

Sitzungsvorlage
Beschlussvorlage

Nr.: 2011/097

**Sachstand "Strukturreform" (Ständiger TOP durch KA-Beschluss 27.10.2008);
erste Aussprache über Zukunftsvertrag des Landes und denkbare
Eigenkonsolidierung des Landkreises**

| | | |
|-----------------------|------------|------------|
| Kreisausschuss | 09.05.2011 | TOP |
| Kreistag | 09.05.2011 | TOP |

Beschlussvorschlag:

Sachverhalt:

Beschlussvorschlag:

Der Kreistag beschließt:

1. Gem. Ziffer 5 des Zukunftsvertrages vom 17.12.2009 einen Antrag gegenüber dem Land Niedersachsen auf Unterstützung zur Entschuldung zu stellen mit dem Ziel, die eigene dauernde Leistungsfähigkeit des Landkreises Lüchow – Dannenberg wiederherzustellen.
2. Zur Unterstützung des Antrages zu 1.) ein Gutachten in Auftrag zu geben, das Einsparpotentiale einer möglichst engen Kooperation mit den Landkreisen Uelzen und Lüneburg aufzeigt. Auch hierfür wird eine finanzielle Unterstützung durch das Land in analoger Anwendung von Ziffer 8 des Zukunftsvertrages beantragt.
3. Die Verwaltung zu beauftragen, mit den Landkreisen Uelzen und Lüneburg in Kooperationsgespräche im Sinne von 2.) so schnell wie möglich einzutreten und dem Kreistag baldmöglichst zu berichten bzw. entscheidungsreife Vorlagen zu präsentieren.
4. Gegenüber dem Land Niedersachsen die klare Erwartungshaltung zu vertreten, dass aus Ziffer 9 des Zukunftsvertrages Strukturhilfen für die Zukunftsfähigkeit des Landkreises Lüchow-Dannenberg zu gewähren sind. Dabei sind als Mindestpositionen zu benennen:
 - a) Die Ertüchtigung der Schulzentren in Lüchow und Dannenberg nach vorliegenden Planungen ,
 - b) der Ausbau der ersten Vorschläge des Verkehrsgutachtens B 216/B 248,
 - c) die Ertüchtigung der Bahnlinie Lüneburg-Dannenberg.

Sachverhalt:

Unter dem Eindruck sich ständig verschlechternder finanzieller Rahmenbedingungen der niedersächsischen Kommunen haben sich das Land und die kommunalen Spitzenverbände im Jahr 2009 entschlossen, einen sog. Zukunftsvertrag auf den Weg zu bringen, der die Wiederherstellung der dauernden Leistungsfähigkeit der kränkelnden Kommunen unterstützen soll.

Der Zukunftsvertrag verfolgt mehrere Strategien zur Erreichung dieses Zieles. Zum einen soll geprüft werden, ob den Kommunen durch vermehrte „lukrative“ Kompetenzen, die bisher dem Land obliegen, übertragen werden können und schon auf diesem Wege eine Stärkung der Landkreise und Gemeinden zu erreichen. Den Landkreisen wird in diesem Zusammenhang empfohlen, zu untersuchen, ob nicht eine Verlagerung eines Teils ihrer derzeit wahrgenommenen Aufgaben auf die Gemeindeebene denkbar wäre. Zum anderen soll mit dem Zukunftsvertrag die verstärkte Kooperation bis hin zur Fusion von Gemeinden und Landkreisen gefördert werden. Hierfür soll ab dem Jahr 2012 ein

gemeinsamer Entschuldungsfonds von Land und Gemeinden errichtet werden, in den beide Seiten jährlich einen Betrag von 35 Mio. Euro einstellen. Dabei soll der kommunale Anteil durch Inanspruchnahme des kommunalen Finanzausgleiches gesichert werden. Mit diesen Mitteln sollen förderungswürdige Kommunen um bis zu 75 % der aufgelaufenen Liquiditätskredite (Zins und Tilgung) entlastet werden. Die weiteren, detaillierteren Vorgehensweisen (Antragsverfahren etc.) sollen an dieser Stelle nicht erörtert werden. Der Zukunftsvertrag ist aber der Vorlage in Anlage beigelegt.

Um eine gemeinsame Basis der vorhandenen kommunalen Gebietsstrukturen zu erlangen, hat deshalb das Land eine wissenschaftlich – analytische Bestandsaufnahme in Auftrag gegeben. Auftragnehmer dieses unter dem 30.05.2010 vorgelegten Gutachten war das Internationale Institut für Staats- und Europawissenschaften in Berlin (ISE) unter der Leitung von Professor Dr. Dr. h.c. Joachim Jens Hesse.

Dieses Gutachten, das für das ganze Land Niedersachsen Stärken und Schwächen der Kommunen, insbesondere der Landkreise, analysiert und sogenannte Stabilisierungsbedarfe ermittelt hat, hat insbesondere wegen seiner Vorschläge zu Kooperationen bzw. Fusionen für erhebliche Aufregungen gesorgt.

Zuvor hatte der Kreistag in seiner Sitzung am 28.10.2009 bereits auf der Grundlage einer durch die Kämmerer der Landkreise Uelzen und Lüchow-Dannenberg durchgeführten Analyse zu Fusionsrenditen für die beiden Landkreise die weitere Vergabe eines Gutachtens für eine Kooperation/Fusion mit den Landkreisen Uelzen und Lüneburg abgelehnt. Der Landkreis Uelzen hatte nahezu zeitgleich eine entsprechende Begutachtung empfohlen.

Aus diesem Grunde ist seitdem weder das "Hesse-Gutachten" näher analysiert worden, noch sind zumindest von Seiten des Landkreises Lüchow-Dannenberg weitere konkrete Schritte zum Umgang mit dem Zukunftsvertrag und den Ergebnissen des "Hesse-Gutachtens" unternommen worden.

Allerdings hat der Landkreis Uelzen nach hiesigen Erkenntnissen einen Antrag gegenüber dem Land Niedersachsen gem. Ziff. 5 des Zukunftsvertrages gestellt, mit dem Ziel, die eigene dauernde Leistungsfähigkeit ohne Fusionen wiederherzustellen.

Deshalb soll im Folgenden verwaltungsseitig der Versuch unternommen werden, das "Hesse-Gutachten" für den Landkreis Lüchow-Dannenberg näher zu analysieren und aus den hieraus gezogenen Schlussfolgerungen Empfehlungen für eine weitere Vorgehensweise zu unterbreiten.

Vorausgeschickt werden soll in diesem Zusammenhang, dass aus Sicht der Verwaltung eine passive Haltung des Landkreises zu den Angeboten des Landes tendenziell eher nicht dazu führen wird, den Status quo zu erhalten. Es dürfte auch nicht zu erwarten sein, dass das Land weitere spezielle Regelungen für die Region Lüchow-Dannenberg auflagt.

Letztendlich ist also aus Sicht der Verwaltung die eigene Initiative des Landkreises für die Zukunft der Region notwendig.

Das "Hesse-Gutachten" setzt sich zum Ziel, die letzte allgemeine Gebietsreform aus den Jahren 1969 bis 1977 auf ihre Wirkung zu überprüfen und erforderlichenfalls Anregungen zur Fortentwicklung zu geben.

Dabei werden aber beispielsweise keine neuen Leitbilder entwickelt, sondern die bestehenden Anforderungen an Landkreise und Gemeinden aus dem "Weber-Gutachten" 1969 übernommen.

Methodisch geht das Gutachten dergestalt vor, dass zunächst im ersten Teil eine umfassende Bestandsaufnahme erfolgt.

Anschließend analysiert und identifiziert das Gutachten anhand von Bewertungskriterien Stabilisierungs- bzw. Handlungsbedarfe.

In einem letzten Schritt werden Handlungsoptionen ausgewiesen.

Kriterien/Indikatoren für die Bewertung des Stabilisierungs- und Handlungsbedarfes sind:

1. Bevölkerungsbetrag und Raumkapazität
2. verwaltungsgeographische Kongruenz

3. Entwicklungsfähigkeit
4. sozioökonomische und fiskalische Ausgleichsfähigkeit
5. Ebenen übergreifende Funktionalität und verwaltungspolitische Stabilität
6. Ortsnähe, Teilhabe und Identität.

1. Bevölkerungsbesatz und Raumkapazität:

Hesse orientiert sich bei diesen beiden Indikatoren am "Weber-Gutachten" aus dem Jahre 1969. Dabei wird davon ausgegangen, dass ein ausgewogenes Verhältnis von Einwohnerzahl und Fläche dazu führt, die Qualität der Verwaltungsorganisation zu optimieren.

Als Untergrenze mit Blick auf die Einwohnerzahl für Landkreise werden daher 150.000 Einwohner angenommen.

Als maximale Größe für ein Kreisgebiet wird, auch aufgrund der in jüngerer Zeit ergangenen Urteile, eine Obergrenze von 3000 qkm angenommen.

Für den bundesweit bevölkerungsärmsten Landkreis Lüchow-Dannenberg ergibt sich daher natürlich hinsichtlich des Bevölkerungsbesatzes ein dringender Handlungsbedarf. Flächenmäßig bewegt sich der Landkreis dagegen im mittleren Bereich. Hier ist keine akute Vergrößerung notwendig.

In der Kombination der beiden Indikatoren lässt sich aber wohl auf jeden Fall festhalten, dass bei Beibehaltung der aktuellen Flächengröße des Landkreises eine effizientere Verwaltungsorganisation notwendig ist. Dies kann nur durch Kooperationen mit Nachbarlandkreisen oder ggfs. auch den Samtgemeinden erreicht werden.

2. Verwaltungsgeographische Kongruenz:

Unter diesem Indikator versteht der Gutachter die Bemessung, inwieweit eine Kommune für einen möglichst großen Teil ihrer Bevölkerung einen umfassenden Arbeits- und Versorgungsraum bereitstellt.

Hierzu gehört die Arbeitsplatzeigenversorgung (Anteil derjenigen Personen, die in einer Kommune wohnhaft und sozialversicherungspflichtig beschäftigt sind, an allen sozialversicherungspflichtig Beschäftigten, die in der Kommune wohnen), die möglichst große Abdeckung von Arbeitsmarktregionen (Anteil der Beschäftigten im örtlichen Arbeitsmarkt, die Einwohner einer Kommune sind), die möglichst hohe Abdeckung von Naturräumen und eine gute Korrespondenz mit grenzüberschreitenden Bezügen, also die Anschluss- und Handlungsfähigkeit der Gebietsstruktur auf benachbarte Regionen.

Die Arbeitsplatzeigenversorgung und die Abdeckung von Arbeitsmarktregionen wird vom Gutachter bei der späteren Bewertung mit doppelter Gewichtung versehen.

Hinsichtlich der Arbeitsplatzeigenversorgung schneidet der Landkreis Lüchow-Dannenberg mit rd. 67,4 % gut ab und liegt über dem Mittelwert für Landkreise.

Entsprechend ist auch nur ein mittlerer Handlungsbedarf ausgewiesen.

Allerdings stellt der Landkreis Lüchow-Dannenberg nur 15,5 % der Einwohner der Arbeitsmarktregion Lüneburg, was nach Auffassung des Gutachters zu einem hohen Stabilisierungsbedarf führt.

Diese Bewertung erschließt sich verwaltungsseitig nicht wirklich. Zum Einen muss sich bei geringer Einwohnerzahl ein kleiner Anteil an der Arbeitsmarktregion ergeben. Ein hoher Stabilisierungsbedarf ist daher statistisch vorprogrammiert. Zum Anderen lässt der Gutachter, wohl wegen seines Auftrages, die besondere Lage Lüchow-Dannenburgs außer Acht. Die Verflechtungen beispielsweise zum Altmarkkreis Salzwedel werden überhaupt nicht betrachtet. Insofern ist aus Sicht der Verwaltung dieser Indikator durchaus kritisch zu betrachten.

Das gleiche gilt auch für administrative Abdeckung von Naturräumen. Nach Auffassung des Gutachters befindet sich der Landkreis Lüchow-Dannenberg ausschließlich im Naturraum Lüneburger Heide und Wendland. Da er somit keine Überschneidung hat, ergibt sich auch ein geringer Handlungsbedarf. Auch hier trifft nach Auffassung der Verwaltung der Gutachter nicht die Realität. Der Landkreis Lüchow-Dannenberg ist wohl kaum als Teil der Lüneburger Heide zu bezeichnen. Vielmehr wäre es wohl richtiger, ihn aufgrund seiner jüngeren Geschichte als eigene "Marke" zu betrachten. Das Wendland

als Bezeichnung träfe sicher besser zu. Alternativ könnte auch die Elbland als Naturraum angenommen werden, was durch die jüngsten Bemühungen zur Schaffung einer Destination Elbe bestätigt wird.

Richtig liegt nach Auffassung der Verwaltung der Gutachter allerdings, wenn er die grenzüberschreitenden Relationen des Landkreises als zu gering betrachtet und diesem daher hohen Stabilisierungsbedarf unterstellt.

Zwar sind auch hier wieder die Verflechtungen mit Sachsen-Anhalt nicht berücksichtigt worden, den Ausführungen des Gutachters, dass die östlichen Randkreise Uelzen und Lüchow-Dannenberg ihre Chancen aus dem Bereich der Metropolregion Hamburg aufgrund ihres geringen Gewichts, fehlende Interessenbündelung und ohne Einbindung der Brückenfunktion Lüneburg kaum nutzen werden können.

3. Entwicklungsfähigkeit:

Dieser Indikator ist wohl das zentrale Bewertungskriterium des Gutachtens. Bewertet werden hier die sogenannten Standortfaktoren, als da sind

- Bruttoinlandsprodukt pro Einwohner
- Arbeitslosenquote
- Beschäftigtenentwicklung bis 2020
- demographische Entwicklungsfähigkeit
- Deckungsquote (Verhältnis der allgemeinen Deckungsmittel zu den Zuschussbedarfen im operativen Haushaltsteil)
- Sollfehlbetragsquote (Anteil der Jahreseinnahmen in Prozent zur Deckung der Fehlbeträge vorangegangener Jahre).

Bei all diesen Indikatoren weist der Landkreis Lüchow-Dannenberg ausgesprochen schlechte Werte auf. So weicht sein Bruttoinlandsprodukt pro Einwohner um 24,9 Prozentpunkte vom Landesdurchschnitt ab.

Lüchow-Dannenberg hatte und hat die höchste Arbeitslosenquote in Niedersachsen. Gleichzeitig sinkt die Beschäftigtenentwicklung bis 2020 um 8,4 %, was auf eine geringe Standortqualität hinweist.

Katastrophal ist auch die Bevölkerungsprognose. Nach der Prognose des NIW von 2008 bis 2025 wird der Landkreis Lüchow-Dannenberg bis dahin 15,7 % seiner Bevölkerung verlieren.

Dabei wird insbesondere der Bevölkerungsanteil der unter 18-jährigen dramatisch sinken, während der Bevölkerungsanteil der über 75-jährigen enorm zunimmt.

Auch finanziell steht der Landkreis Lüchow-Dannenberg bekanntermaßen schlecht dar. Mit 78,4 % weist er die schlechteste Deckungsquote Niedersachsens auf.

Allerdings berücksichtigt das Gutachten in diesem Zusammenhang die FAG-Novelle 2007 nicht oder nur zum Teil. Die seinerzeit erfolgte tendenzielle Verbesserung durch Einführung eines Flächen- und Einwohneransatzes hat zu einer Verbesserung des Landkreises in den vergangenen Jahren auf 91,92 % geführt. Dennoch ist die Situation nach wie vor schlecht und der vom Gutachten ausgewiesene hohe Stabilisierungsbedarf nicht zu bezweifeln.

Auch die Sollfehlbetragsquote weist Lüchow-Dannenberg als Spitzenreiter im Lande mit 154 % aus.

Der Landkreis Lüchow-Dannenberg weist also beim höchstbewerteten Indikator "Entwicklungsfähigkeit" in allen Standortfaktoren hohen Stabilisierungsbedarf auf.

4. Sozioökonomische und fiskalische Ausgleichsfähigkeit, gleichwertige Lebensverhältnisse:

Unter dieser Überschrift versucht der Gutachter zu ermitteln, inwieweit mit Blick auf das ganze Land Niedersachsen eine landesweit möglichst gleichmäßige Verteilung spezifischer Einnahmemöglichkeiten, Versorgungsniveaus und spezifischer Lasten gegeben ist. Nur bei einer entsprechend gerechten Verteilung kann dem Grundsatz gleichwertiger Lebensverhältnisse entsprochen werden.

Zu diesem Zweck werden drei Indikatoren erhoben:

a) Zentralörtliches Versorgungsniveau:

Hierunter ist die Quote der Einwohner einer Kommune zu verstehen, die in einem zentralen Ort wohnen. Im Landkreis Lüchow-Dannenberg wohnen 49,9 % der Einwohner im Bereich der Samtgemeinde Lüchow (Wendland) und damit in der Nähe des Mittelzentrums Lüchow. ISE ermittelt deshalb nur einen geringen Handlungsbedarf. Statistisch ist diese Aufnahme wohl nicht zu bezweifeln. Tatsächlich ist Lüchow-Dannenberg allerdings eher dezentral strukturiert. Es ist wohl fraglich, ob Lüchow tatsächlich alle Qualitäten eines Mittelzentrums klassischer Art aufweist.

b) SGB II-Quote:

Damit meint Hesse den Anteil der hilfebedürftigen Personen nach dem SGB II (erwerbsfähige und nicht erwerbsfähige Hilfebedürftige) an der Bevölkerung unter 65 Jahren. In Lüchow-Dannenberg haben zum Zeitpunkt der Erstellung des Gutachtens 12,2 % der Einwohner unter 65 Jahren einen Anspruch auf SGB II-Leistungen. Damit liegt der Landkreis nahezu an der Spitze in Niedersachsen, gemeinsam mit den Landkreisen Osterode und Goslar. Zusätzlich zur schon beschriebenen Strukturschwäche kommen also auch noch besondere soziale Lasten auf den Landkreis zu. Ein Ausgleich mit den Landkreisen Lüneburg und Uelzen dürfte aber kaum möglich sein, da auch dort mittlerer Handlungsbedarf vorliegt.

c) kommunale Steuereinnahmen pro Einwohner:

Die kommunalen Steuereinnahmen, und damit die Wirtschaftskraft der Region Lüchow-Dannenberg, liegen hier mit 565,60 EUR pro Einwohner um rund 28 % unter dem Durchschnitt der Landkreise. Auch den Nachbarlandkreisen Uelzen und Lüneburg geht es nicht wirklich besser. Auch dort stellt der Gutachter besonderen Handlungsbedarf bei Einnahmen von 12,2 % unter dem Durchschnitt fest.

5. Ebenenübergreifende Funktionalität und verwaltungspolitische Stabilität:

Der Gutachter versucht mit diesem Indikator herauszufinden, ob das "Machtpotenzial" einer Kommune im Lande seiner Struktur im Hinblick auf die Einwohnerzahl, die Flächengröße und die kommunalen Steuereinnahmen berücksichtigt. Dabei werden den Anteilen Einwohnerzahl und Finanzkraft gegenüber der Flächengröße höhere Bedeutung eingeräumt.

Auch hier findet sich, wie nicht anders zu erwarten war, der Landkreis Lüchow-Dannenberg im hinteren Zehntel des Landes wieder. Bei schwacher Finanzkraft und geringer Einwohnerzahl ist dies auch logisch, zumal wenn diese doppelt gewichtet werden, während die Fläche nur einfach in die Berechnung eingeht.

6. Ortsnähe, Teilhabe und Identität:

Mit diesen drei Indikatoren soll ermittelt werden, inwieweit die bisherige Struktur von der Bevölkerung angenommen wird, wie groß die Möglichkeit eines jeden Bürgers zur Teilhabe am politisch administrativen Prozess ist und wie sehr die bisherige Gebietsstruktur mit regionalen Identitäten übereinstimmt.

Der Indikator Teilhabe wird durch zwei Kennzahlen ermittelt, nämlich die Bewerber um ein Mandat pro 10.000 Einwohner und die Zahl der Bewerber pro Sitz in der Vertretungskörperschaft. Der Landkreis Lüchow-Dannenberg weist hier mit 37,7 Bewerbern pro 10.000 Einwohner den höchsten Wert in Niedersachsen auf. Weil der Kreistag aber relativ klein und der Landkreis einwohnerschwach ist, bedeutet dies nur einen Mittelplatz mit 4,9 Bewerbern je Kreistagsmandat. Gemeinsam gewertet ist dies eine mittlere Teilhabe und ergibt laut "Hesse-Gutachten" einen mittleren Handlungsbedarf.

Immerhin haben sich zum Messzeitpunkt 186 Kandidaten um die 38 zu vergebenden Kreistagsmandate beworben. Vor dem Hintergrund der schwierigen Rahmenbedingungen (Gorlebenproblematik, Strukturschwäche, Finanzen usw.) hätte auch eine geringere Zahl nicht verwundert.

Die politische Identifikation zeigt sich auch an dem zweiten Kennwert, der Beteiligung an

Kommunalwahlen. Hier weist der Landkreis Lüchow-Dannenberg eine hohe Beteiligung von 59,4 % aus, die um 6,7 % höher als der Landesdurchschnitt lag. In der Konsequenz scheint es so zu sein, dass gerade die schwierige Lage des Landkreises Lüchow-Dannenberg die Bevölkerung besonders motiviert, an der Situationsverbesserung mitzuwirken.

Die Ortsnähe ist in Lüchow-Dannenberg gewährleistet. Berücksichtigt man dabei, dass beispielsweise mit der Kreisverwaltung Bürgerinnen und Bürger durchschnittlich höchstens alle 18 Monate in persönlichen Kontakt treten, ist bei einem Landkreis mittlerer Größe nur geringer Handlungsbedarf festzustellen.

Bei der Übereinstimmung mit regionalen Identitäten sind insbesondere feudale Territorien, Regierungs- und Verwaltungsbezirke oder moderne Landschaften gemeint. Zwar stimmt der Landkreis Lüchow-Dannenberg mit seiner Gebietsstruktur in hohem Maße mit dem ehemaligen Fürstentum Dannenberg überein, ist aber jeweils nur ein kleiner Teil des ehemaligen Regierungsbezirkes Lüneburg und des Lüneburgischen Landschaftsverbandes.

Insgesamt liegt also nur eine geringe Abdeckung von Identitätsräumen vor. Die Frage ist nur, ob dies schon jemals so war. Gab es früher ein so großräumiges Denken? Ist nicht eher das Wendland der aktuelle Identitätsraum, der vom gesamten Landkreis abgedeckt wird?

Dennoch wird dem Landkreis durch den Gutachter zusammenfassend eine mittlere bis hohe Integrationsfähigkeit bescheinigt, weil ein hohes ehrenamtliches Engagement, relativ hohe Wahlbeteiligungen und mittlere Bürgernähe und Identitätenabdeckung vorliegen.

Diese Motivation würde durch eine Fusion sicher geringer werden.

Alle Bemessungsergebnisse der verschiedenen Indikatoren für die Landkreise Lüchow-Dannenberg, Uelzen und Lüneburg sind der folgenden Tabelle zu entnehmen:

| lfd.Nr. | Indikator | Lüchow-Dannenberg | Lüneburg | Uelzen |
|---------|------------------------------------|-------------------|----------|--------|
| 1 | Bevölkerungsbesatz | Gering | Hoch | Gering |
| 2 | Raumkapazität | Mittel | Mittel | Mittel |
| 3 | Arbeitsplatzversorgung | Mittel | Mittel | Mittel |
| 4 | Arbeitsmark | Gering | Hoch | Mittel |
| 5 | Naturraum | Hoch | Mittel | Hoch |
| 6 | Außenbezüge | Gering | Gering | Gering |
| 7 | Bruttoinlandsprodukt | Gering | Mittel | Mittel |
| 8 | Arbeitslosenquote | Gering | Hoch | Mittel |
| 9 | Beschäftigtenentwicklung | Gering | Hoch | Gering |
| 10 | Bevölkerungsentwicklung insgesamt | Gering | Hoch | Gering |
| 11 | Bevölkerungsentwicklung U 18 | Gering | Gering | Gering |
| 12 | Bevölkerungsentwicklung U 75 | Mittel | Mittel | Mittel |
| 13 | Deckungsquote | Gering | Gering | Gering |
| 14 | Sollfehlbetragsquote | Hoch | Hoch | Hoch |
| 15 | zentralörtliche Versorgung | Hoch | Mittel | Mittel |
| 15 | SGB II-Quote | Gering | Mittel | Mittel |
| 16 | Steuereinnahmen | Gering | Mittel | Gering |
| 17 | Örtliche Integration / Bürgernähe | Mittel | Mittel | Mittel |
| 18 | Ehrenamt | Hoch | Mittel | Mittel |
| 19 | Wahlbeteiligung | Hoch | Mittel | Hoch |
| 20 | Politische Integration / Identität | Mittel | Gering | Gering |

Zusammenfassend kommt der Gutachter in seiner Auswertung zu dem Ergebnis, dass in

der Metropolregion Hamburg unter anderem die Landkreise Lüchow-Dannenberg und Uelzen Räume mit Stabilisierungs- und ggfs. Handlungsbedarf sind.

Zitat:

Der Landkreis Uelzen und insbesondere der Landkreis Lüchow-Dannenberg weisen über fast alle anzulegenden Maßstäbe und Indikatoren hinweg gravierende strukturelle Schwächen und einen entsprechend hohen Stabilisierungs- und Entwicklungsbedarf auf. Die "Negativspirale" aufgrund der engen regional wirtschaftlichen Zusammenhänge zwischen der Bevölkerungs-/Beschäftigtenentwicklung und der Finanzschwäche dürften nur aufgrund beträchtlich intensivierter interkommunaler und regionaler Kooperation und nicht zuletzt durch eine strukturwirksame Flankierung seitens des Landes aufzuhalten sein. Erfahrungen aus der gescheiterten Modellregion Nordostniedersachsen lehren, dass ein Kooperationsmodell Lüchow-Dannenberg und Uelzen mit dem Landkreis und der Stadt Lüneburg auf freiwilliger Basis nicht realistisch sein dürfte. Es ergibt sich also ein Vorrang für eine Fusion.

Der Gutachter gibt diese Empfehlungen ab, trotz seiner eigenen Einschätzung, dass eine Fusion der Landkreise Uelzen und Lüchow-Dannenberg keine zukunftsfähige Lösung wäre. Eine Hinzuziehung Lüneburgs wäre finanziell ebenfalls nicht vorteilhaft, würde aber immerhin einen gemeinsamen Arbeitsmarkt und nähere Anbindung an die Metropolregion Hamburg bringen.

An dieser Stelle widerspricht sich der Gutachter mehrfach. Auf der einen Seite hält er eine Hinzuziehung des Landkreises Lüneburg in seiner bisherigen Struktur für zwingend notwendig, auf der anderen Seite hält er eine Auskreisung der Stadt Lüneburg ebenso für möglich.

Weitere Optionen, die der Gutachter in die Diskussion bringt, sind die zusätzliche Einbeziehung des Landkreises Winsen/Luhe. Dies dürfte nach Einschätzung der Verwaltung aber nicht verfassungskonform sein, schon wegen der Größe des neuen Landkreises, der dann 5.255 qkm umfassen würde.

Eine weitere Option wäre die Landkreise Lüneburg, Harburg und zuzüglich die Samtgemeinde Elbtalaue zu fusionieren. Dies hätte den Vorteil eines gemeinsamen Elbebandes und der Landkreis wäre auch nicht zu groß mit 300.000 Einwohnern.

An dieser Stelle lässt Hesse allerdings offen, was beispielsweise aus dem Rest des dann geteilten Landkreises Lüchow-Dannenberg werden soll. Ein Zuschlag an den Landkreis Uelzen würde erst recht nicht zu einer lebensfähigen Neukonstruktion führen.

Skeptisch sind auch die Aussagen des Gutachters zu betrachten, wonach eine nähere Anbindung an Metropolregion Hamburg wünschenswert ist. Der Gutachter selbst sieht die Notwendigkeit, den kommunalen Einfluss der Metropolregion zu stärken, ggfs. sogar unter Hinzuziehung des Landes Niedersachsen. Insbesondere die Hamburg fernen Landkreise brauchen nach seiner Auffassung Unterstützung.

Ein noch besseres Beispiel der geringen Auswirkungen solcher Partnerschaften zitiert der Gutachter mit der Modellregion Nordostniedersachsen, die zwischenzeitlich wohl gescheitert ist. Insbesondere der Landkreis Lüneburg, der aufgrund seiner geographischen Lage natürlich gen Hamburg ausgerichtet ist, ist an einer Scharnierrolle für die Landkreise Uelzen und Lüchow-Dannenberg kaum interessiert.

Trotz all dieser Einschränkungen ist der Gutachter allerdings der Auffassung, dass selektive Gebietsreformen unausweichbar sein dürften. Sollte interkommunale Kooperation den Vorrang vor Fusionen haben, müsse der Erfolg selbstverpflichtend festgelegt werden und die Initiative muss von den Kooperationspartnern ausgehen.

ISE sagt aber auch, dass Gebietsanpassungen zu einer Wiederherstellung der finanziellen Handlungsfähigkeit der Beteiligten im Sinne von dann wieder möglichen freiwilligen Funktionen führen müssen (S. 316/317).

Eine derartige Entlastung ist durch die von ISE vorgeschlagenen Optionen allerdings nicht in Sicht.

Zusammenfassend kann also die Verwaltung auf der Basis der Situationsanalyse des "Hesse-Gutachtens" ebenfalls eine Fusion in einer der vorgeschlagenen Varianten nicht

empfehlen, weil damit keine dauernde finanzielle Handlungsfähigkeit in Sicht ist und außerdem die hiesigen Stärken, wie Bürgernähe, Identität und demokratische Teilhabe den wirtschaftlichen Interessen untergeordnet würden.

Gleichzeitig hat das Gutachten eindrucksvoll die Schwächen Lüchow-Dannenberg insbesondere hinsichtlich der Entwicklungsfähigkeit im finanziellen und demographischen Sinn herausgearbeitet.

Das Belassen beim derzeitigen Zustand stellt also auch keine Alternative dar. An dieser Stelle ist auch nochmals auf die aktuelle Haushaltsverfügung des MI vom 15.03.2011 und ihre wesentlichen Inhalte hinzuweisen. Dort wird u.a. bereits angedeutet, dass neben weiteren einschneidenden Einsparungen auch ein völliger Verzicht auf Kreditaufnahmen im Investivbereich erwartet wird. Dies kommt der endgültigen Lähmung gleich.

Eine Lösungsmöglichkeit könnte Ziffer 5 des Zukunftsvertrages sein. Danach können auch einzelne Kommunen einen Antrag auf Unterstützung zur Entschuldung stellen mit dem Ziel, die eigene dauernde Leistungsfähigkeit wieder herzustellen.

Nach Auffassung der Verwaltung ist dies nicht völlig unmöglich.

Allerdings wäre Voraussetzung hierfür ein gemeinsamer Wille aller politischen Richtungen und Ebenen zu einem gewiss schmerzhaften Prozess.

Beispielhaft seien hier eine weitere Reduzierung freiwilliger Leistungen und ggfs. die Erhöhung der Kreisumlage genannt.

Welche Möglichkeiten hierfür konkret gesehen werden, ist der folgenden Tabelle zu entnehmen.

Zukunftsvertrag – Teilnahme des Landkreises als alleiniger Antragsteller

| Bezeichnung | Summe | Bemerkung |
|---|-----------|--|
| Strukturelles Defizit 2011 | 9.000.000 | |
| Verbesserung Kreisumlage/FAG | 3.500.000 | Erholung Wirtschaft, Ergebnis 2009 liegt noch um 3,5 Mio. EUR höher als das Ergebnis 2011 |
| Abschmelzung freiwilliger Leistungen | 300.000 | Reduzierung Zuschüsse EWT (-75.000 EUR), Musikschule (-100.000 EUR), Naturpark (-100.000 EUR) Fahrradbus KLP (-8.200 EUR), Rufbus Dömitz (-13.000 EUR), Bioenergieregion (-10.000 EUR ab 2012) |
| Einsparungen bei Schülerverkehren | 200.000 | Einsparungen im FD 40 beim Schülertransport |
| Erhöhung Kreisumlage 6 Pkte. | 2.000.000 | 1 Pkt. 2011 = 334.000 EUR |
| Weitgehende Kooperation mit LK UE/LG und SGen | 500.000 | "Gutachten" Kämmerer: Bei Fusion rd. 3 Mio. Synergien |
| Zinsentlastung Land | 2.500.000 | 75 % von 3.350.000 EUR |
| Neues strukturelles Defizit | 0 | |
| Ab 2014: Entlastung Grundsicherung im Alter | ?? | Hartz IV - Kompromiss vom 21.02.2011 |
| Neues strukturelles Defizit | 0 | Überschuss |

Erkennbar ist, dass auf diesem Wege nahezu eine "schwarze Null" zu erreichen ist

Noch nicht enthalten sind hierbei intensive Kooperationen und deren Synergieeffekte mit den Landkreisen Uelzen und Lüneburg. Betrachtungen und Schätzungen der Kreiskämmerer der Landkreise Uelzen und Lüchow-Dannenberg haben bereits im Jahre 2009 im Falle der Fusion Einsparpotenziale von rd. 3 Mio. EUR identifiziert. Es erscheint daher lohnenswert, im Wege eines Gutachtens ermitteln zu lassen, welche Synergieeffekte/Einsparpotenziale für jede Kommune bei intensiver Kooperation möglich wären. Dies könnte unterm Strich dazu führen, dass sowohl der Landkreis Uelzen als auch der Landkreis Lüchow-Dannenberg und der Landkreis Lüneburg im Sinne der Ziffer 5 am Zukunftsvertrag teilhaben könnten.

Die Zeit drängt allerdings, da zum Einen das Zinsniveau steigt und zum Anderen derzeit

noch nicht klar ist, ob und wie lange die Spielregeln des Zukunftsvertrages verlängert werden (Laufzeit bisher bis 31.10.2011).
Vor diesem Hintergrund war ein weiteres Zuwarten auf die neue Gremienzusammensetzung nach der Kommunalwahl nicht angezeigt.

Zu Ziffer 9 des Zukunftsvertrages:

In Ziff. 9 des Zukunftsvertrages haben Land und Kommunale Spitzenverbände besondere landesplanerische und strukturpolitische Unterstützungen für strukturschwache ländliche Räume bis hin zu gezielten kumulativ einzusetzenden (finanziellen) Strukturhilfen vereinbart. Gutachter Hesse attestiert ganz besonders dem Raum Nordostniedersachsen – und allem voran dem Landkreis Lüchow-Dannenberg – diese Notwendigkeit. Neben der Entlastung von Kassenkrediten der Vergangenheit und der finanziellen Eigenkonsolidierung kommt dieser angedachten Unterstützung nahezu zentrale Bedeutung zu. Die Verwaltung schlägt vor, sich hierbei in den zu führenden Verhandlungen mit dem Land zu konzentrieren auf 3 infrastrukturelle Maßnahmen, die besonders geeignet sind, Daseinsvorsorge im Landkreis zu sichern und Zukunftsperspektiven zu schaffen. Dieses sind:

1. Die nach vorliegenden Untersuchungen und Planungen noch zu erbringenden Veränderungen (bauliche Anpassungen, energetische Sanierungen, zukunftsfähige Ausrichtung) in den Schulzentren Lüchow und Dannenberg mit einem kalkulierten Finanzaufwand von ca. 25 Mio. €;
2. die sofortige Umsetzung der ausgewiesenen ersten Maßnahmen mit dem besten Effizienz-Index aus der Verkehrsuntersuchung B 248/B 216 mit einem Finanzaufwand von ca. 10 Mio. €;
3. die alsbaldige Ertüchtigung der Bahnlinie Lüneburg-Dannenberg mit deutlich kürzerer Zeittaktung (Stundentakt) und durchgängig zu erreichendem Fahrtempo von 80 km/h sowie die Einführung des HVV.
Kostenaufwand sowohl für einmalige Investition als auch für künftige laufende Subvention bisher nicht bekannt, da eine Eigenuntersuchung durch den Landkreis durch die LNVG bisher wegen ihrer eigenen Zuständigkeit verhindert wurde, sie selbst entgegen eigener Erklärungen aber nur schleppend bis gar nicht aktiv wird.

Anlage:

Zukunftsvertrag

Anlagen:

Finanzielle Auswirkungen:

I.A.

Ergebnisse der Vorberatungen/Beschlussempfehlungen:

Kreisausschuss am 09.05.2011, TOP 4 behandelt ohne Beschlussempfehlung.