

Landkreis Osterode am Harz
Der Landrat
- EKR -

Osterode am Harz, 28. Februar 2013

Keine Beteiligung von Fachausschüssen
--

V o r l a g e

für den Kreistag

Zusammenlegung der Landkreise Göttingen und Osterode am Harz

Anlagen: 1. Eckpunkte eines Zusammenschlusses
2. Vorläufiges Finanztableau

I. Erläuterung:

Auf die Kreistags-Drucksachen 90 und 143 nehme ich einleitend Bezug.

Der Kreistag hat in seiner letzten Sitzung am 18.02.2013 beschlossen:

- 1. Der Landkreis Osterode am Harz nimmt unverzüglich bilaterale Verhandlungen mit dem Landkreis Göttingen auf.*
- 2. Die Verwaltung wird beauftragt, eine kurzfristige Aussage von der Landesregierung anzufordern, ob die in Aussicht gestellten maximalen Fusionsentschuldungsmittel in Höhe von 77 Mio. € mit dem Landkreis Göttingen noch zur Verfügung stehen.*
- 3. Weiterhin wird die Verwaltung beauftragt, dass die nicht politisch abgestimmte Finanzübersicht zum Nachweis einer dauerhaften Leistungsfähigkeit durch das Niedersächsische Innenministerium geprüft wird, Ergebnisse sind rechtzeitig vor der Kreistagsentscheidung am 11.03.2013 vorzulegen.*
- 4. Es wird erwartet, dass sich bei der Klärung der Finanzbeziehung zwischen dem Landkreis Göttingen und der Stadt Göttingen keine Nachteile für den Landkreis Osterode ergeben.*
- 5. Nach der Gesprächsbereitschaft vom Landkreis Goslar werden unverzüglich Gespräche stattfinden.*

a) Gespräch mit dem Landkreis Goslar am 28.02.2013

Laut Protokoll der Lenkungsgruppe Osterode am Harz-Goslar vom 10.09.2012, TOP 5, erklärte der damalige Goslarer Landrat Stephan Manke zum Osteroder Fusions-Eckpunkt Nr. 1.2 (Verortung einer Querschnittsaufgabe am Verwaltungssitz Osterode am Harz):

Er [Landrat Manke] könne mit der Lösung leben, dass am Verwaltungssitz in Osterode am Harz ein Dezernent/Vorstand seinen Dienstsitz haben wird und dann auch die zugeordnete Leitungsebene nachgeordneter Organisationseinheiten. Wenn etwa entsprechend der derzeitigen Goslarer Organisation die 1. Kreisrätin ihren Dienstsitz in Osterode hätte, wäre auch die Querschnittsaufgabe Finanzen hier verortet. Diese Regelung könne für den Verwaltungssitz auch ein „Mehr“ bedeuten, als bisher gefordert wurde. Er wehre sich aber gegen eine unbegrenzte Festschreibung. Ein Landrat müsse die Organisation dem Bedarf anpassen können, damit die Verwaltung arbeitsfähig bleibe.

Die insoweit konsentierete Eckpunkte-Matrix (zustimmend zur Kenntnis genommen vom Kreistag des Landkreises Goslar in seiner Sitzung am 08.10.2012, TOP 22.1) formuliert:

[...] Darüber hinaus werden die dem am Verwaltungssitz Osterode verorteten Vorstand/Dezernenten zugeordneten Organisationseinheiten ebenfalls diesem Verwaltungssitz zugeordnet. Nach dem derzeitigen Organisationsmodell des Landkreises Goslar wäre dies die Querschnittsaufgabe Finanzen. Dezernatsverteilungen sind veränderbar, so dass der Konsens unter dem Vorbehalt der Richtlinienkompetenz des Kreistages und der Organisationsgewalt des Hauptverwaltungsbeamten steht.

Zum Osteroder Fusions-Eckpunkt Nr. 2.17 (keine Mitgliedschaft des neuen Landkreises im Zweckverband Großraum Braunschweig [ZGB]) hält o.g. Matrix fest:

Die Aufgabe SPNV verbleibt beim ZGB und der LNVG, und der neue Landkreis wird hinsichtlich dieser Aufgabe die Mitgliedschaft im ZGB fortführen. Die Tarifverbände bleiben erhalten und werden auf die jeweiligen bisher nicht enthaltenen Teile des neuen Landkreises ausgedehnt. Der straßengebundene ÖPNV wird von dem neuen LK selbst wahrgenommen.

[...]

Der neue LK nimmt die Aufgabe Regionalplanung in enger Abstimmung mit dem ZGB und den LK'en Gö und NOM selbst wahr.

Das Gespräch mit dem Landkreis Goslar wurde am 28.02.2013 in Clausthal-Zellerfeld unter Beteiligung von Politik und Verwaltung beider Landkreise geführt. Kernpunkte des Gesprächs waren die Fusions-Eckpunkte 1.2 und 2.17 des Osteroder Kreistages in der Fassung vom 16.07.2012.

Zu Eckpunkt 1.2 erfolgte kein neues Goslarer Angebot; vielmehr wird weiter beharrlich suggeriert, der Osteroder Eckpunkt werde durch die damals gefundene Formulierung erfüllt. Das ist aber unzutreffend: Die „Verortung einer Querschnittsaufgabe (Personal oder Finanzen) für den neuen Landkreis am Verwaltungssitz Osterode am Harz“ (so der genaue Wortlaut des Osteroder Eckpunkts 1.2) darf nicht aufgrund zufälliger aktueller (Goslarer!) Dezernatszuständigkeiten erfolgen und darf auch nicht in das freie Belieben des

künftigen Landrats und Kreistags gestellt werden. Wie es anders geht und Rechtssicherheit unschwer geschaffen werden kann, zeigt im Gegensatz dazu *Eckpunkt 4* der **Anlage 1** (= „dauerhafte örtliche Zuweisung“ des Aufgabenbereichs Finanzen).

Dagegen wurde das Angebot des Landkreises Goslar in Hinblick auf den Osteroder *Eckpunkt 2.17* sogar weiter eingeschränkt, indem nur noch zugestanden wurde, dass ein neuer Landkreis Goslar/Osterode alle Mitgliedschaften beider Altkreise zwar fortführen solle, es dann aber der freien Entscheidung des neuen Kreistages überlassen bleibe („fusionsbedingte Beobachtung“), beim Land Niedersachsen ein Gesetz anzuregen, dass der neue Landkreis künftig nicht mehr Zwangsmitglied des ZGB sein solle. Damit wird das Osteroder Interesse, sich hier vor einer Fusion verlässlich rechtlich abzusichern, gänzlich negiert. Abgeordnete des Altkreises Goslar hätten in dem künftigen Kreistag eine Mehrheit von ca. 60 % der Stimmen und könnten alles durchsetzen, was ihnen beliebt, soweit sie nicht durch einen verbindlichen Gebietsänderungsvertrag gebunden sind.

b) Verhandlungen über einen Zusammenschluss mit dem Landkreis Göttingen

Die Verhandlungen zu Punkt 1 des Beschlusses des Kreistages vom 18.02.2013 sind dagegen verwaltungsseitig abgeschlossen. Die als **Anlage 1** beigefügten Eckpunkte stellen das Verhandlungsergebnis mit Stand 25.01.2013 dar. Den Kreistagen sollen auf dieser gemeinsamen Grundlage gleichlautende Beschlussvorschläge unterbreitet werden.

Die Inhalte der **Anlage 1** orientieren sich am Eckpunktepapier des Kreistages vom 31.10.2011 i.d.F. vom 17.09.2012 sowie am Gemeinsamen Konsenspapier vom 26.11.2012 zu den trilateralen Verhandlungen der Landkreise Göttingen, Northeim und Osterode am Harz. Durch das Ausscheiden des Landkreises Northeim hat sich die Verhandlungsposition des Landkreises Osterode am Harz weiter verbessert: Zum einen sind Konflikte nicht mehr vorhanden, die allein durch die Northeimer Eckpunkte und Verwaltungsorganisation entstanden sind (z.B. die Eigenwahrnehmung der Abfallwirtschaft, die Organisation der SGB II-Verwaltung in der gemeinsamen Einrichtung, die Sozialraumorientierung versus Heranziehung im Sozialbereich, die redundante Mittel- und Personalausstattung in wichtigen kostenintensiven Bereichen, die Fremdverwaltung der Kreisstraßen). Zum anderen war es durch die faktische Northeimer Absage möglich geworden, schon jetzt, im Rahmen einer frühzeitigen teilweisen Konkretisierung, weitere zentrale Bereiche außer der Kämmerei (Forderung „Querschnittsamt“) für den Osteroder Verwaltungssitz festzuschreiben (*Eckpunkt 4*).

Erhalten werden die bisherigen Gebäude der Kreisverwaltung als weiterer Verwaltungssitz des neuen Landkreises (*Eckpunkt 2*). Dass das ehemalige Kreishaus dann nicht leerstehen wird, sondern gefüllt bleiben und Arbeitsplätze vor Ort sichern wird, garantiert *Eckpunkt 3*. Den Erhalt weiterer, strategisch relevanter Strukturen und Standorte behandeln die *Eckpunkte 5, 6, 8, 9, 10 und 12*.

Der auf den Bevölkerungs- bzw. Beschäftigtenzahlen beruhende Verteilungsschlüssel 1:2 garantiert, dass eine faire Gleichbehandlung beider Landkreise auf Augenhöhe stattfindet, und zwar demografiefest (siehe *Eckpunkte 3 und 17*). Entsprechendes gilt für die Quotierung der Kreismittel für Wirtschaftsförderung (*Eckpunkt 14*).

Der Landesgesetzgeber soll gebeten werden, für den Stichtag der Fusion den 01.11.2016 festzusetzen. Dies hat zur Folge, dass der neue Kreistag regulär zur Kommunalwahl 2016 gewählt werden kann. Für die Zeit bis 2016 werden die Landkreise Göttingen und Osterode am Harz verbindliche Abstimmungsmechanismen vereinbaren, unter anderem für die Haushalts- und Stellenplanung. Diese können den *Eckpunkten 9, 18, 20 und 22* entnommen werden. Für den Fall, dass das Einvernehmen über eine Maßnahme zwischen den Landkreisen nicht hergestellt werden kann, entscheidet die Kommunalaufsichtsbehörde als neutrale dritte Instanz.

Die Fusion der Landkreise Göttingen und Osterode am Harz ist geeignet, zu einer wesentlichen Verbesserung ihrer Leistungsfähigkeit i.S.d. § 14a Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 Buchst. a NFAG beizutragen. Damit ist der Anspruch auf Entschuldungshilfe dem Grunde nach zu bejahen. Ich verweise auf die Ausführungen des Sachverständigen Prof. Dr. Joachim Jens Hesse in dem Gutachten „Kommunalstrukturen in Niedersachsen“ vom 30.05.2010, das im Auftrag des Niedersächsischen Ministeriums für Inneres und Sport erstellt wurde.

Nach einer Fusion der beiden Landkreise Göttingen und Osterode am Harz kann dem neuen Landkreis Entschuldungshilfe gewährt werden. Es besteht Aussicht auf die Gewährung einer Entschuldungshilfe von bis zu circa 77 Mio. Euro. Für den Antrag auf Fusions-Entschuldungshilfe gemäß o.g. Vorschrift wurde bereits ein vorläufiges Finanztableau (**Anlage 2**) erarbeitet. Das Tableau sieht auf Basis der Haushaltspläne 2013 bis 2016 durchschnittliche Hebesätze von 51 Punkten (Osterode am Harz: 55,35 Punkte; Göttingen: 50 Punkte) und ab 2017 einen einheitlichen Hebesatz von 50 Punkten vor, wobei 1 Prozentpunkt einem Gesamtaufkommen von jeweils über 3 Mio. Euro entspricht. Außerdem wird der neue Landkreis nach diesem Tableau im Haushaltsjahr 2019 einen Haushaltsausgleich erzielen und damit auch den Grundstein für einen langfristigen Schuldenabbau legen.

Das Niveau der freiwilligen Leistungen liegt in beiden Landkreisen jeweils deutlich unter 1,5 %. Das Niedersächsische Ministerium für Inneres und Sport hat bereits deutlich gemacht, dass diese Höhe der freiwilligen Leistungen akzeptabel sei. Die weiteren Annahmen des Tableaus beziehen sich auf Erwartungswerte, die auf den Einschätzungen und Prognosen des Landes zu zukünftigen Entwicklungen basieren. Das Tableau befindet sich derzeit in der Vorabstimmung mit dem Niedersächsischen Ministerium für Inneres und Sport.

Nach Auskunft des Niedersächsischen Ministeriums für Inneres und Sport sind für den Entschuldungsantrag nach § 14a NFAG (neben dem Finanztableau nebst Anlagen/Nachweisen) zunächst nur übereinstimmende Kreistagsbeschlüsse vorzulegen, die den festen, unwiderruflichen Willen zur Fusion zum Ausdruck bringen und den vorhandenen Konsens inhaltlich abbilden. Im Sommer 2013 müssen der Gebietsänderungsvertrag zwischen den beiden Landkreisen und der Zukunftsvertrag mit dem Land Niedersachsen beschlossen und unterzeichnet werden.

Zu Punkt 2 des Beschlusses des Kreistages vom 18.02.2013 ist auszuführen, dass Herr Prof. Dr. Hubert Meyer, Geschäftsführendes Vorstandsmitglied des Niedersächsischen Landkreistages und Mitglied der Entschuldungshilfekommission, dem NLT-Vorstand folgendes erklärt hat: Die haushaltsrechtliche Ermächtigung des Landes, um entsprechende Entschuldungshilfeverträge zu unterzeichnen, sei weitestgehend ausgeschöpft. Allerdings gelte im Landes- wie im kommunalen Haushaltsrecht, dass durch den Haushaltsplan Ansprüche oder Verbindlichkeiten

weder begründet noch aufgehoben werden (vgl. § 3 Abs. 2 LHO). Insoweit hätten die Kommunen, die bis zum 31.03.2013 einen Antrag stellen, einen Anspruch auf ermessensfehlerfreie Entscheidung und Gleichbehandlung. Die Arbeitsebene des Niedersächsischen Innenministeriums hat auf die neue Hausspitze verwiesen, mit der noch kein Gespräch habe stattfinden können.

Vorweg ist zu sagen, dass man sich das Finanztableau für die Entschuldungshilfe als eine Art Dauerbaustelle der beiden Landkreise und des Innenministeriums vorstellen muss, die erst mit Abschluss des Zukunftsvertrages mit dem Land Niedersachsen geschlossen wird. Zur Validität des aktuellen vorläufigen Finanztableaus (Punkt 3 des Beschlusses des Kreistages vom 18.02.2013) gilt die Aussage von Herrn Dr. Oliver Fuchs im Abstimmungsgespräch mit dem Niedersächsischen Innenministerium am 07.02.2013, dass die Höhe der freiwilligen Leistungen unproblematisch sei. Weitere Aussagen seien aus zweierlei Gründen durch das Ministerium nicht möglich: Erstens müsse noch mit der neuen Hausspitze geklärt werden, wann die Entschuldungshilfe ausgezahlt wird (Stichtag oder 01.01.2014, siehe Forderungsabtretung); dies wirkt sich auf den Zeitraum zur Darstellung des ausgeglichenen Haushaltes und der Einsparmaßnahmen aus; das Ministerium wird das Finanztableau insofern erst nach dieser Klärung weiter prüfen können. Zweitens hat es mitgeteilt, welche Unterlagen noch benötigt werden für die weitere Prüfung. Diese Unterlagen werden Gegenstand der Verhandlungen über den Zukunftsvertrag mit dem Land Niedersachsen sein, die erst nach dem Kreistagsbeschluss beginnen können (siehe Beschlussvorschlag). Auch insofern kann das Innenministerium zum jetzigen Zeitpunkt keine weitere Prüfung vornehmen – die Voraussetzungen müssen vom Kreistag durch einen entsprechenden Beschluss erst noch geschaffen werden.

II. Beschlussvorschlag

1. Der Landkreis Osterode am Harz erklärt seine Absicht, sich auf der Grundlage der als **Anlage 1** beigefügten Eckpunkte mit dem Landkreis Göttingen zu vereinigen.
2. Die Verwaltung wird beauftragt, entsprechende Verhandlungen mit dem Landkreis Göttingen weiterzuführen.
3. Die Verwaltung wird beauftragt, bis zum 31.03.2013 einen entsprechenden Antrag auf Entschuldungshilfe beim zuständigen Ministerium für Inneres und Sport zu stellen.
4. Der Landkreis Osterode am Harz bittet die Landesregierung gemäß § 14a Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 Buchst. a NFAG unter Berücksichtigung der Ergebnisse o.g. Verhandlungen, das notwendige Gesetzgebungsverfahren für die Vereinigung mit dem Landkreis Göttingen einzuleiten, und beauftragt die Verwaltung nach Abschluss der Verhandlungen, einen entsprechenden Antrag an das Ministerium für Inneres und Sport zu richten.

In Vertretung:

gez.

Gero Geißlreiter