

DER LANDRAT

Referat: Assistenz und Kommunikation	DRUCKSACHE	
Az.: A	lfd. Nr.	Jahr
Datum: 29.04.2019	64	2019

Vorlage

		Zutreffendes ankreuzen ☒				
an (zutreffenden Ausschuss einsetzen und ankreuzen)	Sitzungstag	öffent- lich	nicht- öffentlich	Beschlussvorschlag		
				ange- nommen	abgelehnt	geändert
☐		☐	☐			
☐		☐	☐			
☒ Kreisausschuss	10.05.2019	☐	☒			
☒ Kreistag	05.06.2019	☒	☐			
☐ Die Ziele der UN-Behindertenrechtskonvention wurden berücksichtigt:	☐ ja ☐ nein ☒ entfällt					

Verantwortlichkeit (Ordnungsziffer der Org.-einheit/Sichtvermerk):				Referat A
Gefertigt: A	Beteiligt:		Landrat	zur Beschlussausführung. (Handzeichen)
			Gez. Radeck	

Betreff:

Antrag der Kreistagsfraktionen der SPD und Bündnis 90/DIE GRÜNEN sowie der FDP/UWG/ZIEL-Gruppe;
hier: Wiederaufnahme von Fusionsgesprächen

Beschlussvorschlag:

Der Antrag der Kreistagsfraktionen der SPD und GRÜNEN und der FDP/UWG/ZIEL-Gruppe, per E-Mail eingegangen am 11.04.2019, zur Wiederaufnahme von Gesprächen über Möglichkeiten einer verstärkten interkommunalen Zusammenarbeit sowie über einen verfassungskonformen Zusammenschluss wird in dieser Form abgelehnt.

Stattdessen wird der Intensivierung von Gesprächen über eine verstärkte interkommunale Zusammenarbeit zugestimmt.

Vorlage (Fortsetzungsblatt)	DRUCKSACHE	
	lfd. Nr. 64	Jahr 20199

Sachdarstellung, Begründung, ggf. finanzielle Auswirkungen:

I. Antrag

5 Die Kreistagsfraktionen der SPD und GRÜNEN und die FDP/UWG/ZIEL-Gruppe be-
antragen mit undatiertem Schreiben, eingegangen per E-Mail am 11.04.2019, die
Wiederaufnahme von Gesprächen mit den benachbarten Städten und Landkreisen
über eine verstärkte interkommunale Zusammenarbeit und einen möglichen verfas-
sungskonformen Zusammenschluss. Am Ende des Prozesses solle eine Bürgerbe-
10 fragung zu einem etwaigen interkommunalen Zusammenschluss durchgeführt wer-
den.

II. Hintergrund

15 1. Verhandlungen mit der Stadt Wolfsburg

Bereits zwischen dem Frühjahr 2012 und dem Sommer 2014 wurden Fusionsgesprä-
che zwischen dem Landkreis Helmstedt und der Stadt Wolfsburg geführt. Gründe
20 dafür waren aus Sicht des Landkreises die erhebliche Verschuldung des Landkreises
in Verbindung mit der wirtschaftlichen Strukturschwäche sowie der demografische
Wandel. Führende Institute prophezeiten dem Landkreis Helmstedt einen deutlichen
Bevölkerungsschwund. Nach Prognosen der Bertelsmann-Stiftung würde der Land-
kreis Helmstedt im Jahre 2030 über lediglich 77.700 Einwohnerinnen und Einwohner
25 verfügen; das Hesse-Gutachten aus dem Jahr 2011 ging sogar von nur noch 70.000
aus.

Die Möglichkeiten eines Zusammenschlusses einer kreisfreien Stadt mit einem Land-
kreis wurden im Rahmen eines verfassungsrechtlichen Gutachtens geprüft. Dabei
30 wurde den Überlegungen der vollständigen Eingemeindung aller kreisangehörigen
Gemeinden in die kreisfreie Stadt Wolfsburg eine klare verfassungsrechtliche Absage
erteilt. Als verfassungskonform wurde jedoch die Bildung eines Gemeindeverbandes
erachtet. Dabei handelte es sich prinzipiell um eine Einkreisung der Stadt Wolfsburg,
die in Bezug auf das Aufgabenspektrum einen Sonderstatus erhalten könnte, jedoch
35 einige (Kreis-)Aufgaben hätte an den Gemeindeverband abgeben müssen.

Die Fusionsverhandlungen scheiterten letztlich zum einen an der sog. regionalpoliti-
schen Balance. Zum anderen hatte der Verwaltungsausschuss der Stadt Wolfsburg
mit Beschluss vom 07.03.2014 klare Bedingungen an eine Fusion mit dem Landkreis
40 Helmstedt geknüpft. Gefordert wurden Flächenzuwächse (Eingemeindungen) im
Rahmen der Bildung eines Gemeindeverbandes und der Erhalt der Aufgaben und
Entscheidungskompetenzen einer kreisfreien Stadt. Beides entsprach nicht dem ver-
fassungsrechtlichen Leitbild der Gebietsreform der Jahre 1972-74 und war damit
nicht verfassungskonform.

45 2. Sondierungsgespräche mit dem Landkreis Wolfenbüttel

Mit Pressemitteilung vom 03.07.2014 erklärte der Nds. Innenminister die Fusionsge-
spräche zwischen dem Landkreis Helmstedt und der Stadt Wolfsburg für beendet.

Vorlage (Fortsetzungsblatt)	DRUCKSACHE	
	lfd. Nr. 64	Jahr 20199

Obgleich rechtlich daran gehindert, ist der Gesetzgeber bei allen interkommunalen Fusionsbestrebungen ein entscheidender Faktor, da jede Fusion eines Landesgesetzes bedarf. Gleichzeitig legte der Innenminister dem Landkreis Helmstedt Fusionsgespräche mit dem benachbarten Landkreis Wolfenbüttel nahe. Die Sondierungsgespräche wurden zügig begonnen. Als das von beiden Landkreisen in Auftrag gegebene Gutachten des Nds. Instituts für Wirtschaftsforschung ein nur sehr geringes Entwicklungspotenzial eines fusionierten Landkreises Wolfenbüttel-Helmstedt aufzeigte, lehnten beide Kreistage im Frühjahr 2015 die Aufnahme offizieller Fusionsverhandlungen ab.

III. Mögliche aktuelle Optionen

Der Antrag spricht im Beschlussvorschlag von „benachbarten Städten und Landkreisen“. In der Begründung zielt er zwar im Wesentlichen in Richtung Wolfsburg, doch sind andere Konstellationen nicht auszuschließen, weshalb auch sie im Folgenden kurz beleuchtet werden sollen.

1. Fusion mit der Stadt Wolfsburg

Nachdem vorliegenden Verfassungsrechtsgutachten von Prof. Dr. Mehde und Prof. Dr. Hageböling wäre die Bildung eines Gemeindeverbandes unter Wahrung einer Sonderstellung der Stadt Wolfsburg denkbar. Da bereits dieses Modell nicht idealtypisch das noch immer gültige Leitbild der letzten Gebietsreform abbildet, dürfte es verfassungsrechtlich nicht völlig unumstritten sein. Dieses Modell müsste somit sowohl gegenüber dem Landesgesetzgeber als auch im Falle einer etwaigen Verfassungsklage gegenüber dem Nds. Staatsgerichtshof Stand halten.

Nach wie vor ist Beschlusslage in der Stadt Wolfsburg, dass ein Zusammenschluss mit dem Landkreis Helmstedt mit Flächenzuwachsen, sprich Eingemeindungen, einhergehen müsse. Außerdem müssten die Aufgaben und Entscheidungskompetenzen einer kreisfreien Stadt erhalten bleiben. Beide Forderungen sind nicht verfassungskonform umsetzbar. Der Oberbürgermeister der Stadt Wolfsburg hat auf eine aktuelle Nachfrage in Bezug auf die geforderten Eingemeindungen grundsätzliche Gesprächsbereitschaft signalisiert. Gewisse Sonderrechte der Stadt Wolfsburg hinsichtlich der Aufgabenwahrnehmung (ähnlich wie beim Göttingen-Gesetz) seien aber nicht ganz verzichtbar. Da ein solches Modell aber erhebliche finanzielle Auswirkungen für die Stadt Wolfsburg im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs (Kreisumlage) hätte, sind diese Aussagen zunächst mit Vorsicht zu betrachten.

2. Fusion mit dem Landkreis Wolfenbüttel

Das Gutachten des NIW hat eindeutig gezeigt, dass das Entwicklungspotenzial eines fusionierten Landkreises Wolfenbüttel-Helmstedt zu gering ist. Auch die gemeinsame Finanzplanung nach Fusion ergab kein positives Bild. In Anbetracht der Größe der beiden Kreisstädte wäre zudem kaum davon auszugehen, dass sich Helmstedt als Kreissitz gegenüber Wolfenbüttel durchsetzen könnte. Dies hätte für die Bedeutung Helmstedts als Behördensitz voraussichtlich negative Auswirkungen. Die Frage der

Vorlage (Fortsetzungsblatt)	DRUCKSACHE	
	lfd. Nr. 64	Jahr 20199

Aufnahme von offiziellen Fusionsverhandlungen wurde daher von beiden Kreistagen mit breiter Mehrheit abgelehnt.

3. Fusion mit der Stadt Wolfsburg und dem Landkreis Gifhorn

Das Hesse-Gutachten beschreibt das Gebiet dieser drei Kommunen als sozioökonomischen Verflechtungsraum. Ein verfassungskonformes Modell unter Berücksichtigung der Forderungen der Stadt Wolfsburg und Wahrung des verfassungsmäßigen Leitbildes wäre mit diesem Konstrukt wesentlich einfacher erreichbar. In der Vergangenheit scheiterte diese Überlegung jedoch früh an dem kategorischen Nein des Kreistages des Landkreises Gifhorn, was mit Blick auf dessen Größe und Leistungsfähigkeit nachvollziehbar ist.

4. Region Braunschweig („Hoffmann-Modell“)

Bereits im Jahr 2008 stellte der damalige Oberbürgermeister der Stadt Braunschweig Dr. Gert Hoffmann sein Modell einer Region Braunschweig, bestehend aus den drei kreisfreien Städten Braunschweig, Wolfsburg und Salzgitter und den Landkreisen Gifhorn, Helmstedt, Wolfenbüttel, Goslar und Peine, nach dem Vorbild der Region Hannover vor. Dieses Modell rückte in den darauffolgenden Jahren immer wieder einmal in den Blickpunkt.

Allerdings bestehen gegen dieses Modell mangels seiner Leitbildgerechtigkeit verfassungsrechtliche Bedenken, die bisher noch nicht ausgeräumt werden konnten.

5. Weitere Modelle

Zu den Schwächen der weiteren Modelle „Alternatives Hoffmann-Modell“ und „Drei-Zentren-Konzept“ wird im Einzelnen auf die Gutachterliche Stellungnahme „Bildung eines Gemeindeverbandes Wolfsburg-Helmstedt – Handlungserfordernisse / -alternativen“ vom 07.05.2014 verwiesen.

6. Zwischenfazit

Alle vorgestellten Fusionsoptionen eint, dass sie aus verfassungsrechtlichen oder (finanz-)politischen Gründen von vornherein wenig erfolgversprechend sind. Auch eine Veränderung des verfassungsrechtlichen Leitbildes ist seitens des Gesetzgebers derzeit nicht angedacht. Dies ist der Antwort der Landesregierung auf die Kleine Landtagsanfrage vom 19.02.2019 (LT-Drs. 18/3330) zu entnehmen, wonach eine allgemeine Gebietsreform aktuell nicht für erforderlich gehalten wird.

IV. Begriff „Fusionsverhandlungen“

Zum Begriff „Fusionsverhandlungen“ muss in verschiedene Gesprächsebenen unterschieden werden.

Eine Fusion mit einer anderen Kommune zu einer neuen Gebietskörperschaft berührt die Existenz der Kommune an sich und damit deren kommunale Selbstverwaltung.

Vorlage (Fortsetzungsblatt)	DRUCKSACHE	
	lfd. Nr. 64	Jahr 20199

150 Deshalb ist bereits für den Einstieg in Fusionsverhandlungen i.e.S. ein Kreistagsbeschluss nach § 25 Abs. 5 i.V.m. § 58 Abs. 1 Nrn. 1 und 4 NKomVG erforderlich. Fusionsverhandlungen i.e.S. werden zielorientiert geführt, d.h. es werden unter Einbeziehung der operativen Ebene konkrete Szenarien hin zu einer fusionierten Gebietskörperschaft erarbeitet und aufgezeigt. Diese sind Basis des anschließenden Kreistagsbeschlusses darüber, ob eine Gebietsänderung beim Land beantragt werden soll oder nicht.

155 Als Vorstufe derartiger „offizieller“ Fusionsverhandlungen werden häufig sog. Sondierungsgespräche geführt. Dabei werden auf Ebene der Hauptverwaltungsbeamten meist unter teilweiser Einbeziehung des operativen Bereichs Gespräche über mögliche Fusionspotenziale und politische Machbarkeiten geführt.

160 Noch davor sind informelle Gespräche auf HVB-Ebene einzustufen. Hier geht es zunächst eher um abstrakte Überlegungen, die im Wesentlichen auch politischer Natur sind.

165 Dem Wortlaut des Antrages ist nicht zweifelsfrei zu entnehmen, auf welcher Ebene sich die gewünschten Gespräche bewegen sollen.

V. Personelle Konsequenzen

170 Fusionsgespräche sind mit einem erheblichen personellen, aber auch finanziellen Aufwand verbunden.

175 Dies gilt vor allem natürlich bei Fusionsverhandlungen i.e.S. Die Fusionsverhandlungen mit der Stadt Wolfsburg in den Jahren 2013 und 2014 wurden seitens der Stadt durch eine eigens dafür gebildeten Stabsstelle begleitet. Diese verfügte über zunächst vier Vollzeitstellen. Daneben waren aber auch andere Bereiche, insbesondere die Kommunikationsabteilung, in erheblichem Maße eingebunden. Im Falle der Fusion war ein Endausbau auf sieben Vollzeitstellen geplant. Auf Seiten des Landkreises wurde der Leiter des Referates Assistenz und Kommunikation während der Fusionsverhandlungen quasi von allen anderen Aufgaben entbunden; die Allgemeine Kommunalaufsicht wurde vorübergehend dem Rechtsreferat zugeordnet. Zugleich erfolgte ein unmittelbarer Zugriff auf vorhandene personelle Ressourcen der Bereiche Finanzen, Organisation, Personal und IT. Dies war jedoch nur deshalb möglich, weil zahlreiche Projekte, die der Weiterentwicklung der Kreisverwaltung dienen sollten oder hätten dienen sollen, während der Fusionsverhandlungen „auf Eis“ gelegt wurden.

190 Sollte der Landkreis Helmstedt in Fusionsverhandlungen auf Basis eines einzigen Fusionsmodells (z.B. Landkreis Helmstedt mit der Stadt Wolfsburg) eintreten wollen, wären für die Begleitung der Verhandlungen voraussichtlich mindestens zwei zusätzliche Vollzeitkräfte nach EGr. 10 / A 11 erforderlich. Sollten gleichzeitig zwei oder mehr Modelle verfolgt werden – dies ist nach dem Wortlaut des Antrages nicht auszuschließen –, würden mindestens drei Vollzeitkräfte benötigt.

Vorlage (Fortsetzungsblatt)	DRUCKSACHE	
	lfd. Nr. 64	Jahr 20199

195 Bereits für Sondierungsgespräche unter teilweiser Einbeziehung der operativen Ebene wäre eine zusätzliche Vollzeitkraft erforderlich.

200 Außerdem müssten finanzielle Mittel z.B. für Rechts- und Potenzialgutachten sowie für die Kommunikationsstrategie (Info-Broschüren, Bürgerinformationsveranstaltungen, Bürgerbefragung pp.) in den Haushalt eingestellt werden.

VI. Fazit

205 Nach den aufgezeigten Rahmenbedingungen halte ich Fusionsverhandlungen mangels zielführender verfassungskonformer Modelle aktuell für wenig erfolgversprechend. Nicht zuletzt infolge der jahrelangen Haushaltskonsolidierung, aber auch der fast vierjährigen Fusionsgespräche zwischen 2012 und 2015 ist der Landkreis in vielerlei Hinsicht ins Hintertreffen geraten. Dies betrifft vor allem den dringend benötigten Strukturwandel und die Verwaltungsmodernisierung, insbesondere die Digitalisierung. Gerade während der Fusionsverhandlungen waren regelrechte Lähmungserscheinungen in der Kreisverwaltung zu verzeichnen, nicht nur in Bezug auf gestoppte oder gar nicht erst begonnene Projekte, sondern auch auf die Motivation der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Bereits jetzt ist es schwierig, die für die Aufgabenerledigung benötigten Fachkräfte für die Kreisverwaltung zu gewinnen. Dies wird umso schwieriger werden, wenn sich der Landkreis Helmstedt als Arbeitgeber in Auflösung befindet. Daran werden auch Arbeitsplatzgarantien, die im Rahmen von Fusionsverhandlungen möglicherweise ausgesprochen werden, nichts ändern. Auch eine Bürgerbefragung wäre demnach nicht zielführend. Insofern plädiere ich dafür, den Antrag abzulehnen.

225 Dessen ungeachtet werde ich selbstverständlich, wie in der Vergangenheit auch, mit den benachbarten Städten und Landkreisen stets weiterhin in einem kontinuierlichen Prozess Möglichkeiten sinnvoller interkommunaler Zusammenarbeit eruieren.