

Gesetzentwurf

Der Niedersächsische Ministerpräsident

Hannover, den 20.12.2005

Herrn
Präsidenten des Niedersächsischen Landtages
Hannover

Sehr geehrter Herr Präsident,

in der Anlage übersende ich den von der Landesregierung beschlossenen

Entwurf eines Gesetzes zur kommunalen Neugliederung im Raum Lüchow-Dannenberg (Lüchow-Dannenberg-Gesetz)

nebst Begründung mit der Bitte, die Beschlussfassung des Landtages herbeizuführen. Gleichzeitig beantrage ich, den Gesetzentwurf gemäß § 24 Abs. 2 Satz 1 der Geschäftsordnung des Niedersächsischen Landtages sogleich an einen Ausschuss zu überweisen. Entsprechend dem Beschluss des Landtages vom 18. Juni 1997 (Drs. 13/3022) hat eine Gesetzesfolgenabschätzung stattgefunden.

Federführend ist das Ministerium für Inneres und Sport.

Mit vorzüglicher Hochachtung
Christian Wulff

Entwurf**Gesetz
zur kommunalen Neugliederung im Raum Lüchow-Dannenberg
(Lüchow-Dannenberg-Gesetz)****§ 1****Bildung der Samtgemeinde Lüchow-Dannenberg**

(1) ¹Der Landkreis Lüchow-Dannenberg sowie die Samtgemeinden Clenze, Dannenberg (Elbe), Gartow, Hitzacker (Elbe) und Lüchow werden zu der Samtgemeinde Lüchow-Dannenberg mit Sitz in Lüchow (Wendland) zusammengeschlossen. ²Der Sitz kann mit Genehmigung der Landesregierung geändert werden.

(2) Der Samtgemeinde Lüchow-Dannenberg gehören als Mitgliedsgemeinden die Städte Dannenberg (Elbe), Hitzacker (Elbe), Lüchow (Wendland), Schnackenburg und Wustrow (Wendland), die Flecken Bergen an der Dumme, Clenze und Gartow, die Gemeinden Damnatz, Göhrde, Gorleben, Gusborn, Höhbeck, Jameln, Karwitz, Küsten, Langendorf, Lemgow, Luckau (Wendland), Lübbow, Neu Darchau, Prezelle, Schnega, Trebel, Waddeweitz, Woltersdorf und Zernien sowie die gemeindefreien Gebiete Gartow und Göhrde an.

§ 2**Rechtsstellung und Gebiet der Samtgemeinde Lüchow-Dannenberg**

(1) ¹Die Samtgemeinde Lüchow-Dannenberg ist eine öffentlich-rechtliche Gebietskörperschaft mit dem Recht der Selbstverwaltung und ein kreisfreier Kommunalverband. ²Sie besitzt Dienstherrnfähigkeit.

(2) ¹Das Gebiet der Samtgemeinde Lüchow-Dannenberg besteht aus den Gebieten der Mitgliedsgemeinden und den gemeindefreien Gebieten Gartow und Göhrde. ²Es ist der Bezirk der unteren Verwaltungsbehörde. ³Werden in Rechtsvorschriften des Landes Bestimmungen in Bezug auf das Gebiet des Landkreises Lüchow-Dannenberg getroffen, so tritt an dessen Stelle das Gebiet der Samtgemeinde Lüchow-Dannenberg.

§ 3**Anwendung von Rechtsvorschriften**

(1) Die Samtgemeinde Lüchow-Dannenberg tritt, soweit durch Gesetz nichts anderes bestimmt ist, bei der Anwendung von Rechtsvorschriften an die Stelle des Landkreises.

(2) Soweit durch Gesetz nichts anderes bestimmt ist, finden auf die Samtgemeinde Lüchow-Dannenberg Anwendung:

1. von den Vorschriften der Niedersächsischen Gemeindeordnung (NGO)
 - a) über Samtgemeinden § 72 Abs. 7 und 8, § 73 Abs. 1, 3 und 4 Nr. 3, § 75 Abs.1 bis 3 Sätze 1 und 2 und Abs. 4 sowie § 76,
 - b) über kreisfreie Städte § 5 a Abs. 1 Satz 2 in Verbindung mit Abs. 3 bis 8, § 80 Abs. 4 Satz 2 und § 117 jeweils sinngemäß und
 - c) im Übrigen die Vorschriften über kreisangehörige Gemeinden sinngemäß,
2. § 2 Abs. 1 der Niedersächsischen Landkreisordnung (NLO) sinngemäß,
3. das Niedersächsische Gesetz über den Finanzausgleich (NFAG) mit der Maßgabe, dass
 - a) die Samtgemeinde Lüchow-Dannenberg als kreisfreie Stadt behandelt wird, hinsichtlich der maßgeblichen Einwohnerzahl jedoch als Landkreis, und
 - b) zur Ermittlung der Umlagekraftmesszahl nach § 8 Abs. 2 NFAG bei den Schlüsselzuweisungen zusätzlich auch die Schlüsselzuweisungen an Samtgemeinden (§ 6 NFAG) zu berücksichtigen sind,

4. das Niedersächsische Gesetz zur Regelung der Finanzverteilung zwischen Land und Kommunen mit der Maßgabe, dass die Samtgemeinde Lüchow-Dannenberg bei der Festsetzung der Zuweisungen für Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises als kreisfreie Stadt behandelt wird,
5. das Niedersächsische Gesetz zum Bundesgesetz zur wirtschaftlichen Sicherung der Krankenhäuser und zur Regelung der Krankenhauspflegesätze mit der Maßgabe, dass die Samtgemeinde Lüchow-Dannenberg als kreisfreie Stadt behandelt wird.

(3) ¹Soweit durch Gesetz nichts anderes bestimmt ist, finden auf die Mitgliedsgemeinden der Samtgemeinde Lüchow-Dannenberg die Vorschriften der Niedersächsischen Gemeindeordnung über Mitgliedsgemeinden von Samtgemeinden in den §§ 67 bis 70 sowie § 72 Abs. 7 und 8 Anwendung. ²Die Wahrnehmung der übrigen Aufgaben im Sinne des § 70 Abs. 1 Satz 2 NGO kann im Einvernehmen mit der Samtgemeinde Lüchow-Dannenberg außer dem Leitungspersonal auch jeder anderen Beamtin oder jedem anderen Beamten der Samtgemeinde mit der Befähigung zum höheren oder gehobenen allgemeinen Verwaltungsdienst oder einer oder einem vergleichbaren Angestellten der Samtgemeinde übertragen werden.

§ 4

Aufsichtsbehörden

(1) ¹Die Kommunalaufsicht über die Samtgemeinde Lüchow-Dannenberg und ihre Mitgliedsgemeinden führt das für Inneres zuständige Ministerium. ²Die Fachaufsicht über die Samtgemeinde Lüchow-Dannenberg führt das jeweilige Fachministerium, soweit nicht durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes die Fachaufsicht über die Landkreise anders geregelt ist. ³Weitergehende Befugnisse der Fachministerien, die in anderen Gesetzen begründet werden, bleiben unberührt.

(2) Der Samtgemeinde Lüchow-Dannenberg obliegt für die ihr angehörenden gemeindefreien Gebiete die Aufsicht über den Eigentümer als öffentlich-rechtlichen Verpflichteten, soweit dieser öffentliche Aufgaben der Gemeinden in diesen Gebieten wahrnimmt.

(3) Die Aufsicht über den Wasserverband Wendland obliegt der von der obersten Wasserbehörde bestimmten Behörde.

§ 5

Aufgaben der Samtgemeinde Lüchow-Dannenberg

(1) Die Samtgemeinde Lüchow-Dannenberg erfüllt die folgenden Aufgaben:

1. Die im Rahmen des Aufgabenbereiches eines Landkreises freiwillig übernommenen Aufgaben und die Aufgaben, die den Landkreisen als eigene zugewiesen sind,
2. die den Landkreisen zugewiesenen staatlichen Aufgaben, ausgenommen die diesen außerhalb des Kommunalverfassungsrechts zugewiesenen Aufgaben der Aufsicht über kreisangehörige Gemeinden und die Aufsicht über Körperschaften des öffentlichen Rechts, denen wenigstens eine Mitgliedsgemeinde der Samtgemeinde Lüchow-Dannenberg angehört,
3. die Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises ihrer Mitgliedsgemeinden,
4. die sonstigen den Samtgemeinden in anderen Rechtsvorschriften als der Niedersächsischen Gemeindeordnung gesetzlich zugewiesenen Aufgaben,
5. in den gemeindefreien Gebieten die öffentlichen Aufgaben der Gemeinden, die nicht von dem Eigentümer als öffentlich-rechtlich Verpflichtetem wahrgenommen werden.

(2) ¹Die Samtgemeinde Lüchow-Dannenberg erfüllt ferner die folgenden Aufgaben des eigenen Wirkungskreises ihrer Mitgliedsgemeinden:

1. die Trägerschaft der allgemein bildenden öffentlichen Schulen, die Erwachsenenbildung sowie die Errichtung und Unterhaltung von Büchereien, die mehreren Mitgliedsgemeinden dienen,
2. die Errichtung und Unterhaltung von Sportstätten, Freizeitbädern und Einrichtungen der Altenbetreuung, die mehreren Mitgliedsgemeinden dienen, und von Gesundheitseinrichtungen,

3. die Aufgaben nach dem Niedersächsischen Brandschutzgesetz,
4. den Bau und die Unterhaltung der Gemeindeverbindungsstraßen,
5. die Abwasserbeseitigung nach § 149 des Niedersächsischen Wassergesetzes,
6. die öffentliche Wasserversorgung und
7. die Straßenreinigung nach § 52 des Niedersächsischen Straßengesetzes.

²Die Samtgemeinde Lüchow-Dannenberg erfüllt zudem die Aufgaben des eigenen Wirkungskreises, die ihr von allen Mitgliedsgemeinden oder mit ihrem Einverständnis von einzelnen Mitgliedsgemeinden übertragen werden. ³Die finanziellen Folgen einer Aufgabenübertragung nur von einzelnen Mitgliedsgemeinden sind durch Vereinbarungen zu regeln.

(3) Des weiteren bestimmt die Samtgemeinde Lüchow-Dannenberg den Rechnungsstil der Haushaltswirtschaft ihrer Mitgliedsgemeinden und führt die Kassengeschäfte ihrer Mitgliedsgemeinden; sie veranlagt und erhebt für diese die Gemeindeabgaben und die privatrechtlichen Entgelte.

§ 6

Aufgaben der Mitgliedsgemeinden der Samtgemeinde Lüchow-Dannenberg

(1) ¹Die Mitgliedsgemeinden der Samtgemeinde Lüchow-Dannenberg erfüllen alle Selbstverwaltungsaufgaben der Gemeinden, die nicht der Samtgemeinde Lüchow-Dannenberg obliegen. ²Sie erfüllen auch diejenigen Aufgaben, die sie nach § 72 Abs. 1 Satz 2 NGO einer Samtgemeinde im Landkreis Lüchow-Dannenberg übertragen hatten. ³§ 5 Abs. 2 Satz 2 bleibt unberührt.

(2) ¹Eine Mitgliedsgemeinde der Samtgemeinde Lüchow-Dannenberg mit mindestens 3 000 Einwohnerinnen und Einwohnern kann von der Samtgemeinde Lüchow-Dannenberg die Übertragung folgender Aufgaben verlangen:

1. die Trägerschaft der öffentlichen Grundschulen, wobei Mitgliedsgemeinden mit mehr als zwei Grundschulen einen Gemeindegeldernrat zu bilden haben,
2. die Abwasserbeseitigung nach § 149 des Niedersächsischen Wassergesetzes,
3. die öffentliche Wasserversorgung und
4. die Straßenreinigung nach § 52 des Niedersächsischen Straßengesetzes.

²Die Aufgabenträgerschaft der Mitgliedsgemeinde bleibt unberührt, wenn die Einwohnerzahl unter 3 000 sinkt.

(3) ¹Die Einzelheiten der Aufgabenübertragung nach Absatz 2 Satz 1, insbesondere der Übergang des Verwaltungsvermögens, der Zeitpunkt des Aufgabenübergangs und die finanziellen Folgen, sind von der Mitgliedsgemeinde und der Samtgemeinde Lüchow-Dannenberg in einer Vereinbarung zu regeln. ²§ 19 Abs. 2 und 3 NGO gilt entsprechend. ³Vor Abschluss der Vereinbarung ist die Kommunalaufsichtsbehörde schriftlich zu unterrichten. ⁴Auf Verlangen eines Beteiligten oder der Kommunalaufsichtsbehörde hat sich das Rechnungsprüfungsamt der Samtgemeinde Lüchow-Dannenberg gutachtlich zu den finanziellen Folgen der Aufgabenübertragung zu äußern.

§ 7

Fortführung von Einrichtungen

(1) ¹Steht am 31. Oktober 2006 eine Bücherei, eine Sportstätte, ein Freizeitbad oder eine Einrichtung der Altenbetreuung in der Trägerschaft einer Samtgemeinde des Landkreises Lüchow-Dannenberg, so geht die Trägerschaft dafür am 1. November 2006 auf eine der Mitgliedsgemeinden, denen die Einrichtung bis dahin gedient hat, über, wenn die Mitgliedsgemeinden bis zum 30. September 2006 die Trägerschaft in einer Zweckvereinbarung entsprechend dem Niedersächsischen Gesetz über die kommunale Zusammenarbeit regeln. ²Vor Abschluss der Zweckvereinbarung ist der Landkreis Lüchow-Dannenberg schriftlich zu unterrichten. ³Friedhöfe und andere Bestattungseinrichtungen, die am 31. Oktober 2006 in der Trägerschaft einer Samtgemeinde stehen, gehen am 1. November 2006 in die Trägerschaft der Mitgliedsgemeinde über, in der sie belegen

sind. ⁴Dient eine solche Einrichtung der Beisetzung Verstorbener aus mehreren Mitgliedsgemeinden, so sind die Sätze 1 und 2 entsprechend anzuwenden.

(2) ¹In die Mitgliedschaft einer Samtgemeinde des Landkreises Lüchow-Dannenberg in einem Zweckverband mit einer Aufgabe nach § 6 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 oder 3 treten am 1. November 2006 unabhängig von ihrer Einwohnerzahl die der Samtgemeinde angehörenden Mitgliedsgemeinden oder deren Rechtsnachfolger ein. ²Die Mitgliedsgemeinden oder deren Rechtsnachfolger sind im Fall des Satzes 1 anstelle der Samtgemeinde Lüchow-Dannenberg originäre Aufgabenträger für die von dem Zweckverband zu erfüllenden Aufgaben. ³Die Verbandsordnung ist entsprechend anzupassen. ⁴Vor der Änderung der Verbandsordnung ist die Aufsichtsbehörde schriftlich zu unterrichten. ⁵Bis zu der Anpassung der Verbandsordnung werden nach Übergang der Mitgliedschaft die Stimmen der bisherigen Samtgemeinden in der Verbandsversammlung nach dem Verhältnis der Einwohnerzahlen ihrer Mitgliedsgemeinden auf diese verteilt. ⁶Kommt eine Anpassung der Verbandsordnung vor dem 1. November 2007 nicht zustande, so kann die Aufsichtsbehörde den Zweckverband auflösen und, soweit erforderlich, Näheres zur Abwicklung regeln. ⁷Die Aufgaben und das Verwaltungsvermögen eines nach Satz 6 aufgelösten Zweckverbandes gehen mit der Auflösung auf die Samtgemeinde Lüchow-Dannenberg über.

(3) Für den Wasserband Wendland gilt Absatz 2 Sätze 1 und 2 entsprechend.

§ 8

Zusammenarbeit und Unterstützung

(1) ¹Die Samtgemeinde Lüchow-Dannenberg und ihre Mitgliedsgemeinden arbeiten bei der Erfüllung ihrer Aufgaben eng zusammen. ²Die Mitgliedsgemeinden bedienen sich in Angelegenheiten von grundsätzlicher oder besonderer wirtschaftlicher Bedeutung der fachlichen Beratung der Samtgemeinde.

(2) ¹Die Samtgemeinde Lüchow-Dannenberg unterstützt ihre Mitgliedsgemeinden bei der Erfüllung ihrer Aufgaben. ²Im Einvernehmen mit ihnen kann sie die Beschlüsse des Verwaltungsausschusses und des Rates der Mitgliedsgemeinden verwaltungsmäßig vorbereiten und vollziehen sowie die Geschäfte der laufenden Verwaltung der Mitgliedsgemeinden besorgen. ³Die Rechte und Pflichten der Mitgliedsgemeinden als Träger der Aufgabe bleiben hiervon unberührt. ⁴Die Mitgliedsgemeinden sollen die in Satz 2 genannten Verwaltungsangelegenheiten nicht selbst besorgen, wenn dieses mit unverhältnismäßig hohen Kosten verbunden wäre.

§ 9

Rechtsnachfolge

(1) ¹Gesamtrechtsnachfolger der durch § 1 Abs. 1 zusammengeschlossenen kommunalen Körperschaften ist die Samtgemeinde Lüchow-Dannenberg. ²Abweichend von Satz 1

1. ist die Mitgliedsgemeinde, die nach § 7 Abs. 1 Satz 1 die Trägerschaft für eine Einrichtung übernimmt, hinsichtlich des Verwaltungsvermögens und der Kredite (§ 92 NGO) Rechtsnachfolger für diese Einrichtung,
2. ist die Mitgliedsgemeinde, die nach § 7 Abs. 1 Satz 3 die Trägerschaft für eine Einrichtung erhält, hinsichtlich des Verwaltungsvermögens und der Kredite (§ 92 NGO) Rechtsnachfolger für diese Einrichtung, im Fall der Übernahme nach § 7 Abs. 1 Satz 4 in Verbindung mit Satz 2 jedoch die übernehmende Mitgliedsgemeinde, und
3. sind die Mitgliedsgemeinden oder deren Rechtsnachfolger, die nach § 7 Abs. 2 Satz 1 oder nach Absatz 3 in die Mitgliedschaft einer Samtgemeinde eintreten, Rechtsnachfolger für diese Mitgliedschaft.

(2) ¹Einzelheiten der Rechtsnachfolge nach Absatz 1 Satz 2 Nrn. 1 und 2 sind in einer Vereinbarung zwischen der Mitgliedsgemeinde, die die Trägerschaft für die Einrichtung erhält, und der Samtgemeinde im Landkreis Lüchow-Dannenberg zu regeln. ²§ 19 Abs. 2 und 3 NGO gilt entsprechend. ³Vor Abschluss der Vereinbarung ist die Kommunalaufsichtsbehörde schriftlich zu unterrichten.

(3) ¹Rechtsnachfolger für die am 31. Oktober 2006 bestehenden Verpflichtungen aus den Kassenkrediten der Mitgliedsgemeinden der Samtgemeinden im Landkreis Lüchow-Dannenberg ist die Samtgemeinde Lüchow-Dannenberg. ²Jede Mitgliedsgemeinde der Samtgemeinde Lüchow-Dannenberg zahlt der Samtgemeinde Lüchow-Dannenberg hierfür und für die nach Absatz 1 auf die Samtgemeinde übergehenden Verpflichtungen aus Kassenkrediten der Samtgemeinden im Landkreis Lüchow-Dannenberg einen anteiligen Ausgleichsbetrag. ³Die Summe der Ausgleichsbeträge ist die Hälfte der in den Sätzen 1 und 2 genannten Verpflichtungen. ⁴Diese Summe ist zunächst auf die Mitgliedsgemeinden einer jeden bisherigen Samtgemeinde insgesamt entsprechend dem Anteil der bisherigen Samtgemeinde und ihrer Mitgliedsgemeinden an den in den Sätzen 1 und 2 genannten Verpflichtungen zu verteilen. ⁵Von den nach Satz 4 verteilten Beträge entfällt auf die einzelne Mitgliedsgemeinde der Samtgemeinde Lüchow-Dannenberg jeweils ein Anteil in der Höhe, der sich aus dem Verhältnis ihrer Steuereinnahmekraft oder der Steuereinnahmekraft ihrer Rechtsvorgänger zu der Steuereinnahmekraft aller Mitgliedsgemeinden der bisherigen Samtgemeinde ergibt. ⁶Die Steuereinnahmekraft richtet sich jeweils nach der durchschnittlichen Steuereinnahmekraft der Jahre 2002 bis 2004. ⁷Die Ausgleichsbeträge sind am 1. November 2006 fällig.

§ 10 Kostenfreiheit

¹Für Amtshandlungen der Vermessungs- und Katasterverwaltung, die durch dieses Gesetz erforderlich werden, werden weder Gebühren noch Auslagen erhoben. ²§ 20 Abs. 2 NGO gilt für alle Rechtshandlungen, die aus Anlass dieses Gesetzes erforderlich werden, entsprechend.

§ 11 Vereinbarungen aus Anlass dieses Gesetzes

¹Für Vereinbarungen, die die beteiligten kommunalen Körperschaften zur Regelung der Folgen von unmittelbar durch dieses Gesetz eintretenden Aufgabenveränderungen schließen, gilt § 19 NGO entsprechend. ²Sie sind vor dem 1. November 2007 abzuschließen. ³Abweichend von § 19 Abs. 1 Satz 4 NGO bedürfen solche Vereinbarungen der Genehmigung der Kommunalaufsichtsbehörde.

§ 12 Fortgeltung von Rechtsvorschriften und Flächennutzungsplänen

(1) Soweit die Fortgeltung kommunaler Rechtsvorschriften und Flächennutzungspläne weder durch Vereinbarung nach § 11 Abs. 1 noch durch eine Bestimmung der Kommunalaufsichtsbehörde geregelt ist, richtet sich die Fortgeltung nach den Absätzen 2 bis 6.

(2) Die Rechtsvorschriften des Landkreises Lüchow-Dannenberg gelten ab dem 1. November 2006 als Recht der Samtgemeinde Lüchow-Dannenberg fort.

(3) Die Rechtsvorschriften der Samtgemeinden Clenze, Dannenberg (Elbe), Gartow, Hitzacker (Elbe) und Lüchow in Aufgabengebieten, die nach diesem Gesetz auf die Samtgemeinde Lüchow-Dannenberg übergehen, gelten ab dem 1. November 2006 in ihrem bisherigen örtlichen Geltungsbereich als Recht der Samtgemeinde Lüchow-Dannenberg fort, soweit sie nicht mit nach Absatz 2 fortgeltendem Recht konkurrieren.

(4) Fortgeltende Rechtsvorschriften nach Absatz 3 sind vor dem 1. November 2008 zu vereinheitlichen, wenn sie nicht nur für örtlich begrenzte Teile der bisherigen Aufgabenträger gelten.

(5) ¹Die Rechtsvorschriften der in Absatz 3 genannten Samtgemeinden in Aufgabengebieten, die auf Mitgliedsgemeinden der Samtgemeinde Lüchow-Dannenberg übergehen, gelten ab dem 1. November 2006 im Umfang des Aufgabenüberganges als Rechtsvorschriften der betroffenen Mitgliedsgemeinden fort. ²Die Flächennutzungspläne der in Absatz 3 genannten Samtgemeinden gelten ab dem 1. November 2006 als Flächennutzungspläne der jeweiligen Mitgliedsgemeinden der Samtgemeinde Lüchow-Dannenberg fort.

§ 13
Übergangsregelungen

(1) Eine Mitgliedsgemeinde der Samtgemeinde Lüchow-Dannenberg mit einer Einwohnerzahl unter 3 000 kann bis zum 31. Oktober 2011 eine Aufgabe nach § 6 Abs. 2 Satz 1 auch dann wahrnehmen, wenn sie die Aufgabe aufgrund einer bis zum 30. September 2006 abgeschlossenen Zweckvereinbarung nach dem Niedersächsischen Gesetz über die kommunale Zusammenarbeit für wenigstens eine weitere Mitgliedsgemeinde übernommen hat und die Einwohnerzahl der beteiligten Mitgliedsgemeinden insgesamt mindestens 3 000 beträgt.

(2) Vereinbarungen nach § 6 Abs. 3, die vor dem 1. Mai 2007 geschlossen werden, können mit haushaltsmäßiger Rückwirkung bis zum 1. November 2006 in Kraft treten.

(3) § 11 Abs. 1 Satz 2 gilt auch für Vereinbarungen, die vor seinem In-Kraft-Treten geschlossen werden.

(4) ¹Die Neuwahl von Schiedspersonen durch die Mitgliedsgemeinden der Samtgemeinde Lüchow-Dannenberg findet erst nach Ablauf der Amtszeit der am 1. November 2006 im Amt befindlichen Schiedsperson oder bei deren vorzeitigem Ausscheiden aus einem in ihrer Person liegendem Grund statt. ²Bis zum Amtsantritt der Nachfolgerin oder des Nachfolgers bleibt der bisherige Amtsbezirk bestehen; die bis zu diesem Zeitpunkt entstehenden Sachkosten des Schiedsamtes sind im Verhältnis der Einwohnerzahlen auf die den Schiedsamtsbezirk bildenden Mitgliedsgemeinden aufzuteilen.

(5) In der ersten Wahlperiode nach Bildung der Samtgemeinde Lüchow-Dannenberg kann nach Maßgabe des § 3 Abs. 3 Satz 2 die Wahrnehmung der übrigen Aufgaben im Sinne des § 70 Abs. 1 Satz 2 NGO auch einer oder einem aus dem Dienst- oder Arbeitsverhältnis ausgeschiedenen früheren Beschäftigten der in § 1 Abs. 1 genannten Samtgemeinden übertragen werden.

§ 14
In-Kraft-Treten

(1) Dieses Gesetz tritt am 1. November 2006 in Kraft.

(2) Abweichend von Absatz 1 treten § 7 Abs. 1 Sätze 1 und 2, auch in Verbindung mit Satz 4, § 9 Abs. 2 und § 11 am Tag nach der Verkündung dieses Gesetzes in Kraft.

Begründung

A. Allgemeiner Teil

I. Anlass des Gesetzentwurfs

In den letzten Jahren hat sich die Situation der kommunalen Haushalte im Bereich Lüchow-Dannenberg dramatisch verschlechtert. Dies hat bei den politisch Verantwortlichen vor Ort mit Unterstützung durch das Niedersächsische Ministerium für Inneres und Sport zu vertieften Überlegungen geführt, mit welchen Maßnahmen dieser Entwicklung begegnet werden kann.

Der Landkreis Lüchow-Dannenberg hat in diesem Zusammenhang der Diekwisch Consulting - Wirtschaft und Verwaltung GmbH Hannover den Auftrag erteilt, die Haushalts- und Finanzwirtschaft des Landkreises zu untersuchen. Der Bericht wurde im April 2000 vorgelegt. Er enthält zahlreiche Handlungsempfehlungen für den Landkreis und kommt im Übrigen zu dem Ergebnis, dass der Landkreis zur Haushaltskonsolidierung auf die (weitere) Unterstützung durch das Land angewiesen sein wird.

In einem weiteren Gutachten (vergleichende Analyse), das das Niedersächsische Institut für Wirtschaftsforschung (NIW) im März 2003 im Auftrag des Niedersächsischen Innenministeriums erstellt hat („Die kommunale Finanzsituation in den Landkreisen Lüchow- Dannenberg, Uelzen und Lüneburg vor dem Hintergrund ihrer demographischen und wirtschaftlichen Strukturen und Entwicklungsperspektiven“), wurde zum ersten Mal bei den Handlungsempfehlungen und Konsequenzen auch auf die Fragen der Effizienz von Samtgemeindestrukturen und die Schaffung größerer Verwaltungseinheiten hingewiesen.

Im Zuge der Diskussion der Ergebnisse dieser Studie hat das Niedersächsische Ministerium für Inneres und Sport das NIW um vertiefende Betrachtung dreier Fragestellungen gebeten, deren eine denkbare Möglichkeiten zur Neuorganisation der kommunalen Aufgabenerfüllung im Bereich Lüchow-Dannenberg als Ansatzpunkte zur Verbesserung der Ausgabensituation betrifft. Untersucht und bewertet hat das NIW daraufhin die Umwandlung von Samtgemeinden in Einheitsgemeinden, die Zusammenlegung von Samtgemeinden und die Schaffung einer „kreisfreien Gemeinde“ Lüchow-Dannenberg. Das Gutachten wurde vom NIW am 22. Dezember 2003 unter der Bezeichnung „Ansatzpunkte zur Verbesserung der Ausgabensituation der kommunalen Ebenen im Landkreis Lüchow-Dannenberg im Zuge einer Neuorientierung der Verwaltung“ vorgelegt.

Ergänzt wurde dieses Gutachten schließlich im Auftrag des Landkreises Lüchow-Dannenberg durch Berechnungen der Wibera - Wirtschaftsberatungsgesellschaft vom September 2003 (mit späterer Erweiterung) zu den ausschließlich fusionsbedingten Einsparpotentialen folgender beispielhafter Neugliederungsvarianten: Verringerung der Zahl der Samtgemeinden auf zwei, Bildung einer „kreisfreien Regionalgemeinde“, Bildung einer „kreisfreien Samtgemeinde“.

Die anschließenden intensiven Erörterungen vor Ort im Bereich Lüchow-Dannenberg sowie mit Vertretern des Niedersächsischen Ministeriums für Inneres und Sport auf der Basis der gutachtlichen Bewertungen und Zahlen ergaben eine Präferenz für die Bildung einer (kreisfreien) Samtgemeinde Lüchow-Dannenberg. Der Vorschlag zur Umsetzung dieser Variante fand insbesondere auch die Zustimmung der Mehrheit der kommunalen Vertretungen im Bereich Lüchow-Dannenberg. Der Gesetzentwurf greift dieses Ergebnis des mehrjährigen Untersuchungs- und Diskussionsprozesses nun auf.

II. Ziele des Gesetzentwurfs

Mit der beabsichtigten Neugliederung der kommunalen Körperschaften im Raum Lüchow-Dannenberg (und den sie begleitenden Maßnahmen) soll

- die Effizienz der kommunalen Verwaltungsstrukturen wesentlich gesteigert,
- die Situation der kommunalen Haushalte grundlegend verbessert und
- eine Sonderorganisationsform für einen äußerst dünn besiedelten Bereich (kreisfreie Samtgemeinde) erprobt werden.

Die Neugliederung soll darüber hinaus der - sich alternativ abzeichnenden - Notwendigkeit begegnen, mit einer Gebietsreform nur auf Gemeindeebene im Bereich Lüchow-Dannenberg die Samtgemeinden durch zwei oder drei große Einheitsgemeinden ersetzen zu müssen.

III. Wesentlicher Inhalt des Gesetzentwurfs

Kernpunkt des Gesetzentwurfs ist die Bildung der Samtgemeinde Lüchow-Dannenberg durch Zusammenschluss des Landkreises Lüchow-Dannenberg mit den in seinem Gebiet bestehenden Samtgemeinden Clenze, Dannenberg (Elbe), Gartow, Hitzacker (Elbe) und Lüchow zum Beginn der neuen Kommunalwahlperiode am 1. November 2006. Die bisherigen Mitgliedsgemeinden der Samtgemeinden werden Mitgliedsgemeinden der Samtgemeinde Lüchow-Dannenberg.

Für die innere Verfassung der (neuen) Samtgemeinde Lüchow-Dannenberg und ihrer Mitgliedsgemeinden gelten grundsätzlich die Vorschriften der Niedersächsischen Gemeindeordnung (NGO) und nur wenige Vorschriften der Niedersächsischen Landkreisordnung (NLO). Bei Aufgabenzuweisungen, gebietsbezogenen Regelungen und Zuständigkeitsbestimmungen finden sowohl die für Landkreise wie auch die für Samtgemeinden maßgeblichen allgemeinen Rechtsvorschriften Anwendung.

Die Samtgemeinde Lüchow-Dannenberg ist ein Gemeindeverband *sui generis*. Sie vereinigt in sich den Aufgabenbestand und die spezifischen Merkmale des Landkreises (Gebietskörperschaft, zugleich Bezirk der unteren staatlichen Verwaltungsbehörde, Kommunalaufsicht allein durch das für Inneres zuständige Ministerium) mit dem Aufgabenbestand und den spezifischen Merkmalen der Samtgemeinde (Gemeindeverband, Verteilung der örtlichen Selbstverwaltungsangelegenheiten auf zwei Gemeindeebenen, Unterstützung der Mitgliedsgemeinden bei der Erledigung ihrer Aufgaben). Dies führt zu einer Verschränkung von örtlichen Aufgaben und überörtlicher Verwaltungsebene. Die Mitgliedsgemeinden erhalten dabei einen wesentlich erweiterten, den Einheitsgemeinden vergleichbaren sowie ihrer Leistungskraft Rechnung tragenden Bestand an Selbstverwaltungsaufgaben.

Die Mitgliedsgemeinden bedienen sich für die Durchführung ihrer Aufgaben trotz der zusätzlichen Aufgabenträgerschaften auch weiterhin ganz überwiegend der allgemeinen und technischen Verwaltung der Samtgemeinde. Der Gesetzentwurf enthält hierfür eine Sonderregelung über die umfassende Geschäftsbesorgung durch die neue Samtgemeinde im Namen der jeweiligen Mitgliedsgemeinde und nach deren Weisungen.

Vorschriften über die Fortführung bisher von einer Samtgemeinde für mehrere Mitgliedsgemeinden oder im Rahmen kommunaler Zusammenarbeit betriebener Einrichtungen und weitere Übergangsregelungen stellen sicher, dass in derartige Aufgabenträgerschaften der bisherigen Samtgemeinden ganz überwiegend die Mitgliedsgemeinden und nicht die (neue) Samtgemeinde Lüchow-Dannenberg eintritt.

IV. Neugliederungsgründe

Der Zusammenschluss des Landkreises Lüchow-Dannenberg und der in § 1 Abs. 1 des Gesetzentwurfs genannten Samtgemeinden zu einer Samtgemeinde Lüchow-Dannenberg greift in das diesen Körperschaften und den Mitgliedsgemeinden durch Artikel 28 Abs. 2 des Grundgesetzes und Artikel 57 Abs. 1 der Niedersächsischen Verfassung gewährleistete Recht auf Selbstverwaltung ein. Allerdings gewährleistet diese Selbstverwaltungsgarantie den Fortbestand von Gemeinden und anderen kommunalen Selbstverwaltungskörperschaften nur institutionell, nicht individuell. Einzelne Gemeinden und andere kommunale Selbstverwaltungskörperschaften können deshalb in ihrem Bestand und in ihren Grenzen wesentlich verändert oder gar aufgelöst werden, wenn dies durch Gründe des Gemeinwohls gerechtfertigt ist und die betroffenen Gebietskörperschaften und ihre Einwohner vorher angehört worden sind (so insbesondere BVerfGE 86 S. 90 [107] und Rechtsgutachten des Niedersächsischen Staatsgerichtshofes vom 13. Dezember 1989 - StGH 1/89 - über verfassungsrechtliche Fragen zur Änderung von Neugliederungsmaßnahmen der Gemeindegebietsreform, Nds. StGHE 3 S. 84; Drs. 11/4750).

1. Der Landkreis Lüchow-Dannenberg ist mit 51 549 Einwohnern (Stand: 30. Juni 2004) auf einer Fläche von 1 220,29 km² der bevölkerungsschwächste Landkreis in Niedersachsen. Die Einwohnerdichte liegt mit nur 42,2 Einwohnern/km² bei rund einem Viertel der durchschnittlichen Bevölkerungsdichte des Landes Niedersachsen mit 168 Einwohnern/km². 47 % der Landkreisfläche stehen unter Landschafts- oder Naturschutz.

Mit rund 52 000 Einwohnern entsprach der Landkreis seinerzeit nicht dem Leitbild, das dem Achten Gesetz zur Verwaltungs- und Gebietsreform vom 28. Juni 1977 (Nds. GVBl. S. 233) zugrunde lag und nach dem die Richtgröße der künftigen Landkreise zunächst 150 000 Einwohner (vgl. Drs. 8/1000 S. 39) betragen sollte, im Laufe der Beratungen aber auf 100 000 Einwohner reduziert, jedenfalls aber praktisch so angewendet wurde. Deshalb hatte die Sachverständigenkommission für die Verwaltungs- und Gebietsreform

(Weber-Kommission) vorgeschlagen, den Landkreis Lüchow-Dannenberg mit dem Landkreis Uelzen zusammenzulegen (vgl. Gutachten der Sachverständigenkommission für die Verwaltungs- und Gebietsreform vom März 1969 S. 171 f.). Dass der Fortbestand des Landkreises Lüchow-Dannenberg dennoch unangetastet blieb, ist im Wesentlichen mit seiner damaligen „exzeptionellen Zonenrandlage“ begründet worden (vgl. Geiger, Verfassungsrechtliches Gutachten zur niedersächsischen Kreisreform im Raum Lüchow-Dannenberg, 1978 S. 127).

Die im Landkreis Lüchow-Dannenberg heute vorhandene Gemeindestruktur geht zurück auf das Gesetz zur Neugliederung der Gemeinden im Raum Lüchow vom 23. Juni 1972 (Nds. GVBl. S. 322). Durch dieses Gesetz wurden im Gebiet des Landkreises Lüchow-Dannenberg 228 Gemeinden zu 27 Gemeinden zusammengeschlossen. Ihre Einwohnerzahl beträgt heute zwischen 355 in der Mitgliedsgemeinde Damnatz und 9 706 in der Mitgliedsgemeinde Lüchow (Wendland). Allein 11 Gemeinden weisen weniger als 1 000 Einwohner auf. Zur Vermeidung eines im Neugliederungsgesetz vom 23. Juni 1972 alternativ vorgesehenen weiteren Zusammenschlusses zu 5 Einheitsgemeinden, bildeten die 27 Gemeinden die bis heute fortbestehenden Samtgemeinden Clenze, Dannenberg (Elbe), Gartow, Hitzacker (Elbe) und Lüchow. Seit dieser Verwaltungs- und Gebietsreform weist Lüchow-Dannenberg die hohe Feingliedrigkeit in der Verwaltungsstruktur und in den politischen Entscheidungsgremien mit 33 kommunalen Einheiten auf (Landkreis, fünf Samtgemeinden, 27 Mitgliedsgemeinden).

2. Die finanzielle Lage der kommunalen Haushalte in Lüchow-Dannenberg hat sich nach dem Wegfall der so genannten Gorlebengelder, durch die im Zeitraum 1979 bis 1993 insgesamt über 113 Mio. DM in den Landkreis für unterschiedliche Infrastrukturmaßnahmen geflossen sind, dramatisch verschlechtert. Dies gilt in erster Linie für den Landkreis Lüchow-Dannenberg, grundsätzlich aber auch für die Samtgemeinden Clenze, Hitzacker (Elbe), Dannenberg (Elbe) und Lüchow. Lediglich die Samtgemeinde Gartow kann einen geordneten Haushalt darstellen. Hauptgrund hierfür ist, dass diese Samtgemeinde im Gegensatz zum übrigen Kreisgebiet weiterhin so genannte Gorlebengelder erhält.

Die Einnahmen der kommunalen Haushalte (bis auf die Samtgemeinde Gartow) reichen bei weitem nicht aus, um die Ausgaben, die zu einer ordnungsgemäßen Aufgabenerledigung nötig sind, zu decken. Alle Samtgemeinden zählen schon seit langem zu den Gemeindeeinheiten mit den geringsten eigenen Steuereinnahmen in Niedersachsen. Nach den vom Niedersächsischen Landesamt für Statistik ermittelten „Gemeindeergebnissen der Finanzstatistik 2003“ wich deren durchschnittliche Steuereinnahmekraft 2001 bis 2003 in einem Umfang von - 9,3 bis -24,4 % vom vergleichbaren Landesdurchschnitt ab.

Die Steuereinnahmen (netto) des Landkreises und der Mitgliedsgemeinden lagen mit 429,26 Euro je Einwohner im Landesvergleich an drittletzter Stelle. Gleiches gilt für die Steuerkraftmesszahl (363,18 Euro/Einw.). Eine günstigere Entwicklung ist zurzeit nicht absehbar. Die unterdurchschnittlichen Steuereinnahmen wurden und werden kompensiert durch überdurchschnittlich hohe allgemeine Zuweisungen aus Landesmitteln (Finanzausgleich einschließlich Bedarfszuweisungen wegen einer außergewöhnlichen Lage). Hieraus flossen im Vergleichszeitraum je Einwohner 465,28 Euro in den Kreisbereich, was landesweit einen absoluten Spitzenwert bedeutet. Der Landkreis und die kreisangehörige Gemeinden haben seit 1996 Bedarfszuweisungen wegen einer außergewöhnlichen Lage in Höhe von insgesamt 58 523 406 Euro (22 940 384 Euro der Landkreis und 35 583 022 Euro der Gemeindebereich) erhalten. Auch das stellt landesweit mit Abstand einen Spitzenwert dar. Nur so wurde bei den bereinigten Einnahmen des Gesamthaushalts (2 185,06 Euro/Einw.) ein Platz im ersten Drittel erreicht. Dies gilt gleichermaßen für die Einnahmen aus Gebühren und zweckgebundene Abgaben (286,28 Euro/Einw.).

Da die Ausgaben seit jetzt zehn Jahren (Wegfall der Gorlebengelder) trotz der für das gesamte Kreisgebiet einmalig hohen besonderen Landeszuwendungen nicht im Ein-

klang mit den Einnahmen stehen, stiegen die Fehlbeträge und strukturellen Fehlbedarfe in den Verwaltungshaushalten der Samtgemeinden und des Landkreises von Jahr zu Jahr weiter an. Im Haushaltsjahr 2005 beträgt die Summe aller Fehlbedarfe im Landkreis rd. 114,3 Mio. Euro, davon allein 91,2 Mio. Euro beim Landkreis selbst. Die Entwicklung innerhalb des Finanzplanungszeitraums bis 2008 lässt eine weitere gravierende Verschlechterung der Haushaltssituation erwarten.

Erschreckende Ausmaße hat im Raum Lüchow-Dannenberg die Aufnahme von Kassenkrediten bei allen kommunalen Körperschaften angenommen. Deren Höhe wird zum Jahresende 2005 auf bis zu 156,025 Mio. Euro (hiervon allein beim Landkreis 97 Mio. Euro) noch weiter kräftig ansteigen. Der Anteil der Kassenkredithöchstbeträge (156,025 Mio. Euro) an den Einnahmen aller kommunalen Verwaltungshaushalte (124,46 Mio. Euro) liegt mittlerweile bei 125,4 %.

Die desolote Finanzlage wird sich durch die prognostizierte besonders negative demografische Entwicklung für den Bereich Lüchow-Dannenberg noch verschärfen. Die Zahlen der Kinder und Jugendlichen sind in der ersten Hälfte der 90er Jahre aufgrund der Zuwanderungen nach der Vereinigung vorübergehend schneller gestiegen als im Landesdurchschnitt. Aber bereits seit 1999 gehen sie wieder zurück. Die ungünstige Entwicklung der vergangenen Jahre dürfte sich in Zukunft fortsetzen. Nach der Bevölkerungsprognose des NIW (Gutachten vom 22. Dezember 2003, a. a. O. S. 104) ist bis 2010 mit einem Rückgang der Bevölkerung um 14 % (Landesdurchschnitt 7 %) und von 2010 bis 2020 um weitere 18 % (Landesdurchschnitt 10 %) zu rechnen. Im Jahr 2020 dürfte damit die Zahl der Kinder und Jugendlichen um 29 % (Landesdurchschnitt 17 %) oder 2 900 unter der Zahl des Jahres 2003 liegen. Insgesamt ist damit zu rechnen, dass die Bevölkerung von 2002 bis 2020 um 4 900 Einwohner sinkt (NIW-Gutachten vom 22. Dezember 2003, a. a. O. S. 103). Das würde bedeuten, dass im Gebiet Lüchow-Dannenberg Ende des nächsten Jahrzehnts 9,4 % weniger Menschen leben als heute.

3. Für die dramatisch schlechte und sich weiter verschlechternde Situation (fast) aller kommunalen Haushalte im Raum Lüchow-Dannenberg sieht das NIW-Gutachten vom 22. Dezember 2003 (a. a. O. S. 111 ff.) zu Recht nicht nur eine Ursache, sondern vielschichtige Gründe:
 - erhöhte Ausgabebedarfe wegen der äußerst dünnen Besiedlung,
 - erhöhter Ausgabebedarf wegen der landschaftlichen Besonderheiten (47 % der Landkreisfläche stehen unter Landschafts-/Naturschutz),
 - die allgemeine Strukturschwäche des Raumes,
 - ein generell zu hohes Ausgabenniveau,
 - eine zu hohe „Feingliederigkeit“ der politischen Entscheidungsgremien und
 - eine unzureichend abgestimmte Aufgabenverteilung zwischen den kommunalen Ebenen.

Angesichts dieses Bündels negativ haushaltswirksamer Faktoren und der Tatsache, dass das Land zu einer Fortsetzung seiner jahrelangen, extrem hohen finanziellen Zuwendungen für den Bereich Lüchow-Dannenberg - auch unter Berücksichtigung des gewachsenen Unterstützungsbedarfs anderer niedersächsischer Kommunen - nicht mehr in der Lage ist, bestehen erhebliche Zweifel daran, dass der Landkreis, aber auch die Samtgemeinden und die Mitgliedsgemeinden, in Zukunft weiter die ihnen obliegenden Aufgaben mit den ihnen möglichen Haushaltseinnahmen (einschließlich der durch Banken zu gewährenden Kreditaufnahmen) erfüllen können. Denn es besteht ersichtlich eine Disproportionalität zwischen Selbstverwaltungsträgern und Selbstverwaltungsaufgaben. Hinsichtlich der haushaltswirtschaftlich etwas besser dastehenden Samtgemeinden ist zu bedenken, dass sie mit dem Landkreis und ihren Mitgliedsgemeinden über die jeweiligen Umlagesysteme in einem „Finanzverbund“ stehen, der eine völlig getrennte Betrachtung der Verwaltungsebenen kaum zulässt, und dass auch ihr Kas-

senkreditbestand zum Ende dieses Jahres trotz der für die Gemeindeebene zwischen 1996 und 2004 gewährten Bedarfszuweisungen wegen einer außergewöhnlichen Lage von fast 36 Mio. Euro voraussichtlich annähernd 50 Mio. Euro betragen wird.

4. Angesichts der dramatischen Situation der kommunalen Haushalte, der hierfür ursächlichen Disproportionalitäten zwischen Selbstverwaltungsträgern und Selbstverwaltungsaufgaben sowie der prognostizierten besonderen demographischen Entwicklung ist es für den Raum Lüchow-Dannenberg von überragender Bedeutung, eine zukunftsorientierte effiziente Verwaltungsstruktur zu besitzen. Nur mit einer leistungsfähigen kommunalen Selbstverwaltung lassen sich ausgewogene wirtschaftliche, soziale und kulturelle Verhältnisse schaffen und erhalten. Die Bildung der Samtgemeinde Lüchow-Dannenberg entsprechend diesem Gesetzentwurf als Sonderorganisationsform und Gemeindeverband sui generis soll dem Raum Lüchow-Dannenberg die erforderliche zukunftsorientierte Verwaltungsstruktur zu geben.

So werden allein schon mit dem Zusammenschluss von Landkreis und Samtgemeinden nach § 1 Abs. 1 des Gesetzentwurfs - und damit der Zusammenführung von bisher sechs hauptamtlichen Verwaltungen zu einer hauptamtlichen Verwaltung - erhebliche Synergieeffekte ausgelöst (Spezialisierung, höhere Auslastung von Einrichtungen, effektiverer Materialeinsatz sowie kostengünstigere Materialbeschaffung), die die Leistungskraft der Verwaltungsstruktur im Bereich Lüchow-Dannenberg wesentlich steigern. Zugleich wird es Aufgabe der neuen Samtgemeinde sein, über eine dezentrale Struktur ihrer Verwaltung zu befinden, die den Bürgern Anlaufstellen zur Verfügung stellt und ihnen - wie bisher - die Inanspruchnahme von Verwaltungsleistungen in zumutbarer Entfernung ermöglicht.

Hinsichtlich der Mitgliedsgemeinden der Samtgemeinde Lüchow-Dannenberg übernimmt § 8 Abs. 1 Satz 1 des Gesetzentwurfs zunächst die generell bestehende Verpflichtung aller Samtgemeinden (vgl. § 72 Abs. 4 NGO), ihre Mitgliedsgemeinden bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben zu unterstützen. Alle Mitgliedsgemeinden im Bereich Lüchow-Dannenberg haben diese Unterstützung durch die Samtgemeinden bisher so in Anspruch genommen, dass nur in Einzelfällen eigenes Personal beschäftigt worden ist. Dies soll auch nach der Neustrukturierung trotz des Aufgabenzuwachses der Mitgliedsgemeinden so bleiben. Deshalb ermöglicht § 8 Abs. 2 Satz 2 des Gesetzentwurfs den Mitgliedsgemeinden ausdrücklich, die Samtgemeinde Lüchow-Dannenberg zu beauftragen, ihre Beschlüsse verwaltungsmäßig vorzubereiten und im Namen der jeweiligen Mitgliedsgemeinde zu vollziehen sowie die Geschäfte der laufenden Verwaltung der Mitgliedsgemeinden in deren Namen zu besorgen. Diese Vorschrift des Gesetzentwurfs greift eine Form der Verwaltungszusammenarbeit auf, wie sie schon seit Jahren für Verwaltungsgemeinschaften oder Ämter in anderen Bundesländern prägend ist (vgl. z. B. § 3 der Amtsordnung für Schleswig-Holstein oder § 64 der Gemeindeordnung für Rheinland-Pfalz).

Eine generelle Verpflichtung der Mitgliedsgemeinden, auf die Einrichtung einer eigenen hauptamtlichen Verwaltung auch weiterhin zu verzichten, besteht ungeachtet dessen und unter Beachtung der verfassungsrechtlich verbürgten Organisations- und Personalhoheit der Gemeinden nicht. Lediglich für den Fall, dass die eigene Besorgung ihrer Verwaltungsangelegenheiten über die Begründung einzelner Beschäftigungsverhältnisse hinaus nachweislich mit einer unverhältnismäßigen Erhöhung der Kosten verbunden wäre, „sollen“ die Mitgliedsgemeinden hiervon absehen (§ 8 Abs. 2 Satz 4 des Gesetzentwurfs).

Die Zusammenführung der bestehenden hauptamtlichen Verwaltungen im Raum Lüchow-Dannenberg steigert nicht nur deren Leistungskraft, sondern eröffnet auch das zur Konsolidierung der diesbezüglichen öffentlichen Haushalte dringend erforderliche Einsparpotential. Die Unternehmensberatung Wibera hat dieses Einsparpotential in einem Gutachten für den Landkreis Lüchow-Dannenberg (a. a. O., einschließlich ergänzende Betrachtungen für die Strukturvariante „kreisfreie Samtgemeinde“ vom 25. Januar 2005, 6. und 11. Oktober 2005 allein aufgrund der durch die Neugliederung ausgelösten

organisatorischen Effekte mit annähernd 6 Mio. Euro jährlich berechnet. Fast die Hälfte dieser Einsparungen betrifft den Einzelplan 01 „Allgemeine Verwaltung“ und hierbei insbesondere den Abschnitt 02/03 „Hauptverwaltung/Finanzverwaltung“. Die Minderausgaben kommen in diesem Bereich durch den Wegfall von Leitungsstellen sowie Einsparungen bei Personal-, Sach- und Betriebsausgaben nach Aufgabenzentralisierung zu Stande. Insgesamt gehen rund 75 % der für alle Einzelpläne gesondert berechneten Einsparungen auf Stellenreduzierungen und damit verbundene Personalausgaben zurück. Das entspricht ca. 100 Stellen, die so allein wegen der organisatorischen Effekte der Neugliederung in den zusammengefassten Verwaltungen von Landkreis und Samtgemeinden abgebaut werden können.

Über die von der Wibera ermittelten unmittelbaren Einspareffekte hinaus ist nach Auffassung der Unternehmensberatungsgesellschaft (a. a. O. S. 4) im Fall der Neugliederung und Konzentration der hauptamtlichen Verwaltungen mit zusätzlichen Kostenreduzierungen durch „weitergehende detaillierte Organisationsoptimierungen und konkrete Haushaltskonsolidierungsmaßnahmen“ zu rechnen. So ist die Wibera bei ihrer Kostenvergleichsberechnung insbesondere von einer unveränderten Zahl, einem unveränderten Leistungsangebot und einem unveränderten Stellenbedarf kommunaler Einrichtungen ausgegangen (z. B. Kindergärten, Freizeiteinrichtungen, Schulen, Sportstätten und Einrichtungen für Jugendliche). Gerade auch insoweit zu weiteren Einsparungen zu kommen, wird aber eine der wichtigsten Aufgaben der Selbstverwaltungsorgane der (neuen) Samtgemeinde Lüchow-Dannenberg für die nächsten Jahre sein. Der Umfang des diesbezüglichen weiteren Einsparpotentials liegt nach Aussage der Wibera bei noch einmal rund 160 Stellen zuzüglich Sachkostenanteil und allgemeiner Sachkostensparnis. Alles in allem wird so nach den Berechnungen der Wibera durch die Umstrukturierung also ein Einsparpotenzial in Höhe von ca. 17 Mio. Euro haushaltsjährlich durch den Abbau von 260 Stellen und Sachkostenreduzierungen in Folge rein organisatorischer und darauf aufbauender Optimierungsmaßnahmen eröffnet.

Hinzuweisen ist in diesem Zusammenhang des Weiteren auf eine verwaltungsinterne Berechnung der Samtgemeinde Lüchow in Zusammenarbeit mit dem Landkreis Lüchow-Dannenberg vom Beginn dieses Jahres zum Gesamtstelleneinsparpotential bei Bildung einer Samtgemeinde Lüchow-Dannenberg. Der Berechnung liegen zwei schon früher erstellte, aber im Wesentlichen noch nicht umgesetzte Gutachten der Unternehmensberatung Wibera zum Stellenbedarf des Landkreises Lüchow-Dannenberg und der Samtgemeinde Lüchow zugrunde. Zusammen mit einer zu erwartenden Einsparung in Höhe von rd. 20 % des Stellenbedarfs durch Zusammenlegung der Landkreisverwaltung mit den fünf Samtgemeindeverwaltungen ergibt sich aus ihr, dass ca. 260 von insgesamt rd. 660 betrachteten Stellen aller Kommunalverwaltungen im Bereich Lüchow-Dannenberg entbehrlich sind. Dies entspricht bei Anwendung der standardisierten Personalkostensätze des Landes einer möglichen Einsparung von rd. 16 Mio. Euro und bei Einbeziehung des in einer Samtgemeinde Lüchow-Dannenberg verminderten Aufwands für kommunalpolitische Vertretung und Willensbildung von mehr als 17 Mio. Euro.

Eine Verbesserung der Gesamthaushaltssituation im Bereich Lüchow-Dannenberg ergibt sich schließlich - dieses Mal allerdings auf der Einnahmeseite - dadurch, dass die Samtgemeinde Lüchow-Dannenberg im Rahmen und nach Maßgabe der geltenden Vorschriften über den kommunalen Finanzausgleich jährlich rund 3 Mio. Euro mehr an Schlüsselzuweisungen erhält als der Landkreis Lüchow-Dannenberg und die fünf Samtgemeinden zurzeit zusammen erhalten.

5. Neben der Steigerung der Leistungskraft der kommunalen Verwaltungen und der Verbesserung der Situation der kommunalen Haushalte im Bereich Lüchow-Dannenberg ist für die Zukunftsfähigkeit der Verwaltungsstruktur in diesem extrem dünn besiedelten Raum von grundsätzlicher Bedeutung, dass die Sonderorganisationsform Samtgemeinde Lüchow-Dannenberg geeignet ist, die in vielen - und hierbei gerade den kleinen - Mitgliedsgemeinden vorhandene, besonders intensive ehrenamtliche Mitwirkung der Bürgerinnen und Bürger zu erhalten oder sogar noch zu steigern. Die ehrenamtliche Mitwirkung an Gemeindeangelegenheiten reicht von der Pflege und Betreuung ge-

meindlicher Einrichtungen (insbesondere Sportplätze, Jugendtreffs, Grünanlagen und Büchereien) über spezielle Funktionen (z. B. die Tätigkeit als gemeindliche Schiedsperson, als Wahlhelfer oder Naturschutzbeauftragter) bis zur Wahrnehmung des Amtes eines Bürgermeisters. Genügend Anreiz für ehrenamtliche Tätigkeit zu geben, entlastet nicht nur die kommunalen Haushalte, sondern ist vor allem auch essentielles Wesensmerkmal bürgerschaftlicher Partizipation und kommunaler Selbstverwaltung. Das vorgeschlagene Gesetz bietet diesen Anreiz, indem es die Mitgliedsgemeinden als unterste Ebene kommunaler Selbstverwaltung wesentlich stärkt (vgl. §§ 5 und 6 des Gesetzentwurfs) und zugleich (insbesondere durch den Ausbau der Unterstützungsfunktion der Samtgemeinde, vgl. § 8 des Gesetzentwurfs) die Bildung von Einheitsgemeinden in einer flächenmäßigen Ausdehnung entbehrlich macht, die in einem äußerst dünn besiedelten Bereich das Zusammengehörigkeitsgefühl der Einwohner als Voraussetzung für die Bereitschaft zu ehrenamtlichen Engagement nicht mehr gewährleistet.

V. Weiterer verfassungsrechtlicher Rahmen

Die Samtgemeinde Lüchow-Dannenberg ist ein Gemeindeverband und eine Gebietskörperschaft sui generis (s. Begründung Teil A Abschnitt III). Als Sonderorganisationsform weicht sie von dem System und den Leitbildern der umfassenden Gemeinde- und Gebietsreform in den siebziger Jahren des vergangenen Jahrhunderts ab (s. Begründung Teil A Abschnitt IV Nr. 1), durchbricht die herkömmliche Gliederung des Landesgebietes in Landkreise und Gemeinden und entspricht nicht der diesbezüglichen Formentypik des Artikel 28 Abs. 2 des Grundgesetzes und der Artikel 57 und 59 der Niedersächsischen Verfassung.

Ein vom Gesetzgeber gewähltes System- oder Leitbild einer umfassenden Kommunal- und Gebietsreform ist der verfassungsrechtliche Maßstab für die Beachtung des Gleichheitssatzes und des Willkürverbotes sowie für die Tauglichkeit der einzelnen Neugliederungsmaßnahme (Rechtsgutachten des Nds. StGH, Drs. 11/4750 S. 8). Es bewirkt jedoch keine starre Bindung des Gesetzgebers an ein von ihm einmal gewähltes System, insbesondere nicht bei geänderten Verhältnissen, neuen Entwicklungen und Erkenntnissen sowie veränderten Bewertungen maßgeblicher Gemeinwohlaspekte (vgl. Rechtsgutachten des Nds. StGH, Drs. 11/4750 S.12). Für den Zusammenschluss von kommunalen Körperschaften nach § 1 Abs. 1 des Gesetzentwurfs zur Samtgemeinde Lüchow-Dannenberg liegen diese besonderen Voraussetzungen vor. Der Abschluss der letzten Reformmaßnahmen nach den Leitbildern einer umfassenden niedersächsischen Verwaltungs- und Gebietsreform (zu späterer Zeit erfolgten lediglich Korrekturen) liegt inzwischen mehr als 30 Jahre zurück. Die damals für den nicht leitbildgerechten - Fortbestand des Landkreises Lüchow-Dannenberg Ausschlag gebende „exzeptionelle Zonenrandlage“ besteht schon seit 15 Jahren nicht mehr. Ungeachtet dessen blieben grundlegende Verbesserungen in der Wirtschaftsstruktur des Bereichs Lüchow-Dannenberg aus und haben die als dauerhaft notwendig vorausgesehenen Unterstützungszahlungen des Landes (vgl. Geiger, Rechtsgutachten a. a. O. S. 108) für den Landkreis Lüchow-Dannenberg und die Samtgemeinden inzwischen ein nicht vorhergesehenes und auch nicht mehr fortführbares Ausmaß erreicht (s. Begründung Teil A Abschnitt IV Nr. 4 Buchst. a). Hinzu kommt die besondere Betroffenheit des Bereichs Lüchow-Dannenberg durch die zukünftige demografische Entwicklung (s. Begründung Teil A Abschnitt IV Nr. 2).

Ein besonderer Vertrauensschutz wegen vorangegangener Neugliederung besteht für den Landkreis Lüchow-Dannenberg nicht. Der Landkreis ist im Rahmen der letzten Kreisgebietsreform gerade nicht verändert worden. Demgegenüber war der Zusammenschluss der neu gebildeten Gemeinden im Bereich Lüchow-Dannenberg zu fünf Samtgemeinden eine durch den Gesetzgeber im Rahmen der Gemeindegebietsreform ausdrücklich eröffnete Alternative zur sonst vorgesehenen Bildung von Einheitsgemeinden (s. Begründung Teil A Abschnitt IV Nr. 1). Die geänderten Verhältnisse, insbesondere die deutsche Vereinigung und die fehlgeschlagenen Erwartungen und Prognosen des Gesetzgebers zur weiteren Entwicklung des Gesamtgebietes bis hin zur prognostizierten besonders problematischen demografischen Entwicklung, betreffen jedoch auch die Samtgemeinden. Alles dies macht es erforderlich, die Samtgemeinden als mittlere von drei vorhandenen und verfassungsrechtlich anders als Gemeinden und Landkreise in ihrem Bestand nicht selbst geschützte kommunale Selbstverwal-

tungsebene (vgl. Nds. StGHE 3 S.18 ff.) in die notwendige Herstellung einer zukunftsfähigen Verwaltungsstruktur für den Gesamttraum einzubeziehen.

Nach den Regelungen des Gesetzentwurfs stellt die Samtgemeinde Lüchow-Dannenberg einen Gemeindeverband sui generis in der Kreisebene mit überörtlichen und bestimmten gemeindlichen Selbstverwaltungsaufgaben dar. Die darin enthaltene „Verschränkung von örtlichen Aufgaben und überörtlicher Verwaltungsebene“ (s. hierzu und zum Folgenden Ipsen, Rechtsgutachten zur Vereinbarkeit einer „kreisfreien Samtgemeinde“ mit der Niedersächsischen Verfassung, Juni 2005 S. 21 ff.) entspricht zwar nicht der allgemeinen verfassungsrechtlichen Formentypik, die zwischen Aufgaben mit relevantem örtlichen Bezug und anderen (Selbst-)Verwaltungsaufgaben unterscheidet (vgl. hierzu die so genannten Rastede-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts, Beschluss vom 23. November 1988, E 79 S. 127 ff., S. 152). Weder verlangt jedoch Artikel 28 des Grundgesetzes, dass die Länder flächendeckend in so bezeichnete „Kreise“ zu gliedern sind, noch lässt sich aus den Artikeln 57 und 59 der Niedersächsischen Verfassung ableiten, dass oberhalb der Gemeindeebene zur Erfüllung der überörtlichen Selbstverwaltungsaufgaben immer noch die Kreisebene garantiert ist (Ipsen, a. a. O. S. 22).

Allerdings besteht in diesem Zusammenhang die verfassungsrechtliche Notwendigkeit, bei der Zuordnung der örtlichen Selbstverwaltungsaufgaben zu den Mitgliedsgemeinden einerseits und der Samtgemeinde Lüchow-Dannenberg andererseits den Kernbereich kommunaler Selbstverwaltungsgarantie und - darüber hinausgehend - diejenigen Grundsätze zu beachten, die das Bundesverfassungsgericht in seiner so genannten Rastede-Entscheidung (a. a. O. S. 152 ff.) zum Aufgabenverteilungsprinzip zwischen kreisangehörigen Gemeinden und Kreisen bei Aufgaben mit relevantem örtlichen Charakter formuliert hat (vgl. Ipsen, Rechtsgutachten, a. a. O. S. 26). Aus diesem Grund sieht der Gesetzentwurf in den §§ 5 und 6 sowie in den Übergangsregelungen der §§ 7 und 13 Abs. 1 für die Mitgliedsgemeinden eine nach ihrer Leistungsfähigkeit abgestufte Trägerschaft von Selbstverwaltungsaufgaben mit örtlichem Bezug vor, die weit über den Bestand an Aufgaben einer normalen Mitgliedsgemeinde einer Samtgemeinde nach den Vorschriften der Niedersächsischen Gemeindeordnung hinausgeht. Als in der Praxis relevante Aufgaben mit örtlichem Bezug werden hierdurch von den Mitgliedsgemeinden mit mehr als 3 000 Einwohnern letztlich nur die Aufgaben nach dem Niedersächsischen Brandschutzgesetz und der Bau und die Unterhaltung von Gemeindeverbindungsstraßen nicht wahrgenommen (s. hierzu auch Begründung Teil B zu § 5 Abs. 2).

Als mögliche Alternativen zur Bildung einer (kreisfreien) Samtgemeinde Lüchow-Dannenberg sind in dem vom NIW zur Situation des Raumes erstatteten Gutachten vom 22. Dezember 2003 (a. a. O.) und in der Diskussion im Allgemeinen die Eingliederung des Landkreises Lüchow-Dannenberg in einen oder beide der Nachbarlandkreise Uelzen und Lüneburg (1.), die Bildung von zwei oder drei Einheitsgemeinden an Stelle der Samtgemeinden und ihrer Mitgliedsgemeinden (2.) und die Zusammenlegung der bestehenden fünf Samtgemeinden zu zwei oder drei Samtgemeinden (3.) erörtert worden. Jede dieser Alternativen ist einzeln oder in Kombination miteinander jedoch nicht in gleicher Weise wie die Bildung der Samtgemeinde Lüchow-Dannenberg geeignet, die Ziele des Gesetzentwurfs zu erreichen. Eine Ausweitung der interkommunalen Zusammenarbeit (4.) ist allein ebenso wenig dazu geeignet.

1. Eingliederung des Landkreises Lüchow-Dannenberg in die Nachbarlandkreise

Eine viel diskutierte Alternative ist es, den nicht dem Leitbild der Kreisreform aus den 70er Jahren des vorigen Jahrhunderts entsprechenden Landkreis Lüchow-Dannenberg aufzulösen und ihn insgesamt oder seine Samtgemeinden einzeln in die Landkreise Lüneburg oder Uelzen einzugliedern. Für diesen Weg müsste keine neue Sonderorganisationsform für die kommunale Selbstverwaltung geschaffen werden.

Eine solche Veränderung des Gebietsbestandes der Nachbarlandkreise im Rahmen einer Mehrfachneugliederung bedürfte besonders gewichtiger Gründe. Dies gilt umso mehr, als sie mit einem Übergang von außerordentlich hohen Kassenkreditbeständen und weiteren Schulden auf die aufnehmenden Landkreise verbunden wäre. Damit bestünde die Gefahr, dass anstelle eines bisher finanziell angeschlagenen Landkreises Lüchow-Dannenberg zukünftig zwei Landkreise diese Lasten tragen müssten mit allen

Konsequenzen. Dies dürfte bei der ohnehin stark angespannten Haushaltslage aller öffentlichen Haushalte und Kommunen nicht einfach zu handhaben und der Bevölkerung der aufnehmenden Landkreise nicht leicht zu vermitteln sein. Die Bereitschaft der aufnehmenden Landkreise dazu ist jedenfalls nicht vorhanden, wie aus einem Beschluss des Kreistages des Landkreises Lüneburg deutlich wird, der eine Aufnahme von Samtgemeinden davon abhängig gemacht hat, dass für den Landkreis Lüneburg und seine Gemeinden keine zusätzlichen finanziellen Auswirkungen entstehen.

Außerdem würde die Region Lüchow-Dannenberg durch eine Umgliederung auf einen oder zwei andere Landkreise erfahrungsgemäß ihre über einen langen Zeitraum gewachsene Eigenständigkeit und Zusammengehörigkeit nicht nur formal durch Wegfall der Gebietsbezeichnung verlieren. Mit der Bildung einer kreisfreien Samtgemeinde wird dagegen der Bestand der Region gewahrt und ein Eingriff in die Identität der Bevölkerung vermieden.

Zwar würde das mit diesem Gesetzentwurf verfolgte Anliegen, die Effizienz der kommunalen Verwaltungsstrukturen zu steigern und die kommunalen Haushalte grundlegend zu verbessern, nicht unwesentlich gefördert. Durch den Wegfall der Kreisverwaltung des Landkreises Lüchow-Dannenberg könnten nicht unerhebliche Verwaltungskosten gespart werden, auch wenn bei der oder den aufnehmenden Kreisverwaltungen zusätzliche Kapazitäten geschaffen werden müssten. Dieses Einsparpotenzial bliebe aber deutlich hinter demjenigen zurück, das nach Bildung der kreisfreien Samtgemeinde Lüchow-Dannenberg und der daraus folgenden Zusammenlegung von einer Kreis- und fünf Samtgemeindeverwaltungen zu einer Verwaltung entsteht. Nur nach dieser Zusammenlegung und durch die Abschaffung einer Verwaltungsebene können wie beabsichtigt 260 Stellen eingespart werden.

2. Bildung von zwei oder drei Einheitsgemeinden

Die Bildung von zwei oder drei Einheitsgemeinden unter Beibehaltung des Landkreises hätte die Auflösung sämtlicher bisheriger Mitgliedsgemeinden zur Folge. Ein örtlicher Bezug wäre in der verfassungsrechtlich erforderlichen Ausprägung nicht darstellbar. Im Übrigen würden diesem schwerwiegenden Eingriff in die kommunale Selbstverwaltung keine hinreichend gewichtigen Gründe des Gemeinwohls gegenüberstehen, die ihn rechtfertigen könnten.

Die bestehenden Samtgemeinden entsprachen bei ihrer Bildung dem Leitbild der Gemeindegebietsreform der 70er Jahre. Ihre Mitgliedsgemeinden genießen dadurch einen - wenn auch mit zunehmendem Abstand zu dieser Reform sinkenden - Bestandsschutz zumindest gegen einen Zusammenschluss in völlig neuer Abgrenzung. Bei dieser Alternative käme die Rechtsprechung über eine erhöhte Begründungspflicht bei Mehrfachneugliederungen, von der auch das Rechtsgutachten des Niedersächsischen Staatsgerichtshofs vom 13. Dezember 1989 (a. a. O. S. 12) ausgeht, zum Tragen. Darüber hinaus entsprächen die entstehenden Einheitsgemeinden in ihrer Abgrenzung nicht dem bis heute fortwirkenden Leitbild der Verwaltungs- und Gebietsreform auf Gemeindeebene (Entschließung des Landtages vom 9. Februar 1971, Drs. 7/382). Überdies ist bei der Zahl der einem Landkreis angehörenden Gemeinden der Gesetzgeber im Rahmen der Kreisreform (vgl. Entwurf eines Achten Gesetzes zur Verwaltungs- und Gebietsreform, Drs. 8/1000 S. 39) von einer angemessenen Richtschnur von mindestens 8 und höchstens 20 ausgegangen, weil nur so „eine sachgerechte Erfüllung der Ausgleichs-, Ergänzungs- und Aufsichtsfunktion des Landkreises gewährleistet“ sei. Selbst wenn der heutige Landkreis Lüchow-Dannenberg auch in diesem Punkt aus den erwähnten Gründen nicht leitbildgerecht war, ein Landkreis mit lediglich zwei bis drei gemeindlichen Verwaltungseinheiten wäre mit dem Leitbild der Kreisreform noch weniger zu vereinbaren.

Hinzu kommt, dass das Einsparpotenzial dieser Neugliederungsvariante dadurch geschmälert würde, dass - je nachdem, ob es zur Bildung von zwei oder drei Einheitsgemeinden käme - einschließlich des Landkreises weiterhin zwei Verwaltungsebenen mit drei bis vier Verwaltungen und entsprechenden Hauptverwaltungsbeamten bestehen würden.

3. Zusammenschluss zu zwei oder drei Samtgemeinden

Rechtliche Bedenken gegen die Lösung erreichen nicht das Maß wie bei der Bildung von großflächigen Einheitsgemeinden, weil in den Bestand der Mitgliedsgemeinden nicht eingegriffen würde. Der fortbestehende Landkreis Lüchow-Dannenberg wäre allerdings auch mit zwei oder drei Samtgemeinden noch weniger leitbildgerecht als heute und könnte eine sachgerechte Erfüllung der Ausgleichs-, Ergänzungs- und Aufsichtsfunktion ebenfalls nicht gewährleisten. Die räumliche Dimension der Samtgemeinden entspräche dem oben erwähnten Leitbild für die Gemeindegebietsreform ebenso wenig. Jeder gesetzliche Zusammenschluss dieser Art, wie er möglicherweise zur Vermeidung des Fortbestandes der kleinsten und damit völlig ungleichgewichtigen Samtgemeinde Gartow notwendig wäre, würde weitere Bedenken und dort vermutlich die gleichen Reaktionen wie die Bildung der Samtgemeinde Lüchow-Dannenberg auslösen.

Demgegenüber beruhen das Einsparpotential und die zu erwartende Effizienz der Verwaltungsstruktur bei der Sonderorganisationsform „kreisfreie Samtgemeinde Lüchow-Dannenberg“ in besonderer Weise darauf, dass statt einer Aufgabenerfüllung auf zwei oder drei Verwaltungsebenen grundsätzlich alle Verwaltungsdienstleistungen im Gebiet dieser Samtgemeinde, auch diejenigen der Mitgliedsgemeinden, im Wesentlichen nur von einer hauptamtlichen Verwaltung erbracht werden. Im Verhältnis dazu beläuft sich etwa das von der Unternehmensberatung Wibera für die Reduzierung der Zahl der Samtgemeinden auf zwei, d. h. also dann bei insgesamt drei hauptamtlichen Verwaltungen im Landkreisgebiet, ermittelte unmittelbare Einsparpotential nur auf ein Drittel (s. Wibera-Gutachten, a. a. O. S.19).

4. Stärkung der interkommunalen Zusammenarbeit bei der Verwaltungsführung

Anstelle einer Zusammenlegung von kommunalen Körperschaften kommt grundsätzlich auch eine Verbreiterung der interkommunalen Zusammenarbeit der Samtgemeinden und des Landkreises in Betracht. Dieser Alternative stehen allerdings rechtliche Hindernisse entgegen, denn die kommunale Zusammenarbeit geht, insbesondere bei den gesetzlich begünstigten Formen (nach dem Niedersächsischen Gesetz über die kommunale Zusammenarbeit), von dem Freiwilligkeitsprinzip aus. Gemeinden oder Landkreise spezialgesetzlich zur Zusammenarbeit zu verpflichten, wäre ein schwerwiegender Eingriff in die Organisations- und Personalhoheit, an den vom Ausmaß der Verpflichtung abhängige Anforderungen entsprechend denen der Neugliederungsmaßnahmen zu stellen wären, zumindest wenn es um den Kernbestand der kommunalen Aufgaben geht. Eine vollständige Aufgabenübertragung auf gleichartige kommunale Körperschaften wäre nach der bestehenden Rechtsordnung ebenso wenig zulässig wie eine vertikale Aufgabenverlagerung vom Landkreis auf die Gemeinden oder umgekehrt.

Außerdem wird das darin liegende Einsparpotential bei weitem nicht ausreichen, um die tief greifenden finanziellen Probleme beider Ebenen zu lösen und die Haushaltslage nachhaltig zu verbessern. Denn es blieben weiterhin sechs hauptamtliche Verwaltungen bestehen, insbesondere die verhältnismäßig teuren Leitungsstrukturen. Überdies kann davon ausgegangen werden, dass die Möglichkeiten, auf diese Weise Einsparungen in den Kommunalverwaltungen vorzunehmen, angesichts der Finanzlage von den Samtgemeinden und dem Landkreis Lüchow-Dannenberg längst geprüft und, wenn vorhanden, auch genutzt worden sind. So gibt es auf Landkreisebene beispielsweise eine Zusammenarbeit in den Aufgaben des Gesundheitsamtes und eine gemeinsame Volkshochschule mit dem Landkreis Uelzen.

Unabhängig hiervon kommt eine verstärkte freiwillige interkommunale Zusammenarbeit insbesondere bei den kommunalen Einrichtungen der Daseinsvorsorge auf Kreis- und Gemeindeebene auch bei der angestrebten Organisationsform als zusätzlicher Baustein in Betracht. Der Gesetzentwurf der Landesregierung greift nämlich die interkommunale Zusammenarbeit bei den Aufgabenregelungen für die Mitgliedsgemeinden auf. Die Samtgemeinde Lüchow-Dannenberg kann von den Möglichkeiten in gleicher Weise wie der Landkreis Lüchow-Dannenberg Gebrauch machen, d. h. bei den von ihr fortzusetzenden Kreisaufgaben, ungeachtet der neuen Struktur.

VI. Wesentliche Ergebnisse der Gesetzesfolgenabschätzung

Die Gesetzesfolgenabschätzung kommt zu dem Ergebnis, dass die vorgeschlagene kommunale Neugliederung im Raum Lüchow-Dannenberg geeignet ist, die Ziele des Gesetzentwurfs zu erreichen und hierbei insbesondere die dringend erforderliche Verbesserung der Haushaltssituation der kommunalen Körperschaften zu bewirken. Gleich wirksame oder wirksamere Alternativen, die dem Gesetzentwurf vorzuziehen wären, bestehen nicht.

Mit der Umsetzung der Neugliederung eröffnet sich der neuen Samtgemeinde und ihren Mitgliedsgemeinden ein Einsparpotenzial in Höhe von rd. 17 Mio. Euro. Dies haben zwei unabhängig voneinander und mit unterschiedlicher Methodik vorgenommene Berechnungen der Unternehmensberatungsgesellschaft WIBERA und der Samtgemeinde Lüchow ergeben. Haushaltsentlastend wirken sich im Fall der Neustrukturierung darüber hinaus voraussichtlich erhöhte Einnahmen von ca. 3 Mio. Euro jährlich aus dem kommunalen Finanzausgleich aus.

Das genannte Einsparpotenzial von rd. 17 Mio. Euro beruht in Höhe von 13,9 Mio. Euro (ca. 80 %) allein und unmittelbar auf dem möglichen und deshalb erforderlichen Abbau von 266 Stellen (bei 664 der Berechnung zugrunde liegenden Stellen insgesamt). Ein solcher erheblicher Personalabbau kann nur sukzessive erfolgen. Auch bei optimaler Ausnutzung und Inanspruchnahme von Altersteilzeit, Versetzungen in den einstweiligen Ruhestand und natürlicher Fluktuation wird sich der Stellenabbau nach einer Modellrechnung über acht Jahre hinziehen und sich zusätzlich in gewissem Umfang die Frage betriebsbedingter Kündigungen stellen. Aber auch ohne betriebsbedingte Kündigungen und Stellenabgänge durch natürliche Fluktuation würde sich das allein durch Personalabbau realisierbare Einsparpotential von 1,671 Mio. Euro im ersten Jahr nach der Reform auf 9,095 Mio. Euro im achten Jahr nach der Reform steigern.

Die Kosten der Umstrukturierung selbst, die von der neuen Samtgemeinde und den Mitgliedsgemeinden zu tragen sind, werden sich voraussichtlich auf rd. 1,850 Mio. Euro belaufen und in den ersten zwei Jahren nach der Reform anfallen.

Für das Land selbst entstehen keine finanziellen Lasten (s. hierzu auch unter Abschnitt X). Zahlungen aus der kommunalen Finanzausgleichsmasse (insbesondere die 30 Mio. Euro „Anschubfinanzierung“ und die haushaltsjährlich höheren Einnahmen aus dem kommunalen Finanzausgleich) sind für das Land kostenneutral. Der zusätzliche Verwaltungsaufwand, der beim Ministerium für Inneres und Sport durch die zukünftig unmittelbar gegenüber den Mitgliedsgemeinden wahrzunehmende Kommunalaufsicht entsteht, wird intern ausgeglichen.

VII. Ergebnis der Anhörung

1. Angehörte Stellen

Zu dem Gesetzentwurf erhielten die kommunalen Spitzenverbände Niedersachsens, der Verband kommunaler Unternehmen, der Wasserverbandstag Bremen, Niedersachsen, Sachsen-Anhalt, der Niedersächsische Sparkassen- und Giroverband, die Industrie- und Handelskammer Lüneburg-Wolfsburg, die Handwerkskammer Lüneburg-Stade, der Deutsche Gewerkschaftsbund und der Deutsche Beamtenbund Gelegenheit zur Stellungnahme. Angehört wurden alle von der Neugliederung betroffenen kommunalen Körperschaften, ferner die Landkreise Uelzen und Lüneburg und die Wasserbeschaffungsverbände (in der Rechtsform des Zweckverbandes oder des Wasserverbandes) Dannenberg-Hitzacker, Wendland und Hühbeck. Mit Ausnahme des Verbandes kommunaler

ler Unternehmen, der Handwerkskammer Lüneburg-Stade und des letztgenannten Wasserbeschaffungsverbandes sowie des Landkreises Lüneburg haben sich alle angesprochenen Stellen geäußert.

Soweit es in Stellungnahmen um fortgeführte Einzelregelungen des Gesetzentwurfs geht, wird hierauf in der Einzelbegründung eingegangen. An dieser Stelle folgen die allgemeinen Äußerungen, insbesondere die grundsätzlichen Bedenken und Forderungen, sowie einzelne, von den vorgesehenen Regelungen des Gesetzentwurfs unabhängige Vorschläge und Änderungswünsche, soweit diese nicht berücksichtigt worden sind.

2. Stellungnahmen von Verbänden

a) Kommunale Spitzenverbände

aa) Niedersächsischer Landkreistag (NLT)

Der NLT äußert zwar Verständnis für den im Gesetzentwurf vorgesehenen Lösungsweg, der auf die außergewöhnliche Lage des Raumes in der Nachbarschaft zu anderen Bundesländern und zu den beiden ebenfalls finanzschwachen Landkreisen Lüneburg und Uelzen reagiere, sieht ihn aber unter mehreren Gesichtspunkten als problematisch an. Die im Gutachten von Prof. Dr. Ipsen und des Gesetzgebungs- und Beratungsdienstes des Landtages geäußerten verfassungsrechtlichen Bedenken seien zwar möglicherweise formal ausgeräumt, durch die Vorbereitung und Ausführung der Beschlüsse der Mitgliedsgemeinden innerhalb der Samtgemeindeverwaltung würde die neue Samtgemeinde letztlich praktisch auch die politischen Entscheidungen der Mitgliedsgemeinden steuern können, sodass im Ergebnis die bestehenden Samtgemeinden in den faktisch weiter bestehenden Landkreis Lüchow-Dannenberg inkorporiert würden. Dies sei verfassungsrechtlich ebenso problematisch wie die teilweise Zuordnung örtlicher Aufgaben auf die überörtliche Ebene. Zweifel äußert der NLT auch an der Vereinbarkeit der vorgesehenen Aufgabenverteilung zwischen der Samtgemeinde und den Mitgliedsgemeinden mit den Grundsätzen gemeindlicher Selbstverwaltung. Eine Reform der Verwaltungsstruktur könne allein die Finanzprobleme nicht lösen, da die Strukturschwäche durch eine Organisationsreform ebenso wenig gelöst werden könne wie die allgemeinen finanziellen Probleme der kommunalen Gebietskörperschaften. Dazu wird auf den nach Ansicht des NLT unzureichenden Finanzausgleich, den überfälligen, aber ausstehenden Abbau von Aufgaben und Leistungsverpflichtungen und auf die Höhe der Kassenkredite von 4 055 Mio. Euro am 30. September 2005 verwiesen.

Der NLT wiederholt seine Forderung nach Einführung eines Flächenfaktors im kommunalen Finanzausgleich zur Minderung der Finanzprobleme gerade in strukturschwachen Gebieten, äußert ferner Zweifel an der Erreichbarkeit der Stelleneinsparziele und bezeichnet es als zu dem ursprünglichen Gesetzeskonzept des Niedersächsischen Finanzausgleichsgesetzes widersprüchlich, die kreisfreie Samtgemeinde an der für zentralörtliche Leistungen der mittleren und großen Städte konzipierten „Einwohnerveredelung“ (überproportionales Anwachsen der Schlüsselzuweisungen nach dem Niedersächsischen Gesetz über den Finanzausgleich bei einem Steigen in den Einwohnerklassen) teilhaben zu lassen.

bb) Niedersächsischer Städtetag (NST)

Der NST bezweifelt, dass das mit dem Gesetzentwurf verfolgte Konzept eine Lösung des auch anderenorts bestehenden Grundproblems von struktureller Finanzschwäche, schwacher Wirtschaftsstruktur und rückläufiger Bevölkerungszahl bei zunehmender Alterung der Bevölkerung bringen könne. Das Modell der Samtgemeinde habe sich in der Verwaltungspraxis nicht bewährt

und sollte durch den Gesetzentwurf nicht noch aufgewertet werden, weshalb der Begriff „Regionalgemeinde“ statt Samtgemeinde vorgeschlagen werde.

Gefordert wird, dass die zusätzlichen Versorgungslasten durch die Versetzung nicht mehr benötigter Beamtinnen und Beamter in den einstweiligen Ruhestand nicht der Solidargemeinschaft der Kommunen aufgebürdet werden, d. h. hier der Niedersächsischen Versorgungskasse.

Auch der NST wendet sich gegen die „Einwohnerveredelung“ im Finanzausgleich zugunsten der neuen Samtgemeinde und sieht es als sachgerecht an, für diese eine eigenständige Finanzierungsregelung zu treffen, da sonst die Mehreinnahmen der Samtgemeinde von 3 Mio. Euro jährlich aus Schlüsselzuweisungen durch die Gesamtheit der übrigen niedersächsischen Kommunen finanziert werde. Er wendet sich auch gegen die Finanzierung der in Aussicht genommenen Starthilfe von 30 Mio. Euro aus zurückbehaltenen oder nicht ausgezahlten Finanzmitteln der Strukturkonferenzen. Diese Mittel würden damit allen potentiellen Bedarfszuweisungsempfängern vorenthalten und die Neustrukturierung zu Lasten der meisten auf Schlüsselzuweisungen und Bedarfszuweisungen angewiesenen Kommunen gehen. Der NST fordert „nachdrücklich“ eine Finanzierung aus anderen Mitteln des Landeshaushalts.

cc) Niedersächsischer Städte- und Gemeindebund (NSGB)

Der NSGB erkennt zwar grundsätzlich die Notwendigkeit von Veränderungen an, vermisst aber eine gründliche und umfassende Prüfung und Darstellung aller zur Bewältigung der Problemlage denkbaren Lösungsansätze und deren Finanzfolgen. Er leitet die Notwendigkeit dazu auch aus dem Gutachten des Gesetzgebungs- und Beratungsdienstes des Niedersächsischen Landtages vom 6. September 2005 ab. Den verfassungsrechtlichen Aspekten sollte auch darüber hinaus unter Berücksichtigung des Gutachtens und des Aufsatzes des - für den NSGB tätigen - Kommunalverfassungsexperten Robert Thiele in „Die Niedersächsische Gemeinde“ 2005 S. 4, nachgegangen werden, weil sonst Verfahren vor dem Niedersächsischen Staatsgerichtshof drohten. Um den in dem Gutachten von Prof. Dr. Ipsen aufgezeigten Anforderungen aus dem so genannten Rastede-Urteil des Bundesverfassungsgerichts zu genügen, müsste der Erweiterung des Kataloges der Selbstverwaltungsaufgaben sämtlicher Mitgliedsgemeinden, deren Unabhängigkeit von der Einwohnerzahl gefordert wird, eine aufgabengerechte Finanzausstattung und die Gewährleistung der Organisations- und Personalhoheit zur Seite gestellt werden. Der NSGB wendet sich weiter gegen die Finanzierung der „Starthilfe“ für die neue Struktur aus eingesparten Mitteln der Bedarfszuweisungen und leitet daraus eine Benachteiligung anderer im gleichen Umfang Not leidender Städte, Gemeinden und Samtgemeinden ab. Ebenso wendet er sich gegen eine Anwendung der Einwohnerveredelung auf die neue Samtgemeinde, die er umso weniger als berechtigt ansieht, als diese ihre Leistungen gegenüber dem Angebot des heutigen Landkreises einschränken müsse. Er verweist auf seine grundsätzlichen Bedenken gegen das System der Einwohnerveredelung im Niedersächsischen Gesetz über den Finanzausgleich.

Gegenäußerung der Landesregierung:

Die Landesregierung begrüßt, dass alle drei kommunalen Spitzenverbände die Notwendigkeit von Strukturveränderungen im Raum Lüchow-Dannenberg grundsätzlich anerkennen. Zugleich stimmt sie mit dem NLT und dem NST darin überein, dass das mit dem Gesetzentwurf verfolgte Neustrukturierungskonzept für den Raum Lüchow-Dannenberg nicht geeignet ist, allein oder allgemein die - auch anderenorts bestehenden - Grundprobleme „von struktureller Finanzschwäche, schwacher Wirtschaftsstruktur, rückläufiger Bevölkerungszahl und Überalterung der Bevölkerung“ (Stellungnahme des NST) zu lösen. Dies ist aber erklärtermaßen auch nicht Ziel des Gesetzentwurfs. Des-

halb können die im Zusammenhang mit ihm von den kommunalen Spitzenverbänden allgemein erhobenen Forderungen, wie insbesondere die des NLT nach Einführung eines Flächenfaktors im kommunalen Finanzausgleich, oder getroffenen Feststellungen, wie die des NST, dass sich das Modell der Samtgemeinden in der Verwaltungspraxis nicht bewährt habe, nicht Gegenstand vertiefter Betrachtung im Rahmen dieses Gesetzesvorhabens sein. Ziel des Gesetzentwurfs ist es allein, durch eine auf die spezifischen Bedingungen des Raumes Lüchow-Dannenberg abgestellte Sonderorganisationsform die Effizienz der kommunalen Verwaltungsstrukturen in diesem Bereich wesentlich zu steigern und zugleich die Situation der kommunalen Haushalte grundlegend zu verbessern.

Entgegen der Annahme des NSGB sind die zu dem konkreten Neustrukturierungskonzept in Betracht kommenden Handlungsalternativen in der Begründung zum Gesetzentwurf genannt, bewertet und abgewogen worden. Deshalb kann insoweit auf die Begründung in Teil A Abschnitt V Nrn. 1 bis 4 verwiesen werden. Die Prüfung erfolgte unabhängig davon, dass Verfassungsrecht eine Berücksichtigung von möglichen Alternativlösungen nur dann verlangt, wenn die Alternative zur Erreichung der Ziele des Gesetzentwurfs „offensichtlich in gleicher Weise“ geeignet ist (s. Rechtsgutachten des Nds. STGH, Drs. 11/4750 S. 9).

In besonderer Weise verfassungsrechtlich geprüft wurde darüber hinaus auf der Grundlage des Gutachtens von Prof. Ipsen die in den §§ 5 und 6 des Gesetzentwurfs vorgegebene grundsätzliche Aufgabenverteilung zwischen der neuen Samtgemeinde und ihren Mitgliedsgemeinden. Auch insoweit kann hier deshalb auf die Begründung in Teil A Abschnitt V, vor Nummer 1, verwiesen werden. Die verfassungsrechtlichen Bedenken des NSGB und des NLT gegen den Inhalt der genannten Vorschriften werden von der Landesregierung nicht geteilt.

Gleiches gilt im Ergebnis für die mit den Vorgaben des § 8 des Gesetzentwurfs („Zusammenarbeit und Unterstützung“) indirekt verbundene Einschränkung der Personalhoheit der Mitgliedsgemeinden hinsichtlich der verwaltungsmäßigen Ausführung ihrer Aufgaben mit eigenem Personal, die vom NSGB in seiner Stellungnahme kritisiert wird. Die Einschränkung beruht auf der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts im so genannten Rastede-Urteil zu der Frage, unter welchen Voraussetzungen („unverhältnismäßiger Kostenanstieg“) eine Aufgabe mit relevantem örtlichen Charakter vom Gesetzgeber einem anderen Aufgabenträger als der Gemeinde zugewiesen werden darf (BVerwG vom 23. November 1988, E 79 S. 127 ff., S. 153). Was für den Aufgabenentzug in Gänze und die damit mittelbar verbundene Einschränkung der Personalhoheit der Gemeinden gilt, muss auch für die Frage der Verlagerung allein der Vollzugskompetenz der Gemeinde für bestimmte Aufgaben der richtige Maßstab sein.

Die Landesregierung teilt im Übrigen nicht die im Zusammenhang mit der Regelung des § 8 des Gesetzentwurfs vom NLT vertretene Auffassung, dass die neue Samtgemeinde über die Besorgung der Verwaltungsgeschäfte für die Mitgliedsgemeinden „damit letztlich praktisch auch die politischen Entscheidungen der Mitgliedsgemeinden steuern kann“. Die Mitgliedsgemeinden behalten auch in diesem Fall ihre uneingeschränkte Aufgabenverantwortung und Entscheidungsbefugnis. Für die Art und Weise der Erledigung ihrer Verwaltungsangelegenheiten können sie der Samtgemeinde grundsätzliche Vorgaben machen.

Besonders „nachdrücklich“ wenden sich NST und NSGB gegen die geplante Starthilfe des Landes für das Reformmodell in Höhe von 30 Mio. Euro aus Bedarfszuweisungsmitteln. Hierzu ist festzustellen, dass die Gewährung ei-

ner solchen Starthilfe zweckmäßig ist und keine Rechtsvorschrift, insbesondere nicht § 13 Abs. 1 NFAG, verletzt. Nach dieser Bestimmung kann das Innenministerium wegen einer außergewöhnlichen Lage Bedarfszuweisungen bewilligen. Eine solche außergewöhnliche Lage liegt hier bei den Gemeinden im Landkreis Lüchow-Dannenberg vor. Da die Bedarfszuweisungsmittel nach § 13 Abs. 2 NFAG im Landeshaushalt übertragbar sind, ist auch ein Zurückbehalten oder „Ansparen“ der Bedarfszuweisungsmittel mehrerer Haushaltsjahre möglich, um mit einem größeren Einmalbetrag eine ausreichende wirkungsvolle Hilfe gewähren zu können. Sinn und Zweck der Bedarfszuweisungsmittel ist es gerade, flexibel helfen zu können. Es bedarf daher auch keiner sondergesetzlichen Regelung für die Gewährung der Starthilfe. Die Berücksichtigung der Kassenkreditschulden der Mitgliedsgemeinden der Samtgemeinden bei der Gewährung der Starthilfe steht zudem im Zusammenhang mit der Verteilung der Restkassenkreditschulden nach § 9 Abs. 3 des Gesetzentwurfs und ist daher notwendig, um eine eindeutige Rechtsnachfolgeregelung zu treffen. Im Übrigen ist darauf hinzuweisen, dass das Land vor einigen Jahren in gleicher Weise den Kommunen des Oberharzes im Rahmen einer Strukturkonferenz mit einer besonderen Bedarfszuweisung geholfen hat.

Die spätere Anwendung des Gemeindegrößenansatzes nach § 5 NFAG auf die neue Samtgemeinde Lüchow-Dannenberg, die NST und NSGB ebenfalls kritisieren, beruht auf geltendem Recht und folgt nicht aus einer Vorschrift des Gesetzentwurfs. Es ist deshalb aus Sicht des NSGB auch folgerichtig, dass sich seine Einwände schon grundsätzlich gegen das System der Einwohnerveredelung im kommunalen Finanzausgleich richten. Dieses System ist in seiner Anwendung notwendig, pauschalierend und muss und kann nicht jedem besonders gelagerten Einzelfall durch eine Spezialregelung gerecht werden. Das gilt für das Sondermodell der neuen Samtgemeinde Lüchow-Dannenberg genauso, wie etwa für „landkreisähnlich“ strukturierte Städte (z. B. Salzgitter oder Neustadt am Rübenberge). Für die neue kreisfreie Samtgemeinde führt die Anwendung des § 5 NFAG zu „Mehreinnahmen“ von rd. 3 Mio. Euro zu Lasten der übrigen Gemeinden des Landes. Zugleich sind die Landkreise über die Kreisumlage hiervon negativ betroffen. Die finanziellen Auswirkungen für jede einzelne Kommune sind aber vernachlässigbar gering.

Der größte Teil des erwarteten Einsparpotenzials, das die beabsichtigte Umstrukturierung eröffnet, beruht auf Stelleneinsparungen (s. hierzu Begründung Teil A Abschnitt VI). Sollten in diesem Zusammenhang - was erforderlich erscheint - nicht mehr benötigte Beamte in den einstweiligen Ruhestand versetzt werden, so trägt die Niedersächsische Versorgungskasse nach derzeitiger Rechtslage die anfallenden Versorgungsbezüge ab dem vierten Jahr nach Eintritt des Beamten in den Ruhestand. Diese Rechtslage gegebenenfalls zu ändern, wie vom NLT zu diesem Gesetzentwurf angeregt, liegt nicht in der unmittelbaren Kompetenz des Landes, sondern aufgrund Satzungsautonomie in der Zuständigkeit der Versorgungskasse selbst.

b) Industrie- und Handelskammer Lüneburg-Wolfsburg

Nach Auffassung der IHK beeinträchtigt die vorgesehene Neugliederung die Belange der Wirtschaft nicht im wesentlichen Umfang; die erwarteten zusätzlichen Wegekosten durch die vorgesehene Verlagerung von Gemeindeaufgaben zum heutigen Kreissitz werden als nicht entscheidungserheblich angesehen. Die IHK erwartet, dass die die Wirtschaft betreffenden Verwaltungsverfahren durch die Neustrukturierung nicht verzögert werden.

c) Sparkassen- und Giroverband Niedersachsen

Der Sparkassen- und Giroverband verweist darauf, dass die Sparkasse des Landkreises Lüchow-Dannenberg zum 1. Januar 2006 mit der Sparkasse Uelzen fusioniert wird und der Landkreis bereits dem für diese Sparkasse bestehenden Sparkassenzweckverband beigetreten ist. Sparkassenrechtlich bestünden gegen die Neustrukturierung keine Bedenken, und die künftige Samtgemeinde könne auch Mitglied des Sparkassenzweckverbandes sein.

Stellungnahme der Landesregierung:

Die rechtliche Bewertung des Sparkassenverbandes entspricht der der Landesregierung.

d) Deutscher Beamtenbund (dbb), Landesbund Niedersachsen, durch Mitgliedsgewerkschaft KOMBA

In der Stellungnahme wird bestritten, dass die Gesetzesziele mit den im Entwurf enthaltenen Regelungen überhaupt erreicht werden können, vielmehr sei eine Verstärkung der strukturellen Probleme des Raumes zu befürchten.

Der dbb vermisst im Entwurf eine genaue Aufgaben- und Organisationsverteilung zwischen der Samtgemeinde und den Mitgliedsgemeinden, was den Beschäftigten der künftigen Samtgemeinde eine Abschätzung der Aufgaben und der einzelnen Arbeitsplatzinhalte nicht erlaube und sie Kompetenzproblemen aussetzt. Es sei ferner nicht absehbar, wie und in welchem Zeitraum die angestrebten Stelleneinsparungen erfolgen sollten und welche Berechnungsgrundlagen dem genannten Einsparvolumen zugrunde lägen. Bei Tarifbeschäftigten greife der Rationalisierungsschutz gegenüber betriebsbedingten Kündigungen.

Statt Einsparungen kämen auf die künftige Samtgemeinde personalwirtschaftliche Folgekosten zu, für deren Finanzierung die in Aussicht gestellte Anschubfinanzierung von 30 Mio. Euro bei weitem nicht ausreiche. Das Ziel der bürgernahen Versorgung erfordere die Übertragung von Verwaltungsaufgaben auf die einzelnen Mitgliedsgemeinden. Die in der Gesetzesbegründung erwähnten zusätzlichen Einsparungen von ca. 6 Mio. Euro jährlich aus der Verringerung von Leistungsangeboten von kommunalen Einrichtungen bedeuteten weiteren Attraktivitäts- und Kaufkraftverlust und würden den Abwanderungstrend in der Region fortsetzen. Bemängelt wird auch, dass die Möglichkeit einer Aufteilung des Landkreises Lüchow-Dannenberg auf die Landkreise Lüneburg und Uelzen nicht substantiiert in Betracht gezogen worden sei. Diese Aufteilung würde eine Eingliederung in funktionierende Verwaltungseinheiten bedeuten, während das angestrebte Modell das Risiko des Scheiterns berge. Dem dbb fehlen im Gesetzentwurf

- ein politisches Bekenntnis zum Ausschluss betriebsbedingter Kündigungen,
- die Vorgabe eines Personalüberleitungsvertrages, mit dem die Beschäftigten des Landkreises und der Mitgliedsgemeinden in den Dienst der kreisfreien Samtgemeinde übernommen würden,
- die Absicherung der Mitgliedschaft der kreisfreien Samtgemeinde im kommunalen Arbeitgeberverband Niedersachsen und damit die Sicherstellung der tarifrechtlichen Besitzstände,
- die Sicherung der Personalvertretungen und ihre rechtliche Ausgestaltung bei den Mitgliedsgemeinden.

Gegenäußerung der Landesregierung:

Die Stellungnahme des Deutschen Beamtenbunds (dbb) verkennt, dass die Zukunft des Raumes Lüchow-Dannenberg auf Dauer nicht von kommunalen Körperschaften gewährleistet werden kann, deren immens und weit überdurchschnittlich fortschreitende Verschuldung ihre zukünftige Leistungsfähigkeit zu einem be-

stimmten Zeitpunkt voraussichtlich nicht nur mindert sondern ausschließt. Die von dieser Perspektive schon heute ausgehende Bedrohung beeinträchtigt auch schon heute spürbar die „Attraktivität“ des Raumes für seine Einwohner und in wirtschaftlicher Hinsicht. Deshalb ist es zur Verbesserung der Zukunftschancen dieses Raumes dringend notwendig, die Effizienz der Kommunalverwaltungen zu steigern und das Leistungsangebot wieder an den finanziellen Möglichkeiten auszurichten.

Über Art und Weise sowie Umfang des hierzu insbesondere erforderlichen Personalabbaus sowie die Neuausrichtung des Leistungsangebotes entscheiden im Rahmen ihrer Organisations- und Personalhoheit zu allererst die zuständigen Organe der neuen Samtgemeinde und der Mitgliedsgemeinden. Das Gleiche gilt für die künftige innere Organisation und die Geschäftsverteilung einschließlich der Mitgliedschaft dieser Kommunen im Arbeitgeberverband und des Abschlusses von Tarifverträgen.

Hinsichtlich der Abwägung von Alternativen zur Neugliederung durch den Gesetzentwurf wird auf die Begründung Teil A Abschnitt V Nrn. 1 bis 4 verwiesen.

- e) Deutscher Gewerkschaftsbund (DGB), Bezirk Niedersachsen-Bremen-Sachsen-Anhalt

Der Gesetzentwurf wird grundsätzlich abgelehnt; der DGB verzichtet deshalb ebenso wie der dbb auf Vorschläge zu den einzelnen Bestimmungen.

Nach der Stellungnahme des DGB sei Lüchow-Dannenberg nur ein Beispiel dafür, dass sich die Situation der kommunalen Haushalte in den letzten Jahren drastisch verschlechtert habe. Die im Gesetzentwurf erwähnten Gutachten belegten, dass die Kommunalverwaltungen im Landkreis „äußerst effektiv aufgestellt“ seien. Eine Fusionsrendite werde daher nur durch einen Personalabbau und damit einhergehende Leistungseinschränkungen zu erzielen sein, was auf Kosten der Attraktivität der Gemeinwesen gehe und den Abwanderungsdruck vergrößere. Die politische Diskussion über die Neugliederung habe keine deutliche Mehrheit dafür ergeben und die Menschen im Landkreis gespalten.

Die mit dem Gesetzentwurf verfolgten Ziele seien nur zu erreichen, wenn ein neues Leitbild erarbeitet und eine landesweite neue Verwaltungs- und Gebietsreform auf den Weg gebracht werde. Unter Missachtung des Gleichheitssatzes und des Willkürverbots würden dem Landkreis die im so genannte Geiger-Gutachten für notwendig angesehenen Unterstützungszahlungen durch das Land verweigert. Die Landesregierung komme ihrer Verpflichtung zur ausreichenden Finanzausstattung der Kommunen nicht nach, vielmehr versuche sie, sich durch den Gesetzentwurf dieser Verpflichtung in Lüchow-Dannenberg zu entledigen. Der DGB setze sich für lebenswerte Städte und Regionen mit guten Lebens- und Arbeitsbedingungen für alle Menschen ein. Bis auf wenige freiwillige Aufgaben nähmen der Landkreis Lüchow-Dannenberg und seine Samtgemeinden nur noch Pflichtaufgaben wahr, sodass die vorgesehene Zusammenfassung nur in Servicebereichen Synergien und Ersparnisse erwarten lasse.

Auch der DGB sieht „verheerende“ Folgen durch den angestrebten Arbeitsplatzabbau, insbesondere für die wirtschaftliche Infrastruktur und die Bevölkerungsentwicklung, sodass die Strukturschwäche des Raums verschärft statt behoben würde. Er fordert eine attraktive regionale Entwicklungspolitik und deren materielle Unterstützung durch das Land. Die Finanzausgleichsfolgen der Reform für alle anderen Kommunen Niedersachsens sieht der DGB ebenfalls als nicht akzeptabel an.

Gegenäußerung der Landesregierung:

Wegen der Befürchtung, dass sich der Raum Lüchow-Dannenberg erst infolge der beabsichtigten Neugliederung besonders negativ entwickle, wird zunächst auf die vorstehende Gegenäußerung zur Stellungnahme des Deutschen Beamtenbunds (dbb) verwiesen.

Darüber hinaus wird die nicht weiter begründete Behauptung des Deutschen Gewerkschaftsbundes (DGB) zurückgewiesen, das Land habe den Bereich Lüchow-Dannenberg entgegen dem so genannten Geiger-Gutachten in der Vergangenheit nicht ausreichend finanziell unterstützt. Das Gegenteil ist der Fall und ergibt sich aus den Ausführungen zum Gesetzentwurf in der Begründung Teil A Abschnitt IV Nummern 1 und 2.

- f) Wasserverbandstag e.V. Bremen, Niedersachsen, Sachsen-Anhalt

Die Stellungnahme beschränkt sich auf einen in der Einzelbegründung wiedergegebenen Änderungsvorschlag.

3. Stellungnahmen einzelner Körperschaften

- a) Landkreis Lüchow-Dannenberg

Der Kreistag hat sich in seiner Sitzung am 23. November 2005 mit der Strukturreform befasst und dabei u. a. zu dem Anhörungsentwurf Stellung bezogen. Darin wird weitgehend auf einen Beschluss vom 26. April 2005 verwiesen, in dem bereits Forderungen zu einem Neustrukturierungsgesetz enthalten waren. Dort sind Voraussetzungen für die Unterstützung der Bildung einer kreisweiten Samtgemeinde genannt, allerdings in erster Linie für die Zustimmung zu dem Gesetzesvorhaben als Ganzes und nicht zu seinen Inhalten. Zu diesen Voraussetzungen gehören u. a. eine verbindliche Zusage des Landes über eine Ablösung von Kassenkrediten der jetzigen Samtgemeinden, zusätzliche Einnahmen nach dem Niedersächsischen Finanzausgleichsgesetz (NFAG) von jährlich 3 Mio. Euro, eine weitere Unterstützung des Reform- und Konsolidierungsprozesses bei Vorliegen der Voraussetzungen durch Bedarfszuweisungen des Landes, keine Veränderungen im Bestand der Mitgliedsgemeinden gegen deren Willen, ein Personalabbau unter Übernahme der Bedingungen für den Personalabbau im Rahmen der Verwaltungsmodernisierung des Landes, d. h. unter Verzicht auf betriebsbedingte Kündigungen, und eine Aufnahme der kreisfreien Samtgemeinde in das inzwischen so bezeichnete Modellkommunen-Gesetz. Alle diese Voraussetzungen sind allerdings nicht Gegenstand der gesetzlichen Regelungen dieses Entwurfs und können auch unabhängig davon erfüllt werden, soweit davon angesprochen durch das Land.

Zusätzlich wird in einem angenommenen Antrag der Fraktionen von CDU, der Unabhängigen Wählergemeinschaft und des Bündnisses 90/Die Grünen eine Klärung der Personalausstattung der Mitgliedsgemeinden für ihre eigenen Aufgaben mit der Möglichkeit eigener Stellenpläne der Mitgliedsgemeinden sowie in dem Gesetzentwurf eine Gleichstellung von Gemeinden mit nachhaltig gesicherter finanzieller Leistungsfähigkeit mit solchen einer Einwohnerzahl von wenigstens 3 000 gefordert.

Gegenäußerung der Landesregierung:

Zu Änderungen des Gesetzentwurfs geben die allgemeinen Forderungen des Kreistages, soweit sie überhaupt an das Land gerichtet sind, keinen Anlass. Das Modellkommunen-Gesetz wurde vom Niedersächsischen Landtag am 7. Dezember 2005 auf der Basis eines Entwurfs der CDU/FDP-Fraktionen verabschiedet, ohne dass die künftige Samtgemeinde Lüchow-Dannenberg darin überhaupt hätte berücksichtigt werden können. Eine Ergänzung des Gesetzes innerhalb dieses Gesetzentwurfs schlägt die Landesregierung ebenfalls nicht vor. Die Auswahl der Modellkommunen erfolgte anhand von Kriterien, die der Landkreis Lüchow-

Dannenberg nicht erfüllt. Die neue Samtgemeinde sollte schon deshalb nicht Modellkommune werden, weil dies nur bei einem Teil der Regelungen überhaupt einen Sinn ergäbe, z. B. bei der Befreiung von materiellrechtlichen Vorgaben. Weitere Vorschriften des Modellkommunen-Gesetzes auf die künftige Samtgemeinde anzuwenden, wäre entweder gar nicht möglich (Zuständigkeitsverlagerungen von der Kreis- auf die Gemeindeebene und umgekehrt) oder eher belastend, z. B. die Verkürzung von Fristen für Verwaltungsverfahren in einer Phase der Neuorganisation der Kommunalverwaltung und nach Änderungen in der Aufsicht. Die Landesregierung geht davon aus, dass der Kreistag in frühzeitiger und vollständiger Kenntnis dieser Umstände die Forderung nach Einbeziehung in das Modellkommunen-Gesetz nicht beschlossen hätte.

b) Stellungnahmen der Samtgemeinden und ihrer Mitgliedsgemeinden

Die Samtgemeinden sind mit ihren Mitgliedsgemeinden, obwohl diese für die Anhörung gezielt angeschrieben worden waren, jeweils zu einer gänzlich oder zumindest weitgehend gleichen Stellungnahme gelangt. Diese Stellungnahmen unterscheiden sich allerdings deutlich. Die südlichen gelegenen Samtgemeinden (Clenze, Lüchow) und ihre Mitgliedsgemeinden befürworten die Neustrukturierung und fordern lediglich Änderungen einzelner Regelungen (hierzu wird auf die Einzelbegründung verwiesen). Allerdings stellen sie auch Begleitforderungen an das Land und den Landkreis Lüchow-Dannenberg sowie die künftige Samtgemeinde. So fordert die Samtgemeinde Clenze gemeinsam mit mehreren ihrer Mitgliedsgemeinden die Einrichtung von dezentralen Bürgerbüros der Samtgemeinde

Die Samtgemeinde Gartow schlägt ebenfalls Einzeländerungen vor, behält sich aber eine Ablehnung des Gesetzesvorhabens nach verfassungsrechtlicher Prüfung noch vor und fordert eine Berücksichtigung der Samtgemeinde in dem Modellkommunen-Gesetz. Die Mitgliedsgemeinden folgen ihr ganz überwiegend bei den Einzeländerungen, lediglich die Gemeinde Prezelle und die Stadt Schnackenburg bleiben bei ihrer Ablehnung der kreisfreien Samtgemeinde.

Gegenäußerung der Landesregierung:

Die an das Land gerichteten Begleitforderungen sollen mit Ausnahme der Aufnahme Lüchow-Dannenburgs in das Modellkommunen-Gesetz (s. oben unter Buchstabe a) erfüllt werden.

Die Samtgemeinden Dannenberg und Hitzacker haben gemeinsam mit allen ihren Mitgliedsgemeinden ein Rechtsanwaltsbüro mit ihrer Vertretung im Gesetzgebungsverfahren beauftragt. In dem von diesem erstellten Schriftsatz werden das Gesetzesvorhaben und die Bildung der kreisfreien Samtgemeinde entschieden abgelehnt und auch Einzelregelungen, auf die die Einzelbegründung eingeht, angegriffen.

Die Stellungnahme sieht Fehler bei der Anhörung der betroffenen Kommunen ebenso wie bei der Anhörung der Bevölkerung insbesondere wegen der kurzen Fristen, bei der Anhörung der Bevölkerung auch wegen der fehlenden Abgrenzung zu der Abstimmung über die Errichtung der kreisfreien Samtgemeinde, die als verfassungsrechtlich gar nicht zulässig erachtet und zudem durch eine „euphemistische“ Fragestellung als „tendenziös beeinflusst“ angesehen wird. Mit der Durchführung der Anhörung habe der Landrat des Landkreises Lüchow-Dannenberg als unmittelbar Betroffener auch gar nicht beauftragt werden dürfen.

Die Stellungnahme rügt weiter in umfangreicher Weise eine materielle Verfassungswidrigkeit des Modells der kreisfreien Samtgemeinde. Der Gesetzentwurf halte den durch die Verfassungsrechtsprechung und durch das Gutachten des Niedersächsischen Staatsgerichtshofs vom 13. Dezember 1979 vorgegebenen Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers nicht ein. Gebietsänderungen, durch die die Ebene der Gemeinden mit der der Landkreise verschmolzen würde, sehe die

Verfassung gar nicht vor, diese gehe vielmehr von einer Formentypik aus, die auch einer Gesetzgebung Grenzen setze. Durch die Verschmelzung der Gemeinde- mit der Landkreisebene falle die Bildung der kreisfreien Samtgemeinde nicht unter die nach Artikel 59 Abs. 3 der Niedersächsischen Verfassung aus Gründen des öffentlichen Wohls zulässigen Gebietsänderungen.

Verfassungswidrig sei die Neuregelung auch deshalb, weil sie die angestrebten Ziele nicht erreichen könne, nämlich die im Gesetzentwurf genannte Wiederherstellung der Leistungsfähigkeit der Kommunalverwaltung zur Eröffnung langfristiger Entwicklungsperspektiven für den Raum Lüchow-Dannenberg. Von den im Gesetzentwurf genannten Ursachen der Haushaltssituation beseitigten die vorgesehenen Regelungen keine einzige, es würden vielmehr nur Entscheidungsebenen zusammengeführt. Für den Landkreis Lüchow-Dannenberg sei nach allen bisher eingeholten Gutachten, angefangen vom Gutachten der Sachverständigenkommission für die Verwaltungs- und Gebietsreform vom März 1969, auf Dauer ein staatlicher Nachteilsausgleich erforderlich. Die Sonderorganisationsform werde Lüchow-Dannenberg isolieren und bei weiter sinkender Bevölkerungszahl schon bald eine neuere Form notwendig machen, da die kreisfreie Samtgemeinde ebenso wenig wie ein Landkreis dieser Größenordnung lebensfähig sei. Selbst bei der vorgesehenen Finanzhilfe des Landes und unterstellten Einsparungen in der Verwaltung in Höhe von 17 Mio. Euro jährlich wäre die Sonderorganisationsform nicht geeignet, die kommunale Haushaltssituation nachhaltig zu verbessern, schon weil die finanziellen Altlasten des Landkreises auf die neue Samtgemeinde übergingen, ebenso wie der gesamte Personalkörper des Landkreises. Für eine nachhaltige Sanierung müsste das Land die kreisfreie Samtgemeinde nach dem Verfahren der Strukturreform der Deutschen Bundesbahn von finanziellen Altlasten umfassend freistellen, und selbst dann bliebe das Grundproblem des Raumes, die extreme allgemeine Strukturschwäche.

Die Stellungnahme kritisiert weiter die kreisfreie Samtgemeinde als weder system- noch leitbildgerecht, wobei Ersteres aus der Einmaligkeit, das Letztere aus der Zahl von 27 Mitgliedsgemeinden hergeleitet wird, während das Leitbild der Gemeindereform der 70er Jahre maximal 10 Mitgliedsgemeinden in Samtgemeinden vorsah. Auch bei einem - rechtlich grundsätzlich für möglich gehaltenen - Abweichen von einem Leitbild im Rahmen einer singulären Gebietsreformmaßnahme sei die Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers nicht schrankenlos. Vielmehr müssten „unverrückbare Verfassungsprinzipien“ beachtet werden, zu denen die Gewährleistung örtlicher Verbundenheit gehöre, wobei die Stellungnahme als Maßstab die Größe einer kreisfreien Stadt annimmt. Nach der in § 72 NGO geregelten Verteilung der Kompetenzen zwischen Samtgemeinde und Mitgliedsgemeinden bliebe der Mitgliedsgemeinde nur ein geringer Umfang von Selbstverwaltungsaufgaben des eigenen Wirkungskreises. Die im Gesetzentwurf vorgesehene Übertragung bestimmter zusätzlicher Selbstverwaltungsaufgaben auf Mitgliedsgemeinden ändere daran nichts, weil diesen die zur eigenen Wahrnehmung erforderlichen finanziellen personellen Ressourcen nicht zur Verfügung stünden, insbesondere nicht eine eigene Verwaltung. Mit dem Ziel der Schaffung kostengünstiger Verwaltungsstrukturen sei es auch nicht zu vereinbaren, bei den Mitgliedsgemeinden die notwendige Verwaltung zu schaffen. Die Samtgemeinde Lüchow-Dannenberg könne dagegen schon wegen ihrer Größe nicht entsprechend dem Gutachten des Staatsgerichtshofs in ihrer Tätigkeit alle Gebiete gleichmäßig erfassen und betreuen.

Die Stellungnahme verneint weiter entgegen dem Gutachten von Prof. Dr. Ipsen die Zulässigkeit der Sonderorganisationsform als „Gegenstand experimenteller Gesetzgebung“. Bestands- und Vertrauensschutz erlaubten eine experimentelle Auflösung eines Landkreises und seiner Samtgemeinden nicht. Es bestehe auch keine Absicht des Landes, bei Gelingen des Projekts weitere Reformmaßnahmen dieser Art durchzuführen.

Ausführlich befasst sich die Stellungnahme dann mit der angestrebten Einsparung von Personal- und Sachkosten als Rechtfertigung für die Leitbildabweichung. Das zugrunde gelegte Einsparpotential von 17 Mio. Euro beruhe auf unzutreffenden, nicht verifizierbaren Annahmen, die die tatsächlichen Realisierungsmöglichkeiten und die weiter zu erwartende negative Entwicklung des Landkreises außer Acht ließen sowie Ersparnisse durch Verringerungen des Leistungsangebots bis hin zur Schließung kommunaler Einrichtungen einschlossen, die aber nicht von der Neustrukturierung der Kommunalverwaltung abhingen.

Weiter greife die Neustrukturierung in den Vertrauens- und Bestandsschutz ein, den die Samtgemeinden Dannenberg und Hitzacker als Ergebnis der zurückliegenden Gemeindereform hätten und die auch die Mitgliedsgemeinden gegen die Belastung durch die künftige Samtgemeindeumlage einwenden könnten, weil auf sie mit der künftigen Samtgemeindeumlage auch die Altlasten und die Personalausgaben des jetzigen Landkreises verlagert würden.

Die gesetzgeberische Entscheidung bedürfe darüber hinaus eines ordnungsgemäß ermittelten Sachverhalts, insbesondere dürften keine unzutreffenden oder nur unzureichend oder unvollständig ermittelten Tatsachen zugrunde gelegt werden. Die Stellungnahme fordert eine belastbare Prognose darüber, wann und wie eine Verbesserung der Finanzsituation erreicht werden soll, durch die die Finanzautonomie der künftigen Samtgemeinde und ihrer Mitgliedsgemeinden wieder hergestellt wäre. Der Gesetzentwurf gehe selbst davon aus, dass allein mit den höheren Schlüsselzuweisungen und der einmaligen Landeszuwendung dieses Ziel nicht erreichbar sei.

Sodann wird in der Stellungnahme die Erreichung des Einsparpotentials in Frage gestellt, u. a. mit dem Fehlen eines Organisationsmodells der künftigen Kommunalverwaltung und einer Entscheidung über dezentrale, ortsnahe Verwaltungsstellen.

Schließlich wird die Verfassungswidrigkeit des Gesetzentwurfs auch aus einer unzulänglichen Alternativprüfung hergeleitet. Weitere Alternativen, z. B. durch die Kombination der im Gesetzentwurf betrachteten Alternativen, werden ins Gespräch gebracht. So könne die Bereitschaft der Nachbarkreise zur Aufnahme des Kreisgebiets oder einzelner Teile davon durch Finanzleistungen, wie sie jetzt als Starthilfe für die neue Samtgemeinde gedacht sind, gefördert werden. Umfassend wird geltend gemacht, dass die im Gesetzentwurf vorgesehene Sonderorganisationsform verfassungsrechtlich nicht zulässig sei, weil Gründe des Gemeinwohls, die die Neugliederung rechtfertigten, nicht nachgewiesen seien, und dass es für die gesetzgeberische Abwägung an einer ausreichenden Sachverhaltsermittlung fehle.

Gegenäußerung der Landesregierung:

Der Vorwurf, die Landesregierung habe die Bevölkerung und die Kommunen zu dem Neugliederungsvorhaben verfahrensfehlerhaft angehört, geht fehl. Im gesamten Anhörungsverfahren wurde ausdrücklich und deutlich zwischen der Anhörung aller Einwohner des Landkreises Lüchow-Dannenberg nach Artikel 59 Abs. 3 der Niedersächsischen Verfassung in Verbindung mit § 14 Abs. 4 Satz 2 NLO und der Herbeiführung eines Votums der kommunalwahlberechtigten Bürger durch die Abgabe vorbereiteter Stimmzettel unterschieden. Genau so wenig war es verfassungsrechtlich oder sonst unzulässig, den Landkreis Lüchow-Dannenberg mit der Anhörung der Bevölkerung und der Einholung des Bürgervotums zu beauftragen. In beiden Fällen hat der Landkreis ersichtlich „nur“ Verwaltungshilfe geleistet, ohne aus dieser Funktion heraus Stellungnahmen oder Voten inhaltlich beeinflussen zu können.

Die Unterrichtung aller Einwohner des Landkreises Lüchow-Dannenberg über die Möglichkeit, Einwände gegen das Neugliederungsvorhaben und den diesbezüglichen Gesetzentwurf bis spätestens Montag, den 7. November 2006, zu erheben,

erfolgte am Mittwoch, den 26. Oktober, durch ortsübliche Bekanntmachung durch den Landkreis. Die durch diese Terminlage bedingte, relativ kurze Anhörungsfrist trägt dem Umstand Rechnung, dass der Gesetzentwurf zweckmäßigerweise bereits zum Beginn der neuen Kommunalwahlperiode am 1. November 2006 in Kraft treten und hinsichtlich der notwendigen Wahlen zu den neuen Organen vorweg umgesetzt sein soll. Dennoch war die Anhörungsfrist von fast zwei Wochen, für deren Dauer es keine konkrete rechtliche Vorgabe gibt, nicht zweckwidrig oder sonst unzulässig kurz. Zu berücksichtigen ist insoweit auch, dass in der örtlichen Tageszeitung und durch viele andere öffentliche Aktivitäten schon Wochen vorher auf genau diesen Anhörungszeitraum hingewiesen worden ist und es sich bei der Fristsetzung 7. November im rechtlichen Sinne nicht um eine Ausschlussfrist handelt.

Das Votum der Bürger zur beabsichtigten Neugliederung wurde parallel zur Anhörung, aber verfahrensmäßig deutlich getrennt von diesem eingeholt. Teilnahmechein und Stimmzettel wurden jedem Bürger im Landkreis Lüchow-Dannenberg mit entsprechenden Erläuterungen zu diesem Verfahren ins Haus gesandt. Den Bürgern war bekannt, dass das Ergebnis des Votums die Landesregierung in ihrer Entscheidung über die Gesetzesinitiative nicht rechtlich bindet und das Votum deshalb kein verfassungsrechtlich in irgendeiner Form relevantes Plebiszit darstellt. Unabhängig davon hat die Landesregierung keinen Zweifel daran aufkommen lassen, dass der Ausgang der Abstimmung und damit der erkennbare Grad der Unterstützung, den das Vorhaben von der Bevölkerung erhält, für sie im weiteren Verfahren politisch maßgeblich seien. Dem kann letztlich auch nicht entgegengehalten werden, dass die Abstimmungsfrage „tendenziös formuliert“ war und die Information der Bevölkerung insgesamt unzureichend gewesen sei. Die diesbezüglichen öffentlichen Informationen, Meinungsäußerungen und (häufig kontroversen) Diskussionen begannen bereits vor inzwischen fast drei Jahren und haben im Abstimmungszeitraum und den Wochen davor eine besondere Intensität erreicht.

Soweit in der Stellungnahme für die Samtgemeinden Dannenberg und Hitzacker in allgemeiner Weise auch die materielle Verfassungswidrigkeit des Gesetzentwurfs gerügt wird, insbesondere, weil die Formentypik für die Landkreisebene abschließend und die neue Samtgemeinde nicht system- und leitbildgerecht sei, die Ausstattung der Mitgliedsgemeinden mit Selbstverwaltungsaufgaben nicht ausreiche, Neugliederungsalternativen nicht umfassend geprüft seien und die Samtgemeinden Dannenberg und Hitzacker Vertrauens- und Bestandsschutz genießen, wird seitens der Landesregierung auf die insbesondere in der Begründung zum Gesetzentwurf Begründung Teil A Abschnitt V dargelegten Ausführungen verwiesen. Die Auffassung, dass der Gesetzentwurf in diesen (oder anderen) Punkten verfassungswidrig sei, wird von der Landesregierung nicht geteilt.

Der Stellungnahme der Samtgemeinden Dannenberg und Hitzacker ist darüber hinaus insoweit ausdrücklich zu widersprechen, als der Gesetzentwurf zur kommunalen Neugliederung im Raum Lüchow-Dannenberg schließlich (auch) deshalb gegen die Verfassung verstoße, weil das mit ihm verfolgte Einsparpotential unzureichend ermittelt sei, auf unzutreffenden, nicht verifizierbaren Annahmen beruhe und - selbst wenn man ein Einsparpotential in Höhe von 17 Mio. Euro unterstelle - verfassungsrechtlich zur Rechtfertigung der Neugliederung nicht ausreichend sei. Diese Ausführungen übersehen, dass die haushaltswirtschaftlichen Probleme und die möglichen Wege zur Verbesserung der Situation im Raum Lüchow-Dannenberg seit dem Jahr 2000 allein Gegenstand von vier umfassenden gutachtlichen Untersuchungen kompetenter Stellen außerhalb der öffentlichen Verwaltungen gewesen sind (Gutachten der Diekwisch Consulting vom April 2000, Gutachten des Niedersächsischen Institutes für Wirtschaftsforschung vom März 2003 und vom Dezember 2003 sowie Gutachten der Unternehmensberatung Wibera vom September 2003 mit späteren Erweiterungen). Diese Untersuchungen sind ausgewertet worden und bilden den Grundsachverhalt für die beabsichtigte Neugliederung.

zung. Zum Einsparpotential und den Möglichkeiten zu seiner Realisierung hat eine umfangreiche (verwaltungsinterne) Gesetzesfolgenabschätzung stattgefunden. Diese ist zu dem Ergebnis gekommen, dass ein Einsparpotenzial in Höhe von rd. 17. Mio. Euro und dessen sukzessive Realisierung über einen Zeitraum von acht Jahren realistisch ist. Weitere wesentliche Ergebnisse zu dieser Gesetzesfolgenabschätzung sind aus der Begründung zum Gesetzentwurf, Teil A Abschnitt VI, ersichtlich, worauf verwiesen wird. Das realisierbare Einsparvolumen beläuft sich damit zugleich auf fast 15 % der momentanen Einnahmen aller kommunalen Haushalte im Bereich Lüchow-Dannenberg. Dies ist eine Größenordnung, die die Erreichbarkeit des Neugliederungsziels „grundlegende Verbesserung der Situation der kommunalen Haushalte“ belegt und auch in verfassungsrechtlicher Hinsicht von Gewicht ist.

4. Weitere Einzelstellungennahmen

a) Landkreis Uelzen

Der Landkreis Uelzen ist der Haltung der Landesregierung, eine Eingliederung des Landkreises Lüchow-Dannenberg ganz oder in Teilen in einen der oder in beide Nachbarlandkreise nicht vorzuschlagen, im Ergebnis wie in der Begründung beigetreten. Er hat zusätzlich darauf hingewiesen, dass sich die finanziellen Folgen einer solchen Eingliederung nicht auf die Übernahme von Schulden beschränken würden, sondern selbst bei einem darauf gerichteten Ausgleich zur Aufrechterhaltung eines Mindeststandards kommunaler Leistungen der Kreisebene dauerhaft höhere Kosten als in Nachbarlandkreisen entstünden. Er hat seine Auffassung wiederholt, dass im Finanzausgleich eine Berücksichtigung der Fläche angemessen und verfassungsrechtlich geboten sei.

Daneben rügt auch der Landkreis Uelzen die nach den bestehenden Regelungen des Niedersächsischen Gesetzes über den Finanzausgleich mit der Samtgemeindebildung eintretende Einwohnerveredelung als ungerechtfertigt (vgl. dazu Nummer 2 Buchst. a).

b) Wasserverband Dannenberg-Hitzacker

Der Wasserverband Dannenberg-Hitzacker ist ein multifunktionaler Zweckverband der Samtgemeinden Dannenberg und Hitzacker und als solcher wegen der Auswirkungen des Gesetzes auf seine Aufgabenstellung und Aufgabenerfüllung beteiligt worden, insbesondere wegen der Aufgabe der Wasserversorgung. Er hat sich jedoch auch über seine eigentliche Betroffenheit hinaus geäußert und im allgemeinen Teil der Stellungnahme mit der Begründung einer vergleichbaren Finanzsituation bei einer Vielzahl von Kommunen eine singuläre Lösung nur für Lüchow-Dannenberg abgelehnt. Die vorgesehene Kommunalstruktur würde einer späteren Zusammenlegung mit den Landkreisen Uelzen und Lüneburg entgegenstehen und sei auch nicht durch die Niedersächsische Verfassung gedeckt. Die Kreisfreiheit für den Zusammenschluss wird als willkürlich schon im Vergleich zu größeren Städten mit zentraler Besiedlung ohne Kreisfreiheit bezeichnet.

c) Wasser-Verband-Wendland

Der Verband übersandte ein von ihm erstelltes „Arbeitspapier für eine zukunftsfähige Trinkwasserversorgung und Abwasserbeseitigung im Landkreis Lüchow-Dannenberg“, in dem zur Erhaltung der kommunalen Aufgabenträgerschaft letztlich ein kreisweiter Verband für die Trinkwasserversorgung und die Abwasserbeseitigung vorgeschlagen wird.

Gegenäußerung der Landesregierung:

Die Landesregierung sieht die Finanzsituation der Kommunen im Landkreis Lüchow-Dannenberg als wesentlich prekärer an als in anderen Landesteilen. Die Kreisangehörigkeit mancher bevölkerungsstärkerer Städte beruht nicht auf einer

Bewertung der Verwaltungskraft, sondern auf Verflechtungen mit dem Umland, die eine Vereinigung beider Bereiche in einer Verwaltungseinheit auch mit Blick auf die Wirtschaftlichkeit kommunaler Einrichtungen überörtlichen Charakters begründen. Die Kreisfreiheit soll bei dem Sonderorganisationsmodell zudem nicht wie bei den meisten Großstädten der getrennten Verwaltung von der eines weiteren Umlandes dienen, sondern gerade der Zusammenfassung der kommunalen Verwaltungen.

Die perspektivischen Überlegungen des Wasser-Verbandes-Wendland haben keinen Einfluss auf den Gesetzesinhalt, der die bestehenden Aufgabenträgerschaften zugrunde legen muss. Ein Zwangsverband dürfte nicht gewollt sein und kommt für die Landesregierung auch nicht in Betracht.

5. Anhörung der Bevölkerung

In entsprechender Anwendung des Artikels 59 Abs. 3 der Niedersächsischen Verfassung - die Auflösung des Landkreises Lüchow-Dannenberg wird als Änderung des Kreisgebietes betrachtet - ist zu der Neugliederung die Bevölkerung des Landkreises Lüchow-Dannenberg gehört worden. Dazu ist in der Elbe-Jeetzel-Zeitung am 26. Oktober 2005 eine amtliche Bekanntmachung des Landrates des Landkreises Lüchow-Dannenberg erschienen, in der unter Nennung der Gesetzgebungsabsicht der Landesregierung die Einwohner auf die Möglichkeit hingewiesen wurden, bis zum 7. November 2005 Anregungen und Bedenken schriftlich oder durch E-Mail vorzubringen. In der Bekanntmachung waren ferner nähere Angaben über die Möglichkeit der Einsicht in den Anhörungsentwurf bei den Samtgemeindeverwaltungen und bei der Kreisverwaltung sowie auf der Homepage des Ministeriums für Inneres und Sport im Internet enthalten.

Es sind 22 schriftliche Äußerungen beim Ministerium für Inneres und Sport eingegangen. Soweit sie lediglich Fragen enthielten, wurden sie beantwortet. Die ganz überwiegend vorgebrachten Bedenken richten sich gegen eine unzureichende Berücksichtigung von Alternativen, namentlich der Möglichkeit der alleinigen Auflösung des Landkreises, die Schaffung von zwei Gemeindeklassen nach Größenordnungen, die Bürgerferne der künftigen Gemeindeverwaltung einschließlich der Probleme der verkehrsmäßigen Erreichbarkeit insbesondere für Bewohner peripherer Ortschaften, ferner gegen die Regelungen über die Verteilung von Restschulden der heute bestehenden Samtgemeinden und zum Teil auch gegen das Anhörungsverfahren selbst, z. B. wird eine mangelnde Unterrichtung der Bürger über die Inhalte des Anhörungsentwurfs gerügt. Eine Reihe von Einsendern hat die erweiterten Einsparungen als nicht belegt und nicht erreichbar bezeichnet, vereinzelt werden auch verfassungsrechtliche Zweifel an der Zulässigkeit des Vorhabens unter Bezugnahme auf die verschiedenen o. a. Gutachten geäußert. Ebenso wird bezweifelt, dass die angekündigten Aufgabenübertragungen auf die Mitgliedsgemeinden realisiert werden, weil sie durch Größenordnungsvorgaben für die meisten Gemeinden von der Aufgabe der Selbständigkeit abhängig gemacht würden. Eine Reihe von Einsendern fordert eine landesweite Reform der Kreisebene oder sieht diese auch im Fall der Samtgemeindebildung für die weitere Zukunft voraus. Als Alternative wird in mehreren Zuschriften die Aufteilung des Landkreises unter Eingliederung in Nachbarkreise angeregt. Mit der vorgeschlagenen Lösung können sich nach Ansicht einzelner Einsender die finanziellen Probleme nicht lösen lassen, insbesondere wenn zur Gewährleistung eines ortsnahen Dienstleistungsangebots Bürgerbüros an den jetzigen Standorten der Samtgemeinden eingerichtet würden. Andere Befürchtungen gehen dahin, dass der angestrebte Zusammenschluss von Mitgliedsgemeinden zu einem Rückgang der Unterstützung der Kommunalangelegenheiten durch die Bevölkerung führen wird. Es wird argumentiert, gerade in den kleineren Gemeinden sei heute ein großer Teil der Bevölkerung ehrenamtlich tätig, in einem wesentlich höheren Anteil als in den größeren Städten.

Zustimmung zu den Gesetzesregelungen ist in den schriftlichen Äußerungen kaum zu finden. Anlass zu Änderungen des Gesetzentwurfs sieht die Landesregierung in den Äußerungen nicht. Soweit sie sich mit Äußerungen der angehörten Stellen decken, wird

auf die jeweilige Gegenäußerung verwiesen. Einer Entfremdung der Bevölkerung kann mit ortsnahen Dienstleistungsangeboten der künftigen Samtgemeinde vorgebeugt werden, von denen die Landesregierung ausgeht. Das Interesse an Angelegenheiten der Mitgliedsgemeinden dürfte eher steigen, wenn deren Bedeutung durch zusätzliche Verantwortlichkeiten wächst. Daran dürften auch erwartete und gewollte einzelne Gemeindezusammenschlüsse nichts ändern.

Ein anderes Meinungsbild vermittelt die Abstimmung im Rahmen der Befragung der kommunalwahlberechtigten Bevölkerung über die Neugliederung des Raumes Lüchow-Dannenberg, die das Ministerium für Inneres und Sport veranlasst hat. Dazu sind alle Einwohner des Landkreises Lüchow-Dannenberg über 16 Jahre (42 729) angeschrieben worden. Die Abstimmung ist in Anlehnung an die Vorschriften über Briefwahlen in schriftlicher Form vorgenommen worden. Die Anhörungsfrage lautete: „Stimmen Sie der Vereinigung des Landkreises Lüchow-Dannenberg mit den Samtgemeinden Clenze, Dannenberg (Elbe), Gartow, Hitzacker (Elbe) und Lüchow zu einer kreisfreien Samtgemeinde Lüchow-Dannenberg und der beabsichtigten Erweiterung der Aufgaben der Mitgliedsgemeinden zu?“ Sie war auf Stimmzetteln ohne Namensnennung durch Ankreuzen eines „Ja“- oder „Nein“-Feldes zu beantworten. Die Auswertung der zurückgesandten Stimmzettel erfolgte unter Wahrung der Anonymität durch einen neutral besetzten Vorstand beim Landkreis Lüchow-Dannenberg und hatte folgendes vom Landrat öffentlich festgestelltes Ergebnis:

Abstimmende	24 545 (57,4 %)
gültige Stimmen	24 470 (99,7 %)
davon entfielen auf „ja“	13 040 (53,29 %)
auf „nein“	11 441 (46,71 %).

Damit hat sich eine klare Mehrheit der an der Abstimmung beteiligten Bevölkerung für die Umstrukturierung entschieden. Die Landesregierung hat das Votum der Bevölkerung als für sie maßgebend angesehen.

VIII. Auswirkungen auf die Umwelt, den ländlichen Raum und die Landesentwicklung

Es wird angenommen, dass die Umweltaufgaben von der künftigen Samtgemeinde Lüchow-Dannenberg in gleicher Weise und in gleichem Maße wie derzeit von dem Landkreis Lüchow-Dannenberg und seinen fünf Samtgemeinden wahrgenommen werden.

Der Fortfall der Samtgemeindeverwaltungen in Clenze, Dannenberg (Elbe) Gartow und Hitzacker (Elbe) schwächt deren zentralörtliche Funktion, auch wenn zu erwarten ist, dass ein bürgernahes Angebot an gemeindlichen Dienstleistungen dort jeweils auch von der neuen Samtgemeinde vorgehalten werden wird. Die Einsparungen in der Kommunalverwaltung sollen jedoch der Erhaltung eines erforderlichen Grundbestandes an Einrichtungen der kommunalen Daseinsvorsorge im gesamten Bereich Lüchow-Dannenberg und damit auch der Attraktivität der jeweiligen Standorte insbesondere für die Wohnbevölkerung dienen. Langfristig werden von der Wiederherstellung der Leistungsfähigkeit der Kommunalverwaltung neue Entwicklungsperspektiven für den Raum Lüchow-Dannenberg erwartet. Ohne einschneidende Reformmaßnahmen wäre dagegen sogar der notwendige Grundbestand kommunaler Einrichtungen gefährdet und wären andere Verringerungen der kommunalen Dienstleistungsangebote und in der Folge eine Abwanderung der Bevölkerung und privater Unternehmen und Dienstleister zu befürchten.

IX. Auswirkungen auf die Verwirklichung der Gleichstellung von Frauen und Männern sowie Auswirkungen auf Familien

Der Gesetzentwurf ist nicht mit derartigen Auswirkungen verbunden.

X. Voraussichtliche Kosten und haushaltmäßige Auswirkungen des Gesetzentwurfs

Das Gesetz hat unmittelbare Auswirkungen auf die Haushaltswirtschaft des Landes nur insoweit, als die (neue) Samtgemeinde Lüchow-Dannenberg im Rahmen und nach Maßgabe der geltenden Vorschriften über den kommunalen Finanzausgleich jährlich rund 3 Mio. Euro mehr an Schlüsselzuweisungen erhält (verursacht durch eine höhere „Veredelung“ der Einwohner), als zurzeit an den Landkreis Lüchow-Dannenberg und die fünf Samtgemeinden zusammen gezahlt werden. Eine zusätzliche finanzielle Belastung für das Land tritt hierdurch allerdings nicht ein. Diese zusätzlichen Mittel ergeben sich aus der Systematik des Finanzausgleichs und gehen zu Lasten aller übrigen Kommunen in Niedersachsen. Darüber hinaus ist seitens des Ministeriums für Inneres und Sport in Aussicht gestellt worden, die Bildung einer „kreisfreien Samtgemeinde Lüchow-Dannenberg“ mit dem Ziel einer nachhaltigen und dauerhaften Sanierung der dortigen kommunalen Haushalte mit einem einmaligen Betrag in Höhe von 30 Mio. Euro aus zurückgestellten Mitteln der Strukturkonferenzen zu unterstützen.

Nach der Neugliederung wird sich die Situation der kommunalen Haushalte im Bereich Lüchow-Dannenberg deutlich verbessern. Der Zusammenschluss von Landkreis und Samtgemeinden wird nachhaltige Synergieeffekte auslösen und das zur Konsolidierung der kommunalen Haushalte notwendige Einsparpotential eröffnen. Zu diesen Auswirkungen der Neugliederung insgesamt wird auf die Darlegungen unter Teil A Abschnitt IV Nr. 4 dieser Begründung verwiesen. Die Höhe der möglichen Einsparungen je Haushaltsjahr beträgt - je nach Berechnungsart - bis zu mehr als 17 Mio. Euro. Diese Summe lässt sich naturgemäß erst über einen mehrjährigen Zeitraum hinweg realisieren. Vieles hängt insoweit auch von der Ernsthaftigkeit der Konsolidierungsbemühungen und damit insbesondere von den Selbstverwaltungsentscheidungen der gewählten Vertretungen vor Ort ab. Der Haushalt der Samtgemeinde Lüchow-Dannenberg wird von Beginn an mit den Krediten der zusammengeschlossenen Körperschaften (Landkreis und Samtgemeinden), den Kassenkrediten des Landkreises Lüchow-Dannenberg und - nach Berücksichtigung der vom Land in Aussicht gestellten einmaligen Unterstützung aus Mitteln der Strukturkonferenzen - mit einem Rest von Kassenkrediten der heutigen Samtgemeinden und Mitgliedsgemeinden belastet sein. Es ist Ziel des Gesetzentwurfs, die kommunalen Körperschaften im Raum Lüchow-Dannenberg von Bedarfszuweisungen unabhängig zu machen.

Durch den Fortfall des Landkreises wird die Kommunalaufsicht über die Mitgliedsgemeinden vom Landkreis Lüchow-Dannenberg auf das Ministerium für Inneres und Sport und die Fachaufsicht bei der Ausführung der jetzt von den Samtgemeinden wahrgenommenen staatlichen Aufgaben auf die sachlich zuständigen Fachressorts übergehen. Es wird zugrunde gelegt, dass sich daraus ein zusätzlicher Stellenbedarf bei den obersten Landesbehörden nicht ergibt.

Durch den Fortfall des Landkreises Lüchow-Dannenberg wird die diesem obliegende Sonderaufsicht über die Bauleitplanung (Genehmigungsverfahren nach den §§ 6 und 10 des Baugesetzbuchs) auf das Fachministerium (Regierungsvertretung Lüneburg) übergehen. Es wird durch die Zunahme der Zahl der Flächennutzungspläne sowie durch einen zumindest vorübergehenden erhöhten Planungs- und Beratungsbedarf der Mitgliedsgemeinden dort zu einer nennenswerten Mehrbelastung kommen. Es lässt sich nicht vorausschätzen, ob ein Personalmehrbedarf eintreten wird, der anders als mit zusätzlichem Personaleinsatz nicht gedeckt werden kann.

Mit der Neuorganisation geht die überörtliche Prüfung der Mitgliedsgemeinden der heutigen Samtgemeinden auf die Kommunalprüfungsanstalt über. Der dadurch entstehende Aufwand soll im Rahmen der 2008 ohnehin anstehenden Anpassung des jährlichen Zuschusses des Landes berücksichtigt werden.

B. Besonderer Teil

Zu § 1:

§ 1 enthält den wesentlichen Teil der vorgesehenen Neustrukturierung. Sie besteht aus der Bildung eines einzigen Gemeindeverbandes, in den der Landkreis Lüchow-Dannenberg und seine jetzigen Samtgemeinden aufgehen. Mit dem Zusammenschluss gehen diese kommunalen Körperschaften unter, da es nach niedersächsischem Recht mehrstufige Gemeindeverbände außerhalb des Rechts der kommunalen Zusammenarbeit nicht gibt.

Die Mitgliedsgemeinden der heutigen Samtgemeinden bleiben als solche bestehen und werden Mitgliedsgemeinden der neu geschaffenen Samtgemeinde, die auch die jetzt dem Landkreis angehörenden gemeindefreien Gebiete Gartow und Göhrde aufnehmen soll.

Absatz 1 Satz 2 entspricht § 11 NLO.

Ergebnis der Anhörung der Verbände und einzelner Körperschaften:

Die Stellungnahme der Samtgemeinden Hitzacker und Dannenberg (Elbe) und ihrer Mitgliedsgemeinden (nachfolgend „Nordkreis-Gemeinden“) fordert, die Änderung des Kreissitzes wie bei den bestehenden Samtgemeinden nicht von der Genehmigung der Landesregierung abhängig zu machen, sondern der - seit Ende April d. J. genehmigungsfreien - Hauptsatzung der Samtgemeinde zu überlassen. Demgegenüber fordern die Samtgemeinde Lüchow und ihre Mitgliedsgemeinden mit Ausnahme von Küsten die Streichung des Absatzes 1 Satz 2 unter Verweis auf die Stellung der Stadt Lüchow (Wendland) als Mittelzentrum und die Vorgabe der Behördenkonzentration an Mittelzentren.

Die Nordkreis-Gemeinden fordern ferner eine Ergänzung des § 1 dahingehend, dass die Möglichkeit der Einrichtung von Außenstellen der Samtgemeindeverwaltung ausdrücklich vorgesehen wird, die Samtgemeinde Clenze darüber hinaus eine Garantie (wohl als gesetzliche Regelung), dass an den Standorten der jetzigen Samtgemeindeverwaltungen Bürgerbüros vorzuhalten sind.

Gegenäußerung der Landesregierung:

Die Landesregierung hat den Gesetzentwurf nicht geändert, weil sie keine Veranlassung sieht, den Sitz der Samtgemeinde Lüchow-Dannenberg anders zu regeln als die Kreissitze, da die Samtgemeinde in Statusfragen an die Stelle des Landkreises tritt (vgl. § 3 Absatz 1).

Die Errichtung von Verwaltungsaußenstellen ist den kommunalen Körperschaften auch ohne ausdrückliche gesetzliche Regelung möglich, ihre Vorgabe dem Gesetzgeber dagegen verwehrt (Urteil des Niedersächsischen Staatsgerichtshofs vom 14. Februar 1979 - StGH 2/77 -, Nds. MBl. S. 547, 601, 607).

Zu § 2:

Zu Absatz 1:

Die einzigartige Organisation des Zusammenschlusses ist an die bestehende Rechtsform der Samtgemeinde angelehnt und soll daher auch als solche bezeichnet werden, obgleich die neue Körperschaft als gesetzlicher Zusammenschluss ihrer Natur nach erheblich von den auf freiwilliger Vereinbarung beruhenden Samtgemeinden herkömmlicher Art abweicht und in der Samtgemeinde auch der Landkreis Lüchow-Dannenberg aufgehen soll. Zwangsverbände der Gemeinden gibt es auch in anderen Bundesländern (z. B. Pflichtzweckverbände in Bayern und Mecklenburg-Vorpommern, Ämter in Mecklenburg-Vorpommern und - in Einzelfällen - in Brandenburg). Selbst nach Fortfall der früheren Regelungen über Pflichtzweckverbände im vormaligen Zweckverbandsgesetz infolge der Neuregelung des Rechts der kommunalen Zusammenarbeit bestehen mit dem Zweckverband „Großraum Braunschweig“ und der Versorgungskasse Oldenburg auch in Niedersachsen noch Zwangsverbände solcher Art.

Die Samtgemeinde ist ebenso wie die Region Hannover eine kommunale Körperschaft eigener Art und insoweit vergleichbar den in § 10 Abs. 3 NGO genannten Körperschaften mit Kreisfreiheit oder vergleichbarem Status. Sie durchbricht die in § 10 Abs. 1 NGO enthaltene Regel, dass Gemeinden, die nicht die Stellung einer kreisfreien Stadt haben, einem Landkreis angehören.

Der neue Gemeindeverband soll zwar bei Anwendung der Gesetze an die Stelle des Landkreises treten, nicht aber dessen Rechtsnatur erhalten. Die Landesregierung strebt zur Lösung der Finanzprobleme der Kommunen im Raum Lüchow-Dannenberg eine Zusammenfassung der Vollzugsaufgaben der Gemeinde- und der Kreisebene an möglichst einer Stelle an. Landkreise im verfassungsrechtlichen wie im kommunalrechtlichen Sinne nehmen jedoch nur Selbstverwaltungsaufgaben überörtlicher Bedeutung wahr und werden in der Rechtswissenschaft als kantonale Verwaltung angesehen. Sie sind damit ohne eine selbständige, Aufgaben vollziehende Verwaltung auf der örtlichen Ebene nicht denkbar. Demgegenüber bestehen auch heute schon kreisfreie Gemeinden mit den großen, als kreisfrei erklärten Städten, die Kreis- und Gemeindeaufgaben vereinen. Letzteres gilt auch für die Samtgemeinde Lüchow-Dannenberg, allerdings soll, auch aus verfassungsrechtlichen Gründen (vgl. Begründung Teil A Abschnitt V), die Ebene der Mitgliedsgemeinden mit einem gewichtigen Bestand an gemeindlichen Selbstverwaltungsaufgaben ausgestattet werden, der über die herkömmlichen Aufgaben von Mitgliedsgemeinden der Samtgemeinden deutlich hinausgeht. Dadurch bleibt es, anders als bei einem gemeindefreien Landkreis oder einer - wie auch immer bezeichneten - Einheitsgemeinde, insoweit bei einer auf örtlicher Ebene stattfindenden Entscheidungsbildung der bürgerschaftlich gewählten und legitimierten Selbstverwaltungsorgane, und die Verantwortlichkeiten werden weiterhin auf zwei Ebenen verteilt.

Der Gesetzentwurf legt in Übereinstimmung mit der bisherigen Gesetzgebung des Landes zugrunde, dass auch die in zwei Ebenen untergliederte neue Samtgemeinde insgesamt eine Gemeinde im verfassungsrechtlichen Sinne ist und dass es dem Landesgesetzgeber frei steht, ebenso wie schon bisher in Fällen der Errichtung kreisfreier Städte, Gemeinden außerhalb der Landkreise einzurichten. Es wird ferner daran erinnert, dass erst vor wenigen Jahren die Region Hannover als Kommunalverband eigener Art neben den Landkreisen geschaffen wurde.

Satz 2 entspricht § 71 Abs. 3 Satz 1 Halbsatz 2 NGO und soll zur besseren Verständlichkeit eine entsprechende Verweisung erübrigen.

Zu Absatz 2:

Das Gebiet der Samtgemeinde Lüchow-Dannenberg soll dem des Landkreises entsprechen und damit auch die gemeindefreien Gebiete Gartow und Göhrde umfassen. Die Bestimmung des Samtgemeindegebiets als Bereich der unteren Verwaltungsbehörde entspricht § 1 Abs. 1 Satz 2 NLO und korrespondiert mit § 4 Abs. 1 Satz 2 NLO.

Satz 2 soll die Einzelkorrektur der Rechtsvorschriften und Verwaltungsvorschriften erübrigen, in denen der Landkreis Lüchow-Dannenberg als Gebietseinheit ausdrücklich erwähnt wird, z. B. die Gerichtsorganisationsgesetze des Landes und § 90 des Niedersächsischen Gesetzes über die öffentliche Sicherheit und Ordnung.

Zu § 3:

Wegen der besonderen Rechtsnatur der Samtgemeinde Lüchow-Dannenberg sind Regelungen darüber erforderlich, welche der die Rechtsstellung der Kommunen regelnden Vorschriften des Landesrechts auf die neue Einheit anzuwenden sind (Absätze 1 und 2), in geringerem Maß auch Abweichungen vom allgemeinen Recht der Mitgliedsgemeinden von Samtgemeinden (Absatz 3).

Zu Absatz 1 :

Der hier vorgesehene Grundsatz erübrigt trotz der Sondernatur der Samtgemeinde Lüchow-Dannenberg, sie in Rechtsvorschriften, die an die Landkreise gerichtet oder von diesen auszuführen sind, gesondert zu den Landkreisen zu erwähnen, und vereinfacht daher ebenso wie § 2 Abs. 2 Satz 3 das Normsetzungsverfahren.

Zu Absatz 2:

Zu Nummer 1:

Generell sollen die besonderen Bestimmungen der Niedersächsischen Gemeindeordnung für Samtgemeinden auch für die Samtgemeinde Lüchow-Dannenberg gelten (Buchstabe a). Die vorgesehenen Abweichungen beruhen in der Mehrzahl auf der gesetzlichen Bildung der neuen Samtgemeinde und den besonderen Regelungen des Gesetzentwurfs über die Aufgabenverteilung zwi-

schen den beiden gemeindlichen Ebenen sowie auf die inhaltliche Übernahme einzelner Regelungen in dieses Gesetz. Die fehlende Verweisung auf § 71 Abs. 1 NGO vermeidet Zweifel an der Zulässigkeit der Einbeziehung der einzigen Mitgliedsgemeinde, die eine Einwohnerzahl von weniger als 400 hat, und führt auch an der Höchstzahl von zehn Mitgliedsgemeinden in einer Samtgemeinde vorbei. Die Hauptsatzung der künftigen Samtgemeinde Lüchow-Dannenberg muss durch den Ausschluss des § 74 NGO von der Samtgemeinde selbst bekannt gemacht werden, was auch möglich ist, da es hierfür, anders als sonst bei Samtgemeindeneubildungen, innerhalb des bisherigen und weiter geltenden Kreisrechts die nötigen Vorgaben gibt. § 75 Abs. 3 Satz 3 NGO soll im Hinblick auf die unter Buchstabe b vorgesehene Anwendung des § 80 Abs. 4 Satz 2 NGO (erhöhte Anforderungen für Bürgermeister kreisfreier und großer selbständiger Städte) nicht in Bezug genommen werden.

Neben der erhöhten Anforderung an den Bürgermeister kreisfreier Städte, die dem um Kreisaufgaben erweiterten Aufgabenbestand der Samtgemeinde Lüchow-Dannenberg Rechnung tragen soll, sind in Buchstabe b die weitere besondere Vorschriften der Niedersächsischen Gemeindeordnung, die auf die Samtgemeinde Lüchow-Dannenberg Anwendung finden sollen, im Einzelnen genannt. So soll die Samtgemeinde Lüchow-Dannenberg ebenso wie kreisfreie Städte und der jetzige Landkreis Lüchow-Dannenberg zur Beschäftigung einer hauptberuflichen Gleichstellungsbeauftragten und zur Errichtung eines Rechnungsprüfungsamtes verpflichtet werden.

Buchstabe c entspricht § 71 Abs. 2 NGO und bringt die Vorschriften über kreisangehörige Gemeinden der Niedersächsischen Gemeindeordnung zur Anwendung, die von den vorangehenden Regelungen nicht berührt sind.

Zu Nummer 2:

Durch die eigene Regelung in § 1 Abs. 1 Satz 2, die Verweisung auf Vorschriften der Niedersächsischen Gemeindeordnung für kreisfreie Städte sowie die in § 4 vorgesehenen eigenen Regelungen über die Aufgabenstellung verbleibt nur eine Vorschrift der Niedersächsischen Landkreisordnung, die in Nummer 2 durch Verweisung für die Samtgemeinde in Anwendung gebracht werden soll, nämlich die allgemeine Regelung über die öffentlichen Aufgaben der Landkreise und über ihre Ergänzungs- und Ausgleichsfunktion gegenüber den kreisangehörigen Gemeinden.

Zu Nummern 3 bis 5:

Durch die besondere Rechtsnatur der neuen Samtgemeinde bedingt, sind in den Nummern 3 bis 5 Sonderregelungen für die Anwendung der Vorschriften des Niedersächsischen Gesetzes über den Finanzausgleich (NFAG) und des Niedersächsischen Gesetzes zum Bundesgesetz zur wirtschaftlichen Sicherung der Krankenhäuser und zur Regelung der Krankenhauspflegesätze (Nds. KHG) vorgesehen. Wegen der Vereinigung von Kreis- und Gemeindeaufgaben soll sie grundsätzlich wie eine kreisfreie Stadt gestellt werden. Die Zuweisungen für Aufgaben des übertragenen Wirkungsbereiches für kreisfreie Städte bleiben hinter denen für Landkreise zurück, weil die Landkreise zusätzliche Aufwendungen für die Aufsicht gegenüber den kreisangehörigen Gemeinden (Kommunalaufsicht, Fachaufsicht) haben. Solche Aufwendungen werden auch bei der Samtgemeinde Lüchow-Dannenberg nicht auftreten, da alle Aufsichtsaufgaben - mit Ausnahme der vom Volumen unbedeutenden Aufsicht über den öffentlich-rechtlich Verpflichteten in den gemeindefreien Gebieten - in staatlicher Hand liegen sollen.

Nummer 3 Buchst. a Halbsatz 2 soll die Berücksichtigung der gemeindefreien Gebiete Gartow und Görde bei der Einwohnerzahl des Landkreises für den Fall ermöglichen, dass dort in der Zukunft einmal Personen gemeldet sein sollten.

Nummer 3 Buchst. b führt dazu, dass bei der Umlagekraftmesszahl, die den Schlüsselzuweisungen für Kreisaufgaben zugrunde liegt, die Schlüsselzuweisungen an die Samtgemeinde einbezogen werden.

Nummer 5 soll die Grundlage für die Heranziehung der Samtgemeinde Lüchow-Dannenberg zur KHG-Umlage schaffen.

Zu Absatz 3:

Die hier geregelte Stellung der Mitgliedsgemeinden der Samtgemeinde Lüchow-Dannenberg entspricht bis auf die Aufgabenstellung derjenigen der Mitgliedsgemeinden der heutigen Samtgemeinden ungeachtet dessen, dass sich die neue Samtgemeinde mangels Freiwilligkeit ihrer Bildung von herkömmlichen Samtgemeinden stark unterscheidet. Die abweichende Regelung des Satzes 2 hat zum Ziel, dass bei Aufgabentrennung im Bürgermeisteramt die der Gemeindedirektorin oder dem Gemeindedirektor obliegenden Aufgaben auch anderem qualifizierten, jedoch nicht zu ihrer Leitung gehörenden Personal der Samtgemeinde übertragen werden kann. Eine stärkere Verteilung der fraglichen Aufgaben vermeidet die Überforderung der Arbeitskapazitäten und Kollisionen insbesondere von Sitzungsterminen nebenamtlicher Gemeindedirektoren, was angesichts der großen Zahl von Mitgliedsgemeinden zumindest zu Beginn der neuen Wahlperiode sonst zu befürchten wäre.

Ergebnis der Anhörung der Verbände und einzelner Körperschaften:

Die Samtgemeinde Lüchow und die meisten ihrer Mitgliedsgemeinden möchten in die Regelungen der Absätze 1 und 2 jeweils eingefügt haben, dass der Vorbehalt für anderweitige gesetzliche Bestimmungen auf das Lüchow-Dannenberg-Gesetz beschränkt wird (im Eingangssatz also: „Soweit durch dieses Gesetz nichts anderes bestimmt ist, ...“), um abweichende Regelungen an überschaubarer Stelle zu haben und diese an anderer Stelle auszuschließen.

Die Nordkreis-Gemeinden regen an, in Absatz 2 Nr. 1 Buchst. a auch § 73 Abs. 4 Nr. 2 NGO zur Anwendung zu bringen, da sonst die von ihnen geforderte Änderung des Sitzes der Samtgemeinde durch Hauptsatzungsregelung (s. Begründung zu § 1) ins Leere liefe.

Der Landkreis Lüchow-Dannenberg regt an, dass dann, wenn dieses Ergebnis nicht bereits durch die Verweisungen des Absatzes 2 Nr. 1 erreicht wird, eine ausdrückliche Regelung in das Neugliederungsgesetz aufgenommen wird, dass der Hauptverwaltungsbeamte die Bezeichnung „Samtgemeindeoberbürgermeister“ führt.

Die Nordkreis-Gemeinden möchten eine Ausdehnung der in Absatz 3 Satz 2 vorgesehenen Regelung mit dem Ziel, dass die in § 70 Abs. 1 Satz 2 NGO genannten Aufgaben auch auf Dritte mit der Befähigung zum höheren oder gehobenen allgemeinen Verwaltungsdienst übertragen werden können, die nicht Mitarbeiter der kreisfreien Samtgemeinde sind, z. B. - was auch die Samtgemeinde Lüchow und die überwiegende Zahl ihrer Mitgliedsgemeinden vorgeschlagen haben - auf fachkundige Einwohnerinnen oder Einwohner der kreisfreien Samtgemeinde.

Die Räte der Samtgemeinde Clenze und des Fleckens Clenze wollen die neue Samtgemeindeumlage (als Fortsetzung der heutigen Kreis- und Samtgemeindeumlagen) auf einen Umlagesatz von nicht höher als 75 % begrenzt wissen, was eine Sonderregelung zu Absatz 2 Nr. 4 erfordern würde.

Gegenäußerung der Landesregierung:

Die Einschränkung des Gesetzesvorbehalts ergibt keinen Sinn, da es dem Landesgesetzgeber jederzeit freisteht, eine abweichende Regelung zum Lüchow-Dannenberg-Gesetz in andere Gesetze aufzunehmen.

Eine Umsetzung der Forderung der Nordkreis-Gemeinden zu Absatz 2 entfällt wegen der Ablehnung der Forderung der Ermöglichung der Hauptsatzungsregelung (siehe Gegenäußerung unter § 1).

Die Führung der Bezeichnung „Samtgemeindeoberbürgermeister“ ergibt sich aus den im Entwurf enthaltenen Verweisungen in der Tat nicht und ist auch nicht gewollt.

Zur Forderung nach einer gesetzlichen Vorgabe zur Höhe der Samtgemeindeumlage vertritt die Landesregierung folgende Auffassung:

Die Samtgemeindeumlage ist für die Samtgemeinden angesichts ihrer Bedeutung als Finanzierungsinstrument wesentlicher Bestandteil der Finanzhoheit der Samtgemeinden und unterfällt der kommunalen Selbstverwaltung. Eingeschlossen ist darin - neben der Befugnis zur Erhebung der Samtgemeindeumlage an sich - das Recht zur eigenverantwortlichen Festsetzung des Umlagesat-

zes. Im Hinblick hierauf ist eine gesetzliche Begrenzung der Samtgemeindeumlage auf einen bestimmten Umlagesatz nicht möglich. Es kann nur individuell und für jeden Einzelfall gesondert beurteilt werden, ob sich ein Umlagesatz noch im Rahmen des verfassungsrechtlich Zulässigen bewegt. Jeweils bei der Prüfung des Haushalts und seiner genehmigungspflichtigen Teile muss eine Einzelfallprüfung hierzu stattfinden. Gerade im Hinblick darauf, dass alle Finanzverhältnisse von Gemeinden unterschiedlich sind, verbieten sich starre Vorgaben z. B. hinsichtlich der Höhe der Samtgemeindeumlage. Hieraus folgt, dass eine Prüfung der Höhe der Samtgemeindeumlage erst nach Bildung dieser Gemeinde und nach Vorlage einer beschlossenen Haushaltssatzung mit Haushaltsplan möglich ist.

Eine Öffnung der Regelung des Absatzes 3 Satz 2 ist übergangsweise und auf frühere Bedienstete der heutigen Samtgemeinden beschränkt für die Dauer der ersten Wahlperiode nach Bildung der Samtgemeinde Lüchow-Dannenberg in § 13 Abs. 5 vorgesehen. Eine weitergehende Öffnung auch für sachkundige Personen ohne Laufbahnbefähigung für die Laufbahn des gehobenen oder höheren allgemeinen Verwaltungsdienstes oder vergleichbare Angestellte hält die Landesregierung nicht für eine geeignete Alternative zur Inanspruchnahme von qualifiziertem Personal der künftigen Samtgemeinde. Überdies dürfte sich das Interesse von außerhalb der Kommunalverwaltungen stehenden Personen in Grenzen halten, da es sich bei dem Amt um ein unbesoldetes Ehrenamt mit Ansprüchen lediglich in den Grenzen des § 29 NGO handelt (regelmäßig nur Aufwandsentschädigung).

Zu § 4:

Zu Absatz 1:

Durch die Kreisfreiheit der neuen Samtgemeinde bedingt, sind sowohl für die Samtgemeinde als auch für die Mitgliedsgemeinden Sonderregelungen über die Aufsicht erforderlich. Das Nebeneinander von Samtgemeinde und Mitgliedsgemeinden, insbesondere aber die angestrebte möglichst weitgehende Aufgabenwahrnehmung der Samtgemeinden für ihre Mitgliedsgemeinden, verbieten die sonst aus der Stellung der Samtgemeinde als Landkreis im Sinne des Landesrechts herzuleitende Aufsicht der neuen Samtgemeinde über ihre Mitgliedsgemeinden. Insoweit bleibt auch die Aufgabenstellung hinter der der Landkreise zurück. Da die Mitgliedsgemeinden keine Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises erhalten sollen, sind künftig fachaufsichtliche Aufgaben ohnehin - regelmäßig durch die jeweils zuständige oberste Landesbehörde, in Einzelfällen (z. B. Gefahrenabwehr) aber auch von einer Mittelbehörde - nur gegenüber der neuen Samtgemeinde durchzuführen. Kommunalaufsichtsbehörde gegenüber der Samtgemeinde Lüchow-Dannenberg, ihren Mitgliedsgemeinden und den von den Mitgliedsgemeinden gebildeten Zweckverbänden ist das Ministerium für Inneres und Sport.

Zu Absatz 2:

Gegenüber dem öffentlich-rechtlichen Verpflichteten der beiden gemeindefreien Gebiete ist mangels Aufgabenverbindung und eines daraus resultierenden Interessenkonflikts eine solche - von der Regel abweichende Aufsichtsverlagerung - nicht erforderlich und nicht vorgesehen.

Zu Absatz 3:

Bislang obliegt die Aufsicht über den Wasserverband Wendland dem Landkreis Lüchow-Dannenberg. Wegen möglicher Interessenkonflikte mit den ihn künftig tragenden Mitgliedsgemeinden (vgl. § 7 Abs. 3 in Verbindung mit Abs. 2 Sätze 1 und 2) kann diese Zuständigkeit von der künftigen Samtgemeinde nicht fortgesetzt werden. Das Niedersächsische Ausführungsgesetz zum Wasserverbandsgesetz sieht für solche Fälle auch keine unmittelbar geltende Konfliktlösungsregelung vor.

Ergebnis der Anhörung der Verbände und einzelner Körperschaften:

Die Nordkreis-Gemeinden bezweifeln den Sinn und die Praktikabilität der Wahrnehmung der Kommunalaufsicht über 27 Mitgliedsgemeinden in einer Größe von 350 bis 10 000 Einwohnern durch das Niedersächsische Ministerium für Inneres und Sport und der Fachaufsicht durch die zuständigen Ressorts unter Hinweis auf die allgemeinen Vorstellungen des Landes über eine moderne und effiziente Verwaltung.

Der Wasser-Verband-Wendland hält die Regelung des Absatzes 3 für überflüssig, da bereits das Niedersächsische Ausführungsgesetz zum Wasserverbandsgesetz regelt, wer für den Verband Aufsichtsbehörde ist.

Gegenäußerung der Landesregierung:

Die fachaufsichtlichen Zuständigkeiten der obersten Landesbehörden kommen schon deshalb nicht zum Zuge, weil die Mitgliedsgemeinden keine Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises haben, weder jetzt noch in Zukunft. Die Kommunalaufsicht durch das Ministerium für Inneres und Sport ist angesichts der Zweistufigkeit der Landesverwaltung unvermeidlich, da die Zuständigkeit der Samtgemeinde als Alternative wegen der möglichen Interessenkonflikte ausscheidet, die dadurch zu erwarten wären, dass die Samtgemeinde regelmäßig die Beschlüsse der Mitgliedsgemeinden vorzubereiten und auszuführen hat und für diese die regelmäßigen Verwaltungsgeschäfte wahrnehmen soll.

Die Sonderregelung des Absatzes 3 ist für den Fall erforderlich, dass die Samtgemeinde nicht Mitglied des Wasserverbandes wird und damit § 1 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 des erwähnten Gesetzes nicht greift. Auch in diesem Fall wäre die Zuständigkeit der Samtgemeinde als Aufsichtsbehörde nicht vertretbar, da sie wegen ihrer originären Aufgabenträgerschaft, die im Fall der Auflösung des Wasserverbandes zum Zuge käme, in einem Interessenwiderstreit stünde. In vergleichbaren Fällen des Interessenwiderstreits sieht auch die Niedersächsische Gemeindeordnung den Übergang der Aufsicht auf eine höhere Behörde vor (§ 128 Abs. 2).

Zu § 5:

§ 5 enthält eine umfassende Beschreibung der vorgesehenen Aufgaben der neuen Samtgemeinde, wobei Absatz 1 die allgemeinen Aufgaben der Kreis- und Gemeindeebene aufführt, Absatz 2 demgegenüber die Aufgaben des eigenen Wirkungskreises der Mitgliedsgemeinden, die der Samtgemeinde verpflichtend als eigene zugewiesen werden sollen. § 5 setzt die besonderen Regelungen über die Rechtsstellung der neuen Samtgemeinde (§ 3 Abs. 1) fort und wird durch § 8 ergänzt, der der Samtgemeinde unabhängig vom Gegenstand besondere Pflichten gegenüber den Mitgliedsgemeinden zuweist. Die Abweichungen von der üblichen Rechtsstellung und dem Aufgabenstand der Samtgemeinden sind die Charakteristika der besonderen Rechtsform der Samtgemeinde Lüchow-Dannenberg.

Zu Absatz 1:

Der neuen Körperschaft sollen mit der Nummer 1 alle Aufgaben des eigenen und des übertragenen Wirkungskreises der Landkreise ohne Ausnahme zugewiesen werden, alle Selbstverwaltungsaufgaben, die gesetzlichen ebenso wie die freiwilligen, wobei die Zuständigkeit für nicht gesetzlich geregelte Aufgaben von der überörtlichen Bedeutung abhängt oder davon, dass die vorrangig zuständigen Mitgliedsgemeinden diese nicht zweckmäßig erfüllen können oder - wenn doch - damit finanziell überfordert sind (vgl. § 2 Abs. 1 NLO). An die Stelle des § 3 Abs. 2 Satz 1 NLO tritt die Möglichkeit der Aufgabenübertragung nach Absatz 2 Satz 2.

Zugleich ist in der Nummer 1 eine besondere, den Ländern durch das Bundesgesetz ermöglichte Bestimmung weiterer Körperschaften (als der Landkreise und kreisfreien Städte) zu einem kommunalen Träger im Sinne des § 6 Abs. 1 Nr. 2 des Zweiten Buchs des Sozialgesetzbuchs, zu einem örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe im Sinne des Achten Buchs des Sozialgesetzbuchs und zu einem örtlichen Träger der Sozialhilfe nach dem Zwölften Buch des Sozialgesetzbuchs zu sehen.

Zu den Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises der Landkreise im Sinne der Nummer 2 gehören alle, die den Landkreisen durch Landesrecht zur Erfüllung nach Weisung zugewiesen sind. Das gilt auch für Aufgaben zur Durchführung von Bundesrecht, das im Allgemeinen den Ländern die Regelung der Vollzugskompetenzen vollständig überlässt und nur im kleineren Teil eine Zuweisung ausdrücklich an die Gemeinden oder Gemeindeverbände, an die unteren Verwaltungsbehörden oder an die Behörden der Kreisstufe vornimmt. Dadurch werden dem jeweiligen Landesrecht die Konkretisierung der Zuständigkeit und damit gegebenenfalls auch die Bestimmung der zuständigen kommunalen Körperschaften überlassen. Der Landesgesetzgeber hat daher regelmäßig die Befugnis, für die durch Bundesrecht der Kreisebene zugedachten Aufgaben auch

gleichgestellte kommunale Körperschaften mit der Aufgabenwahrnehmung zu beauftragen, und hat dies zugunsten der großen selbständigen Städte, der selbständigen Gemeinden, der Region Hannover und der Städte Hannover und Göttingen für eine Vielzahl von bundesrechtlich geregelten Aufgaben auch getan. In diese Reihe fügt sich durch die Samtgemeinde Lüchow-Dannenberg aufgrund ihrer Sonderstellung eine weitere Körperschaft ein.

In Nummer 2 werden zur Vermeidung von Interessenkonflikten und in Übereinstimmung mit der Regelung der Kommunalaufsicht über die Mitgliedsgemeinden in § 4 Abs. 1 die sondergesetzlich den Landkreisen gegenüber kreisangehörigen Gemeinden zugewiesenen Aufsichtsaufgaben ausgenommen. Dies kommt hier bei der Zuständigkeit für die Genehmigung von Bauleitplänen der Mitgliedsgemeinden zum Tragen, sie geht auf das zuständige Fachministerium über. Zu einer Zuständigkeitsverlagerung soll es auch bei den den Landkreisen sonst obliegenden Aufsichtsaufgaben nach Wasserverbands- und Realverbandsrecht kommen, falls einem Verband nach diesem Recht wenigstens eine Mitgliedsgemeinde angehört (vgl. hierzu auch Sonderregelung in § 4 Abs. 3)

Mit den allgemeinen Regelungen der Nummern 1 und 2 soll insbesondere aus Gründen der Gesetzgebungsökonomie eine ausdrückliche Änderung der vielen Zuständigkeitsregelungen in Gesetzen und Verordnung vermieden werden, in denen den Landkreisen und kreisfreien Städten Aufgabenzuständigkeiten ausdrücklich übertragen werden.

Nummer 3 entspricht der allgemeinen Regelung für Samtgemeinden. Gründe, den Mitgliedsgemeinden der Samtgemeinde Lüchow-Dannenberg abweichend davon Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises der Gemeinden zuzuweisen, werden nicht gesehen, da die Wahrnehmung auf der Ebene der Samtgemeinde nicht die Selbstverwaltungsrechte der Mitgliedsgemeinden schmälert und diese auch nicht die erforderliche Verwaltungskraft für solche staatlichen Aufgaben haben. Die Landesregierung geht davon aus, dass die neue Samtgemeinde für peripher gelegene Siedlungen in zumutbarer Entfernung für die Einwohnerinnen und Einwohner Bürgerbüros einrichtet, in denen insbesondere die täglichen Verwaltungsgeschäfte des übertragenen Wirkungskreises der Gemeinden angeboten werden (z. B. Ausstellung von Ausweisen und Personenstandsunterlagen, Registrierung von Personenstands- und Meldefällen).

Als Beispiel für weitere, den Samtgemeinden unmittelbar gesetzlich zugewiesene Aufgaben (Nummer 4) wird § 5 a des Niedersächsischen Verwaltungsverfahrensgesetzes genannt.

Nummer 5 ist eine Sonderregelung im Verhältnis zu § 17 Abs. 2 der Verordnung über die Verwaltung gemeindefreier Gebiete. Die Alternative einer Aufgabenwahrnehmung durch eine benachbarte Mitgliedsgemeinde wird wegen des angestrebten weitgehenden Verzichts der Mitgliedsgemeinden auf eigenes hauptberufliches Verwaltungspersonal nicht favorisiert. Zudem spielt Bürgernähe wegen der fehlenden Einwohnerschaft der gemeindefreien Gebiete keine Rolle.

Zu Absatz 2:

Satz 1 knüpft an die allgemeine Aufgabenverteilung der Gemeindeaufgaben in Samtgemeinden an und legt wie § 72 NGO zugrunde, dass die Mitgliedsgemeinden für die Selbstverwaltungsaufgaben auf Gemeindeebene umfassend zuständig sind, sodass nur die besonderen Aufgaben der Samtgemeinde einer ausdrücklichen Regelung bedürfen. Gesetzestechnisch soll zur Übersichtlichkeit nicht auf die speziellen Regelungen des § 72 Abs. 1 verwiesen, sondern ein eigener Aufgabenkatalog formuliert werden. Aus den im Allgemeinen Teil der Begründung erläuterten verfassungsrechtlichen Erwägungen heraus sollen die Mitgliedsgemeinden der Samtgemeinde Lüchow-Dannenberg deutlich mehr Selbstverwaltungsaufgaben erhalten als die Mitgliedsgemeinden anderer Samtgemeinden. Der in Satz 1 vorgesehene Aufgabenbestand der Samtgemeinde Lüchow-Dannenberg bei den Aufgaben des eigenen Wirkungskreises der Gemeinden bleibt trotz des bei nur optischer Betrachtung vergleichbaren Regelungsumfangs deutlich hinter dem der herkömmlichen Samtgemeinden Niedersachsens zurück.

Uneingeschränkt sollen der Samtgemeinde Lüchow-Dannenberg aus dem Aufgabenbestand der Samtgemeinde des § 72 Abs. 1 Satz 1 NGO nur die Aufgaben der Erwachsenenbildung, die Aufgaben nach dem Niedersächsischen Brandschutzgesetz, der Bau und die Unterhaltung der Gemeindeverbindungsstraßen (zusätzlich zu den ihr nach Absatz 1 Nr. 1 obliegenden entsprechen-

den Aufgaben für Kreisstraßen) sowie die Trägerschaft von Gesundheitseinrichtungen auch der Gemeindeebene obliegen.

Bei der Erwachsenenbildung und der Trägerschaft für Gesundheitseinrichtungen wird eine Dezentralisierung weder gewünscht noch für vertretbar gehalten, bei Einrichtungen der Erwachsenenbildung schon deshalb nicht, weil die bestehenden Samtgemeinden Aufgaben auf diesem Gebiet nicht wahrnehmen, sondern der Landkreis Lüchow-Dannenberg dafür mit dem Landkreis Uelzen einen Zweckverband gegründet hat.

Der Zuständigkeit bei den Brandschutzaufgaben liegt die Überlegung zugrunde, dass sich die örtliche Verbundenheit der Freiwilligen Feuerwehr und eine dezentrale Aufgabenwahrnehmung auch bei Trägerschaft auf der Samtgemeindeebene gewährleisten lassen, zumal § 10 Abs. 2 des Niedersächsischen Brandschutzgesetzes eine örtliche Gliederung der Freiwilligen Feuerwehren nach den Mitgliedsgemeinden der Samtgemeinden ohnehin vorgibt. Für die Aufgabenträgerschaft der Samtgemeinde im Vergleich zur Trägerschaft durch die Mitgliedsgemeinden sprechen erhebliche Vorteile in der Bewirtschaftung der den Feuerwehren dienenden Grundstücke einschließlich Betriebsgebäude, der Fahrzeuge und der Geräte. Entsprechendes gilt für den Bau und die Unterhaltung der Gemeindeverbindungsstraßen, die bei der vorgesehenen alleinigen Zuständigkeit der Samtgemeinde gemeinsam mit den entsprechenden Aufgaben für die Kreisstraßen wahrgenommen werden können.

Satz 2 soll es im Bereich der Samtgemeinde Lüchow-Dannenberg ebenso wie in anderen Samtgemeinden (dort aufgrund der entsprechenden Regelung des § 2 Abs. 1 Satz 2 NGO) ermöglichen, dass eine oder mehrere der Mitgliedsgemeinden der Samtgemeinde originär von den Mitgliedsgemeinden wahrzunehmende Selbstverwaltungsaufgaben übertragen, wofür Satz 3 eine Vereinbarung unter Regelung der finanziellen Folgen vorgibt, wenn dies nur durch einzelne Mitgliedsgemeinden geschieht. Die Regelungen schließen Aufgaben der öffentlichen Jugendhilfe ein. Die in § 72 Abs. 1 Satz 4 NGO enthaltene Sonderregelung, die die Aufgabenübernahme an das Einverständnis des örtlichen Trägers der Jugendhilfe bindet, braucht schon deshalb nicht übernommen zu werden, weil dies künftig die Samtgemeinde Lüchow-Dannenberg selbst sein wird.

Zu Absatz 3:

Die Vorschrift entspricht § 72 Abs. 5 Satz 1 NGO und soll zum Zwecke der besseren Lesbarkeit und zur Vollständigkeit der Aufgabenbeschreibung eine sonst notwendige Verweisung ersparen.

Ergebnis der Anhörung der Verbände und einzelner Körperschaften:

Der Flecken Bergen an der Dumme fordert im Anschluss an die Regelung des Absatzes 2 Satz 1 Nr. 2 eine ausdrückliche Verpflichtung der Samtgemeinde Lüchow-Dannenberg zum Erhalt und weiteren Betrieb des Tannenbades in Bergen an der Dumme.

Die Samtgemeinde Clenze verweist in ihrer Stellungnahme zu Absatz 2 Satz 1 Nr. 3 auf eine nur unvollständig unterzeichnete Stellungnahme der Gemeindebrandmeister des Landkreises Lüchow-Dannenberg, die insbesondere die Errichtung von Brandschutzabschnitten für die heutigen Samtgemeindegebiete vorsieht, aus der Regelungsbedarf für das Gesetzesvorhaben jedoch nicht zu erkennen ist.

Der Wasserbeschaffungsverband Dannenberg-Hitzacker wendet sich gegen die in Absatz 2 Satz 1 Nrn. 5 und 6 vorgesehenen Zuständigkeiten der Samtgemeinde Lüchow-Dannenberg für die Abwasserbeseitigung und die öffentliche Wasserversorgung mit der Begründung, dass in § 7 ohnehin die Fortführung der dafür bestehenden Einrichtungen durch die vorhandenen Zweckverbände vorgesehen sei. Es könne auch nicht als erwiesen angesehen werden, dass größere Einheiten die Aufgaben günstiger wahrnehmen, zumal bei der Abwasserbeseitigung und der öffentlichen Wasserversorgung die wesentlichen Investitionen in Lüchow-Dannenberg bereits getätigt worden seien.

Der Flecken Bergen an der Dumme sieht mit Blick auch auf § 7 Abs. 2 Unklarheiten über die Trägerschaft der Abwasserbeseitigungspflicht und weist darauf hin, dass im Bereich der heutigen Samtgemeinde Clenze die Abwasserbeseitigungspflicht auf den Wasser-Verband-Wendland übergegangen sei.

Gegenäußerung der Landesregierung:

Die gewünschte ausdrückliche Gesetzesregelung schlägt die Landesregierung nicht vor, da sie in die Organisations- und Finanzhoheit der künftigen Samtgemeinde eingreifen und Standortsicherungswünsche auch an anderer Stelle hervorrufen würde.

Die vom Wasserbeschaffungsverband Dannenberg-Hitzacker angegriffene Regelung ist schon als Auffangregelung für den Fall erforderlich, dass es zur Fortführung der bestehenden Verbände unter vollständiger Weiterführung der Mitgliedschaft durch die Mitgliedsgemeinden (§ 7 Abs. 2 Satz 1) oder zum Abschluss von Zweckvereinbarungen nach § 13 Abs. 1 nicht kommt. Ferner greift die Regelung für die Abwasserbeseitigung in den Samtgemeinden Dannenberg (Elbe), Gartow und Hitzacker, die dort unmittelbar von den Samtgemeinden wahrgenommen wird, sodass deren Nachfolge in der Aufgabenträgerschaft zu regeln ist. Auch für den Fall der fehlenden Fortführung der Verbände und ihrer Auflösung muss ein originärer Aufgabenträger vorhanden sein. Hierbei ist zu bedenken, dass sich das Ergebnis der ersatzweisen Zuständigkeit der Samtgemeinde auch über § 72 Abs. 1 Satz 1 Nr. 6 NGO ergeben würde, würde die gesetzliche Zuständigkeit der Samtgemeinde im Gesetzentwurf nicht mit dem Ziel der Übersichtlichkeit gesondert kodifiziert. Das Gesetz soll es in die Hände der Mitgliedsgemeinden der heutigen Samtgemeinde legen, die in der Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung bestehende Aufgabenwahrnehmung durch Verbände fortzuführen. Der Gesetzentwurf vertraut darauf, dass die Verbände oder im Fall der Fortsetzung der Aufgabenträgerschaft durch eine Mehrheit von Mitgliedsgemeinden die erfüllenden Gemeinden die Aufgabe in einer Weise wahrnehmen, die den Mitgliedsgemeinden eine Finanzierung aus allgemeinen Deckungsmitteln erspart.

Aus der Regelung des § 7 Abs. 3 in Verbindung mit Abs. 2 Satz 2 ergibt sich, dass die heutigen Mitgliedsgemeinden der Samtgemeinde Clenze deren Nachfolger in der Mitgliedschaft bei dem Wasserverband werden und damit anstelle der sonst nach § 5 Abs. 2 Satz 1 Nr. 5 zuständigen neuen Samtgemeinde die originäre Aufgabenträgerschaft haben. An der Übertragung der Abwasserbeseitigungspflicht auf den Wasser-Verband-Wendland ändert dies nicht. Eine eventuelle Nachschusspflicht trifft allerdings - ebenso wie bei den anderen, in Zweckverbandsform geführten Wasserverbänden - für die Dauer der Mitgliedschaft die Mitgliedsgemeinden.

Zu § 6:

Zu Absatz 1:

Satz 1 begründet eine Allzuständigkeit der Mitgliedsgemeinden der Samtgemeinde Lüchow-Dannenberg. Ein Aufgabenfindungsrecht soll die Samtgemeinde ebenso wie die Landkreise nur insoweit haben, als es sich um Aufgaben von überörtlicher Bedeutung handelt oder wenn die Voraussetzungen des § 2 Abs. 1 NLO vorliegen.

Aus der Regelung folgt, dass der Aufgabenvorbehalt des § 72 Abs. 1 Satz 1 NGO zugunsten der Samtgemeinde für die Flächennutzungsplanung, für die Trägerschaft von Friedhöfen und Bestattungseinrichtungen, für die sogenannte Anlaufstelle (§ 22 f NGO) und für die Aufgaben nach dem Gesetz über gemeindliche Schiedsämter nicht übernommen und folglich für diese Aufgaben die uneingeschränkte Zuständigkeit der Mitgliedsgemeinden der Samtgemeinde Lüchow-Dannenberg begründet wird. Darüber hinaus werden sie erstmals zuständig für Einrichtungen der Altenbetreuung, soweit diese nur einer einzelnen Mitgliedsgemeinde dienen. Soweit nicht besondere gesetzliche Regelungen bestehen, können einzelne Mitgliedsgemeinden die vorgenannten Aufgaben ebenso wie ihre anderen originären Selbstverwaltungsaufgaben im Wege der kommunalen Zusammenarbeit auf eine andere kommunale Körperschaft oder nach § 5 Abs. 2 Satz 2 auf die Samtgemeinde übertragen.

Im Einzelnen liegen den Aufgabenverlagerungen folgende Gesichtspunkte zugrunde:

Die Flächennutzungsplanung soll auf die Ebene der Mitgliedsgemeinden verlagert werden. Dafür sprechen zunächst Rechtsgründe, denn an die Übertragung auf gesetzliche Zusammenschlüsse von Gemeinden (die die bestehenden Samtgemeinden nicht sind, sodass die allgemeine Regelung des § 72 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 NGO unbedenklich ist) sind wegen des dadurch bewirkten Verlustes an Planungshoheit und damit eines wesentlichen Merkmals der Autonomie der Gemeinden hohe Anforderungen zu stellen. So hat das Verfassungsgericht des Landes Brandenburg in seinem Ur-

teil vom 21. März 2002 - VfGBgb 19/01 - ausgeführt, die Flächennutzungsplanung dürfe als Aufgabe mit relevantem örtlichen Charakter den Gemeinden nur aus Gründen des Gemeininteresses, also im Wesentlichen nur dann entzogen werden, wenn anders die ordnungsgemäße Aufgabenerfüllung nicht sichergestellt wäre. Der Entscheidung lag zugrunde, dass das Land Brandenburg durch eine Änderung der Amtsordnung den Gemeinden die Aufgabe der Flächennutzungsplanung entzogen und damit nach Auffassung des Gerichts einer „planungsrechtlichen Fremdbestimmung“ unterworfen hatte. Zweckmäßigkeitserwägungen und insbesondere der erhöhte Aufwand durch die Vielzahl der künftig erforderlichen Pläne müssen daher zurückstehen. Die Steuerung der baulichen Entwicklung in den Mitgliedsgemeinden kann die Samtgemeinde Lüchow-Dannenberg mit der vorgeschlagenen Regelung aufgrund ihrer Zuständigkeit für den Erlass des Regionalen Raumordnungsprogramms nur über dieses vornehmen, was die Landesregierung als ausreichend ansieht. Eine Aufstellung des Flächennutzungsplans neben dem Regionalen Raumordnungsprogramm durch denselben Planungsträger hält sie nicht für vertretbar.

Es bleibt den Mitgliedsgemeinden unbenommen, noch vor In-Kraft-Treten des Gesetzes zu beschließen, für das Gebiet der bisherigen Samtgemeinde nach § 205 Abs. 1 des Baugesetzbuchs einen Planungsverband zu bilden oder nach § 204 Abs. 1 dieses Gesetzes einen gemeinsamen Flächennutzungsplan aufzustellen. Ferner kann mit der Vorbereitung der Bauleitpläne, auch neuer Flächennutzungspläne, die künftige Samtgemeinde beauftragt werden, wie § 8 nahe legt.

Die kommunalen Friedhöfe im Landkreis Lüchow-Dannenberg stehen in der Trägerschaft von Samtgemeinden und - trotz der Regelung des § 72 Abs. 1 Satz 1 Nr. 6 NGO - einzelner Mitgliedsgemeinden. Die vorgeschlagene alleinige Trägerschaft der Mitgliedsgemeinden berücksichtigt die starke örtliche Verteilung der Friedhöfe und das entsprechende Interesse an örtlich bestimmten Entscheidungen im Rahmen dieser Trägerschaft.

An der Trägerschaft für die so genannten Anlaufstellen ist aus dem Kreis der Mitgliedsgemeinden besonderes Interesse angemeldet worden. Dem liegt wohl die Überlegung zugrunde, dass Hilfe in Verwaltungsangelegenheiten regelmäßig ortsnah gesucht wird. Auch dürfte dadurch die Verbundenheit der Bevölkerung mit ihrer Wohnsitzgemeinde stärker gewahrt werden können. Allerdings bleibt es der künftigen Samtgemeinde unbenommen, im Rahmen ihrer Organisationshoheit Verwaltungsstellen (Bürgerbüros) auch dezentral einzurichten. Überschneidungen des Dienstleistungsangebots ließen sich vermeiden, indem von der o. a. Übertragungsmöglichkeit Gebrauch gemacht wird.

Die Zuständigkeit nach dem Niedersächsischen Gesetz über gemeindliche Schiedsämter soll der Erhaltung der Ortsnähe der Schiedsämter dienen. Als Organ für die Wahl der Schiedsperson eignet sich der Rat einer Mitgliedsgemeinde überdies besser als der künftige Samtgemeinderat. Sofern der Amtsbezirk als zu klein angesehen wird, kommt nach § 1 Abs. 1 Satz 2 des Gesetzes die Bildung eines gemeinsamen Schiedsamtsbezirks in Betracht.

Auch für kommunale Einrichtungen der Altenpflege, die nur einer einzelnen Mitgliedsgemeinde dienen, wird eine Trägerschaft der Mitgliedsgemeinde für zweckdienlich gehalten, insbesondere zur Wahrung örtlicher Entscheidungen und damit auch der Stärkung der Ortsebene. Es sind keine Gesichtspunkte erkennbar, hier gegenüber den Regelungen für andere freiwillige Einrichtungsträgerschaften (vgl. § 5 Abs. 2 Satz 1 Nrn. 1 und 2) zu differenzieren.

Durch Satz 2 fallen die Aufgaben, die die Mitgliedsgemeinden auf freiwilliger Basis den heutigen Samtgemeinden übertragen haben, auf sie zurück. Wenn dies gewollt ist, können sie der neuen Samtgemeinde übertragen werden, was allerdings bei unterschiedlicher Handhabung in den Mitgliedsgemeinden der künftigen Samtgemeinde wegen des von dieser dann geforderten Einverständnisses erst nach In-Kraft-Treten des Gesetzes möglich wäre.

Zu Absatz 2:

Absatz 2 verfolgt das Ziel, den Mitgliedsgemeinden im Verhältnis zu Mitgliedsgemeinden anderer Samtgemeinden die Übernahme weiterer gewichtiger gemeindlicher Selbstverwaltungsaufgaben zu ermöglichen. Auch hier wird an den Katalog des § 72 Abs. 1 Satz 1 NGO angeknüpft, ohne darauf ausdrücklich zu verweisen. Da die Mitgliedsgemeinden zumeist gegenüber den heutigen Samtgemeinden als derzeitigen Aufgabenträgern sehr viel kleiner sind, soll hier, anders als bei

den durch Absatz 1 in Verbindung mit § 5 Abs. 2 Satz 1 bewirkten Aufgabenverlagerungen, die Zuständigkeit von einer ausreichenden Größe abhängig gemacht werden, insbesondere um die Errichtung neuer, unwirtschaftlicher Einrichtungen geringer Größe zu verhindern.

Die Einwohnerzahlen der Mitgliedsgemeinden der bestehenden Samtgemeinden am 31. Dezember 2004 reichen von 355 (Damnatz) bis 9 706 (Stadt Lüchow/Wendland). Die Mindestgröße von 3 000 wird vorgeschlagen, um auch in den peripheren Bereichen des Landkreises, insbesondere im Raum Gartow, einen substantiellen Bestand an Gemeindeaufgaben über den Grundbestand der Aufgaben sämtlicher Mitgliedsgemeinden von Samtgemeinden hinaus zu ermöglichen. Dabei wird auch in Betracht gezogen, dass es in Niedersachsen sechs Einheitsgemeinden unter 3 000 Einwohnern und acht Einheitsgemeinden mit einer Einwohnerzahl zwischen 3 000 und 5 000 gibt, sodass mit dem Vorschlag selbst die Mindestgrenze der Einwohnerzahl für Einheitsgemeinden in etwa erreicht wird.

Die vorgeschlagene Mindestgröße soll zudem einen Anreiz für Zusammenschlüsse kleiner Mitgliedsgemeinden untereinander oder für die Eingliederung kleinerer Mitgliedsgemeinden in große Mitgliedsgemeinden bieten. Als Alternative käme auch eine Grenze von 5 000 Einwohnern in Betracht, die im Leitbild der Gemeindereform der 70er Jahre des vorigen Jahrhunderts als Mindestgröße für die gemeindlichen Verwaltungseinheiten in dünn besiedelten Gebieten Niedersachsens gewählt wurde. Dazu hat sich die Landesregierung wegen des Nachteils nicht entschließen können, dass dadurch ein Zusammenschluss von Mitgliedsgemeinden der Samtgemeinde Gartow, die Ende 2004 nur 4 026 Einwohner zählte, über das derzeitige Samtgemeindegebiet hinaus erforderlich wäre und damit kaum erwartet werden könnte. Gerade in diesem äußersten Zipfel des Landkreises Lüchow-Dannenberg dürfte aber das Interesse der Erhaltung eines vielseitigen Aufgabenbestandes auf der Ebene der Mitgliedsgemeinden besonders groß sein. Für das übrige Gebiet des Landkreises Lüchow-Dannenberg sind dagegen Zusammenschlüsse unter Beteiligung einwohnerstarker Mitgliedsgemeinden und damit eine deutliche Überschreitung der Mindestgröße eher zu erwarten, sodass von einer größeren Zahl von Zusammenschlüssen von Mitgliedsgemeinden nahe der Mindestgröße nicht ausgegangen wird. Damit steht die vorgeschlagene Mindestgröße auch nicht dem Ziel entgegen, durch freiwillige Zusammenschlüsse der Mitgliedsgemeinden im Interesse der Steuerbarkeit der Samtgemeinde die Zahl der Mitgliedsgemeinden deutlich zu verringern.

Der Aufgabenübergang nach Absatz 2 soll nur auf Verlangen der Mitgliedsgemeinden erfolgen und nach Absatz 3 von einer Vereinbarung zwischen der künftigen Samtgemeinde und der Mitgliedsgemeinde abhängig gemacht werden. Dadurch entfällt die Notwendigkeit des Erlasses abweichender Bestimmungen zum Finanzausgleich, d. h. für eine Abweichung von § 6 Abs. 1 Satz 1 N FAG, nach dem die Schlüsselzuweisung für den Bereich von Samtgemeinden an die Samtgemeinde geht. Es soll bezüglich der Aufgaben nach Absatz 2 die Verpflichtung des § 6 Abs. 2 Satz 1 N FAG gelten, mit den Schlüsselzuweisungen die Finanzkraft der Mitgliedsgemeinden so auszugleichen, „dass diese bei angemessener Ausschöpfung ihrer Einnahmequellen ihrer Aufgaben erfüllen können“.

Zu den aufgeführten Selbstverwaltungsaufgaben ist Folgendes anzumerken:

Zu Nummer 1:

Die Gemeinden und Samtgemeinden, im Bereich des Landkreises Lüchow-Dannenberg also die derzeitigen Samtgemeinden, sind nach dem Niedersächsischen Schulgesetz lediglich Träger der Grundschulen. Eine Übertragung der Schulträgerschaft für andere allgemein bildende Schulen auf Mitgliedsgemeinden nach § 102 Abs. 3 des Niedersächsischen Schulgesetzes soll mit der Regelung nicht ermöglicht werden. Die ergänzende Regelung über die Bildung eines Gemeindefterrates ist erforderlich, weil die fraglichen Regelungen des vorgenannten Gesetzes für den Bereich von Samtgemeinden von deren Schulträgerschaft ausgehen und nur diesen unter den im Text übernommenen Voraussetzungen die Bildung eines Gemeindefterrates aufgeben.

Zu Nummer 2:

Die kommunale Abwasserbeseitigung ist nach § 72 Abs. 1 Satz 1 Nr. 6 NGO Aufgabe der Samtgemeinden. Allerdings können sich die abwasserbeseitigungspflichtigen Gemeinden/Samtgemeinden nach § 150 Abs. 1 des Niedersächsischen Wassergesetzes (NWG) zu öffentlich-rechtlichen Körperschaften - d. h. zu Zweckverbänden oder Wasserverbänden - zusammenschließen und bestehende Wasserverbände mit anderer Aufgabenstellung können für ihnen als Mitglieder angehörende einzelne Gemeinden oder Samtgemeinden die Durchführung der Abwasserbeseitigung übernehmen (§ 150 Abs. 1 NWG). Ferner kann auf Antrag einer Gemeinde der Landkreis die Abwasserbeseitigung ganz oder teilweise übernehmen (§ 150 Abs. 2 NWG), was in Niedersachsen allerdings nur im Landkreis Harburg geschehen ist.

Im Landkreis Lüchow-Dannenberg nehmen die kommunale Abwasserbeseitigung die Samtgemeinden Dannenberg (Elbe), Gartow und Hitzacker (Elbe) selbst wahr, während die Samtgemeinden Clenze und Lüchow diese Aufgabe dem Wasserverband „Wasser-Verband Wendland“ übertragen haben. Mit der Regelung in Nummer 2 wird die Möglichkeit einer getrennten Weiterführung der Anlagen geschaffen, Gleiches gilt für die Fortsetzung der Abwasserbeseitigung und der Aufgabenträgerschaft des vorgenannten Wasserverbandes (vgl. auch § 7 Abs. 2).

Zu Nummer 3:

Die zentrale Wasserversorgung in Lüchow-Dannenberg wird von den Wasserverbänden Dannenberg-Hitzacker und Höhbeck als Zweckverbände der Samtgemeinden sowie vom Wasser-Verband-Wendland wahrgenommen. Mit der Regelung wird der Übergang der originären Aufgabenträgerschaft ermöglicht. Allerdings gehen die Regelungen des § 7 Abs. 2 und 3 vor, sodass die Vorschrift Bedeutung nur dann erlangen kann, wenn bei Zweckverbänden die Anpassung der Verbandsordnung scheitert und dadurch oder durch aufsichtsbehördliche Regelung nach dem Wasserverbandsgesetz die Aufgabe auf die Samtgemeinde Lüchow-Dannenberg übergeht.

Zu Nummer 4:

Mit dieser Regelung wird die Fortführung der Aufgabe der Straßenreinigung, die jetzt die Samtgemeinden für ihre Straßen durchführen können, durch deren Mitgliedsgemeinden ermöglicht.

Satz 2 enthält eine im Landesbereich übliche Regelung für eine von der Einwohnerzahl abhängige Aufgabenträgerschaft.

Zu Absatz 3:

Die Regelungen sind den für den Abschluss von Gebietsänderungsverträgen geltenden Regelungen der Niedersächsischen Gemeindeordnung angelehnt. § 19 NGO greift jedoch nicht unmittelbar, wenn Mitgliedsgemeinden von Samtgemeinden in ihrem Bestand unverändert bleiben, d. h., wenn es nicht zu einem Zusammenschluss kommt. Satz 2 gibt daher eine entsprechende Anwendung vor. § 19 Abs. 2 NGO sieht ergänzende Regelungen der Kommunalaufsichtsbehörde für den Fall vor, dass sich die beteiligten Kommunen nicht vollständig über die notwendigen Inhalte des Gebietsänderungsvertrages einigen, die hier zur Anwendung gebracht werden sollen. Zu erwarten sind Meinungsverschiedenheiten über Inhalte der Vereinbarung in erster Linie beim Kostenausgleich. Satz 4 soll das Zustandekommen einer Vereinbarung auch darüber oder bei einem Scheitern die Ausgewogenheit der dann ersatzweise erforderlichen Entscheidung der Kommunalaufsichtsbehörde fördern.

Die Unterrichtungspflicht nach Satz 3 soll es der Aufsichtsbehörde auch ermöglichen zu prüfen, ob die Vereinbarung und insbesondere die darin geregelt dezentrale Aufgabenerledigung nicht der Zielsetzung der Neustrukturierung zuwider läuft.

Ergebnis der Anhörung der Verbände und einzelner Körperschaften:

Der Flecken Bergen an der Dumme beklagt, dass die den Mitgliedsgemeinden über Absatz 1 gesetzlich zufallenden weiteren Aufgaben im Sinne des § 72 Abs. 1 Satz 1 NGO diesen keinen nennenswerten Kompetenzzuwachs brächten - er verweist auf die nur seltene Änderung der Flächennutzungspläne und die in Lüchow-Dannenberg weitgehend kirchliche Friedhofsträgerschaft sowie

auf fehlende Kapazitäten für die Wahrnehmung von Aufgaben nach § 22 f NGO -, während ihm durch seine geringe Einwohnerzahl die in Absatz 2 genannten Aufgaben vorenthalten blieben.

Die Nordkreis-Gemeinden und die Gemeinden Küsten, Trebel und Woltersdorf (alle Samtgemeinde Lüchow), die Samtgemeinde Clenze und deren Mitgliedsgemeinde Waddeweitz greifen die in den Absätzen 2 und 3 enthaltene Differenzierung der Mitgliedsgemeinden in solche mit mindestens und solche unter 3 000 Einwohnern an. Nach Ansicht der Nordkreis-Gemeinden entbehrt die Differenzierung einer verfassungsrechtlich tragfähigen Begründung und müsste überdies um eine Regelung für den erforderlichen Finanzausgleich zwischen der Samtgemeinde und den übernehmenden Mitgliedsgemeinden ergänzt werden, die eine ausreichende Finanzausstattung bei der Übernahme von Aufgaben gewährleistet. Die Gemeinden Küsten und Woltersdorf wenden sich gegen die Schlechterstellung der kleineren Gemeinden und den dadurch entstehenden Druck zu Zusammenschlüssen oder zum Anschluss an größere Gemeinden.

Die Samtgemeinde Clenze und ihre Mitgliedsgemeinde Waddeweitz, die Samtgemeinde Lüchow und deren Mitgliedsgemeinden Lemgow, Lübbow, Stadt Lüchow (Wendland), Trebel und Stadt Wustrow (Wendland) wollen die Übernahme zusätzlicher Aufgaben durch Mitgliedsgemeinden von deren Leistungsfähigkeit abhängig gemacht haben, damit von der Möglichkeit einer eigenen Finanzierung, und stützen dies auf allgemeine Anforderungen der Niedersächsischen Gemeindeordnung an Aufgabenübernahmen. Ein finanzieller Ausgleich durch die Samtgemeinde Lüchow-Dannenberg wird dagegen von ihnen abgelehnt, auch unter Hinweis auf die Ziele der Strukturreform. Demgegenüber fordert der Flecken Bergen an der Dumme bei Aufgabenübertragungen auf die Mitgliedsgemeinden einen finanziellen Ausgleich für die diesen daraus erwachsenden Belastungen mit Sach- und Personalkosten.

Der Landkreis Lüchow-Dannenberg wendet gegen die Möglichkeit der Aufgabenübertragung auf Mitgliedsgemeinden nichts ein, weist aber darauf hin, dass die praktische Verwaltungstätigkeit der künftigen Samtgemeinde durch unterschiedliche Zuständigkeiten der Mitgliedsgemeinden erschwert würde. Er will als Voraussetzung der Aufgabenübertragung allerdings ausdrücklich geregelt haben - durch einen neben § 3 Abs. 2 Nr. 1 Buchst. a stehenden Verweis auf § 2 Abs. 1 Satz 2 NGO -, dass die finanzielle Leistungsfähigkeit der Mitgliedsgemeinde jeweils gegeben sein muss; zugleich werden von ihm finanzielle Zuwendungen oder andere Vorteile für die Mitgliedsgemeinden durch die Samtgemeinde abgelehnt. Ein Wechsel der Aufgabenträgerschaft müsse überdies mit der Übernahme eventuell noch bestehender Schulden aus investiven Krediten für dafür bestehende Einrichtungen gekoppelt sein. Das Letztere fordern auch die Samtgemeinde Lüchow mit ihren Mitgliedsgemeinden Lemgow, Lübbow, Stadt Lüchow (Wendland), Trebel und Stadt Wustrow (Wendland). Die Samtgemeinde Lüchow und ihre vorerwähnten Mitgliedsgemeinden sowie die Nordkreis-Gemeinden fordern darüber hinaus zu Absatz 2 Satz 1 Nrn. 2 und 3 (Abwasserbeseitigung und öffentliche Wasserversorgung) eine Klarstellung im Gesetz, dass die Mitgliedsgemeinden im Fall einer Aufgabenübernahme vorrangig die Mitgliedschaft in den bestehenden Verbänden anstreben müssen.

Gegenäußerung der Landesregierung:

Die Landesregierung schlägt keine Änderungen der Absätze 2 und 3 vor. In der Tat ist der gesetzliche und fakultative Aufgabenübergang auf einzelne der vielen kleinen Mitgliedsgemeinden der heutigen Samtgemeinden begrenzt. Eine weitergehende Aufgabenverlagerung auf solche Gemeinden hält die Landesregierung auch unter der Zielsetzung des Gesetzesvorhabens nur dann für vertretbar, wenn durch Zusammenarbeit der kleineren Gemeinden die Aufgaben zumindest für einen größeren Bereich wahrgenommen werden. Die Differenzierung nach Einwohnergrößen ist nicht willkürlich, wie schon das Leitbild für die Gemeindegebietsreform der 70er Jahre zeigt. Auch damals mussten kleinere Gemeinden ihre Selbständigkeit aufgeben oder sich mit anderen zu einer Samtgemeinde zusammenfinden, in der ihnen gewichtige Selbstverwaltungsaufgaben zur Eigen erledigung vorenthalten sind. Daran orientiert sich der Gesetzentwurf. Es soll daher eine eigene Wahrnehmung zusätzlicher Aufgaben abweichend von den allgemeinen Regelungen des § 72 Abs. 1 NGO hinaus den Mitgliedsgemeinden der künftigen Samtgemeinde Lüchow-Dannenberg nur eingeschränkt vorgegeben oder ermöglicht werden, auch um die Notwendigkeit hauptamtlicher Verwaltungen zu vermeiden, wie richtig vermutet wird. Bei den in Absatz 2 genannten Aufgaben steht allerdings im Vordergrund, dass mit einer Aufgabenträgerschaft auch kleinerer Gemeinden

die Gefahr der Errichtung und des Betriebs unwirtschaftlicher Einrichtungen verbunden wäre. Es wäre daher nicht zu vertreten, eine alleinverantwortliche Wahrnehmung auch den kleineren Mitgliedsgemeinden zu ermöglichen. Diese erhalten aber über die Regelung des § 13 Abs. 1 die Chance, die Aufgaben gemeinsam mit anderen Mitgliedsgemeinden zunächst für eine Wahlperiode zu übernehmen, was bei einem Gemeindegemeinschaftszusammenschluss bei Erreichen der Mindesteinwohnerzahl gleicher Größenordnung in eine dauerhafte Aufgabenträgerschaft münden kann.

Absatz 3 sieht einen Finanzausgleich bei der Übernahme einer oder mehrerer Aufgaben des Absatzes 2 innerhalb einer Vereinbarung zwischen der Samtgemeinde und der Mitgliedsgemeinde vor. Dabei können die Finanzinteressen auch der Mitgliedsgemeinden berücksichtigt werden, die eine Aufgabenübertragung mangels Größe oder mangels Interesse nicht anstreben. In einer solchen Vereinbarung kann und soll der finanzielle Ausgleich geregelt werden, den der Flecken Bergen an der Dumme einfordert.

Die finanziellen Folgen einer Aufgabenübernahme durch Mitgliedsgemeinden dürften bei den Aufgaben der Abwasserbeseitigung, der öffentlichen Wasserversorgung und der Straßenreinigung regelmäßig zu lösen sein, da die Kosten ganz oder zumindest weitgehend durch Gebühren oder privatrechtliche Entgelte gedeckt werden können. Bei den Kosten der Trägerschaft der öffentlichen Grundschulen ist das anders. Hier geht die Landesregierung von einer Kostenbeteiligung der Samtgemeinde aus, wofür es eine Parallele in § 103 Abs. 2 des Niedersächsischen Schulgesetzes gibt. Die Kosten der Grundschulen allein den interessierten Mitgliedsgemeinden zu überlassen, würde die Vorschrift ins Leere laufen lassen.

Im Rahmen der Vereinbarungen nach Absatz 3 ist auch zu regeln, dass bestehende Kreditverpflichtungen für übergehende Einrichtungen von der Mitgliedsgemeinde übernommen werden, für die der Schuldendienst bei kostenrechnenden Einrichtungen ja aus dem Gebührenaufkommen gedeckt werden kann.

Der Forderung nach Regelung einer Mitgliedschaft in für die Aufgaben nach Absatz 2 Satz 1 Nrn. 2 und 3 bestehenden Verbänden kommt der Gesetzentwurf in § 7 Abs. 2 bereits nach. Spätere Aufgabenübernahmen können sich nach den derzeitigen Verhältnissen angesichts der vorhandenen Verbände nur auf die Abwasserbeseitigung beziehen. Es ergäbe wenig Vorteile, wenn eine Mitgliedsgemeinde die Aufgabe der Abwasserbeseitigung von der künftigen Samtgemeinde übernimmt, nur um sie anschließend einem bereits bestehenden Verband zu übertragen. Dies könnte die Samtgemeinde durch den Beitritt zu einem bestehenden Verband auch direkt vornehmen.

Zu § 7:

Zu Absatz 1:

Nach dieser Vorschrift gehen vorhandene Einrichtungen der Samtgemeinden im Bereich freiwilliger Aufgaben, bei Einigkeit unter den als Träger in Frage kommenden Mitgliedsgemeinden unmittelbar auf eine dieser Mitgliedsgemeinden über, wenn die an den heutigen Samtgemeinden beteiligten Mitgliedsgemeinden dies durch Zweckvereinbarung regeln. Dabei wird davon ausgegangen, dass die Mitgliedsgemeinden, deren Bevölkerung die Einrichtung dient, an einer solchen Übernahme generell interessiert sind. Gleiches gilt auch für die wenigen Friedhöfe in der Trägerschaft von Samtgemeinden (ganz überwiegend werden im Landkreis Lüchow-Dannenberg Friedhöfe von Kirchengemeinden getragen), wobei Zweckvereinbarungen allerdings nur dann notwendig und in Betracht zu ziehen sind, wenn auf dem fraglichen Friedhof Verstorbene aus mehreren Mitgliedsgemeinden beigesetzt werden.

Da Absatz 1 nur freiwillige Aufgaben betrifft, besteht nach § 5 Abs. 6 des Niedersächsischen Gesetzes über die kommunale Zusammenarbeit gegenüber der Aufsichtsbehörde (bis 31. Oktober 2006 der Landkreis Lüchow-Dannenberg, danach das Ministerium für Inneres und Sport) lediglich eine Anzeigepflicht. Satz 2 soll eine Unterrichtungspflicht vor Abschluss der Zweckvereinbarung begründen, um der Aufsichtsbehörde die rechtzeitige Prüfung auch unter kommunalwirtschaftlichen Gesichtspunkten zu ermöglichen.

Zu Absätze 2 und 3:

Wie in der Begründung zu § 6 Abs. 2 Satz 1 Nrn. 2 und 3 ausgeführt, haben die bestehenden Samtgemeinden ihre Aufgaben in der Abwasserbeseitigung und der zentralen Wasserversorgung - in unterschiedlichem Umfang - Zweckverbänden und einem Wasserverband übertragen. Die Regelung des Absatzes 2 ermöglicht den Fortbestand dieser Verbände, indem die Mitgliedsgemeinden zunächst kraft Gesetzes in die Mitgliedschaft der untergehenden Samtgemeinde eintreten. Es ist jedoch wegen des grundsätzlich freiwilligen Charakters der Verbände erforderlich, dass sie sich innerhalb einer bestimmten Frist über die künftige Verbandsverfassung verständigen. Mit der neuen Verbandsverfassung würden dann auch die von ihren Regelungen und der Rechtsform abhängigen Bestimmungen über den Austritt oder die Kündigung der Mitgliedschaft und die Auflösung des Verbandes gelten. Falls es zu keiner Einigung über die Verbandsordnung und damit über die Fortführung des Zweckverbandes auf freiwilliger Grundlage kommt, sieht der Gesetzentwurf bei Übergang der Aufgabe auf die Samtgemeinde die Auflösung des Zweckverbandes durch die Aufsichtsbehörde (Ministerium für Inneres und Sport) vor, da ein Fortbestand mit der Samtgemeinde als einzigem Mitglied nicht in Frage kommt. Ein vergleichbares Ergebnis kann bei dem bestehenden Wasserverband ohne zusätzliche landesrechtliche Regelung durch Wahrnehmung der Möglichkeiten des Wasserverbandsrechts erreicht werden. Absatz 3 bringt daher nur einen Teil der Regelungen des Absatzes 2 auf den Wasserverband Wendland zur Anwendung.

Ergebnis der Anhörung der Verbände und einzelner Körperschaften:

Der Landkreis Lüchow-Dannenberg sieht die Regelung als inkonsequent an, da in § 5 Abs. 2 eine grundsätzliche Zuständigkeit der Samtgemeinde begründet und davon nur in Fällen des § 6 abgewichen werden soll. Er fragt außerdem, warum nur die Rechtsform der Zweckvereinbarung zugelassen werden soll, da die Zusammenarbeit der Mitgliedsgemeinden auch in anderen Rechtsformen denkbar ist, nämlich des Zweckverbandes, der gemeinsamen kommunalen Anstalt und der Gesellschaft mit beschränkter Haftung.

Die Nordkreis-Gemeinden halten die in Absatz 1 vorgesehene Ausschlussfrist für den Abschluss von Vereinbarungen für unangemessen und möchten insoweit eine Übergangsregelung entsprechend § 13 Abs. 2 des Gesetzentwurfs (auch rückwirkend bei einem Abschluss bis zum 30. April 2007), auch der Flecken Bergen an der Dumme wendet sich gegen die Ausschlussfrist. Die Voraussetzungen einer Zweckvereinbarung mit sämtlichen Mitgliedsgemeinden der bisher zuständigen Samtgemeinde in Absatz 1 möchten die Nordkreis-Gemeinden gelockert und den betroffenen Mitgliedsgemeinden einen Anspruch auf Übernahme einer Einrichtung auch zugebilligt haben, wenn die Einrichtung nur einer oder mehreren der Mitgliedsgemeinden der bisherigen Samtgemeinde dient. Außerdem sprechen sie sich für die Zulassung von Zweckverbänden aus und fordern abschließend eine Regelung über den finanziellen Ausgleich im Gesetz. Die Sonderregelung für Friedhöfe sehen sie als nicht gerechtfertigt an und fordern darüber hinaus die Streichung der Anzeigepflicht in den Absätzen 1 und 2 unter Berufung auf Entbürokratisierungsbestrebungen des Landes. Der Flecken Bergen an der Dumme hält für Einrichtungen im Sinne des Absatzes 1 einen finanziellen Ausgleich durch die Samtgemeinde zu Gunsten der Mitgliedsgemeinden erforderlich, da die Aufgaben in der originären Zuständigkeit der Samtgemeinde lägen.

Der Wasserverband Dannenberg-Hitzacker hat von der Regelung des Absatzes 2 den Eindruck einer „enteignungsgleichen“ Möglichkeit der Auflösung eines Zweckverbandes und empfiehlt für den Übergang der Mitgliedschaft in Verbänden den Verzicht auf Sonderregelungen zum Niedersächsischen Gesetz über die kommunale Zusammenarbeit.

Gegenäußerung der Landesregierung:

An der Regelung wird festgehalten unter der Zielsetzung, den Bestand an Selbstverwaltungsaufgaben der Mitgliedsgemeinden wesentlich zu erweitern (vgl. Teil A Abschnitt III der Begründung), wobei es allerdings zu verhindern gilt, dass die Mitgliedsgemeinden eine Vielzahl neuer Einrichtungen unwirtschaftlicher Größe schaffen, die zusätzliche Kosten und damit Belastungen der Einwohner hervorrufen würden. Der Kostenersparnis dient auch die in Absatz 1 vorgesehene Beschränkung auf die Fortführung von Einrichtungen in Form von Zweckvereinbarungen, weil andere Formen eine eigene Verwaltung zur Folge hätten und in jedem Fall zumindest zusätzlicher Gremienaufwand entstünde.

Eine gesetzliche Regelung des von dem Flecken Bergen an der Dumme geforderten Kostenausgleichs schlägt die Landesregierung nicht vor. Ebenso wie für die gesetzlichen Aufgaben der Mitgliedsgemeinden müssen im Rahmen der Haushaltsaufstellung für die Mitgliedsgemeinden die Voraussetzungen dafür geschaffen werden, dass diese ihre Aufgaben gleich welcher Art aus eigenen Finanzquellen finanzieren können. Bei fehlenden eigenen Finanzquellen kommt die Ergänzungs- und Ausgleichsfunktion der künftigen Samtgemeinden nach dem entsprechend anzuwendenden § 2 Abs. 1 NLO zum Zuge. Eine spezifizierte Ausgleichsregelung hält die Landesregierung weder für zwingend noch mit Blick auf die Finanzautonomie der künftigen Samtgemeinde für angezeigt.

Die zum Vergleich herangezogene Übergangsregelung des § 13 Abs. 2 erklärt sich daraus, dass das Verlangen auf Aufgabenübertragung nach § 6 Abs. 2 erst nach Bildung einer neuen Samtgemeinde geäußert werden kann, während den Mitgliedsgemeinden einer Samtgemeinde nach Verabschiedung des Gesetzes bis zum 30. September 2006 genügend Zeit bleibt, Vereinbarungen nach Absatz 2 mit der bestehenden Samtgemeinde als heutigem Aufgabenträger zu treffen. Dies vermeidet einen zweifachen Aufgabenübergang zunächst auf die neue Samtgemeinde und dann auf eine Mehrheit der Mitgliedsgemeinden.

Der geforderte Abschluss einer Zweckvereinbarung nur unter einigen der Mitgliedsgemeinden einer Samtgemeinde ist nach Absatz 1 möglich, wenn die Einrichtung der Bevölkerung nur der Vertragspartner dient.

Die Sonderregelung für Friedhöfe reagiert darauf, dass auch die - wenigen - Friedhöfe in der Trägerschaft von Samtgemeinden regelmäßig auf ein Teilgebiet der Samtgemeinde ausgerichtet sind und daher Zweckvereinbarungen in den meisten Fällen nicht erforderlich sein werden. Die Anzeigepflicht für Zweckvereinbarungen entspricht der Regelung des Niedersächsischen Gesetzes über die kommunale Zusammenarbeit im Fall einer Zweckvereinbarung über freiwillige Aufgaben.

Die bemängelten Auflösungsregelungen des Absatzes 2 Sätze 6 und 7 sind erforderlich, weil sonst eine in anderen Fällen der kommunalen Zusammenarbeit nicht vorgesehene Zwangsmitgliedschaft (hier der Mitgliedsgemeinden in einem Zweckverband) mit erheblichen, mangels allgemeiner Regelungen hier zu treffenden Folgeregelungen vorgegeben werden müsste. Ein Zweckverband kann nach dem Recht der kommunalen Zusammenarbeit mit einem einzigen Mitglied nicht weiter bestehen, er wäre dann wegen des Aufwandes auch kommunalwirtschaftlich nicht zu vertreten. Für die Mitgliedsgemeinden stellt sich der Übergang des Verwaltungsvermögens auf die Samtgemeinde Lüchow-Dannenberg im Fall der Auflösung nicht anders dar als der Übergang der Trägerschaft des Verwaltungsvermögens in die Hände der Mitglieder, sollte ein aus Samtgemeinden bestehender Zweckverband jetzt beendet werden.

Zu § 8:

§ 8 sieht eine gegenüber den allgemeinen Regelungen des § 72 Abs. 4 NGO erheblich gesteigerte Geschäftserledigung der neuen Samtgemeinde für ihre Mitgliedsgemeinden vor.

Zu Absatz 1:

Satz 1 gibt den Samtgemeinden und den Mitgliedsgemeinden eine enge Zusammenarbeit ausdrücklich vor und geht damit über die vorerwähnte allgemeine Regelung der Niedersächsischen Gemeindeordnung hinaus, die in Satz 2 zur Vermeidung einer Verweisung wiederholt wird.

Zu Absatz 2:

Absatz 2 betrifft die Erfüllung der Verwaltungsgeschäfte der Mitgliedsgemeinden durch die neue Samtgemeinde. Vorbereitung und Vollzug der Beschlüsse der Selbstverwaltungsorgane der Mitgliedsgemeinden sollen bei der Samtgemeindeverwaltung liegen, die alle Geschäfte der laufenden Verwaltung für die Mitgliedsgemeinden besorgen soll. Ziel ist es, die Einrichtung einer hauptamtlichen Verwaltung auf der Ebene der Mitgliedsgemeinden entbehrlich zu machen und durch die zentrale Aufgabenwahrnehmung und insbesondere einen zentral gelenkten Personaleinsatz die mit der Strukturreform beabsichtigten Einsparungen im Verwaltungshaushalt der Samtgemeinden und der Mitgliedsgemeinden zu realisieren. Das kann nur gelingen, wenn die Mitgliedsgemeinden - ungeachtet ihrer allen Selbstverwaltungskörperschaften eigenen Personalhoheit - möglichst weit-

gehend auf die Beschäftigung eigenen Personals verzichten. Ihre Autonomie in der Aufgabenträgerschaft und auch die Verantwortlichkeit sollen durch Satz 3 ausdrücklich herausgestellt werden.

Ergebnis der Anhörung der Verbände und einzelner Körperschaften:

Ein großer Teil der angehörten Kommunen möchte die Regelung offener gestaltet wissen, um den Mitgliedsgemeinden auch andere Möglichkeiten der Aufgabenwahrnehmung zu eröffnen. Das fordert insbesondere die Samtgemeinde Lüchow in fast allen ihren Mitgliedsgemeinden und macht dafür geltend, dass gerade die ehrenamtlich geführten Gemeinden Kosten sparend gearbeitet hätten. Die Kritik entzündet sich insbesondere an Absatz 2 Satz 4, dessen Charakter als Sollvorschrift die Gemeinde Gorleben als widersprüchlich zu vorangehenden Regelungen und als unvereinbar mit der Autonomie und insbesondere der Personalhoheit der Mitgliedsgemeinden ansieht. Die Nordkreis-Gemeinden sehen darin einen Widerspruch zum gesetzlichen Ziel, die Mitgliedsgemeinden zu stärken, und vermuten, dies ebenso wie der Flecken Bergen an der Dumme, dahinter die Absicht, die Einrichtung einer hauptamtlichen Verwaltung auf der Ebene der Mitgliedsgemeinde entbehrlich zu machen und durch einen zentral gelenkten Personaleinsatz die beabsichtigten Einsparungen zu realisieren.

Die Gemeinde Waddewitz will auch die Regelung des Absatzes 1 Satz 2 nur als Kann-Vorschrift und verweist auf den denkbaren Wunsch von Mitgliedsgemeinden, mit der Erstellung von Bebauungsplänen ein privates Planungsbüro zu beauftragen. Die Samtgemeinde Clenze will sogar die Streichung der Vorschrift.

Die Gemeinde Schnega sieht in Absatz 2 Satz 4 die Gefahr einer „personalmäßig überfrachteten“ Behörde der Samtgemeinde Lüchow-Dannenberg und meint, dass eine bürgernahe Grundversorgung nur von den Mitgliedsgemeinden geleistet werden könne. Die Gemeinde Luckau (Wendland) sieht in der Sollvorschrift auch einen Widerspruch zu der in § 3 Abs. 3 vorgesehenen, allerdings auch bei anderen Samtgemeinden in Niedersachsen zugelassenen Möglichkeit der Mitgliedsgemeinden, einen ehrenamtlich tätigen Gemeindedirektor die Verwaltungsaufgaben des Bürgermeisters zu übertragen.

Der Flecken Bergen an der Dumme fordert im Zusammenhang mit der von ihm angegriffenen Regelung des Absatzes 2, der Samtgemeinde Lüchow-Dannenberg eine dezentrale Verwaltungsstruktur gesetzlich vorzugeben und dadurch die Errichtung umfassend besetzter Bürgerbüros abzusichern, die die Unterstützung der Mitgliedsgemeinden entsprechend dem Absatz 2 übernehmen könnten.

Neben der Streichung des Absatzes 2 Satz 4 fordern die Samtgemeinde Lüchow und fast alle ihrer Mitgliedsgemeinden sowie die Gemeinde Luckau (Wendland) eine ausdrückliche Regelung des Inhalts, dass bei Übertragung von Geschäften der laufenden Verwaltung der Mitgliedsgemeinden auf die Samtgemeinde die Erstattung der Kosten der Samtgemeinde in einer Vereinbarung mit den Mitgliedsgemeinden geregelt wird. Dagegen will die Samtgemeinde Clenze, auch unterstützt von ihren Mitgliedsgemeinden Waddewitz und Flecken Bergen an der Dumme, eine eindeutige Regelung im Gesetz, dass die Inanspruchnahme der Samtgemeinde Lüchow-Dannenberg für die Mitgliedsgemeinden kostenfrei erfolgt, d. h. über die Zahlung der Samtgemeindeumlage abgegolten ist. Auch die Mitgliedsgemeinde Schnega fordert einen finanziellen Ausgleich für Mitgliedsgemeinden, die ihre Verwaltung „alleinverantwortlich und ehrenamtlich“ selbst erledigen, statt die Geschäfte durch die Samtgemeindeverwaltung wahrnehmen zu lassen.

Gegenäußerung der Landesregierung:

Schon die Mitgliedsgemeinden der heutigen Samtgemeinden verfügen regelmäßig nicht über einen eigenen Verwaltungskörper zur Wahrnehmung der Verwaltungsgeschäfte, sondern nehmen dafür weitgehend die Samtgemeinde in Anspruch. Elf von ihnen beschäftigen Arbeiter, ganz überwiegend nur in Teilzeit, u. a. für die Reinigung und für Hausmeisterdienste, vereinzelt auch als allgemeine Arbeiter der Gemeinden, ferner Betreuungskräfte in Einrichtungen. Nur in sieben Mitgliedsgemeinden werden von diesen auch teilzeitbeschäftigte Verwaltungsangestellte eingesetzt, während die Verwaltungsgeschäfte im Übrigen von der jeweiligen Samtgemeinde wahrgenommen werden, die in einigen Fällen auch Bauhoftätigkeiten für Mitgliedsgemeinden durchführt, diese aber mit den Mitgliedsgemeinden abrechnet.

Die meisten dieser Regelungen werden durch die im Gesetzentwurf vorgesehenen Bestimmungen nicht berührt, die ganz überwiegend auf die eigenen Verwaltungsgeschäfte, insbesondere den Vollzug der Geschäfte der laufenden Verwaltung, ferner als Kann-Vorschrift (Satz 2) auch auf die Vorbereitung und den Vollzug von Beschlüssen des Rates und des Verwaltungsausschuss der Mitgliedsgemeinden gerichtet sind. An der jetzigen Praxis wird sich nur insoweit Wesentliches ändern, als die vorrangige Aufgabenerledigung durch die Samtgemeinde auf die zusätzlichen Aufgaben der Mitgliedsgemeinden ausgedehnt werden soll. Die Einvernehmensregelungen des Absatzes 2 Satz 2 sollen dafür sorgen, dass dies nicht zu Lasten der Verantwortlichkeit der Mitgliedsgemeinden geschieht und der politische Entscheidungsspielraum der Organe der Mitgliedsgemeinde entsprechend dem Aufgabenzuwachs auch erweitert wird. Ein Widerspruch zur anderen vorgesehenen Gesetzesregelungen ist daher nicht gegeben. Es trifft aber zu, dass im Interesse des Einsparungsziels des Gesetzes die Schaffung hauptamtlicher Verwaltungen auf der Ebene der Mitgliedsgemeinden nicht gewollt ist, was auch einen gesteigerten Personaleinsatz auf der Ebene der Samtgemeinde voraussetzt.

Die angegriffenen Regelungen des Absatzes 1 Satz 2 und des Absatzes 2 Satz 1 sind auch jetzt allgemeine Vorgaben für die Samtgemeinden (vgl. § 72 Abs. 4 NGO). Die Vergabe der Erstellung von Bebauungsplanentwürfen an private Planungsbüros wird heute ebenso wenig ausgeschlossen wie durch die neue Gesetzesregelung.

Der einschränkende zweite Halbsatz des Absatzes 2 Satz 4 lässt eine ehrenamtliche Wahrnehmung der Verwaltungsgeschäfte beispielsweise durch den Bürgermeister einer Mitgliedsgemeinde weiterhin zu.

Im Interesse der Erhaltung des kommunalen Entscheidungsspielraums und größerer Flexibilität sieht die Landesregierung unverändert davon ab, in den Gesetzentwurf eine starre Regelung für einen finanziellen Ausgleich zwischen der künftigen Samtgemeinde und Mitgliedsgemeinden für die Wahrnehmung der Verwaltungsgeschäfte der Mitgliedsgemeinden durch die Samtgemeinde aufzunehmen. Auf einen solchen Ausgleich könnte gänzlich verzichtet werden, wenn die Aufgabenerledigung für alle Mitgliedsgemeinden einheitlich erfolgt. Soweit es künftig eine Vereinbarung zwischen der Samtgemeinde und einer einzelnen Mitgliedsgemeinde über eine Wahrnehmung von Verwaltungsgeschäften, die regelmäßig von der Samtgemeinde für die Mitgliedsgemeinden zu erfüllen sind, durch die Mitgliedsgemeinde geben sollte, könnte die nach § 3 Abs. 2 Nr. 3 geltende Regelung des § 15 Abs. 4 NFAG zur Anwendung gebracht werden.

Den Mitgliedsgemeinden eine Zahlungsverpflichtung für regelmäßige Verwaltungsdienstleistungen der Samtgemeinde aufzuerlegen, widerspräche dem in § 8 enthaltenen Regelungskonzept und der Verwaltungsökonomie; sie würde überdies die Gefahr hervorrufen, dass die Mitgliedsgemeinden Aufgaben mit unzulänglichen Kräften selbst wahrnehmen oder in vermehrtem Maß hauptberufliches Personal zur eigenen Aufgabenerledigung einstellen. Das kann nicht gewollt sein.

Zu § 9:

Zu Absatz 1:

Die Regelung der Gesamtrechtsnachfolge in Satz 1 entspricht der üblichen Regelung bei einem Zusammenschluss von Körperschaften zu einer neuen Körperschaft oder bei einer Eingliederung einer kommunalen Körperschaft in eine größere. Die neue Samtgemeinde wird damit Gesamtrechtsnachfolgerin für den Landkreis und die bestehenden Samtgemeinden, wobei diese und der Landkreis mit dem Zusammenschluss untergehen. Dadurch tritt die neue Samtgemeinde auch in die bestehenden Dienst- und Arbeitsverhältnisse aller im den Dienst der untergehenden Körperschaften stehenden Beamtinnen und Beamten und vertraglich Beschäftigten ein. Das ergibt sich aus den §§ 110 bis 112 und 114 des Niedersächsischen Beamtengesetzes (NBG) und ist nicht disponibel, da diese Vorschriften die unmittelbar geltenden §§ 128 bis 133 des Beamtenrechtsrahmengesetzes inhaltlich lediglich wiederholen. Bis auf die Ausnahme einer der Versetzung in den Ruhestand vergleichbaren arbeitsrechtlichen Maßnahme gelten die beamtenrechtlichen Regelungen gemäß § 261 Abs. 1 Nr. 3 NBG für vertraglich Beschäftigte entsprechend.

In § 110 NBG wird der Wechsel des Dienstherrn bei der Umbildung von Körperschaften geregelt. Für die Umbildung des Landkreises Lüchow-Dannenberg und der Samtgemeinden Clenze, Dan-

nenberg (Elbe), Gartow, Hitzacker (Elbe) und Lüchow finden § 110 Abs. 4, 1. Alternative, und hierüber § 110 Abs. 1 NBG Anwendung, da diese Körperschaften zu einer neuen Körperschaft zusammengeschlossen werden. Somit treten die Beamtinnen und Beamten der betroffenen Körperschaften und entsprechend deren vertraglich Beschäftigten mit der Umbildung kraft Gesetzes in den Dienst der aufnehmenden Körperschaft über. Die bisherigen Beamtenverhältnisse und Arbeitsverhältnisse werden gemäß § 111 Abs. 4 in Verbindung mit Abs. 2 NBG mit dem neuen Dienstherrn/Arbeitgeber fortgesetzt. Dienstherr aller Beamtinnen und Beamten und Arbeitgeber aller vertraglich Beschäftigten des ehemaligen Landkreises und der fünf Samtgemeinden ist dann ab 1. November 2006 die neu gebildete Samtgemeinde Lüchow-Dannenberg.

Mit Bestätigung der Übernahme und Fortsetzung des Beamtenverhältnisses werden zunächst nur die entstandenen Rechtsbeziehungen zu der neuen Körperschaft klargestellt. Damit ist noch keine Entscheidung über die künftige Verwendung der Beamtin oder des Beamten bei der neuen Körperschaft getroffen, weil dies die Einweisung in eine Planstelle voraussetzt. Die neu gebildete Körperschaft hat auf der Grundlage des § 112 NBG über die künftige Verwendung der Beamtin oder des Beamten zu entscheiden. Ist danach eine dem bisherigen Amt entsprechende Verwendung nicht möglich, findet § 109 Abs. 1 Satz 1 (Einweisung in ein Amt mit geringerem Endgrundgehalt) und Abs. 3 (Entlassung von Beamtinnen und Beamten auf Probe) NBG entsprechende Anwendung. Übersteigt die Zahl der Beamtinnen und Beamten den tatsächlichen Bedarf, ist nach § 112 Abs. 2 NBG innerhalb einer Frist von sechs Monaten die Versetzung in den einstweiligen Ruhestand möglich.

Für Beamtinnen und Beamte auf Zeit gelten gemäß § 194 Abs. 1 Satz 1 NBG die Vorschriften für Beamtinnen und Beamte auf Lebenszeit, wenn gesetzlich nichts anderes bestimmt ist. Kommunale Wahlbeamte auf Zeit, die unmittelbar von den Bürgern gewählt werden, dürfen nicht in ein anderes Amt mit geringerem Endgrundgehalt versetzt werden. Sie haben Anspruch auf Übertragung eines gleichwertigen Amtes. Ist das nicht möglich, sind sie in den einstweiligen Ruhestand zu versetzen. Für die Samtgemeindebürgermeister kommt dies nur zur Anwendung, soweit sie überhaupt für eine über den 31. Oktober 2006 hinausreichende Amtszeit gewählt sind.

Besteht für Ehrenbeamtinnen oder Ehrenbeamte keine Verwendung mehr, sind sie zu verabschieden.

Aus Satz 1 folgt die Rechtsnachfolge der Samtgemeinde in Mitgliedschaften des Landkreises Lüchow-Dannenberg, auch solche in Zweckverbänden. Dazu zählt auch der Sparkassenzweckverband Uelzen/Lüchow-Dannenberg, der ab 1. Januar 2006 Träger der Zweckverbandssparkasse Uelzen/Lüchow-Dannenberg sein wird. Dem steht nicht entgegen, dass Samtgemeinden üblicherweise nur die Sparkassenträgerschaft als freiwillige gemeindliche Aufgaben übernehmen können, wenn sie ihnen von den Mitgliedsgemeinden als Aufgabe übertragen worden ist, da die Samtgemeinde Lüchow-Dannenberg ein eigenständiges Recht dieses Inhalts durch die Gleichstellung mit Landkreisen hat (§ 3 Abs. 1).

Satz 2 regelt von der Gesamtrechtsnachfolge abweichende Einzelrechtsnachfolgen im Anschluss an den Übergang von Trägerschaftsaufgaben nach § 7. Das ist erforderlich, weil hier der Trägerschaftsübergang kraft Gesetzes eintritt. Die Regelung wird begrenzt auf die Rechtsnachfolge für Verwaltungsvermögen und Kredite; sie nimmt also den Personalübergang, der sich aus Satz 1 ergibt, aus. Die Regelungen der Nummern 1 und 2 sind auch aus abgabenrechtlicher Sicht erforderlich, damit die Abschreibungen auf Verwaltungsvermögen und der Schuldendienst bei dem künftigen Aufgabenträger in die Entgeltberechnungen einfließen können.

Zu Absatz 2:

Es soll den genannten kommunalen Körperschaften insbesondere vorgegeben werden zu regeln, welches Verwaltungsvermögen der Einzelrechtsnachfolge unterfällt. Die Unterrichtung der Aufsichtsbehörde ermöglicht dieser zu prüfen, ob über das notwendige Maß der Ausnahme von der Gesamtrechtsnachfolge (Satz 1) nicht zu Lasten der künftigen Samtgemeinde hinausgegangen wird.

Zu Absatz 3:

Absatz 3 trifft spezielle Regelungen hinsichtlich der Rechtsnachfolge bei den Kassenkrediten (§ 94 NGO) der betroffenen kommunalen Körperschaften, die von der generellen Rechtsnachfolgeregelung des Absatzes 1 Satz 1 zum Teil abweichen.

Rechtsnachfolger der Kassenkredite des Landkreises wird entsprechend der allgemeinen Regelung die Samtgemeinde Lüchow-Dannenberg.

Hinsichtlich der am 31. Oktober 2006 bestehenden Kassenkredite der jetzigen Samtgemeinden und ihrer Mitgliedsgemeinden sieht der Gesetzentwurf eine Aufteilung auf die neue Samtgemeinde Lüchow-Dannenberg und die verbleibenden Mitgliedsgemeinden je zur Hälfte vor. Der Anteil, der auf die jeweilige Mitgliedsgemeinde entfällt, soll dabei im Verhältnis der Steuerkraft der Mitgliedsgemeinde zur Steuerkraft aller Mitgliedsgemeinden derjenigen Samtgemeinde, der die Mitgliedsgemeinde bis zum 31. Oktober 2006 angehörte, ermittelt werden. Diese Regelung trägt einerseits dem Solidargedanken Rechnung, indem sie die Hälfte der Kassenkredite auf die künftige Samtgemeindeebene verlagert und damit alle Mitgliedsgemeinden über die Samtgemeindeumlage an der Belastung teilhaben lässt. Andererseits wird aber auch dem Verursacherprinzip Rechnung getragen, indem die andere Hälfte auf die Gruppe der Mitgliedsgemeinden übertragen wird, in deren Gebiet die Kassenkreditbelastung entstanden ist. Bei der Unterverteilung auf die Mitgliedsgemeinden kommt der Solidargedanke insoweit erneut zum Tragen, als sie entsprechend dem Verhältnis der Steuerkraft der Mitgliedsgemeinden erfolgt, d. h. steuerkraftschwache Mitgliedsgemeinden einen geringen Anteil der Kassenkredite zu übernehmen haben als steuerkraftstarke Mitgliedsgemeinden.

Basis ist der Durchschnitt der Steuereinnahmekraft der Jahre 2002 bis 2004. Hierdurch werden starke Schwankungen, wie sie in einzelnen Jahren auftreten können, ausgeglichen.

Die mit den Ausgleichsbeträgen belasteten Mitgliedsgemeinden müssen den auf sie entfallenden Betrag am 1. November 2006 der Samtgemeinde Lüchow-Dannenberg zur Verfügung stellen und dafür in erforderlichem Umfang neue Kassenkredite aufnehmen, was der Übernahme der Kassenkredite der jetzigen Samtgemeinden und ihrer Mitgliedsgemeinden durch die künftige Samtgemeinde Lüchow-Dannenberg gegenübersteht. In dieser erhalten die Gläubiger der jetzigen Kassenkredite den einzigen künftigen Vertragspartner.

Ergebnis der Anhörung der Verbände und einzelner Körperschaften:

Die Nordkreis-Gemeinden haben auf den aus der Rechtsnachfolgeregelung des Absatzes 1 Satz 1 entstehenden Übergang der auf Kreisebene entstandenen Schulden, auch der über 100 Mio. Euro hohen Kassenkredite des Landkreises, auf die neue Samtgemeinde hingewiesen und daraus eine Samtgemeindeumlage mit „Erdrosselungswirkung“ bei den Mitgliedsgemeinden hergeleitet, die sich nur durch Entschuldungsmaßnahmen des Landes vermeiden ließe. Das Land sei dazu erkennbar nicht bereit und sei angesichts der Rechtsprechung (zitiert wird Nds. OVG, Urteil vom 28. Oktober 2004, Nds. VBl. 2005 S. 124) auch wegen der weiten Spielräume der Landkreise und Samtgemeinden bei der Festsetzung der Kreis- und Samtgemeindeumlage auch nicht in der Lage, mittels kommunalaufsichtlicher Maßnahmen eine ungebührliche Belastung der Mitgliedsgemeinden zu verhindern. Daraus wird eine verfassungsrechtliche Fragwürdigkeit der Umschichtung der Belastung geschlossen.

Auch der Wasserverband Dannenberg-Hitzacker vermisst eine Regelung darüber, wie die neue Samtgemeinde die Übernahme der Schulden und Verpflichtungen auf Dauer finanzieren soll, und meldet Zweifel daran an, dass nach der Neuorganisation lebensfähige kommunale Einheiten vorhanden sein werden, was auch für die neue Samtgemeinde Lüchow-Dannenberg gelten soll.

Eine Reihe von Mitgliedsgemeinden sowie die Samtgemeinden Gartow, Lüchow, Hitzacker und Dannenberg (Elbe) und der Wasserverband Dannenberg-Hitzacker haben zu der Rechtsnachfolgeregelung hinsichtlich der Kassenkredite in Absatz 3 Stellung genommen. Der Flecken Bergen an der Dumme begrüßt sie uneingeschränkt. Insbesondere darf ihrer Ansicht nach das in Absatz 3 enthaltene Solidarprinzip bei der Verteilung der Ausgleichsbeträge nicht geändert werden. Der Wasserverband Dannenberg-Hitzacker hält die Regelung der Übernahme von Krediten und Verbindlichkeiten der ehemaligen Samtgemeinden durch deren Mitgliedsgemeinden für nicht verfas-

sungskonform. Mitgliedsgemeinden, die keinen Einfluss auf die Verschuldung gehabt hätten, könnten nicht dazu verpflichtet werden, Darlehen zu übernehmen. Zudem fehle es an einer gesetzlichen Regelung zur Schuldentilgung durch die Gemeinden. Dieser Kritik haben sich einzelne Mitgliedsgemeinden inhaltlich angeschlossen und lehnen es ebenfalls ab, anteilige Kassenkreditrestschulden zu übernehmen. Dem gegenüber stehen Mitgliedsgemeinden, die die Auffassung vertreten, die am 31. Oktober 2006 bestehenden Kassenkredite der Mitgliedsgemeinden seien eindeutig zuordnungsfähig, sodass Verschiebungen zwischen diesen ausgeschlossen seien. Eine Änderung der Verteilungskriterien sei zwingend erforderlich, da sonst Gemeinden, die ihr Spar- und Einnahmepotential ausgeschöpft hätten, Kassenkredite all jener Gemeinden zu tragen hätten, die solch eine Umsetzung nicht konsequent verfolgten. Damit bestehe für die durch diese Verteilungsregelung übermäßig belasteten Gemeinden kein Spielraum mehr, die zu übernehmenden Schulden wieder abzubauen, während Gemeinden, die durch diese Verteilung bevorzugt würden, zusätzlich Spielraum besäßen, weil die eigenen Potentiale bisher nicht vollständig ausgeschöpft seien.

Die Gemeinden Lemgow, Lübbow, Trebel und Woltersdorf, die Städte Lüchow (Wendland) und Wustrow (Wendland) und die Samtgemeinde Lüchow fordern für bestehende Kreditrestbeträge der Samtgemeinden für leitungsgebundene Anlagen eine Vermögensauseinandersetzung. Die verbleibenden Restbeträge bei den Kassenkrediten der jeweiligen Samtgemeinde sollen dagegen auf die jeweiligen Mitgliedsgemeinden der Samtgemeinde übergehen. Bestehende Kreditrestbeträge und Kassenkredite der Mitgliedsgemeinden der Samtgemeinde sollten bei der Mitgliedsgemeinde verbleiben. Begründet wird dieser Änderungsvorschlag damit, dass die Gemeinden des Landkreises Lüchow-Dannenberg bisher selbständig waren und das auch bleiben sollen. Die zur Erfüllung ihrer Aufgaben notwendigen Mittel hätten sie stets selbst aufgebracht, notfalls durch Kredite oder Kassenkredite. Da sich an der Stellung der Gemeinden nichts ändere, müssten sowohl Kreditrestbeträge als Kassenkredite bei den Gemeinden verbleiben. Es bestehe kein Grund, dass die Samtgemeinde Lüchow-Dannenberg Rechtsnachfolgerin für die am 31. Oktober 2006 bestehenden Verpflichtungen aus den Kassenkrediten der Mitgliedsgemeinden der Samtgemeinden im Landkreis Lüchow-Dannenberg sei, auch nicht zur Hälfte.

Gegenäußerung der Landesregierung:

Die aus Absatz 1 hervorgehende Übernahme der Schulden des Landkreises Lüchow-Dannenberg durch die neue Samtgemeinde verschlechtert die finanzielle Situation der Mitgliedsgemeinden nicht, da sich der Landkreis, soweit seine eigenen Einnahmen nicht ausreichen, aus der Kreisumlage finanziert und über die Samtgemeindeumlage die Mitgliedsgemeinden daran auch schon jetzt beteiligt sind, was künftig mit der Samtgemeindeumlage lediglich direkt geschieht.

Aus den Stellungnahmen zu Absatz 3 ergibt sich kein einheitliches Bild. Sie reichen von Zustimmung über die Forderung nach Änderungen bis hin zur völligen Ablehnung zur Rechtsnachfolgeregelung hinsichtlich der Restkassenkredite. Angesichts dieser Situation hält es die Landesregierung für angebracht, diese Regelung unverändert im Gesetzentwurf zu belassen. Durch den Fortfall der Samtgemeindeebene im Landkreis Lüchow-Dannenberg muss zwingend eine Rechtsnachfolgeregelung zu den bestehenden Kassenkrediten auf der Samtgemeindeebene ergehen. Wie bereits in der Gesetzesbegründung eingehend dargestellt, trägt die vorgeschlagene Verteilungsregelung für die Ausgleichszahlungen der Mitgliedsgemeinden sowohl dem Solidargedanken als auch dem Verursacherprinzip Rechnung, indem sie die Kassenkreditreste jeweils hälftig auf die Ebene der Mitgliedsgemeinden und der kreisfreien Samtgemeinde verteilt. Dass auch die neue Samtgemeinde die verbleibenden Restschulden aus Kassenkrediten der heutigen Samtgemeinden mitzufinanzieren hat - und daran mittelbar über die Samtgemeindeumlage alle Mitgliedsgemeinden beteiligt sind -, kann angesichts der weitreichenden Übernahme der Aufgaben der heutigen Samtgemeinden durch die neue Samtgemeinde nicht als unbillig oder gar willkürlich angesehen werden.

Zu § 10:

Der Grundsatz der Kostenfreiheit des § 20 Abs. 2 NGO für Rechtshandlungen aus Anlass einer kommunalen Gebietsänderung soll auch für anders bewirkte Aufgaben- und Eigentumsübergänge als Folge des vorgeschlagenen Gesetzes gelten und auf Verwaltungshandlungen der Ver-

sungs- und Katasterverwaltung ausgedehnt werden, für die es aufgrund einer Sonderregelung im Niedersächsischen Verwaltungskostengesetz regelmäßig keine Kostenfreiheit gibt.

Zu § 11:

Zu Absatz 1:

Die Regelung ergänzt § 6 Abs. 3, der bereits Vereinbarungen aus Anlass von Aufgabenübertragungen von der Samtgemeinde auf die Mitgliedsgemeinden nach § 6 Abs. 2 regelt. Anders als in § 6 Abs. 3 sollen Vereinbarungen im Sinne des Satzes 1 einer Genehmigungspflicht unterworfen werden, um, wenn notwendig, im Aufsichtswege die Übereinstimmung mit den Zielen des Gesetzesvorhabens gewährleisten zu können.

Zu Absatz 2:

Die in Absatz 1 bestimmten Vereinbarungen können und sollen vor In-Kraft-Treten des Gesetzes, müssen aber spätestens bis Ablauf eines Jahres nach diesem Datum beschlossen werden. Danach kann die Aufsichtsbehörde nach dem entsprechend anzuwendenden § 19 Abs. 2 NGO Ergänzungs- oder Ersatzregelungen treffen.

Zu § 12:

Zu Absatz 1:

§ 12 trifft die notwendigen Regelungen zur Überleitung des Kreis- und Ortsrechts. Das Ortsrecht der heutigen Samtgemeinden wird in Abhängigkeit von der künftigen Aufgabenträgerschaft entweder Ortsrecht der Samtgemeinde Lüchow-Dannenberg oder Ortsrecht der bisherigen Mitgliedsgemeinden, bei einem Aufgabenübergang nach In-Kraft-Treten des Gesetzes entsprechend später. Soweit Bestimmungen darüber in Vereinbarungen einschließlich Gebietsänderungsverträgen getroffen werden können, haben die Regelungen nur Auffangcharakter.

Zu Absatz 2:

Mit der Regelung ist klargestellt, dass die künftige Samtgemeinde das bisherige Kreisrecht übernimmt und als Normgeber uneingeschränkt ändern kann. Eine mehr als redaktionelle, bei Gelegenheit vorzunehmende Anpassung nur wegen der geänderten Rechtsnatur ist nicht erforderlich.

Zu Absatz 3:

Der Absatz 3 begründet wegen des weitreichenden Übergangs der Aufgaben der bisherigen Samtgemeinden auf die neue Samtgemeinde einen Grundsatz, von dem Absatz 4 eine zeitliche und Absatz 5 gegenständliche und räumliche Ausnahmen vorsieht. Insoweit gelten die Ausführungen zu Absatz 2 entsprechend.

Zu Absatz 4:

Der Gleichheitsgrundsatz erfordert grundsätzlich eine Vereinheitlichung des materiellen Rechts der bisherigen Samtgemeinden, soweit der neue Aufgabenträger die künftige Samtgemeinde ist. Ausgenommen sind örtlich begrenzte Regelungen der bisherigen Samtgemeinden, z. B. spezifische Regelungen für bestimmte öffentliche Einrichtungen, einschließlich Gebühren- oder Entgeltregelungen für Sport- und Freizeitstätten.

Zu Absatz 5:

Mit gesetzlich, auf Verlangen der Mitgliedsgemeinden oder im Vereinbarungsweg eintretenden Aufgabenübergängen müssen zunächst auch die auf kommunaler Satzungs- oder Verordnungsmacht beruhenden ortsrechtlichen Regelungen zur Anwendung kommen. Satz 1 regelt dies für den gesetzlichen Aufgabenübergang von Samtgemeinden auf Mitgliedsgemeinden einschließlich des Übergangs nach § 7 Abs. 1. Zur Änderung des Rechts sind vorbehaltlich eventueller Vereinbarungen ab Aufgabenübergang die neuen Aufgabenträger befugt.

Für die Flächennutzungspläne der jetzigen Samtgemeinden regelt bereits § 205 Abs. 5 des Baugesetzbuchs die Fortgeltung als Flächennutzungspläne der einzelnen Mitgliedsgemeinden. Satz 2 übernimmt dies, auch um Zweifeln an der Anwendung der bundesrechtlichen Regelung vorzubeu-

gen. § 204 Abs. 2 Satz 1 des Baugesetzbuchs erlaubt eine solche landesrechtliche Regelung ausdrücklich.

Ergebnis der Anhörung der Verbände und einzelner Körperschaften:

Der Landkreis Lüchow-Dannenberg hat gegen die Regelungen der Absätze 2 und 3 des Anhängungsentwurfs eingewandt, dass es durch die Fortgeltung von Kreisrecht nach Absatz 2 und der Rechtsvorschriften der Samtgemeinden nach Absatz 3 zur Anwendung unterschiedlichen Rechts für dieselbe Tätigkeit kommen könne. Als Beispiel werden die Verwaltungsgebührensatzungen genannt, die auf Kreis- und Samtgemeindeebene mit unterschiedlichem Inhalt bestehen.

Gegenäußerung der Landesregierung:

Diesen Bedenken soll durch den neu eingefügten letzten Halbsatz des Absatzes 3 Rechnung getragen werden. Es wird allerdings darauf hingewiesen, dass auch dies im Ergebnis durch Vereinbarung nach Absatz 1 abgewendet werden kann.

Zu § 13:

Zu Absatz 1:

§ 6 Abs. 2 Satz 1 macht den Aufgabenübergang von der Samtgemeinde auf eine Mitgliedsgemeinde von einer Bevölkerungszahl von mindestens 3 000 abhängig. Diese Grenze wird derzeit nur von den Gemeinden Dannenberg (Elbe), Hitzacker (Elbe), Lüchow (Wendland) und Wustrow (Wendland) überschritten. Um auch in anderen Fällen den Übergang von Aufgaben auf Mitgliedsgemeinden von vornherein in den Fällen zu ermöglichen, in denen ein Gemeindezusammenschluss mit dem Ergebnis des Erreichens dieser Einwohnergrenze angestrebt wird, aber nicht rechtzeitig umgesetzt werden kann, soll übergangsweise auch eine Lösung im Wege der kommunalen Zusammenarbeit ausreichen.

Zu Absatz 2:

Vereinbarungen nach § 6 Abs. 3 können erst nach Entstehung der Samtgemeinde Lüchow-Dannenberg geschlossen werden. Da Einigkeit über die Aufgabenübernahme durch die interessierte Mitgliedsgemeinde schon vorher denkbar ist, soll zur Vermeidung eines mehrfachen Wechsels der Kostenträgerschaft für befristete Zeit eine rückwirkende Vereinbarung ermöglicht werden.

Zu Absatz 3:

Die in § 11 Abs. 1 Satz 2 vorgesehene Genehmigungspflicht soll auch auf vor dem allgemeinen Inkraft-Treten des Gesetzes geschlossene Vereinbarungen angewandt werden. Die Rückwirkung ist vertretbar, da solche Vereinbarungen nur unter Vorbehalt der späteren gesetzlichen Regelung zustande gekommen sein können.

Zu Absatz 4:

Die auf Samtgemeindeebene bestellten Schiedspersonen haben individuelle Amtszeiten, die z. T. erst vor kurzer Zeit begonnen haben. Sie sollen, wenn es keine in ihrer Person liegenden Gründe für ein vorzeitiges Ausscheiden gibt, bis zum Ende dieser Amtszeit tätig bleiben. Da ihr Schieds-amtsbezirk auch künftig mehrere Mitgliedsgemeinden umfasst, ist nach Wegfall der bisherigen Samtgemeinde als Träger der sächlichen, nicht durch Einnahmen gedeckten Kosten für diese eine Verteilungsregelung erforderlich.

Zu Absatz 5 :

Die Regelung entspricht einem schon im Vorfeld des Gesetzesverfahrens geäußerten Wunsch aus dem Kreis der Mitgliedsgemeinden der jetzigen Samtgemeinden und soll den Sachverstand der diesen besonders verbundenen ehemaligen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Samtgemeinde-verwaltungen erschließen. Die Übernahme des Amtes geschieht auf freiwilliger Grundlage und entsprechend § 70 Abs. 1 Satz 3 NGO unter Berufung in das Ehrenbeamtenverhältnis.

Ergebnis der Anhörung der Verbände und einzelner Körperschaften:

Der Wasserverband Dannenberg-Hitzacker wendet sich dagegen, dass die in Absatz 1 zugelassene Aufgabenwahrnehmung an die Rechtsform der Zweckvereinbarung gebunden werden soll, möchte also im Ergebnis alle Rechtsformen des Niedersächsischen Gesetzes über die kommunale Zusammenarbeit zugelassen haben. Der Wasser-Verband-Wendland möchte die Aufgabenträgerschaft von Mitgliedsgemeinden unter 3 000 Einwohnern durch Mitgliedsgemeinden ermöglichen, die - wohl mit einer Aufgabe nach § 6 Abs. 2 Satz 1 Nrn. 2 oder 3 (Abwasserbeseitigung, öffentliche Wasserversorgung) - einem bestehenden Wasser- und Bodenverband beitreten, d. h. also ihm, da es andere Verbände dieser Art im Landkreis Lüchow-Dannenberg nicht gibt.

Die Nordkreis-Gemeinden wenden sich gegen die Differenzierung der Mitgliedsgemeinden nach der Größenordnung und damit auch gegen Absatz 1. Sie sprechen sich gleichwohl gegen die Befristung der Regelung aus und weisen darauf hin, dass es in anderen Regelungen des Gesetzentwurfs eine zeitliche Befristung für eine gemeinsame Aufgabenwahrnehmung auf der Grundlage von Zweckvereinbarungen oder Zweckverbänden auch nicht geben soll. Bei der Regelung des Absatzes 2 erhalten sie eine rückwirkende Vereinbarung für rechtlich nicht möglich, da eine Aufgabenwahrnehmung mit Rückwirkung schlechthin nicht vorstellbar sei.

Die Samtgemeinde Lüchow und fast alle ihre Mitgliedsgemeinden sowie die Samtgemeinde Gartow und deren Mitgliedsgemeinden fordern unter Bezugnahme auf das ab 1. Januar 2006 geltende Gesetz zur Neuordnung des Gemeindehaushaltsrechts und zur Änderung gemeindefinanzrechtlicher Vorschriften eine Regelung, die den Mitgliedsgemeinden der künftigen Samtgemeinde einen Beschluss des Rates dahingehend erlaubt, dass in der Übergangszeit ab 2006 das bisherige kommunale Haushalts- und Kassenrecht weiter gilt. Sie verweisen darauf, dass sie nicht die notwendigen Vorkehrungen zur Umsetzung des neuen Haushaltsrechts getroffen haben und daher von der Übergangsregelung Gebrauch gemacht werden müsste. Selbst dann, wenn die Samtgemeinde bereits ab dem Haushaltsjahr 2007 auf das neue Haushaltsrecht umstelle, müssten die Mitgliedsgemeinden die Möglichkeit der Inanspruchnahme der vorgeschlagenen Übergangsregelung haben.

Gegenäußerung der Landesregierung:

Absatz 1 setzt in der Tat voraus, dass die Einwohnergrenze des § 6 Abs. 2 erhalten bleibt, was die Landesregierung auch vorschlägt. Die Fortsetzung der gesetzlichen Aufgaben der Samtgemeinden auch in anderen Rechtsformen zuzulassen, die eigene Rechtspersönlichkeit voraussetzen, würde die Gefahr eines zusätzlichen Aufwandes insbesondere für die Gremien bedeuten. Auch das Niedersächsische Gesetz über die kommunale Zusammenarbeit gibt der Zweckvereinbarung Vorrang vor dem Zweckverband. Die Befristung der Regelung beruht darauf, dass die Aufgabenträgerschaft der Mitgliedsgemeinden erst ab einer gewissen Größenordnung für vertretbar gehalten wird, die zur Erreichung eines Zusammenschlusses gerade der kleineren Gemeinden erforderliche Übereinstimmung jedoch nicht rechtzeitig zur Verabschiedung des Gesetzes möglich sein wird. Andererseits soll auf die Regelung aber auch nicht verzichtet werden, auch in den vielen kleineren heutigen Mitgliedsgemeinden die Übernahme gewichtiger Selbstverwaltungsaufgaben aus dem gesetzlichen Bestand der Gemeindeaufgaben zu ermöglichen.

Die Übergangsregelung des Absatzes 2 war schon im Anhörungsentwurf so gemeint, dass damit vor allem eine Abwicklung in den Haushalten der die Aufgabe übernehmenden Mitgliedsgemeinden rückwirkend ermöglicht werden sollte. Dies ist jetzt auch in der Formulierung klargestellt.

Die Ergänzungsforderung vieler Gemeinden und Samtgemeinden ist mit dem Ergebnis geprüft worden, dass es bei der bestehenden, durch das Gesetz vom 15. November 2005 (Nds. GVBl. S. 342) eingeführten und in § 5 Abs. 3 des Gesetzentwurfs übernommenen Regelung des § 72 Abs. 5 Satz 1 NGO bleiben kann, nach der die Samtgemeinde die Bestimmung des Rechnungsstils der Haushaltswirtschaft ihrer Mitgliedsgemeinden trifft. Falls eine kameralistische Haushaltsführung mangels Vorliegen der Umstellungsvoraussetzungen übergangsweise auch nach 2006 bei einzelnen Mitgliedsgemeinden fortgesetzt werden muss, könnte die Samtgemeinde Lüchow-Dannenberg schon aus Eigeninteresse nichts anderes beschließen.

Zu § 14:

Zu Absatz 1:

Die neue kommunale Gliederung soll am 1. November 2006 mit dem Beginn der neuen Kommunalwahlperiode wirksam werden. Ein besonderes Gesetz über wahlrechtliche Vorschriften soll bewirken, dass bereits anstelle der Räte der heutigen Samtgemeinden die Vertretung für die künftige Samtgemeinde, die künftige Samtgemeindebürgermeisterin oder der künftige Samtgemeindebürgermeister und bei rechtzeitigen Zusammenschlüssen die Vertretungen neuer oder erweiterter Mitgliedsgemeinden gewählt werden.

Zu Absatz 2:

Mit Zweckvereinbarungen im Sinne des § 7 Abs. 1 Satz 1 ist bereits unmittelbar nach dem Gesetzesbeschluss und damit vor dem allgemeinen In-Kraft-Treten zu rechnen, sodass die im nachfolgenden Satz 2 vorgesehene Unterrichtungspflicht nur bei einem unverzüglichen In-Kraft-Treten das gewünschte Ergebnis erreichen kann.

Die in § 9 Abs. 2 vorgesehenen ergänzenden Rechtsnachfolgeregelungen sollen zwischen den jetzigen Samtgemeinden und ihren Mitgliedsgemeinden geschlossen werden, was wegen des dann eintretenden Wegfalls dieser Samtgemeinden nur vor dem 1. November 2006 möglich ist.

Auch Vereinbarungen nach § 11 Abs. 1 Satz 1 können und sollen schon vor dem 1. November 2006 geschlossen werden. Mit der Regelung in Absatz 2 wird die Einführung der Genehmigungspflicht, die nach allgemeinen kommunalrechtlichen Vorschriften nicht besteht, insoweit vorgezogen.

Ergebnis der Anhörung der Verbände und einzelner Körperschaften:

Die Nordkreis-Gemeinden wenden sich gegen ein In-Kraft-Treten des Gesetzes am 1. November 2006, da bereits jetzt mit Vorbereitungen für die auf den 10. September 2006 terminierten Kommunalwahlen und Direktwahlen begonnen werde und bei den Vorbereitungen die zu wählenden Vertretungen und Hauptverwaltungsbeamte feststehen müssten. Die bevorstehenden Kommunalwahlen dürften nicht mit derartigen Unabwägbarkeiten und Unsicherheiten belastet werden, auch weil damit zu rechnen sei, dass gegen das Gesetz eine Verfassungsbeschwerde von den betroffenen Kommunen erhoben werde. Gefordert wird damit ein größerer zeitlicher Vorlauf.

Gegenäußerung der Landesregierung:

Der Einwand richtet sich eher gegen den ebenfalls in das Anhörungsverfahren gegebenen Entwurf eines Gesetzes über die Kommunalwahlen im Raum Lüchow-Dannenberg für die Wahlperiode ab 1. November 2006 und wird bei der Auswertung der Äußerungen zu jenem Gesetzentwurf berücksichtigt.