Stadt Helmstedt
Der Bürgermeister
Büro des Bürgermeisters

06.07.2015

B 042/15

Bekanntgabe

an den Rat der Stadt Helmstedt

Projekt „Interkommunale Zusammenarbeit im Landkreis Helmstedt“

Das Projekt „Interkommunale Zusammenarbeit im Landkreis Helmstedt“ wird unter den in der Sachdarstellung aufgeführten veränderten Rahmenbedingungen (siehe Anlage) wieder aufgenommen.

Um Kenntnisnahme wird gebeten.

gez. Klaus Junglas

(Klaus Junglas)

Sachdarstellung, Begründung, ggf. finanzielle Auswirkungen:

I. Ausgangssituation

Der Landkreis Helmstedt und alle seine kreisangehörigen Städte, Samtgemeinden und Gemeinden haben im Jahr 2012 das Projekt „Interkommunale Zusammenarbeit im Landkreis Helmstedt“ initiiert. Damit sollten Kräfte gebündelt und Verwaltungsdienstleistungen effizient und bürgernah erbracht, um auf dieser Weise die finanzielle Handlungsfähigkeit wiederzuerlangen.

Auf der Grundlage des Gutachtens „Entwicklung interkommunaler Aufgabenstrukturen im Landkreis Helmstedt“ der *K & P Kommunalberatung und Projektentwicklung* aus dem Jahr 2009 (sog. „Wied-Gutachten“) wurde nach Absprache zwischen den Hauptverwaltungsbeamten eine Lenkungsgruppe eingesetzt, zunächst bestehend aus den Hauptverwaltungsbeamten des Landkreises, der Städte Helmstedt und Königslutter a.E. und der Samtgemeinde Velpke. Später wurde sie erweitert durch den Bürgermeister der Stadt Schöningen, zwei Vertreter/-innen der Personalräte und der Gleichstellungsbeauftragten des Landkreises sowie dem Leiter der damaligen Regierungsvertretung Braunschweig; für den operativen Bereich nahmen obligatorisch zwei Beamte der Kreisverwaltung und einer der Stadt Schöningen an den Sitzungen der Lenkungsgruppe teil.

Nachdem die Lenkungsgruppe eine Projektbeschreibung erarbeitet hatte, fasste der Kreistag am 22.06.2012 folgenden Beschluss (vgl. Drs. Nr. 63/2012):

„Die Lenkungsgruppe des Projektes „Interkommunale Zusammenarbeit im Landkreis Helmstedt“ wird beauftragt, Möglichkeiten einer interkommunalen Zusammenarbeit unter der Berücksichtigung der folgenden Oberziele zu untersuchen:

- ➔ *Schaffung von schlanken, effizienten Verwaltungsstrukturen,*
- ➔ *verbesserter Service für die Bürgerinnen und Bürger,*
- ➔ *Kosteneinsparungen,*
- ➔ *Wiederherstellung finanzieller Handlungsspielräume,*
- ➔ *Erhalt der kommunalen Selbstverwaltung.“*

Die Vertretungen aller Gemeinden, Samtgemeinden und Städte im Landkreis Helmstedt fassten gleichlautende Grundsatzbeschlüsse.

Zunächst wurden von der Lenkungsgruppe folgende Handlungsfelder mit höchster Priorität identifiziert:

- IT / Gemeinsames Rechenzentrum,
- Personalservice,
- Wirtschaftsförderung,
- Kultur-/Tourismusförderung,
- Gebäude-/Facilitymanagement,
- Hoch- und Tiefbau (baufachliche Begleitung),
- Brandschutz,
- Arbeitsschutz,
- Datenschutzbeauftragter,
- Bäderverwaltung.

Um Vorschläge für interkommunale Kooperationen in diesen Handlungsfeldern zu erarbeiten, wurden folgende Arbeitsgruppen gebildet:

- Arbeitsgruppe 1: Personalservice, Arbeitsschutz, Datenschutzbeauftragter,
- Arbeitsgruppe 2: Wirtschaftsförderung, Kultur-/Tourismusförderung,
- Arbeitsgruppe 3: IT / Gemeinsames Rechenzentrum,
- Arbeitsgruppe 4: Gebäude-/Facilitymanagement, Hoch- und Tiefbau, Brandschutz, Bäderverwaltung,
- Arbeitsgruppe 5: Bündelung von Frontoffice-Aufgaben.

Die jeweiligen Arbeitsgruppen setzten sich aus jeweils vier Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Verwaltungen, aus zwei Vertreterinnen und Vertretern der politischen Gremien und einer Vertreterin bzw. einem Vertreter der Personalvertretungen, um diese im Sinne der größtmöglichen Transparenz bereits frühzeitig in die Erarbeitung der Vorschläge einzubinden. Da an diesem Projekt zehn Verwaltungseinheiten bzw. unter Berücksichtigung der Mitgliedsgemeinden der Samtgemeinden sogar 31 Gebietskörperschaften beteiligt waren und sind, andererseits die Größe der Arbeitsgruppen beschränkt werden musste, um deren operative Arbeitsfähigkeit nicht zu gefährden, wurde die Besetzung der Arbeitsgruppen in einem aufwändigen Verfahren unter Berücksichtigung des politischen Proporz durchgeföhrt. Da somit nicht alle Verwaltungseinheiten, politischen Fraktionen, Personalräte, Gleichstellungsbeauftragte und Schwerbehindertervertretungen gleichsam in allen Arbeitsgruppen vertreten sein konnten, wurde vereinbart, die Lenkungs- und Arbeitsgruppenprotokolle an einen entsprechend umfangreichen E-Mail-Verteiler zu versenden; auch dies im Sinne der größtmöglichen Transparenz.

II. Zwischenergebnisse

Gegen Ende 2012/Anfang 2013 gewannen die Fusionsüberlegungen mit Blick auf den Zukunftsvertrag im Landkreis und einem Großteil seiner kreisangehörigen Gemeinden eine erhebliche Dynamik. Insofern wurde die Arbeit am kreisinternen IKZ-Projekt von diesen Entwicklungen überholt. Da sowohl die Fusionsverhandlungen als auch das IKZ-Projekt erhebliche personelle Ressourcen erforderten und eine Fusion letztlich als die umfassendste Form der IKZ bezeichnet werden kann, wurde die Arbeit am kreisinternen IKZ-Projekt im April 2013 zurückgestellt und die Arbeitsgruppen nach Fertigung der vorläufigen Zwischenberichte aufgelöst.

Zu diesem Zeitpunkt war das Projekt noch nicht soweit fortgeschritten, dass man von einem „großen Durchbruch“ sprechen könnte. Allerdings wurde bereits wichtige Basisarbeit geleistet. Zum Teil konnten auch schon konkrete Ergebnisse erzielt werden, die in der Praxis umgesetzt werden konnten.

Für den Bereich Datenschutzbeauftragter konnten für einige der beteiligten Kommunen durch die Bündelung der Nachfrage gute Konditionen für eine Fremdvergabe erzielt werden. Im Bereich Kultur/Tourismus wurden zahlreiche Kooperationsvorschläge erarbeitet (z.B. gemeinsame Vermarktung, gemeinsame Messeauftritte, übergreifende Planung von Veranstaltungen, Entwicklung einer „Kulturregion“, Büchereiverbund). Durch die Übernahme der IT-Betreuung für die Stadt Schöningen durch die Stadt Helmstedt konnten Synergieeffekte erzielt werden, ebenso wie im Web-GIS (internetbasiertes geografisches Informationssystem), bei dem der Landkreis Aufgaben für einige kreisangehörige Gemeinden wahrnimmt. Für das Aufgabengebiet Personenstandswesen wur-

de angeregt, die (weitere) Zusammenlegung von Standesamtsbezirken zu prüfen. In Bezug auf die Kfz-Zulassung und die Ausstellung/Ausgabe von Führerscheinen wurden Möglichkeiten der Dezentralisierung geprüft. Auch das Forderungsmanagement (Vollstreckungsinnen- und -außendienst) sollte auf den Prüfstand gestellt werden.

III. Evaluation

Wie bereits dargestellt, wurde der Fokus der beteiligten Kommunen während der Projektlaufzeit recht schnell auf Fusionsverhandlungen bzw. die Eigenentschuldung gelegt. Insofern konnte die Konzeptionsphase, in der die Arbeitsgruppen konkrete Kooperationsvorschläge erarbeiten sollten, nicht abgeschlossen werden. Demzufolge wurde auch die Umsetzungsphase bis auf wenige Ausnahmen nicht erreicht.

Unabhängig davon können aber die Erfahrungen des rund ein Jahr dauernden Projektes bis zu seiner Pause kritisch ausgewertet werden.

Die Projektbeschreibung, insbesondere der Projektaufbau und die Projektphasen, orientieren sich an der Lehre des klassischen Projektmanagements. Nach den hier gewonnenen Erfahrungen muss man jedoch konstatieren, dass der Aufwand für dieses IKZ-Projekt, an dem zehn kommunale Verwaltungseinheiten – bzw. inkl. der Mitgliedsgemeinden der Samtgemeinden sogar 31 Körperschaften – mitwirkten, unvertretbar hoch und der Projektaufbau wenig flexibel war.

Hohes Ziel der Einbindung der ehrenamtlichen Kreistags- und Ratsmitglieder bereits in die Arbeitsgruppen war, frühzeitig eine Mitarbeit und damit hohe Akzeptanz in den politischen Gremien zu erreichen. Bei zehn bzw. 31 beteiligten Vertretungskörperschaften, deren Delegierte sich auf nur fünf Arbeitsgruppen verteilen sollten, noch dazu unter Beachtung des jeweiligen politischen Proporz, war dies kaum sinnvoll darstellbar, ohne die Mitgliederzahl der operativ tätigen Arbeitsgruppen unnötig zu erhöhen und damit deren Arbeitsfähigkeit zu gefährden. Ähnliches gilt für die Personalvertretungen. Insofern verwundert es nicht, dass die Teilnahme der ehrenamtlichen Vertreterinnen und Vertreter an den Sitzungen der Arbeitsgruppen eher schwach war. Nach diesen Erfahrungen erscheint es sinnvoller, die operative Ebene auf die Verwaltungen zu beschränken und die Beteiligung der politischen Gremien, der Personalräte, der Gleichstellungsbeauftragten und den Schwerbehindertenvertretungen gemäß den einschlägigen Rechtsvorschriften vorzusehen.

Ebenfalls eine gute Absicht steckte hinter der Überlegung, dass die Verwaltungsmitarbeiterinnen und -mitarbeiter in den Arbeitsgruppen weitgehend frei von Zwängen der eigenen Hauptverwaltungsbeamten und ohne sich in allen Einzelfragen erst mit diesem abstimmen zu müssen, agieren können sollten. Damit sollte die Kreativität und Flexibilität der Arbeitsgruppen gefördert werden; die Bewertung der Vorschläge wäre über die Lenkungsgruppe und die Arbeitsgemeinschaft der Hauptverwaltungsbeamten ohnehin wieder in der Hand der Verwaltungsleitungen gewesen. Leider war in der Praxis festzustellen, dass einige der hauptamtlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter den nötigen Rückhalt ihrer Verwaltungsspitze für dieses Projekt nicht in gleichem Maße mitbrachten. Teilweise war die Mitarbeit in den Arbeitsgruppen sehr zurückhaltend, bis hin zur Nichtteilnahme. Aber auch von den anderen, nicht in der jeweiligen Arbeitsgruppe vertretenen Verwaltungen wurde zum Teil nicht oder nur schleppend gearbeitet. Grund dafür dürfte auch eine gewisse Überforderung der ohnehin eingeschränkten personellen Ressourcen sein. Zielführender könnte sein, sich zunächst auf einige wenige, aber um-

so prägnantere Handlungsfelder zu konzentrieren, um auf diese Weise schneller zu messbaren Erfolgen kommen zu können. Auch sollte die Erarbeitung von konkreten Kooperationsvorschlägen („ob“) unmittelbar in der Führungsebene verankert werden, um keine Reibungsverluste zwischen Mitarbeiter- und Führungsebene zu erfahren. Die Umsetzung dieser Vorschläge („wie“) bis hin zum Entwurf der Zweckvereinbarungen könnte dann von Arbeitsgruppen mit geeigneten Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Verwaltungen erfolgen. ✓

IV. Fazit

Nachdem das Projekt vorläufig gestoppt wurde, stießen in der Zwischenzeit die Fusionsverhandlungen mit der Stadt Wolfsburg auf verfassungsrechtliche Probleme, so dass diese zunächst ruhten. Die Sondierungsgespräche mit dem Landkreis Wolfenbüttel führten nicht zur Aufnahme von Fusionsverhandlungen. In den nächsten Wochen und Monaten wird sich zeigen, ob die wieder aufgenommenen Gespräche mit der Stadt Wolfsburg und dem Nds. Innenministerium doch noch zur Bildung eines Gemeindeverbandes führen können. Auch die mit großen Erwartungen begonnenen Fusionsverhandlungen innerhalb des Landkreises endeten ernüchternd. Lediglich die Gemeinde Lehre konnte vom millionenschweren Topf des Zukunftsvertrages profitieren – per Eigenentscheidung. Die Kleinteiligkeit der gemeindlichen Verwaltung im Kreis Helmstedt konnte bis heute in keinem einzigen Fall behoben werden. ✓

Zudem ist davon auszugehen, dass das Zeitfenster, bis zur neuen Kommunalwahlperiode zum 01.11.2016 zu neuen Verwaltungsstrukturen zu gelangen, mit Blick auf die dazu notwendigen Gesetzesverfahren nahezu geschlossen sein dürfte. Im Landtag wird über die Einsetzung einer Enquete-Kommission, die sich mit den kommunalen Strukturen in Niedersachsen bzw. Teilräumen befassen soll, beraten. Die Umsetzung etwaiger Ergebnisse wäre wohl nicht vor der übernächsten Wahlperiode, also 2021, zu erwarten. ✓

Daher sehe ich in Abstimmung mit den Hauptverwaltungsbeamten der kreisangehörigen Gemeinden die Notwendigkeit, das kreisinterne IKZ-Projekt wieder aufzunehmen, damit sich der Landkreis und seine Städte, Gemeinden und Samtgemeinden gemeinsam besser aufstellen und die sich heute wie morgen stellenden Herausforderungen besser meistern können. Über kurz oder lang wird dies die erforderlichen Gebietsveränderungen voraussichtlich nicht ersetzen können. Es kann bis dahin jedoch ein Beitrag dazu sein, Verwaltungsdienstleistungen effizienter zu erbringen und so gewonnene personelle und finanzielle Ressourcen stattdessen in Infrastrukturmaßnahmen zur Verbesserung der Standortqualität zum Wohnen und Arbeiten investieren zu können. ✓

Nach den unter III. dargestellten Erfahrungen sehe ich aber Bedarf, eine Nachjustierung des Projektaufbaus vorzunehmen. Letztlich hat sich der Projektaufbau als zu träge herausgestellt und ist dringend zu verschlanken, um möglichst schnell zu Erfolgen kommen zu können. Die Besetzung der Lenkungsgruppe wird an die inzwischen eingetretenen personellen Veränderungen angepasst. Eine Rückkopplung mit den dort nicht vertretenen Hauptverwaltungsbeamten erfolgt über die zeitnahe Versendung der Ergebnisprotokolle und die Arbeitsgemeinschaft der Hauptverwaltungsbeamten. Nunmehr werden konkrete Kooperationsvorschläge nicht mehr von den Arbeitsgruppen, sondern von der Lenkungsgruppe selbst erarbeitet. Die Lenkungsgruppe kann Arbeitsgruppen auf rein operativer Ebene installieren, die die Vorschläge in die Umsetzungsphase überführt; die Überführung in die Umsetzungsphase wird kontinuierlich von der Lenkungsgruppe überwacht. Die abschließenden Entscheidungen über die einzelnen Kooperationspro-

jekte treffen die im Kommunalverfassungsrecht vorgesehenen Organe. Die Steuerungsgruppe arbeitet der Lenkungsgruppe wie gehabt zu und koordiniert die Abläufe.

Die Unterrichtung der politischen Gremien, der Personalräte, der Gleichstellungsbeauftragten und der Schwerbehindertenvertretungen obliegt den jeweiligen Hauptverwaltungsbeamten für ihre Gebietskörperschaften. Dadurch wird in einem verschlankten Verfahren die erforderliche Transparenz gegenüber allen Beteiligten sichergestellt. ✓