

Entwurf

Begründung

A. Allgemeiner Teil

1. Anlass, Ziele und Schwerpunkte der Verordnung

Ziel und Zweck dieses Verordnungsvorschlages ist, den im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung von den Samtgemeinden Am Dobrock und Land Hadeln sowie ihren Mitgliedsgemeinden vereinbarten Zusammenschluss zur neuen Samtgemeinde Land Hadeln zu vollziehen.

1.1

Beide Samtgemeinden gehören mit ihren Mitgliedsgemeinden dem Landkreis Cuxhaven an. Sie liegen östlich der Kreisstadt Cuxhaven und der Gemeinde Wurster Nordseeküste, südlich der Bundeswasserstraße Elbe und dem Landkreis Stade. Sie grenzen östlich an die Samtgemeinde Hemmoor und liegen nördlich der Stadt Geestland und der Samtgemeinde Börde Lamstedt. Beide Samtgemeinden liegen in einem landschaftlich reizvollen Gebiet an der Niederelbe und weisen durch ihre unterschiedliche Hoch- und Tieflandstruktur mit dem Durchfluss der Oste ein für den Tourismus interessantes Aussehen auf. Die zentralen Orte Cadenberge in der Samtgemeinde Am Dobrock und Otterndorf in der Samtgemeinde Land Hadeln sind durch die Bundesstraße 73 miteinander verbunden.

Die Samtgemeinde Am Dobrock besteht aus den Mitgliedsgemeinden Belum, Bülkau, Cadenberge, Geversdorf, Flecken Neuhaus (Oste), Oberndorf und Wingst. Die Samtgemeinde Land Hadeln besteht aus den Mitgliedsgemeinden Ihlienworth, Neuenkirchen, Nordleda, Odisheim, Osterbruch, Stadt Otterndorf, Steinau und Wanna.

Das Regionale Raumordnungsprogramm 2012 für den Landkreises Cuxhaven weist den Gemeinden Cadenberge, Ihlienworth und Otterndorf die Funktion eines Grundzentrums zu. Die beiden Samtgemeinden liegen zwischen den raumordnerisch festgelegten Mittelzentren Hemmoor und Cuxhaven. Die Stadt Otterndorf nimmt zusätzlich zu den Aufgaben eines Grundzentrums auch mittelzentrale Teilfunktionen wahr. Allerdings werden diese Funktionen nicht den Gemeinden als solche, sondern den räumlich zentralen Siedlungsgebieten zugewiesen.

Seit dem Jahre 2009 gab es zwischen den damaligen Samtgemeinden Hadeln, Sietland und Am Dobrock Gespräche über eine verstärkte interkommunale Zusammenarbeit. Zunächst sollte jedoch die Fusion der Samtgemeinden Hadeln und Sietland zum 1. Januar 2011 vollzogen werden. Dieser Zusammenschluss wurde mit Verordnung vom 7. April 2010 (Nds. GVBl. S. 162) zum 1. Januar 2011 bewirkt. Die Verhandlungen mit dem Ziel einer Fusion der Samtgemeinden wurden insbesondere auch von dem Bewusstsein getragen, dass die zukünftigen Aufgaben in einer Samtgemeinde mit rund 27 000 Einwohnerinnen und Einwohnern und einer Fläche von rund 410 km² unter Kostengesichtspunkten effektiver, damit wirtschaftlicher und gleichwohl nicht weniger bürgerfreundlich bewältigt werden können, als es die bisherigen Samtgemeindeverwaltungen jede für sich bisher vermochten.

Die Begleitung des Fusionsprozesses in der Öffentlichkeit, insbesondere durch die Presse, erfolgte sehr konstruktiv. Es sind in beiden Samtgemeinden mehrere Bürgerinformationsveranstaltungen zu dem Fusionsprozess durchgeführt worden. In allen durchweg gut besuchten Bürgerversammlungen hat es kritische und konstruktive Hinweise und Fragen gegeben. Eine signifikante ablehnende Haltung zu dem Prozess konnte nicht registriert werden. Es gab allerdings Fragen und Bedenken hinsichtlich der finanziellen Auswirkungen. Die bisherigen stabilen Haushaltslagen der Samtgemeinde Land Hadeln und ihrer Mitgliedsgemeinden, die durch den Fusionsprozess der ehemaligen Samtgemeinden Hadeln und Sietland entstanden sind bzw. verfestigt wurden, dürfen nicht gefährdet werden.

Daher konnten die Beschlüsse über die Fusion und die Vereinbarung zur Bildung der neuen Samtgemeinde Land Hadeln erst gefasst werden, nachdem durch das Land Niedersachsen eine Entschuldungshilfe für die Samtgemeinde Am Dobrock in Aussicht gestellt wurde. Diese bewirkt zusammen mit den erhöhten Schlüsselzuweisungen aus der Einwohnerveredelung sowie den zu erwartenden Synergien aus der Verschmelzung der beiden Verwaltungen mit den daraus resultierenden Kosteneffekten, dass die neue Samtgemeinde Land Hadeln unter den derzeitigen finanziellen Rahmenbedingungen einen Haushaltsausgleich erreichen würde und darüber hinaus Überschüsse erwirtschaften könnte, um die noch vorhandenen Fehlbeträge und Liquiditätskredite abzubauen.

Diese neue Samtgemeinde mit ihren nach dem Zusammenschluss der Gemeinden Geversdorf und Cadenberge zur neuen Gemeinde Cadenberge 14 Mitgliedsgemeinden soll über schlanke und effiziente Verwaltungsstrukturen verfügen und mit einer wesentlich verbesserten finanziellen Ausstattung dazu beitragen, dass ihre öffentlichen Einrichtungen heute und in Zukunft bedarfsgerecht und auf hohem Niveau bereitgestellt werden können. Insgesamt sollen Strukturen geschaffen werden, die den Herausforderungen von Kommunen der nächsten Jahre und Jahrzehnte gewachsen sind und eine positive Entwicklung des Gemeinwesens befördern. Das Dienstleistungsangebot für die Einwohnerinnen und Einwohner soll dabei bedarfsgerecht angepasst werden. Trotz der größeren Verwaltungseinheit wird die bisherige gute Erreichbarkeit für die Bürgerinnen und Bürger insbesondere durch die Bürgerbüros gewährleistet sein. Die vorhandenen Einrichtungen werden für die örtliche Daseinsvorsorge zeitgemäß erhalten. Ziel hierbei ist es, unter Zuhilfenahme der modernen Informations- und Kommunikationstechniken eine leistungsstarke und zukunftsorientierte Verwaltung zu erhalten bzw. aufzubauen.

Alle Beteiligten haben stets betont, dass durch die Fusion nicht nur die finanzielle Situation verbessert werden soll, sondern dass diese Fusion vielmehr die Möglichkeit bietet, die anstehenden Herausforderungen, die sich insbesondere aus den demografischen Entwicklungen für den ländlichen Raum ergeben, erfolgreich zu meistern und die kommunale Entwicklungen und Strukturen zukunftsfähig zu gestalten. Nach den Berechnungen des Landesamtes für Statistik Niedersachsen ist der vorausberechnete Bevölkerungsverlust im Landkreis Cuxhaven mit 16,7% vom Jahr 2008 bis zum Jahr 2031 höher als in anderen Landesteilen. Da dieser Bevölkerungsverlust annähernd gleich für die Stadt Cuxhaven und den gesamten Landkreis berechnet ist, werden auch die beiden Samtgemeinden davon betroffen werden.

Aus diesem Grund besteht der Wunsch der politischen Vertretungen, die bestehenden Funktionen als Grundzentrum als auch die mittelzentrale Teilfunktion für die Stadt Otterndorf zu erhalten.

Zusammenfassend kann davon ausgegangen werden, dass nicht nur naturräumlich, sondern auch aufgrund der räumlichen Nähe der einzelnen Gemeinden zueinander, historische wie aktuelle Gemeinsamkeiten bestehen.

Nach Fläche, Bevölkerungszahl und Bevölkerungsdichte (Stand 30. September 2014 nach der ersten Fortschreibung der Zensusergebnisse 2011) bietet sich für die zusammenzuschließenden Samtgemeinden im Einzelnen folgendes Bild:

	Fläche (qkm)	Bevölkerung	Einwohnerinnen/ Einwohner je qkm
Samtgemeinde Am Dobrock	178,12	11 812	66,3
Samtgemeinde Land Hadeln	228,46	15 206	66,6
Zusammen	406,58	27 018	66,5

Gegenüber dem Stand des Gesetzes zur Neugliederung der Gemeinden im Raum Cuxhaven/Land Hadeln/Stade vom 22. Juni 1972 (Nds. GVBl. S. 305), mit dem die Mitgliedsgemeinden der beiden Samtgemeinden und der früheren Samtgemeinde Sietland durch Zusammenschlüsse von Gemeinden ihre derzeitige Struktur erhalten haben, hat sich die Bevölkerungszahl vermindert. Seinerzeit betrug die Bevölkerungszahl in der Samtgemeinde Am Dobrock 13 740, in der Samtgemeinde Sietland 6 255 und in der Samtgemeinde Hadeln 9 744 (vgl. LT-Drucks. 7/1158, S. 20, 23 und 27). Insgesamt bestand seinerzeit eine Bevölkerungszahl von 29 739. Wegen der seinerzeit bereits bestehenden Samtgemeinden, der Ablehnung durch einzelne Mitgliedsgemeinden sowie auch der erfolgten Strukturänderung innerhalb der Mitgliedsgemeinden wurde von einer Zusammenfassung der Samtgemeinden Sietland und Hadeln sowie Gemeindezusammenschlüssen innerhalb dieser Verwaltungseinheiten Abstand genommen.

1.2

Nach § 101 Abs. 1 und 2 NKomVG können durch Verordnung des für Inneres zuständigen Ministeriums Samtgemeinden zusammengeschlossen werden, die die Hauptsatzung der neuen Samtgemeinde vereinbart und deren Mitgliedsgemeinden der Vereinbarung der Hauptsatzung zugestimmt haben. Die Beschlüsse über die Vereinbarung bedürfen jeweils der Mehrheit von zwei Dritteln der Mitglieder des Samtgemeinderates bzw. der Mehrheit der Mitglieder der Gemeinderäte.

Die vorstehend genannten gesetzlichen Voraussetzungen eines Samtgemeindezusammenschlusses werden erfüllt durch die vom Samtgemeinderat der Samtgemeinde Am Dobrock am 28. Mai 2015 sowie vom Samtgemeinderat der Samtgemeinde Land Hadeln am 27.05.2015 jeweils einstimmig gefassten Beschlüsse über die Hauptsatzung der neuen Samtgemeinde Land Hadeln und über die Vereinbarung sowie die Zustimmung der Mitgliedsgemeinden durch Beschlüsse der Räte

der Gemeinde Bülkau in der Sitzung am 1. Juni 2015,
 der Gemeinde Cadenberge in der Sitzung am 2. Juni 2015,
 der Gemeinde Belum in der Sitzung am 4. Juni 2015,
 der Gemeinde Oberndorf in der Sitzung am 4. Juni 2015,
 der Gemeinde Geversdorf in der Sitzung am 9. Juni 2015,
 der Gemeinde Wingst in der Sitzung am 10. Juni 2015,
 des Flecken Neuhaus (Oste) in der Sitzung am 11. Juni 2015,
 der Stadt Otterndorf in der Sitzung am 11. Juni 2015,
 der Gemeinde Steinau in der Sitzung am 15. Juni 2015,
 der Gemeinde Ihlienworth in der Sitzung am 16. Juni 2015,
 der Gemeinde Osterbruch in der Sitzung am 17. Juni 2015,
 der Gemeinde Wanna in der Sitzung am 18. Juni 2015,
 der Gemeinde Odisheim in der Sitzung am 18. Juni 2015,
 der Gemeinde Neuenkirchen in der Sitzung am 18. Juni 2015 und

der Gemeinde Nordleda in der Sitzung am 22. Juni 2015.

Die Beschlüsse der Mitgliedsgemeinden wurden einstimmig bei jeweils zwei Enthaltungen in der Gemeinde Belum und der Gemeinde Wanna gefasst.

1.3

Dem Zusammenschluss der beiden Samtgemeinden stehen keine Gründe des öffentlichen Wohls entgegen (s. § 101 Abs. 1 Satz 2 NKomVG). Ein solcher entgegenstehender Gemeinwohlbelang ergibt sich hier auch nicht aus der Zahl von zukünftig 14 Mitgliedsgemeinden der neuen Samtgemeinde, der sich nach dem vorgesehenen Zusammenschluss der Gemeinden Cadenberge und Geversdorf zum Zeitpunkt des Zusammenschlusses der beiden bisherigen Samtgemeinden ergibt. Diese Anzahl entspricht zwar nicht dem früheren Leitbild (vgl. LT-Drucks. 7/382 S. 9), das jedoch im Hinblick auf die Statthaftigkeit einer größeren Anzahl von Mitgliedsgemeinden fortentwickelt wurde (vgl. Nds. StGH, Urteil vom 06.12.2007, StGHE 1/06 S. 18; vgl. auch LT-Drucks. 15/2660, S. 17 und 18).

Die in § 97 Satz 2 NKomVG für die Bildung einer Samtgemeinde vorausgesetzte Zahl von zumindest 7 000 Einwohnerinnen und Einwohnern wird mit über 27 000 Einwohnerinnen und Einwohnern in der neuen Samtgemeinde Land Hadeln mehr als erfüllt. Die Rechtsstellung einer selbständigen Gemeinde wird nach § 14 Abs. 3 Satz 1 NKomVG jedoch noch nicht erreicht.

Andere durch den Zusammenschluss möglicherweise beeinträchtigte Gemeinwohlgründe sind nicht ersichtlich. Das gilt auch im Verhältnis zum Landkreis Cuxhaven. Zwar verringert sich durch den Zusammenschluss die Anzahl der Samt- und Einheitsgemeinden im Landkreis Cuxhaven auf neun. Mit dieser Zahl liegt der Landkreis Cuxhaven nach dem Zusammenschluss aber weiterhin im Rahmen des in der letzten allgemeinen Verwaltungs- und Gebietsreform entwickelten Leitbildes für Landkreise (vgl. LT-Drucks. 8/1000, S. 37 ff). Der Landkreis Cuxhaven unterstützt den Zusammenschluss.

1.4

Von der durch § 101 Abs. 1 NKomVG so eröffneten Befugnis zum Zusammenschluss der Samtgemeinden Am Dobrock und Land Hadeln durch Verordnung (s. Nr. 1.2) soll durch diesen Verordnungsvorschlag Gebrauch gemacht werden. Der Zusammenschluss entspricht nicht nur den gefassten Beschlüssen der Räte aller beteiligten kommunalen Körperschaften. Er stellt darüber hinaus eine geeignete und notwendige Maßnahme dar, den aus der haushaltswirtschaftlichen Entwicklung für die Samtgemeinde Am Dobrock entstehenden Belastungen durch eine Stärkung der Verwaltungs- und Finanzkraft der beteiligten kommunalen Körperschaften zu begegnen.

2. Wesentliches Ergebnis der Gesetzesfolgenabschätzung

Der vorgesehene Zusammenschluss der Samtgemeinden Am Dobrock und Land Hadeln kann nach § 101 Abs. 1 Satz 1 NKomVG nur durch eine Verordnung erfolgen. Mit der vorgesehenen Verordnung können die verfolgten Ziele erreicht werden. Alternativen sind nicht ersichtlich. Eine gesetzliche Regelung ist selbst bei der fehlenden Zustimmung einer Mitgliedsgemeinde zur Vereinbarung der Hauptsatzung der neuen Samtgemeinde nach § 101 Abs. 2 Satz 1 NKomVG nicht vorgesehen. In diesem Falle haben die Mitgliedsgemeinden jedoch sämtlich dieser Vereinbarung zugestimmt.

Durch die Verordnung wird den Anträgen der beteiligten Samtgemeinden entsprochen. Die neue Samtgemeinde Land Hadeln wird zu einer Verbesserung der eigenen kommunalen Situation führen. Darüber hinaus entstehen Erleichterungen bei den Aufsicht führenden Stellen, die jedoch nicht quantifizierbar sind.

Durch die Zusammenlegung und die angestrebte Entschuldungshilfe des Landes für den Fall des Zusammenschlusses der beiden Samtgemeinden in Höhe von rund 8 200 000 Euro würden sich erhebliche finanzielle Verbesserungen jährlich ergeben. Gleichzeitig kann eine leistungsstarke Verwaltung erhalten werden. Die Verordnung führt nicht zu Kosten der betroffenen Kommunen, die einen finanziellen Ausgleich durch das Land zur Folge hätten, weil keine neuen Aufgaben übertragen werden.

Auswirkungen der Zusammenlegung der beiden Samtgemeinden auf die Haushalts- und Finanzwirtschaft des Landes sind nicht erkennbar.

3. Auswirkungen auf Menschen mit Behinderung, auf die Gleichstellung von Frauen und Männern und auf Familien

Die Zielsetzung der Erhaltung der kommunalen Dienstleistungen für die Einwohnerinnen und Einwohner hat auch die Erhaltung der Leistungen für die genannten Personengruppen zum Gegenstand.

4. Auswirkungen auf die Umwelt und auf die Entwicklung des ländlichen Raumes

Nennenswerte Auswirkungen dieser Art sind durch den Verordnungsentwurf in absehbarer Zeit nicht zu erwarten. Grundsätzlich können Samtgemeindezusammenschlüsse in ländlichen Räumen zu einer besseren, die Umwelt stärker schonenden Ressourcennutzung beitragen. Durch den Zusammenschluss wird angestrebt, die bestehenden kommunalen Angebote zumindest zu erhalten.

5. Voraussichtliche Kosten und haushaltsmäßige Auswirkungen

Für die betroffenen Samtgemeinden werden durch den Zusammenschluss erhebliche finanzielle Verbesserungen jährlich erwartet. Diese ergeben sich insbesondere durch die Zusammenlegung der Verwaltung und durch die aufgrund des Zusammenschlusses mögliche effizientere und effektivere Gestaltung der Verwaltungsabläufe bei der neuen Samtgemeinde, den Auswirkungen im kommunalen Finanzausgleich sowie den beantragten Leistungen des Landes Niedersachsen zur Entschuldungshilfe.

In geringfügigem Umfang wird auch der Landkreis Cuxhaven durch den Wegfall einer Gebietskörperschaft in seiner Aufsichtsfunktion entlastet. Eine Schätzung dieser Einsparungen ist nicht erfolgt, weil die Reduzierung der Aufsichtsfunktion keine stellenrelevante Höhe erreicht.

Für die Haushaltswirtschaft des Landes hat der Zusammenschluss der Samtgemeinden keine Auswirkungen.

6. Anhörungen

Wird ergänzt

7. Normprüfung

Wird ergänzt

8. Beteiligungen

Wird ergänzt

B. Besonderer Teil

Zu § 1:

Die Regelung bewirkt den Zusammenschluss der beiden Samtgemeinden Am Dobrock und Land Hadeln und lässt die neue Samtgemeinde Land Hadeln entstehen. Der Zusammenschluss und die Namensgebung entsprechen der von den beteiligten Samtgemeinden mit Zustimmung ihrer Mitgliedsgemeinden beschlossenen Hauptsatzung der neuen Samtgemeinde Land Hadeln, der Zeitpunkt des Zusammenschlusses dem vorgesehenen Inkrafttreten dieser Hauptsatzung.

Zu § 2:

Die Aufzählung der Mitgliedsgemeinden der aufgelösten Samtgemeinden als Mitgliedsgemeinden der neuen Samtgemeinde Land Hadeln hat einen klarstellenden Charakter. Es wird damit die Mitgliedschaft in der neuen Samtgemeinde für die am Rechtsverkehr Beteiligten verdeutlicht.

Zu § 3:

Nach § 101 Abs. 4 Satz 2 NKomVG sind die zusammengeschlossenen Samtgemeinden mit der Bildung der neuen Samtgemeinde aufgelöst. Diese Vorschrift wird bezogen auf die hier beteiligten Samtgemeinden konkretisiert. Die Regelung hat damit ebenfalls einen klarstellenden Charakter.

Grundsätzlich tritt nach § 101 Abs. 4 Satz 3 NKomVG die neue Samtgemeinde die Rechtsnachfolge der aufgelösten Samtgemeinden an. Nach § 101 Abs. 4 Satz 1 NKomVG können allerdings aus Anlass des Zusammenschlusses die beteiligten Samt- und Mitgliedsgemeinden hiervon Abweichendes regeln. Auf die Rechtsnachfolge und die Möglichkeit einer abweichenden Regelung wird zur Rechtssicherheit hingewiesen.

Zu § 4:

Da sich der Zeitpunkt des Zusammenschlusses der Samtgemeinden Am Dobrock und Land Hadeln aus § 1 ergibt, ist ein besonderer Zeitpunkt des Inkrafttretens der Verordnung nicht erforderlich.