



Der Landrat

VORLAGEN Nr. 0390/2013

*10*  
*2.12.13*

Jever, den 28.11.13

Sitzung/Gremium	am:	
Ausschuss für Wirtschaft, Tourismus, Kreisentwicklung und Finanzen	04.12.2013	öffentlich
Kreisausschuss des Landkreises Friesland	11.12.2013	nicht öffentlich
Kreistag des Landkreises Friesland	16.12.2013	öffentlich

**Bezeichnung des Beratungsgegenstandes:**

**KGSt-Gutachten Wilhelmshaven-Friesland; hier: Grundsatzbeschluss**

**Beschlussvorschlag:**

Der Kreistag beschließt (entweder)

**Alternative A:**

die Stadt Wilhelmshaven als kreisangehörige Stadt in den Landkreis Friesland aufzunehmen und beauftragt die Verwaltung entsprechenden Verhandlungen mit der Stadt Wilhelmshaven und dem Land Niedersachsen aufzunehmen und den zuständigen Gremien die ausgearbeiteten Entwürfe über den Gebietsänderungsvertrages, des Zukunftvertrages und den Konsolidierungsvereinbarungen zur Beschlussfassung in 2014 vorzulegen.

oder

**Alternative B:**

die Kreisverwaltung zu beauftragen, Verhandlungen mit der Stadt Wilhelmshaven aufzunehmen, um eine Vereinbarung zur Intensivierung der Interkommunalen Zusammenarbeit zunächst in den unter III. B genannten Prioritäten zu erarbeiten und den zuständigen Gremien zur Beschlussfassung in 2014 vorzulegen.

Finanzielle Auswirkungen: <input checked="" type="checkbox"/> Ja <input type="checkbox"/> Nein je nach Beschluss; siehe Darstellung						
Erfolgte Veranschlagung: <input type="checkbox"/> Ja, mit € _____ <input checked="" type="checkbox"/> Nein						
Vorlage betrifft die demografische Entwicklung: <input checked="" type="checkbox"/> ja <input type="checkbox"/> nein						
Falls ja, in welcher Art: siehe Begründung _____						
_____ gez. R. Janßen Sachbearbeiter/in Fachbereichsleiter/in	Sichtvermerke: _____ gez. S. Ambrosy Abteilungsleiter/in Kämmerei Landrat					
<b>Beratungsergebnis:</b>						
Einstimmig <input type="checkbox"/>	Ja-Stimmen _____	Nein-Stimmen _____	Enthaltungen _____	Kenntnisnahme <input type="checkbox"/>	Lt. Beschlussvorschlag <input type="checkbox"/>	Abweichender Beschluss <input type="checkbox"/>

## **Begründung:**

Die niedersächsische Landesregierung und die niedersächsischen kommunalen Spitzenverbände haben im Jahr 2009 eine Erklärung zur Zukunftsfähigkeit der niedersächsischen Kommunen verabschiedet - den sogenannten Zukunftsvertrag. Der Zukunftsvertrag bietet finanzschwachen Kommunen die Gelegenheit, bei entsprechendem Nachweis der Haushaltskonsolidierung eine Entschuldungshilfe von Dreivierteln der aufgelaufenen Liquiditätskredite vom Land zu erhalten.

Die Stadt Wilhelmshaven und der Landkreis Friesland benötigen für die Ausführung ihrer Finanzhaushalte Liquiditätskredite, sind demnach „finanzschwach“ im Sinne des Zukunftsvertrages.

Die Stadt Wilhelmshaven hatte zum 31.10.2010 ein Liquiditätskreditvolumen von 46,6 Mio. Euro, der Landkreis Friesland ein Volumen von ca. 12 Mio. Euro. Das würde eine Entschuldungshilfe von ca. 35 Mio. Euro für die Stadt Wilhelmshaven und von 9 Mio. Euro für den Landkreis Friesland bedeuten.

Das Niedersächsische Innenministerium hat klargestellt, dass es eine solche Entschuldungshilfe nur gewähren werde, wenn die Stadt Wilhelmshaven den Status der Kreisfreien Stadt aufgäbe und kreisangehörige Gemeinde (bzw. Große Selbständige Stadt) des Landkreises Friesland würde.

Die Kommunen haben einen entsprechenden Antrag auf Finanzhilfe fristgerecht beim Nds. MI gestellt.

Eine „Einkreisung“ der Stadt Wilhelmshaven wäre mit erheblichen Aufgaben- und Finanzverlagerungen auf den Landkreis Friesland verbunden. Durch die Zusammenlegung von Aufgaben wären Einsparungseffekte zu erwarten. Zur Untersuchung dieser Auswirkungen haben Stadt und Landkreis die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt.) Köln beauftragt, ein Verwaltungs- und Organisationsgutachten zu erstellen. Die KGSt. sollte ergebnisoffen die finanziellen und organisatorischen Auswirkungen einer Einkreisung oder alternativ einer engeren Zusammenarbeit der beiden Kommunen untersuchen. Bei einer „Einkreisung“ sind die finanziellen Auswirkungen für die Varianten „kreisangehörige Gemeinde“ und „Große Selbständige Stadt“ gesondert gerechnet worden.

Das Gutachten wurde am 28. Oktober 2013 vorgelegt und den Kreistagsabgeordneten und Ratsmitgliedern in Informationsveranstaltungen der KGSt vorgestellt.  
Das Resümee der KGSt. ist:

**„Die ... Empfehlung der KGSt. lautet daher, dass die höchsten Effekte erzielt werden können, wenn die Stadt Wilhelmshaven die Kreisfreiheit aufgeben würde und ergänzend beide Kommunen die Synergien einer Kooperation in den Handlungsfeldern nutzen, die von einer Einkreisung nicht betroffen wären.“**

Die von der KGSt für jedes untersuchte Handlungsfeld dargestellten Effekte sind von den jeweils betroffenen Fachbereichen des Landkreises Friesland beurteilt worden. Die Fachbereiche kommen dabei zu durchaus unterschiedlichen Ansichten, was die Verwirklichung der Vorschläge und die von der KGSt angenommenen Effekte betrifft. Sollte der Kreistag den Grundsatzbeschluss einer Einkreisung oder der Verstärkung der Zusammenarbeit auf bestimmten Handlungsfeldern fassen, wären die Stellungnahmen der Fachbereiche noch näher zu untersuchen.

## I. Einkreisung der Stadt Wilhelmshaven in den Landkreis Friesland

Finanzielle Auswirkungen aus Sicht des Landkreises Friesland:

### a) kreisangehörige Gemeinde:

- an den LK Friesland übergehende Aufwendungen:	-118.773.000 Euro
- an den LK Friesland übergehende Erträge:	54.226.000 Euro
- auf den LK Friesland übergehender Anteil Schlüsselzuweisungen:	20.036.000 Euro
- auf den LK Friesland übergehender Anteil Zuweisungen	
- des übertragenen Wirkungskreises:	1.889.000 Euro
- von Wilhelmshaven zu zahlende Kreisumlage (52%)	<u>39.740.000 Euro</u>
Mehraufwand, vom LK Friesland abzudecken:	-2.882.000 Euro
Mehraufwand bei zentralen Diensten:	<u>-659.000 Euro</u>
Mehraufwand Variante „Kreisangehörige Gemeinde“ insgesamt jährl.:	<b>3.541.000 Euro</b>
Erwartete Entschuldungshilfe einmalig:	9.000.000. Euro
bei Zinssatz 1% jährlich	<b>90.000 Euro</b>

### b) Große selbständige Stadt:

- an den LK Friesland übergehende Aufwendungen:	-116.614.000 Euro
- an den LK Friesland übergehende Erträge:	53.726.000 Euro
- auf den LK Friesland übergehender Anteil Schlüsselzuweisungen:	20.036.000 Euro
- auf den LK Friesland übergehender Anteil Zuweisungen	
des übertragenen Wirkungskreises:	968.000 Euro
- von Wilhelmshaven zu zahlende Kreisumlage (52%)	<u>39.740.000 Euro</u>
- Mehraufwand, vom LK Friesland abzudecken:	-2.144.000 Euro
- Mehraufwand bei zentralen Diensten:	<u>-543.000 Euro</u>
- Mehraufwand Variante „Gr. Selbständige Stadt“ insgesamt jährl.:	<b>2.687.000 Euro</b>
Erwartete Entschuldungshilfe einmalig:	9.000.000 Euro
bei Zinssatz (derzeit ca.) 1% jährlich:	<b>90.000 Euro</b>

### c) Durch die Einkreisung zu erzielende Synergieeffekte in den einzelnen Handlungsfeldern

„In den dargestellten Szenarien je Handlungsfeld werden Synergieeffekte auf der personellen Ebene in der Höhe von 18,5 VZÄ [Vollzeitäquivalenten] angenommen und dies entspricht rd. **962.000 Euro**.“ (Gutachten S. 205).

## II. Verstärkung der interkommunalen Zusammenarbeit

Bei der Darstellung der Effekte einer interkommunalen Zusammenarbeit fallen die Veränderungen der Zahlungsströme der kommunalen Aufgaben, des Finanzausgleichs und der Kreisumlage weg. Hier kämen dann nur die Synergieeffekte einer verstärkten Zusammenarbeit zum Tragen. Sie werden von der KGSt. Auf S. 205 wie folgt dargestellt:

„Durch eine Intensivierung der Zusammenarbeit in den verschiedenen Handlungsfeldern werden mindestens Effekte in der Höhe von rd. 7,6 VZÄ angenommen und dies entspricht 395.200 Euro“.

Eine Entschuldungshilfe wird in diesem Fall nicht gezahlt.

### **III. Abwägung der Alternativen**

#### **Alternative A - Einkreisung**

Im Folgenden wird davon ausgegangen, dass im Falle einer Einkreisung die Stadt Wilhelmshaven beantragen wird, den Status einer Großen Selbständigen Stadt (wie Celle, Cuxhaven, Hameln, Goslar, Hildesheim und Lingen) nach § 14 Abs. 5 NKomVG zuerkannt zu bekommen.

Im Falle einer Einkreisung hätte der Kreishaushalt Friesland 2,6 Mio. Euro (große selbständige Stadt) jährlich an Mehraufwand abzudecken. Da eine Erhöhung der Kreisumlage vom Landrat wegen einer Einkreisung ausgeschlossen wurde, müsste der Mehraufwand innerhalb des dann vergrößerten Haushalts von rd. 275 Mio. Euro durch Einsparung und die Erzielung von Synergie- und Effizienzgewinnen aufgefangen werden.

Nicht ausgeschlossen werden kann, dass bei der Einkreisung weitere Aufwendungen entstehen werden, die bislang keine Berücksichtigung gefunden haben. Beispielhaft wären hier zu nennen die Aufwendungen für Räumlichkeiten, Umzüge und die Umstellung von EDV-Technik. Bislang nicht untersucht worden sind mögliche Probleme personalwirtschaftlicher Art, z.B. der Widerspruchsmöglichkeit von Arbeitnehmern bei einem Arbeitgeberwechsel (Betriebsübergang).

Nicht alle Vor- und Nachteile einer Einkreisung lassen sich beziffern. Letztlich müssten also auch Erwägungen nicht-monetärer Art in eine Entscheidung pro oder contra Einkreisung einfließen, wie die Frage, ob ein vergrößerter Landkreis Friesland durch die Schaffung eines einheitlichen Lebens-, Planungs- und Wirtschaftsraums einen „Wert an sich“ darstellt. Eine möglicherweise bessere Abstimmung, eine bessere Verzahnung des Oberzentrums Wilhelmshaven mit seinem Umland kann jedoch nicht in Euro und Cent ausgedrückt und muss daher vom Kreistag politisch bewertet werden.

Eindeutig positiv wäre der Abbau von Doppelstrukturen und das stärkere politische Gewicht gegenüber dem Land und dem Bund sowie innerhalb von Verbänden und Institutionen.

Beachtet werden muss auch die veränderte Zusammensetzung in einem vergrößerten Kreistag Friesland, in dem Wilhelmshavener Kreistagsabgeordnete mit ca. 4/9 einen gewichtigen Stimmenanteil hätten und demnach die Stimmengewichtung der anderen Städte und Gemeinden entsprechend geringer wäre.

Sollte es zu einer Einkreisung kommen müssten der Landkreis Friesland, die Stadt Wilhelmshaven sowie das Land Niedersachsen Verhandlungen aufnehmen und einen Gebietsänderungsvertrag, einen Zukunftsvertrag und eine Konsolidierungsvereinbarung erarbeiten und den jeweils zuständigen Beschlussgremien vorlegen.

#### **Alternative B - Interkommunale Zusammenarbeit**

Eine Verstärkung der interkommunalen Zusammenarbeit bedarf dagegen nicht des Abschlusses eines Vertrages mit dem Land Niedersachsen sondern kann durch eine Vereinbarung zwischen dem Landkreis und der Stadt normiert werden.

Hier bliebe es bei den bestehenden Rechtsstatus der beteiligten Körperschaften Stadt und Landkreis. Die Kommunen wären in der Gestaltung, Rechtsform, Umfang und Ausdehnung (z.B. über weitere Kooperationspartner) der jeweiligen Projekte der interkommunalen Zusammenarbeit frei. Das Eingehen von Kooperationen wäre an keine Fristen gebunden; ein schrittweises Vorgehen wäre ebenfalls möglich. Kooperationen könnten auch – nach dem Prinzip von Versuch und Irrtum – eingegangen und notfalls vergleichsweise „rückstandslos“ wieder aufgehoben werden.

Ein großer Nachteil wäre der Verzicht auf die Entschuldungshilfe des Landes. Die Höhe der von der KGSt geschätzten Synergieeffekte durch eine Verstärkung der interkommunale Zusammenarbeit ist im Einzelnen nicht nachgerechnet oder auf Realisierbarkeit untersucht worden. Es wird davon ausgegangen, dass die Effekte dem Grunde nach eintreten werden. Sie bewegen sich in einer Größenordnung von „nur“ einigen Hunderttausend Euro.

Das KGSt-Gutachten beleuchtet die Zusammenarbeit in den untersuchten Handlungsfeldern. Eine erste Sichtung und Wertung der Vorschläge der KGSt lässt eine Intensivierung der Zusammenarbeit in folgenden Handlungsfeldern als besonders vielversprechend erscheinen (in der Reihenfolge der Aufführung im Gutachten):

- **Feuerwehrwesen/Katastrophenschutz:** es lassen sich die gleichen Effekte wie bei einer Einkreisung erzielen; siehe Ausführungen auf S. 79 des Gutachtens,
- **Bildung und Schule:** im Gutachten fehlt aus LK-Sicht eine vertiefende Untersuchung aus der Sicht des demographischen Wandels. Die Synergieeffekte sind möglicherweise gering, aber: „Die Effekte für die Region durch ein abgestimmtes Schulangebot sind jedoch in gesellschaftlicher Hinsicht nicht zu unterschätzen“ (S. 91, sh. auch S. 89). Insbesondere die demografische Entwicklung lässt eine einheitliche Schulentwicklungsplanung der beiden Kommunen als notwendig erscheinen.
- **Volkshochschule/Musikschule:** „Die finanziellen Rahmenbedingungen sowie der Knowhow-Transfer sprechen ... für eine Zusammenlegung der beiden Musik- und Volkshochschulen.“ (S. 103)
- **Gesundheit:** „Die Zusammenarbeit sollte deutlich ausgeweitet werden“ (S. 134), allerdings gegenüber Einkreisung deutlicher Mehraufwand/schwierigere Abstimmungsprozesse
- **Regional-, Landes-, Verkehrsplanung und Bauordnung:** Die KGSt sieht keine Synergieeffekte durch eine Intensivierung der interkommunalen Zusammenarbeit. Dieser Einschätzung widerspricht die Landkreisverwaltung. Gerade die verbesserten Möglichkeiten einer interregionalen Abstimmung bei der Regional- und Landesplanung sprechen für eine sehr enge Zusammenarbeit (egal in welcher Organisationsform), da gemäß den gesetzlichen Bestimmungen ohnehin eine Planungsabstimmung erfolgen muss. Dann wäre es besser den einheitlichen Lebensraum auch gleich gemeinsam zu beplanen, um Doppelarbeit zu vermeiden.
- **Wirtschafts-, Tourismusförderung:** Im Gutachten sehr ausführlich dargestellt, auch mit verschiedenen Varianten und weiteren Kooperationspartnern; u.a. Vorschläge zur Neugestaltung der Aufgaben der „JadeBay“ (S. 163-167)

Nicht Gegenstand der Untersuchung der KGSt., aber aus Sicht des Landkreises Friesland sehr wichtig:

- **Weiterführung der Kooperation der Krankenhäuser:** Vor ca. einem Jahr wurde die erfolversprechende Zusammenarbeit in Arbeitsgruppen und Projekten wegen der geplanten Fusion des Reinhard-Nieter-Krankenhauses mit dem St.-Willehad-Hospital „auf Eis gelegt“. Aus Sicht des Landkreises ist das nicht nachvollziehbar und es wird als sehr wichtig angesehen, dass dieser begonnene Prozess (mit den fusionierten Partnern) fortgesetzt wird.

Die Kreisverwaltung sichert zu, dass die jeweiligen Detailkonzepte über die Verstärkungen der interkommunalen Zusammenarbeit im Einvernehmen mit dem jeweils betroffenen Personal entwickelt werden, wie dies schon bei den bestehenden Kooperationen geschehen ist.

### **Beschlussfassung durch den Kreistag:**

Da sich Pro und Contra der Szenarien „Einkreisung“ und „Intensivierung der interkommunalen Zusammenarbeit“ nicht schlicht errechnen lassen, sondern insbesondere nicht-monetäre Aspekte (kommunalverfassungsrechtlicher, regionaler, raumordnerischer, planerischer, gesellschaftlicher Natur; Fragen des kommunalen Selbstverständnisses) hineinspielen, wird der Kreistag um eine politische Bewertung des Gutachtenergebnisses gebeten.

Die Verwaltung bittet daher den Kreistag, einen Grundsatzbeschluss über eine Weiterverfolgung eines der beiden Wege:

Der Kreistag beschließt (entweder)

**Alternative A:**

die Stadt Wilhelmshaven als kreisangehörige Stadt in den Landkreis Friesland aufzunehmen und beauftragt die Verwaltung entsprechende Verhandlungen mit der Stadt Wilhelmshaven und dem Land Niedersachsen aufzunehmen und den zuständigen Gremien die ausgearbeiteten Entwürfe über den Gebietsänderungsvertrages, des Zukunftvertrages und den Konsolidierungsvereinbarungen zur Beschlussfassung in 2014 vorzulegen.

oder

**Alternative B:**

die Kreisverwaltung zu beauftragen, Verhandlungen mit der Stadt Wilhelmshaven aufzunehmen, um eine Vereinbarung zur Intensivierung der interkommunalen Zusammenarbeit zunächst in den unter III. B genannten Prioritäten zu erarbeiten und den zuständigen Gremien zur Beschlussfassung in 2014 vorzulegen.