientierte Dienstleistungen, Fachhochschule, Kultur
Grimmen/Süderholz	Autobahnorientierung, Flächenintensität
Greifswald	Universitätsorientierte Bereiche, Kultur

5.2.2.2 Anforderungen an Organisationsstrukturen

1. Der Handlungsbedarf für die Zukunft richtet sich v.a. auf die Schaffung von kooperativen Organisationsformen, die in der Lage sind, die einmalige Entwicklungschance für diesen Raum zeitnah umzusetzen.
2. So wichtig die kommunale Ebene (Süderholz und Grimmen) als Initiator und Ideenspendender des Projektes Pommerndreieck war bzw. ist, muss doch festgehalten werden, dass die Gemeinden für die weiteren Arbeitsschritte Unterstützung von verschiedensten Seiten zur Lösung der anstehenden Aufgaben erhalten müssen. Dies gilt v.a. bei den Fragen der Finanzierung und des überregionalen Marketings.
3. Die Kooperationsnotwendigkeit betrifft zunächst folgende Aufgaben:
 - Planerische Festlegung der beteiligten Gebietskörperschaften, sowohl horizontal als auch vertikal.
 - Aufbau eines überregionalen Standortmarketings, das von den Hansestädten und der Planungsregion Vorpommern mitgetragen wird.
 - Gezielte Präsentation des Standortes auf internationalen Märkten über Internet, Messen, Ausstellungen und Events; Zielregionen erster Priorität sollten für das Auslandsmarketing Polen, Schweden und Dänemark sein.
4. Die gesamte Finanzierungsdiskussion unterteilt sich dabei in vier Phasen:
 - Bauleitplanung;
 - Standortmarketing;
 - Standorterschließung;
 - Standortbetreuung.
5. Zwar können für alle Phasen verschiedene Fördermöglichkeiten genutzt werden, z.B. ist auf Initiative des Bündnisses für Arbeit und Wettbewerbsfähigkeit M-V ein Programm zur vorsorgenden Entwicklung von Bauleitplanungen für industriell/gewerbliche Großstandorte im Lande geschaffen worden²²⁸ und die Förderung des Pommerndreiecks wurde bereits bestätigt, aber die Finanzierung der Komplementärstellen sollte nach einem regionalen Verteilungsschlüssel erfolgen.
6. Dieser regionale Finanzierungsschlüssel könnte dann auch Maßstab für die zukünftige Verteilung der Gewerbesteuer sein.
7. Zur Erhaltung der Standortqualität „Flächengröße“ muss beim Standortmanagement eine „Verweispolitik“ zu Komplementärstandorten für weniger flächenintensive Interessenten umgesetzt werden. Dies setzt eine regional koordinierte Gewerbestandortpolitik voraus.

²²⁸ Staatskanzlei M-V: Vorrangige Maßnahmen zur Entwicklung Vorpommerns, 2001.

8. Diese komplizierte Aufgabe kann am sinnvollsten durch eine kompetente regionale Wirtschaftsfördergesellschaft geleistet werden. Damit wäre auch gesichert, dass wichtige Zuständigkeiten und Entscheidungskompetenzen innerhalb dieser Region institutionalisiert und kontrolliert werden können.
9. Bei weiterem Ansiedlungsbedarf in diesem Standortnetz ist zu prüfen, inwieweit ein regionaler Flächennutzungsplan nach §9 Abs. 6 ROG für eine koordinierte räumliche Entwicklung sinnvoll ist.
10. Die Ergebnisse sollten in das Regionale Entwicklungskonzept der Planungsregion Vorpommern aufgenommen werden, um den regionalen Konsens zu diesem Projekt auch über diese Kommunikationsschiene erzeugen zu können.²²⁹

5.2.2.3 Bewertung des Erreichten

Nach der Erarbeitung und Vorlage der Gutachten erfolgte eine gesonderte Ergebnispräsentation vor den Oberbürgermeistern der Städte Stralsund und Greifswald sowie den Bürgermeistern der Stadt Grimmen und der Gemeinde Süderholz. Moderiert wurde das Gespräch von der Leiterin des AfRL Vorpommern. Die Diskussion verdeutlichte eine konsequente interkommunale Zustimmung zu diesem Projekt von den politischen Entscheidungsträgern. Diese Zustimmung wurde protokollarisch festgehalten und gilt als wichtiger Meilenstein für die Umsetzung des Pommerndreiecks.

Das Pommerndreieck kultiviert eine Kooperation zwischen starken Partnern, verbunden mit einer ganz klaren, in den Gutachten herausgearbeiteten Zielstellung. Im Rahmen der Vorstellung der Gutachten am 12.12.2001 konnte ein gemeinsames Einverständnis der Städte Stralsund, Greifswald, Grimmen und der Gemeinde Süderholz erarbeitet werden, den Großgewerbestandort als **den** regionalen Standort innerhalb der Stadt-Umland-Region zu entwickeln und wie im Gutachten vorgeschlagen über eine Verweispolitik einen größtmöglichen regionalen Nutzen aus dem Pommerndreieck zu ziehen. Das Ergebnisprotokoll der Veranstaltung formuliert als Fazit der Veranstaltung: „Alle Teilnehmer waren sich über die regionale und überregionale Bedeutsamkeit des Gewerbestandortes Pommerndreieck einig. Sie tragen die Entscheidung für diese Standortentscheidung mit.“²³⁰

Das Protokoll wurde von den politischen Spitzen der Gebietskörperschaften Stralsund, Greifswald, Grimmen und Süderholz als Zeichen des gemeinsamen Willens unterzeichnet.

²²⁹ Anmerkung: Dies ist mittlerweile erfolgt, - das Projekt Pommerndreieck wurde in die Klasse der höchsten Priorität eingestuft. Vgl. auch: RPV Vorpommern: REK Vorpommern, 2002. - Ferner wurde auch die Stadt-Umland-Region Stralsund - Grimmen - Greifswald als wichtiges Städtenez in das räumliche Leitbild des REK's übernommen.

²³⁰ AfRL Vorpommern: Ergebnisprotokoll des Abstimmungsgespräches zum überregional bedeutsamen Gewerbestandort „Pommerndreieck“, 2002.

Ein solches Maß an inhaltlicher Gemeinsamkeit gab es zuvor nicht. Mit dem Rückenwind dieser gemeinsamen regionalen Stimme ist es auch gelungen, den Standort Pommerndreieck in die Standortoffensive des Landes Mecklenburg-Vorpommern zu verankern. V.a. die Stärke der einzelnen Kooperationspartner ermöglichte den Erfolg des Projektes.

Initiiert wurde das Projekt in erster Linie durch den Einsatz und die Ausdauer der Gemeinde Süderholz. Bei der Gemeinde Süderholz handelt es sich rein organisatorisch um eine Gemeinde, die dazu in der Lage war und ist, einen solchen Prozess anzustoßen und durchzustehen.²³¹ Die Frage muss erlaubt sein, wie weit das Projekt gediehen wäre, hätte es statt der Management-Kompetenz eines hauptamtlichen Bürgermeisters mit einer direkt verbundenen Gemeindeverwaltung, lediglich einen ehrenamtlichen Bürgermeister der 360 Einwohner-Gemeinde Klevenow mit einer für sieben Gemeinden zuständigen Amtsverwaltung gegeben.

Einsatz und Ausdauer wiederum konnte nur durch die 1999 erfolgte Gemeindefusion erzielt werden. Die Fusion ermöglichte nicht nur einen hauptamtlichen Bürgermeister, der in seiner Kompetenz und Professionalität ein geschicktes politisches Marketing für seine Gemeinde aufgebaut hat, sondern auch eine kumulierte Haushaltsmasse, die solche Projekte ermöglicht, was auch in der aktuellen Wirtschafts-Berichterstattung seine Bestätigung findet: „Vor drei Jahren haben sich sieben kleine Ortschaften zur neuen Gemeinde Süderholz zusammengeschlossen, um finanziell besser über die Runden zu kommen. Nur so ließ sich überhaupt ein Großprojekt wie der Industriepark Pommerndreieck gemeinsam mit der Nachbarstadt Grimmen auf die Beine stellen.“²³²

Das Projekt verdeutlicht aber auch, dass eine erfolgreiche Kooperation nicht per se in einen regionalökonomischen Benefit umzurechnen ist. Die hier realisierte organisatorische Optimierung über eine Fusion von sieben kleinen Landgemeinden zu einer amtsfreien Gemeinde mit ca. 4.700 Einwohnern und die dadurch bedingte Handlungs- und Kooperationsfähigkeit mit anderen wichtigen Partnern, ist zweifelsohne ein wichtiger regionalökonomischer Faktor, aber eben nicht der allein Ausschlaggebende. In einer problematischen gesamtwirtschaftlichen Situation, in der die Vorzeichen für eine unternehmerische Großinvestition am Pommerndreieck sicherlich nicht besonders günstig sind und allgemein eine Abkehr von der Hoffnung auf Großinvestitionen proklamiert wird, bedarf es für einen regionalökonomischen Benefit definitiv mehr als nur einen intensiven Kooperationswillen.

²³¹ Vgl. die landesweit beachteten und positiv hervorgehobenen Zuarbeiten der Gemeinde Süderholz im Rahmen der Studie zur Bewertung der Gewerbe-Großstandorte in M-V.

²³² Salm: Ostseeautobahn A20 - Hoffen auf den Aufschwung, 2003, S. 18.

5.2.3 Exkurs 2: Entwicklungskonzept ‚Südrand Greifswalder Bodden‘

5.2.3.1 Ausgangssituation

Die Entwicklungsdynamik der letzten Jahre in der Teilregion zwischen Greifswald und Wolgast veranlasste den Amtsausschuss Lubmin am 29.03.01 zu dem einstimmigen Beschluss, ein Regionales Entwicklungskonzept für den „Südrand Greifswalder Bodden“ mit dem Kernraum des Amtsbereiches Lubmin zu erarbeiten. Die Weiterentwicklung des 1998 fertig gestellten Handlungs- und Entwicklungskonzeptes²³³ erschien v.a. durch folgende Faktoren dringend erforderlich:

- geplante Intensivierung des Industriestandortes Lubmin;
- geplante Industrieansiedlung im Hafen Vierow;
- Konsolidierung und Stärkung des Tourismusgewerbes in Lubmin mit beachtlichen Arbeitsplatzeffekten;
- attraktive Wohnstandortentwicklungen in Lubmin, Hanshagen und Kemnitz;
- Aufwertung der Fischerei und des Tourismus in Freest;
- vielfältige Einzelattraktivitäten im Bereich ländlicher Kultur und Tourismus, z.B. Kunstscheune Katzow, Mühlen in Hanshagen und Lodmannshagen, Fischereihaus Loissin, Strandbad, möglicher Fähranleger sowie Schloß in Ludwigsburg, die der effektiven Vernetzung harren;
- Bau der A20 und die teilweise komparative Verschlechterung der überregionalen Erreichbarkeit. Konkurrenzgebiete verfügen über eine direktere A20-Anbindung und werden somit im Vergleich zu Teilbereichen des Amtes Lubmin aufgewertet.

Dabei wurde ausdrücklich die Notwendigkeit betont, „diese Entwicklungen mit der Stadt Greifswald konsensual abzustimmen, insbesondere in den Bereichen Verkehrsplanung, Trägerschaft von Infrastrukturen sowie Umweltvorsorge.“²³⁴

Das Entwicklungskonzept „Südrand Greifswalder Bodden“ wurde in einem einstimmigen Beschluss des Amtsausschusses Lubmin im März 2002 in Auftrag gegeben. Der Endbericht wurde am 20.01.2003 den politischen Vertretern vorgestellt und drei Handlungsfelder definiert:

1. **Wirtschaft und Kompatibilität im Raum** mit den Themen Industrie- und Gewerbeplanung, Raumnutzungskonflikte, Verkehrsplanung, Wirtschaftsförderung.
2. **Weiche Standortfaktoren** mit Kultur, Naherholung, Tourismus sowie Sport.

²³³ Vgl. Amt Lubmin: Integriertes Handlungs- und Entwicklungskonzept für den Amtsbereich Lubmin, 1998.

²³⁴ Amt Lubmin: Fördermittelantrag für das Regionale Entwicklungskonzept „Südrand Greifswalder Bodden“, 2001.

3. **Organisation der regionalen Entwicklung** mit den Problemen der geringen ökonomischen Leistungsfähigkeit kommunaler Strukturen, Gemeindekonkurrenzen, Strategien einer interkommunalen Kooperation sowie der gemeindlichen Gebietsstrukturen.

5.2.3.2 Anforderungen an Organisationsstrukturen

Der Diskussions- und Erarbeitungsprozess für das Entwicklungskonzept hat zahlreiche Einzelmaßnahmen hervorgebracht. Vor dem Hintergrund eines räumlichen Leitbildes und konkretisierender Entwicklungsziele wurden diese Einzelmaßnahmen bewertet und insgesamt zu 10 Leitprojekten zusammengefasst:

Handlungsfeld Wirtschaft und Kompatibilität im Raum:

P-1: Übergreifende Verkehrsentwicklungsplanung: Prüfung, wie der Anschluss der Verkehre der Industrie- und Gewerbestandorte Vierow und Lubmin an die Autobahn am besten erreicht werden kann.

P-2: Standortinformationssystem: Erstellung eines Standortkataloges; Erfassung aller Gewerbebetriebe mit Daten zum Standort, Art (Branche), Betriebsgröße (Fläche, Beschäftigte, Umsätze und wirtschaftlicher Verflechtungen, Flächen- und Partnerwünsche.

Handlungsfeld weiche Standortfaktoren:

P-3: Regionales Servicesystem: An den Standorten touristischer Einrichtungen sollen alle Informationen und evtl. Buchungsmöglichkeiten angeboten werden, die die Region zwischen Wolgast und Greifswald einschließlich Greifswald einbeziehen und von touristischem Interesse sind.

P-4: Norddeutsches Romantik-Zentrum: Bauliche Sanierung und Nutzung des Renaissance-Schlusses Ludwigsburg sowie Gutsanlage als Norddeutsches Romantikzentrum mit den vier Standbeinen:²³⁵

- Ausstellungs- und überregionale wissenschaftliche Forschungsstätte über die bedeutendsten deutschen Romantiker P. O. Runge, C. D. Friedrich, E. von Klinkowström.
- Qualifizierungsagentur für osteuropäische Jugendliche für den westlichen Ausbildungs- und Arbeitsmarkt.
- Ökologisch-romantische Kräutermanufaktur mit Ausbildungsfunktion für den ökologischen Gartenbau und Landschaftspflege.
- Pommersches Tagungszentrum im repräsentativen Festsaal des Schlosses.

P-5: Regionale Erlebniswege und -karte: Aufbau und Vermarktung eines touristischen Wegenetzes.

P-6: KKW-Museum Block 6: Da der Block 6 nie mit Kernbrennstoff beladen war, bietet sich die einmalige Möglichkeit den Pumpenraum, die Schleuse zum Druckraumsystem, den Lüf-

²³⁵ Vgl. Museum Wolgast: Konzept zur Entwicklung der Romantikforschung, 2002.

terraum am Reaktorkopf, die Dampferzeuger und weitere typische Einrichtungen eines KKWs zu besichtigen.

P-7: Natur-Kultur-Gesundheit: Ausbau und Etablierung Lubmins als nationale Sportdestination mit dem sog. „Walking-day“ in Kooperation mit dem DLV.

P-8: Naturpark-Erweiterung: Im Anschluss an den bestehenden Naturpark Usedom sollten die relevanten Bereiche des Untersuchungsraumes in den Naturpark integriert werden (v.a. Küste, Karbower Wald, Ziesebruch).

Handlungsfeld Organisation der regionalen Entwicklung:

P-9: Großgemeinde: Aufbau eines professionellen Kommunalmanagements; Entwicklung verschiedener Entwicklungsszenarien.

P-10: Projektbezogene interkommunale Kooperation: Aufbau eines Stadt-Umland-Fonds im Rahmen des FAG MV zur Lösung direkter stadt-umland-regionaler Aufgaben und Projekte.

5.2.3.3 Bewertung des Erreichten

Interpretiert man diese Leitprojekte als Anforderungen an die kommunalen Organisationsstrukturen, dann wird klar, aus welchen Gründen die meisten Entwicklungskonzepte der informellen Planung an einem Implementationsdefizit leiden: Auf gemeindlicher Ebene finden sich keine kompetenten Partner für eine Projektumsetzung, sei es auch nur durch eine anfängliche Projektsteuerung oder -begleitung. Die kommunale Ebene ist zu schwach, um komplizierte, langwierige und kosten- bzw. moderationsintensive Entwicklungsvorhaben zu meistern. Dies zeigt sich auch an den hier vorgestellten Leitprojekten. Teilweise gab es zarte Umsetzungsversuche unterschiedlicher Träger, so wurde das Erlebniswege-Projekt von einem Lokal-Journalisten übernommen und teilweise unter Verwendung von Textbausteinen aus dem Entwicklungskonzept als Wanderführer veröffentlicht. Die dazugehörige Wege- und Informationsinfrastruktur wurde aber noch nicht verbessert, so dass es sicherlich nicht als realisiertes Projekt verbucht werden kann.

Auch das Leitprojekt Norddeutsches Romantik-Zentrum hat weitere Bearbeitungsschritte erfahren: Am 27.06.2003 fand mit Entscheidungsträgern aus Lokal-, Regional-, Landes- und Bundespolitik sowie Landkreis- und Landesverwaltung, Wissenschaft und relevanten Vereinen eine hochkarätig besetzte Informationsveranstaltung statt. Die Veranstaltungsvorbereitung und -moderation erfolgte durch den ehrenamtlich geleiteten und mit ABM-Strukturen versehenen Förderverein Schloss und Gut Ludwigsburg e.V. Dabei gelang es den Veranstaltern nicht, eine klare und verwertbare inhaltliche Botschaft aus der Zusammenkunft zu ziehen, mit der die notwendige Akquise von Privatkapital möglich gewesen wäre. In diesem Falle liegt das Privatkapital tatsächlich „auf der Straße“, da ein Erbe von Philipp-Otto Runge nach dem Verkauf einiger Runge-Bilder den Verkaufserlös einer Stiftung zur Erforschung und weiteren Dokumentation des bedeutenden Romantikers zur Verfügung stellen möch-

te.²³⁶ Dieses Einbringen in eine Stiftung zum Aufbau eines Norddeutschen-Romantik-Zentrums ist allerdings an einen regionalen Konsens, eine regionalpolitische Willenserklärung zur Unterstützung des Norddeutschen Romantik-Zentrums gekoppelt. Eine solche Willenserklärung erfolgte bislang – trotz der Veranstaltung am 27.06.2003 nicht – weswegen auch dieses Projekt bislang noch nicht einer Realisierung zugeführt werden konnte.

Losgelöst von der Umsetzung der einzelnen Leitprojekte ist festzuhalten, dass das Handlungsfeld 3 mit der Frage der kommunalen Gebietsstruktur im Laufe der Bearbeitung mehr und mehr zu einem zentralen Thema wurde. Schlussfolgernd kristallisierte sich bei fast allen Beteiligten und Entscheidungsträgern die Erkenntnis heraus, dass für die Realisierung kommunaler Stärken bzw. Entwicklungskapazitäten die Fähigkeit, diese Stärken auch tatsächlich regionalökonomisch in Wert setzen zu können, entscheidend ist. Basis dieser regionalökonomischen Inwertsetzung sind nicht alleine der Lubminer Strand, die Nähe zu Greifswald bzw. Wolgast, das vorhandene Angebot an Industrie- und Gewerbefläche, die Hafeninfrastuktur, die wettbewerbsfähige Betriebsgrößenstruktur der landwirtschaftlichen Unternehmen, sondern ebenfalls die handlungs- und konkurrenzfähige Organisationsstruktur.

Vor diesem Hintergrund formuliert das Entwicklungskonzept ein deutliches Plädoyer für leistungsfähige und politisch starke Großgemeinde, was allerdings auf gemeindlicher Ebene nur sehr bedingt akzeptiert wurde.

Im Vergleich zum Exkurs 1 ‚Pommerndreieck‘ als Ergebnis einer erfolgreichen, innovativen regionalen Kooperation, ist hier mit dem Exkurs 2 ein Beispiel mit sehr starken gemeindlichen Partikularinteressen diskutiert worden. Auch wenn als Grundphilosophie des Entwicklungskonzeptes gegen diese Partikularinteressen ‚angeschrieben‘ und in der Moderation des Prozesses vehement auf die Notwendigkeit einer intensiven Kooperation bis hin zur Gemeindefusion ggf. sogar ein Zusammengehen mit der Stadt Greifswald hingewiesen wurde,²³⁷ sind bislang in diese Richtung keine ernstzunehmenden Aktivitäten entfaltet worden.

Dennoch zeigt Exkurs 2 einen Weg, wie über eine integrierte Entwicklungsplanung auch Fragen der Organisationsstruktur mit bearbeitet und als Schlüssel zur Lösung vielfältiger Umsetzungsprobleme herausgearbeitet werden können. Solange die wahrgenommenen Herausforderungen für die politischen Entscheidungsträger jedoch noch eine Chance zur Strukturbewahrung offen lassen, sind Strukturentscheidungen, wie eine Gemeindefusion über den Prozess einer freiwilligen regionalen Kooperation kaum zu realisieren. Hinzu kommt, dass keine überzeugenden externen Stimuli über Belohnungsmechanismen durch

²³⁶ Vgl. mehrere Experteninterviews mit der Leiterein des Wolgaster Museums und des Rungehauses im Rahmen der Erarbeitung des Entwicklungskonzeptes.

²³⁷ Vgl. OZ-Artikel: „Planer empfehlen Großgemeinde“, 23.01.2003.

das Land für sinnvolle Gemeindefusionen vorhanden sind,²³⁸ um tatsächlich strukturelle Reformen in Angriff zu nehmen.

Ebenfalls wirkten die vorhandenen externen Stimuli in Form des Berichtes der Enquete-Kommission Zukunftsfähige Gemeinde M-V strukturkonservierend, da sowohl das Amt an sich als auch die einzelnen Gemeinden oberhalb vorgegebener Richtwerte liegen²³⁹ und sich somit ‚auf der sicheren Seite‘ wähnten. Neben diesem von oben zugeschriebenen politisch-administrativem Selbstbewusstsein kommt eine relative ökonomische Stärke der Teilregion, wie sie aus den regionalempirischen Darstellungen des Kap. 3.3 hervorgeht. All das führte zu der Tendenz die bestehenden Strukturen zu belassen.

Neben der offiziell artikulierten Meinungsebene der politischen Entscheidungsträger herrscht jedoch zu den Organisationsfragen eine ganz andere Stimmungslage, die hier lediglich ansatzweise in Form von anonymisierten Zitaten aus den Expertengesprächen und Arbeitskreissitzungen wiedergegeben werden soll:

„Die einzige kommunale Hoheit, die von den Gemeinden noch ernsthaft wahrgenommen werden kann, ist die Planungshoheit. Alle anderen sind reine Makulatur!“

„Wir sind alles keine Profis. Keiner hat seinen Job Bürgermeister wirklich gelernt!“

„Die kommunale Selbstverwaltung ist mittlerweile eine Farce.“

5.3 Ländlicher Raum mit starker Wirtschaftsbasis im Tourismus

5.3.1 Generelle Herausforderungen

Regionalpolitische Herausforderungen für diese Raumkategorie lassen sich z.T. ergänzend und z.T. konträr zu den gesamtregionalen Aufgabenstellungen folgendermaßen konkretisieren:

- Restriktive Siedlungsplanung: Dem hoch selektiven Siedlungsdruck touristischer Investitionsinteressen²⁴⁰ muss eine gesamtäumliche Planungs- und Entwicklungsstrategie der

²³⁸ Das Land zahlt zwar sog. Fusionsprämien, doch diese sind mit nunmehr 100.000 Euro je fusionierte Gemeinde relativ niedrig und konnten bislang nicht überzeugen. – Sinnvoller sind Vorschläge z.B. im Rahmen eines kommunalen Entschuldungsprogrammes u.ä.: Vgl. Klüter ; Heinz: Grundlagen und mögliche Ziele einer Strukturreform in M-V, 2003, S. 24.

²³⁹ Die Gemeinden des Amtes Lubmin erreichen die notwendigen formalen Voraussetzungen, die in dem Bericht der Enquete-Kommission Zukunftsfähige Gemeinde in M-V genannt werden, keine Gemeinde hat weniger als 500 Einwohner und das Amt insgesamt liegt mit ca. 8.700 Einwohnern auch über der Mindestgrenze von 8.000 Einwohnern.

²⁴⁰ Vgl. Klüver: Monopoly in Binz, 2004, S. 36-39. / Vgl. OZ: „Usedom steht vor Investitions-Boom“, 04.07.2003. / Vgl. Experteninterview mit dem Leiter des Naturparkes Insel Usedom im Rahmen des Projektes ‚Gemeindegebietsreform auf der Insel Usedom‘ am 26.06.2003.

touristischen Zielregion gegenüberstehen, um Zersiedlungserscheinungen²⁴¹ wie z.B. an der schleswig-holsteinischen Ostseeküste vermeiden zu können (vgl. auch Abbildung 17).

- **Wirtschaftliche Diversifizierung:** Der weiteren Tendenz zur touristischen Monostruktur sollte mit regionalen und inhaltlich integrierten Entwicklungsstrategien begegnet werden können, die eine Diversifizierung bzw. eine wirtschaftlich möglichst breite Partizipation am Tourismus ermöglichen.
- **Überregionale Verkehrsanbindung:** Aufbau leistungsfähiger Alternativen v.a. zum motorisierten Individualverkehr. Für Fischland- Darß- Zingst handelt es sich um den Wiederaufbau der Eisenbahnbrücke parallel zur bestehenden Meiningen-Brücke und die Verlängerung bis nach Zingst; für Usedom ist es die Reaktivierung der Eisenbahnverbindung Ducherow - Karniner Brücke - Swinemünde - Ahlbeck/ Heringsdorf; für Rügen ist es die Realisierung der zweiten Rügenanbindung.
- **Marketing:** Die räumliche Basis des touristischen Produktes sollte in größtmöglicher Einheit politisch gesteuert und verwaltet werden, um die zahlreichen Abstimmungs-, Planungs- und Trägerschaftsaufgaben möglichst aus einer Hand anbieten zu können. Die räumlich-funktionalen Verknüpfungen der touristischen Nachfrage – heute Strand mit Bäderarchitektur, morgen Radfahren und Töpferwerkstatt im Achterland - verdeutlichen die notwendige Zusammenarbeit innerhalb der Tourismusregionen.

5.3.2 Exkurs 3: Gemeindegebietsreform auf der Insel Usedom

5.3.2.1 Ausgangssituation:

Die Studie zur Gemeindegebietsreform auf der Insel Usedom wurde im Mai 2003 von den drei Kaiserbädern Ahlbeck, Bansin und Heringsdorf beauftragt. Ziel der Studie ist es, Möglichkeiten der interkommunalen Kooperation auf der Insel Usedom zu beleuchten, um ergänzend und weiterführend zur Verwaltungsstruktureform des Landes und den Empfehlungen der Enquete-Kommission eine Kooperationsstrategie zu entwickeln, die den Herausforderungen der Regionalentwicklung gewachsen ist. Die bisherige Verwaltungsstruktur der Insel stellt sich wie folgt dar:

- 2 amtsfreie Gemeinden (Zinnowitz und Heringsdorf)
- 26 amtsangehörige Gemeinden, darunter
- 2 geschäftsführende Gemeinden (Ahlbeck und Stadt Usedom).

²⁴¹ Vgl. Dosch: Auf dem Weg zu einer nachhaltigen Flächennutzung?, 2002, S. 41.

Neben den beiden amtsfreien Gemeinden sind die übrigen Gemeinden insgesamt in sechs verschiedene Amtsverwaltungen zusammengefasst. Mit dem Amt Usedom-Süd liegt das einwohnermäßig kleinste Amt des Bundeslandes im Untersuchungsgebiet. Das Amt Wolgast-Land erfasst auf der Insel nur drei Gemeinden, der größere Teil liegt auf dem Festland.

Zur Kompensation dieser kleinteiligen Gemeindegebiets- und Verwaltungsstruktur haben sich einige sektorale übergemeindliche Kooperationen herausgebildet, z.B. Zweckverband Wasser-Abwasser, Tourismusverband, Zweckverband Seebäder Insel Usedom und Wasser- und Bodenverband Insel Usedom.²⁴²

Neben einer umfangreichen sozial- und wirtschaftsgeographischen Standortanalyse wurde methodisch das Instrument der Leitfaden-Interviews eingesetzt, um mit insgesamt 46 Experten heutige und zukünftige Aufgaben der Kommunalpolitik und -verwaltung sowie Szenarien für Kooperationsstrategien zu entwickeln. Die Experteninterviews teilten sich in drei Gruppen auf:

- Vertreter der Wirtschaft: Tourismus, Verkehrsinfrastruktur (UBB und Flughafen Heringsdorf), Wasser-Abwasser-Infrastruktur, Finanzdienstleistung;
- Vertreter der Verwaltung: Leitende Verwaltungsbeamte bzw. geschäftsführende Bürgermeister der Amtsverwaltungen, Naturpark-Verwaltung;
- Vertreter der Politik: Bürgermeister, Amtsvorsteher, Stadtvertreter; Verein Achterland.

5.3.2.2 Anforderungen an Organisationsstrukturen:

In Abb. 47 ist das Größenverhältnis – gemessen an der Bevölkerung – der Usedomer Gemeinden in Relation mit einigen Nachbargemeinden dargestellt. Die politische Bedeutung der Insel Usedom auf der regionalen politischen Bühne geht demnach zwischen den Städten Greifswald und Swinemünde unter, selbst Wolgast und Anklam majorisieren jede einzelne Inselgemeinde erheblich. Was in diesem mesoregionalen Maßstab gilt, potenziert sich mehrfach, wenn es um die landespolitische, bundesdeutsche bzw. gar europäische politische Ebene geht.

Problematisch ist diese Konstellation, weil die Gemeinden der Insel Usedom mit einigen Aufgaben und Herausforderungen konfrontiert werden, die nur auf gesamtinsularer Ebene zu lösen sind bzw. die einen starken politischen Lobbyismus benötigen. Bei diesen Herausforderungen handelt es sich um:²⁴³

- Mehr Kompetenz auf die kommunale Ebene: Realisierung der kommunalen Handlungsfähigkeit einerseits über vergrößerte Kommunalhaushalte, andererseits über mehr kommunale Zuständigkeiten.

²⁴² Vgl. Birringer ; Heinz ; Klüter: Gemeindestruktureform auf Usedom, 2004, S. 21.

²⁴³ Vgl. Birringer ; Heinz ; Klüter: Gemeindestruktureform auf Usedom, 2004, Kap. 5.

- Sicherung der Bildungs-Infrastruktur: Die Bewertung der Schulstandorte nach rein betriebswirtschaftlichen Kriterien im Rahmen der sog. Schulentwicklungsplanung des Landkreises verkennt die wichtige regionalökonomische Bedeutung dieser Einrichtungen. Auf der Insel Usedom sind insbesondere die Grundschulstandorte vor einer weiteren Ausdünnung zu bewahren und ebenfalls das Gymnasium Heringsdorf langfristig zu sichern und auszubauen.
- Umsetzung des hohen Freizeitwertes in einen hohen Wohnwert und hohen Arbeitsortwert: Eine Kehrseite der positiven touristischen Entwicklung der Insel Usedom liegt in der touristischen Monostruktur,²⁴⁴ die regionalökonomisch als sehr anfällig beurteilt werden muss. Um diese Monostruktur aufzuweichen, gilt es perspektivisch zunehmend außertouristische Arbeitsplätze auf der Insel v.a. aus Dienstleistungsbereichen mit gehobenen Ansprüchen an das Milieu und Umfeld für die Insel zu attrahieren.
- Verbesserung der überregionalen Erreichbarkeit über einen Ausbau der Insel-Zugänge.
- Sicherung des wassergebundenen Qualitätstourismus einschließlich des Milieus: Dazu gehört auch eine restriktive Siedlungsflächenplanung, insbesondere um das ruhige und unzersiedelte Milieu des Achterlandes sowie die Eleganz der Bäderarchitektur in den Seebädern nicht durch unangepasste Investitionsobjekte zu beeinträchtigen. Zum zukunftsfähigen Tourismusmanagement gehört auch, dass es den Touristen nicht länger zu vermitteln ist, dass auf der Insel 7 verschiedene Wegebeschilderungssysteme gegeneinander konkurrieren, die je nach Beschäftigungsgesellschaft, Trägerverein bzw. kommunaler Eigeninitiative stark differieren. Diese verwirrenden Wegesysteme sind auch bei einer EU-Evaluation des Naturparks stark bemängelt worden.²⁴⁵
- Gleichberechtigte Kooperation mit Polen und insb. mit Swinemünde / Wolin. Zum Status Quo: Bislang wird diese Aufgabe von der Insel hoch selektiv durch Einzelgemeinden wahrgenommen, indem sich ein Koordinationsbüro mit lediglich 1,5 Personalstellen dieser wichtigen Aufgabe widmet.
- Realisierung von Bürgernähe: Die Erhaltung und Verbesserung der Verwaltungsdienstleistungsqualität in der Fläche über ein System aus Bürgerbüros und mobilen Dienstleistungen soll als wichtige Aufgabe hervorgehoben werden.

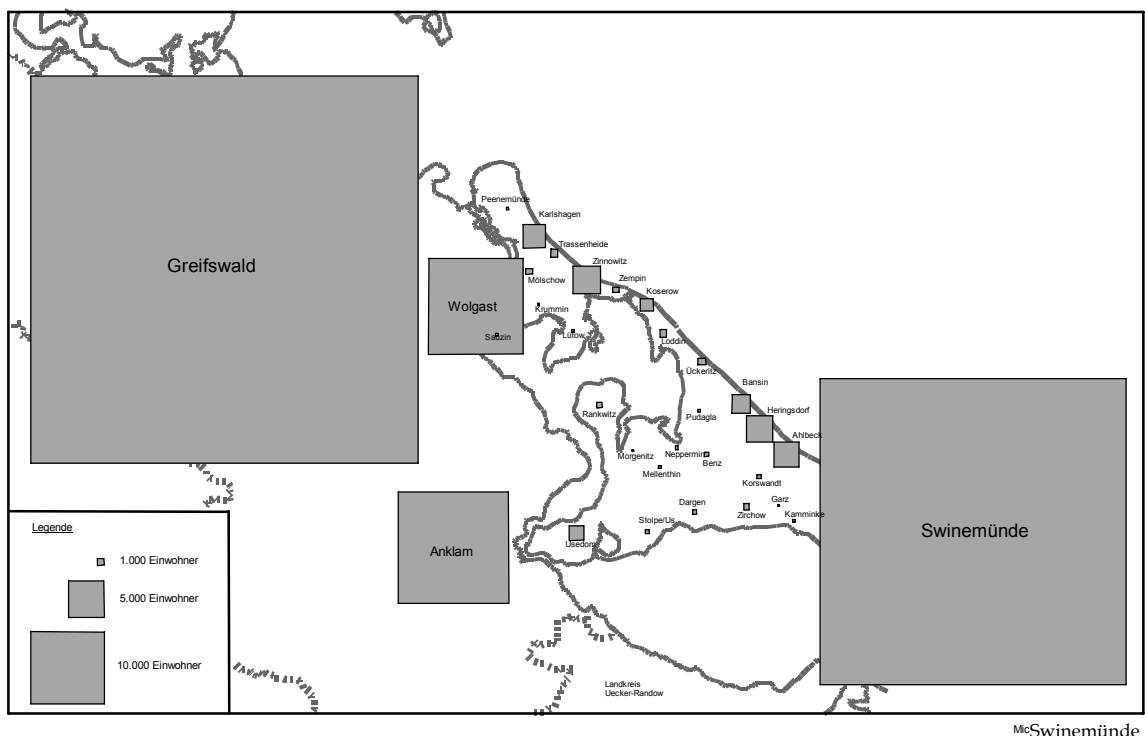
²⁴⁴ Vgl. die Ausführungen in Kap. 3.3.4 und 3.3.5 sowie: Birringer ; Heinz ; Klüter: Gemeindestruktureform auf Usedom, 2004, S. 36 und 45.

²⁴⁵ Vgl. Experteninterview mit dem Leiter des Naturparks Usedom am 26.06.2003.

Die folgenden Abbildungen zeigen die bevölkerungsproportionalen Größenverhältnisse sowie verschiedene Szenarien. Deutlich wird, dass eine zeitweise von den Gemeinden Ahlbeck, Bansin und Heringsdorf angestrebte Fusion der drei Kaiserbäder (knapp 9.500 Einwohner) auf der Ebene der politischen Interessenwahrnehmung nur sehr geringfügige Veränderungen nach sich zieht (vgl. Abbildung 42).

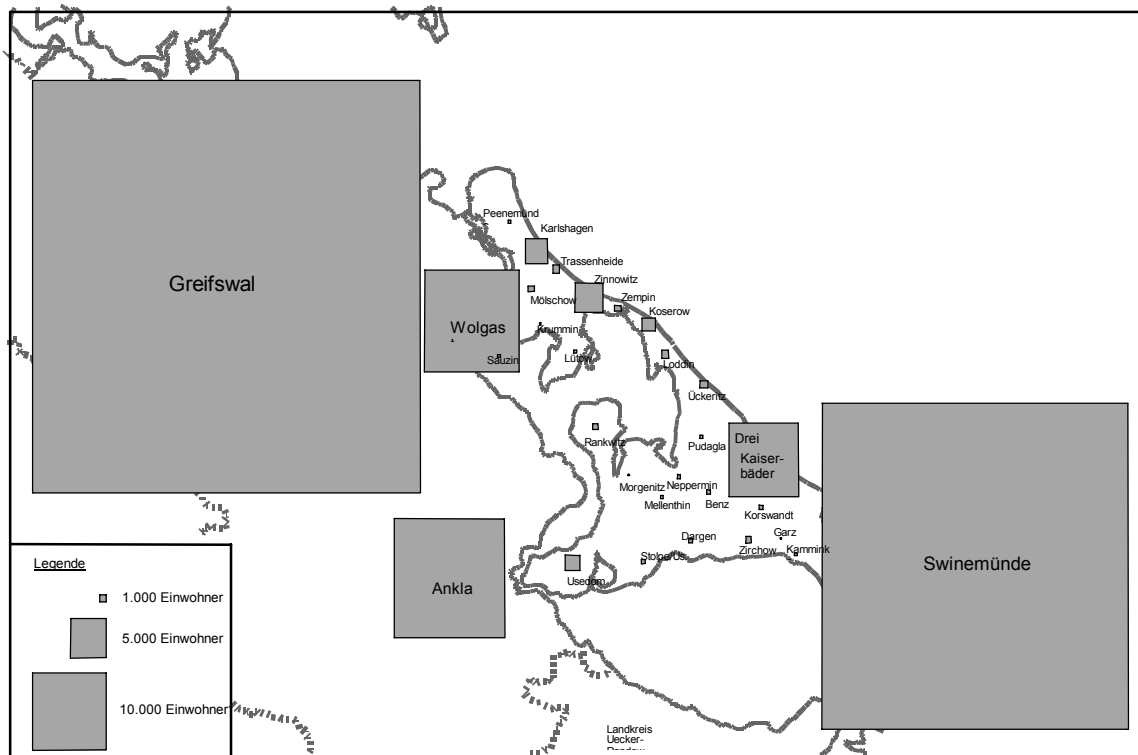
Ein qualitativer Sprung setzt erst dann ein, wenn sich der Insel-Süden komplett zu einer politischen Einheit zusammenfügt. Dieser Insel-Süden würde mit ca. 21.400 Einwohnern gleichgewichtig mit Wolgast und Anklam konkurrieren können (vgl. Abbildung 44). Eine weitere, sehr interessante qualitative Veränderung entsteht, wenn sich die Insel Usedom zu einer einzigen Einheit zusammenfindet (ca. 31.500 Einwohner, vgl. Abbildung 45). Dann beginnt nicht nur die Konkurrenzfähigkeit mit Greifswald,²⁴⁶ sondern auch mit Swinemünde, was vor dem Hintergrund des vollzogenen polnischen EU-Beitritts besonders wichtig ist. Gleichzeitig ist eine entwicklungspolitisch einheitliche Positionierung zur Bewältigung der dargelegten inselweiten Herausforderungen nur über die Lösung „eine Insel = eine Gemeinde“ zu erreichen.

Abbildung 42: Bevölkerungsproportionale Größendarstellung der Gemeinden auf der Insel Usedom und in der näheren Region (31.12.2002)



²⁴⁶ Die Einwohnerzahlen der anderen Gebietskörperschaften sind konstant gehalten worden.

Abbildung 43: Szenario Drei Kaiserbäder: Bevölkerungsproportionale Größendarstellung der Gemeinden auf der Insel Usedom und in der näheren Region (31.12.2002)



Michael Heinz (2003)

Abbildung 44: Szenario Zweiteilung der Insel: Bevölkerungsproportionale Größendarstellung der Gemeinden auf der Insel Usedom und in der näheren Region (31.12.2002)



Michael Heinz (2003)

Abbildung 45: Szenario Insel Usedom als Einheit: Bevölkerungsproportionale Größendarstellung der Gemeinden auf der Insel Usedom und in der näheren Region (31.12.2002)



Festzuhalten ist die Diskrepanz zwischen der Dringlichkeit und Vielzahl inselweiter Aufgaben und der strukturellen Handlungslücke, die dadurch entsteht, dass die Gemeinden zu klein sind, um sich diesen Aufgaben anzunehmen. Bestehende kooperative Ansätze können dieses Defizit insgesamt nicht kompensieren, da sie nur räumlich und inhaltlich selektiv wirken. Hinzu kommt, dass tendenziell wichtige strategische Entscheidungen aus den Gemeindevertretungen hinaus in andere Gremien verlagert werden, so dass „Inselpolitik“ außerhalb direkt demokratisch legitimierter Strukturen stattfindet. Eine Fusion der einzelnen Gemeinden zu einer Großgemeinde „Stadt Insel Usedom“ würde genau diese Handlungslücke schließen und so die organisatorischen Voraussetzungen für eine erfolgreiche Entwicklung der Insel Usedom bereitstellen.

5.3.2.3 Bewertung des Erreichten

Die Vorstellung des Gutachtens in mehreren Veranstaltungen auf der Insel Usedom²⁴⁷ konzentriert sich auf die Bewertung der verschiedenen Szenarien zur möglichen Organisationsstruktur mit den herausgearbeiteten Vor- und Nachteilen. Die klare Präferenzierung des Szenarios 6 („Eine Insel – eine Gemeinde“) stieß dabei auf großes Interesse und Zuspruch.

²⁴⁷ Vgl. OZ: „Usedomer suchen Allianz mit Schwerin“, 22.04.2004. Die Gutachtenvorstellung ist zum Zeitpunkt der Endredaktion dieser Arbeit noch im Gange.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass strukturelle organisatorische Veränderungen über einen zunächst intensiven analytischen und anschließenden kommunikativen Prozess durchaus machbar sind. Im Unterschied zum Exkurs 2 („Südrand Greifswalder Bodden“) ist es hier gelungen, einen stichhaltigen Anforderungskatalog für zukünftige Lokalverwaltung und -politik aufzubauen, der als objektives Prüfkriterium der Organisationsformen eingesetzt werden konnte.

Ein weiterer entscheidender Unterschied liegt in der intensiven Einbindung der Wirtschaftsvertreter in diesen Diskussionsprozess. Insbesondere bei der Bestimmung des Anforderungskataloges war diese Einbindung wichtig, da Erfahrungen einer wichtigen Nachfragergruppe von Verwaltungsdienstleistungen und Kommunalmanagement interpretiert werden konnten.

Ferner wurde das Gutachten ganz konkret zum Thema Gemeindegebietsreform in Auftrag gegeben, so dass die politischen Entscheidungsträger nicht erst wie beim Exkurs 2 für diese Problematik sensibilisiert werden mussten.

Abschließend ist der zeitliche Handlungsdruck beim Exkurs 3 größer als er noch von den politischen Vertretern im Amtsbereich Lubmin zur Erarbeitung des Entwicklungskonzeptes Südrand Greifswalder Bodden wahrgenommen wurde. Nach innenministerialem Erlass wird die freiwillige Phase der Verwaltungsstrukturreform am 31.12.2004 enden. Mit Rechtsverordnungen werden dann auf administrativem Wege Strukturveränderungen ‚von oben‘ durchgesetzt: „Die Rechtsverordnungen treten zum 1. Januar 2005 in Kraft, so dass der Prozess der landesweiten örtlichen Verwaltungsstrukturreform ab diesem Zeitpunkt als formal abgeschlossen angesehen werden kann.“²⁴⁸

Beeindruckend schnell und intensiv wurde im gesamten Analyse- und Kommunikationsprozess das Problematische der bisherigen Verwaltungsstruktur herausgestellt. Die Versuche über sektorale Konstrukte der interkommunalen Zusammenarbeit (z.B. Zweckverband Wasser-Abwasser) wurden als Negativbeispiele angeführt und das gesamte Instrumentarium der freiwilligen regionalen Kooperation als wenig hilfreich bei der Lösung der anstehenden und perspektivischen Aufgaben bewertet. Nur so ist es zu erklären, dass keine ernsthaften interkommunalen Kooperationskonstrukte unterhalb der gebietskörperschaftlichen Lösung in die Diskussion eingespeist wurden (von 46 Experten!).

Diese negative Bewertung des Instrumentes interkommunale Kooperation als Erfahrungswert nach 14 Jahren kommunaler Selbstverwaltung in M-V mag für Kooperationsrhetoriker²⁴⁹ ernüchternd wirken, muss jedoch als wichtige Komponente in die weiteren Betrachtungen eingebaut werden.

²⁴⁸ Innenministerium M-V: Hinweise zum zeitlichen Ablauf des Rechtssetzungsverfahrens bei Änderung von Verwaltungsstrukturen, 24.10.2003.

²⁴⁹ Vgl. die Ausführungen in Kap. 2.

Zumindest im Exkurs 3 hat sich als einzig gangbarer Weg zur nachhaltigen Organisationsoptimierung der Schritt über gebietskörperschaftliche Lösungen durchgesetzt.

5.4 Besonders strukturschwacher ländlicher Raum: Landstädte

Die Raumkategorie Landstädte ist aus sozioökonomischer und planerischer Sicht extrem strukturschwach. Nach der De-Industrialisierung Anfang der 90er Jahre und dem Verlust von Kreisstadtfunktionen und den entsprechenden Verwaltungen sind die Landstädte mit enormen Bevölkerungsverlusten, sehr hohen Arbeitslosen- und Sozialhilfequoten konfrontiert, ohne über vielfältige Entwicklungskapazitäten bzw. starker Wirtschaftskraft zu verfügen. – Die Sicherung dieser Raumkategorie in ihrer Funktion als Infrastrukturkerne für den dünn besiedelten ländlichen Raum muss bei der Diskussion um Infrastrukturkosten und -trägerschaftsstrukturen eine wichtige Rolle spielen. Neben diesen etwas desperaten Ableitungen aus der Datensituation gilt es auch mögliche Entwicklungskapazitäten zu nutzen und ggf. gänzlich neue Wege zu gehen.

Herausforderungen:

- Inwertsetzung neuer Entwicklungschancen im gewerblich-industriellen Bereich für jene Städte, die durch die A 20 aufgewertet werden, z.B. Pasewalk mit dem gewerblichen Groß-Standort.²⁵⁰
- Nutzung neuer Entwicklungschancen im touristischen Bereich: „Anlehnsstrategie“ an touristische Zielgebiet, z.B. die Stadt Bergen auf Rügen, Barth als Eingangstor der Halbinsel Fischland-Darß-Zingst, Wolgast als Eingangstor für die Insel Usedom
- Planerische Begleitung der massiven Bevölkerungsverluste, d.h. Entwicklung und Umsetzung von Strategien zur Stabilisierung und Weiterentwicklung des Versorgungsniveaus in allen Bereichen der Infrastruktur bis hin zu städtebaulich geordnetem Rückbau in manchen Bereichen.
- Aufbau einer effektiven politischen Interessenartikulation für die besonders strukturschwachen ländlichen Räume, d.h. für die Raumkategorien Landstädte und dünn besiedelte Landgemeinden. Dieser Lobbyismus muss auf regionaler, auf Landes- und nationaler Ebene bis hin zur EU stattfinden.

²⁵⁰ Vgl. www.investguide-mv.de (Mai 2004).

5.5 Besonders strukturschwacher ländlicher Raum: dünn besiedelte Landgemeinden

Die Kulmination sämtlicher sozioökonomischer Problemlagen in Kombination mit der sehr niedrigen Bevölkerungsdichte produziert ein erhebliches Problemkonglomerat. Diesem Problemkonglomerat stehen auf der anderen Seite interessante landwirtschaftliche, ökologische und touristische Entwicklungskapazitäten entgegen, die bislang aufgrund des öffentlichen und privaten Kapitaldefizits, der organisatorischen Schwäche der Landgemeinden, Vermarktungslücken und der unzureichenden überregionalen Verkehrsanbindung nur sehr rudimentär genutzt werden konnten. Ein Beispiel möglicher Nutzung genau in der Kombination dieser Entwicklungschancen Tourismus, Natur und Landwirtschaft wird anhand des Exkurses 4 erläutert.

5.5.1 Generelle Herausforderungen

Die Herausforderungen der Regionalentwicklung stellen sich folgendermaßen dar:

- Nutzung der vorhandenen Entwicklungskapazitäten über innovative, touristische Projekte v.a. in Verbindung mit Großschutzgebietsausweisungen.²⁵¹
- Abwehr bzw. optimierte Standortwahl von ungewollten Infrastrukturen und „dirty-industries“, z.B. Massen- und Intensivst-Viehhaltung mit negativen Image,- Umwelt- und Arbeitsplatzauswirkungen.²⁵²
- Infrastrukturstabilisierung, um einer weiteren sozialen Erosion und den damit verbundenen gesamtregionalen Imageschäden entgegenzuwirken
- Aufbau einer effektiven politischen Interessenartikulation für die besonders strukturschwachen ländlichen Räume, d.h. für die Raumkategorien Landstädte und dünnbesiedelte Landgemeinden. Dieser Lobbyismus muss auf regionaler, auf Landes- und nationaler Ebene bis hin zur EU stattfinden. Für die dünn besiedelten Landgemeinden kommt hinzu, dass die Argumentation des Dünnländergutachtens von Seitz²⁵³ und die ab 2005 greifenden Regelungen des Länderfinanzausgleichs hervorragend genutzt werden können.²⁵⁴

²⁵¹ Vgl. die Idee eines „Binnen-Küsten“ – Nationalparkes bzw. Biosphärenreservates Peene – Trebel – Recknitz im Kap. 5.1.

²⁵² Die geplante 15.000er Schweinemastanlage in Medow wenige km vom Gourmet-Restaurant Stolpe entfernt, wird bei einer abschließenden Genehmigung ca. 2 Arbeitsplätze schaffen und gleichzeitig mehr als 15 Arbeitsplätze allein im Restaurant- und Hotelbereich des Gutes Stolpe stark gefährden. – Gespräch mit dem Eigentümer Herrn Stürken am Rande des Workshops Vorpommersche Dorfstraße am 30.09.2003 in Ziethen.

²⁵³ Vgl. Seitz: Der Einfluss der Bevölkerungsdichte auf die Kosten der öffentlichen Leistungserstellung, 2000.

²⁵⁴ Vgl. Heinz: Konsequenzen aus dem Dünnländergutachten für M-V, 2002.

- Diversifizierungsstrategien: Ziel ist es, gemeinsam mit den Unternehmern nach Entwicklungsmöglichkeiten zu suchen. In der Logik der Agenda 2000 bestehenden diese v.a. in der 2. Säule der gemeinsamen Agrarpolitik, d.h. den Maßnahmen zur ländlichen Entwicklung, z.B. Vermarktung von Qualitätserzeugnissen, Erschließung außerlandwirtschaftlicher Erwerbsfelder z.B. über die Verbindung zum Tourismus.²⁵⁵

Ergänzt werden muss, dass diese Raumkategorie eine ausgesprochen hohe gesamtgesellschaftliche ökologische Funktion wahrnimmt, ohne dafür entsprechende Kompensationsleistungen zu erhalten. Die mitteleuropaweit einmaligen Flusstalniederungen der Peene, Trebel und Recknitz bzw. die Kranichrastplätze etc. finden keine adäquate Entsprechung in der ökonomischen Bewertung dieser Funktion. Auf kommunaler Ebene wird die Ökologie sehr häufig als restriktives Moment in der Kommunalplanung wahrgenommen (Bsp. FFH-Flächen). D.h. die gesamtgesellschaftliche Aufgabe Naturschutz wird auf kommunaler Ebene oft als ökonomische Restriktion wirksam. Bei den großflächigen Gebieten müssten analog zu den Argumenten in dem Dünnländergutachten²⁵⁶ Kompensationsleistungen gefordert werden können. Auf landesplanerischer Ebene könnte das z.B. über eine „grüne Zentralitätsfunktion“ mit einer Verknüpfung in das FAG MV für die Gemeinden umgesetzt werden.

5.5.2 Exkurs 4: Vorpommersche Dorfstraße

5.5.2.1 Ausgangssituation

Die Vorpommersche Dorfstraße ist eine Gruppe von Siedlungen und Landschaftselementen beiderseits der Peene zwischen Gützkow und Anklam. Die soziökonomischen Kennziffern zeigen auf, dass es sich hier im klassischen Sinne um einen strukturschwachen ländlichen Raum handelt:

- Sehr starke Bevölkerungsverluste: Rückgang um 43% zwischen 1971 und 2001.
- Dieser Bevölkerungsverlust ist v.a. migrationell bedingt.
- Gleichzeitig überdurchschnittlich hohe Geburtenrückgänge.
- Unterkapitalisierung der öffentlichen Hand (vgl. Abb. 53 und 54): Der Grad der kommunalen „Eigenfinanzierung“ erreicht nur 36 % des bundesdeutschen Durchschnitts; die Steuereinnahmekraft nur 53 % des Landeswertes, bei quasi nicht vorhandenen Gewerbesteuerereinnahmen.
- Die Arbeitslosenquote ist drei mal so hoch wie der deutsche Durchschnittswert und mehr als doppelt so hoch wie der Landeswert. Bei einer weiteren Reduktion des 2. Arbeitsmarktes dürfte sich diese Situation zuspitzen, zumal der Anteil der Langzeitarbeitslosen ebenfalls überdurchschnittlich ist.

²⁵⁵ Vgl. Bühner: Rahmenbedingungen ländlicher Regionalentwicklung. 2001/2002, S. 5-11.

²⁵⁶ Vgl. Seitz: Der Einfluss der Bevölkerungsdichte auf die Kosten der öffentlichen Leistungserstellung, 2000.

Abbildung 46: Entwicklung der Steuereinnahmekraft: Die Gemeinden der Vorpommerschen Dorfstraße im regionalen Vergleich (1994 bis 2001, Index: 1994 = 100)

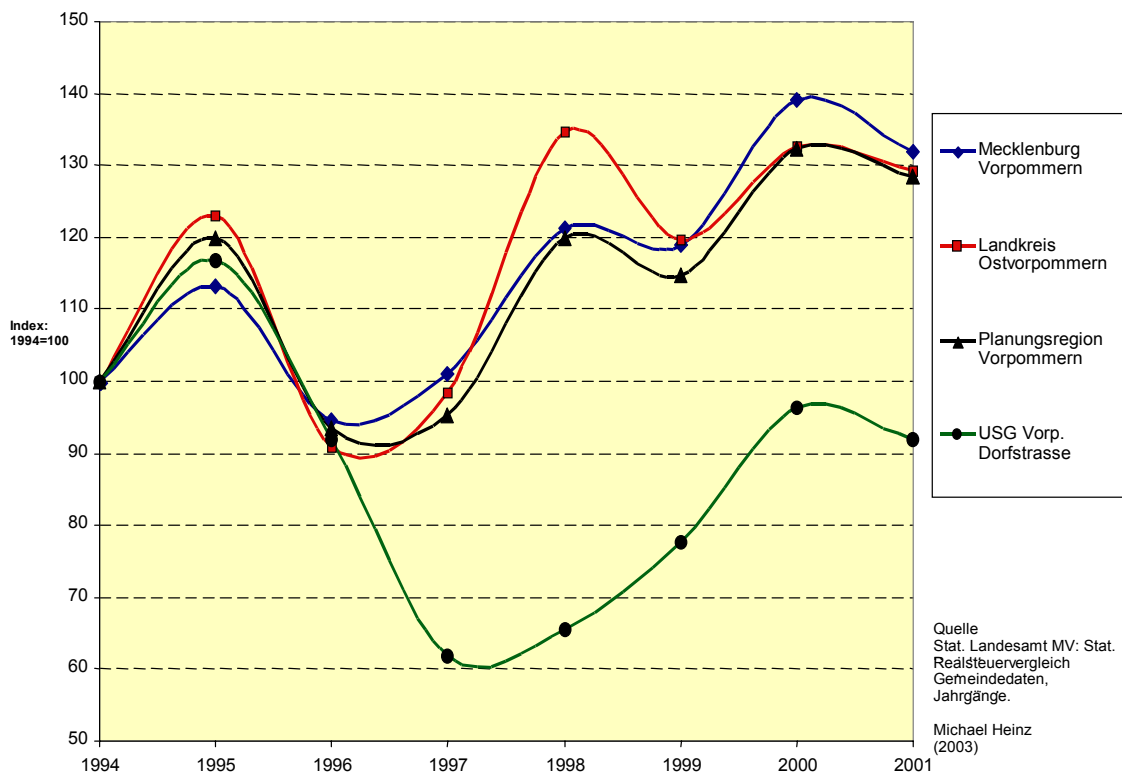
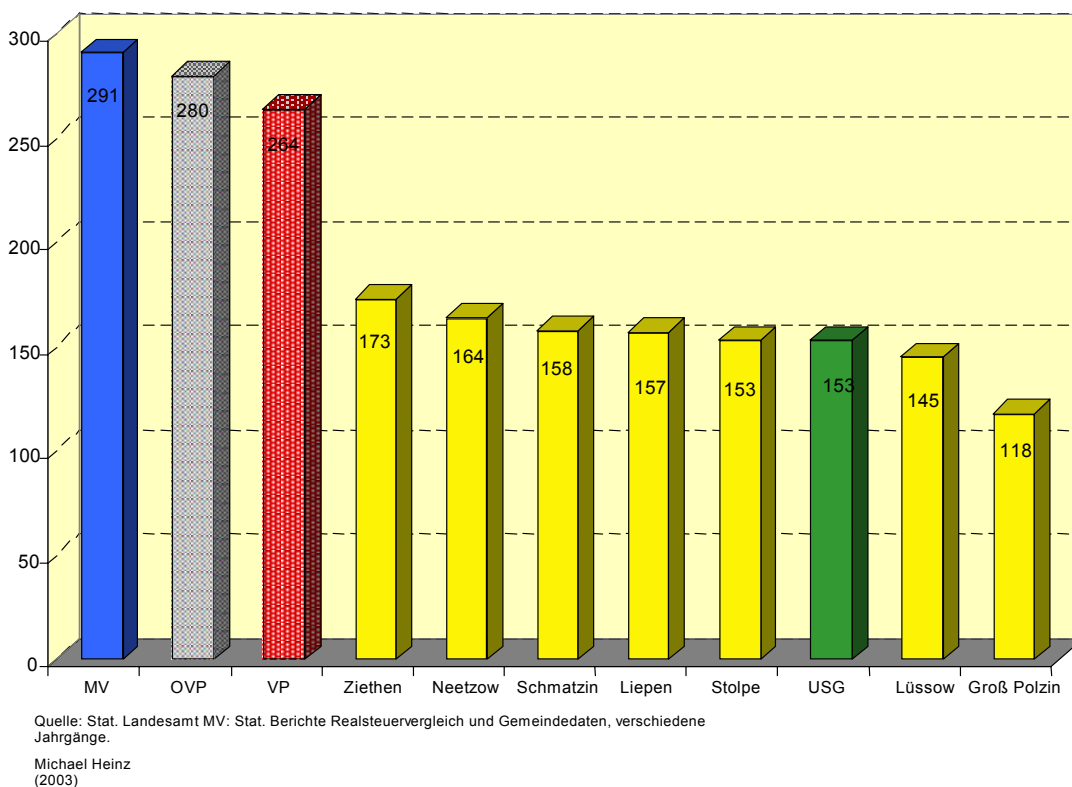


Abbildung 47: Steuereinnahmekraft der Gemeinden (2001, in Euro je Einwohner)



Das Entwicklungsprojekt Vorpommersche Dorfstraße verfolgt folgende Ziele:

1. Veranschaulichung von Kultur und Geschichte im ländlichen Raum Vorpommerns;
2. Anbau/Erzeugung besonderer historisch-landwirtschaftlicher und forstwirtschaftlicher Produkte und Verkauf an Besucher über eigene Vertriebswege und den spezialisierten Handel an andere Nachfragegruppen;
3. Produktion und Vermarktung ländlichen Handwerks (Gebrauchsgegenstände, einfache Möbel, Souvenirs), Direktvermarktungsstützpunkte für die Region;
4. Aktiv-Tourismus (Wandern, Bootfahren, Fahrradfahren, Reiten) mit Entwicklung der Beherbergungskapazitäten im Hinterland;
5. Informations- und Leitfunktion (u.a. über Internet) für die Heimatstuben und agrarhistorischen Sehenswürdigkeiten Vorpommerns;
6. Rast- und Kurzaufenthaltfunktion für Autobahnbenutzer;
7. Teil-Versorgung einer einzurichtenden Autobahnraststätte Vorpommern mit regionalen Produkten und Betrieb einer Vertriebsstelle im Raststättenbereich



Das Gebiet der Vorpommerschen Dorfstraße wird v.a. durch die Peene geprägt. Entlang der Peene erstreckt sich das am besten erhaltene Flusstalmoor und die längste unverbaute Flusslandschaft Deutschlands.²⁵⁷ Der noch erhaltene hohe Grad an Naturnähe bietet vielen gefährdeten Pflanzen- und Tierarten einen unersetzlichen Lebensraum. Den größten Artenreichtum weisen dabei die naturbelassenen Bereiche und extensiv bewirtschafteten Feuchtwiesen auf. In Ergänzung mit Flächen, die bereits seit einigen Jahrzehnten der natürlichen Sukzession unterliegen hat sich ein vielseitiges Mosaik von Vegetationsformen ausgebildet. Kenner der Botanik können hier bis zu 12 Orchideenarten entdecken, wobei das Peenetal den letzten Standort des Ostsee-Knabenkrautes in Deutschland beherbergt. Fast jede vierte Pflanze steht auf der Roten Liste. Neben den floristischen Besonderheiten ist es jedoch v.a. die Tierwelt, die das Peenetal zu einer herausragenden Attraktion werden lässt: Biber und Fischotter sind keine Seltenheit mehr, wer ohne einen Seeadler oder einen Eisvogel gesehen zu haben, das Peenetal wieder verlässt, muss tatsächlich ausgesprochenes Pech gehabt haben. Korn- und Wiesenweihe, Brachvogel, Rohrdommel, Störche und Kraniche können kaum übersehen werden.

²⁵⁷ Hennicke: Erbe der Eiszeit. Die Peenetal-Landschaft, 1997, S. 343.

Nicht zuletzt auch wegen ihrer Einzigartigkeit und Schönheit wurde diese Landschaft großräumig als Landschaftsschutzgebiet unter Schutz gestellt. Als größtes zusammenhängendes Niedermoorgebiet Deutschlands wurde es 1992 als Naturschutz-Großprojekt in das Bundesprogramm zur „Errichtung und Sicherung schutzwürdiger Teile von Natur und Landschaft mit gesamtstaatlich-repräsentativer Bedeutung – Gewässerrandstreifenprogramm“ aufgenommen. Hiermit wurde u.a. auch die finanzielle Kompensation für Landwirte ermöglicht, die eine naturschutzgerechte Wirtschaftsweise in diesem Gebiet verfolgen. Im gesamten Peenetal vom Kummerower See bis zur



Peenemündung befinden sich sieben Naturschutzgebiete mit einer Gesamtfläche von 3.901 ha. Eher am Rand zum Projektgebiet der Vorpommerschen Dorfstraße befinden sich die Naturschutzgebiete „Peenetal westlich des Gützkower Fährdammes“, „Peenewiesen bei Gützkow“ und „Peenetal-Moor“ bei Anklam.²⁵⁸

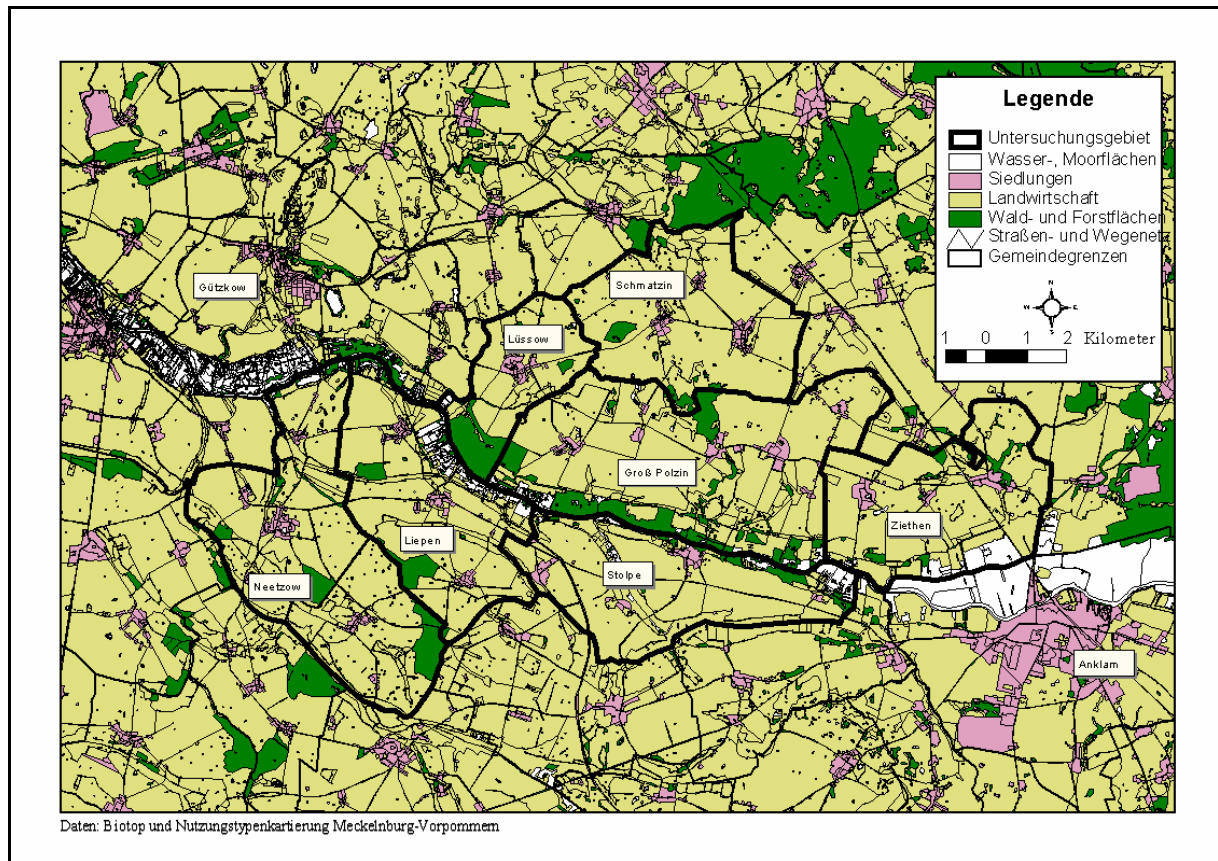
Im Zuge der Umsetzung europäischer Naturschutzrichtlinien wurden die Auenflächen des Peenetals als EU-Vogelschutz- und FFH-Gebiete gemeldet (vgl. Karte 21). Perspektivisch wird in der Zieldiskussion von Seiten des Zweckverbandes „Peenetal-Landschaft“ und des „Fördervereins Naturschutz im Peenetal“ für das komplette Peenetal die Schutzgebietskategorie Naturschutzgebiet²⁵⁹ bzw. gar Biosphärenreservat²⁶⁰ angestrebt.

²⁵⁸ Vgl. Umweltministerium MV: Die Naturschutzgebiete in M-V, 2003, S. 197.

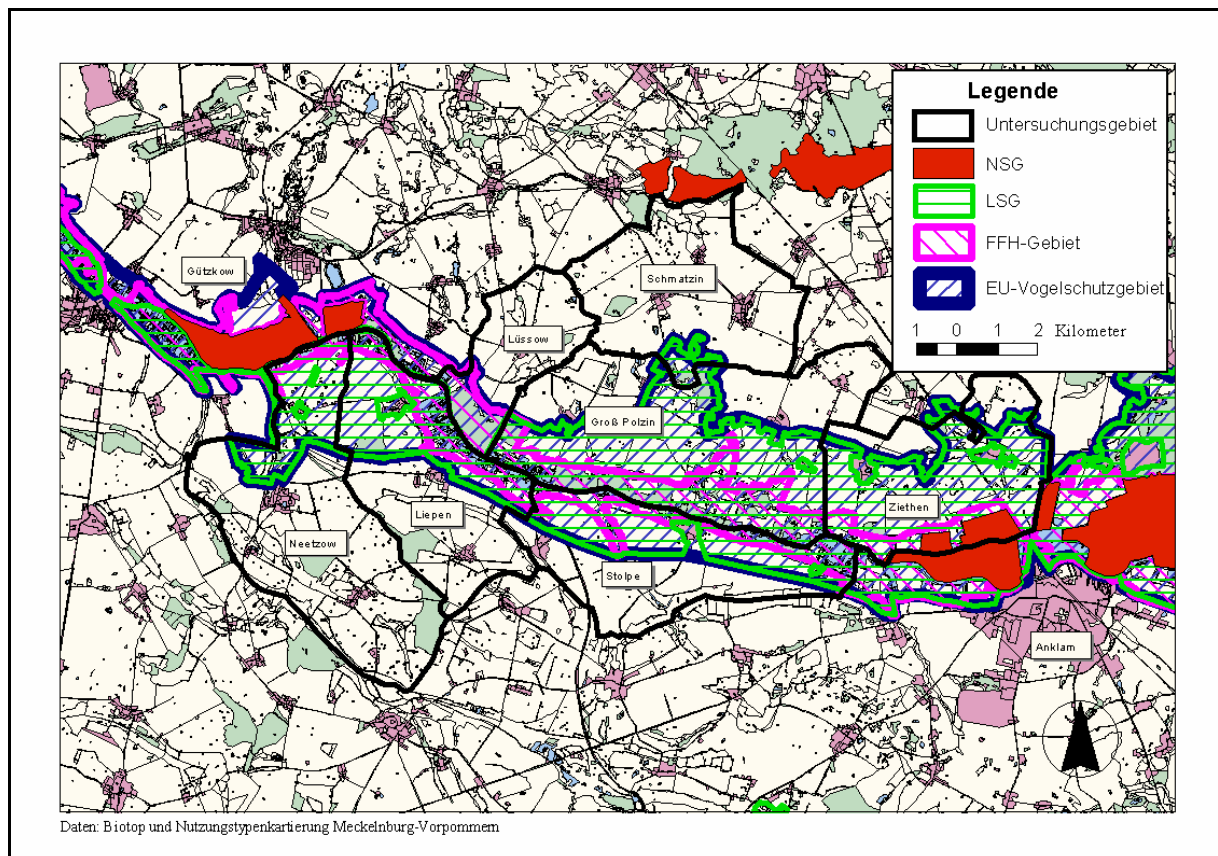
²⁵⁹ Vgl. Förderverein Naturschutz im Peenetal: Das Peenetal, 1999, S. 13.

²⁶⁰ Vgl. Zweckverband „Peenetal-Landschaft“ ; Stiftung Odermündung: Natur- und Wanderführer Peenetal, 1998, S. 6.

Karte 20: USG der „Vorpommerschen Dorfstraße“ ; Kartographie: Matthias Wozel (2001)



Karte 21: Schutzgebiete im Untersuchungsgebiet ; Kartographie: Matthias Wozel (2001)



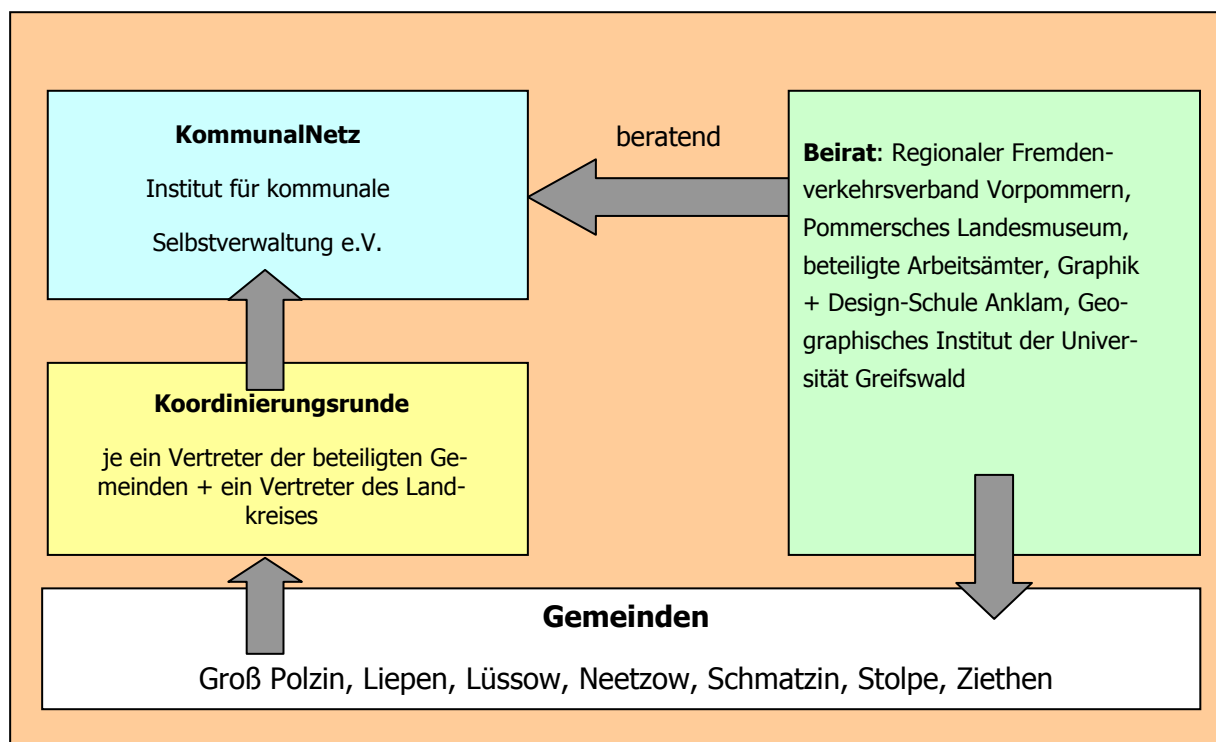
Die Entstehung des Projektes geht aus der Übersicht 5 hervor.

Übersicht 5: Vorpommersches Dorfmuseum- von der Idee zum Projekt

Mitte 90er Jahre	Private und kommunale Initiative zur Sicherung des Baudenkmals Schloss und Schlosspark in Lüssow
	Bautechnische Sicherung über ABM, Stiftung Denkmalschutz, Dorferneuerungsprogramm, koordiniert durch den Förderverein Schloss Lüssow
	Suche nach Unterstützung sowie Ideen für eine Nutzung des Schlosses nach der bautechnischen Sicherung
Mitte/ Ende 90er Jahre	Zahlreiche informelle Gespräche u.a. mit Politik, Wirtschaftsförderung, Carrefour-Stelle Neue Wege Peene Nord, Beschäftigungsgesellschaft, Geographisches Institut, Vorpommersches Landesmuseum (Mitte/Ende 90 Jahre)
1999	Aufgreifen der Idee aus dem Vorpommern-Programm, ein vorpommersches Dorfmuseum einzurichten
	Suche nach weiteren Partnern für dieses Projekt, um über eine projektbezogene Kooperation die Ziele umsetzen zu können
	Zusammenstellen der Kooperationspartner für das gemeinsame Projekt und Suche nach einem effektiven Projektmanagement (Veranstaltung am 01.07.1999 in Lüssow)
2002	KommunalNetz e.V. (www.k-n-web.de) übernimmt die Trägerschaft des Projektes
	Erfolgreicher Leader+ Antrag durch den Verein KommunalNetz
2003	Erarbeitung des Entwicklungskonzeptes; Vorstellung des Zwischenberichtes am 16.05. in Stolpe; Präsentation des Endberichtes am 30.09. in Ziethen

Die sieben Peenetalgemeinden Groß Polzin, Liepen, Lüssow, Neetzow, Schmatzin, Stolpe und Ziethen haben die Projektidee der Vorpommerschen Dorfstraße in den vergangenen Jahren gemeinsam entwickelt. – Unterstützt werden sie dabei von den Amtsverwaltungen Gützkow, Krien, Ziethen, dem Landkreis Ostvorpommern sowie durch den Regionalen Fremdenverkehrsverband Vorpommern, das Pommersche Landesmuseum, beteiligte Arbeitsämter, Graphik + Design-Schule Anklam und dem Geographische Institut der Universität Greifswald. Diese Projektpartner sind in der weiteren Konzepterarbeitung, aber auch für die Umsetzung sehr wichtig, weshalb sie im Rahmen eines Beirates mit beratender Funktion eingebunden wurden.

Abbildung 48: Organisationsstruktur Projekt "Vorpommersche Dorfstraße"



Als Träger des Projektes haben die beteiligten Gemeinden den Verein KommunalNetz e.V. beauftragt. KommunalNetz e.V. ist ein überparteilicher Zusammenschluss mehrerer ehrenamtlicher Bürgermeister, Praktiker aus den Bereichen Architektur, Planung und Medien sowie der angewandten Geographie. Ziel des Vereins ist es, über neutrale Informationsvermittlung zur kommunalen Selbstverwaltung und den Diskussionen um Gemeindestrukturen Hilfestellungen für kommunale Entscheidungen zu geben.²⁶¹

Über vorherige Aktivitäten einiger Vereinsmitglieder in den genannten Gemeinden wurde der Verein von den Bürgermeistern für die Projektträgerschaft ausgewählt und beauftragt, da von den drei Amtsverwaltungen keine koordinierende Antragsstellung erfolgte. Ergänzt werden muss, dass für die Kommunen weder für die Antragsstellung noch für die weitere Konzepterstellung Kosten entstanden sind, weshalb es den Entscheidungsträgern selbstredend leicht gefallen ist, die Projektidee zu unterstützen.

Das Projekt findet auf lokaler aber auch auf gesamtregionaler Ebene eine breite Akzeptanz²⁶² und wird im erst jüngst fertig erstellten Regionalen Entwicklungskonzept Vorpommern nach einem aufwendigen Prüfverfahren als ‚Projekt mit hoher Priorität‘ eingestuft (REK Vorpommern 2002). Aufgrund des innovativen und integrativen Charakters könnte es für den besonders strukturschwachen ländlichen Raum zu einem modellartigen Leitprojekt werden.

²⁶¹ Vgl. www.k-n-web.de (Mai 2004).

²⁶² Vgl. OZ: „Lebendiges Museum im Peenetal“, 18.+19.01.2003.

5.5.2.2 Anforderungen an Organisationsstrukturen

Die unverbaute, ruhige und ökologisch sehr wertvolle Peene-Landschaft findet im Gebiet der Vorpommerschen Dorfstraße in Verbindung mit den zahlreichen kulturhistorischen Elementen aus verschiedenen Zeitepochen der Landerschließung eine innovative Verbindung, die durch ein naturverträgliches Wegenetz und ein umfangreiches Informationssystem für einen natur- und kulturhistorisch orientierten Tourismus beste Voraussetzungen bietet.

Dabei spielt einerseits die Peene für das Außenprofil aber auch für die eigene regionale Identität eine herausragende Rolle. Die nördlich und südlich angeordneten Dörfer stellen mit ihren kulturhistorischen Angeboten und mit der zu entwickelnden touristischen Infrastruktur das Versorgungsnetz für die Vorpommersche Dorfstraße dar. Mit dem Wegenetz sollen geordnete Beziehungen zwischen den landseitigen Attraktionen und der Peene ermöglicht werden.

Gleichzeitig sollen die Wasserwanderer animiert werden, auch die Dörfer als Attraktionen an der Peene wahrzunehmen und für ihre Bedürfnisse zu nutzen. Durch gezielte infrastrukturelle Angebote in den Dörfern kann die Belastung für die Peene bzw. die direkte Wasserkante minimiert werden und gleichzeitig eine stärkere regionalökonomische Inwertsetzung des Wasserwandertourismus erfolgen.

Dieses infrastrukturell über Wege und Information kombinierte Angebot zwischen Natur, Historie und Landwirtschaft dient der nachhaltigen Erschließung eines ökologisch hochsensiblen Gebietes in einer sehr strukturschwachen Region als Gegenkulisse zur Großstadt. Dabei geht es nicht um eine Musealisierung des Ländlichen, sondern vielmehr um Nutzung und Ausbau der Besonderheiten dieser ländlichen Region, um Arbeit und Zukunft in den Dörfern zu schaffen.

Um dem gerecht zu werden, stellt das Entwicklungskonzept 9 Leitprojekte heraus, die hier nur kurz vorgestellt werden sollen:²⁶³

1. **Wikingersiedlung Menzlin:** Komplexe informative und touristische Aufwertung der im südlichen Ostseegebiet einmaligen Wikingersiedlung mit Unterstützung des Landesamtes für Bodendenkmalpflege.
2. **Infosystem Vorpommersche Dorfstraße:** Eingangsbereiche schaffen; Rundwege beschil dern; Objektinformationen an verschiedenen Etappen der Landerschließung, um das Werden und Verändern einer Kulturlandschaft nachzeichnen zu können; Info-Verbund über landwirtschaftliche Strategien nach 1989, um innovative Prozesse im ländlichen Raum darstellen zu können.
3. **Markt mobil:** Gebündelte Vermarktung regionaler Produkte in Absatzgebieten: saisonale Großstadt in den Kaiserbädern der Insel Usedom, A 20 Raststätte.

²⁶³ Ausführlich in: KommunalNetz: Entwicklungskonzept Vorpommersche Dorfstraße, 2003.

4. **Jugendprojekte:** Hier darf selbst gegraben und geforscht werden! Spezialistenlager Archäologie und Denkmalpflege für Schulkinder aus der Region mit inhaltlicher und didaktischer Begleitung des Landesamtes für Bodendenkmalpflege.
5. **Info-Punkt an der A 20-Raststätte „Demminer Land“:** Nutzung der A 20 -Verkehre für die Vorpommersche Dorfstraße.
6. **Naturbeobachtungsstationen:** Multimediale Beobachtungsangebote der Tierwelt in der Natur (Biber mit Webcam, Seeadler-Horst, Fischotterspure, Graureiherbrutkolonie etc.).
7. **Radlerhorst Schlatkow:** Schaffung preisgünstiger Übernachtungskapazitäten.
8. **Vorpommersches Landgut Lüssow:** Dokumentation, Ausstellung und Nutzung historischer Landtechnik.
9. **Marketing:** Wander- und Wasserwanderkarte; Kompaktes Informationsmaterial über die Sehenswürdigkeiten; „Dorfhelfer“ als Ansprechpartner vor Ort mit Informations- und „Ranger“-Funktion.

Ähnlich wie beim Entwicklungskonzept Südrand Greifswalder Bodden muss festgestellt werden, dass die kommunale Ebene mit diesem Aufgabenkatalog überfordert ist und nur sehr vereinzelt Aktivitäten entfalten kann (z.B. Radlerhorst Schlatkow). Da diese Problematik auch von den Gemeinden erkannt wurde, gibt es seit Anfang Mai 2004 eine von den Gemeinden ko-finanzierte Projektmanagement-Stelle, die sich um Fördermitteleinwerbung und Umsetzung der vorgeschlagenen Projekte kümmern soll. Träger dieser Projektmanagement-Stelle ist abermals der Verein KommunalNetz.

5.5.2.3 Bewertung des Erreichten

Die kurze Projektbiographie verdeutlicht einerseits wie schnell innovative Ideen auf fruchtbaren Boden fallen können und andererseits wie langsam die reine Ideen-Phase verlassen und die Umsetzungs-Phase eingeläutet werden kann. Bereits im Sommer 1998 waren alle gemeindlichen Entscheidungsträger von der Projektidee sehr positiv eingenommen, es dauerte jedoch bis zum Sommer 2002, bis sie sich auf ein gemeinsames weiteres Vorgehen einigen konnten.

Als sehr restriktiv wirkte während dieser Phase die administrative Zersplitterung des Projektgebietes. Die sieben beteiligten Projektgemeinden sind 3 verschiedenen Amtsverwaltungen (Krien, Züssow und Gützkow) zugeordnet. Erst die Aktivitäten des Vereins KommunalNetz e.V. als Träger eines Leader+ Antrages ermöglichten eine Kontinuität und Verbindlichkeit bei der weiteren Projektplanung. Der bestätigte Leader+ Antrag für die Erarbeitung eines Entwicklungskonzeptes Vorpommersche Dorfstraße ist somit nach vier Jahren Stillstand ein Versuch, die verloren gegangene Zeit für inhaltliche planerische Vorleistungen

wieder aufzuholen, um gemäß der ersten Projektskizze bis zur Eröffnung der A20 eine vermarktbarere Infrastruktur geschaffen zu haben.

Als Zwischenergebnis festzuhalten bleibt die eindeutig umsetzungshemmende kommunale Organisationsstruktur, die nur durch zwei externe Stimuli aufgebrochen werden konnte:

1. Leader+ Programm der EU und
2. Die Aktivitäten des Vereins KommunalNetz e.V., der die kommunalen Funktionsdefizite bei der Antragstellung kompensiert sowie als Projektträger die organisatorische Leerstelle der übergemeindlichen Koordination übernommen hat.

Die Arbeit an dem Entwicklungskonzept und die Gespräche mit den Bürgermeister*innen sowie den Gemeindevertretern verdeutlichten, dass die Gemeinden in dieser Raumkategorie über fast keine Investitionsmöglichkeiten mehr verfügen, um selbst einfache Infrastrukturvorleistungen für eine touristische Erschließung des Peenetales zu realisieren, z.B. die Herrichtung, Beschilderung und Pflege von Wanderwegen, die Pflege vorhandener Wege (z.B. Bohlenweg und Moorlehrpfad bei Pentin) bzw. Aufbau von Naturbeobachtungsstützpunkten in der Nähe der Biberburgen, der Seeadlerhorste oder Fischotter-Habitate.

Eine interessante Überlegung diesem Umsetzungsdefizit zu begegnen, ist die Schaffung einer Großschutzgebietskategorie im Peenetal, wie sie unter vorgehaltener Hand bereits seit geraumer Zeit diskutiert wurde²⁶⁴ und erst jüngst von dem Träger des alternativen Nobelpreises Michael Succow auch öffentlich vorgeschlagen wurde.²⁶⁵ – Darauf aufbauend wurde auf dem Abschlussworkshop zur Vorstellung des Entwicklungskonzeptes die Idee des räumlich um die Trebel und Recknitz erweiterten Großschutzgebietes vorgeschlagen.

Ziel dieser Überlegungen ist die Schaffung einer Großschutzgebietsverwaltung mit entsprechendem Fachpersonal auf der einen Seite und ggf. über private Stiftungen ergänzte Investitionsmittel auf der anderen Seite. Durch diese organisatorische Aufwertung könnte ein Träger für die zahlreichen Maßnahmen geschaffen werden, um die Handlungsunfähigkeit der gemeindlichen Ebene zu kompensieren.

5.6 Zusammenfassung: Aufgabenbereiche einer handlungsfähigen Gemeinde

Insbesondere in einer wirtschaftlich strukturschwachen Region wie Vorpommern können die Gemeinden nicht nur als reine Verwaltungsdienstleister betrachtet werden, sondern müssen darüber hinaus weitere Funktionen für eine positive Regionalentwicklung erfüllen.

²⁶⁴ Vgl. Experteninterviews mit dem Projektleiter Zweckverband „Peenetal-Landschaft“ und dem Vorsitzenden des Fördervereins „Naturschutz im Peenetal“ e.V. im Rahmen der Erarbeitung des Entwicklungskonzeptes.

²⁶⁵ Vgl. OZ: „Nationalpark für das Peenetal“, 17.09.2003.

Diese Funktionen lassen sich in sechs Bereiche zusammenfassen, die nachfolgend genauer erläutert werden:

1. Eingangsportale für Verwaltungsdienstleistungen
2. Trägerschaft von Infrastrukturen
3. Lokale Entscheidungskompetenz
4. Wirtschaftsförderung und -beratung
5. Standortmarketing
6. EU-Fördermitteleinwerbung
7. Unternehmensfunktion der Gebietskörperschaft (Beschäftigte; Finanzausstattung)

Die Aufgabenbereiche einer handlungsfähigen Gemeinde stellen den Versuch dar, aus planungspraktischer Sicht das Prinzip der kommunalen Selbstverwaltung in einer peripheren Region zu operationalisieren.

5.6.1 Eingangsportale für Verwaltungsdienstleistungen

Dieser klassische kommunale Aufgabenbereich wird in den Diskussionen zur Verwaltungsstrukturreform i.d.R. in den Mittelpunkt gestellt,²⁶⁶ wobei die Amtsverwaltungen als vormals angedachte „Schreibstuben der Gemeinden“ bislang diese Funktion für die amtsangehörigen Gemeinden wahrnehmen. Die perspektivisch notwendige professionellere und kostengünstigere Wahrnehmung v.a. der Leistungsverwaltung für den Bürger ist Ausgangspunkt der Reformdiskussionen, die von dem Innenministerium nach der Landtagswahl im September 2002 öffentlich angestoßen wurde.



„Eingangsportale“ Levenhagen

Perspektivisch ist wichtig, dass die noch vorhandene Bedienungstiefe in der Fläche, zumindest für die sehr publikumsintensiven Verwaltungsbereiche des Sozialamtes und des Einwohnermeldeamtes auch trotz sinkender Bevölkerungszahlen, aufrecht erhalten wird, um nicht in den dünn besiedelten ländlichen Gebieten mit abnehmender und gleichzeitig überalternder Bevölkerung zu ‚versorgungsleeren‘ Gebieten zu kommen. Bereits heute gibt es Ortschaften, aus denen man nur äußerst mühsam die zuständige Amtsverwaltung aufsuchen kann. Sicherlich stellen die 21 km aus dem Ort Ladenthin der Gemeinde Grambow bis zur Amtsverwaltung nach Löcknitz für den motorisierten Bürger kein Problem dar, doch zeigen die Daten zur Bevölkerungsentwicklung mit der weiteren Überalterung und einer zunehmenden sozialen Erosion im besonders strukturschwachen ländlichen Raum, dass neben der

²⁶⁶ Vgl. Landesregierung: Eckpunkte zur Reform der öffentlichen Verwaltung, 2003.

motorisierten Bevölkerungsschicht ein wachsendes Verwaltungsklientel heranwächst, das entweder aus Alters- oder aus ökonomischen Gründen nicht automotorisiert ist.

Um diese Bürger mit Verwaltungsdienstleistungen zu erreichen, sind neben den stationären Angeboten ggf. auch mobile Angebote notwendig, vergleichbar mit den fahrenden Landhändlern, die genau aus jenem Kalkül heraus ebenfalls zu ihren Kunden hinfahren, um deren Immobilität zu überbrücken.

Anforderung: Flächendeckend qualitativ hochwertige Verwaltungsdienstleistungsangebote für den Bürger, wobei insbesondere publikumsintensive Bereiche (Sozialamt und Einwohnermeldeamt) möglichst dezentral bis hin zu mobilen Angeboten realisiert werden sollten.

5.6.2 Trägerschaft von Infrastrukturen

Die Verknüpfung des Bevölkerungsrückgangs mit der Infrastrukturausstattung ist eine der leidvollen Erfahrungen der Regionalentwicklung in Vorpommern seit 1989. Neben dieser zeitlichen Entwicklung kommt als Strukturmerkmal noch die ohnehin bereits niedrige Bevölkerungsdichte in den ländlichen Gebieten Vorpommerns hinzu, wodurch die Infrastrukturkosten maßgeblich erhöht werden.²⁶⁷

Zum Beispiel gibt es im Landkreis Nordvorpommern eine zusammenhängende Fläche von 254 km² (12% der Landkreisfläche und 6,5 mal so groß wie Stralsund), die sich mit einer durchschnittlichen Bevölkerungsdichte von 19 Einwohnern je km² beinahe mit finnischen Verhältnissen messen kann.²⁶⁸ In dieser extrem dünn besiedelten „leeren Mitte“ gibt es keinen einzigen Grundschulstandort. Die Gemeinden in diesem Bereich sind es auch, die u.a. die stärksten Bevölkerungsverluste des Landkreises sowohl zwischen 1971 und 1990 als auch nach 1990 zu verzeichnen haben. Die Gemeinde Hugoldsdorf hat nach 1990 über 30% ihrer Einwohner verloren.

Der Zusammenhang zwischen Infrastrukturausstattung und wirtschaftlichem Wachstum²⁶⁹ ist unbestritten, wobei die Gemeinden auch zunehmend als Träger von Infrastrukturen eine aktivere Rolle werden einnehmen müssen, um die vorhandenen Defizite baldmöglichst kompensieren zu können bzw. dem längst begonnenen Schließungsprozess v.a. im Bereich der Bildungsinfrastruktur wirkungsvoll begegnen zu können. Dies ist um so notwendiger, je mehr sich der Staat aus seiner Verantwortung der flächendeckenden Infrastrukturbereitstellung verabschiedet und aufgrund der Haushaltssituation Strategien der Privatisierung anstrebt. Ohne eine kommunale Trägerschaft bzw. Beteiligung an einer Trägerschaft werden zahlreiche Infrastrukturleistungen nicht aufrecht zu erhalten sein, mit negativen Konsequenzen

²⁶⁷ Vgl. Seitz: Der Einfluss der Bevölkerungsdichte auf die Kosten der öffentlichen Leistungserstellung, 2000.

²⁶⁸ Vgl. Bördlein ; Heinz: Landkreis Nordvorpommern - Differenzierung ländlicher Räume, 2003, S. 48.

²⁶⁹ Vgl. Ottersbach: Infrastruktur und regionale Entwicklung 2001. / Vgl. Schlag: Die Bedeutung der öffentlichen Infrastruktur, 1999.

zen für die Regionalentwicklung. Dies gilt für die materiell-technische Infrastruktur genauso wie für die soziale und Bildungs-Infrastruktur, denn eine wirtschaftlich-finanzielle Privatisierung wird aufgrund der Kapitalknappheit in der Region sowie möglicher Gefahren, z.B. der Bildung von privaten Monopolen kritisch bewertet, zumal die Sicherstellung der Grundversorgung v.a. in strukturschwachen, peripheren und kapitalschwachen Regionen verstärkt über die öffentliche Hand gewährleistet werden muss, da sich hier i.d.R. keine betriebswirtschaftliche Rentabilität erzeugen lässt.²⁷⁰

Anforderung: Die Gemeinden müssen in der Lage sein, eine aktive Infrastrukturpolitik und -trägerschaft betreiben zu können.

5.6.3 Lokale Entscheidungskompetenz

Die Funktion der lokalen Entscheidungskompetenz als wesentlicher Bestandteil der kommunalen Selbstverwaltung wird von zahlreichen Bürgermeistern zwar als „hehres Prinzip“, aber vor dem Hintergrund der realen Situation, insbesondere im kommunalfiskalischen Bereich als reine Fiktion tituliert. Viele Bürgermeister, Leitende Verwaltungsbeamte aber auch Unternehmer beklagen darüber hinaus die geringe inhaltliche Qualität in den kommunalpolitischen Entscheidungsgremien,²⁷¹ wodurch Entscheidungsprozesse verzögert und mitunter gar Investitionen verhindert werden. Das Ehrenamt wurde aufgrund der zunehmenden Funktionslosigkeit abgewertet, was sich natürlich negativ auf die Motivation der ehrenamtlich Engagierten ausgewirkt hat. Deutliches Indiz hierfür ist die z.T. mühsame Suche nach Bürgermeisterkandidaten. So fehlen bei der Kommunalwahl am 13.06.2004 in MV in 45 der 758 Gemeinden Kandidaten für das Bürgermeisteramt.²⁷²

Ferner wirken zahlreiche Aufgabenübertragungen von der Gemeinde auf das Amt bzw. in übergemeindliche Zweckverbände hinein als Reduktion der kommunalen Selbstverwaltung. Gleichzeitig wird vom Landkreistag M-V festgestellt, dass diese Aufgabenübertragungen noch „nicht in dem wünschenswert erscheinendem Umfang“ realisiert wurden. V.a. die Wasser- und Abwasser-Zweckverbände oder auch die Wasser- und Bodenverbände verdeutlichen diese Hochzonung wichtiger kommunaler Aufgaben auf eine andere Ebene. Dass diese Hochzonung gerechtfertigt und aus kommunalwirtschaftlichen Gründen gar notwendig ist, soll hier keinesfalls bezweifelt werden. Festgehalten werden muss jedoch, dass die Entscheidungskompetenz aus den Gemeindeparlamenten in - rein demokratisch gesehen - weniger übersichtliche Zweckverbands-Entscheidungsstrukturen verlagert wurde. Die gleiche

²⁷⁰ Vgl. Frey: Privatisierung der Infrastruktur und Raumordnungspolitik, 2000.

²⁷¹ Bürgermeister-Zitate: „Um in kleinen Dörfern in die Gemeindevertretung gewählt zu werden, braucht man nur eine ausreichend große Verwandtschaft. Die wählen einen alle, - und schon ist man drin.“ - „Wenn ich die Sitzung beginne und mit TOP 1 starten will, öffnen manche Gemeindevertreter erst ihre schriftlichen Einladungen. Gelesen haben sie nichts. - Mit einer solchen Unkenntnis werden dann Entscheidungen gefällt.“

²⁷² Vgl. OZ: „In 45 Gemeinden fällt Bürgermeisterwahl aus.“, 26.05.2004.

Tendenz ist auch bei wichtigen Infrastrukturplanungen festzustellen. So sind z.B. die Planungen zur Nachnutzung des Industrie- und Energiestandortes Lubmin sowie der Hafenausbau nur über einen Zusammenschluss von drei Gemeinden zu dem Zweckverband „Lubminer Heide“ möglich geworden, da das vorhandene Kernkraftwerksgelände aus DDR-Zeiten bereits auf mehreren Gemeindeterritorien liegt.

Ebenfalls ist ein demokratischer Zusammenhang mit zu berücksichtigen: Das Gemeindeparlament als ‚Brutstätte der Demokratie‘ kann nur dann funktionieren, wenn das Engagement der ehrenamtlich gewählten Volksvertreter tatsächlich auf fruchtbaren Boden fällt. Wenn die kommunale Handlungsfähigkeit hingegen so niedrig ist, wird anstelle des positiven Brutstätten-Milieus ein negatives Frustrations-Milieu aufgebaut, welches vielfach zu Ohnmacht-Gefühlen der Kommunalpolitiker und gar zu einem leicht transportablen Politik-Verdrossenheits-Gefühl verfestigt wird.

Anforderung: Einerseits muss die inhaltliche Qualität der politischen Arbeit in den Gemeinden erhöht werden und andererseits müssen die Gemeinden rein fiskalisch in die Lage versetzt werden, tatsächlich handlungsfähig zu werden und auch komplizierte, langfristige Entscheidungs- und Investitionsobjekte realisieren zu können.

5.6.4 Wirtschaftsförderung und -beratung

Einige Gemeinden verfügen mit ihren Amtsverwaltungen über einen Ansprechpartner in der Verwaltung, der für Wirtschaftsförderung zuständig ist. I.d.R. wird jedoch auf den jeweiligen Landkreis bzw. auf die seit 2002 agierende Wirtschaftsfördergesellschaft Vorpommern verwiesen. Vor dem Hintergrund der Arbeitslosenzahlen und der notwendigen intensiven Bestandspflege sind diese Strukturen jedoch nicht ausreichend bzw. das Nebeneinander zwischen Landkreis, Gemeinden, Wirtschaftsfördergesellschaft Vorpommern, Wirtschaftsministerium, Landesförderinstitut, weiteren Einrichtungen wie die Pomerania bzw. die EU-Carrefour-Stelle Neue Wege Peene Nord etc. als sehr unübersichtlich zu bezeichnen.

Anforderung: Die Gemeinden müssen in ihrer Rolle als Ansprechpartner für Wirtschaftsförderung v.a. im Bereich Bestandspflege und für die Kleinst- und Klein-Unternehmen aktiv werden können. Dazu gehören auch infrastrukturelle Investitionen, um die notwendigen harten Standortfaktoren anbieten zu können (z.B. Pommerndreieck, Hafententwicklung Vielow, Lubmin).

5.6.5 Standortmarketing

Ein Standortmarketing zur zielgerichteten Anwerbung von Neuansiedlungen wird bislang auf gemeindlicher Ebene nur sehr rudimentär betrieben. Als starker Partner auf regionaler Ebene ist die Wirtschaftsfördergesellschaft Vorpommern seit 2002 aktiv, wobei insbesondere die lokale Untersetzung dieser Aktivitäten noch defizitär ist.

Anforderung: Die zielgerichtete Vermarktung der lokalen Stärken und Standortfaktoren auf überregionaler, nationaler und v.a. internationaler Ebene muss von den Gemeinden in hoher Professionalität wahrgenommen werden. V.a. ein internationales, d.h. auch mehrsprachiges Standortmarketing ist aufgrund der Lage Vorpommerns und einer möglichen Brückenkopffunktion nach Nord- und Osteuropa verstärkt zu forcieren. Dass ein effektives Standortmarketing unter einem gesamtregionalen „Dach“ zu erfolgen hat, ist selbstverständlich. Dieses Dach benötigt jedoch die qualitative Zuarbeit „von unten“, woran es bislang fehlt,²⁷³ was z.B. allein an den deutlich verbesserungsfähigen Internet-Präsentationen der gemeindlichen Ebene abzulesen ist.²⁷⁴

5.6.6 EU-Fördermitteleinwerbung

Die Bedeutung der EU-Fördermittel wird sich durch die perspektivisch zu erwartende fortsetzende Reduktion der öffentlichen Mittel auf gemeindlicher Ebene aber auch auf Landes- und Bundesebene weiter erhöhen.

Anforderung: Nachdem der drohende Verlust des EU-Ziel-1 Gebietes offenbar nicht mehr abzuwenden ist, müssen verstärkt Anstrengungen unternommen werden weitere, z.B. grenzüberschreitende Fördermittel, einzuwerben.

5.6.7 Unternehmensfunktion der Gebietskörperschaft

In einigen ländlichen Gebieten ist die Arbeitsmarktsituation bereits heute derart angespannt, dass auf gemeindlicher Ebene Arbeitslosenquoten über 40% erreicht werden.

Anforderung: Bei einer derart außerordentlichen Situation in Verbindung mit völlig reduzierten privatwirtschaftlichen Arbeitsplatzangeboten, wird die Unternehmenskompetenz der Gemeinden zur wichtigen Möglichkeit für Arbeitsplätze sorgen zu können. Zunächst direkt über das Verwaltungspersonal und über die weiteren Gemeindeangestellten bzw. -arbeiter und indirekt über eine aktive Entwicklungsfunktion, die den Gemeinden zugesprochen wird. Diese zwar absolut gesehen wenigen, aber sicheren Arbeitsplätze können als Kristallisationspunkt für weitere mögliche wirtschaftliche Aktivitäten dienen.

In der Übersicht 6 sind die zuvor definierten notwendigen kommunalen Aufgabenbereiche bzw. Funktionen aufgelistet und im Bestand dargelegt, welche Ebene bzw. welcher Gemeindetyp²⁷⁵ generell die jeweilige Aufgabe wahrnimmt. Daraus werden folgende Probleme ersichtlich:

²⁷³ Vgl. Experteninterview mit dem Geschäftsführer der Wirtschaftsfördergesellschaft Vorpommern im Rahmen der Erarbeitung des Entwicklungskonzeptes Südrand Greifswalder Bodden.

²⁷⁴ Vgl. Heering: Städtetze im Internet, 2003.

²⁷⁵ Vgl. die Einteilung nach Gemeindetypen in Kap. 3.4.

Kommunale Selbstverwaltung muss als sehr relativer Begriff interpretiert werden. Den Typen kreisfreie Großstadt und kreisfreie Stadt gelingt es i.d.R. die hier aufgeführten Aufgaben als solche zu identifizieren und qualitativ anspruchsvoll zu bearbeiten bzw. sich dabei eigenständiger Hilfskonstruktionen zu bedienen, z.B. durch die Gründung von Wirtschaftsfördergesellschaften. – Der erste qualitative Sprung nach unten beginnt bereits bei den Landkreisen, die in ihrer Doppelfunktion als Gebietskörperschaft und Gemeindeverbände v.a. bei der EU-Fördermittelakquise und bei der Unternehmenskompetenz weniger stark eingestuft werden müssen. Diese Qualitätssprünge setzen sich fort und enden bei einer **Mehrheit von amtsangehörigen Gemeinden**, die über

- keine eigene Verwaltung verfügen,
- als Träger von Infrastrukturen kaum eine Rolle spielen,
- keine Wirtschaftsförderung und -beratung initiieren können,
- bestenfalls ein rudimentäres Standortmarketing betreiben,
- kein EU-Fördermittelmanagement realisieren können und
- auch höchstens sehr bescheiden als Unternehmen im ländlichen Raum agieren können.

Als handlungsfähig können Einheiten angesehen werden, die aufgrund ihrer Aufgabewahrnehmung mindestens auf der Ebene „kleinere Kreishauptstadt“ anzusiedeln sind. Eine handlungsfähige Gemeinde sollte in der Lage sein, die ihr gestellten Aufgaben eigenständig und qualitativ hochwertig bearbeiten zu können.

Klar wird ebenfalls, dass allein die Vergrößerung und Verschlinkung der kommunalen Akteure von den amtsangehörigen Landgemeinden hin zu leistungsfähigen Großgemeinden die kommunale Selbstverwaltung steigern wird, da Aufgaben erfüllt werden können, die bislang größtenteils brach liegen.²⁷⁶

²⁷⁶ Dies bestätigen auch die Erfahrungen der Gebiets- und Funktionalreform in NRW. Vgl. Zacharias : Die Entwicklung der kommunalen Aufgaben seit 1975, 1998, S. 273 ff.

Übersicht 6: Ausgewählte kommunale Aufgabenbereiche und deren Wahrnehmung (Status Quo - 2003)

Typ Gebietskörperschaft bzw. Verwaltungstyp	1. Regionale Ebene (RPV)	2. Kreisfreie Großstadt	3. Kreisfreie Stadt	4. Landkreis	5. Kleinere Kreishauptstadt	6. Kleinstadt / Landstadt	7. Amtsfreie Land-gemeinde	8. Amt	9. Amtsangehörige Land-gemeinde	10. Sonstige Ebene
Aufgabenbereiche einer handlungsfähigen Gemeinde										
1. Eingangsportale für Verwaltungsdienstleistungen	—	sehr ausgeprägt	vielfach; oft dezentrale Angebote	ausgewählte Angebote mit relativ breitem Spektrum	ausgewählte Angebote, abhängig von der Einwohnerzahl	in Ansätzen	keine	keine	keine	keine
2. Trägerschaft von Infrastrukturen	nein, aber beginnende Diskussion, z.B. Berufsschulen	vielfach; Leistungübernahme auch für das direkte Umland bzw. darüber hinaus	vielfach; oft dezentrale Angebote	ausgewählte Angebote mit relativ breitem Spektrum	ausgewählte Angebote, abhängig von der Einwohnerzahl	in Ansätzen	z.T. "hochgezonte" Trägerschaften, z.B. Schule	z.T. Träger ohne Trägerschaftsfunktionen	z.T. Kleinräumige interkommunale Konstrukte	z.T. Kleinräumige interkommunale Konstrukte
3. Lokale Entscheidungskompetenz	—	Generell eine abnehmende Entscheidungs- und Finanzierungs-kompetenz. Ausnahmen sind vorhanden, sollten jedoch nicht von der Grundtendenz ablenken.	Generell eine abnehmende Entscheidungs- und Finanzierungs-kompetenz. Ausnahmen sind vorhanden, sollten jedoch nicht von der Grundtendenz ablenken.	Generell eine abnehmende Entscheidungs- und Finanzierungs-kompetenz. Ausnahmen sind vorhanden, sollten jedoch nicht von der Grundtendenz ablenken.	Generell eine abnehmende Entscheidungs- und Finanzierungs-kompetenz. Ausnahmen sind vorhanden, sollten jedoch nicht von der Grundtendenz ablenken.	Generell eine abnehmende Entscheidungs- und Finanzierungs-kompetenz. Ausnahmen sind vorhanden, sollten jedoch nicht von der Grundtendenz ablenken.	Generell eine abnehmende Entscheidungs- und Finanzierungs-kompetenz. Ausnahmen sind vorhanden, sollten jedoch nicht von der Grundtendenz ablenken.	Generell eine abnehmende Entscheidungs- und Finanzierungs-kompetenz. Ausnahmen sind vorhanden, sollten jedoch nicht von der Grundtendenz ablenken.	Generell eine abnehmende Entscheidungs- und Finanzierungs-kompetenz. Ausnahmen sind vorhanden, sollten jedoch nicht von der Grundtendenz ablenken.	Generell eine abnehmende Entscheidungs- und Finanzierungs-kompetenz. Ausnahmen sind vorhanden, sollten jedoch nicht von der Grundtendenz ablenken.
4. Wirtschaftsförderung und -beratung	—	i.d.R. ausgeprägt; abhängig von der Einwohnerzahl	vorhanden	z.T. vorhanden	vorhanden	z.T. vorhanden	selten vorhanden	selten vorhanden	—	—
5. Standortmarketing	qualitativ differierende Regionalmarktansätze	eigenständig sowie im regionalen Verbund	vorhanden, aber nicht so intensiv wie bei 2 bzw. 3	z.T. vorhanden	z.T. vorhanden	selten vorhanden	sehr selten; qualitativ oft verbesserungsbedürftig	sehr selten; qualitativ oft verbesserungsbedürftig	z.T. überkreislische Konstrukte, z.B. WiFöG Vorpostern	z.T. überkreislische Konstrukte, z.B. WiFöG Vorpostern
6. EU-Fördermitteleinwerbung	in Ansätzen	vorhandene Strukturen	vorhanden, aber nicht so intensiv wie bei 2 bzw. 3	selten vorhanden	selten vorhanden	sehr selten vorhanden	sehr selten vorhanden	sehr selten vorhanden	z.T. über halböffentliche Vereinsstrukturen	z.T. über halböffentliche Vereinsstrukturen
7. Unternehmensfunktion der Gebietskörperschaft (Beschäftigte, Finanzausstattung)	—	ausgeprägt	vorhanden, aber nicht so intensiv wie bei 2 bzw. 3	aufgrund der Kreissitzfunktion vorhanden	aufgrund der Kreissitzfunktion vorhanden	gering	sehr gering	sehr gering	lediglich in Ausnahmefällen	z.T. kommunale Beschäftigungsgesellschaften, aber mit abnehmender Wirkung
	Insgesamt stark abhängig von der Einwohnerzahl sowie den Beschäftigten und den Finanzressourcen. Tendenz: Weitere Schwächung aufgrund der desolaten kommunalfiskalischen Situation.									

6 Handlungsempfehlungen für regionale Kooperationen in Vorpommern

6.1 Etablierte Zielvorgaben und -vorstellungen

Als Zwischenstand der Gemeindegebietsreformen in Ostdeutschland hält J. Franzke drei Modelle fest, die umgesetzt wurden bzw. zukünftig umgesetzt werden sollen:²⁷⁷

1. Bildung von großen Einheitsgemeinden als leistungsstärkste Form kommunaler Selbstverwaltung.
2. Präferenzierung des Amtsmodells, wenn Einheitsgemeinden aus politischen Gründen nicht umgesetzt werden.
3. Maßvolle Eingemeindungen von Umlandgemeinden in größere Städte zur Milderung des Stadt-Umland-Problems.

Dabei betont J. Franzke, dass durch diese maßvollen Eingemeindungen die Stadt-Umland-Problematik nicht nachhaltig gelöst, sondern lediglich gemildert würden.

Dem Diskussionsprozess über eine Verwaltungs- und Gebietsstrukturreform in Mecklenburg-Vorpommern wird generell nicht zu unrecht eine Abstinenz der Wissenschaft²⁷⁸ unterstellt. So wurde z.B. das Eckpunktepapier der Landesregierung zur Verwaltungsstrukturreform ohne eigenständige wissenschaftliche Grundlage erstellt. Ebenfalls erfolgten auch vorherige Entscheidungen, wie die Anhebung der Regeleinwohnerzahl der Ämter von 5.000 auf 6.000 Einwohner im Rahmen der sog. kostensenkenden Strukturmaßnahmen lediglich aufgrund „der abstrakten Prämisse, dass Verwaltungseinheiten bis zu einem gewissen Grade effizienter arbeiten, wenn sie größer sind“²⁷⁹ und ohne konkrete gutachterliche Basis, wie das Innenministerium auf Nachfrage der Enquetekommission eingestehen musste. Dabei liefert selbst eine simple Broschüre des Brandenburger Innenministeriums Modellrechnungen, die belegen, dass die Verwaltungskosten kleinerer Ämter höher sind als die größerer Ämter.²⁸⁰ – Konsequenz dieser fehlenden wissenschaftlichen Basis ist die leichte Angreifbarkeit und die Politisierung der Diskussion. So kann z.B. der Amtsvorsteher des Amtes Röbel-Land in einem Schreiben an die Enquetekommission ebenfalls ohne zuverlässige Empirie die pauschale Behauptung aufstellen, dass größere Verwaltungseinheiten nicht leistungsfähiger und flexibler arbeiten als kleinere und sich damit aus der Notwendigkeit der Diskussion verabschieden.²⁸¹

²⁷⁷ Franzke: Gemeindegebietsreform im Osten Deutschlands, 2001, These 8.

²⁷⁸ Vgl. Landkreistag M-V: Positionspapier zur Verwaltungsreformdiskussion in M-V, 2002, S. 13.

²⁷⁹ Innenministerium M-V: Schriftverkehr an den Vorsitzenden der Enquetekommission Zukunftsfähige Gemeinden M-V vom 19.04.2001, S. 1f.

²⁸⁰ Ministerium des Innern des Landes Brandenburg: Starke Gemeinden für Brandenburg, 2000, S. 11 f.

²⁸¹ Vgl. Amt Röbel-Land: Der Amtsvorsteher im Schreiben an die Enquetekommission vom 04.04.2001, S. 2.

Die starke Betonung allein verwaltungsökonomischer Argumente ist ein weiterer Kritikpunkt an dem Diskussionsprozess zur Verwaltungs- und Strukturreform. Weitere gemeindliche Funktionen werden dabei außer acht gelassen, z.B. die Fähigkeit der überregionalen politischen Interessenwahrnehmung, die gemeindlichen Organisationsstrukturen in den benachbarten Regionen und Staaten, also die direkten Konkurrenten auf gemeindlicher Ebene, die Effektivität der Fördermitteleinwerbung auf europäischer Ebene bzw. generell der Attrahierung von externem Kapital. Allein diese Beispiele zeigen, dass sich eine Verwaltungs- und Strukturreform nicht nur auf reine Verwaltungsökonomie reduzieren sollte.

Nachfolgend werden wesentliche Berichte, Stellungnahmen und Positionspapiere kurz vorgestellt und zusammenfassend ausgewertet.

6.1.1 Landesregierung und Enquetekommission

Der Bericht der Enquetekommission Zukunftsfähige Gemeinden Mecklenburg-Vorpommern orientiert sich sehr stark an der Bestandserhaltung. Der erste Beschluss sichert den bereits freiwillig fusionierten Gemeinden Bestandsschutz zu, unabhängig davon, ob diese Fusionen aus räumlich-funktionalen und planerischer Sicht sinnvoll geschnitten sind oder nicht.²⁸² – Ebenfalls direkt zu Beginn des Berichts wird präambelartig die vorgegebene Struktur der Kommunalverfassung mit den amtsangehörigen und amtsfreien Gemeinden des kreisangehörigen Raumes als eine bewährte Struktur dargestellt, die auch zukünftig beibehalten und weiter ausgestaltet werden soll.²⁸³ – In den weiteren Empfehlungen kommt es dann zu einigen ‚quantitativ-kosmetischen‘ Korrekturen, die Strukturen bleiben dabei völlig unangetastet. Die wesentlichen Aussagen werden hier wortwörtlich übernommen, um größtmögliche Authentizität zu gewährleisten:

Zu den Amtsverwaltungen:

- *„In Zukunft soll eine amtsangehörige Gemeinde über mindestens 500 Einwohner verfügen.“²⁸⁴*
- *„Ämter sollen zukünftig in der Regel 8.000 Einwohner und mehr haben, mindestens jedoch über 6.000 Einwohner verfügen.“²⁸⁵*
- *„Ein Amtsbereich sollte nicht mehr als 10 amtsangehörige Gemeinden umfassen.“²⁸⁶*

²⁸² Das Beispiel der fusionierten Gemeinde Süderholz mit den Ortsteilen Griebenow und Bartmannshagen, die eindeutig auf die nahegelegenen Städte Greifswald bzw. Grimmen ausgerichtet sind, verdeutlicht das Problem. Ein weiteres Beispiel ist die Großgemeinde Marlow, die sich räumlich-funktional betrachtet in unterschiedlichen Teilgebieten nach Ribnitz-Damgarten, Bad-Sülze und Sanitz orientiert.

²⁸³ Vgl. Landtag M-V: Zukunftsfähige Gemeinden, 2002, S. 8.

²⁸⁴ Landtag M-V: Zukunftsfähige Gemeinden, 2002, S. 8.

²⁸⁵ Landtag M-V: Zukunftsfähige Gemeinden, 2002, S. 9.

²⁸⁶ Landtag M-V: Zukunftsfähige Gemeinden, 2002, S. 11.

Eine Realisierung dieser Richtwerte würde die hauptamtlichen Kommunalverwaltungen um 30-33 verringern, so dass neben den 18 Kreisverwaltungen etwa 140 gemeindliche Verwaltungseinheiten übrig blieben.²⁸⁷

Zur Stadt-Umland-Problematik:

Während im Vorwort des Berichtes vom Kommissions-Vorsitzenden Heinz Müller noch eine „kollegiale und solidarische“²⁸⁸ Arbeitsatmosphäre festgestellt wurde, ist im nachfolgenden Teilbericht zur Stadt-Umland-Problematik in der Einleitung von einer „kontrovers geführten Diskussion in der Arbeitsgruppe“²⁸⁹ die Rede.

Zwar stellt die Arbeitsgruppe eine unterentwickelte und verbesserungsbedürftige Zusammenarbeit zwischen den kreisfreien Städten und den jeweiligen Gemeinden des Umlandes fest,²⁹⁰ doch sind die Diskussionsergebnisse sehr unverbindlich und bleiben ohne nachhaltige Forderungen nach strukturellen Änderungen. Strukturveränderungen werden lediglich als Drohpotenzial bei nicht funktionierender Kooperation eingesetzt:

- *„Nach mehrheitlicher Auffassung der Mitglieder der Arbeitsgruppe „Stadt-Umland-Beziehung“ ist eine Eingemeindung gegen den Willen der Betroffenen kein Weg zur Lösung der bestehenden Probleme. Die interkommunalen Kooperationsmöglichkeiten sind weiter auszubauen und erst, wenn alle Möglichkeiten erschöpft sind bzw. scheitern, sollte über eine mögliche Eingemeindung diskutiert werden.“²⁹¹*
- *„Nach mehrheitlicher Auffassung der Mitglieder der Arbeitsgruppe werden die Lösungsansätze der Stadt-Umland-Beziehungen in engen und qualitativ besseren Kooperationsbeziehungen gesehen. Dabei stehen sowohl der Status der kreisfreien Städte als auch die Weiterentwicklung der Landkreise auf dem Prüfstand fortführender notwendiger Untersuchungen.“²⁹²*
- *„Die Eingemeindung von Umlandgemeinden in die Städte stellt generell keinen Lösungsansatz dar.“²⁹³*
- *„Die Aufhebung der Kreisfreiheit einzelner Städte zu Gunsten von Landkreisen stellt generell keine Lösung der Stadt-Umland-Beziehungen im engeren Sinne dar.“²⁹⁴*

Für Stadt-Umland-Beziehungen im kreisangehörigen Raum bei den raumbedeutsamen Planungen werden engere Kooperation und die Erarbeitung von Gebietsentwicklungsplänen gefordert.²⁹⁵ Bei der Vorhaltung gemeindlicher Einrichtungen sollen durch Anreizsysteme

²⁸⁷ Vgl. Landkreistag M-V: Positionspapier zur Verwaltungsreformdiskussion in M-V, 2002, S. 4.

²⁸⁸ Landtag M-V: Zukunftsfähige Gemeinden, 2002, S. 6.

²⁸⁹ Landtag M-V: Zukunftsfähige Gemeinden, 2002, S. 16.

²⁹⁰ Landtag M-V: Zukunftsfähige Gemeinden, 2002, S. 17.

²⁹¹ Landtag M-V: Zukunftsfähige Gemeinden, 2002, S. 74.

²⁹² Landtag M-V: Zukunftsfähige Gemeinden, 2002, S. 74.

²⁹³ Landtag M-V: Zukunftsfähige Gemeinden, 2002, S. 17.

²⁹⁴ Landtag M-V: Zukunftsfähige Gemeinden, 2002, S. 17.

²⁹⁵ Vgl. Städteverband Schleswig-Holstein: Gutachten zur Stadt-Umland-Problematik, 2001. - Diese Gebietsentwicklungspläne beruhen auf das o.g. Gutachten des schleswig-holsteinischen Städteverbandes. Nachdem in M-

sinnvolle Strukturen erzielt werden, wobei explizit erwähnt wird, dass in allen Bereichen der Daseinsvorsorge ist „eine gesetzliche Verpflichtung zu mehr Kooperation denkbar“²⁹⁶ ist.

Beziehungen zwischen Landkreisen und kreisfreien Städten:

Der Bericht verweist positiv auf teilweise schon geregelte Abstimmungen und nennt das Beispiel ÖPNV mit der gesetzlich verankerten Abstimmungspflicht im §7 Abs. 4 ÖPNVG M-V. Dabei zeigt gerade der ÖPNV mit den abzustimmenden Nahverkehrsplänen wie wirkungslos die Abstimmungspflicht tatsächlich blieb. Ein Verkehrsverbund nach Rostocker Vorbild ist in Vorpommern zwar schon lange in der Diskussion, allerdings für die Pendler und Touristen bislang ohne verwertbare Ergebnisse.

Insgesamt wird hier das Kooperationsprinzip proklamiert, wobei bei einem Scheitern der freiwilligen Kooperation mit einer gesetzlichen Verpflichtung gedroht wird.²⁹⁷

Anforderungen aus Sicht der Raumordnung und Landesplanung:

Die Zielstellungen für zukunftsfähige Gemeindestrukturen in M-V umfassen aus der Perspektive des Ministeriums für Arbeit, Bau und Landesentwicklung vier Punkte:²⁹⁸

1. Die Gemeindestrukturen müssen sich auf einen gemeinsamen Funktionsraum beziehen.
2. Weitgehend geschlossene Gemeindegebiete bzw. kommunale Verwaltungseinheiten, d.h. ohne Enklaven bzw. Exklaven.
3. Sowohl Fläche und Bevölkerung sind bei der Festlegung von Schwellenwerten einzubeziehen.
4. Räumliche Sondersituationen, z.B. Insellagen sind zu berücksichtigen.

Zu den Stadt-Umland-Problemen:

Das Ministerium weist darauf hin, dass es enge funktionale Verflechtungen zwischen größeren Städten und deren Umlandgemeinden gibt, wobei die Verwaltungsgrenzen diese Verflechtungen nur noch bedingt berücksichtigen würden. Ferner spricht es sich für Eingemeindungen aus, wenn die „Verflechtungsintensität ein bestimmtes Maß (sehr hoher Abstimmungs- und Koordinierungsbedarf)“²⁹⁹ erreicht, wobei einschränkend vermerkt wird, dass objektive Bewertungskriterien für die Verflechtungsintensität nicht vorliegen. Es bleibe immer auch eine politische Bewertung.³⁰⁰

V Anfang der 90er Jahre die Gebietsstruktur und das Ämtermodell aus Schleswig-Holstein übernommen wurde, werden nunmehr die kooperativen Instrumente zur Behandlung der Schwachstellen dieser Struktur ebenfalls in die Diskussion eingeführt.

²⁹⁶ Landtag M-V: Zukunftsfähige Gemeinden, 2002, S. 19.

²⁹⁷ Vgl. Landtag M-V: Zukunftsfähige Gemeinden, 2002, S. 21.

²⁹⁸ Vgl. Ministerium für Arbeit und Bau M-V: Gemeindestrukturen in M-V, 2000, S. 3.

²⁹⁹ Ministerium für Arbeit und Bau M-V: Gemeindestrukturen in M-V, 2000, S. 6.

³⁰⁰ Ministerium für Arbeit und Bau M-V: Gemeindestrukturen in M-V, 2000, S. 8.

Der Vorschlag der Enquetekommission in den Stadt-Umland-Bereichen Gebietsentwicklungspläne zu erarbeiten und diese auch in das Landesplanungsgesetz zu integrieren, wird vom Ministerium für Arbeit und Bau ausdrücklich unterstützt.³⁰¹

Auf Grundlage eines Kabinettsbeschlusses vom 24.06.2003 wurde das Ministerium für Arbeit, Bau und Landesentwicklung M-V beauftragt, neben dem 4-Kreis-Modell Alternativen zu entwickeln. Dabei wurden ausgehend von den Polen Status Quo und dem 4-Kreis-Modell vier weitere mögliche Kreisabgrenzungen als Grundmuster entwickelt und nach folgenden Prüfkriterien bewertet:

- *„Passfähigkeit zu den Verflechtungsbereichen der Oberzentren,*
- *Ortsnähe bei der Wahrnehmung von Kreisaufgaben, die diese erfordern (mit Hinweis auf ggf. mögliche Kompensation durch Übertragung auf Mittelzentren),*
- *Effiziente Wahrnehmung von Kreisaufgaben, die dafür Strukturen regionalen Zuschnitts bedürfen (mit Hinweis auf eine ggf. mögliche Kompensation durch Übertragung auf höhere Kommunalverbände),*
- *Übertragung von staatlichen Aufgaben unterer Landesbehörden ohne Effizienzverlust,*
- *Anzahl der Kreise, die die Einwohnermindestgröße nicht erreichen,*
- *Homogenität der Kreisstrukturen,*
- *Gute Erreichbarkeit der Kreissitze.“*³⁰²

Die Erläuterungen zu den Prüfkriterien verdeutlichen nochmals, dass eine Parallelität von Kreis- und Gemeindegebietsreform nicht verfolgt wird, man stützt sich weiterhin auf die bestehenden Amtsstrukturen. Die Konsequenz daraus sind leistungsschwache gemeindliche Einheiten. Dies wird im Papier des Ministeriums für Arbeit, Bau und Landesentwicklung eindeutig als Schwachstelle identifiziert: „Aus Effizienzgründen bietet sich aber eine Übertragung von Aufgaben, die beim Kreis verbleiben und einer relativen Ortsnähe bedürfen, auf die Ämter und amtsfreien Gemeinden nicht an, da dann Aufgaben, die derzeit von 18 Behörden wahrgenommen werden, auf ca. 130 – 170 Verwaltungen übertragen würden.“³⁰³ Als Empfehlung zum weiteren Vorgehen wird dieses Defizit aufgegriffen und eine Prüfung der bestehenden kleinteiligen Gemeindestruktur angemahnt: „... sollte vertiefend geprüft werden, (...) ob Großkreise eine Maßstabsvergrößerung der Gemeindeebene, über die Vorstellungen der Enquetekommission hinaus, erforderlich machen.“³⁰⁴

³⁰¹ Vgl. Ministerium für Arbeit und Bau: Schriftverkehr an die Enquetekommission vom 10.04.2002, S. 1.

³⁰² Ministerium für Arbeit, Bau und Landesentwicklung M-V: Verwaltungsreform in M-V, 2003, S. 2.

³⁰³ Ministerium für Arbeit, Bau und Landesentwicklung M-V: Verwaltungsreform in M-V, 2003, S. 4.

³⁰⁴ Ministerium für Arbeit, Bau und Landesentwicklung M-V: Verwaltungsreform in M-V, 2003, S. 5.

Zu den empfohlenen Modellen:

Modell 12+3: Das Status Quo-Modell geht bereits von Einkreisungen der kleineren kreisfreien Städte Wismar, Greifswald und Stralsund aus und benennt diese dann zum jeweiligen Kreissitz.

Modell 9+2: Auf Grundlage der derzeitigen Kreisstrukturen werden die kreisfreien Städte Neubrandenburg, Wismar, Greifswald und Stralsund eingekreist; einwohnerschwache Landkreise werden zusammengefügt und in diesen neuen Landkreisen werden die zentral liegenden Städte Kreissitz. Für Vorpommern bedeutet dieses Modell – ohne Bewertung – strukturell zwei Landkreise (NVP+RÜG+HST und OVP+UER+HGW) und für Greifswald neben dem Verlust der Kreisfreiheit auch den Verlust des Kreissitzes, da jener in Anklam liegen soll.

Modell 8+2: Einkreisung der Städte Neubrandenburg, Wismar, Greifswald und Stralsund, Eingemeindungen für Schwerin und Rostock bei gleichzeitiger funktionsräumlicher Optimierung der Landkreisgrenzen und Zusammenfassung einwohnerschwächerer Landkreise. Für den Ostteil des Landes bedeutet dies eine deutliche Abwertung der kreisfreien Städte, da diesen keine Eingemeindungen zugesprochen werden, stattdessen aber die Kreisfreiheit verlieren. Unter funktionsräumlichen Aspekten würde zwar der Mittelbereich Demmin in den Landkreis Greifswald/Ostvorpommern ebenso wie die Gemeinde Süderholz eingegliedert werden. Gleichzeitig erlaubt sich eine „funktionsräumliche Optimierung“ jedoch eine aufgewertete Kreisgrenze direkt durch das B-Plan-Gebiet des Pommerndreiecks (bisherige Gemeindegrenze Süderholz – Grimmen), eine Kreisgrenze zwischen dem Standort des Kreiskrankenhauses Grimmen auf Fläche der Gemeinde Süderholz (Ortsteil Bartmannshagen) und darüber hinaus eine weitere Trennung der Stadt-Umland-Region Stralsund – Grimmen – Greifswald als wirtschaftlichen Kernbereich der Planungsregion Vorpommern.

Modell 4+0: Vier große Regionalkreise auf Basis der bestehenden Kreisstruktur. Alle kreisfreien Städte werden eingekreist, im Regionalkreis Vorpommern soll Stralsund Kreissitz werden.

Das Ministerium formuliert folgende Stärken und Schwächen der Modelle:

	Stärken	Schwächen
12+3	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Sehr geringe Veränderungen ggb. der heutigen Kreisstruktur. ▪ Die Kreisverwaltungen sind gut erreichbar. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 9 der 15 Kreise erreichen die zugrundegelegten Mindesteinwohnerzahlen nicht. ▪ Die Kreisstrukturen sind nicht homogen. ▪ Die Bildung höherer Kommunalverbände ist erforderlich.
9+2	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Relativ geringe Veränderungen gegenüber der heutigen Kreisstruktur. ▪ Einwohnerschwache Kreise werden zusammengefasst. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 4 der 11 Kreise erreichen die zugrundegelegten Mindesteinwohnerzahlen nicht. ▪ Z.T. ergeben sich große Entfernungen zu den Kreissitzen. ▪ Die Bildung höherer Kommunalverbände ist erforderlich.
8+2	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Die Kreisstrukturen nehmen funktionsräumliche Verflechtungen auf. ▪ Die 2 größten Städte des Landes werden durch Eingemeindungen gestärkt und zugleich werden deren Stadt-Umland-Probleme gemindert. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Z.T. ergeben sich große Entfernungen zu den Kreissitzen. ▪ Die Bildung höherer Kommunalverbände ist erforderlich.
4+0	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Alle Kreise erreichen ausreichende Einwohnerzahlen. ▪ Die Kreisstrukturen entsprechen den funktionsräumlichen Verflechtungen. ▪ Die Bildung höherer Kommunalverbände ist nicht erforderlich. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Es gibt eine sehr hohe Anzahl an Gemeindeverwaltungen je Kreis (Kontrollspanne). ▪ Es ergeben sich große Entfernungen zu den Kreissitzen.

In der darauffolgenden politischen Diskussion sind noch weitere Varianten hinzugekommen, insbesondere das sog. 5-Kreis-Modell. Demnach sollen analog zum ‚Modell 4+0‘ die Grenzen der Planungsregionen auch die Grenzen der Großkreise definieren. Lediglich in Vorpommern wird von diesem Prinzip abgewichen. Vorpommern soll in zwei Kreise aufgeteilt werden: Ein Kreis nördliches Vorpommern (Rügen, Stralsund und Nordvorpommern) und ein Kreis südliches Vorpommern (Greifswald, Ostvorpommern und Uecker-Randow).

Für Vorpommern wäre eine solche Konstellation extrem problematisch. So wurde die ohnehin schon wirtschaftsschwache Region in der Konkurrenz mit den anderen Regionen des Landes weiter geschwächt, das Ziel einer inhaltlich einheitlichen und überzeugenden Außerdarstellung in der Landespolitik wäre verfehlt. Auch die mit einer aufgewerteten Kreis-

grenze manifestierte Trennung der wirtschaftlichen Kernregion Stralsund - Grimmen - Greifswald in der Region Vorpommern wäre sehr schadhaft und bar jeglicher Logik.³⁰⁵

Bislang ist die Abgrenzungsfrage noch ungeklärt. Im Landtag wurde am 12.05.2004 zwar eine Grundkonzeption für die Verwaltungsreform beschlossen. Aber eine abschließende Aussage zur Anzahl und zum räumlichen Zuschnitt der Landkreise ist bewusst nicht getroffen worden.³⁰⁶ Die Verunsicherung auf Kreis- und Gemeindeebene bleibt also bestehen.

Positionspapier der CDU-Landtagsfraktion

In der Einleitung des Positionspapiers zur Verwaltungs- und Gemeindestrukturreform folgt die Eingrenzung des Themas auf „wirtschaftliche Verwaltungsstrukturen“ als Zielstellung. Dies scheint vor dem Hintergrund der aufgezeigten Probleme zu kurz gegriffen.

Das Fazit des Positionspapiers - „Gesetzliche Eingriffe in die Gemeindestruktur zur Schaffung größerer Gemeindeeinheiten sind nicht notwendig!“³⁰⁷ - verdeutlicht eine Beharrungsstrategie. Selbst die Klein- und Kleinstgemeinden unter 500 Einwohnern - die laut Enquete-Kommission zu größeren Gemeinden zusammengelegt werden sollen - sind nach dem CDU-Positionspapier ausdrücklich lebensfähig und zur Bewahrung des „Identitätsempfindens der Bürger“³⁰⁸ auch sinnvoll. Ferner sieht das Positionspapier auch keine Notwendigkeit, diese Klein- und Kleinstgemeinden zusammenzulegen, da sie die pflichtigen kommunalen Aufgaben ohnehin „überwiegend nicht mehr selbst, sondern im Verbund erfüllen und damit ihre Investitions- und Verwaltungskraft bereits gebündelt haben.“³⁰⁹ - Gemeint ist hier die Aufgabenübertragung auf Ämter, Schulverbände sowie Zweckverbände.

Damit spricht sich das Positionspapier gegen große amtsfreie Gemeinden aus und wählt den Status Quo als Zukunftsperspektive. Interessant und symptomatisch für zahlreiche Diskussionsbeiträge ist, dass bei den Schlussfolgerungen u.a. auf die Schaffung von leistungsfähigen, sparsamen und wirtschaftlichen Ämterverwaltungen gepocht wird, - eine Konkretisierung dieser Attribute offenbar aufgrund eigener Unklarheit, dem Innenministerium überlassen wird.³¹⁰

Diese Argumentationsrichtung wird flankiert von einzelnen Stellungnahmen „Betroffener“, z.B. der Bürgermeister des Amtes Ueckermünde-Land, die sich ebenfalls in einem Positionspapier für die Beibehaltung der bisherigen Strukturen stark machen: „Das Ergebnis (von Fusionen, MH) wären weitere Politikverdrossenheit, Verlust an Demokratie, Abbau des ge-

³⁰⁵ Vgl. auch die Ausführungen in Kap. 3.2 und in Kap. 5.2.2 Exkurs1: Pommerndreieck.

³⁰⁶ Vgl. OZ: „Kreisreform auf den Weg gebracht“, 13.05.2004.

³⁰⁷ CDU-Landtagsfraktion: Positionspapier zur Verwaltungs- und Gemeindestrukturreform, 2001, S. 3.

³⁰⁸ CDU-Landtagsfraktion: Positionspapier zur Verwaltungs- und Gemeindestrukturreform, 2001, S. 2.

³⁰⁹ CDU-Landtagsfraktion: Positionspapier zur Verwaltungs- und Gemeindestrukturreform, 2001, S. 3.

³¹⁰ CDU-Landtagsfraktion: Positionspapier zur Verwaltungs- und Gemeindestrukturreform, 2001, S. 7.

rade in den letzten Jahren wachsenden Gemeinschaftsgefühls und damit auch ein Rückgang an Lebensqualität.“³¹¹

„Eckpunkte-Papier“ der Landesregierung / Innenministerium

Das sogenannte „Eckpunkte-Papier“ der Landesregierung vom 21.01.2003 geht in seinen Zielstellungen von

- mehr Bürgernähe und Bürgerfreundlichkeit,
- weniger Bürokratie,
- Leistungsfähigkeit des Personals und der Organisation und
- kostengünstige Aufgabenerledigung

aus.³¹² Erreicht werden sollen diese Ziele vornehmlich mit einer Gebietsreform auf der Kreisebene, indem anstelle der zwölf Landkreise und vier kreisfreien Städte nunmehr vier Regionalkreise treten sollen, die in ihrer Abgrenzung den bisherigen Planungsregionen entsprechen sollen. Ausnahme dieses Abgrenzungsprinzips ist die Planungsregion Vorpommern, denn hier soll der südöstliche Landkreis Uecker-Randow dem neuen Regionalkreis Mecklenburgische Seenplatte zugerechnet werden.

Neben der Kreisgebietsreform sollen Maßnahmen der Deregulierung in Kombination mit einer Funktionalreform für die Erreichung der formulierten Ziele sorgen. Eine Reform auf gemeindlicher Ebene ist nicht vorgesehen, so erfahren die bestehenden Ämter und amtsfreien Gemeinden in ihrer sehr kleinteiligen Struktur und mit allen bereits aufgeführten Defiziten eine Aufwertung, zumal abschließend angedeutet wird, dass die Intensität der Aufgabenübertragung von der Leistungsfähigkeit der Gemeinden und Ämter abhängt. Demnach ist es durchaus möglich, dass bei der Bewahrung des organisatorischen Status quo auf gemeindlicher Ebene keine Aufgabenübertragung stattfinden kann und eine Funktionalreform mit dem Ziel einer Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung³¹³ somit an strukturell vorgegebenen Hindernissen scheitert.

Die Beibehaltung der Ämterebene ist mit der Zielstellung gekoppelt, sehr kleine Verwaltungsämter (unter 6.000 Einwohner) durch Ämterfusionen zu vergrößern, um die Ämter tatsächlich als „Eingangportal für den Bürger zur öffentlichen Verwaltung“³¹⁴ nutzen zu können. Als inhaltliche Untersetzung des Eckpunktepapiers und der Diskussionen zur Funktionalreform wurde durch das Innenministerium ein „Leitbild für die Zuordnung kommunaler Aufgaben“³¹⁵ erarbeitet, in dem diese Ämterprivilegierung nochmals festgeschrieben wird. Gleichzeitig wird die Zielstellung „Orts- und Bürgernähe“ dadurch konkretisiert, dass

³¹¹ Amt Ueckermünde-Land, Der Amtsvorsteher: Positionspapier der Gemeinden des Amtes Ueckermünde-Land, 2001, S. 1.

³¹² Vgl. Landesregierung M-V: Eckpunkte zur Reform der öffentlichen Verwaltung, 2003, S. 12-13.

³¹³ Vgl. Landesregierung M-V: Eckpunkte zur Reform der öffentlichen Verwaltung, 2003, S. 14.

³¹⁴ Landesregierung M-V: Eckpunkte zur Reform der öffentlichen Verwaltung, 2003, S. 12.

³¹⁵ Vgl. Innenministerium M-V: Leitbild für die Zuordnung kommunaler Aufgaben, 2003.

die „zumutbare räumliche Entfernung des Amtes von seinen Bürgern“³¹⁶ möglichst nicht über 30 km liegen soll. Die Verlagerung von Aufgaben vom Landkreis auf die Amtsverwaltungen wird aufgrund der limitierten Mitarbeiterzahl und der fehlenden Spezialkenntnisse in den Amtsverwaltungen sehr zurückhaltend beurteilt.

Als Angebot für die bislang kreisfreien Städte, die im Rahmen der Kreisgebietsreform den Status der Kreisfreiheit aufgeben müssten, wird eine „Privilegierung großer kreisangehöriger Städte“³¹⁷ im Leitbild formuliert. Diese Privilegierung soll grundsätzlich jedoch nur zur Herstellung größerer Bürgernähe dienen und gilt für Städte ab 30.000 Einwohner. Ob diese Privilegierung die Erhaltung verwaltungstechnischer Dienstleistungen, die bislang von den kreisfreien Städten angeboten werden, beinhaltet, wird nicht geklärt. Ebenso wird nicht geklärt, ob das 1996 eingeführte Drei-Säulen-Modell im Rahmen der FAG-Zuweisungen³¹⁸ erhalten bleibt bzw. wie ein Verlust kompensiert werden könnte.

Die Begründung, weswegen die im Gutachten von J. Hesse herausgearbeitete eminent notwendige konsequente Gemeindegebietsreform weder von der Enquetekommission noch von dem Eckpunktepapier der Landesregierung aufgegriffen wurde, liefert der Gutachter gleich mit: „(...) doch haben die Erfahrungen in Hessen und Nordrhein-Westfalen gezeigt, dass die politischen Verwerfungen einen solchen Kurs (Schaffung von großen Einheitsgemeinden, MH) für die verantwortlichen Akteure kaum lohnend erscheinen lassen.“³¹⁹ – Dass diese Erfahrungswerte nicht ganz richtig sind, zeigt die lange landespolitische Kontinuität der SPD in Nordrhein-Westfalen, dennoch dürfte hiermit sehr genau die Ursache für eine Tabuisierung von großen Einheitsgemeinden bzw. entsprechend das Festhalten an das Ämtermodell formuliert sein. Die politischen Entscheidungsträger fürchten um ihre Basis. Politegoistische Motive werden demnach bislang höher bewertet als aufgebaute Argumentationsketten, bis hin zu politischem Mobbing für Abweichler aus den eigenen Reihen.³²⁰

Die Zwischenergebnisse der seit Februar 2003 arbeitenden Interministeriellen Arbeitsgruppe (IMAG) Funktionalreform zeigen erste Ergebnisse einer Überprüfung, der in den Geschäftsverteilungsplänen der Landesverwaltungs-Ressorts genannten Aufgaben. Diese Überprüfung erfolgt methodisch durch einen schematisierten Erfassungsbogen, der sämtliche Ressortaufgaben auf Verzichtbarkeit für die Landesverwaltung bewertet. Dieses Vorgehen in Kombination mit dem Grundsatz, „dass nur die Aufgaben auf Landesebene zu erfüllen sind, die aus rechtlichen oder aus Gründen der Zweckmäßigkeit, der Effizienz oder der notwen-

³¹⁶ Innenministerium M-V: Leitbild für die Zuordnung kommunaler Aufgaben, 2003, S. 1.

³¹⁷ Innenministerium M-V: Leitbild für die Zuordnung kommunaler Aufgaben, 2003, S. 2.

³¹⁸ Vgl. Meyer: Kommunalrecht, 1998, S. 274.

³¹⁹ Bund der Steuerzahler M-V: Regierungs- und Verwaltungsreform in M-V, 2001, S. 243.

³²⁰ So proklamierte der Vorsitzende der Enquetekommission Zukunftsfähige Gemeinden M-V die Unwählbarkeit einer Parteikollegin, da diese sich in ihrem Wahlbezirk für große Einheitsgemeinden und gegen Ämtermodelle eingesetzt hatte und einen entsprechenden Landesparteitagsantrag gestellt hatte, der erwartungsgemäß abgelehnt wurde.

digen politischen Steuerung dort wahrgenommen werden müssen“³²¹ und prinzipiell eine **Verlagerung** auf die kommunale Ebene bzw. eine **Privatisierung** angestrebt wird, zeigt, wie vehement das allein betriebswirtschaftlich orientierte Spar-Motiv für die **Landesverwaltung** verfolgt wird.

Bestätigt wird diese Vermutung durch die Vorschläge zur Auflösung bzw. Kommunalisierung der Staatlichen Ämter für Umwelt und Natur, der Ämter für Landwirtschaft, der Ämter für Raumordnung und Landesplanung, der Eichämter, der Straßenbauämter etc. ohne gleichzeitig im ganzen Zwischenbericht der IMAG das Stichwort „Konnexitätsprinzip“ lesen zu können. – Problematisch ist weiterhin, dass der Aufgabenüberprüfung zwar als Arbeitshypothese das Vier-Kreis-Modell zu Grunde lag,³²² die gemeindliche Ebene in ihrer Struktur und der damit verbundenen Leistungsfähigkeit aber überhaupt keine Rolle spielte. So konzentriert sich der Zwischenbericht lediglich auf eine Aufgabenverlagerung vom Land auf die Landkreise und auf Privatisierungsmöglichkeiten. Das wirft zwei Problemdimensionen auf:

- Inhaltliche Dimension: Die Gemeinden als wichtige Akteure der Lokal- und Regionalentwicklung bleiben funktional unberücksichtigt.
- Zeitliche Dimension: Neue Herausforderungen für die kommunale Ebene, die bislang noch nicht administrativ in den Geschäftsverteilungsplänen der Landesressorts erfasst sind, bleiben ebenfalls ausgeblendet.

6.1.2 Kommunale Spitzenverbände

Städte- und Gemeindetag Mecklenburg-Vorpommern (StGT MV):

Die Beschlussfassung des StGT MV vom 28.11.2002 zur angekündigten Verwaltungsstrukturreform unterstreicht folgende Verbandsziele:

1. *„Umfassende Funktionalreform mit dem Ziel der Abschaffung von Landesbehörden sowie Verlagerung möglichst vieler Aufgaben vom Land auf die kommunale Ebene*
2. *Deregulierung und Entbürokratisierung, d.h. eine umfassende Überarbeitung der Regelwerke (Gesetze, Verordnungen etc.)*
3. *Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung durch Umwandlung staatlicher Aufgaben in Selbstverwaltungsaufgaben*
4. *Stärkung der kreisangehörigen Städte und Gemeinden durch eine Aufgabenverlagerung von den Landkreisen auf die kreisangehörigen Städte und Gemeinden*
5. *Stärkung der Bürgernähe durch eine bessere Erreichbarkeit der Verwaltungen*
6. *Beachtung des strikten Konnexitätsprinzips bei allen Reformen“*.³²³

³²¹ Innenministerium M-V: Zwischenbericht zum Stand der Vorbereitungen der Funktionalreform, 2003, S. 4.

³²² Vgl. Innenministerium M-V: Zwischenbericht zum Stand der Vorbereitungen der Funktionalreform, 2003, S. 5.

³²³ Städte- und Gemeindetag M-V: Vorstandsbeschluss vom 28.11.2002, 2003, S. 17.

Völlig ungeklärt bleibt, wie die kommunale Ebene aufnahmefähig gemacht werden soll. Eine Veränderung der Gemeindegrößen wird nicht anvisiert. Offenbar soll hier der strukturelle Status Quo festgeschrieben werden, allerdings mit einer deutlichen funktionalen Aufwertung. Ob dieses Modell tatsächlich praktikabel ist, wird vielfach bezweifelt.³²⁴

Der Städte- und Gemeindetag M-V entwirft im Gegensatz zur Größenprivilegierung des Innenministeriums eine aufgabenorientierte Privilegierung der Gemeinden und zieht als Basis dieser Aufgabenorientierung das Zentrale-Orte-Konzept heran. Die Größenprivilegierung würde im Status Quo dazu führen, dass der Süden Mecklenburg-Vorpommerns „generell ohne solche Privilegiertenstädte auskommen“³²⁵ müsste. Ferner würden die Größenunterschiede im Verhältnis von 6,3 zu 1 zwischen Rostock (198.259 Ew) als größter und Güstrow (31.614 Ew) als kleinster solcher Städte im Aufgabenbestand nivelliert werden. - Unabhängig von der Tatsache, dass bei der Auflistung der zentralörtlichen Kategorien der ländliche Zentralort nicht mehr berücksichtigt wird, führt der Bezug auf das statische Zentrale-Orte-Konzept zur Manifestierung der Unterversorgung auch mit qualitativ hochwertigen Verwaltungsdienstleistungen v.a. für den dünn besiedelten ländlichen Raum, der aufgrund seiner Problemlagen jedoch besonderer Aufmerksamkeit bedarf. Interessant ist ferner, dass auch in diesem Modell die Möglichkeit einer Gemeindegebietsreform als Basis einer Funktionalreform und entsprechender Zuordnung von kommunalen Aufgaben gänzlich außen vor gelassen wird.

Ähnlich wie auch das Innenministerium beharrt der Städte- und Gemeindetag M-V auf den Status Quo bei der Ämter- und Gemeindegliederung. Er will keine „über den Beschluss der Enquete-Kommission hinausgehende Strukturänderungen“.³²⁶

Wie schwierig das Stadt-Umland-Problem nach wie vor auf kommunalpolitischer Ebene ist, verdeutlicht der Spagat, den der Städte- und Gemeindetag, dessen Mitglieder sich aus den kreisfreien Städten aber auch aus den kreisangehörigen Gemeinden zusammensetzen, vollführen muss. Der Geschäftsführer des Städte- und Gemeindetages Mecklenburg-Vorpommern benennt diese Schwierigkeit in aller Offenheit,³²⁷ ohne hier jedoch zu klaren Lösungsansätzen zu gelangen. Statt dessen erfolgt ein Rückzug auf die Ergebnisse der politischen Diskussionen der Enquete-Kommission Zukunftsfähige Gemeinden und auf das Regionalkreis-Modell des ehemaligen Greifswalder Oberbürgermeisters Joachim von der Wense,³²⁸ das bereits vor den Landtagswahlen im September 2002 formuliert wurde.

³²⁴ Vgl. Buske: Eckpunktepapier zur Kreisgebietsreform, 2003.

³²⁵ Städte- und Gemeindetag M-V: Leitbild für die Zuordnung kommunaler Aufgaben, 2003, S. 3.

³²⁶ Gemeinde- und Städtetages M-V: Stellungnahme zum Beschluss der Landesregierung „Reform der öffentlichen Verwaltung in Mecklenburg-Vorpommern“, 2003, S. 118.

³²⁷ Thomalla: Kommunen auf die Tagesordnung des neuen Landtages!, 2002, S. 381.

³²⁸ Thomalla: Kommunen auf die Tagesordnung des neuen Landtages!, 2002, S. 381.

Landkreistag Mecklenburg-Vorpommern:

Nach der Ankündigung des Innenministers 4 Regionalkreise für das Land Mecklenburg-Vorpommern einführen zu wollen, positionierte sich der Landkreistag im Dezember 2002 grundsätzlich offen und gesprächsbereit: „Die Landkreise stellen sich den notwendigen Prüfungen für eine neue flächendeckende Gebietsreform und erklären ihre Bereitschaft, diesen Prozess aktiv zu begleiten.“³²⁹

Die Diskussion zur Verwaltungsstrukturreform sollte dabei ebenfalls die begonnene und anstehende Föderalismusdiskussion im Blick haben und bereits heute die kommunale Ebene auf diesen Prozess vorbereiten und entsprechend aufwerten: „Unzweifelhaft dürften Entscheidungen über die Neugliederung der kleineren Bundesländer nicht ohne Rückwirkungen auf die Struktur der kommunalen Ebene bleiben.“³³⁰

Damit wird auch angedeutet, dass es nicht nur um rein verwaltungstechnische Fragestellungen und Optimierungen geht - zumal die Einsparpotentiale im Bereich Personalverwaltung aus Sicht des Landkreistages ohnehin bereits erschöpft sind³³¹ - sondern auch um die Frage der politischen Repräsentanz der bisherigen Gebietskörperschaften in größer werdenden Einheiten.

Im Positionspapier weist der Landkreistag auf die Verknüpfung zwischen Kreisgebietsreform und Gemeindegebietsreform hin.³³² Bei der Schaffung von Regionalkreisen könnte die kleingliedrige Gemeindestruktur der amtsangehörigen Gemeinden nicht aufrechterhalten werden, so dass vom Gesetzgeber deutlich andere Signale ausgehen müssten „als die von der Enquete-Kommission beschlossene „Soll“-Regelung von 500 Einwohnern für eine amtsangehörige Gemeinde.“³³³ Diese Überlegung wird auch nach Veröffentlichung des Eckpunktepapiers der Landesregierung nochmals bekräftigt: „Fakt bleibe, betont Meyer, dass die von Timm ins Gespräch gebrachten Großkreise mit einer Einwohnerzahl von 400.000 und mehr nicht mehr kompatibel seien mit den Ämtergrößen von 6000 bis 8000, wie sie die Enquetekommission des Landtages zu künftigen Gemeindestrukturen empfohlen hätte.“³³⁴

³²⁹ Landkreistag M-V: Positionspapier des Landkreistages M-V zur Verwaltungsreformdiskussion in M-V, 2002, S. 21.

³³⁰ Landkreistag M-V: Positionspapier des Landkreistages M-V zur Verwaltungsreformdiskussion in M-V, 2002, S. 9.

³³¹ Landkreistag M-V: Positionspapier des Landkreistages M-V zur Verwaltungsreformdiskussion in M-V, 2002, S. 9.

³³² Landkreistag M-V: Positionspapier des Landkreistages M-V zur Verwaltungsreformdiskussion in M-V, 2002, S. 18.

³³³ Landkreistag M-V: Positionspapier des Landkreistages M-V zur Verwaltungsreformdiskussion in M-V, 2002, S. 20.

³³⁴ Nordkurier: „Reform der Verwaltung bleibt Zankapfel“, 22./23.02.2003.

In der Reaktion auf das Eckpunktepapier wird v.a. die defizitäre Situationsanalyse kritisiert, die „eine umfassende Landkreisneuordnung in keiner Weise“³³⁵ rechtfertige. Das grundsätzliche Ziel, mehr staatliche Aufgaben auf die künftigen Landkreise zu übertragen wird jedoch unterstützt. Die Parallelität von Kreis- und Gemeindegebietsreform wird weiterhin vehement eingefordert, da erstens die Spanne zwischen kleinster und größter Gemeinde innerhalb der Landkreise zu groß wäre³³⁶ und zweitens das Koordinations- und Kontrollproblem innerhalb des Landkreises nicht lösbar wäre: „Selbst bei konsequenter Umsetzung der Empfehlungen der Enquete-Kommission würden einige der künftigen Landkreise 30 bis 40 hauptamtliche gemeindliche Verwaltungen sowie nach derzeitigem Stand deutlich über 200 selbständige Gemeinden umfassen. Das ist nicht praktikabel.“³³⁷

Zukunftsfähige Regionalstrukturen - Diskussionsvorschlag des ehemaligen Greifswalder Oberbürgermeisters Joachim von der Wense:

Im überarbeiteten Vorschlag „Entwicklung zukunftsfähiger Regionalstrukturen in Mecklenburg-Vorpommern“ wird sehr deutlich eine starke regionale Ebene eingefordert:

„Mittelfristig sind kommunal verfasste, demokratisch legitimierte Planungs- und Entscheidungsinstanzen, bspw. in der Flächennutzungsplanung, in der Wirtschaftsförderung, in der Abwasser- und Abfallentsorgung, der Sozialhilfe, der Schulentwicklungsplanung, des Regionalmarketings sowie im öffentlichen Personennahverkehr anzustreben.

*Voraussetzungen einer solchen Reform städtischer Regionen ist zunächst ein stärkeres Regionalbewusstsein. Ziel darf es nicht sein, eine zusätzliche Verwaltungsebene zu schaffen, sondern z.B. die Aufgaben von Zweckverbänden und Landkreisen in diese neue kommunalverfasste Region zu integrieren.“*³³⁸

Dieser Vorschlag, aus den derzeitigen Planungsregionen Großkreise zu machen, wurde von dem damals noch amtierenden Greifswalder Oberbürgermeister bereits 1998 auf der Regionalkonferenz Vorpommern in Wolgast vorgetragen und letztendlich von der Landesregierung leicht modifiziert im Eckpunktepapier zur Verwaltungsreform aufgegriffen.

6.1.3 Positionen ausgewählter Wirtschaftsvertreter

„Die Landesregierung wird aufgefordert, die geplante Verwaltungs- und Funktionalreform schnell und konsequent umzusetzen.“³³⁹ Die Industrie- und Handelskammern sprechen sich

³³⁵ Landkreistag M-V: Stellungnahme vom 21.01.2003, S. 1.

³³⁶ Z.B. wäre Rostock mit knapp 200.000 Einwohner nahezu 400 mal größer als die kleinen Landgemeinden mit 500 Einwohnern, die dann als unterste Größenordnung noch zulässig wären.

³³⁷ Landkreistag M-V: Stellungnahme vom 21.01.2003, S. 5.

³³⁸ Wense, von der: Entwicklung zukunftsfähiger Regionalstrukturen in Mecklenburg-Vorpommern, Greifswald, 2002.

³³⁹ IHK in Mecklenburg-Vorpommern: Bürokratieabbau jetzt!, 2003, S.3.

für eine Kommunalisierung von Aufgaben aus, wobei möglichst viel auf die gemeindliche Ebene verlagert werden sollte³⁴⁰ und beziehen sich dabei inhaltlich auf die Ergebnisse der Enquetekommission Zukunftsfähige Gemeinden M-V. Eine damit verbundene Strukturveränderung der gemeindlichen Ebene wird allerdings nicht eingefordert und auch nicht thematisiert.

Eine wesentlich kritischere Analyse, verbunden mit weit reichenderen Konsequenzen, formulieren Vertreter der Tourismuswirtschaft und regionaler Verkehrsunternehmen der Insel Usedom.³⁴¹ Die Defizite der Verwaltungsstruktur lassen sich aus Sicht der Unternehmer zu vier Punkten zusammenfassen:

1. Den Amtsverwaltungen fehlt die notwendige Orientierung auf den Tourismus, der als wichtigster Wirtschaftsfaktor der Insel Usedom weder überzeugend anerkannt, noch unterstützend bedient wird („Touristen als störender Faktor“). Beispiel: Tourismus findet zeitlich v.a. an den Wochenenden und Feiertagen statt, - Ordnungsämter sind genau zu jener Zeit nicht zu erreichen.
2. Fehlende Qualität der Verwaltungsdienstleistung aufgrund kleinteiliger Strukturen, z.B. in den Bauämtern. - „Verwaltung überschätzt sich“ - „Ämter sind die falschen Ansprechpartner“
3. Gesamt-insulare Probleme werden durch die kleinteilige Verwaltungsstruktur entweder gar nicht bearbeitet, bzw. bestenfalls aus einer lokalen Perspektive heraus. Beispiele: Überregionale Verkehrsanbindung der Insel, Verkehrs- und Parkleitsystem, einheitliche Denkmalschutzbestimmungen, Schaffung von Fußgängerzonen und Ruhebereichen, Achterwasserradwanderweg.
4. Neben der kleinteiligen Verwaltungsstruktur mit ihren Problemen, ist auch die kleinteilige politische Landschaft mit ihren vielen Stimmen und der fehlenden einheitlichen Stimme für das Management der Insel Usedom als sehr problematisch zu erachten.

Als Konsequenz aus dieser kritischen Situationsanalyse der praktischen Erfahrungen mit den lokalen Verwaltungsdienstleistungen wird festgehalten, dass die fehlende leistungsfähige Verwaltungsstruktureinheit auf Ebene der gesamten Insel Usedom Reibungsverluste für die weitere positive Entwicklung der Tourismuswirtschaft verursacht und somit als Bremse der Regionalentwicklung wirkt.

Auch bestehende interkommunale Allianzen wie der Zweckverband ‚Drei Kaiserbäder‘ werden in ihrer Effektivität nach einer Bilanz von acht Jahren der interkommunalen Arbeit sehr enttäuschend eingestuft. Zwar würde die Lokalpolitik nach außen stets den übergemeindlichen Aspekt betonen, in der kommunalpolitischen Realität sei die verpönte ‚Kirchturnpolitik‘ jedoch nach wie vor das Leitmotiv politischen Handelns.

³⁴⁰ IHK in Mecklenburg-Vorpommern: Bürokratieabbau jetzt!, 2003, S.3.

³⁴¹ Experteninterviews mit Wirtschaftsertretern der Insel Usedom (SCAL-Club) am 20.06.03 in Bansin.

Entgegen der oft vorgetragenen Diskussionsrichtung, zunächst konkrete Aussagen zur Funktionalreform zu erarbeiten, wird von Seiten der Wirtschaft der Hauptaspekt auf strukturelle Fragen und Größenordnungen von Gemeinden gelegt.³⁴²

Als Forderungen wurden in der Diskussion folgende Punkte angemahnt:

- Slogan „Eine Insel – eine Stimme“ als Paradigma der Verwaltungsstrukturreform.³⁴³
- Die bestehenden 28 Gemeinden, sechs Amtsverwaltungen und drei amtsfreien Gemeinden sollten sich zu einer Großgemeinde mit dem Namen „Stadt Usedom“ zusammenschließen, um den o.g. Defiziten sowie Anforderungen (v.a. Verkehr, internationale Kooperation mit Polen, Natur- und Küstenschutz) gerecht zu werden.
- Die Organisationsform Amtsverwaltung mit weiterhin kleinen Gemeinden als Ansprechpartner auf der gemeindlichen Ebene wird abgelehnt, um
 - tatsächlich inselweit agieren zu können um Reibungsverluste zu vermeiden;
 - die notwendige Zusammenlegung der Kommunalhaushalte realisieren zu können;
 - den nach wie vor innerhalb der Amtskonstruktion verhafteten demokratietheoretischen Probleme begegnen zu können.
- Unterhalb der Ebene Großgemeinde „Stadt Usedom“ sollten stadtbezirksähnliche Einheiten installiert werden, um auch weiterhin dezentral politische Willensbildung vor Ort zu ermöglichen und ausgewählte, publikumsnah zu erbringende Verwaltungsdienstleistungen anzubieten (z.B. Einwohnermeldeamt oder Sozialamt, ggf. über PPP). Diese „Stadtteilbezirke“ sollten allerdings nicht mit einem Veto-Recht ausgestattet werden.
- Bestimmte Aufgaben, die von der Kreisebene nicht auf die Ebene der Großgemeinde delegiert werden können, sollten dennoch über mobile Kreisangestellte (fliegende Verwaltung) zu ausgewählten Zeiten auf der Insel angeboten werden.
- Re-Kommunalisierung von Trägerschaften sollte angestrebt werden, z.B. Zweckverband Wasser – Abwasser.

Im Vergleich zu den Stellungnahmen der IHK zeigt sich, dass dieser Forderungskatalog nicht repräsentativ für die Vertreter der Wirtschaft ist, zumal sich der Unternehmerverband Vorpommern zu diesem Thema bislang überhaupt nicht öffentlich artikuliert hat. Die mit praktischen Erfahrungswerten untersetzten Forderungen verdeutlichen jedoch, dass es zumindest lohnenswert gewesen wäre, auch Vertreter der Wirtschaft als Nachfrager nach Verwaltungsdienstleistungen insgesamt viel stärker in die Diskussion zur Verwaltungsstrukturreform zu integrieren. Bezeichnend ist z.B., dass in der Enquetekommission Zukunftsfähige Gemeinden MV das Unternehmertum nicht einbezogen wurde, weder direkt über einzelne Vertreter, noch über Verbandsstrukturen.

³⁴² Zitat Geschäftsführer der UBB am 20.06.03 in Bansin: „Wir brauchen uns nicht über die Verlagerung von Kompetenzen unterhalten, es geht um Strukturen und Größenordnungen!“

³⁴³ Vgl. Rachow: Eine Insel – eine Stimme, 2003, S. 29.

6.1.4 Zusammenfassung

1. Die erneuten Diskussionen³⁴⁴ zur Gemeindegebietsreform, zur Kreisgebietsreform und zur Verwaltungs- und Funktionalreform haben seit Ende der 90er Jahre und spätestens mit dem Beginn der Fusionsprämien zu einer erheblichen Verunsicherung der kommunalen Ebene geführt, die darin gipfelt, dass mit der vom Innenministerium nach der Landtagswahl im September 2002 losgetretenen Diskussion zu den Regionalkreisen nunmehr eine Destabilisierung sämtlicher kommunaler Ebenen erreicht wurde. – Problematisch dabei ist nicht der Diskussionsprozess an sich, sondern die mittlerweile ca. sechs Jahre andauernde Ungewissheit über die zukünftigen Strukturen, die v.a. dadurch ausgelöst wurde, dass insgesamt für die Adressaten der Reform kein schlüssiges Konzept zu erkennen war. Dies mag auch ein Grund sein, weshalb die freiwilligen Fusionen von den Gemeinden fast vollständig boykottiert wurden. Die Konzeptlosigkeit manifestiert sich z.B. am Umgang mit den Ergebnissen der Enquetekommission. – Die wenigen und strukturell harmlosen Beschlüsse wurden mit Beschluss vom 27.07.2002 vom Landtag zustimmend zur Kenntnis genommen.³⁴⁵ Zwei Monate später kam mit den Regionalkreisen eine völlig andere Diskussionsrichtung auf. Welche Konsequenzen dies für die gemeindliche Ebene haben wird, ist bislang immer noch ungeklärt. Die Auswirkungen auf das kommunale Ehrenamt sind beträchtlich, wie die schwierige Wiederbesetzung von ehrenamtlichen Bürgermeisterposten zeigt.
2. Die kommunalen Spitzenverbände haben sich durch die Regionalkreisdiskussion auseinander dividieren lassen. Die unterschiedlichen Positionen führten zu einem in der Öffentlichkeit ausgetragenen politischen Streit zwischen den Verbänden, den es in dieser Vehemenz in Mecklenburg-Vorpommern noch nicht gab. Dieser „Streit in der kommunalen Familie“³⁴⁶ hat die kommunale Position ggb. den Landesinteressen geschwächt. Inhaltlich begründet ist der Streit vornehmlich durch die Fragestellung, was mit der gemeindlichen Ebene organisatorisch zu tun ist. Während der Landkreistag sehr früh eine Parallelität der Kreisgebietsreform mit einer Gemeindegebietsreform angemahnt hat, beharrt der Städte- und Gemeindetag strukturell auf die bestehenden Organisationsmodelle.
3. Die Konzentration der Verwaltungs- und Strukturreform auf verwaltungstechnische Aspekte und juristische Fragestellungen lenkt von den tatsächlichen lokalen und regionalen Herausforderungen ab, denen sich die Gemeinden, Landkreise und Regionen gegenüber sehen. Bezeichnenderweise wurde die Enquetekommission Zukunftsfähige Gemeinden in M-V nur mit Abgeordneten, Wissenschaftlern, Vertretern der kommunalen Spitzenver-

³⁴⁴ Nach der 1994 abgeschlossenen Kreisgebietsreform.

³⁴⁵ Vgl. Landesregierung M-V: Eckpunkte zur Reform der öffentlichen Verwaltung, 2003, S. 11.

³⁴⁶ Nordkurier: „Kommunale Spitzenverbände streiten erneut – Zank um Gebietsreform verschärft sich“, 20.02.2003.

bände sowie einzelner Gemeinden und Landkreise bestückt, ohne einen Vertreter der Unternehmerschaft (z.B. IHK, Unternehmerverbände) einzubinden.

4. Das politologisch und verwaltungsökonomische Gutachten von J. Hesse über die Verwaltungsstrukturen in Mecklenburg-Vorpommern identifizierte insbesondere die Ämterkonstruktion als Hemmnis der Regionalentwicklung und empfahl eine Auflösung dieser Ämter und die Schaffung von leistungsfähigen Großgemeinden. Die Reformnotwendigkeit wird von Hesse v.a. im gemeindlichen Bereich gesehen.³⁴⁷
5. Das Instrumentenspektrum der regionalen Kooperation (vgl. Kap. 2) reduziert sich in der Diskussion nahezu vollständig auf gebietskörperschaftliche Lösungsmodelle. Kooperationsformen unterhalb der Intensitätsstufe gebietskörperschaftlicher Lösungsmodelle werden ausgerechnet im strukturell sehr konflikt- und konkurrenzbeladenem Stadt-Umland-Bereich empfohlen. So sehen die Ergebnisse der Enquetekommission im Stadt-Umland-Verhältnis eine verstärkte Kooperation vor, ohne erstens tatsächlich konkrete Handlungsempfehlungen zu formulieren und zweitens ohne die langjährigen und gescheiterten Kooperationsanstrengungen (vgl. Kap. 4.3) zu berücksichtigen.

6.2 Bewertung der etablierten Zielvorgaben mit den kommunal- und regionalpolitischen Anforderungen

Die undifferenzierte Behandlung der verschiedenen Typen ländlicher Räume mit ihren unterschiedlichen Problemlagen (vgl. Kap 5) spiegelt die gleichfalls undifferenzierte regionalplanerische und –analytische Betrachtung des ländlichen Raumes in der Landes- und Regionalplanung Mecklenburg-Vorpommerns wider (vgl. Kap. 3.2). So werden für den dünnbesiedelten ländlichen Raum die gleichen Richtwerte aus den Empfehlungen der Enquete-Kommission angesetzt wie für den deutlich stärker besiedelten ländlichen Raum mit starker Wirtschaftsbasis (vgl. Übersicht 7). Sondersituationen wie auf der Insel Usedom können mit einer stark simplifizierenden Richtwertediskussion überhaupt nicht berücksichtigt werden und würden zu dysfunktionalen Abgrenzungen führen (vgl. Exk. 3).

Strukturveränderungen sind von Seiten der Landesregierung lediglich auf der gesamtregionalen Ebene durch die Kreisgebietsreform vorgesehen. Eine konsequente Weiterführung der Strukturreformen auf die gemeindliche Ebene ist nicht vorgesehen. Dieses Defizit wird noch dadurch verstärkt, dass keine in sich geschlossenen Alternativ-Konzepte von den Landesparteien oder von den kommunalen Spitzenverbänden in die Diskussion eingespeist wurden. Beide kommunalen Spitzenverbände betreiben lediglich Klientel-Politik:

- Der Städte- und Gemeindetag unterstützt die Großkreisdiskussion, fordert mit Vehemenz eine Aufgabenverlagerung vom Land nicht nur auf die Landkreise, sondern auch auf die

³⁴⁷ Vgl. Bund der Steuerzahler M-V: Regierungs- und Verwaltungsreform in M-V, 2001, S. 94.

Gemeinden, ohne die strukturellen Voraussetzungen für eine entsprechende Funktionalreform schaffen zu wollen.

- Der Landkreistag wittert nach anfänglicher Diskussionsbereitschaft zunehmend Morgenluft, da juristische Expertisen sehr deutlich zu verstehen geben, dass die geplante Kreisgebietsreform einer Klage nicht stand halten würde und fordert im Gegenzug die Verlagerung von staatlichen Aufgaben auch ohne Kreisgebietsreform. Dieser Stärkung des eigenen Klientel steht gleichzeitig der „Angriff“ auf die Klientel des Städte- und Gemeindetages entgegen, indem eine deutliche Vergrößerung der Amtsverwaltungen und gemeindlichen Einheiten gefordert wird, sollte es tatsächlich zu Großkreisen kommen.

Die Positionen aus der Wirtschaft nähern sich am ehesten noch einem Gesamt-Konzept, wobei im Rahmen dieser Arbeit maßgeblich die Interessen von Wirtschaftsvertretern aus der Raumkategorie Ländlicher Raum mit starker Wirtschaftsbasis strukturiert einfließen konnten. Es fällt auf, dass die Herangehensweise der Wirtschaftsvertreter eine andere ist: Sie erfolgt nicht von oben nach unten, d.h. vom Land auf die Landkreise mit einer systematischen Vernachlässigung der gemeindlichen Ebene, sondern beginnt mit der Fragestellung, was sich auf gemeindlich-organisatorischer Ebene ändern müsste, um bessere Rahmenbedingungen für Regionalentwicklung zu erzeugen. Die Auswirkungen dieser Veränderungen auf unterster Ebene werden dann weiter nach oben dekliniert. Das Ergebnis ist eine erhebliche Stärkung der Gemeinden über eine deutliche Vergrößerung der gemeindlichen Einheiten, um mehr politische Professionalität und ein höheres Niveau der Verwaltungsdienstleistungen zu erhalten.

Dies trifft sich mit den Ergebnissen des Gutachtens von J. Hesse, worin die hoch fragmentierte Kommunalstruktur mit ihrer mangelnden Verwaltungskraft als Bremse der Regionalentwicklung ausgemacht wird. Danach werden in Übersicht 8 die grob zusammengefassten organisatorischen Reformansätze der etablierten Strukturen den inhaltlichen Herausforderungen (vgl. Kap. 5) gegenübergestellt und bewertet. – Die Positionen der Wirtschaft werden hier nicht zu den etablierten Strukturen gezählt, da sie im Diskussionsprozess bislang nicht institutional verankert waren (vgl. Kap. 6.1.3) und sich in ihren Inhalten auch deutlich von den etablierten unterscheiden.

Übersicht 7: Etablierte Zielvorstellungen, differenziert nach Raumkategorien

Gesamtregionale Ebene	Stadt-Umland-Region	Ländlicher Raum mit starker Wirtschaftsbasis im Tourismus	Besonders strukturschwacher ländlicher Raum	
			Landstädte	dünn besiedelte Landgemeinden
Landesregierung und -verwaltung				
Struktur	Einkreisung der kreisfreien Städte; in einigen Modellen der Landesplanung auch Eingemeindungen für Rostock, Schwerin und Neubrandenburg	Vergrößerung kleiner Amtsverwaltungen auf 8.000 Ew; Vergrößerung kleiner Gemeinden auf 500 Ew	Status Quo	Vergrößerung kleiner Amtsverwaltungen auf 8.000 Ew; Vergrößerung kleiner Gemeinden auf 500 Ew
Funktion	Übernahme von Aufgaben der unteren Landesbehörden	Amtsverwaltungen als Eingangsportale für Verwaltungsdienstleistungen	Gemeindeverwaltungen als Eingangsportale für Verwaltungsdienstleistungen	Amtsverwaltungen als Eingangsportale für Verwaltungsdienstleistungen

Fortsetzung Übersicht 7

		Besonders strukturschwacher	
		Landstädte	dünn besiedelte Landgemeinden
		Ländlicher Raum mit starker Wirtschaftsbasis im Tourismus	
		Stadt-Umland-Region	
		Gesamtregionale Ebene	
Städte- und Gemeindetag			
Struktur	Inhaltliche Unterstützung der Großkreise	Einkreisung der kreisfreien Städte wird teilweise zugestimmt, z.T. werden Ausnahmeregelungen für Rostock und Schwerin eingefordert; das Thema Eingemeindung wird aufgrund verbandlinter Spannungen ausgeblendet	Vergrößerung kleiner Amtsverwaltungen auf 8.000 Ew; Vergrößerung kleiner Gemeinden auf 500 Ew
Funktion	Übernahme von Aufgaben der unteren Landesbehörden	Aufgabenprivilegierung gem. Zentrale-Orte-Konzept; Kommunalisierung bislang staatlicher Aufgaben	Vergrößerung kleiner Amtsverwaltungen auf 8.000 Ew; Vergrößerung kleiner Gemeinden auf 500 Ew
			Status Quo
			Gemeindeverwaltungen als Eingangsportal für Verwaltungsdienstleistungen; eine im Vergleich zu den anderen Raumkategorien Aufwertung nach der Aufgabenprivilegierung gem. Zentrale-Orte-Konzept
			Amtsverwaltungen als Eingangsportal für Verwaltungsdienstleistungen; Aufgabprivilegierung gem. Zentrale-Orte-Konzept benachteiligt diese Räume, da Übernachtungszahlen und Tourismuszentralität im hiesigen Zentrale-Orte-Konzept nicht berücksichtigt wurden
			Amtsverwaltungen als Eingangsportal für Verwaltungsdienstleistungen; starke Benachteiligung im Rahmen der Aufgabenprivilegierung gem. Zentrale-Orte-Konzept

Fortsetzung Übersicht 7

	Gesamregionale Ebene	Stadt-Umland-Region	Ländlicher Raum mit starker Wirtschaftsbasis im Tourismus	Besonders strukturschwacher	
				Landstädte	dünn besiedelte Landgemeinden
Landkreistag					
Struktur	Signalisierte Gesprächsbereitschaft zu Beginn des Diskussionsprozesses, später zunehmende Status Quo -Sicherung	Einkreisung aller bislang kreisfreien Städte	Bei Großkreisen sollten deutlich vergrößerte Amts- und Gemeindegemeinden geschaffen werden	Status Quo	Bei Großkreisen sollten deutlich vergrößerte Amts- und Gemeindegemeinden geschaffen werden
Funktion	Übernahme zahlreicher staatlicher Aufgaben werden bereits für die jetzigen Landkreisstrukturen gefordert; starke Aufwertung der Landkreise auch vor dem Hintergrund einer möglichen Bundesländerneugliederung	Keine Privilegierung größerer Städte; Rosstock wäre kommunalrechtlich demnach mit jeder amtsfreien Gemeinde gleichzusetzen	Vergrößerte Amtsverwaltungen als Eingangsportale für Verwaltungsdienstleistungen	Gemeindeverwaltungen als Eingangsportale für Verwaltungsdienstleistungen	Vergrößerte Amtsverwaltungen als Eingangsportale für Verwaltungsdienstleistungen

Fortsetzung Übersicht 7

	Gesamtregionale Ebene	Stadt-Umland-Region	Ländlicher Raum mit starker Wirtschaftsbasis im Tourismus	Besonders strukturschwacher	
				Landstädte	dünn besiedelte Landgemeinden
Wirtschaftsvertreter (hier: Ergebnisse der Usedom-Studie, vgl. Exkurs 4)					
Struktur	Schaffung von Großkreisen wird unterstützt	Übertragbarkeit der Prinzipien aus der Raumkategorie ländlicher Raum mit starker Wirtschaftsbasis im Tourismus; keine konkretisierenden Aussagen für die Raumkategorie Stadt-Umland	Schaffung leistungsfähiger Großgemeinden ggf. mit dezentralisierten Unterstrukturen bei der politischen Willensbildung und bei selektiven Verwaltungsdienstleistungen im Rahmen von public-private-partnership	Übertragbarkeit der Prinzipien aus der Raumkategorie ländlicher Raum mit starker Wirtschaftsbasis im Tourismus; keine konkretisierenden Aussagen für diese Raumkategorien	
Funktion	Übernahme von Aufgaben der unteren Landesbehörden; Professionalisierung der Verwaltungsleistungen		Professionalisierte Wahrnehmung bisheriger Funktionen		

Übersicht 8: Abgleich der etablierten Zielvorstellungen mit den Herausforderungen

Übersicht 8, Teil 1: **Gesamtregionale Ebene:** Schaffung von Großkreisen (hier: als Abgrenzung wird von der Planungsregion Vorpommern ausgegangen)

1. Hochschulentwicklung:

Bewertung: Ist als originäre Landesaufgabe stark von landespolitischen Rahmenbedingungen abhängig. Über einen politisch aufgewerteten Großkreis im Vergleich zu sechs bisherigen Kreisen in der Planungsregion Vorpommern können genau diese Rahmenbedingungen über eine verstärkte und konzentrierte politische Artikulation der Hochschulinteressen einen deutlich erhöhten politischen Druck auf Landesebene auslösen als bisher. – Ebenfalls können die intraregionalen Kooperationsbedarfe (Stärkere Abstimmung der Ausbildungs- und Forschungsprofile auf die Belange der regionalen Unternehmen und Gebietskörperschaften) zwischen Universität und Region innerhalb eines Großkreises effektiver bearbeitet werden.

2. Überregionale Eisenbahnanbindung:

Bewertung: Stärkeres politisches Gewicht der Region über die einheitliche Artikulation mit *einer* Stimme.

3. Gewerbe- und Industriestandortplanung

Bewertung: Aus bislang interregionalen Konkurrenzen zwischen den einzelnen Landkreisen wird eine intraregionale Abstimmung ermöglicht. Die Standortentscheidung kann innerhalb einer politischen Entscheidungseinheit und nicht unter Konkurrenzaspekten zwischen mehreren politischen Einheit mit der Gefahr der Fehl- und Doppelplanung getroffen werden. Positiv für die Umsetzung: Stärkeres politisches Gewicht der Region über die einheitliche Artikulation mit einer Stimme sowie Rückgewinn der Handlungsfähigkeit über Haushaltskumulation.

4. Möblierung der A 20

Bewertung: Aus bislang interregionalen Konkurrenzen zwischen den einzelnen Landkreisen wird eine intraregionale Abstimmung ermöglicht. – Für ein solches Möblierungskonzept ist ebenfalls die Kooperation mit der Planungsregion bzw. ggf. dem Großkreis Mecklenburgische Seenplatte notwendig, da die A 20 entlang der Grenzen der beiden Planungsregionen verläuft und somit eine gewisse „Reißverschluss-Funktion“ inne hat. Positiv für die Umsetzung: Stärkeres politisches Gewicht der Region über die einheitliche Artikulation mit einer Stimme sowie Rückgewinn der Handlungsfähigkeit über Haushaltskumulation.

5. Infrastrukturplanung und -trägerschaft

Bewertung: Aus bislang interregionalen Konkurrenzen zwischen den einzelnen Landkreisen (vgl. Berufsschulen) wird eine intraregionale Abstimmung ermöglicht. Positiv für die Umsetzung: Stärkeres politisches Gewicht der Region über die einheitliche Artikulation mit einer Stimme sowie Rückgewinn der Handlungsfähigkeit über Haushaltskumulation.

6. Einwanderungspolitik

Bewertung: Stärkeres politisches Gewicht der Region über die einheitliche Artikulation mit *einer* Stimme.

7. Unterstützung ländlicher Räume

Bewertung: Die Abhängigkeiten zwischen den verschiedenen Raumkategorien z.B. über den Faktor Image zeigen wie notwendig es ist, die Unterstützung der besonders strukturschwachen ländlichen Räume als gesamtregionale Aufgabe zu definieren. Nach außen ermöglicht das stärkere politische

Gewicht der Region über die einheitliche Artikulation mit *einer* Stimme einen höheren Wirkungsgrad.

8. Großschutzgebiete

Bewertung: Das System der Flusstalmoore verläuft durch das gesamte vorpommersche Binnenland. Dieser physiogeographischen und landschaftsökologischen Vernetzung kann über einen Großkreis deutlich besser entsprochen werden, indem abermals eine Verlagerung der interregionalen Konkurrenz zu einer intraregionalen Abstimmung ermöglicht wird. Positiv für die Umsetzung: Stärkeres politisches Gewicht der Region über die einheitliche Artikulation mit einer Stimme sowie Rückgewinn der Handlungsfähigkeit über Haushaltskumulation.

9. EU-Fördermittel-Akquise

Bewertung: Eine nachträgliche Anerkennung als Ziel-1-Gebiet ist nur noch sehr schwer möglich. Abgesehen davon ist der Großkreis Vorpommern für eine Etablierung als NUTS-2-Region nach wie vor zu klein, so dass diese Aufgabe auf die östliche Landeshälfte (Vorpommern + Seenplatte) verlagert werden müsste.

10. Internationale Kooperation mit Polen

Bewertung: Mit der Zusammenfassung u.a. der beiden an Polen angrenzenden Landkreise Uecker-Randow und Ostvorpommern wird eine vergleichbar starke politisch-administrative Einheit geschaffen, wie sie auf polnischer Seite mit der Wojewodschaft Zachodniopomorskie mit 1,73 Mio. Ew vorliegt. – Die trotz Zusammenschluss divergierenden Größenordnungen (die Planungsregion Vorpommern hat ca. 496.000 Einwohner) zeigen, dass diese Aufgabe ggf. auch auf die gesamte östliche Landeshälfte ausgedehnt werden müsste.

11. Marketing

Bewertung: Das bislang zersplitterte und relativ unprofessionelle regionale Marketing könnte in eine dauerhafte und effektive Struktur überführt werden.

Übersicht 8, Teil 2: **Stadt-Umland-Region:** Einkreisung ohne Eingemeindung

1. Infrastrukturplanung und -trägerschaft

Bewertung: Bislang kreisliche Aufgaben z.B. der Schulentwicklungsplanung oder der Nahverkehrsplanung werden aufgrund der Reduktion der Kreisgrenze auf Gemeindegrenzen in ihren Abstimmungserfordernissen optimiert. Standortkonkrete Planungen im direkten Stadt-Umland-Bereich sind ohne gleichzeitige Änderung der Stadtgrenzen jedoch weiterhin sehr konfliktbelastet und führen perspektivisch zu unnötigen Konkurrenzsituationen und suboptimalen Standortentscheidungen. Nach wie vor müssten kontraproduktive Regelungen z.B. des Schullastenausgleichs und Sondervereinbarungen zum städtischen Schulbesuch in Kauf genommen werden. Die Trennung einer räumlich-funktional miteinander verbundenen Planungseinheit wirkt sich hier sehr problematisch aus.

2. Flächenmanagement

Die flächenmäßig kleinen Städte und Gemeinden haben zunehmend Probleme Ausgleichflächen im Rahmen der Bauleitplanung anbieten zu können. Der langwierig organisierte interkommunale Ausgleichflächenpool für das Sperrwerk Wieck (Ortsteil Greifswald) ist jüngst aufgrund gemeindlicher Partikularinteressen zerbrochen. Die Investitionsentscheidung für das Sperrwerk verzögert sich damit weiterhin. – Ein ähnliches Problem deutet sich für die Gewerbeflächenplanung am Pommerndreieck an und wird ohne großflächige Eingemeindungen perspektivisch festgeschrieben.

3. Marketing

Internationales Standortmarketing ist in einer kleinteiligen Struktur z.B. in der Stadt-Umland-Region Stralsund – Grimmen – Greifswald mit weiterhin 63 gemeindlichen Einheiten nahezu unmöglich. - Hinzu kommt ein weiterer Aspekt: Aufgrund der kleinen Stadtflächen erscheinen die wohnsuburbanisierungsbedingten Bevölkerungsverluste der kreisfreien Städte dramatischer als sie tatsächlich sind, da Bevölkerungsteile aufgrund veränderter Wohnansprüche ins nahegelegene Umland gezogen sind, der Stadt-Umland-Region insgesamt aber erhalten bleiben. - Diese verzerrten Negativ-Darstellung nach außen bleibt ohne Eingemeindung erhalten.

Übersicht 8, Teil 3: **Ländlicher Raum mit starker Wirtschaftsbasis im Tourismus: Ämter und kleinteilige Gemeindestruktur**

1. Restriktive Siedlungsplanung

Bewertung: Interkommunale Konkurrenzen um Ansiedlungen - auch unangepassten und überdimensionierten Ansiedlungen - bleiben bestehen. Bei weiter hohem Investitionsdruck in diesen Räumen ist mit qualitativen Einbußen sowohl der Seebäder-Architektur als auch der ökologischen Qualität und des Milieus der ruhigen Boddenküstenbereiche zu rechnen. Da das touristische Erfolgsmodell der Ostseeküste genau auf jener Mixtur zwischen Strand – Baukultur – Natur – ländliches Milieu – Ruhe fußt, werden sich solche Tendenzen regionalökonomisch negativ auswirken.

2. Wirtschaftliche Diversifizierung

Setzt eine handlungsfähige kommunale Wirtschaftsförderung voraus, was in den geplanten Strukturen nicht gegeben sein wird.

3. Überregionale Verkehrsanbindung

Erfordert massiven regionalen, überregionalen, nationalen und europäischen Lobbyismus, der von den kleinteiligen Strukturen nicht geleistet werden kann.

4. Marketing

Die Tourismusräume müssen professionell aus einer Hand vermarktet werden; dies wird z.T. über Zweckverbandsstrukturen geleistet. Allerdings benötigt ein erfolgreiches Marketing auch die „Zuarbeit von unten“ über entsprechende Infrastrukturinvestitionen. Genau dieser Aspekt bleibt allerdings bei den vorgegebenen organisatorischen Planungen unberücksichtigt, da die Gemeinden zu klein und finanzschwach sind.

Übersicht 8, Teil 4: **Besonders strukturschwacher ländlicher Raum: Landstädte: Status Quo**

1. Inwertsetzung neuer Entwicklungschancen

Bewertung: Die kommunalfiskalisch bedingte Handlungsunfähigkeit der Gemeinden bleibt bestehen. Da eine Inwertsetzung von Entwicklungschancen mit kommunalen Investitionen verbunden ist, bleiben diese ungenutzt.

2. Planerische Begleitung d. Bevölkerungsverlustes

Bewertung: Setzt eine intensive Abstimmung mit den Umlandgemeinden der Landstädte voraus. Durch Verstetigung der Gemeindegrenzen auch in diesen kleinen Stadt-Umland-Bereichen erschwert sich der Abstimmungsbedarf.

3. Politische Interessenartikulation / Marketing

Die Dramatik der Problemlagen in den Landstädten benötigt ein extrem leistungsfähiges polit-administratives Management, was unter den gegebenen Voraussetzungen nicht vorhanden ist. Der Verlust der Kreisstadtfunktion konnte nicht kompensiert werden.

Übersicht 8, Teil 5: **Besonders strukturschwacher ländlicher Raum: dünn besiedelte Landgemeinden: Ämter und kleinteilige Gemeindestruktur**

1. Inwertsetzung vorhandener Entwicklungskapazitäten

Die kommunalfiskalisch bedingte Handlungsunfähigkeit der Gemeinden bleibt bestehen. Da eine Inwertsetzung von Entwicklungschancen mit kommunalen Investitionen verbunden ist, bleiben diese ungenutzt.

2. Schutz vor unangepassten Infrastrukturen / „dirty industries“

Interkommunale Konkurrenzen um Ansiedlungen - auch unangepassten und überdimensionierten Ansiedlungen - bleiben bestehen.

3. Infrastrukturstabilisierung

Erfordert kommunalfiskalischen Spielraum, der zur Zeit nicht gegeben ist.

4. Politische Interessenartikulation / Marketing

Notwendig ist ein extrem leistungsfähiges polit-administratives Management. Die bisherigen Strukturen wirken hier kontraproduktiv.

7 Alternative Zielvorgaben und Handlungsempfehlungen

Die herausgearbeiteten Defizite der politisch-administrativen Situation sowie des unzureichenden Standes der regionalen Kooperation erzeugen Reformbedarf. Die Reformergebnisse müssen sich an den lokal- und regionalpolitischen Herausforderungen messen lassen. Der Vergleich etablierter Zielstellungen mit diesen Herausforderungen (Kap. 6.2) verdeutlicht eklatante Leerstellen v.a. im gemeindlichen Bereich. Um diese Defizite zu kompensieren, werden in diesem Kapitel alternative Zielstellungen und Handlungsempfehlungen entwickelt. Ein Großteil dieser Ausführungen fand im Sommer 2003 über den Stadtmarketing-Arbeitskreis F auch Eingang in die regionale Strukturdiskussion.³⁴⁸

7.1 Gesamtregionale Ebene Vorpommern

Vorteile eines Großkreises Vorpommern:

- Die Region Vorpommern kann gemeinsam als Landkreis erfolgreicher als bislang nach außen auftreten.
- Konkurrenzfähigkeit ggb. den Lösungsmodellen Rostock, Schwerin, Neubrandenburg kann gewahrt werden.
- Die Verflechtungen zwischen der vorpommerschen „Stadt-Umland-Region“ Stralsund – Greifswald – Grimmen werden bei einem Großkreis lediglich durch Gemeindegrenzen getrennt. – Diese Gemeindegrenzen sind bei spezifischen Fragen der Kooperation z.B. im Standortmarketing Pommerndreieck jedoch leichter zu überwinden als Landkreisgrenzen.
- Übernahme regionaler Trägerschaftsaufgaben, z.B. ÖPNV, Berufsschulen, Krankenhäuser, Ver- und Entsorgung, Theater.

Probleme bei der Schaffung eines Großkreises Vorpommern::

- Sehr große flächenhafte Ausdehnung des Großkreises, erschwerend kommt die infrastrukturelle Situation mit den Inselanbindungen hinzu.

Die Bildung von zwei oder drei Landkreisen in Vorpommern könnte leichter eine politische Mehrheit finden, in Kombination mit einer Gemeindegebietsreform sicher auch zur Lösung der Stadt-Umland-Problematik beitragen. Ein solches Modell hätte auf der gesamtregionalen Ebene allerdings nur eine geringe Effizienzerhöhung und nicht die notwendige politische Stärkung zur Durchsetzung der Belange Vorpommerns im interregionalen Standortwettbewerb zur Folge.

Zunächst werden in der Übersicht 9 sechs Szenarien für die regionale Ebene kurz vorgestellt. Ergänzend zu den vorab Genannten werden spezifische Vorteile und Probleme aufgeführt:

Übersicht 9: Ausgewählte Szenarien zur Abgrenzung eines ‚Großkreises‘ Vorpommern

³⁴⁸ Vgl. Stadtmarketing Arbeitskreis F: Sitzung am 12.08.2003, Protokoll vom 20.08.2003.

Titel	Bestehend aus:	Vorteile	Nachteile
S 1: Großkreis Vorpommern, Landesregierung	NVP, HST, RÜG, OVP, HGW	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Außenmarketing ▪ Konkurrenzfähigkeit ▪ Gemeinsame „Stadtregion“ Stralsund-Greifswald- Grimmen ▪ Trägerschaftsaufgaben 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Flächenhafte Ausdehnung ▪ Schwierige Überschaubarkeit ▪ <i>Im Vergleich zum etablierten Planungsverband Vorpommern fehlt der Landkreis Uecker-Randow, der insbesondere für die Bezüge nach Polen sowie für das bestehende (z.B. Leader* und Regionen Aktiv) sowie das Fördermittelmanagement(Grenzland-programm“) notwendig ist.</i>
S 2: Großkreis Vorpommern	NVP, HST, RÜG, OVP, HGW, UER	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Außenmarketing ▪ Konkurrenzfähigkeit ▪ Gemeinsame „Stadtregion“ Stralsund-Greifswald- Grimmen ▪ Trägerschaftsaufgaben 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Flächenhafte Ausdehnung ▪ Schwierige Überschaubarkeit
S 3: Drei- Kreis Modell	Arrondierte kreisfreie Städte sowie ein Landkreis Vorpommern, bestehend aus NVP, RÜG, OVP und UER	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Lösung des direkten Stadt- Umland- Problems durch Eingemeindung und Internalisierung bislang komplizierter Kooperationen oder nicht vorhandener, aber notwendiger Kooperationen 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ <i>Insel- Lösung für die kreisfreien Städte</i> ▪ <i>Schaffung eines „Land – Landkreises“ ohne größere städtische Zentren und ohne die ökonomisch besser gestellten Umlandgemeinden</i> ▪ <i>Konfliktsituation zwischen kreisfreien Städten und Landkreis</i> ▪ Flächenhafte Ausdehnung des Landkreises ▪ Schwierige Überschaubarkeit

Titel	Bestehend aus:	Vorteile	Nachteile
S 4: Zwei- Kreis Modell	Kreis 1: NVP, HST, RÜG Kreis 2: OVP, HGW, UER	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Leicht verbessertes Außenmarketing ▪ Leicht verbesserte Übernahmefähigkeit von regionalen Trägerschaftsaufgaben ▪ Kompaktheit der neuen Kreiseinheiten 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Städtedreieck als vorpommersches „Krafffeld“ wird getrennt ▪ Möglicher Verlust des Landkreises Uecker- Randow ▪ Die implizierten Größeneffekte (Außenmarketing, Konkurrenzfähigkeit, Trägerschaftsaufgaben) kommen nur geringfügig zum Tragen
S 5: Großkreis Vorpommern mit Demmin	NVP, HST, RÜG, OVP, HGW, UER, Altkreis Demmin und zu klärende Grenzsituationen Ribnitz Damgarten sowie Stralsund, Penkun	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Außenmarketing ▪ Konkurrenzfähigkeit ▪ Gemeinsame „Stadtregion“ Stralsund-Greifswald- Grimmen ▪ Trägerschaftsaufgaben ▪ Anknüpfung an historische Grenzen Vorpommern als Faktor regionaler Identität ▪ Anknüpfung an räumlich- funktionale Grenzen 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Flächenhafte Ausdehnung ▪ Schwierige Überschaubarkeit
S 6: Status Quo	Einzelreise NVP, HST, RÜG, OVP, HGW, UER		<ul style="list-style-type: none"> ▪ Vor dem Hintergrund zunehmender Konkurrenz sehr schlechte Voraussetzungen im Standortwettbewerb

Fortsetzung Übersicht 9

Empfehlung:

- Die Bildung eines Landkreises Vorpommern mit dem Altkreis Demmin (Szenario 5) stellt räumlich-funktional betrachtet die günstigste Lösung darstellt. Aus pragmatischer, verwaltungstechnischer Perspektive heraus ist es allerdings sehr kompliziert, bestehende Landkreise zu zerteilen, weshalb hier unter Berücksichtigung dieser Argumentation ein Großkreis Vorpommern identisch mit der Planungsregion Vorpommern ebenfalls empfehlenswert ist. Da unklare Grenzsituationen der Planungsregion Vorpommern in drei Teilregionen existieren (Demmin, Ribnitz-Damgarten und Marlow als Teil der Stadt-Umland-Region Rostock und die südlichen Gebiete um Penkun), wird hier abschließend vorgeschlagen, detaillierte Abgrenzungsuntersuchungen unter Einbeziehung der Bevölkerungsinteressen vorzunehmen.
- Dem Nachteil der Großflächigkeit kann über eine stark aufgewertete Gemeindeebene begegnet werden, die dann in die Lage versetzt wird, tatsächlich kommunale Aufgaben, die bislang auf Landkreisebene angesiedelt sind, aufzunehmen (vgl. Ausführungen bei den weiteren Raumkategorien).

7.2 Stadt-Umland-Region Stralsund – Grimmen – Greifswald

Die weiträumige Zusammenlegung der bislang kreisfreien Städte mit ihrem Umland und Schaffung von kreisangehörigen Städten ist das theoretische Optimum zur Lösung der Stadt-Umland-Problematik, da bislang extern ausgetragene Konflikte und erzeugte Reibungsverluste nunmehr gemeindeintern bearbeitet werden könnten. Die Kopplung der gebietskörperschaftlichen Lösungen Eingemeindung und Einkreisung ermöglicht somit die effektivste Lösung der stadt-umland-regionalen Aufgaben.

Mit der Zusammenlegung der Städte und ihrer umliegenden Gemeinden vergrößern sich die Stadtgebiete entsprechend zu einem gemeinsamen Planungsraum. Durch diese flächenhafte, einwohnermäßige und ökonomische Vergrößerung der Stadtgemeinden erfahren sie eine deutliche politische und ökonomische Aufwertung, was den Verlust des Kreis-Status mehr als aufwiegt. Nur so können sie ihre regionalpolitische Funktion als Wirtschaftszentren tatsächlich wahrnehmen.

Bürgerbüros zur Sicherstellung der Verwaltungsdienstleistungsfunktion in der Fläche:

Für den Aufgabenbereich „Verwaltungsdienstleistungen“ ist eine innergemeindliche Unterteilung dieser Funktionen notwendig. Die Verwaltungsaufgaben bzw. Dienstleistungsangebote des Sozialamtes und des Einwohnermeldeamtes sollten

dezentralisiert auf Stadtteil- bzw. Gemeindeteilebene in Bürgerbüros (PPP) angeboten werden, welche v.a. in den dünn besiedelten ländlichen Räumen notwendig sind, in denen aufgrund der zu erwartenden Flächengröße von Großgemeinden ansonsten Versorgungsprobleme der Bürger mit Verwaltungsdienstleistungen auftreten können.

Unterstützung der politischen Willensbildung auf Stadtteil bzw. Ortsteilebene

Eine bedeutende Funktion übernehmen bei einer Vergrößerung des Stadtgebietes die Stadtteilvertretungen bzw. Stadtbezirke, die im Vorfeld jedoch genau definiert werden müssen.

In einigen Gemeinden hat sich das politische Ehrenamt in den vergangenen Jahren sehr lebendig und erfolgreich entwickelt. Es wurden stabile Gemeindeidentitäten aufgebaut und gepflegt. Das soziale Miteinander in den Dörfern bis hin zu hochwertigem lokalpolitischen Engagement mit hoher Ortskenntnis und -verbundenheit sind Faktoren, die als Basis jeder Demokratie und als unschätzbare Werte für kommunale Selbstverwaltung stabilisiert und weiterentwickelt werden müssen und in einer Großgemeinde auf keinen Fall „untergehen“ dürfen. – Als mögliche Instrumente der Stabilisierung und Weiterentwicklung kommen Orts- bzw. Stadtteilräte in Verbindung mit einem ehrenamtlichen „Orts- bzw. Stadtteilbürgermeister“ in Frage, die administrativ durch das jeweils ansässige Bürgerbüro unterstützt werden können (vgl. Übersicht 10).

Als Ziele dieser Stadtbezirke seien folgende genannt:

- Information der Bevölkerung über Lokalpolitik.
- Strukturierung und Sicherung der Bevölkerungsbeteiligung an Lokalpolitik.
- Information der Verwaltung sowie der gesamtstädtischen Entscheidungsträger über spezifische Probleme bzw. Entwicklungskapazitäten des Ortsteiles.
- Ggf. Übernahme von kommunalen Aufgaben im freiwilligen Bereich, z.B. Seniorenbetreuung u.ä.
- Aufbau eines Bürgerbüros (ggf. auch mobil), in dem wichtige Dienstleistungen abgerufen werden können. Man könnte das per PPP mit Dienstleistungen nicht staatlicher Unternehmen (Banken, Versicherungen, soziale Dienste, Post, Ärzte usw.) verbinden.
- Bildung eines Flächenbeirates für die Flächennutzungsplanung, in dem die neuen Stadtbezirke nach Fläche repräsentiert sind.

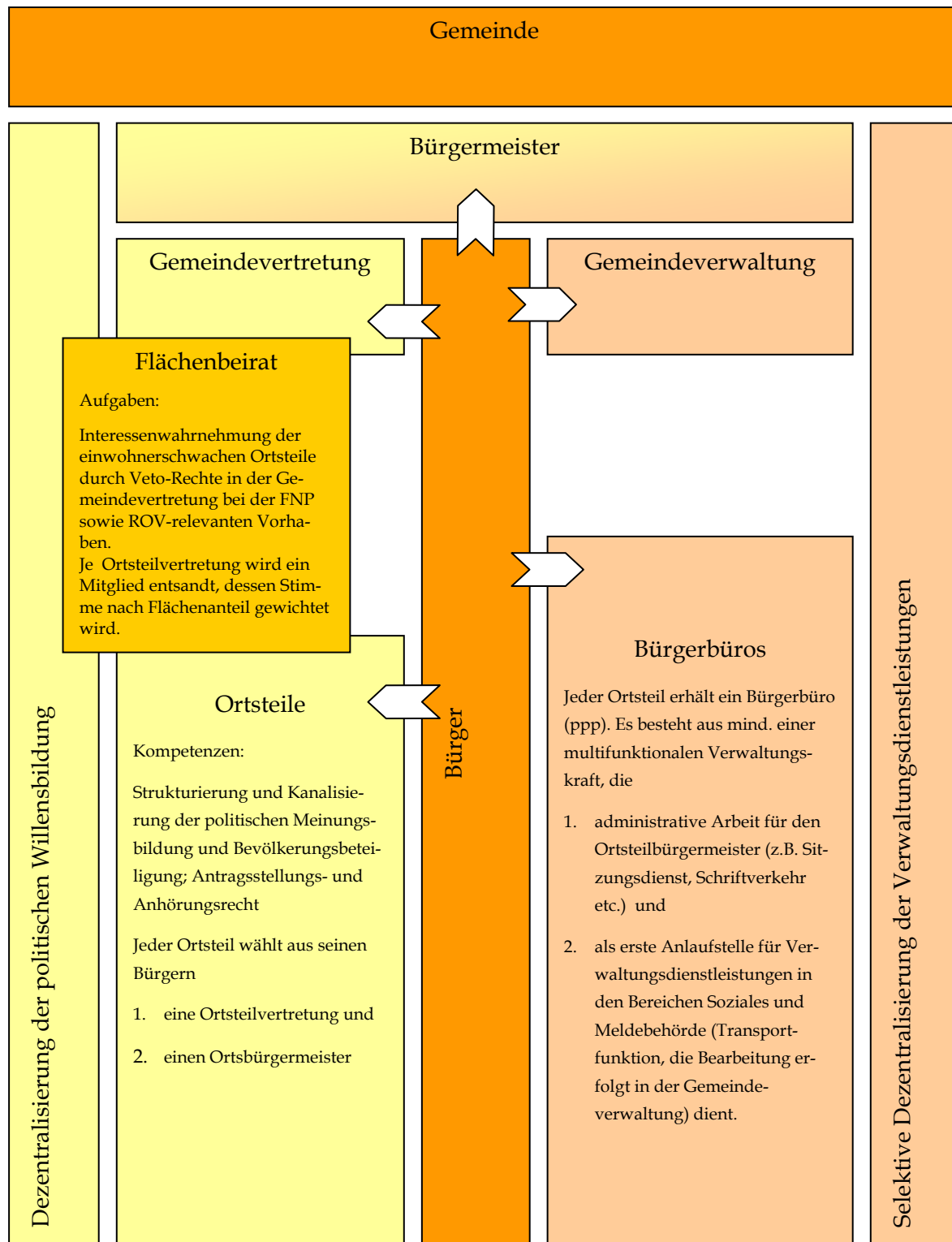
Wichtig ist, dass die räumliche Abgrenzung dieser Stadtbezirke nicht primär anhand der alten Gemeindegrenzen definiert wird, sondern dass funktionale Einheiten geschaffen werden, die wichtige Aufgaben innerhalb der zusammengehörigen Stadt-Umland-Region wahr-

nehmen. Zur inhaltlichen Vorbereitung dieser Diskussion müssten baldmöglichst folgende Aufgaben bearbeitet werden:

1. Szenarien zu den neuen Grenzen der arrondierten Städte Stralsund und Greifswald anhand einer räumlich-funktionalen Verflechtungsanalyse
2. Diskussion der Aufgabenverteilung und Kompetenzen für Stadtteile/Stadtbezirke
3. Grenzen der Stadtteile/Stadtbezirke
4. Standorte für multifunktionale Bürgerbüros/Stadtteilbüros
5. Maßnahmen für die Anbindungsinfrastruktur (Wege aller Art, ÖPNV, Information: z.B. Lokalteil der Printmedien, Internetpräsentation)

Ergänzend zu den gebietskörperschaftlichen Lösungen im direkten Stadt-Umland-Kooperationsbereich empfiehlt sich eine verstärkte interkommunale Kooperation in der Stadt-Umland-Region Stralsund - Grimmen - Greifswald. Diese interkommunale Kooperation ist aufgrund der gemeinsamen Herausforderungen notwendig. Der Exkurs Pommerndreieck hat gezeigt, dass eine solche Kooperation zwischen starken Partnern auch sehr effektiv sein kann. Aufgrund dieser Erfahrung und der räumlich-funktionalen Verflechtungen ergeben sich für die Stadt-Umland-Region Stralsund - Grimmen - Greifswald drei Gemeinden, die sich aus den weiträumig arrondierten Städten bilden.

Als Vorschlag einer politischen und administrativen Binnenstruktur einer solchen weiträumig arrondierten Stadt ist die Übersicht 10 zu werten. Ein im Rahmen der politischen Willensbildung vorgeschlagener Flächenbeirat ermöglicht den bislang einwohnerschwachen aber flächengroßen Umlandgemeinden auch im zukünftigen Planungsprozess adäquat vertreten zu sein. Adäquat heißt hier nach Fläche und nicht nach Einwohnerstärke politisch präsent zu sein. Der Flächenbeirat sollte als Entscheidungsgremium bei der Flächennutzungsplanung sowie bei ROV-relevanten Vorhaben eingebunden werden. In diesem Vorschlag werden ihm gar Veto-Rechte eingeräumt, um die Notwendigkeit einer abgestimmten Flächennutzungsplanung zu unterstreichen. Die ortsfest vorgeschlagenen Bürgerbüros sind ebenfalls als mobile Einrichtungen denkbar, insbesondere in den ländlichen Raumkategorien.

Übersicht 10: Binnenstruktur einer Großgemeinde mit zwei Säulen der Dezentralisierung³⁴⁹

³⁴⁹ Die hier vorgestellte Binnendifferenzierung wurde auch als Modell für eine Großgemeinde Usedom vorgeschlagen. Vgl. Birringer ; Heinz ; Klüter: Gemeindegebietsreform auf Usedom, 2004, S. 124.

Solch weiträumige Eingemeindungen sind auch deshalb von Nöten, weil aufgrund weiterer Suburbanisierungsprozesse und intensiven Flächennutzungen die Stadt-Umland-Regionen generell eine räumliche Ausdehnung erfahren und Territorialanpassungen im Sinne von Eingemeindungen in kurzen sich wiederholenden Abständen keine Investitions- und Planungssicherheit der umliegenden Gemeinden schaffen können.³⁵⁰ – In gewisser Hinsicht „tragisch“ ist diese Notwendigkeit für die Gemeinde Süderholz, die sich als Aktivposten der Regionalentwicklung einen Namen gemacht hat und Kooperationserfolge in der Stadt-Umland-Region Stralsund – Grimmen – Greifswald erst ins Rollen gebracht hat.

7.3 Ländlicher Raum mit starker Wirtschaftsbasis im Tourismus

Als Zielstellung wird hier die Schaffung von Großgemeinden formuliert, die möglichst einheitliche touristische Regionen abbilden: z.B. Insel Usedom, Halbinsel Fischland- Darß-Zingst. Die Bildung einer Großgemeinde Usedom würde bedeuten, dass es sinnvoll sein kann, die hier analytisch zugrunde gelegten Raumkategorien bei der Konstruktion konkurrenzfähiger Gemeinden partiell zusammenzuführen.

Der Hauptaspekt einer Funktionalreform für die Gemeindeebene besteht zunächst darin, die heute kleinen, selbstverwaltungsschwachen Gemeinden in die Lage zu bringen, ihre Grundaufgaben, die größtenteils an Zweckverbände, Ämter und Kreise abgewandert sind, wieder eigenständig zu erfüllen. Dabei sollen durch eine Gemeindegebietsreform Einheiten geschaffen werden, die nicht nur die anstehenden Aufgaben erledigen können, sondern auch fähig sind, die Aufgaben der kommenden Jahrzehnte zu meistern.

Der Exkurs Usedom zeigt auch, dass für die Gemeinde „Stadt Insel Usedom“ mit über 30.000 Einwohnern an Stelle vieler kleiner, verwaltungsökonomisch wenig effektive Amtsverwaltungen, eine zentrale Gemeindeverwaltung aufgebaut werden kann, die in der Lage ist, komplexere Sachverhalte zu bearbeiten und mehr von jenen Aufgabenbereichen wahrzunehmen bzw. organisatorisch vernetzen könnte, die als Zusammenfassung der lokal- und regionalpolitischen Herausforderungen formuliert wurden (vgl. Kap. 5.6).

Notwendig ist ferner eine Minimierung des Versorgungsgefälles bei Verwaltungsdienstleistungen zwischen Stadt und Land. Aufgrund der enormen Größen-Diskrepanz, selbst nach einer konsequenten Bildung von Großgemeinden,³⁵¹ auch im ländlichen Raum, sollte der kommunalrechtliche Status der Gemeinden und somit auch die Zuweisung von Aufgaben differenziert behandelt werden. Denkbar ist ein zweistufiges System, bestehend aus „normalen“ Großgemeinden im ländlichen Raum bis ca. 25.000 Einwohner und „städtischen Großgemeinden“ mit über 25.000 Einwohnern, die sich aus den bisherigen Kleinstädten und

³⁵⁰ Vgl. Bund der Steuerzahler M-V: Regierungs- und Verwaltungsreform, 2001, S. 226.

³⁵¹ Gemessen an den Einwohnerzahlen. Z.B. könnte Stralsund mit 90.000 Einwohnern immer noch 10 mal größer sein als eine „kleine“ Großgemeinde im sehr dünn besiedelten ländlichen Raum.

den arrondierten kreisfreien Städten bilden. Die städtischen Großgemeinden könnten aufgrund ihrer Verwaltungskraft Aufgaben erhalten, die bislang beim Landkreis angesiedelt sind, z.B. die viel zitierte KfZ-Stelle. Dieses zweistufige System hätte ebenfalls den Vorteil, dass aus der heutigen sehr komplizierten und nahezu verfassungswidrigen Gliederung der Gemeinde- und Verwaltungstypen in Mecklenburg-Vorpommern ein überschaubares und v.a. gerechtes Gliederungsmodell entstehen würde, wodurch das Leistungs- und Versorgungsgefälle zwischen den Städten und ländlichen Räumen minimiert werden könnte.

Analog zur Raumkategorie Stadt-Umland-Region werden ebenfalls Bürgerbüros und Ortsteilvertretungen vorgeschlagen (vgl. Übersicht 10).

7.4 Besonders strukturschwacher ländlicher Raum: Landstädte

Ein solches neues zweistufiges Gemeindesystem hätte für die strukturschwachen Landstädte den enormen Vorteil, dass sie im Gegensatz zur Abwertung bei der letzten Kreisgebietsreform nun eine Aufwertung erfahren, indem sie in die Klasse der „städtischen Großgemeinde“ transformiert werden. Damit verbunden sind weiträumige Arrondierungen der umliegenden Gemeinden.

Positiver Nebeneffekt dieser Arrondierung ist, dass die vorhandenen kleinräumigen Stadt-Umland-Beziehungen ebenfalls planerisch internalisiert werden könnten.

Aus der problembehafteten Raumkategorie Landstädte könnte sich somit von den organisatorischen Voraussetzungen her eine wichtige Entwicklungsfunktion auch für die dünn besiedelten Landgemeinden entwickeln. Auch hier sollte aufgrund der Großflächigkeit der neuen Landstädte ein doppeltes Dezentralisierungsangebot umgesetzt werden (vgl. Übersicht 10).

7.5 Besonders strukturschwacher ländlicher Raum: dünn besiedelte Landgemeinden

Die Notwendigkeit in dieser Raumkategorie professionelle polit- administrative- Management-Strukturen zu schaffen, ist besonders hoch. Es müssen kommunalfiskalisch handlungsfähige Einheiten errichtet werden, die auch in der Lage sind, größere und langfristige Entwicklungsprojekte zu begleiten bzw. in eigener Regie umzusetzen.

Organisatorisch lässt sich dies am effektivsten über Großgemeinden zwischen 10.000 bis 20.000 Einwohnern umsetzen. Der Bildung von Großgemeinden wird dabei Vorrang gegenüber der Bildung bzw. Bestandssicherung von Amtsverwaltungen eingeräumt, da dies folgende Vorteile besitzt:

1. Durch die starke ökonomische und politische Position der Gemeinde könnten die regionalen Stärken und Entwicklungskapazitäten wesentlich effektiver als heute ausgespielt werden.
2. Klare Kommunikationsstrukturen zwischen Verwaltung und hauptamtlichem Bürgermeister ohne demokratische Verluste.
3. Die zusammengelegten einzelnen Kommunalhaushalte ergäben eine projektrelevante Haushaltsmasse, mit der die Gemeinde in die Lage versetzt würde, auch langfristige Projekte zu initiieren und umzusetzen.
4. Qualitätssteigerung der lokalen politischen Gremien und eine damit verbundene Aufwertung der ehrenamtlichen Arbeit in den Gemeindevertretungen sowie kommunalen Ausschüssen.

Die Großgemeinde muss sich in Zukunft verstärkt ein professionelles Fördermittel- und Finanzmanagement leisten können. Die Abgrenzung der neuen Großgemeinden sollte dabei hauptsächlich von den städtischen bzw. kleinstädtischen Infrastrukturkernen ausgehen.

Dabei erfährt die kommunale Selbstverwaltung auch im besonders strukturschwachen ländlichen Raum durch die Haushaltskumulation sowie durch die Wahrnehmung zukunfts-trächtiger kommunaler Managementaufgaben eine notwendige Aufwertung. Die politische Interessenvertretung der Gemeinden erfolgt im stärkeren übergemeindlichen Zusammenhang, gleichzeitig ermöglichen die Ortsteilvertretungen mit ihren Bürgerbüros nach wie vor eine sehr starke lokalbezogene politische Willensbildung und Bürgernähe. Entscheidend ist die flächendeckende Repräsentanz von hauptamtlichen Bürgermeistern, die insbesondere im besonders strukturschwachen ländlichen Raum für eine stärkere Interessenwahrnehmung als heute sorgen können. – Abweichend zu den Strukturmodellen (vgl. Übersicht 10) aus den anderen drei zuvor diskutierten Raumkategorien könnte hier ggf. aufgrund relativ homogener Bevölkerungsverteilung in den dünn besiedelten neuen Großgemeinden auf ein Flächenbeirat verzichtet werden.

7.6 Zusammenfassung

1. Die Folge der kleinteiligen Gemeindegebietsstruktur mit den Ämtern als unangepasste Verwaltungseinheiten „ist ein institutionell inflexibles System, das in der Fläche dauerhaft suboptimale Ergebnisse erzeugt und vor allem die peripheren Räume benachteiligt.“³⁵² Interpretiert man den hier verwendeten Begriff „peripher“ als Raumkategorie ‚Ländlicher Raum: Landstädte‘ und v.a. ‚besonders strukturschwacher ländlicher Raum‘, dann bedeutet das eine deutliche Absage z.B. an das Brandenburger Modell, das für den dünn besiedelten ländlichen Raum (äußerer Verflechtungsbereich) weiterhin Ämterlösungen favorisiert, um Aspekten der Ortsidentität zu genügen und um die Gemeinden flächenmä-

³⁵² Bund der Steuerzahler M-V: Regierungs- und Verwaltungsreform in M-V, 2001, S. 100.

ßig nicht zu groß werden zu lassen. Es bedeutet vielmehr, dass gerade in diesen Raumkategorien besonders effektive kommunale Organisationseinheiten installiert werden müssen, um den strukturellen Problemen und Nachteilen gegenüber den anderen Raumkategorien und Konkurrenzregionen nachhaltig begegnen zu können.

2. Die in dieser Arbeit herausgearbeitete Notwendigkeit mit den „harten“ Kooperationsmethoden der gebietskörperschaftlichen Lösungsmöglichkeiten zu operieren, widerspricht keinesfalls einer nachfragegerechten projekt- und themenbezogenen Kooperation auch mit weichen Formen der interkommunalen Kooperation. Im Gegenteil, die besondere Situation in Vorpommern mit den sehr kleinteiligen und ökonomisch sehr schwachen Gemeinden benötigt zunächst eine Aufwertung bzw. gar erst Schaffung einer tatsächlichen Gemeindeebene, die Aufgaben der kommunalen Selbstverwaltung wahrnehmen kann und dadurch erst zu einem Partner für Kooperation wird. In anderen Worten, es müssen zuerst die Rahmenbedingungen für regionale Kooperation durch gebietskörperschaftliche Lösungen geschaffen werden, um erfolgreiche regionale Kooperation zu ermöglichen.
3. Eine solche regionale Kooperation wird hier konkret für die Stadt-Umland-Region Stralsund Grimmen-Greifswald zwischen den dann nur noch drei vorhandenen Gemeinden vorgeschlagen, die als Aufgaben z.B. die weitere planerische Vorbereitung des Pommerndreiecks sowie ein internationales Marketing für diesen Großgewerbestandort bearbeiten müssten.
4. Eine weitere Kooperationsnotwendigkeit erstreckt sich auf die östliche Landeshälfte Mecklenburg-Vorpommerns. Hier sind es v.a. die Aufgaben der A 20-Möblierung, der internationalen Kooperation mit Polen und der Nachfolge-Lösung der Ziel-1-Gebietsförderung, die gemeinsam zwischen Vorpommern und der Mecklenburgischen Seenplatte bearbeitet werden müssten.³⁵³
5. Als akzeptanzfördernde Maßnahme bei den Gemeindefusionen v.a. in den konfliktträchtigen Raumkategorien, d.h. bei Stadt-Umland-Fusionen (Raumkategorie Stadt-Umland und Landstädte) aber auch bei der Bildung von Großgemeinden auf den touristisch dominierten Inseln (vgl. Exkurs Usedom), sollte ein verbindliches Infrastrukturprogramm entwickelt werden. Dieses Infrastrukturprogramm könnte nicht nur die interessanten, aber bislang relativ wirkungslosen Versuche der informellen integrierten regionalen Entwicklungskonzepte inhaltlich und formal aufwerten, sondern v.a. auch dazu beitragen, dass eine inhaltlich konsensfähige Ebene für die gedeihliche Entwicklung der Großgemeinde geschaffen wird. Es ist zu prüfen, inwieweit ein solches Programm als Vertragsbestandteil eines Fusionsvertrages aufgenommen werden kann und inwieweit es rechtli-

³⁵³ Für diese Aufgaben und v.a. für die objektive Moderation und Steuerung des politischen und administrativen Prozesses der Verwaltungs- und Strukturreform wurde die Einrichtung von sog. Landesentwicklungszentren vorgeschlagen. Vgl.: Klüter ; Heinz: Grundlagen und mögliche Ziele einer Strukturreform in M-V, 2003.

che Verbindlichkeit erzeugt. Es wäre z.B. denkbar, dass Landeszuweisungen über FAG von der Einhaltung des in kommunaler Hoheit erarbeiteten Infrastrukturprogramms, abhängig gemacht werden.

6. Das Instrument der regionalen Kooperation in seiner Vielschichtigkeit ist auch deshalb eminent notwendig und lässt sich durch keine noch so ausgeklügelte Gebietsreform ausblenden, da durch die räumliche und zeitliche Variabilität der kommunalen und regionalen Aufgaben stetig neue Kooperationsbeziehungen benötigt werden. Diese Kooperationsgeometrien können in ihrer Gänze nie durch gebietskörperschaftliche Lösungen ‚eingefangen‘ werden.
7. Der Erwartung, dass auf Grundlage bestehender Gemeindegrößenstrukturen Instrumente interkommunaler Zusammenarbeit nachhaltig zur Lösung der Probleme beitragen können,³⁵⁴ wird hier deutlich widersprochen. Zu groß sind die Strukturprobleme im Ländlichen Raum, zu hoch ist der Handlungsdruck, zu schwach die ökonomische Basis, um über zeitraubende und organisatorisch komplizierte, mit hohen Transaktionskosten verbundene Instrumente der interkommunalen Kooperation Erfolge in der Regionalentwicklung erzielen zu können.

³⁵⁴ Vgl. Landesregierung M-V: Eckpunkte zur Reform der öffentlichen Verwaltung, 2003.

8 Überlegungen zur Übertragbarkeit der Ergebnisse

Für ähnlich gelagerte periphere Regionen, die einerseits ökonomisch strukturschwach sind und andererseits über eine organisatorisch schwache kommunale Ebene verfügen, sind die hier vorgetragenen Ergebnisse relevant. – Die gilt zunächst für die anderen Planungsregionen des Landes Mecklenburg-Vorpommern, aber auch für die anderen neuen Bundesländer, die bislang nur relativ halbherzige Gebietsreformen durchgeführt haben. Das Bundesland Sachsen ist mit seinen Anstrengungen zwar am weitesten fortgeschritten, entspricht aber teilweise auch noch nicht den hier dargebotenen Zielstellungen. – Ferner könnten diese Überlegungen auch für das Bundesland Schleswig-Holstein relevant sein, zumal Schleswig-Holstein und Mecklenburg-Vorpommern nahezu die identische Kommunalverfassung haben.

Die hypothetisch formulierte Relevanz lässt sich an der Gemeindefusion auf der Insel Fehmarn zu einer Großgemeinde belegen. Ferner existiert der politische Wille des Landes Schleswig-Holstein möglichst viele Großgemeinden zu gründen und sich peu à peu von der Ämterlösung zu verabschieden.

Die Vernachlässigung der kleinen Stadt-Umland-Regionen bzw. der Regionen außerhalb der Verdichtungsräume im Rahmen der Diskussion über regionale Kooperation (vgl. Kap. 2) ist ein Zustand, der für regionalplanerische und regionalpolitische Innovationen für genau diese Regionen im bewussten Gegensatz zu den Metropolregionen und der ausgeprägten Metropolraumforschung äußerst ungünstig ist. So ist es zu erklären, dass z.B. auf landesplanerischer Ebene mit relativ antiquierten und starren Instrumenten wie z.B. dem Zentrale-Orte-Konzept gearbeitet wird. Ferner sind die in die Diskussion eingespeisten Vorschläge doch sehr stark an herkömmlichen, v.a. aus westdeutschen Großstadtregionen kommenden Lösungsmodellen orientiert. So fußt das Großkreismodell des Landesinnenministeriums z.B. auf der Strategie der Region Hannover aus den bestehenden Landkreisen und der kreisfreien Landeshauptstadt Hannover einen Regionalkreis zu bilden. Die simple Übertragbarkeit dieses Lösungsmodells ist jedoch aufgrund völlig unterschiedlicher Bedingungen in Mecklenburg-Vorpommern und insbesondere in Vorpommern (vgl. Kap. 3.3) nicht gegeben.

Damit soll zum Ausdruck gebracht werden, dass das in Kap. 2 definierte Forschungsdefizit erhebliche negative planungspraktische Auswirkungen nach sich zieht.

Der tendenziellen Überbewertung v.a. der informellen regionalen Kooperation, die mitunter gar den Charakter eines Selbstzwecks annimmt, soll mit der vorliegenden Arbeit anhand der Beispielregion Vorpommern entgegengewirkt werden. Der Autor plädiert nachdrücklich für einen breiten Kooperationsbegriff und bezieht die gebietskörperschaftlichen Lösungsmodelle mit in den Kooperationsbegriff ein. Denn die bisherigen kleinteiligen Gemeindestrukturen sind aufgrund der organisatorischen Defizite schlichtweg nicht kooperationsfähig. Durch die

Schaffung von starken Kooperationspartnern wird das Prinzip der Kooperation genau so aufgewertet wie das Prinzip der kommunalen Selbstverwaltung.

9 Zusammenfassung

1. Die Effizienz des Instrumentes regionale Kooperation für eine erfolgreiche Regionalentwicklung ist in der Literatur bislang höchst unterschiedlich und mitunter sehr optimistisch bewertet worden (Vgl. Kap. 2). Diese Arbeit taucht mit einem breiten und sehr praxisnahen Methodenmix (vgl. Kap. 1) einerseits in die Niederungen der praktischen Ansätze der regionalen Kooperation ein, andererseits macht sie auch die Erfolge der regionalen Kooperation für die weitere Diskussion nutzbar.
2. Die eklatante Strukturschwäche der Planungsregion Vorpommern ist gekoppelt mit einer ebenso ausgeprägten Organisationsschwäche. Diese Organisationsschwäche betrifft zunächst die nahezu handlungsunfähigen kleinen Landgemeinden, setzt sich aber auf gesamtregionaler Ebene aufgrund fehlender starker Entwicklungsakteure fort. Eine besondere Problematik existiert in der Stadt-Umland-Region Stralsund - Grimmen- Greifswald, die durch zahlreiche administrative und politische Grenzen zerschnitten ist und somit ihrer Entwicklungsfunktion für Vorpommern nur eingeschränkt nachkommen kann (Kap. 3).
3. Weder die bisherigen Kooperationsansätze (Kap. 4) noch die etablierten Zielvorgaben der jüngeren Verwaltungs- und Strukturreform (Kap. 6) vermögen organisatorische Einheiten zu schaffen, die den zahlreichen Anforderungen der Lokal- und Regionalpolitik in Vorpommern (vgl. Kap. 5) gewachsen sind.
4. Diesem Problem wird mit alternativen, nicht aus institutionalen Strukturen heraus artikulierten Zielvorstellungen und Lösungsmodellen begegnet (Kap. 7). Dabei wird festgestellt, dass informelle Netzwerke sehr schnell an ihre Grenzen stoßen, wenn sie grundlegende Strukturaussagen mit neuen Inhalten aufladen, die mit den Inhalten der etablierten Strukturen nicht konform sind.
5. Die Veränderung der regionalen und lokalen Organisationsstrukturen ist zwar ein wichtiger Beitrag zur erfolgreichen Regionalentwicklung, aber diese Strukturen können immer nur den Rahmen für wirtschaftliches Handeln und für Regionalentwicklung vorgeben (vgl. Kap. 2). Diese Rahmenfunktion sollte aber auch nicht als alleinige Einflussgröße der Regionalentwicklung interpretiert werden. - Dies gilt umso stärker für eine mehrfach periphere Region wie Vorpommern und insbesondere für die besonders strukturschwachen ländlichen Teilräume. Gleichzeitig impliziert die Strukturschwäche aber auch, dass man sich im organisatorischen Bereich keine Defizite „leisten“ kann und somit bei der Abwägung verschiedener Interessenlagen auch rein juristisch das Ziel der überregionalen Konkurrenzfähigkeit demnach höher bewertet werden müsste als z.B. der von Vertretern des Amtsmodells oft angeführte Bestandsschutz kleiner Gemeinden.
6. Grundsätzlich muss explizit festgehalten werden, dass selbst eine organisatorische Optimierung einer Region wie Vorpommern, die strukturellen Probleme wie z.B. Kapital-

knappheit im öffentlichen und privaten Bereich, zu geringe Erwerbsangebote, niedrige Bevölkerungsdichte und dadurch induzierte hohe Infrastrukturkosten bzw. auch die Agglomerationsferne, nicht wird kompensieren können. Allerdings würden mit den neuen Großgemeinden 15 bis 20 neue Akteure geformt, die als wirtschaftliche Großunternehmen unter öffentlicher Kontrolle programmatisch verpflichtet sind, nicht nur ihr Territorium zu repräsentieren, sondern es – gestützt auf die eigene Unternehmenssubstanz – gezielt zu entwickeln. Dadurch könnten sämtliche regionalpolitischen Bestrebungen deutlich erleichtert werden. Einerseits über ein effektiveres Auftreten nach außen, andererseits über eine effektivere Binnenorganisation, um inhaltliche und räumliche Verteilungskonflikte zu minimieren und brach liegende Entwicklungskapazitäten zu aktivieren.

7. Schließlich haben die hier vorgeschlagenen strukturellen Reformen den Vorteil, dass die dann vergrößerten kommunalen Einheiten besser auf eine perspektivisch zu erwartende Länderfusion vorbereitet sind als mit dem heutigen organisatorischen Status Quo. Methodisch wäre es dann interessant, einige Aspekte in die Debatte zur Länderfusion zu transferieren, z.B. auch die Erarbeitung von Infrastrukturprogrammen als vertraglicher Bestandteil von Fusionen. Ausgestattet mit einer solchen Infrastrukturoffensive und einem starken Partner an der Seite könnte Vorpommern einer interessanten, sehr optimistischen Zukunft entgegenblicken.

10 Literatur

- AfRL Vorpommern ; Amt für Landwirtschaft Franzburg ; Amt für Landwirtschaft Ferdinandshof (Hrsg.): Entwicklungspotentiale der Landwirtschaft in der Planungsregion Vorpommern, Greifswald, 2001.
- AfRL Vorpommern: Ergebnisprotokoll des Abstimmungsgespräches zum überregional bedeutsamen Gewerbestandort „Pommerndreieck“, Greifswald, Januar 2002.
- AfRL Vorpommern: Ökoregion Vorpommern, Greifswald, 2001. Antrag im Rahmen des Bundeswettbewerbs „Regionen Aktiv“.
- Amt Lubmin: Integriertes Handlungs- und Entwicklungskonzept für den Amtsbereich Lubmin, Hamburg/Wedel, 1998.
- Amt Lubmin: Fördermittelantrag für das Regionale Entwicklungskonzept „Südrand Greifswalder Bodden“, Schreiben an das Wirtschaftsministerium vom 25.07.2001.
- Amt Lubmin: Entwicklungskonzept Südrand Greifswalder Bodden, Greifswald, 2002.
- Amt Röbel-Land, Der Amtsvorsteher in einem Schreiben an die Enquetekommission vom 04.04.2001.
- Amt Ueckermünde-Land, Der Amtsvorsteher: Positionspapier der Gemeinden des Amtes Ueckermünde-Land zu Überlegungen der Landesregierung bezüglich der Reform der Gemeindestruktur, Ueckermünde, 02.06.2001.
- Arbeitsgemeinschaft der Landesverbände: Gesetzesentwurf unter www.staedteverbandsh.de/Aktuelles/News abrufbar.
- Atteslander, P.: Methoden der empirischen Sozialforschung, Berlin ; New York, 1991.
- Bauer, S.: Gesellschaftliche Funktionen ländlicher Räume. In: ARL (Hrsg.): Landbewirtschaftung und nachhaltige Entwicklung ländlicher Räume. Forschungs- und Sitzungsberichte, Bd. 214, S. 26-44. Hannover, 2002.
- Beermann, P. ; Köhler, S. ; Leuninger, S.: Regionale Kooperationen und Regionalmanagement – Modeerscheinungen oder adäquate Antwort auf die Zukunftsherausforderungen des 21. Jahrhunderts? In: STANDORT, Heft 2, 2002, S. 56-62.
- Bijkerk, F.: Die Wende und danach. In: Mutke, R.: Stralsunder Wirtschaft im neuen Millennium, Greifswald, 2001, S. 43-46.
- Birringer, C. ; Heinz, M. ; Klüter, H.: Gemeindestrukurreform auf der Insel Usedom, Greifswald, Rostock, 2004.
- Bördlein, R.: Die neue Institutionalisierung der Region. Das Beispiel Rhein-Main. In: Informationen zur Raumentwicklung, H. 9/10, 2000, S. 537-548.

- Bördlein, R. / Heinz, M.: Landkreis Nordvorpommern - Differenzierung ländlicher Räume und Auswirkungen auf die Raumordnung sowie Regionalpolitik, Greifswald, 2003.
- BT-Drucksache 14/4855: Unterrichtung durch die Bundesregierung. Bericht der Bundesregierung „Politik für ländliche Räume“. Ansätze für eine integrierte regional- und strukturpolitische Anpassungsstrategie, Bonn, 1998.
- Bühner, Theodor: Rahmenbedingungen ländlicher Regionalentwicklung. In: Landentwicklung aktuell, Bonn, Ausgabe 2001/2002, S. 5-9.
- Bund der Steuerzahler M-V e.V. (Hrsg.): Regierungs- und Verwaltungsreform in Mecklenburg-Vorpommern, Schwerin, 2001.
- Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.): Raumordnungsbericht 2000, Bonn, 2000.
- Buske, N.: Eckpunktepapier zur Kreisgebietsreform ‚Großkreise‘ Oktober/November 2002. In: Pommern Forum, Schwerin, 2003, S. 5-13.
- CDU-Landtagsfraktion: Lebenswerte Gemeinde – leistungsfähige Verwaltung. Positionspapier zur Verwaltungs- und Gemeindestrukturereform, Schwerin, 24.01.2001.
- Copus, K.: Peripherality and Peripherality Indicators. In: North, Stockholm, Nr. 1, 1999, S. 11-15.
- Danielczyk, R. ; Prieb, A.: Suburbia und stadtreionale Kooperation. In: Brake, K. ; Dangschat, J. S. ; Herfert, G. (Hrsg.): Suburbanisierung in Deutschland – Aktuelle Tendenzen, Opladen, 2001, S. 261-272.
- Darsow, T. / Glaser, K.-M.: Amtsordnung Mecklenburg-Vorpommern - Textausgabe mit Erläuterungen, Schwerin, 1992.
- Das Parlament: Bilanz des Deutschlandtourismus. Neue Länder haben deutlich aufgeholt, Berlin, Nr. 33-34, 11.-18.08.2003.
- Dehne, P.: Regionale Entwicklungskonzepte – Begriffsbestimmungen und Funktionen, Hannover, 2002.
- Der SPIEGEL: Job-Misere. Abbruch Ost. www.spiegel.de/wirtschaft (06.02.2003).
- Der SPIEGEL: Monaco in Vorpommern, 12/2001.
- Dethloff, F. / Neugebauer, L.: Stadt- und Landkreis Greifswald - territoriale Aspekte ihrer Entwicklung. In: Wissenschaftliche Zeitschrift der E.M.A. Universität Greifswald, Mathematisch-naturwissenschaftliche Reihe 38, Heft 3, 1989, S. 12-19.
- Dettmann, R.: Städte und Gemeinden am Scheideweg. In: Der Überblick, Schwerin 1/2003.
- Deutscher Städte- und Gemeindebund: Dokumentation Nr. 29. Bilanz 2002 und Ausblick 2003, Berlin, Heft 1 / 2, 2003.

- Deutscher Städtetag: Positionspapier der Fachkommission Stadtentwicklungsplanung des Deutschen Städtetages. In: Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften, 2/2001, S. 97-104.
- Die ZEIT: Der menschenleere Osten – reale Zukunftsvision?, Hamburg, 17/2001.
- Die ZEIT: Dossier: Land ohne Leute, Hamburg, 20/2001.
- Diller, C.: Zwischen Netzwerk und Organisation. In: RuR, Bonn, H. 2, 2002, S. 146-154.
- Dosch, F.: Auf dem Weg zu einer nachhaltigen Flächennutzung? In: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 1/2, 2002, S. 31-45.
- DUMONT-Reise-Taschenbuch Usedom, Köln, 2003.
- Ebenrett, H.J./Hansen, D./Puzicha, K.J.: Verlust von Humankapital in Regionen mit hoher Arbeitslosigkeit. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, Berlin, Beilage 6-7, 2003.
- Eskelinen, H. / Snickars, F.: Competitive European Peripheries? An Introduction. In: Eskelinen, H. / Snickars, F. (Ed.): Competitive European Peripheries, Berlin, Heidelberg, New York, 1995, S. 1-14.
- Ewe, H.: Stralsund, Rostock, 1981.
- Förderverein Naturschutz im Peenetal (Hrsg.): Das Peenetal, Leist I, 1999.
- Franzke, J.: Gemeindegebietsreform im Osten Deutschlands. Thesen. Potsdam, 2001, These 8. - Thesenpapier als Beitrag für die Enquetekommission Zukunftsfähige Gemeinden M-V.
- Frey, R. L.: Privatisierung der Infrastruktur und Raumordnungspolitik. In: Geographica Helvetica, Heft 3, 2000, S. 184-192.
- Fürst, D. u.a.: Regionalverbände im Vergleich: Entwicklungssteuerung in Verdichtungsräumen, Baden-Baden, 1990.
- Fürst, D.: Stadt und Region – Schwierigkeiten die regionale Selbststeuerung nachhaltig zu machen. In: Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften, H. 2, 2001, S. 84-96.
- Göddecke-Stellmann, J.: Stadregionen in Deutschland – eine Neuabgrenzung. In: ZEW-Wirtschaftsanalysen: Städte vor neuen Herausforderungen, Baden-Baden, 1998, S. 219-239.
- Grimmen: ISEK Grimmen, Grimmen, 2002.
- Hansestadt Greifswald: ISEK Greifswald, Greifswald, 2002.
- Hansestadt Greifswald: Stadtmarketing-Bericht der Herbsttagung; Ausgewählte Thesen zum Thema Stadt und Region, Greifswald, 2001.
- Hansestadt Greifswald: Stadtmarketing-Projekt, Workshop am 16.11.2000.
- Hansestadt Greifswald: Flächennutzungsplan, Greifswald, 1998.

- Hansestadt Greifswald: Landschaftsplan Hansestadt Greifswald, Vorentwurf, Greifswald, 1995.
- Hansestadt Greifswald: Umweltbericht 1993 der Hansestadt Greifswald, Greifswald, 1993.
- Hansestadt Stralsund: ISEK Stralsund, Stralsund, 2002.
- Hansestadt Stralsund: Flächennutzungsplan der Hansestadt Stralsund, Stralsund, 1997.
- Heering, J.: Städtenetze im Internet – derzeitiger Stand, Ziele und Möglichkeiten am Beispiel des Standortnetzes Greifswald-Stralsund-Grimmen, Greifswald, September 2003. (unveröffentlichte Diplomarbeit Geographischen Institut, Universität Greifswald)
- Heidenreich, G. ; Kollatzsch, J.: Interkommunale Kooperation in ausgewählten Stadt-Umland-Regionen Sachsens, Sachsen-Anhalts und Thüringens. In: ARL (Hrsg.): Interkommunale Zusammenarbeit - Planen über Grenzen hinweg, Arbeitsmaterial, Nr. 259, Hannover, 1999, S. 5-40.
- Heinz, M. / Klüter, H.: Politische Willensbildung in Mecklenburg-Vorpommern als Anhang 3 im Protokoll der öffentlichen Veranstaltung zur Strukturreform des Landes M-V auf Einladung des Arbeitskreises F im Stadtmarketing der Hansestadt Greifswald am 12.03.2003, Greifswald, März, 2003.
- Heinz, M.: Konsequenzen aus dem Dünnländergutachten für M-V, Greifswald, 2002. (unveröffentlichtes Arbeitspapier).
- Heinz, M.: Stadt-Umland-Region Greifswald: Zur interkommunalen Kooperation. In: Greifswalder Beiträge zur Regional-, Freizeit- und Tourismusforschung, Band 10, Greifswald, 1999, S. 127-145.
- Heinz, M.: Der Arbeitsmarkt im Landkreis Ostvorpommern. In: Landkreis Ostvorpommern. „Partnerschaft Ostvorpommern“ - Forum für Arbeitsmarkt- und Regionalentwicklung, Materialien zur Kreisentwicklung 2, Greifswald, 2002, S. 3-8.
- Heinz, W.: Interkommunale Kooperation in Stadtregionen: das Beispiel der Bundesrepublik Deutschland. In: Heinz, W. (Hrsg.): Stadt und Region: Kooperation oder Koordination?; ein internationaler Vergleich, Stuttgart; Berlin; Köln, 2000, S. 169-276.
- Helke, K.: Die Städte schlagen Alarm. In: Der Überblick, Schwerin, 5/2003, S. 244-245.
- Hennicke, F.: Erbe der Eiszeit. Die Peenetal-Landschaft. In: Bibelriether, H. (Hrsg.): Naturland Deutschland, Stuttgart, 1997.
- Hill, W. / Fehlbaum, R. / Ulrich, P.: Organisationslehre, Band 1, Bern, Stuttgart, Wien, 1994.
- Hilligardt, J.: Nachhaltige Regionalentwicklung durch freiwillige regionale Kooperation. Faktoren einer erfolgreichen Initiierung untersucht an der Region Starkenburg, Darmstadt, 2002.

-
- Hoffmann, J.: Regionale Entwicklungskonzepte in M-V – Zehn Thesen zur Diskussion. In: IUGR, Neubrandenburg, Dezember 2002.
- Hotzan, J.: dtv-Atlas zur Stadt, München, 1994.
- IHK in Mecklenburg-Vorpommern: Bürokratieabbau jetzt – schlanker Staat für eine starke Wirtschaft. Forderungspapier der Industrie- und Handelskammern des Landes Mecklenburg-Vorpommern an die Landesregierung, Schwerin, März, 2003.
- IMAG Vorpommern, Schwerin, 2001.
- Innenministerium M-V: Leitbild für die Zuordnung kommunaler Aufgaben, Schwerin, 04.06.2003. Diskussionspapier.
- Innenministerium M-V: Schreiben an die Enquetekommission Zukunftsfähige Gemeinden M-V vom 19.04.2001.
- Innenministerium M-V: Schriftverkehr an den Vorsitzenden der Enquetekommission Zukunftsfähige Gemeinden M-V vom 19.04.2001.
- Innenministerium M-V: Schriftverkehr an die Enquetekommission Zukunftsfähige Gemeinden vom 25.04.2001.
- Innenministerium M-V: Zwischenbericht zum Stand der Vorbereitungen der Funktionalreform, Schwerin, August, 2003.
- Innenministerium M-V: Hinweise zum zeitlichen Ablauf des Rechtssetzungsverfahrens bei Änderung von Verwaltungsstrukturen, 24.10.2003.
- Irmen, E. und Blach, A.: Typen ländlicher Entwicklung in Deutschland und Europa. In: Informationen zur Raumentwicklung, H. 11/12.1996, S. 713-728.
- Irmen, E.: Strukturschwäche in ländlichen Räumen – ein Abgrenzungsvorschlag, Bonn, 1995.
- IUGR: Standpunkte 1: Regionale Entwicklungskonzepte in Mecklenburg-Vorpommern, Dezember 2002.
- Jähnke, P. ; Gawron, T.: Kooperation in der Region – Einführung und Problemstellung. In: Jähnke, P. ; Gawron, T. (Hrsg.): Regionale Kooperation – Notwendigkeit und Herausforderung kommunaler Politik, Erkner, 2001, S. 31.
- Känel von, A.: Grundzüge der Siedlungsstruktur in den Nordbezirken der DDR. In: Geographische Gesellschaft der DDR: Entwicklung der Siedlungsstruktur im Norden der DDR, Gotha - Leipzig, 1975.
- Klemmer, P.: Entwicklungsrisiken ländlicher Räume. In: Jenkis, H. (Hrsg.): Raumordnung und Raumordnungspolitik, München, Wien, Oldenbourg, 1996, S. 475-479.
- Klüter, H. / Heinz, M.: „Grundlagen und mögliche Ziele einer Strukturreform in Mecklenburg-Vorpommern am Beispiel des Landesteils Vorpommern.“ In: Pommern Forum, Schwerin, H. 3/4, 2003, S. 15-47.

- Klüter, H.: Räumliche Konzentrations- und Dekonzentrationsprozesse im Tertiärbereich. Aufsatz für die LA Berlin/Brandenburg/Mecklenburg-Vorpommern der ARL, Hannover, 2003.
- Klüter, H.: Greifswald als Wirtschaftsstandort. In: Wernicke, H.: Greifswald. Geschichte der Stadt, Schwerin, 2002, S. 525-530.
- Klüter, H.: Zukünftige Raumgliederung, Arbeitspapier im Rahmen des Projektes Wirtschafts atlas Vorpommern – Mecklenburgische Seenplatte, 2002.
- Klüter, H. / Heinz, M.: Auswirkungen des gewerblich-industriellen Entwicklungsschwerpunktes Pommerndreieck auf das Standortnetz Stralsund – Grimmen – Greifswald, Greifswald, 2001.
- Klüter, H. / Heinz, M.: Gemeinde Süderholz – Entwicklungsperspektiven durch den Bau der A 20 und Konsequenzen für die Flächennutzungsplanung, Greifswald, 2001.
- Klüter, H. / Röber, B.: Stralsund und sein Umland. In: Mutke, R.: Stralsunder Wirtschaft im neuen Millennium, Greifswald, 2001, S. 63-71.
- Klüter, H.: Regionale Kommunikation in Politik und Wirtschaft. In: Informationen zur Raumentwicklung, H. 9/10, 2000, S. 599-610.
- Klüter, H.: Zur Strukturentwicklung in den Planungsregionen Mecklenburg-Vorpommerns, Greifswald, 2000.
- Klüter, H. / Heinz, M. / Zölitz-Möller, R. / Hartleib, J.: Wirtschafts atlas Vorpommern und Mecklenburgische Seenplatte. In: RPV Vorpommern: Regionalmarketing Vorpommern. 1. Workshop am 9. Mai 2000 in Stralsund, Stralsund, 2000, S. 34-35.
- Klüter, H.: Raum als Element sozialer Kommunikation, Gießen, 1986.
- KommunalNetz – Institut für kommunale Selbstverwaltung e.V.: Entwicklungskonzept Vorpommersche Dorfstraße, Greifswald, 2003.
- Vgl. Klüver, R.: Monopoly in Binz. In: GEO Special: Deutsche Ostsee, Hamburg, Nr. 2, 2004, S. 36-39.
- Kühn, M.: Regionalisierung der Städte. Eine Analyse von Stadt-Umland-Diskursen räumlicher Forschung und Planung. In: RuR, H. 5-6, 2001, S. 402-411.
- Landesentwicklungsplan Baden-Württemberg 2002, Stuttgart, 2002.
- Landesregierung M-V: Eckpunkte zur Reform der öffentlichen Verwaltung, Schwerin, Januar, 2003.

- Landkreis Uecker-Randow in Zusammenarbeit mit der Förder- und Entwicklungsgesellschaft Uecker-Region mbH (Hg.): Zu Rahmenbedingungen und wirtschaftlichen Folgen der Truppenreduzierung der Bundeswehr am Standort Eggesin sowie ersten Vorschlägen zu ihrer Milderung für die Stadt Eggesin und den Landkreis Uecker-Randow, Pasewalk, Mai, 2001.
- Landkreistag M-V, Rundschreiben Nr. 503/97, Schwerin, 1997.
- Landkreistag M-V: Positionspapier des Landkreistages M-V zur Verwaltungsreformdiskussion in Mecklenburg-Vorpommern, Schwerin, Dezember, 2002.
- Landkreistag M-V: Stellungnahme des Landkreistages M-V zum weiteren Vorgehen in der Verwaltungsreform in M-V nach Vorlage des Eckpunktepapiers der Landesregierung vom 21.01.2003, Schwerin, Februar, 2003.
- Landtag M-V: Bericht der Enquetekommission Zukunftsfähige Gemeinden, Schwerin, 2002.
- Landtag M-V: Unterrichtung durch den Landesrechnungshof, Schwerin, 26.01.2001.
- LROP MV, Schwerin, 1993.
- Maier, G. / Tödtling, F.: Regional- und Stadtökonomik, Band 2: Regionalentwicklung und Regionalpolitik, Wien, New York, 2002.
- Manssen, G.: Einführung in das Kommunalrecht Mecklenburg-Vorpommern, Vieselbach/Erfurt - Bornheim/Roisdorf, 1995.
- Matthiesen, H.: Greifswald unter Sowjetischer Besatzung und in der DDR. In: Wernicke, H.: Greifswald. Geschichte der Stadt, Schwerin, 2000, S. 141-159.
- Maurer, H.: Allgemeines Verwaltungsrecht, München, 1994.
- Mehwald, L.: Regionale Netzwerke auf dem Vormarsch. Neue Perspektiven der Regionalentwicklung. In: Stadt und Gemeinde, Berlin, H. 3, 2003, S. 66-69.
- Meyer, H.: Kommunalrecht. Landesrecht Mecklenburg-Vorpommern, Baden-Baden, 1998.
- Ministerium des Innern des Landes Brandenburg: Starke Gemeinden für Brandenburg. Argumente - Fakten - Erfahrungen, Potsdam, Juli 2000.
- Ministerium für Arbeit und Bau M-V: Gemeindestrukturen in M-V. Anforderungen aus Sicht der Raumordnung / Landesplanung, Schwerin, 17.10.2000, S. 3. - Arbeitspapier für die Enquete-Kommission Zukunftsfähige Gemeinde.
- Ministerium für Arbeit und Bau: Schriftverkehr an die Enquetekommission zukunftsfähige Gemeinden vom 10.04.2002.
- Ministerium für Arbeit, Bau und Landesentwicklung M-V: Verwaltungsreform in Mecklenburg-Vorpommern. Denkanstöße für die weitere Diskussion von Modellalternativen zukünftiger Kreisstrukturen, Schwerin, August 2003.

- Mose, I. / Weixlbaumer, N.: Ländliche Räume in Europa. Auf dem Weg zu einer neuen Vielfalt. In: *geographie heute*, H. 164, 1998, S. 2-7.
- Müller, B. / Beyer, B.: *Regionalentwicklung im kommunalen Verbund*, Dresden, 1999.
- Museum Wolgast: Konzept zur Entwicklung der Romantikforschung in Deutschland am Ort ihrer Entstehung: der pommerschen Landschaft, Juni 2002 (Arbeitspapier).
- Nordkurier: "Insel-Idee findet immer mehr Anhänger", 31.03.2004.
- Nordkurier: "Reform der Verwaltung bleibt Zankapfel", 22./23.02.2003.
- Nordkurier: „Kommunale Spitzenverbände streiten erneut – Zank um Gebietsreform verschärft sich“, 20.02.2003.
- OZ: „Usedomer suchen Allianz mit Schwerin“, 22.04.2004.
- OZ: „Sperrwerk wird nicht vor 2005 gebaut – Keine Ausgleichsflächen gefunden“, 02.10.2003.
- OZ: „Nationalpark für das Peenetal“, 17.09.2003.
- OZ: „Ansturm auf Hochschulen des Landes“, 06.+07.09.2003.
- OZ: „In M-V höchster Zuwachs von Sozialhilfeempfängern“, 26.09.2003.
- OZ: „Suche nach Ausgleichsflächen“, 25.09.2003.
- OZ: „Ein weiteres Stück Identität. Buch 10 Jahre Raumordnung vorgestellt“, 19.+20.07.2003.
- OZ: „Usedom steht vor Investitions-Boom“, 04.07.2003.
- OZ: „Adoptionsvermittlung neu strukturiert“, 01.07.2003.
- OZ: „Wackerower wollen nach Greifswald“, 28.+29.06.2003.
- OZ: „Planer empfehlen Großgemeinde“, 23.01.2003.
- OZ: „Lebendiges Museum im Peenetal“, 18.+19.01.2003.
- OZ: „Hinz und Kunz shoppen im Keimblatt“, 03.01.2002.
- OZ: „Regionalmanager für Vorpommern“, 17.12.2001.
- OZ: „Ganz Vorpommern als ein Kreis?“ Stadtmarketing-Tagung brachte Tabuthemen öffentlich zur Sprache, 23.11.2001.
- OZ: „Stralsund muss München des Nordens werden“, 20.+21.05.2000.
- OZ: „Klein aber fein – das neue B-Gebiet neben dem Schäperhof“, 5.5.2000.
- OZ: „Schaumaluminium für die maritime Wirtschaft. Hiesiger Unternehmerverband leitet InnoRegio-Wettbewerb“, 10.09.1999.
- OZ: „Vorpommern ist landschaftlich attraktiv und exzellent vernetzt“, 04.+05.07.1998.

- OZ: „Bündnisgrüne kritisieren Flächennutzungsplan“, 28.08.1997.
- Priebs, A.: „Die Bildung der Region Hannover und ihre Bedeutung für die Zukunft stadtre-gionaler Organisationsstrukturen“. In: Die öffentliche Verwaltung, Heft 4, 2002, S. 144-151.
- Rachow, R.: Eine Insel – eine Stimme. In: Wirtschaft und Markt, H. 6, 2003, S. 29.
- Regionaler Fremdenverkehrsverband Vorpommern e.V.: Kurzdarstellung, Greifswald, Stand 01.06.2002.
- Regionaler Planungsverband Vorpommern: RROP Vorpommern, Greifswald, 1998.
- Regionaler Planungsverband Vorpommern: REK Vorpommern, Greifswald, 2002.
- Regionaler Planungsverband Westmecklenburg: Regionales Raumordnungsprogramm Westmecklenburg, Schwerin, 1996.
- Rengeling, H.-W.: Formen interkommunaler Zusammenarbeit. In: Püttner, G.: Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Band 2: Kommunalverfassung, Berlin - Heidelberg - New York, 1982, S. 385-412.
- Rentsch, H.: Rettet die Kommunen! – Gesetzentwurf der Kommunalverbände in Schleswig-Holstein. In: Stadt und Gemeinde, Berlin, H. 4, 2003, S. 162-164.
- Reulecke, J.: Metropolis Ruhr? In: Die alte Stadt - Zeitschrift für Stadtgeschichte, Stadtsozio-logie und Denkmalpflege, Stuttgart - Berlin - Köln, Heft 8, 1981, S. 13-30.
- Rieger, U.: Die Stadt und ihre Umlandgemeinden, KommunalPraxis, Nr. 6 / 1997, S. 166-168.
- Röll, B.: Landwirtschaft allein trägt nicht. Wirtschaftliche Perspektiven strukturschwacher ländlicher Räume. In: Stadt und Gemeinde, Deutscher Städte- und Gemeindebund, Heft 12/2002, S. 491.
- RPV Vorpommern (Hrsg.): REK Vorpommern, Greifswald, 2002.
- RPV Vorpommern (Hrsg.): Strukturkonzept zur nachhaltigen Entwicklung der Inseln Use-dom und Wolin, Greifswald, Mai 2000.
- RPV Vorpommern: 10 Jahre Raumordnung in Vorpommern, Greifswald, 2003.
- Salm, M.: Ostseeautobahn A20 - Hoffen auf den Aufschwung. In: Wirtschaft & Markt, H. 9, 2003, S. 16-20.
- Schreiber, K.: Anregungen zur Entwicklung der Fahrradinfrastruktur in der Stadtumlandre-gion Greifswald: Bestand – Wertung – Planung, Greifswald, 2003. (unveröffentlichte Diplomarbeit am Geographischen Institut, Universität Greifswald)
- Seimetz, Hans-Jürgen: Überlegungen zur Regionalreform außerhalb von Verdichtungsräu-men. Das Beispiel Rheinland-Pfalz. In: STANDORT, Heft 2, 2000, S. 29-34.

- Seitz, Helmut: Der Einfluss der Bevölkerungsdichte auf die Kosten der öffentlichen Leistungserstellung, Frankfurt/Oder, 2000.
- Staatskanzlei Mecklenburg-Vorpommern: Vorrangige Maßnahmen zur Entwicklung Vorpommern. Vorlage zur Sitzung der Arbeitsgruppe 2 ‚Regionale Entwicklung Vorpommerns‘ des Bündnisses für Arbeit und Wettbewerbsfähigkeit M-V am 08.11.2001 in Greifswald.
- Städte- und Gemeindetag Mecklenburg-Vorpommern: Beschluss des Vorstands des Städte- und Gemeindetages vom 28. November 2002 zu der vom Innenminister angekündigten Verwaltungsstrukturreform. In: Der Überblick, Schwerin, 1/2003.
- Städte- und Gemeindetag M-V: Leitbild für die Zuordnung kommunaler Aufgaben, Schwerin, 03.07.2003. Schreiben an das Innenministerium.
- Städte- und Gemeindetag M-V: Schreiben an die Amtsverwaltung Landhagen vom 11.12.1997.
- Städteverband Schleswig-Holstein: Gutachten zur Stadt-Umland-Problematik, Kiel, 2001.
- Statistisches Bundesamt: Statistische Jahrbücher für die Bundesrepublik Deutschland, Wiesbaden, verschiedene Jahrgänge.
- Statistisches Landesamt Mecklenburg-Vorpommern: Statistische Jahrbücher und Berichte, Schwerin, verschiedene Jahrgänge.
- Steinacher, B.: Kooperation im Verband Region Stuttgart – Bilanz nach vier Jahren. In: Jähnke, Petra ; Gawron, Thomas (Hrsg.): Regionale Kooperation – Notwendigkeit und Herausforderung kommunaler Politik, Erkner, 2001, S. 89-104.
- Stellungnahme des Gemeinde- und Städtetages M-V zum Beschluss der Landesregierung ‚Reform der öffentlichen Verwaltung in Mecklenburg-Vorpommern‘ zu defizitären Aussagen über räumliche und wirtschaftliche Entwicklung im Land. In: Der Überblick, Schwerin, 2/2003, S. 118.
- Stellungnahme zum Beschluss der Landesregierung „Reform der öffentlichen Verwaltung in Mecklenburg-Vorpommern“. In: Der Überblick, Schwerin, 2/2003.
- Stöbe, S. / Brandel, R.: Die Zukunft der Bezirksregierungen: Modernisierungsperspektiven für die staatliche Mittelinstanz, Berlin, 1996.
- Süderholz: Flächennutzungsplan. Erläuterungsbericht, Süderholz, 2001.
- Thomalla, M.: „Es muss ein Ruck durch Mecklenburg-Vorpommern gehen“. In: Der Überblick, 11/2002, S. 542-543.
- Thomalla, M.: „Kommunen auf die Tagesordnung des neuen Landtages!“ In: Der Überblick, 8/2002, S. 380-384.

-
- Tourismusverband Insel Usedom e.V. (Hrsg.): S-Regionalbarometer 2002/2003 – Wirtschaftsfaktor Tourismus, Ückeritz, 2003.
- Umweltministerium Mecklenburg-Vorpommern (Hrsg.): Die Naturschutzgebiete in Mecklenburg-Vorpommern, Schwerin, 2003.
- VorpommernReport: Der Fährhafen Sassnitz macht Druck, Greifswald, 1/2003.
- VorpommernReport: Regionalmanagement am Stettiner Haff, Greifswald, 2/2003.
- Weiß, W. / Hilbig, A.: Raumordnung in Mecklenburg-Vorpommern und infrastrukturelle Konsequenzen. In: Greifswalder Geographische Arbeiten, Band 13, Greifswald, 1996, S. 79-93.
- Weiß, W. / Hilbig, A.: Raumordnung und Landesplanung - Planung ohne Wirtschaft? In: Weiß, W.: Mecklenburg-Vorpommern - Brücke zum Norden und Tor zum Osten, Gotha, 1996, S. 179-186.
- Weiß, W.: Bevölkerungsentwicklung: Hypothek auf die Zukunft? In: Weiß, W.: Mecklenburg-Vorpommern - Brücke zum Norden und Tor zum Osten, Gotha, 1996, S. 73-100.
- Wenk, R.: Zur Freiraumentwicklung in der Planungsregion Vorpommern. In: RPV: 10 Jahre Raumordnung in Vorpommern, Greifswald, 2003, S. 93-109.
- Wense, von der J.: Entwicklung zukunftsfähiger Regionalstrukturen in Mecklenburg-Vorpommern, Diskussionspapier, Greifswald, 2002.
- Wirtschaftsfördergesellschaft Vorpommern: Invest in Vorpommern. Vorpommern – eine Region zum Investieren, Greifswald, 2003.
- Wirtschaftsministerium M-V: Förderfibel, Schwerin, Mai 2001.
- Wollmann, H.: Um- und Neubau der politischen und administrativen Landesstrukturen in Ostdeutschland, in: Aus Politik und Zeitgeschichte - Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament, Bonn, Beilage 5, 1998, S. 18-28.
- Wolter, U.: Kooperation in der Stadtregion – Stadtverband Saarbrücken. In: Jähnke, Petra ; Gawron, Thomas (Hg.): Regionale Kooperation – Notwendigkeit und Herausforderung kommunaler Politik, Erkner, 2001, S. 69-76.
- Zacharias, D.: Die Entwicklung der kommunalen Aufgaben seit 1975, Düsseldorf, 1998.
- Zimmermann, U.: Ausschuss kooperiert mit Kommunalverbänden. 45. Plenartagung des Ausschusses der Regionen in Brüssel. In: Stadt und Gemeinde 6/2002.
- Zweckverband Peenetal-Landschaft / Stiftung Odermündung (Hrsg.): Natur- und Wanderführer Peenetal, Anklam, 1998.
- Zweckverband Seebäder Insel Usedom (Hrsg.): Tourismusbericht 2002, Ahlbeck, 2003.

Anmerkung:

Bei Nordkurier und Ostsee-Zeitung (OZ) handelt es sich um Regionalzeitungen, die hier mit aufgeführt wurden. Zur besseren Erkennbarkeit wurde die jeweilige Überschrift in Anführungszeichen gesetzt.

Greifswalder Geographische Arbeiten

- Band 7 HAUCK, P. (Hrsg.): Umwelterziehung im Geographieunterricht der DDR und der ČSSR. 1989, 54 S.
- Band 8 AURADA, K. D. (Red.): Methoden landschaftsökologischer Struktur- und Prozessforschung. Greifswalder Geographische Sommerschule 18.–30.07.1988. 1990, 146 S.
- Band 9 GERLOFF, J.-U. (Red.): Komplexe Entwicklung von Küsten- und Agrargebieten. XVII. Greifswalder Geographisches Symposium 10.–13.10.1990. 1992, 201 S. (vergriffen)
- Band 10 LAMPE, R. (Red.): Geographie der Meere und Küsten. Beiträge zur 11. Tagung des Arbeitskreises. 1994, 207 S.
- Band 11 AURADA, K. D. (Red.): Beiträge des 10. Kolloquiums für Theorie und quantitative Methoden in der Geographie, Göhren 23.–26.02.1994. 1994, 174 S.
- Band 12 KLÜTER, H. (Red.): Die Stadt Puschkin. Zur Regionalentwicklung im südlichen Umland von St. Petersburg (noch nicht erschienen)
- Band 13 BILLWITZ, K. (Red.) Beiträge des 25. Deutschen Schulgeographentages: Mecklenburg-Vorpommern, Tor zum Norden und Brücke zum Osten, Greifswald 07.10.-11.10.1996: Kurzfassungen der Vorträge. 1996, 211 S.
- Band 14 BILLWITZ, K. (Red.): Mecklenburg-Vorpommern: Grundzüge der Naturraumausstattung, -erkundung und -bewertung. Fachsitzung 1 des 25. Deutschen Schulgeographentages vom 07.10.-11.10.1996 in Greifswald. 1997, 162 S.
- Band 15 AURADA, K. D. & J. NEWIG (Red.): Die Ostsee und ihr Einzugsgebiet – Wandel des Natur- und Kulturraumes. Fachsitzung 3 des 25. Deutschen Schulgeographentages vom 07.10.-11.10.1996 in Greifswald. 1997, 131 S.
- Band 16 LAMPE, R. (Red.): Greifswalder Bodden und Oder-Ästuar – Austauschprozesse (GOAP): Synthesebericht des Verbundprojektes. 1998, 490 S.
- Sonderband ASMUS, I., H. T. PORADA & D. SCHLEINERT (Red.): Geographische und historische Beiträge zur Landeskunde Pommerns: Eginhard Wegner zum 80. Geburtstag. – Schwerin: Thomas Helms Verlag, 1998, 334 S.
- Band 17 HELBIG, H.: Die spätglaziale und holozäne Überprägung der Grundmoränenplatten in Vorpommern. Diss. 1999, 110 S., 82 S. + Anhang und 14 Fototafeln
- Band 18 RÖDEL, R.: Die Auswirkungen des historischen Talsperrenbaus auf die Zuflussverhältnisse der Ostsee. Diss. 2001, 118 S.
- Band 19 UNVERZAGT, S.: Räumliche und zeitliche Veränderung der Gebiete mit Sauerstoffmangel und Schwefelwasserstoff im Tiefenwasser der Ostsee. Diss. 2001, 122 S. + Anhang
- Band 20 HILBIG, A.: Kleinräumige Differenzierung der Bevölkerungsdynamik in Mecklenburg-Vorpommern. Diss. 2001, 99. S. + Anhang
- Band 21 PAULSON, C.: Die Karstmoore in der Kreidelandschaft des Nationalparks Jasmund auf der Insel Rügen. Diss. 2001, 296 S.
- Band 22 ZÖLITZ-MÖLLER, R. (Hrsg.): Historische Geographie und Kulturlandschaftsforschung. Beiträge zum Gedenkkolloquium für Dr. Eginhard Wegner am 4. Mai 2001 in Greifswald. 109 S.
- Band 23 BILLWITZ, K. (Hrsg.): Geoökologische und landschaftsgeschichtliche Studien in Mecklenburg-Vorpommern. 2001, 296 S.
- Band 24 KAISER, K.: Die spätpleistozäne bis frühholozäne Beckenentwicklung in Mecklenburg-Vorpommern – Untersuchungen zur Stratigraphie, Geomorphologie und Geoarchäologie. Diss. 2001, 208 S. + Anhang
- Band 25 BILLWITZ, K. & P. KÜHN (unter Mitarbeit von H. BARTH, A. BAUMGART, S. HELMS, F. HOFMEISTER, K. KAISER, J. LUCKERT, W. OEHMICHEN, H. ROTHER & M. WIRNER): Der Bodenlehrpfad Jägerhof in Vorpommern. 2002, 57 S. + Anhang
- Band 26 KAISER, K. (Hrsg.): die jungquartäre Fluss- und Seegenese in Norddeutschland. Beiträge zur Tagung in Hohenzieritz (Mecklenburg) vom 26.-28. Februar 2002. 2002, 243 S.
- Band 27 LAMPE, R. (Ed.): Holocene Evolution of the South-Western Baltic Coast – Geological, Archaeological and Palaeoenvironmental Aspects. Field meeting of INQUA Subcommission V: Sea-level Changes and Coastal Evolution. Western Europe, September 22.-27. 2002, 2002, 224 S.
- Band 28 KÜHN, P.: Spätglaziale und holozäne Lessivégenese auf jungweichselzeitlichen Sedimenten Deutschlands. Dissertation 2003. 164 S. + Anhang
- Band 29 BILLWITZ, K.: Bodenkundliche und landschaftsgenetische Studien in Mecklenburg-Vorpommern. 2003, 247 S.
- Band 30 SUCCOW, M. & K. BILLWITZ: Landschaftsökologische Exkursionen in die Greifswalder Umgebung. 2003.
- Band 31 TIMMERMANN, T., W. WICHTMANN, M. SUCCOW & K. BILLWITZ.: Alternative Nutzungsformen für Moorstandorte in Mecklenburg-Vorpommern. Beiträge einer Tagung in Greifswald vom 23. November 2002. 2003.
- Band 32 DECKERS, B.: Die raumstrukturelle Wirkung von Transformation und EU-Osterweiterung. Zur Rolle der ortsansässigen Bevölkerung bei der Regionalisierung im nördlichen deutsch-polnischen Grenzraum. 2004, 179 S.
- Band 33 HOFFMANN, T. & RÖDEL, R.: Leitfaden für die statistische Auswertung geographischer Daten. 2004, 114 S.
- Band 34 ZÖLITZ-MÖLLER, R. (Hrsg.): Die Novellierung des BauGB – umweltrechtliche Belange. 2004, 69 S.