

nachgeholt oder durch eine Hilfskraft hat durchgeführt werden müssen. Zur Begründung ist geltend gemacht worden, die Haushaltsführung sei nicht an regelmäßige (vorgegebene) Arbeitszeiten gebunden, weshalb auch den Haushaltsführenden ebenso wie den sonstigen Erwerbstätigen ohne regelmäßige Arbeitszeit wegen der Ehrenamtlichkeit der Mandatsausübung zugemutet werden müsse, die Hausarbeit so einzuteilen, dass eine Kollision mit der Ratstätigkeit so weit wie möglich vermieden werde; erst wenn eine solche Kollision unvermeidbar sei und deshalb ein unzumutbarer Nachteil entstehe, sei daher ein Nachteilsausgleich gerechtfertigt. Dadurch unterscheidet sich zukünftig die Haushaltsführung von der Tätigkeit von selbstständig Tätigen, die wie Rechtsanwälte, Kaufleute oder Makler bestimmte Büro-, Geschäfts- oder Öffnungszeiten haben und während dieser regelmäßig anwesend sein müssen, bei nicht disponiblen Mandatstätigkeiten während dieser Zeiten also nicht „im Geschäft“ sein und dafür entschädigt werden können. In der Praxis wird es erhebliche Probleme geben, die Nachteile bei der Haushaltsführung nachzuweisen oder wenigstens plausibel zu machen, denn es geht ja darum darzustellen, dass Tätigkeiten der Haushaltsführung gerade zu der Zeit einer nicht aufschiebbarer Mandatstätigkeit erforderlich gewesen sind. Das wird Teilzeitbeschäftigten möglicherweise eher gelingen als Personen, die ausschließlich einen Haushalt führen und deshalb einen größeren zeitlichen Spielraum haben, um die Kollision von Hausarbeit und Mandatstätigkeit zu vermeiden. Im Übrigen ist es bei dem Vorschlag des Gesetzentwurfs geblieben, dass jeder, der - auch neben einer regulären beruflichen Tätigkeit - einen Haushalt führt, den Erschwernisausgleich geltend machen kann.

3. Durch eine weitere Novelle vom 18.05.2006 (Nds. GVBl. S. 202) ist auf Initiative der SPD-Fraktion für die Wählbarkeit in die Vertretung die Voraussetzung der einjährigen Staatsangehörigkeit als Deutscher oder als sonstiger EU-Bürger aufgehoben worden. Begründung dafür ist, dass die Vertrautheit mit den

örtlichen Verhältnissen schon durch das Erfordernis der sechsmonatigen Sesshaftigkeit hinreichend sichergestellt sei und auch das Bundeswahlgesetz schon 2001 auf die einjährige Wartezeit verzichtet habe. Die Novelle ist am 25.05.2006 in Kraft getreten, die Neuregelung gilt also schon für die bevorstehende Kommunalwahl.

(Robert Thiele)

## **Rathaus & Recht Nr. 19/2006**

### **20. Finanzausgleich in Samtgemeinden**

In Zeiten knapp gewordener finanzieller Ressourcen wird in vielen Samtgemeinden diskutiert, ob die Belastungen zwischen der Samtgemeinde und den Mitgliedsgemeinden und zwischen diesen angemessen verteilt sind und den jeweils erbrachten Leistungen entsprechen. Insbesondere die von der Samtgemeinde ihren Mitgliedsgemeinde zu gewährende Unterstützung (§ 72 Abs. 4 NGO) wird vielfach als ungleichmäßig empfunden, und es wird verlangt, dass diejenigen, die mehr davon beanspruchen als andere, dafür einen Ausgleich zahlen sollen. Zunehmend machen auch Mitgliedsgemeinden, die eine eigene Kindertagesstätte betreiben, geltend, finanziell entlastet zu werden, wenn die anderen Mitgliedsgemeinden ihre Tagesstätten an die Samtgemeinde abgegeben haben (§ 72 Abs. 1 Satz 4 NGO).

Ursprünglich sind die gesetzlichen Regelungen über die Samtgemeinde darauf angelegt gewesen, dass die Abgrenzung der Aufgaben zwischen der Samtgemeinde und ihren Mitgliedsgemeinden so weit wie möglich einheitlich sein sollte, nicht zuletzt auch zur Erhaltung möglichst einheitlicher und gleichförmiger Finanzbeziehungen zwischen der Samtgemeinde und den Mitgliedsgemeinden. Grundsätzlich konnten Mitgliedsgemeinden Aufgaben nur einheitlich der Samtgemeinde übertragen (§ 72 Abs. 1 Satz 2 NGO in der bis zur Änderung durch das Gesetz vom 22.04.2005, Nds. GVBl. S. 110, geltenden Fassung) und die Unterstützung, die die

Samtgemeinde ihren Mitgliedsgemeinden zu gewähren hat, wurde als eine Leistung angesehen, die, insgesamt gesehen, allen Mitgliedsgemeinden in gleicher Weise zugute kommt und deshalb eine besondere Abgeltung nicht rechtfertigte. Die Weitergabe der Schlüsselzuweisungen (früher § 7 Abs. 1, heute § 6 Abs. 1 NFAG) hatte auf der Grundlage einheitlicher Kriterien zu erfolgen und dasselbe galt für die Festsetzung der Samtgemeindeumlage (§ 76 NGO).

Trotz der dargestellten Grundsätze der Funktionsweise der Samtgemeinde hat es seit jeher Fälle gegeben, in denen im Zusammenhang mit Unterstützungsmaßnahmen für eine Mitgliedsgemeinde, die über das Maß der den anderen Mitgliedsgemeinden geleisteten deutlich hinausgehen, z.B. und insbesondere zugunsten der Gemeinde, in der die Samtgemeinde ihren Sitz hat, zur Vermeidung von Benachteiligungen, die durch die Finanzierungsinstrumente des § 76 NGO nicht ausgeglichen werden, ein Kostenausgleich vereinbart worden ist. Das ist erst recht der Fall gewesen, wenn die Samtgemeinde auf Grund einer Verwaltungsvereinbarung Verwaltungsaufgaben einer Mitgliedsgemeinde in deren Namen wahrnimmt (s. Zuständigkeitsabgrenzung Samtgemeinde – Mitgliedsgemeinden in DNG 1977, S. 105, wo eine Absprache mit dem Innenministerium widergegeben wird). Kommunalaufsichtlich sind solche Vereinbarungen stets gebilligt worden. Die Möglichkeit, nach Maßgabe der Hauptsatzung die Samtgemeindeumlage zur Hälfte nach der Einwohnerzahl der Mitgliedsgemeinden festzusetzen (§ 76 Abs. 2 Satz 2 NGO), ist eröffnet worden, um dadurch besser dem jeweiligen Nutzen und Vorteil der Aufgabenerfüllung der Samtgemeinde für die Mitgliedsgemeinden Rechnung tragen zu können. Die umstrittene Frage, ob die Samtgemeinde zur Erfüllung ihrer Ausgleichspflicht nach § 6 Abs. 2 NFAG auch mit Hilfe von Zweckzuweisungen nachkommen dürfe, hat das Innenministerium durch einen Erlass vom 13.08. 1976 (abgedruckt in DNG 1976, S. 266) bejaht und damit individuelle Hilfestellung der Samtgemeinde ermöglicht. Die nach §76

Abs. 2 Satz 1 NGO für die Erhebung der Samtgemeindeumlage maßgebenden Vorschriften über die Kreisumlage sehen seit 1992 vor, dass der Landkreis die finanziellen Folgen von Vereinbarungen zwischen dem Landkreis und einer Gemeinde oder mehreren Gemeinden, durch die von der allgemeinen Verteilung der Aufgaben zwischen dem Landkreis und den Gemeinden abgewichen wird, bei der Kreisumlage der betroffenen Gemeinde oder Gemeinden berücksichtigen kann. Dadurch kann auch die Samtgemeinde für ihre Umlage solchen vom Regelfall abweichenden Besonderheiten Rechnung tragen. Schließlich bestimmt § 72 Abs. 1 Sätze 2 und 3 NGO in der Fassung des Gesetzes vom 22.04.2005 (Nds. GVBl. S. 110), dass auch einzelne Mitgliedsgemeinden der Samtgemeinde mit deren Einverständnis Aufgaben übertragen können und die finanziellen Folgen durch Vereinbarung zu regeln sind.

Die dargestellte Rechtsentwicklung zeigt, dass der Grundsatz der Einheitlichkeit der Aufgabenstellung und der Finanzbeziehungen im Verhältnis zwischen Samtgemeinde auf der einen und Mitgliedsgemeinden auf der anderen Seite kontinuierlich verlassen worden und das Prinzip in den Vordergrund gerückt ist, dass unterschiedliche Leistungen der Samtgemeinde für ihre Mitgliedsgemeinden sich auch unterschiedlich auf die Gestaltung der Finanzbeziehungen auswirken können, bei einer gezielten Aufgabenübertragung von einzelnen Mitgliedsgemeinden auf die Samtgemeinde sogar auswirken müssen. Angesichts dieser Entwicklung und vor dem Hintergrund der Verknappung der finanziellen Ressourcen wird man zunehmend von einem Anspruch der Beteiligten ausgehen können, finanzwirksam relevante Unterschiedlichkeiten der Leistungserbringung der Samtgemeinde für ihre Mitgliedsgemeinden durch einen entsprechenden Ausgleich zu berücksichtigen, und zwar auch dann, wenn die Gründe für die Unterschiedlichkeiten Maßnahmen der Vergangenheit sind. Wie dieses Ziel erreicht werden kann, hängt von den Umständen des konkreten Falles ab. Es kommt sowohl in Betracht, diejenigen, die

von der Unterschiedlichkeit der Leistungserbringung profitieren, zu einem finanziellen Beitrag heranzuziehen, als auch diejenigen, die von der Entlastung anderer über die Samtgemeindeumlage belastet werden, dafür zu entschädigen. Dabei kann auf die gesetzlich vorgesehenen Instrumente, wie die Berücksichtigung bei der Samtgemeindeumlage, ebenso zurückgegriffen werden wie auf eine öffentlich-rechtliche Vereinbarung mit eigenständigen individuellen Ausgleichsbestimmungen. Wie verfahren werden soll, haben die Beteiligten entsprechend dem Charakter der Samtgemeinde als Konsensmodell vorrangig miteinander zu vereinbaren (s. auch § 72 Abs. 1 Satz 3 NGO). Einem Verlangen nach Ausgleich in der vorbeschriebenen Weise kann nicht mit dem Argument begegnet werden, es könnten ja alle Mitgliedsgemeinden in gleicher Weise die Leistungen der Samtgemeinde in Anspruch nehmen oder ihr Aufgaben und Einrichtungen, wie z.B. die Kindertagesstätten, übertragen. Es ist eine im Rahmen der durch Art. 28 Abs. 2 GG, Art. 57 Abs. 1 und 3 NV garantierten Selbstver-

waltung legitime Entscheidung der Mitgliedsgemeinde, ob sie eine ihr obliegende Aufgabe selbst erfüllt oder ob sie sie der Samtgemeinde überträgt, und sie darf wegen dieser Entscheidung nicht benachteiligt werden. Das zeigt im Übrigen auch § 72 Abs. 1 Satz 3 NGO, der eine Regelung der finanziellen Folgen der Aufgabenübertragung durch nur eine Mitgliedsgemeinde verlangt, also nicht davon ausgeht, dass auch die anderen Mitgliedsgemeinden diese Möglichkeit nutzen könnten. Für die Kindertagesstätten bestimmt § 18 Abs. 2 AG KJHG überdies ausdrücklich, dass Mitgliedsgemeinden einer Samtgemeinde bei Inkrafttreten des Gesetzes wahrgenommene Aufgaben des örtlichen Trägers der Jugendhilfe auch weiterhin wahrnehmen können und bringt damit das Interesse des Gesetzgebers zum Ausdruck, dass die bis dahin für sachgerecht angesehene Aufgabenerfüllung beibehalten wird.  
(Robert Thiele)

**Rathaus & Recht Nr. 20/2006**

**Impressum:**

**Rathaus und Recht (vorgeschlagene Zitierweise: R&R)  
(vormals Beratungspraxis)**

**Herausgeber:** Niedersächsischer Städte- und Gemeindebund

**Redaktion:** Robert Thiele

Amswaldtstr. 28, 30159 Hannover

Telefon: 0511/30285-0, FAX: 0511/30285-830

E-Mail: [nsqb@nsqb.de](mailto:nsqb@nsqb.de), Homepage: <http://www.nsqb.de>

Druck: Ottdruck Braunlage

Erscheinungsweise: sechsmal jährlich

Nachdruck und Vervielfältigung, auch auszugsweise,  
nur mit schriftlicher Genehmigung des Herausgebers.