

Gesetzentwurf

Der Niedersächsische Ministerpräsident

Hannover, den 19. Dezember 2000

An den
Herrn Präsidenten des Niedersächsischen Landtages
Hannover

Sehr geehrter Herr Präsident,

als Anlage übersende ich den von der Landesregierung beschlossenen

Entwurf eines Gesetzes über die Neubildung der Gemeinde Dornum, Landkreis Aurich,

nebst Begründung in dreifacher Ausfertigung mit der Bitte, die Beschlussfassung des Landtages herbeizuführen. Entsprechend dem Beschluss des Landtages vom 18. Juni 1997 (Drs. 13/3022) hat eine Gesetzesfolgenabschätzung stattgefunden.

Federführend ist das Innenministerium.

Mit vorzüglicher Hochachtung

Sigmar Gabriel

Entwurf**Gesetz
über die Neubildung der Gemeinde Dornum, Land-
kreis Aurich**

§ 1

Die Flecken Dornum und Nesse und die Gemeinde Dornumersiel werden zu einer Gemeinde Dornum zusammengeschlossen.

§ 2

Die Samtgemeinde Dornum wird aufgelöst.

§ 3

Rechtsnachfolger der Samtgemeinde Dornum und ihrer Mitgliedsgemeinden ist die nach § 1 neu gebildete Gemeinde Dornum.

§ 4

¹Das Ortsrecht und der Flächennutzungsplan der Samtgemeinde Dornum und das Ortsrecht der in § 1 genannten Gemeinden gelten als Recht der neuen Gemeinde Dornum fort. ²Innerhalb eines Gebietsänderungsvertrages können die in § 1 genannten Gemeinden bis zu einem bestimmten Zeitpunkt die Möglichkeit der neuen Gemeinde einschränken, fortgeltendes Ortsrecht der in § 1 genannten Gemeinden zu ändern oder aufzuheben.

§ 5

¹Für Verwaltungshandlungen der Vermessungs- und Katasterverwaltung, die durch dieses Gesetz erforderlich werden, werden Kosten (Gebühren und Auslagen) nicht erhoben. ²§ 20 Abs. 2 der Niedersächsischen Gemeindeordnung gilt auch für Rechtshandlungen, die von der neuen Gemeinde Dornum beantragt und aufgrund des § 3 erforderlich werden.

§ 6

¹Die allgemeinen Gemeindewahlen 2001 sind in dem von diesem Gesetz betroffenen Gebiet so durchzuführen, als sei dieses Gesetz bereits in Kraft. ²Gemeindewahlleiter ist der Samtgemeindedirektor. ³Die Funktion der Vertretung nach dem Niedersächsischen Kommunalwahlgesetz wird vom Samtgemeinderat wahrgenommen.

§ 7

(1) Dieses Gesetz tritt am 1. November 2001 in Kraft.

(2) Abweichend von Absatz 1 tritt § 6 am Tage nach der Verkündung dieses Gesetzes in Kraft.

Begründung

A. Allgemeiner Teil

I. Anlass und Ziele des Gesetzes

Die Räte der Samtgemeinde Dornum, Landkreis Aurich (Bevölkerungszahl 4 693 am 31. Dezember 1999), und ihrer Mitgliedsgemeinden, Flecken Dornum (Bevölkerungszahl 2 210), Flecken Nesse (Bevölkerungszahl 1 434) und Dornumersiel (Bevölkerungszahl 1 049), haben sich im Frühjahr 2000 einstimmig (Flecken Dornum) oder mehrheitlich für die Auflösung der Samtgemeinde Dornum unter Neubildung einer Einheitsgemeinde aus den bisherigen Mitgliedsgemeinden ausgesprochen. Von der Samtgemeinde wird dies bereits seit rund zehn Jahren angestrebt, war aber bislang an der mangelnden Übereinstimmung der Mitgliedsgemeinden gescheitert.

Nach § 18 Abs. 1 der Niedersächsischen Gemeindeordnung (NGO) bedürfen Gebietsänderungen eines Gesetzes; nur die Umgliederung von Gebietsteilen ist auch im Wege eines Vertrages der beteiligten Gemeinden möglich.

Materielle Voraussetzungen jeder Gebietsänderung sind Gründe des Gemeinwohls (§ 17 Abs. 1 NGO). Diese liegen in der von den beteiligten kommunalen Körperschaften bezweckten Stärkung der Leistungs- und Verwaltungskraft und der Steigerung der Wirtschaftlichkeit der Verwaltung. Die Samtgemeinde Dornum und der Landkreis Aurich sehen in der Bildung einer Einheitsgemeinde zusätzlich einen wirkungsvollen Beitrag zur Haushaltskonsolidierung. Die Samtgemeinde Dornum verweist auf ihre von Anbeginn bestehende und strukturell bedingte defizitäre Haushaltslage, die durch die Möglichkeit der Fehlbedarfsdeckung mithilfe von Bedarfszuweisungen allerdings einen Zusammenschluss der Mitgliedsgemeinden in der Vergangenheit nicht zwingend erforderte. Seitdem durch das neue Niedersächsische Gesetz über den Finanzausgleich wegen des Wegfalls der Bedarfszuweisungen an Mitgliedsgemeinden die Verpflichtung der Samtgemeinden zum Ausgleich der Finanzkraft der Mitgliedsgemeinden voll durchschlägt, ist der finanzielle Handlungsspielraum der Samtgemeinde Dornum eingengt und diese gezwungen, in die Haushaltswirtschaft ihrer Mitgliedsgemeinden einzugreifen. Die Verringerung der Haushaltsautonomie der Mitgliedsgemeinden und die mehrfache Anregung der Bildung einer Einheitsgemeinde durch das Rechnungsprüfungsamt des Landkreises Aurich haben nunmehr die beteiligten Gemeinden zu der entsprechenden Willensbildung bewogen. Die Neubildung soll nach ihrem Wunsch zum 1. November 2001 erfolgen, d. h. mit Beginn der nächsten Kommunalwahlperiode wirksam werden.

Eine Kostensenkung ergibt sich bereits aus dem Wegfall von Ausgaben für die Räte der Mitgliedsgemeinden, in noch stärkerem Maße aber durch Einsparmöglichkeiten im hauptberuflichen Personal der Samtgemeinde, die für die Mitgliedsgemeinden die Verwaltungsgeschäfte führt. So entfallen der Sitzungsdienst und die Aufstellung und Ausführung der Gemeindehaushalte sowie die Erstellung der Haushaltsrechnungen für die Mitgliedsgemeinden.

Mit dem Zusammenschluss zu einer Einheitsgemeinde steigen die Chancen auf eine freie Spitze im Kommunalhaushalt, d. h. Handlungsspielraum für die freiwilligen Aufgaben der Gemeinde zurück zu gewinnen, damit zugleich ein ausgewogenes Verhältnis von Nutzen und Aufwand der ehrenamtlich tätigen Kräfte in deren Organen. Dadurch relativiert sich der Verlust der Mitarbeit von Bürgerinnen und Bürgern in den Organen der Mitgliedsgemeinden, der darüber hinaus in einem erheblichen Maß auch durch die Errichtung von Ortsräten in der neuen Einheitsgemeinde kompensiert werden soll.

Die Neubildung der Einheitsgemeinde soll antragsgemäß zum 1. November 2001 in Kraft treten. Die Wahlen zum Rat der neuen Gemeinde sollen mit den allgemeinen Kommunalwahlen am 9. September 2001 stattfinden.

- II. Auswirkungen auf die Umwelt und Auswirkungen von frauenpolitischer Bedeutung
- Solche Auswirkungen sind durch die vorgeschlagene Gebietsänderung nicht zu erwarten.
- III. Voraussichtliche Kosten und haushaltsmäßige Auswirkungen für das Land, die Gemeinden und Gemeindeverbände

Die kommunale Neugliederung wirkt sich auf den Haushalt des Landes unmittelbar nicht aus, hat insbesondere keine Veränderungen der Leistungen des Landes nach dem Niedersächsischen Gesetz über den Finanzausgleich zur Folge. Ob die mit der Neugliederung angestrebte Haushaltskonsolidierung soweit greift, dass damit die Notwendigkeit von Bedarfszuweisungen an die künftige Einheitsgemeinde entfällt, kann nicht vorausgeschätzt werden. Der Fortfall käme nach dem Finanzausgleichssystem nicht dem Landeshaushalt zugute, sondern anderen finanzschwachen Gemeinden des Landes.

Die Samtgemeinde Dornum hat das Einsparpotenzial durch die Bildung einer Einheitsgemeinde mit 180 000 DM jährlich errechnet, wovon 55 000 DM auf die Verringerung von Aufwandsentschädigungen für ehrenamtliche Organe, 80 000 DM auf Stelleneinsparungen der hauptberuflichen Verwaltung und 45 000 DM auf Einsparungen von Sachkosten (Geschäftsbedarf, Rechnungsprüfungskosten) entfallen sollen.

Beim Landkreis Aurich verringert sich durch den Wegfall der Mitgliedsgemeinden der Aufwand in der Kommunalaufsicht und der überörtlichen Prüfung. Diese Einsparungen dürften jedoch keine stellenrelevante Höhe erreichen und sind deshalb nicht geschätzt worden.

IV. Anhörungen

Zu dem Gesetzentwurf sind die Samtgemeinde Dornum, ihre Mitgliedsgemeinden und der Landkreis Aurich angehört worden. Sie und die Bezirksregierung Weser-Ems haben dem Gesetzentwurf zugestimmt. Zur Frage der Fortführung der Bezeichnung „Flecken“ haben sich die Mitgliedsgemeinden mit unterschiedlichen Aussagen geäußert (vgl. Einzelbegründung zu § 1). Darüber hinaus hat es Äußerungen zum Inhalt eines zwischen ihnen zu vereinbarenden Gebietsänderungsvertrages gegeben, insbesondere zur Einrichtung von Ortschaften, die nicht als Äußerung zum Gesetzentwurf behandelt werden können, auf die daher hier nicht eingegangen wird.

Eine Anhörung der Einwohnerinnen und Einwohner der Samtgemeinde sowohl zur beabsichtigten Umbildung der Samtgemeinde als auch zum Gesetzentwurf des Innenministeriums hat sowohl mündlich als auch schriftlich stattgefunden. Es haben sich nur einige wenige Bürgerinnen und Bürger der Gemeinde Dornumersiel geäußert und eingewandt:

- Das erwartete Einsparvolumen sei den Bürgerinnen und Bürgern nicht hinreichend belegt worden.
- In den Mitgliedsgemeinden bestünden unterschiedliche Bedürfnisse der Einwohnerinnen und Einwohner, deren Berücksichtigung durch gewählte Vertreter im Rat der künftigen Einheitsgemeinde durch das Wahlsystem nicht gewährleistet sei.

- Alternativen zur Umwandlung in eine Einheitsgemeinde, die deren Zweck zu erreichen besser geeignet seien, genannt wird der Zusammenschluss mit einer Nachbargemeinde, seien nicht diskutiert worden.

Gegenäußerung der Landesregierung:

- Es liegt eine nachvollziehbare Schätzung des Samtgemeindedirektors vor.
- Welche Ortschaften im Rat der künftigen Einheitsgemeinde durch Ratsmitglieder vertreten sein werden, hängt von der Verteilung der Wahlvorschläge, der Wahlbeteiligung und der Stimmenverteilung ab, sodass im Grundsatz der Einwand richtig ist, allerdings für alle Gemeinden gilt, in denen keine Wahlbereiche gebildet werden, auch in den Mitgliedsgemeinden von Samtgemeinden. Bei 15 Ratsmitgliedern spricht allerdings eine hohe Wahrscheinlichkeit für eine Verteilung der künftigen Ratsmitglieder auf alle drei heutigen Mitgliedsgemeinden. Zudem wird für Dornumersiel, die kleinste dieser Gemeinden, ein Ortsrat angestrebt, der ebenfalls die Interessen der Ortschaft gegenüber dem Rat der künftigen Gemeinde geltend machen kann und wird.
- Die Landesregierung sieht eine andere kommunale Gliederung nicht als Alternative. Sie macht in Übereinstimmung mit der Politik früherer Landesregierungen eine Änderung der durch die Verwaltungs- und Gebietsreform der siebziger Jahre geschaffenen kommunalen Gliederung von einem Konsens der beteiligten Körperschaften abhängig. Da dies den änderungswilligen Körperschaften seit langem bekannt ist, kann ihnen das Unterlassen von Alternativüberlegungen, die dem nicht genügen, nicht vorgeworfen werden.

B. Besonderer Teil

Zu § 1:

Mit der Regelung werden die angestrebte Verwaltungseinheit neu gebildet und ihr Name festgelegt.

Wie schon die Samtgemeinde soll die künftige Einheitsgemeinde den Namen der größten am Zusammenschluss beteiligten Gemeinde erhalten, in der auch der Sitz der Samtgemeinde und das Rathaus liegen. Der Wunsch, der künftigen Gemeinde die Bezeichnung „Flecken“ zu geben, ist von den Gemeinden Dornum und Dornumersiel geäußert worden. Die Mitgliedsgemeinde Nesse hat sich gegen eine gesetzliche Regelung ausgesprochen. Dem folgt der Entwurf. Auf diese Weise wird die Frage der Führung der Bezeichnung dem Rat der künftigen Einheitsgemeinde überlassen, der darüber bereits im Zusammenhang mit der künftigen Hauptsatzung befinden kann. Allerdings müsste das Niedersächsische Innenministerium der neuen Gemeinde auf Antrag die Bezeichnung nach § 14 Abs. 2 NGO verleihen.

Zu § 2:

Durch die neue Einheitsgemeinde erübrigt sich die in der Abgrenzung identische Samtgemeinde, die förmlich aufzulösen zu regeln ist.

Zu § 3:

Die Rechtsnachfolge der Samtgemeinde bedarf zur Rechtssicherheit einer ausdrücklichen Regelung, da in den bei Gebietsänderungen üblichen Gebietsänderungsverträgen nur die Rechtsverhältnisse der Mitgliedsgemeinden geregelt werden können. Zur Vermeidung von Missverständnissen werden in die Regelung trotz der Wahrscheinlichkeit einer ausreichenden Regelung in einem Gebietsänderungsvertrag auch die Mitgliedsgemeinden einbezogen; das erübrigt zugleich eine sonst in § 5 erforderliche differenzierte Regelung.

Mit der Rechtsnachfolgeregelung wird auch die Fortsetzung sämtlicher Beschäftigungsverhältnisse der Samtgemeinde vorgegeben. In den Dienst der Einheitsgemeinde treten nach § 110 Abs. 4 des Niedersächsischen Beamtengesetzes (NBG) der Samtgemeindedirektor, die Beamtinnen und Beamten und über § 261 Abs. 1 Nr. 3 NBG auch die Angestellten und Arbeiter der Samtgemeinde über. Die Ämter der

hauptamtlichen Bürgermeister und - so noch vorhanden - Gemeindedirektoren sind bei Einheits- und Samtgemeinden gleicher Größe gleichwertig.

Zu § 4:

Während die Fortsetzung des Ortsrechts der Mitgliedsgemeinden einer Vereinbarung im Gebietsänderungsvertrag zugänglich ist, bedarf es der gesetzlichen Regelung bezüglich des Ortsrechts der Samtgemeinde, zu dem insbesondere der Flächennutzungsplan, Satzungen über die Einrichtungen der Samtgemeinde und die Kosten ihrer Benutzung und gefahrenabwehrrechtliche Verordnungen gehören. Die Einbeziehung des Ortsrechts der Mitgliedsgemeinden unter dem Vorbehalt einer Regelung im Gebietsänderungsvertrag erfolgt nur vorsorglich als Auffangregelung. Zur Herstellung der gewollten einheitlichen Rechtsverhältnisse in der künftigen Gemeinde wird es erforderlich sein, die fraglichen Vorschriften mit Ausnahme örtlich begrenzter Normen, insbesondere der Bebauungspläne, möglichst bald durch Erlass neuer Vorschriften der neu gebildeten Gemeinde zu ersetzen. Gleichwohl soll die nach § 19 NGO bestehende Möglichkeit der in § 1 genannten Gemeinden, das Außer-Kraft-Setzen oder Ändern fortgeltenden Ortsrechts bis zu einem vertraglich vereinbarten Zeitpunkt auszuschließen, erhalten bleiben. Nach Erfahrungen aus früheren Gemeindezusammenschlüssen besteht ein Interesse daran, insbesondere bezüglich abgaberechtlicher Regelungen.

Zu § 5:

Die Berichtigung öffentlicher Bücher (Grundbücher, Liegenschaftsbücher) im Gefolge des durch die gesetzliche Regelung eintretenden Eigentumswechsels gemeindlicher Grundstücke soll, soweit nicht bereits durch § 20 Abs. 2 NGO vorgegeben, kostenfrei gestellt werden, auch dann, wenn sie auf Antrag der künftigen Gemeinde erfolgt.

Zu § 6:

Bei der Vorbereitung und Durchführung der Gemeindewahlen des kommenden Jahres soll der beabsichtigten kommunalen Gliederung bereits vorgegriffen werden. Dies erübrigt eine Einzelwahl, die für die Bevölkerung wegen der üblichen Gleichzeitigkeit von Kreiswahlen und Gemeindewahlen einen zusätzlichen Wahlgang bedeuten würde. Dieser soll im Interesse der Bürgerinnen und Bürger, aber auch zur Vermeidung zusätzlichen Verwaltungsaufwandes vermieden werden. Die Landesregierung legt zugrunde, dass dem Landtag eine für die Vorbereitung der Kommunalwahlen nach künftiger Gliederung rechtzeitige Verabschiedung des Gesetzes möglich ist.

Die Sätze 2 und 3 weisen Funktionen in der Wahlvorbereitung für die kommende Gemeindewahl den Samtgemeindeorganen zu, da diese schon jetzt eine örtliche Zuständigkeit für das Gebiet der künftigen Einheitsgemeinde haben und deren Organe erst nach dem 31. Oktober 2001 und damit nach dem Wahltag tätig werden können.

Zu § 7:

Die Gemeindeneugliederung soll in Anpassung an die allgemeine Kommunalwahlperiode am 1. November 2001 in Kraft treten. Das In-Kraft-Treten der für die Gemeindewahl nach künftiger Gliederung notwendigen Sonderregelungen muss jedoch vorgezogen werden.