

Sitzungsvorlage

Nr. 2012/113

Beschlussvorlage

Zukunftsvertrag		
Kreisausschuss	04.06.2012	TOP 4
Kreistag	04.06.2012	TOP 3

Beschlussvorschlag:

Mit Schreiben vom 19.09.2011 beantragte der Landkreis Lüchow-Dannenberg zur Wiederherstellung der finanziellen Leistungsfähigkeit auf Grundlage des Zukunftsvertrages zwischen Kommunen und Land Niedersachsen eine Entschuldungshilfe für Zinsen und Tilgung bezogen auf 75 % der bis Ende 2009 aufgelaufenen Liquiditätskredite. Ein erfolgreicher Abschluss der Verhandlungen über die Gewährung einer Entschuldungshilfe im Rahmen der sogenannten „Eigenentschuldung“ ist derzeit unwahrscheinlich.

Der Kreistag des Landkreises Lüchow-Dannenberg beschließt daher ergänzend und gleichzeitig in Abänderung seines Beschlusses vom 05.07.2011 die Aufnahme von Gesprächen mit dem Landkreis Lüneburg zur Vorbereitung von Verhandlungen über eine Fusion der beiden Landkreise zum 01.11.2016.

Über die Aufnahme von Verhandlungen mit dem Ziel einer Kreisfusion unter Einschluss und Gewährung einer Entschuldungshilfe auf Grundlage des Zukunftsvertrages wird der Kreistag bis zum 31.03.2013 unter Berücksichtigung der bis zu diesem Zeitpunkt geführten Gespräche mit dem Landkreis Lüneburg und dem Land Niedersachsen beschließen.

Der Kreistag des Landkreises Lüchow-Dannenberg geht dabei davon aus, dass das Land Niedersachsen den Raum Lüchow-Dannenberg zur Bewältigung der Strukturschwächen besonders unterstützt zur Erlangung von Zukunftsfähigkeit für die dort lebenden Menschen.

Sachverhalt:

I. Rückblick

Der Raum des heutigen Landkreises Lüchow-Dannenberg ist seit jeher dünn besiedelt und äußerst strukturschwach. Diese Situation teilt er mit der südlich angrenzenden Altmark in Sachsen-Anhalt. Beide haben die gleiche Lage im Raum, der bis zum 2. Weltkrieg stark beeinflusst und beherrscht wurde von den wasserwirtschaftlichen Verhältnissen der Elbe und ihren Zuflüssen. So standen die Niederungen der Jeetzel und des Lüchower Landgrabens an bis zu 150 Tagen in ungünstigen Jahren unter Wasser. Auskömmliches Leben und Wirtschaften war so kaum möglich. Eine plausible Erklärung für die dünne Besiedlung, die gleichzeitig erklärt, warum auch notwendige Infrastrukturen nur unterrepräsentiert waren. Beide Dömitzer Brücken waren nur wenige Jahre in Betrieb und wurden dann Opfer von Krieg und Teilung Deutschlands. Lüchow-Dannenberg gewann nach dem Kriege erheblich an Substanz und Strukturen durch vielfältige Zonenrand-, Grüne Plan- und ähnliche Förderungen. Ins-

besondere in den fünfziger und sechziger Jahren entstanden so Bau- und Gewerbegebiete, moderne Schullandschaften usw.. Die deutsche Teilung mit dem längsten Anteil innerdeutscher Grenze in Lüchow-Dannenberg konnte dadurch aber nicht kompensiert werden. Dem Landkreis Lüchow-Dannenberg fehlte jedes Hinterland und jede überregionale Anbindung. Die deutsche Wiedervereinigung der Jahre 1989/1990 ließ große Hoffnungen keimen. Lüchow-Dannenberg lag nun wieder mitten in Norddeutschland. Bis heute wurde diese Hoffnung tief enttäuscht, weil seither – obwohl nun möglich – nichts verändert wurde. Statt durch die Lage mitten in Deutschland zu prosperieren, gingen eine Reihe von Strukturen (insbesondere im öffentlichen Bereich wie Militär, BGS, Zoll, Schulaufsichten, Forstämter) verloren. Infrastrukturen wuchsen nicht, sondern wurden zum Teil noch abgestoßen (Privatisierung Bahnlinie Dannenberg – Lüchow, Stilllegung Bahnlinie Uelzen – Dannenberg). Der Landkreis Lüchow-Dannenberg wurde mehr und mehr zum fünften Rad am Wagen des Landes Niedersachsen. Diese Situation teilt er im „Vier-Länder-Eck“ übrigens mit der Prignitz in Brandenburg und der Altmark in Sachsen-Anhalt. In diesem vorgegebenen bescheidenen Rahmen verzeichnet der Landkreis Lüchow-Dannenberg seit 1989 dennoch kontinuierlich Wachstum. Seither bis heute wurden ca. 2.500 neue Arbeitsplätze geschaffen. Zur Stunde hat der Landkreis Lüchow-Dannenberg seine größte Zahl an sozialversicherungspflichtigen Arbeitnehmern und die geringste Arbeitslosenquote. Gleichzeitig erwirtschaftet Lüchow-Dannenberg derzeit das höchste „Brutto-Inlandsprodukt“ seiner Geschichte. Dennoch reicht es zur Erfüllung der ihm auferlegten öffentlichen Aufgaben nicht (dazu weiter unten mehr).

II. Politische Struktur

Der Landkreis Lüchow-Dannenberg ging hervor aus der preußischen Verordnung über die Neugliederung von Landkreisen vom 01.08.1932, die die bis dahin eigenständigen Landkreise Lüchow und Dannenberg zusammenführte. Waren die fünfziger und sechziger Jahre noch geprägt von Aufbau und Wirtschaftswachstum, so erforderten insbesondere wachsende Sicherheitsanforderungen eine Professionalisierung der Verwaltungsdienstleistungen auf unterer Ebene. Ende der sechziger und Anfang der siebziger Jahre stand deshalb eine Verwaltungs- und Gebietsreform an, aus der im Landkreis Lüchow-Dannenberg 27 Gemeinden gegliedert in 5 hauptamtlich geführte Samtgemeinden hervorgingen. Dieser Reformprozess sollte abschließen mit einer Funktionalreform, also der Abgabe weiterer staatlicher Angelegenheiten von der Landesebene auf die Kreisebene. Dafür stellte man sich leistungsfähige Landkreise vor, die mindestens 100.000 Einwohner haben sollten (Leitbild). Der Landkreis Lüchow-Dannenberg geriet wegen seiner Kleinheit auf die Reformliste. Das Ende des Landkreises durch Fusion mit Uelzen wurde von der SPD-geführten Landesregierung bereits öffentlich verkündet. Durch die Ablösung der Landesregierung und den Koalitionsvertrag zwischen CDU und FDP vom 05.12.1976 wurde unerwartet der selbständige Erhalt des Landkreises Lüchow-Dannenberg vereinbart. Die Frage der Verfassungs-Konformität eines nicht leitbildgerechten zu kleinen Landkreises ließ die neue Landesregierung durch den ehemaligen Verfassungsrichter Prof. Dr. W. Geiger prüfen. Dieser legte im Oktober 1978 sein Gutachten vor und kam zu dem Schluss, dass es allein Sache des Landtages sei, in sachgerechter Abwägung über die kommunalen Strukturen zu entscheiden. Im Falle zu kleiner strukturschwacher Einheiten müsse sich das Land in diesem Falle aber im Klaren sein, dass aus einer solchen Entscheidung dauerhafte Alimentationspflichten erwachsen.

Die Gründe der neuen CDU/FDP-Landesregierung und ihrer Koalitionsvereinbarung vom 05.12.1976 wurden nicht transparent. Interessant ist der unmittelbare zeitliche Zusammenhang mit der Benennung des Standortes Gorleben für ein nukleares Entsorgungszentrum durch den neuen Ministerpräsidenten Dr. Ernst Albrecht am 22.02.1977.

Es liegt die Vermutung nahe, dass der Niedersächsischen Landesregierung zu diesem Zweck die geringe Einwohnerzahl und die politische Bedeutungslosigkeit Lüchow-Dannenberg entgegen kam, die so gesehen nicht durch Veränderungen der politischen Strukturen „verunklart“ werden sollte.

Die aus dem Geiger-Gutachten resultierende Verpflichtung zur Unterstützung des Raumes erhoffte man vermutlich durch die Zahlung von Industriegeldern aus dem Gorleben-Projekt zu erfüllen.

III. Haushaltssituation

Aus den eingangs geschilderten Gründen war auch die Haushaltssituation des Landkreises zu keiner Zeit üppig. Konnte man mit den bescheidenen Möglichkeiten die Zeit des Aufbaues in den fünfziger und sechziger Jahren noch gut bewerkstelligen und, insbesondere mit Hilfe vieler Unterstützungsprogramme investive Maßnahmen tätigen, so war, beginnend seit Ende der siebziger Jahre und sich eigentlich bis heute fortsetzend, eine stetige Steigerung der Ausgaben der Sozial- und Jugendhaushalte zu beobachten.

Eine Übersicht der Jahresabschlüsse des Landkreises ab 1970 ist dieser Vorlage als Anlage 1 beigelegt.

Hieraus ergibt sich, dass die Haushaltssituation ab 1994 in massive Fehlbeträge abglitt. Eine Analyse dieser Entwicklung führt zu dem Eindruck, dass der Landkreis in der Tat schon seit Ende der siebziger Jahre nicht mehr aus eigenen Kräften in der Lage war, die ihm zugewiesenen Aufgaben zu bestreiten (deshalb der ursprüngliche Ansatz der Gebietsreform). Diese strukturelle Entwicklung wurde im wesentlichen kassiert durch massive finanzielle Unterstützungen durch das Gorleben-Projekt. Welche Summen insgesamt aufgrund der Bund-Land Vereinbarung vom Februar 1979 im Zeitraum von 1979 – 1992 flossen, ergibt sich aus Anlage 2, einer Zusammenstellung der Niedersächsischen Staatskanzlei. Daraus wird deutlich, dass mindestens 134,9 Mio. DM direkt in die Region geflossen sind und weitere Leistungen jeweils anteilig.

Im Jahre 1994 wurde die Landeszuweisung Gorleben erstmals nicht mehr gezahlt. In 1993 waren das noch 7.116.000,00 DM. Trotz gestiegener Schlüsselzuweisungen und gestiegener Kreisumlage von fast 1 Mio. DM schloss der Einzelplan 9 (Allgemeine Finanzwirtschaft) um 6.225.225,40 DM schlechter ab als noch im Jahr 1993. Da in anderen Einzelplänen keine nennenswerten Abweichungen zum Vorjahr auffällig sind, ist der erstmalig 1994 aufgelaufene Fehlbetrag von 5.448.441,00 DM = 2.785.743,92 Euro ausschließlich auf das Auslaufen der „Gorleben-Gelder“ zurückzuführen.

Ein „Abfedern“ wurde zunächst noch durch die SPD-geführte Landesregierung mit erheblichen Bedarfszuweisungen versucht, so floss zuletzt 2001 noch ein Betrag von 10 Mio. DM, 2002 wurden keine Bedarfszuweisungen mehr gewährt. Die CDU/FDP-Landesregierung führte das Instrument der Zielvereinbarungen ein und gewährte Bedarfszuweisungen nur gegen harte Gegenleistungen. Der Landkreis Lüchow-Dannenberg trennte sich so z.B. von seinem defizitären Kreiskrankenhaus, aber ohne nennenswerte Verbesserung der Haushaltssituation. Diese ergab sich ansatzweise erst 2007 durch Veränderung des Finanzausgleichsgesetzes und u.a. (Wieder-) Einführung eines Flächenfaktors, was zur Entspannung beitrug. Die Hoffnung auf Konsolidierung wurde durch die Wirtschafts- und Finanzkrise der Jahre 2007 bis 2009 wieder zerschlagen. Nach Wiederherstellung der Wirtschaftskraft kann der Haushalt 2012 des Landkreises als repräsentativ angesehen werden. Trotz massiver Steuer-

und Umlageflüsse weist der Haushalt immer noch ein Fehl von ca. 4,7 Mio. Euro auf, und dies bei ausgesprochen günstigen Kassenkredit-Zinssätzen. Bereits ein (zu erwartender) leichter Anstieg der Zinssätze würde die Fehlbetragsentwicklung noch verschärfen. Ganz besondere Aufmerksamkeit verdient der Investivhaushalt. Die Aufsichtsbehörde gestattet eine Kredit-Neuverschuldung in Höhe der jährlichen Tilgung. Dies ist bereits ein Entgegenkommen, da auf diese Weise ein (Investiv-) Schuldenabbau nicht darstellbar ist. Die jährliche Tilgung beim Landkreis beträgt ca. 800.000 Euro. Zugestanden wurde für 2012 ein Investivhaushalt von (bereinigt um kostenrechnende Einrichtung Müllabfuhr) ca. 1,2 Mio. Euro. Davon sind allein 460.000 Euro an den Landeskrankenhausfonds abzuführen, so dass für die gesamte Investivtätigkeit des Landkreises ca. 740.000 Euro verbleiben. Für Schulen, Kreisstraßen, Kreisfeuerwehreinrichtungen usw. usw. wäre jährlich etwa der 10-fache Betrag notwendig. Ein Zustand, der der Bevölkerung und dem Gemeinwohl nicht dauerhaft zugemutet werden kann.

IV. Strukturprozesse

Bereits um die Jahrtausendwende initiierte die damalige SPD-geführte Landesregierung einen Strukturprozess Lüchow-Dannenberg und schuf zur Unterstützung einen besonderen Bedarfszuweisungsfond über 30 Mio. Euro. Zu nennenswerten Aktivitäten kam es nicht mehr. Die neue CDU/FDP-Landesregierung begleitete zunächst den Versuch, kommunale Verwaltungsstrukturen zu straffen, indem aus kommunaler Ebene und Landkreisebene eine neue geschaffen werden sollte als „Kreisfreie Samtgemeinde“. Der Versuch wurde im Frühjahr 2006 von der Landesregierung wegen verfassungsrechtlicher Bedenken abgebrochen. In der Folge kam es zum Lüchow-Dannenberg-Gesetz, das zum 01.11.2006 aus bisher 5 jetzt 3 Samtgemeinden machte. Aus dem dazu 1 Jahr später ergangenen Urteil des Niedersächsischen Staatsgerichtshofes wird aus einer Passage bekannt, dass der gesetzgeberische Beratungsdienst des Niedersächsischen Landtages in der Findungsphase zum Gesetz offenbar die Auflösung des Landkreises und Verschmelzung mit einem Nachbarlandkreis empfahl und nicht die Reform der Samtgemeinden. Die Übertragung der gesamten staatlichen Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises auf den Landkreis wurde durch den Staatsgerichtshof für verfassungswidrig erklärt und sodann auf die Samtgemeinden rückabgewickelt.

Das Lüchow-Dannenberg Gesetz von 2006 hatte speziell für Lüchow-Dannenberg ein neues kommunalrechtliches Instrument eingeführt, das der „Verwaltungsgemeinschaft“.

Aus diesem gesetzlichen Auftrag erwuchs die Verpflichtung der Region, durch verstärkte Zusammenarbeit Synergien zu erschließen. Diese identifizierten Maßnahmen wurden in einem „Interkommunal abgestimmten Zielvereinbarungsentwurf“ vom 27.04.2007 vom Landkreis und den 3 Samtgemeinden festgelegt und von den obersten Beschlussgremien beschlossen - vergl. Sitzungsvorlage Nr. 2007/204 für den Kreistag vom 18.04.2007-. Neben Fusionseffekten der Samtgemeindeverschmelzung wurden verschiedene Kooperationen vorgeschlagen. Die Haupteinspareffekte ergaben sich bei den Samtgemeinden. Deshalb wurden daraufhin Bedarfszuweisungen wie folgt gewährt:

Samtgemeinde Lüchow (Wendland) = 2 Mio. Euro,
Samtgemeinde Elbtalaue = 1,33 Mio. Euro,
Landkreis = 670.000,00 Euro.

Die größte enttäuschende Problemlage ergab sich bei der ersten beschlossenen Verwaltungsgemeinschaft für die engere Zusammenarbeit bei der EDV. Diese wurde

vom Innenministerium als rechtsfehlerhaft eingestuft und zwar im wesentlichen aus hoheitsrechtlichen und steuerrechtlichen Gründen. Es stellte sich heraus, dass eine öffentlich-rechtlich (hoheitlich) organisierte Kooperation nur bei den Verwaltungsaufgaben unproblematisch zulässig ist, die zwingend hoheitlich erbracht werden müssen und nicht theoretisch auch durch Dritte erbracht werden können. In allen anderen Fällen greife Ausschreibungs- und Steuerpflicht. Da EDV-Dienstleistungen für eine Samtgemeinde von jedem Dritten angeboten und erbracht werden können, scheiterte die erste in der Region gewollte Verwaltungsgemeinschaft.

In der Zwischenzeit erging das Urteil des Staatsgerichtshofes vom 06.12.2007 zum Lüchow-Dannenberg-Gesetz, das die Übertragung der staatlichen Aufgaben des übertragenen Wirkungsbereiches auf den Landkreis Lüchow-Dannenberg für verfassungswidrig erklärte. Seither wird in weiteren Gesprächen und Verhandlungen von den Samtgemeinden eine deutlich zurückhaltendere und gleichsam selbstbewusstere Position eingenommen!

Sozusagen als „letzter Versuch“ wurde in Abstimmung mit dem Niedersächsischen Innenminister am 18.12.2008 der Projektauftrag zur weiteren Findung von Einsparpotentialen erteilt. Das Projekt trug den Namen „Verwaltungsmodernisierung Lüchow-Dannenberg“. Die Projektgruppe wurde von einem Vertreter des Innenministeriums geleitet. Der Lenkungsgruppe gehörten neben dem Landrat auch der Leiter der Kommunalaufsicht im Innenministerium sowie der Leiter der Regierungsvertretung Lüneburg an.

Vorgabe des Ministers war dabei, Einsparpotential in Höhe von 6 Mio. Euro festzulegen. Dieses sollte im Verhältnis 1:3 mit Bedarfszuweisungen abgegolten werden, so dass eine Zahlung im Idealfall von 18 Mio. Euro im Raum stand. Der Abschlussbericht der Projektgruppe wurde am 22.02.2010 vorgelegt. Er wurde dem Kreistag in seiner Sitzung am 15.04.2010 vorgestellt. Das dort identifizierte Gesamteinsparvolumen belief sich auf 1.743.020,00 Euro bei Landkreis und Samtgemeinden gemeinsam. Davon wurde durch Beschlüsse der obersten Gremien ein Volumen von 1.437.880,00 Euro mitgetragen. Das Innenministerium erkannte mit Bescheid vom 09.11.2010 hiervon lediglich einen Betrag von 622.220,00 Euro als Einsparvolumen an und gewährte darauf eine Bedarfszuweisung von insgesamt 1.866.000,00 Euro, wovon 1.688.000,00 Euro auf den Landkreis entfielen. Der Bescheid ist als Anlage 3 dieser Vorlage zur Information beigelegt.

Letztendlich erbrachte dieser langwierige Bearbeitungsprozess nicht die vom Innenministerium erhofften Ergebnisse.

V. Zukunftsvertrag

Zeitgleich während der Bearbeitungsphase des Verwaltungsmodernisierungsprozesses Lüchow-Dannenberg entstand in Verhandlungen zwischen dem Land Niedersachsen und den Kommunalen Spitzenverbänden die „Gemeinsame Erklärung zur Zukunftsfähigkeit der Niedersächsischen Kommunen (Zukunftsvertrag)“ vom 17.12.2009. Das Dokument ist als Anlage 4 beigelegt. Im Kern wurde dort

- a) eine Funktionalreform
- b) eine Entschuldungshilfe bei den Liquiditätskrediten von bis zu 75 % für den Fall der zukünftigen Eigenkonsolidierung oder der Fusion
- c) eine Infrastrukturhilfe durch ressortübergreifende Strukturpolitik

vereinbart.

Zur Beurteilung der „Lage“ der Kommunen hinsichtlich ihrer Zukunftsfähigkeit wurde ein begleitendes Gutachten durch das Internationale Institut für Staats- und Europawissenschaften – Professor Dr. Dr. h.c. Joachim Jens Hesse – vereinbart und durch das Innenministerium beauftragt.

Bereits im Vorfeld dieses Zukunftsvertrages wurde dem Landkreis Lüchow-Dannenberg nahegelegt, sich diesen Angeboten zu öffnen und Fusionssynergien mit dem Landkreis Uelzen durch Gutachten untersuchen zu lassen. Der Kreistag hat dies in seiner Sitzung vom 28.10.2009 mit deutlicher Mehrheit abgelehnt.

Das „Hesse“-Gutachten wurde am 30.05.2010 vorgelegt. Es kam zum Ergebnis, dass der Landkreis Lüchow-Dannenberg nicht nur durch starke Überschuldung seine Handlungsfähigkeit weitgehend verloren hat, sondern auch in diversen zu beurteilenden Parametern ausgesprochen negative Zukunftstendenzen aufweist. Eine Fusion mit dem Landkreis Uelzen hielt der Gutachter für nicht weitreichend genug wegen der gleichsam starken Strukturschwäche des Landkreises Uelzen. Neben der notwendigen Entschuldung hielt der Gutachter eine besondere Strukturförderung für Lüchow-Dannenberg für dringend geboten.

Der Kreistag hat sich zunächst abschließend mit einer Bewertung des Hesse-Gutachtens sowie dem Angebot des Zukunftsvertrages in seiner Sitzung am 05.07.2011 beschäftigt. Der Beschluss ist hier als Anlage 5 nochmals beigefügt. Im Kern wurde festgelegt, dass der Landkreis am Entschuldungspakt mit der Variante der Eigenentschuldung teilnehmen solle. Folgende Eckpfeiler wurden dazu festgelegt:

- die Verwaltung solle so schnell wie möglich mit Kommunen innerhalb und außerhalb des Landkreises in Kooperationsgespräche eintreten, die die Eigenentschuldung befördern;
- Kreisumlageerhöhungen sollen bei gleichzeitiger Unterstützung kreisangehöriger Kommunen in ihren eigenen Konsolidierungsbemühungen vermieden werden. Es solle eine Finanzierung der Kindertagesstätten nach landesüblichen Finanzverteilungen erfolgen;
- Kürzungen im Bereich der schulischen und musischen Bildung finden nicht statt; die Notwendigkeit der eigenen Struktur des Naturparks ist zu untersuchen. Sofern die Notwendigkeit nicht erkannt wird, ist diese Struktur aufzulösen
- zusätzlich wurden Themen nach Ziffer 9 des Zukunftsvertrages benannt.

Nach Antragstellung beim Innenministerium auf Basis des vorgenannten Kreistagsbeschlusses wurde in ersten Koordinierungsgesprächen von Vertretern des Innenministeriums sowie der Kommunalen Spitzenverbände verdeutlicht, dass der Eigenkonsolidierung nur Konzepte zu Grunde gelegt werden können, die in alleiniger Hoheit und Selbständigkeit beschließbar sind und nicht zu Lasten Dritter gehen. Sobald das Konzept Dritte berührt, ist dies nur einvernehmlich mit Zustimmung der Betroffenen möglich.

Die Möglichkeiten des Zukunftsvertrages und nach dem 05.07.2011 auch die gewünschte Richtung des Kreistages waren ausführlich Gegenstand der Bürgermeister-Dienstversammlungen am 04.10.2009, 09.06.2011, 15.11.2011, 17.01.2012 und 27.02.2012. Zusammenfassend kann als Meinungsbild der Gemeinden im Landkreis gesagt werden, dass noch bis zur Kommunalwahl 2011 relative Zurückhaltung herrschte und eher ein verhaltenes Stimmungsbild zum Erhalt des Landkreises Lüchow-Dannenberg herrschte. Nach der Kommunalwahl vom September 2011 änderte sich diese Haltung deutlich. Mit deutlicher Mehrheit hielt man den Landkreis für nicht mehr lebensfähig, zumindest hielt man den Versuch, mit allen Kräften den Landkreis zu retten, für zu anspruchsvoll und nicht nachhaltig. Steuererhöhungen

wurden mit breiter Mehrheit (aber nicht einstimmig) für nicht machbar und nicht gewollt erklärt. Der Landkreis wurde ersucht, sich einer Fusion mit den Nachbarn zu öffnen, wobei wiederum mit breiter Mehrheit der Raum Lüneburg empfohlen wurde.

Besondere Bedeutung kommt dem Miteinander der hauptamtlich geführten Samtgemeindeebene mit dem Landkreis zu. Die sogenannte Hauptverwaltungsbeamten-Runde zwischen dem Landrat sowie den Samtgemeindebürgermeistern ergänzt mit den allgemeinen Vertretern tagt im Turnus von 6 – 8 Wochen regelmäßig. Ausweislich der Kurzprotokolle der letzten Jahre sind alle hier relevanten Fragestellungen dort ständig besprochen worden. Ein einhelliges Meinungsbild war nicht erreichbar!

Von dem Zielvereinbarungsentwurf vom 27.04.2007 (siehe oben) blieb nicht viel. Die Samtgemeinden wollten kein vergabe- oder steuerrechtliches Risiko eingehen, das ggfls. in den aufgezeigten Kooperationsmöglichkeiten gelegen hätte.

Die einvernehmlich nur erreichbaren Ziele des Abschlussberichtes der Projektgruppe zur Verwaltungsmodernisierung vom 22.02.2010 (siehe oben) sind nicht weittragend genug, um echte Konsolidierung zu bewegen. Die Bereitschaft zur deutlichen Veränderung der Finanzierung der Kindertagesstätten zu Gunsten des Landkreises und letztlich zu Lasten der Samtgemeinden bestand nicht einhellig. Veränderungen bei Elbtalaue-Wendland Touristik GmbH (EWT) und/oder Naturpark Elbhöhen-Wendland e.V. wurden im Interesse der Tourismusförderung für nicht zielführend gehalten. Eine (teilweise) Übernahme des Personals dieser Einrichtungen bei den Samtgemeinden bzw. deren Bauhöfen wurde äußerst kritisch gesehen und gefährde ggfls. die Bemühungen der Samtgemeinden auf deren Eigenkonsolidierung.

Aufgrund dieses schwierigen und nicht einheitlichen Meinungsbildes sah sich der Landrat gehalten, den Samtgemeindebürgermeistern mit Schriftsatz vom 26.08.2011 die Fragestellungen des Kreistagsbeschlusses vom 05.07.2011 schriftlich vorzulegen und um schriftlich verbindliche Meinungsäußerung der Samtgemeinden unter Beteiligung derer Beschlussgremien zu bitten. Der Schriftsatz des Landrates vom 26.08.2011 liegt als Anlage 6 bei. Eine Antwort auf diese konkrete Anfrage erfolgte bis zum heutigen Tage nicht, lediglich die Samtgemeinde Lüchow erteilte eine unverbindliche Zwischennachricht.

Diese unklare Situation veranlasste den Landrat, am 20.01.2012 an Kreistagsabgeordnete und Bürgermeister ein „Thesen-“Papier herauszugeben, das alle denkbaren Varianten aufzeigte und mit notwendigen Zahlen belegte. Es entfernte sich in Teilen auch vom Kreistagsbeschluss vom 05.07.2011, da es auch Kosten von Schulen und Schülerbeförderung thematisierte. Der Schriftsatz ist als Anlage 7 dieser Sitzungsvorlage beigelegt.

Durch dieses Papier wurde herausgearbeitet, dass die Haushaltszahlen des Jahres 2012 als verlässlich und repräsentativ auch für die nächsten Jahre angesehen werden können. Finanzhilfen des Landes schon unterstellt, verbleibt für den Landkreis ein ungelöstes Netto-Finanzproblem von jährlich ca. 2,2 Mio. Euro. Unterstellt, dass ein Betrag von ca. 600.000,00 Euro/jährlich durch Aufstellung von 5 weiteren Geschwindigkeitsmeßgeräten gedeckt werden könnte, verbleibt ein Haushaltsdefizit von ca. 1,6 Mio. Euro jährlich. Dabei ist eine nennenswerte Tilgung von nach Landeshilfe noch verbleibenden Restschulden noch nicht berücksichtigt und das Problem des völlig unakzeptablen Investitionshaushaltes nicht gelöst!

Der Landrat und damit die gesamte Kreisverwaltung hätte aus diesem Thesenpapier die Variante 2 favorisiert. Diese bestand zur gemeinsamen Problemlösung bei Landkreis und Samtgemeinden aus einem angemessenen Mix aus Steuererhöhungen,

Eingriff in Leistungsangebote und deutliche Intensivierung von Verwaltungskooperationen.

Steuererhöhungen, die letztlich höhere Kreis- und Samtgemeindeumlagen speisen müssten, wurden, zumindest hinsichtlich einer Konsolidierung des Landkreises, von der Bürgermeisterkonferenz – zuletzt am 27.02.2012 – abgelehnt. Engere Zusammenarbeit der Landkreis- und Samtgemeindeverwaltungen bis hin zur Vermischung und gemeinsamen Wahrnehmung von Aufgaben, wird von den Samtgemeindebürgermeistern – vornehmlich in Lüchow und Elbtalaue – mit äußerster Zurückhaltung gesehen.

Zu der Gesamt-Herausforderung wurden in den letzten Wochen Samtgemeinderats- und Gemeinderatssitzungen durchgeführt. Meinungsbilder waren der lokalen Presse zu entnehmen und liegen – soweit sie hier schriftlich vorliegen – dieser Sitzungsvorlage als Anlage 8 bei.

Die weitestgehende finanzielle Aussage machen dabei Samtgemeinderat und Mitgliedsgemeinderäte im Raum Gartow laut Schriftsatz vom 21.02.2012. Dort wird die grundsätzliche Zusage sowohl für eine generelle finanzielle Unterstützung des Landkreises angedeutet, als auch die möglichen Wege dorthin geöffnet. Weder Kreisumlagererhöhungen, Verschiebungen bei der Finanzierung von Kindertagesstätten, noch Aufgabenverlagerungen auf die Samtgemeinden bei EWT und Naturpark werden dort ausgeschlossen. Einschränkend steht die Position aber unter dem Vorbehalt, dass es einvernehmliche Lösungen im gesamten Landkreis gibt. Haupt- und Realschule Gartow müssten erhalten bleiben.

Die Samtgemeinde Lüchow (Wendland) übermittelte ihre Position mit Schriftsatz vom 13.03.2012 und erklärt ihre grundsätzliche Bereitschaft, den Landkreis bei der Eigenentschuldung finanziell zu unterstützen. Für den Fall einer Kreisfusion wird der Vorschlag unterbreitet, mit einer „Groß“-Samtgemeinde Lüchow-Dannenberg in diese Kreisfusion zu gehen.

Auf Nachfrage des Landrates bei Samtgemeindebürgermeister Schwedland erklärte dieser, dass Finanzhilfen nur im Rahmen des derzeitigen finanziellen Dargebotes gemeint seien. Steuererhöhungen seien bei der Meinungsbildung noch nicht Gegenstand gewesen. Die sich abzeichnenden Überschüsse der Samtgemeinde Lüchow (Wendland) in einer mittelfristigen Finanzplanung würden nicht einseitig und im Alleingang der Samtgemeinde Lüchow (Wendland) für die Konsolidierung des Landkreises disponiert, sondern nur anteilig entsprechend des auf Lüchow entfallenden Anteils bei einer kreisweiten einvernehmlichen Lösung.

Am deutlichsten wird die Beschlusslage der Samtgemeinde Elbtalaue. Dort wird der Antrag auf Eigenentschuldung des Landkreises „begrüßt“. Zusätzliche finanzielle Belastungen der Samtgemeinde und ihrer Mitgliedsgemeinden gegen ihren Willen werden wegen des eigenen Antrages auf Schuldenhilfe abgelehnt.

VI. Bewertung

Aus den vorstehenden Ausführungen ergibt sich, dass der Landkreis Lüchow-Dannenberg seit der letzten Verwaltungs- und Gebietsreform Ende der siebziger Jahre nicht mehr aus eigenen Kräften lebensfähig ist. Diese Situation wurde bis 1993 durch die damals gewährten „Gorleben-Gelder“ kaschiert. Auf diese unbefriedigende Weise wurden bis heute ca. 117,4 Mio. Euro sogenannte Kassenkredite angehäuft. Die Schulden des Landkreises einschließlich sämtlicher Rückstellungen betragen 169,6 Mio. Euro. Dagegen steht zur Stunde ein bilanzielles Eigenkapital von ca. 73,6

Mio. Euro. Der Landkreis weist somit derzeit ein negatives Eigenkapital von 96 Mio. Euro auf. Wer das Staatliche Organisations- und Finanzverteilungssystem (Hinweis: Das Niedersächsische Finanzausgleichsgesetz wurde erst jüngst vom Staatsgerichtshof als verfassungskonform eingestuft) als das gegebene annimmt, wird die Kassenkreditlage von 117,4 Mio. Euro als eigenes Problem der Region erkennen müssen. Fast noch schlimmer ist die beschriebene Situation des Investivhaushaltes einzuschätzen. Lediglich eine noch zugestandene Verfügungsmasse von netto ca. 0,7 Mio. Euro wird dem Anspruch der Öffentlichkeit und damit dem Wohl der Allgemeinheit nicht mehr gerecht. Abgesehen davon, dass seit diversen Jahren Vermögensverzehr und Wertverlust stattfindet. Notwendige Gestaltung und damit Kommunale Selbstverwaltung findet seit Jahren nicht mehr statt. Die Situation ist vielmehr als reine Notverwaltung einzustufen. Verschiedene öffentliche Einrichtungen – allem voran die Schulzentren in Lüchow und Dannenberg – verlangen nach Neugestaltung und Neuausrichtung. Letztlich auch als Standortfaktoren für die Anwerbung von akademisch ausgebildetem Fachpersonal sind derlei Fragen nicht zu unterschätzen.

Der Raum Lüchow-Dannenberg muss aus diesen Gründen wieder Handlungsfähigkeit erlangen. Dies wird nur über eine Entschuldung erreichbar sein, zumal der unmittelbare Kollaps endgültig droht mit zu erwartendem Anstieg der Zinssätze. An dieser Stelle ist auch hinzuweisen auf die bereits laufende und noch zu erwartende demographische Entwicklung. Diese ist für den Landkreis äußerst negativ. Als treffendste und realitätsnahe Studie hat sich zu diesem Thema das vorliegende Positionspapier der IHK Lüneburg-Wolfsburg erwiesen. Danach wird der Landkreis im Jahr 2025 noch 43.317 Einwohner haben. Dies entspricht einem Verlust von 2008 bis 2025 von 14,3 Prozent. Innerhalb dieser Verschiebungen wird in der Altersgruppe der Erwerbsfähigen zwischen 15 und 50 Jahren ein Verlust von 34 Prozent eintreten.

Nach alledem ist es für Lüchow-Dannenberg nicht 5 Minuten vor Zwölf, sondern bereits 10 Minuten nach Zwölf. Das Angebot des Landes auf 75 Prozent Schuldenübernahme durch die Möglichkeiten des Zukunftsvertrages muss ergriffen werden. Es ist ein geeigneter Weg zu definieren, der die Teilhabe am Zukunftsvertrag, der bis 31.03.2013 befristet ist, ermöglicht. Zumal damit gerechnet werden muss, dass ein nicht unerheblicher Anteil der Schuldenlage eines Tages, in welcher Form auch immer, aus dem Raum selbst heraus abgetragen werden muss.

VII. Entscheidungsabwägung

Der Ansatz der Eigenkonsolidierung unter Korrespondenz mit Dritten (Samtgemeinden, Gemeinden) muss aus den oben dargelegten Gründen als nicht tragfähig angesehen werden, da weder Steuererhöhungen noch deutlich weitergehende Verwaltungskooperationen einhellig unterstützt werden. Damit greift auch der Kreistagsbeschluss vom 05.07.2011 nicht. Nachzutragen ist hierzu noch, dass zu benachbarten Kommunen Kontakte gepflegt werden und bereits eine Vielzahl von Kooperationen besteht, hingewiesen sei hier nur beispielhaft auf die gemeinsame Anstalt Gebäudewirtschaft mit dem Raum Uelzen und das gemeinsame Rechnungsprüfungswesen mit dem Raum Lüneburg. Der Auftrag des Kreistages vom 05.07.2011 wurde mit dem Landkreis Uelzen vertieft indem dort regelmäßiger Kontakt der Landräte und Ersten Kreisräte, aber auch der Fachstellen, zu diesen Fragen besteht. Zuletzt wurde die Sinnhaftigkeit einer gemeinsamen Veterinärbehörde untersucht. Dieser Versuch ist gerade in diesen Tagen als nichts erbringend verworfen worden. Weitere tragfähige Möglichkeiten wurden vorläufig nicht identifiziert, zumal der Landkreis Uelzen in der Bearbeitungszeit zunächst den eigenen Zukunftsvertrag unter Dach und Fach bringen wollte. Landrat Nahrstedt in Lüneburg hat bei entsprechenden Kontaktgesprächen stets vorläufig verwiesen auf den eigenen Auftrag des Landkreises Lüneburg an Prof. Hesse. Lüneburg wollte diese Vorschläge zunächst abwarten. Das

Hesse-Gutachten für den Raum Lüneburg liegt seit dem 25.10.2011 vor und kommt zu Fusionsvorschlägen. Kooperationen werden nicht als ausreichend zielführend begutachtet.

Eine mögliche Eigenkonsolidierung des Landkreises Lüchow-Dannenberg aus eigenen Kräften ohne Belastung Dritter (Samtgemeinden, Gemeinden) stellt Variante 3 des Landratspapiers vom 20.01.2012 dar. Hierzu wären Einschnitte in die Haushaltsbereiche des Landkreises notwendig, die die höchsten Kosten verursachen. Dies sind der Schulhaushalt sowie der Sozial- und Jugendhilfehaushalt. Eine Position der Fraktionen des Kreistages zu massivsten Einschnitten in diese Bereiche liegt bisher nicht vor. Entgegen steht auch der Kreistagsbeschluss vom 05.07.2011 der festlegt, dass Kürzungen im Bereich schulischer und musischer Bildung nicht stattfinden.

Der Ansatz der Eigenkonsolidierung ist auch noch aus einem anderen Grunde fragwürdig geworden. Das sogenannte „negative Eigenkapital“ des Landkreises beträgt derzeit 96 Mio. Euro – siehe oben -. Die Kassenkredithilfe des Landes beträgt maximal 75 Prozent auf die Schuldenlage von 2009. Dies wäre ein Betrag von 80 Mio. Euro. Selbst bei dieser Maximalentschuldung bliebe ein negatives Eigenkapital von 16 Mio. Euro. Diese Situation wird aller Wahrscheinlichkeit nach nicht als „Wiederherstellung dauerhafter Leistungsfähigkeit“ und „nachhaltige Wirkung“ des Zukunftsvertrages im Sinne der Regelungen zwischen Land und Kommunalen Spitzenverbänden angesehen.

Bleiben aus momentaner Sicht realistischer Weise nur 2 Lösungsansätze und zwar der destruktive = Klage gegen das Land auf Alimentation des Landkreises Lüchow-Dannenberg, der gleichsam von vornherein den Verzicht auf Teilnahme am Zukunftsvertrag und damit das Verspielen dieser Finanzhilfen bedeutet, und der konstruktive aber bitter wehtuende = Fusionsgespräche mit Nachbarlandkreisen. Die Fusion ist die eigentlich vom Zukunftsvertrag bevorzugte Variante, die deshalb auch in den Bezuschussungsbedingungen durch das Land besonders erleichtert und begünstigt wird.

Eine Klage gegen das Land kann die Verwaltung nicht befürworten, da dieser Weg für aussichtslos gehalten wird! Zwar scheint das „Geiger-Gutachten“ von 1978 eine Art Rechtsposition zu schaffen, wobei aber schlüssig zu belegen wäre, dass das Land diese Rechtsposition schuldhaft verletzt und diese Rechtsposition auch zwingend Bestand weiterhin haben muss, Lüchow-Dannenberg also auch weiterhin aus zwingenden Gründen selbständig zu erhalten ist. Dieser Nachweis wird nicht gelingen! Im Gegenteil: Zum einen wird das Land den Nachweis führen können, dass es den Raum Lüchow-Dannenberg (abgesehen von den Gorleben-Geldern) seit 1970 bis heute aus einer Vielzahl von Fördermöglichkeiten immer besonders unterstützt hat – zumindest nachweisbar sicher weit über Landesdurchschnitt im Vergleich mit anderen Regionen. Ob dies im Sinne des Geiger-Gutachtens ausreicht, mag offen bleiben, da es eine Auflösung des Landkreises Lüchow-Dannenberg nicht verhindert. Bestenfalls könnte sich hieraus die Pflicht für das Land begründen, bei einer Auflösung des Landkreises und Angliederung an einen anderen Landkreis, einen Großteil der Schuldenlage des Landkreises Lüchow-Dannenberg aus Bedarfszuweisungen zu übernehmen. Darüber hinaus ist nicht erkennbar und nicht belegbar, dass das Land zwingend Lüchow-Dannenberg als selbständige Einheit erhalten müsste. Diese Einschätzung und Reaktion zu dieser Frage liegt allein beim Niedersächsischen Landtag! Also selbst wenn ein Verwaltungs- oder Verfassungsrechtsweg eine Pflichtverletzung des Landes erkennen sollte, hindert dies die Entscheidung des Parlamentes nicht, das Belassen Lüchow-Dannengbergs als selbständige Einheit Ende der siebziger Jahre als „gescheiterten Feldversuch“ zu bezeichnen und die Auflösung Lüchow-Dannengbergs zu betreiben. Eine Klage gegen das Land würde bei realistischer Be-

trachtung also eine Zwangsfusion geradezu provozieren, bzw. beschleunigen. In diesem drohenden Fall wären die Möglichkeiten des Zukunftsvertrages vollständig verwirkt und eine Mitgestaltung „des eigenen Schicksals“ wohl ausgeschlossen. Aus all den vorgenannten Gründen sieht der Landrat derzeit keine andere Lösung, als dem Kreistag den sofortigen Eintritt in Fusionsgespräche mit Nachbarkreisen zu empfehlen mit dem Ziel, auf diese Weise am Zukunftsvertrag des Landes teilzunehmen. Hierin liegt auch gleichsam der konstruktive Weg, weil es noch eine Mitgestaltung der Zukunft zulässt – sowohl durch einen zu verhandelnden Gebietsänderungsvertrag mit dem Nachbarkreis, als auch durch verlässliche Teilnahme an der Entschuldung sowie ergänzend an Ziffer 9 des Zukunftsvertrages!

Ziffer 9 des Zukunftsvertrages sieht eine ressortübergreifende besondere Unterstützung strukturschwacher Räume vor. Erste Kontaktgespräche mit der Niedersächsischen Staatskanzlei und dem Innenministerium haben die verbindliche Zusage ergeben, dass bei einem konstruktiven Weg des Landkreises zur Erlangung der Hilfen des Zukunftsvertrages das Land alle Kräfte aufwenden wird, um auch Ziffer 9 – Infrastrukturhilfen – mit Kraft zu belegen. Bei diesen ersten Kontaktgesprächen hat der Landrat die als Anlage 9 hier beigefügte Liste vorgelegt. Die dort angesprochenen Maßnahmen richten sich im wesentlichen an die Landeszuständigkeit und würden Eigenmittel der Region nicht oder nur in Teilen erfordern.

Der Landrat macht seine persönliche und endgültige Entscheidung auch und besonders von der Erfüllung der Ziffer 9 des Zukunftsvertrages durch das Land abhängig, weil nur durch weitere Infrastrukturhilfen (neben der Entschuldung) eine Zukunftsfähigkeit für die Region und die hier lebenden Menschen erreicht werden kann. Als Beispiel soll die erste auf Anlage 9 genannte Maßnahme hier näher ausgeführt werden:

Ganz im Sinne der Empfehlungen des Landesgutachters Prof. Hesse wird hier vorgeschlagen, der Region neue Impulse durch Bildungseinrichtungen zu geben. Die in zarten Ansätzen vorhandene, aber noch wenig bekannte Akademie für Erneuerbare Energien ist weiterzuentwickeln zu einer Staatlichen Hochschule für Nachwachsende Rohstoffe und Erneuerbare Energien mit Produktentwicklungszentrum. Rein räumlich wird dazu folgender Weg der Umsetzung als realistisch machbar vorgeschlagen: Bei einer Kreisfusion zieht das Rathaus der Samtgemeinde Lüchow zusammen mit einer Nebenstelle des Landkreises in das heutige Kreishaus, das zukünftige Behördenzentrum Lüchow. Erste Überlegungen dazu bestehen schon seit einiger Zeit. Dadurch wird das Rathaus Lüchow mit zentraler Innenstadtlage frei. Das Land verzichtet auf die letzten noch ausstehenden Castor-Transporte aus Sellafeld nach Gorleben und macht sich dafür beim Bund stark, zumal die Grenzwerte des Zwischenlagers Gorleben ohnehin bereits erreicht zu sein scheinen. Dadurch wird die Polizeiunterkunft Lüchow disponibel. Das Polizeikommissariat Lüchow zieht in das Rathaus Lüchow und das zweifelsfrei hervorragend geeignete Gebäude der Polizeiunterkunft wird zum Uni-Campus entwickelt. Alle Grundvoraussetzungen dafür sind dort bereits in hohem Maße vorhanden (Gebäude, Hörsäle, und Unterrichtsräume, Mensa, Studentenwohnheim). Eine Hochschule mit 1.500 bis 2.000 Studenten beispielsweise als Außenstelle der Leuphana-Universität Lüneburg würde dem Raum Lüchow-Dannenberg in Demographie, Kaufkraft, Wohnungsmarkt usw. die dringend benötigten Impulse geben.

Fusionsverhandlungen sollten sich zunächst und ausschließlich auf den Raum Lüneburg konzentrieren. Dies entspricht der Empfehlung des Landesgutachters Prof. Hesse sowie dem einhelligen Votum der Bürgermeister-Konferenz Lüchow-Dannenberg. Bei den eindeutigen Mehrheiten des jetzigen Kreistages Lüneburg ist zudem kein Bruch in der öffentlichen Meinung zum Atomprojekt Gorleben zu erwarten.

Mit beiden Landräten der Nachbarkreise Uelzen und Lüneburg sind erste Kontaktgespräche geführt worden und beide haben für ihre Landkreise ausgesagt, dass sie zu Fusionsgesprächen mit Lüchow-Dannenberg neutral und wertfrei bereit sind. Lüneburg hat eingeschränkt, dass eine solche Möglichkeit der Fusion nur zu Beginn der nächsten neuen Kommunalwahlperiode zum 01.11.2016 gesehen wird. Dieser Termin wird von den Vertretern des Innenministeriums wegen der notwendigen Verhandlungen und Gesetzgebungsschritte ebenfalls als richtig und angemessen gesehen.

Aus alledem resultiert folgender Beschlussvorschlag:

Mit Schreiben vom 19.09.2011 beantragte der Landkreis Lüchow-Dannenberg zur Wiederherstellung der finanziellen Leistungsfähigkeit auf Grundlage des Zukunftsvertrages zwischen Kommunen und Land Niedersachsen eine Entschuldungshilfe für Zinsen und Tilgung bezogen auf 75 % der bis Ende 2009 aufgelaufenen Liquiditätskredite. Ein erfolgreicher Abschluss der Verhandlungen über die Gewährung einer Entschuldungshilfe im Rahmen der sogenannten „Eigenentschuldung“ ist derzeit unwahrscheinlich.

Der Kreistag des Landkreises Lüchow-Dannenberg beschließt daher ergänzend und gleichzeitig in Abänderung seines Beschlusses vom 05.07.2011 die Aufnahme von Gesprächen mit dem Landkreis Lüneburg zur Vorbereitung von Verhandlungen über eine Fusion der beiden Landkreise zum 01.11.2016.

Über die Aufnahme von Verhandlungen mit dem Ziel einer Kreisfusion unter Einschluss und Gewährung einer Entschuldungshilfe auf Grundlage des Zukunftsvertrages wird der Kreistag bis zum 31.03.2013 unter Berücksichtigung der bis zu diesem Zeitpunkt geführten Gespräche mit dem Landkreis Lüneburg und dem Land Niedersachsen beschließen.

Der Kreistag des Landkreises Lüchow-Dannenberg geht dabei davon aus, dass das Land Niedersachsen den Raum Lüchow-Dannenberg zur Bewältigung der Strukturchwächen besonders unterstützt zur Erlangung von Zukunftsfähigkeit für die dort lebenden Menschen.

- Anlagen:**
- 1 - Jahresergebnisse 1970 – 2011
 - 2 – Zusammenstellung Niedersächsische Staatskanzlei
Gorleben-Zuweisung
 - 3 – Bedarfszuweisungsbescheid Verwaltungsmodernisierung
 - 4 – Zukunftsvertrag
 - 5 – Kreistagsbeschluss vom 05.07.2011 zum Hesse-Gutachten
und zum Zukunftsvertrag
 - 6 – Anschreiben Samtgemeindebürgermeister vom 26.08.2011
 - 7 – Beschlussvarianten zum Zukunftsvertrag
 - 8 – Stellungnahme Samtgemeinden und Gemeinden
zum Zukunftsvertrag des Landkreises
 - 9 – Maßnahmen zu Ziffer 9 Zukunftsvertrag