



Einwohnerversammlung der Gemeinde Gilten über Fusion und Gemeindestrukturen Gilten, 19. Januar 2026

Oliver Kamlage

Niedersächsischer Städte- und Gemeindebund

Aktuelle Struktur: Samtgemeinde

Die Gemeinde Gilten ist eine von fünf Mitgliedsgemeinden der Samtgemeinde Schwarmstedt

Was ist eine Samtgemeinde?

- **Samtgemeinden sind freiwillige Zusammenschlüsse von Gemeinden, die zur Stärkung der Verwaltungskraft der Gemeinden gebildet werden (§ 97 NKomVG)**
- **Die Mitgliedsgemeinden bleiben rechtlich selbständig**
- **Die Samtgemeinden erfüllen alle Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises ihrer Mitgliedsgemeinden**
- **Die Samtgemeinden erfüllen bestimmte Aufgaben des eigenen Wirkungskreises der Mitgliedsgemeinden**
 - **aufgrund gesetzlicher Regelung (§ 98 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 – 8 NKomVG)**
 - **aufgrund Übertragung durch alle oder einzelne Mitgliedsgemeinden (§ 98 Abs. 1 Satz 2 NKomVG)**

Konsensprinzip

- Bei der Bildung einer Samtgemeinde handelt es sich um einen freiwilligen Zusammenschluss von Gemeinden
- Daraus folgt aus Rechtsstaatsgründen die Pflicht zur gegenseitigen Rücksichtnahme zwischen der Samtgemeinde und den Mitgliedsgemeinden
- Samtgemeinde und die Mitgliedsgemeinden sollen in ihren Aufgabenbereichen gemeinsam im Interesse der Bürgerinnen und Bürger handeln

Mögliche Strukturüberlegungen:

- 1) Zusammenschluss von
Samtgemeinden**
- 2) Bildung einer Einheitsgemeinde**

Zusammenschluss von Samtgemeinden

- **Erfolgt durch Verordnung des Nds. Innenministeriums, nicht durch Gesetz**
- **Voraussetzungen (siehe § 101 NKomVG):**
 - **Vereinbarung der neuen Hauptsatzung durch die an dem Zusammenschluss beteiligten Samtgemeinden**
 - **Für den Beschluss ist eine Mehrheit von zwei Dritteln der Samtgemeinderäte erforderlich**
 - **Zustimmung der Mitgliedsgemeinden (Mehrheit der Mitglieder des Rates) erforderlich**

**Jüngstes Beispiel für den Zusammenschluss von
Samtgemeinden:**

**Zusammenschluss der Samtgemeinden Liebenau
und Marklohe, Landkreis Nienburg, zur neuen
Samtgemeinde Weser-Aue zum 1. November 2021
(Nds. GVBl. 2020, S. 502)**



NIEDERSÄCHSISCHER
STÄDTE- UND GEMEINDEBUND

Bildung einer Einheitsgemeinde

Samtgemeinde – ein Auslaufmodell?

Zahl der Gemeinden, Verwaltungseinheiten und gemeindefreien Gebiete in Niedersachsen

Gebietsstand	Gemeinden			Verwaltungseinheiten			Gemeindefreie Gebiete	
	insgesamt	davon		insgesamt	davon			
		Einheitsgemeinden	Mitgliedsgemeinden von Samtgemeinden		Einheitsgemeinden	Samtgemeinden		Gemeindefreie Bezirke
01.03.2013	1003	286	717	418	286	130	2	23
01.11.2013	1000	287	713	418	287	129	2	23
01.01.2014	991	288	703	416	288	126	2	23
01.01.2015	971	287	684	411	287	122	2	23
01.11.2016	944	291	653	409	291	116	2	23
01.07.2017	943	290	653	408	290	116	2	23
01.01.2020	942	289	653	407	289	116	2	23
01.11.2021	939	289	650	405	289	114	2	23

Quelle: LSN

- **Zum 30.6.2010 gab es in Niedersachsen noch 137 Samtgemeinden mit 735 ehrenamtlich verwalteten Mitgliedsgemeinden.**
- **Aktuell (Stand: 1.11.2021) gibt es noch 114 Samtgemeinden mit 650 ehrenamtlich verwalteten Mitgliedsgemeinden.**
- **Gesunkene Zahl resultiert aus 11 Zusammenschlüssen von Samtgemeinden, im Übrigen aus Umwandlungen in eine Einheitsgemeinde oder Eingliederungen in andere Gemeinden.**
- **Weitere Fusionen zum 01.11.2026: Samtgemeinde Nordkehdingen, LK Stade (siehe den Gesetzentwurf der Landesregierung, Drs. 19/9563)**

Herausforderungen für ehrenamtlich verwaltete Mitgliedsgemeinden aktuell:

- **Aufgaben werden immer komplexer (Bürokratie, Digitalisierung, Gestaltung der Energiewende, Akquise von Fördermitteln, Bauturbo...)**
- **Daraus resultierend erfordert auch die ehrenamtliche Verwaltung eine immer größere Fachlichkeit**
- **Gibt es genug Nachwuchsbürgermeister:innen (Hinderungsgründe: Vereinbarkeit von Familie, Beruf und Ehrenamt, Hass- und Anfeindungen) sowie Gemeindedirektor:innen und allgemeine Stellvertreter:innen**
- **Gelingt es auch künftig, ausreichend Kandidatinnen und Kandidaten für die Räte der Mitgliedsgemeinden zu gewinnen?**
- **Krisen, Krisen, Krisen**

Beispiele von Zusammenschlüssen von Mitgliedsgemeinden einer Samtgemeinde zu einer Einheitsgemeinde zum 01.11.2016 (ohne Fusionen mit weiteren Gebietskörperschaften):

- **EG Freden (Auflösung der SG Freden und Fusion von 4 MG, 4790 EW)**
- **EG Lamspringe (Auflösung der SG Lamspringe und Fusion von 5 MG, 5.679 EW)**
- **EG Sibbesse (Auflösung der SG Lamspringe und Fusion von 5 MG, 6006 EW)**
- **EG Walkenried (Auflösung der SG Walkenried und Fusion von 3 MG, 4.579 EW)**

Motive für Auflösung einer Samtgemeinde und Neubildung einer Einheitsgemeinde:

- **Ausgleich einer angespannten haushaltswirtschaftlichen Situation und der zu erwartenden demografischen Entwicklung (geringe Steuereinnahmekraft und Bevölkerungsrückgang)**
- **Vereinheitlichung des Ortsrechts**
- **Schaffung einer zukunftsfähigen Gemeindestruktur**
- **Bündelung des gemeinsamen Standort- und Wirtschaftspotentials**
- **Erhaltung einer dauerhaft leistungsfähigen Daseinsvorsorge**
- **Stärkung der Verwaltungs- und Finanzkraft**
- **Fachkräftemangel**

Motive für Auflösung einer Samtgemeinde und Neubildung einer Einheitsgemeinde:

- **Effizienz**
- **Strukturelle und organisatorische Vorteile (Wegfall der vielschichtigen Arbeiten und Unterstützungsmaßnahmen für die Mitgliedsgemeinden)**
- **Stelleneinsparungen**

Voraussetzungen für die Bildung einer Einheitsgemeinde:

Es handelt sich um eine Gebietsänderung im Sinne von Art. 59 NV (Auflösung der bisherigen Gemeinden und Vereinigung zu einer neuen Gemeinde), daher

- ist für den Zusammenschluss ein formelles Gesetz des Nds. Landtages erforderlich (Art. 59 Abs. 1 NV),**
- ist die Bevölkerung der beteiligten Kommunen zu hören (Art. 59 Abs. 3 NV)**
- müssen materiell-rechtlich Gründe des Gemeinwohls vorliegen (dafür wird regelmäßig die Zielsetzung einer effizienten und zeitgemäßen Verwaltungs-, Arbeits- und Organisationsstruktur herangezogen)**

Ungeschriebenes Merkmal für einen Zusammenschluss:

Prinzip der Freiwilligkeit:

Gesetzgebungs- und Beratungsdienst in seinem Gutachten über die Neubildung der Stadt Helmstedt 2016: „Damit steht aus unserer Sicht fest, dass die Landesregierung den Gebietsreformen weiterhin das Prinzip der Freiwilligkeit zugrunde legt. Dem hat sich der Gesetzgeber stets angeschlossen. Die bisherigen mehr als 20 Fusionsgesetze, die in der letzten und dieser Legislaturperiode im Hinblick auf den oben erwähnten Zukunftsvertrag beschlossen wurden und die im Wesentlichen das auch hier zugrunde gelegte Ziel der Haushaltskonsolidierung verfolgten, beruhten ausschließlich auf dem Grundsatz der Freiwilligkeit, der in der Gesetzesbegründung auch regelmäßig hervorgehoben wurde (...). Insofern ist davon auszugehen, dass (auch) der Gesetzgeber den Grundsatz der Freiwilligkeit als wesentliches Handlungsprinzip vorgegeben hat.“ [Rb 01/16 – 02.IV]. Die Räte der betroffenen Mitgliedsgemeinden müssen dem Fusionsvorhaben daher zustimmen.

Gebietsänderungsvertrag, § 26 NKomVG

Ergänzend zum Gesetz können weitere Vereinbarungen zwischen den an der Fusion beteiligten Kommunen in einem Gebietsänderungsvertrag getroffen werden, z.B.

- **vermögensrechtliche Auseinandersetzung**
- **Rechtsnachfolge**
- **Neues Ortsrecht, Fortbestand des bisherigen Ortsrechtes**
- **Fortgeltung der Realsteuerhebesätze und Abgaben für einen bestimmten Zeitraum**
- **Name der neuen Gebietskörperschaft**
- **Sitz der Verwaltung(en)**
- **Bestandsgarantien für bestimmte öffentliche Einrichtungen über einen gewissen Zeitraum**
- **Einrichtungen von Ortschaften, regelmäßig für das Gebiet der aufzulösenden Mitgliedsgemeinden**

Gebietsänderungsvertrag, § 26 NKomVG

- Beispiel -

- 3 -

§ 6

Ortschaften, Ortsräte

Die ehemaligen Gemeinden Adenstedt, Almstedt, Eberholzen, Sibbesse und Westfeld werden als Ortschaften geführt, in denen Ortsräte gewählt werden. Die Aufgaben der Ortsräte ergeben sich aus dem Gesetz oder werden durch Hauptsatzung geregelt. Die Zahl der Ortsratsmitglieder beträgt in Ortschaften über 2.000 Einwohner neun Mitglieder, in Ortschaften über 1.000 Einwohner sieben Mitglieder und in Ortschaften unter 1.000 Einwohner fünf Mitglieder. Die Ortsräte sind mit einem angemessenen Budget auszustatten.

§ 7

Öffentliche Einrichtungen

- (1) Die in den ehemaligen Gemeinden bei Inkrafttreten dieses Vertrages vorhandenen öffentlichen Einrichtungen im Sinne von § 30 NKomVG sind mit einer Laufzeit von zehn Jahren nach Inkrafttreten dieses Vertrages bedarfsgerecht zu erhalten und zu unterhalten.
- (2) Eine Zusammenlegung, Schließung oder Ausgliederung einer solchen Einrichtung kann von der neu gebildeten Gemeinde nur vorgenommen werden, wenn eine Anpassung aus sachlichen oder wirtschaftlichen Gründen geboten und der jeweilige Ortsrat gem. § 94 Abs. 1 Nr. 3 bzw. in Verbindung mit § 96 Abs. 1 Satz 6 NKomVG angehört worden ist.

§ 8

Investitionsplanung

- (1) Die zum Zeitpunkt der Umwandlung begonnenen und laufenden Investitionsvorhaben werden von der neu gebildeten Gemeinde fortgeführt und ordnungsgemäß beendet.
- (2) Bei künftigen Investitionen in den Ortschaften ist nach § 94 Abs. 1 Nr. 1 NKomVG der Ortsrat anzuhören.

§ 9

Zweckgebundene Einnahmen, Verkaufserlöse

- (1) Bereits bestehende zweckgebundene Einnahmen (z.B. Spenden, Zuschüsse usw.) verbleiben in den ehemaligen Gemeinden. Die Abwicklung wird durch die Verwaltung der neu gebildeten Gemeinde durchgeführt und vom Rat kontrolliert.
- (2) Auch weiterhin soll es möglich bleiben, zweckgebundene Zuschüsse, Zuweisungen und Spenden für Ortschaften und Ortsteile einzuwerben. Die Verfahren werden durch die Verwaltung der neu gebildeten Gemeinde abgewickelt.

§ 10

Vorrang höherrangigen Rechts

Alle Regelungen dieser Vereinbarung stehen unter dem Vorbehalt, dass diese nicht gegen Gesetze verstoßen und die erforderlichen Genehmigungen der Aufsichtsbehörde vorliegen.

Wie kann die Integration der ehemals selbständigen Gemeinden in die neue Einheitsgemeinde im Interesse der Nähe zu Bürgerinnen und Bürgern gelingen?



Einrichtung von Ortschaften, mit oder ohne Ortsratsverfassung



NIEDERSÄCHSISCHER
STÄDTE- UND GEMEINDEBUND

Abgrenzung Ortsrat - Ortsvorsteher/in

Ortsrat

- Unmittelbare demokratische Legitimation: Wahl durch die Wahlberechtigten der Ortschaft.
- Interessenvertretung der Ortschaft, § 93 Abs. 1 Satz 1 NKomVG.
- Rechtzeitige Anhörung zu allen wichtigen Fragen, die die Ortschaft in besonderer Weise berühren, § 94 Abs. 1 Satz 1 NKomVG.
- Entscheidungskompetenzen
- Organstellung

Ortsvorsteher/in

- Mittelbare demokratische Legitimation: Bestellung durch den Rat.
- Auftrag, die Belange der Ortschaft gegenüber den Organen der Gemeinde zur Geltung zu bringen, § 96 Abs. 1 Satz 4 NKomVG.
- Rechtzeitige Anhörung zu allen wichtigen Fragen, die die Ortschaft in besonderer Weise berühren, § 96 Abs. 1 Satz 6 i.V.m. § 94 Abs. 1 Satz 1 NKomVG
- Keine Entscheidungskompetenzen
- Keine Organstellung

Ortsrat (91 NKomVG) oder Ortsvorsteher/in (96 NKomVG)?

- **Ermessen** des Rates.
- Bestellung von Ortsvorstehern organisatorisch einfacher zu händeln und finanziell günstiger.
- Zum Teil zunehmende Schwierigkeiten, ausreichend Kandidatinnen und Kandidaten für den Ortsrat zu finden.
- Wahl von Ortsräten führt zu einer höheren demokratischen Legitimation und bietet bessere Partizipationsmöglichkeiten für die örtliche Gemeinschaft.
- Es macht wenig Sinn, Ortsräte einzurichten, wenn absehbar ist, dass sich nicht ausreichend Kandidatinnen und Kandidaten finden werden.

Überblick über die Aufgaben des Orsrates

- Auftrag des Orsrates, die **Interessen der Ortschaft zu vertreten** und deren **positive Entwicklung innerhalb der Gemeinde zu fördern**, § 93 Abs. 1 Satz 1 NKomVG
- **Entscheidungszuständigkeiten**, § 93 NKomVG
- **Anhörungsrechte**, § 94 Abs. 1 und 2 NKomVG
- **Vorschlags- und Initiativrechte** sowie das **Recht Bedenken zu erheben** (§ 94 Abs. 3 NKomVG)
- **Informationsrechte**

- **Weitere Entscheidungszuständigkeiten** können dem Ortsrat durch den Rat in der **Hauptsatzung** übertragen werden.
- Dafür kommen ausschließlich Angelegenheiten des **eigenen** Wirkungskreises in Betracht und nur solche, für die keine anderen Gemeindeorgane zuständig sind.

Einschub:

Haushaltsmittel für die Erledigung der Aufgaben

Haushaltsmittel für Erledigung der Aufgaben, § 93 Abs. 2 NKomVG

Satz 1: Dem Ortsrat sind die Haushaltsmittel zur Verfügung zu stellen, die für die Erledigung seiner Aufgaben erforderlich sind.

Satz 2: Das Recht des Rates, die Haushaltssatzung zu erlassen, bleibt unberührt.

Daraus folgt:

- Etathoheit bleibt – auch zur Wahrung der Belange der gesamten Stadt – beim Rat.
- Kein Anspruch auf Haushaltsmittel in bestimmter Höhe.
- Erforderlich sind die Haushaltsmittel nur in dem Umfang, als sie das auch ohne Vorhandensein eines Ortsrates wären.
- Maßstab für die Höhe der Mittel sind die gesetzlichen **Aufgaben**.
Aufteilung der zur Verfügung gestellten Mittel auf die Ortsräte z.B. bei öffentlichen Einrichtung nach deren Anzahl, Zahl der Benutzer, Alter und Zustand der Einrichtungen. In der Praxis üblich: Aufteilung nach Einwohnerzahl.

Das Wichtigste zu Ortsräten zusammengefasst:

- Ortsräte sind keine „kleinen“ Gemeinderäte.
- Sie haben nur begrenzte Entscheidungszuständigkeiten.
- Stets müssen die Ortsräte die Belange der gesamten Gemeinde berücksichtigen.
- Keine Gewährung von Haushaltsmitteln über das gesetzliche Maß hinaus. Erforderlich sind Finanzmittel nur, soweit sie das auch ohne Vorhandensein der Ortsräte wären.
- Ihrer Funktion, die Interessen der Ortschaft zu vertreten, entsprechen am ehesten die eingeräumten Anhörungs- und Initiativrechte.



Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!

Oliver Kamlage

Niedersächsischer Städte- und Gemeindebund

Tel.: 0511 30285 54

E-Mail: kamlage@nsgb.de

www.nsgb.de