

KREISUMLAGE UND INNERKREISLICHER FINANZAUSGLEICH

Rechtsgutachten

dem Landkreis Hildesheim, der Stadt Alfeld (Leine), der Gemeinde Algermissen, der Stadt Bad Salzdetfurth, der Stadt Bockenem, der Gemeinde Diekholzen, der Samtgemeinde Duingen, der Stadt Elze, der Samtgemeinde Freden (Leine), der Gemeinde Giesen, der Samtgemeinde Gronau (Leine), der Gemeinde Harsum, der Gemeinde Holle, der Samtgemeinde Lam-springe, der Gemeinde Nordstemmen, der Stadt Sarstedt, der Gemeinde Schellerten, der Samtgemeinde Sibbesse und der Gemeinde Söhlde

erstattet

von

Professor Dr. iur. Jörn Ipsen

Institut für Kommunalrecht
Universität Osnabrück

April 1991

Inhalt	Seite
ERSTER TEIL: TATBESTAND UND GUTACHTENFRAGE	1
1 Gebietsreform im Raum Hildesheim/Alfeld	1
2 Vorschläge der Sachverständigenkommission zur Stellung der ehemals kreisfreien Städte	3
3 Vorbereitung einer vertraglichen Regelung zwischen der Stadt Hildesheim und dem Landkreis Hildesheim	8
4 Die Vereinbarung zwischen dem Landkreis Hildesheim-Marienburg und der Stadt Hildesheim vom 20. Februar 1974	13
5 Weitere Vereinbarungen zwischen dem Landkreis und der Stadt Hildesheim	17
5.1 Vereinbarung über die Zusammenlegung der Ausgleichs- und Vertriebenenämter	17
5.2 Vereinbarung über die Schulträgerschaft	17
5.3 Vereinbarung über die Unterhaltung der Kreisstraßen	19
5.4 Vereinbarung über die Heranziehung der Stadt Hildesheim zur Durchführung von Aufgaben der Sozialhilfe	19
5.5 Gesellschaftsvertrag Stadttheater Hildesheim	21

6	Die Durchführung des innerkreislichen Finanz- ausgleichs gem. der Vereinbarung vom 20. Fe- bruar 1974	21
6.1	Die modifizierte Übergangsregelung für das Haushaltsjahr 1974	21
6.2	Festsetzung der Kreisumlage und Abrechnung der Leistungen in den Haushaltsjahren 1975 - 1979	22
6.3	Überprüfungen gem. § 13 der Vereinbarung vom 20. Februar 1974	25
6.4	Ausgleich steigender Kreisumlagesätze im Verhältnis von Landkreis Hildesheim zu Stadt Hildesheim	27
ZWEITER TEIL: GUTACHTEN		30
Frage 1:	Rechtswirksamkeit der Vereinbarung vom 20. Februar 1974 und der Ergänzungsverein- barungen	30
1	Qualifizierung der Vereinbarung als öffentlich- rechtlicher Vertrag	30
2	Zulässigkeit des Vertrags als Handlungsform	31
2.1	Anzuwendendes Recht	31
2.2	Entgegenstehende Rechtsvorschriften?	32
3	Rechtmäßigkeit des Einkreisungsvertrags und der Ergänzungsvereinbarungen	33
3.1	Übergang der Aufgaben des übertragenen Wir- kungskreises auf den Landkreis (§ 1 EKV)	33
3.2	Absichtserklärung der Vertragspartner in bezug auf die Übertragung weiterer Aufgaben (§ 2 EKV)	35

3.3	Regelung der Schulträgerschaft (§ 3 EKV) und Ergänzungsvereinbarungen	37
3.3.1	Schulträgerschaft für allgemeinbildende und berufsbildende Schulen (§ 3 Abs. 1, 2 EKV)	37
3.3.2	Vereinbarung über das Schulwesen vom 10. März 1975	39
3.3.3	Vereinbarungen über die Schülerbeförderung	43
3.3.4	Vereinbarung über den Schullastenausgleich vom 15. Mai 1984	45
3.4	Zusammenlegung der Ausgleichs- und Ver- triebenenämter (§ 4 EKV)	49
3.5	Bau und Unterhaltung von Kreisstraßen (§ 7 EKV)	52
3.5.1	Anwendungsbereich des § 7 EKV	52
3.5.2	Vereinbarung zwischen dem Landkreis Hildes- heim und der Stadt Hildesheim vom 22. April 1976	53
3.5.3	Rechtmäßigkeit des § 7 EKV und der Verein- barung vom 22. April 1976	54
3.6	Stadttheater GmbH (§ 8 EKV)	56
3.7	Sozialhilfe, Jugendamt, Ausländerbehörde (§ 9 EKV)	58
3.7.1	Heranziehung der Stadt Hildesheim zur Durch- führung von Aufgaben nach dem BSHG	58
3.7.2	Errichtung eines Jugendamtes der Stadt Hildesheim	61
3.7.3	Errichtung einer Ausländerbehörde der Stadt Hildesheim	61
3.8	Vereinigung von Kreissparkasse und Stadt- sparkasse (§ 11 EKV)	62
3.9	Vereinbarung eines innerkreislichen Finanz- ausgleichs (§§ 5, 6 EKV)	63
3.9.1	Auslegung der Vertragsbestimmungen über den innerkreislichen Finanzausgleich	63

3.9.1.1	Stellungnahmen im rechtswissenschaftlichen Schrifttum	65
3.9.1.2	Kritik der Auffassung Langes, Günthers und Wageners	67
3.9.1.3	§§ 5, 6 EKV als Kombination von Kreisumlagepflicht und Finanzhilfe	69
3.9.2	Rechtmäßigkeit der §§ 5, 6 EKV	72
3.9.2.1	§§ 5, 6 EKV als "Vorteilsausgleichung" i.S. des § 15 Abs. 1 NLO	77
3.9.2.1.1	§ 15 NLO als Ermächtigung zum Abschluß von Gebietsänderungsverträgen zwischen Landkreisen und kreisfreien Städten	77
3.9.2.1.2	Auseinandersetzung und Vorteilsausgleichung	78
3.9.2.1.3	Stellungnahmen im Schrifttum	80
3.9.2.1.4	§ 15 NLO als deklaratorische Ermächtigung zum Abschluß von Gebietsänderungsverträgen	81
3.9.2.2	Integration der eingekreisten Städte als Selbstverwaltungsaufgabe der Landkreise	83
3.9.2.2.1	Hinweise in den Amtlichen Begründungen der Neugliederungsgesetze	83
3.9.2.2.2	Bewertung	87
3.9.2.3	Ausgleichsfunktion der Landkreise und innerkreislicher Finanzausgleich	94
3.9.2.3.1	Verfassungswidrigkeit der Ausgleichsfunktion?	95
3.9.2.3.2	Finanzhilfen als Teil der Ausgleichsfunktion der Landkreise	98
3.9.2.3.3	Rechtliche Grenzen des innerkreislichen Finanzausgleichs	101
3.9.2.4	Finanzhilfen als Ausdruck der Förderungsfunktion des Landkreises	105
3.9.2.4.1	Eigenständigkeit der Förderungsaufgabe nach § 2 Abs. 1 Satz 2 (1. Alt.) NLO	105
3.9.2.4.2	Förderungsbedarf der Stadt Hildesheim	109

3.9.2.4.3	Erhaltung der Finanz- und Investitionskraft als "Bedarf"?	110
3.9.2.4.2.1	Sozialhilfe (§ 5 Satz 1 Ziff. 1 EKV)	111
3.9.2.4.3.2	Krankenhausumlage (§ 5 Abs. 1 Nr. 2 EKV)	114
3.9.2.4.3.3	Zuschuß für das Staatliche Gesundheitsamt (§ 5 Abs. 1 Nr. 3 EKV)	115
3.9.2.4.3.4	Berufsbildendes Schulwesen (§ 5 Abs. 1 Nr. 4 EKV)	116
3.9.2.4.2.5	Interessenquote (§ 6 EKV)	117
3.9.2.4.4	Zusammenfassende Bewertung des innerkreislichen Finanzausgleichs	117
3.9.2.4.5	Grenzen der Förderungsaufgabe	118
3.9.2.5	Verstoß gegen § 24 FAG?	124
3.9.2.5.1	Regelungsgehalt des § 24 Abs. 1 FAG	124
3.9.2.5.2	§ 24 Abs. 1 FAG als abschließende Regelung	126
3.9.2.6	Verstoß gegen § 16 GemHVO i.V.m. § 65 NLO	130
3.9.2.7	Rechtsfolge des Verstoßes gegen § 24 Abs. 1 FAG	133
3.9.2.8	Zwischenergebnis	138
3.9.2.9	Umdeutung der §§ 5, 6 EKV in Erlaßvereinbarung	138
3.9.2.9.1	Umdeutung öffentlich-rechtlicher Verträge	139
3.9.2.9.2	Umdeutung der §§ 5, 6 EKV in Erlaßvertrag	140
3.9.2.9.3	Umdeutung der §§ 5, 6 EKV in Erlaßbescheid?	143
3.9.2.10	Ergebnis	144
4	Umfang der Nichtigkeit des Einkreisungsvertrages und der Ergänzungsvereinbarungen	144
4.1	Teilnichtigkeit und Gesamtnichtigkeit	145
4.2	Bedeutung "salvatorischer Klauseln" für die Nichtigkeit eines Vertrags	146

4.3	Teilbarkeit des Einkreisungsvertrags und der Ergänzungsbestimmungen	148
4.3.1	Übergang von Aufgaben des übertragenen Wir- kungskreises (§ 1 EKV)	148
4.3.2	Übergang weiterer Aufgaben, Verkehrsverbund (§ 2 EKV)	148
4.3.3	Regelung der Schulträgerschaft (§ 3 EKV) und Ergänzungsvereinbarungen	149
4.3.3.1	Schulträgerschaft für das weiterführende allgemeinbildende Schulwesen (§ 3 Abs. 1 EKV)	149
4.3.3.2	Nichtanwendung der §§ 88, 98, 99 NSchG (§ 8 Vereinbarung vom 10. März 1975)	150
4.3.3.3	Vereinbarungen über das berufsbildende Schulwesen (§ 3 Abs. 2 EKV, § 5 Verein- barung vom 10. März 1975)	152
4.3.3.4	Vereinbarung über den Spitzenausgleich (§ 3 Abs. 4 EKV, Vereinbarung vom 15. Mai 1984)	153
4.3.3.5	Vereinbarung über die Schülerbeförderung (§ 7 Vereinbarung vom 10. März 1975/ 19. Dezember 1984)	154
4.3.3.6	Zusammenlegung der Ausgleichsämter (§ 4 EKV; Vereinbarung vom 20. Fe- bruar 1974)	155
4.3.3.7	Bau und Unterhaltung von Kreisstraßen (§ 7 EKV, Vereinbarung vom 22. April 1976)	157
4.3.3.8	Stadttheater GmbH (§ 8 EKV)	159
4.3.3.9	Sozialhilfe (§ 9 EKV, Vertrag vom 9. De- zember 1986)	159
4.3.3.10	Vereinigung von Kreissparkasse und Stadt- sparkasse (§ 11 EKV)	160
4.3.3.11	Revisionsklausel (§ 13 EKV)	161

5		Zusammenfassung	162
6		Ergebnis des Gutachtens	167
Frage 2:		Anwendungsmöglichkeiten der Revisionsklausel (§ 13 EKV)	168
 Anhang			
I		Vereinbarung zwischen dem Landkreis Hildesheim-Marienburg und der Stadt Hildesheim vom 20. Februar 1974	170
II	A	Anlage 1 zur Vereinbarung vom 20. Februar 1974	175
II	B	Übersicht der Zuständigkeitsnormen zu Anlage 1	179
III	A	Vereinbarung über das Schulwesen vom 10. März 1975	182
III	B	Änderung der Vereinbarung über das Schulwesen vom 10. März 1975 vom 19. Dezember 1984	188
III	C	Vereinbarung zwischen der Stadt und dem Landkreis Hildesheim betr. finanzieller Ausgleich im allgemeinbildenden Schulwesen vom 20. Februar 1974	190
IV		Vereinbarung des Landkreises Hildesheim-Marienburg und der Stadt Hildesheim über die Zusammenlegung der Ausgleichsämter und der Vertriebenenämter vom 20. Februar 1974	193
V		Vertrag zwischen dem Landkreis Hildesheim und der Stadt Hildesheim über die Heranziehung der Stadt Hildesheim zur Durchführung von Aufgaben der Sozialhilfe vom 9. Dezember 1986	195

VI	Vereinbarung zwischen dem Landkreis Hildesheim und der Stadt Hildesheim vom 22. April 1976 (bzgl. Um- und Ausbau der im Stadtgebiet verlaufenden Kreisstraßen)	197
VII	Vermerk des Landkreises Hildesheim vom 24. September 1987 betr. finanzielle Auseinandersetzung im Haushaltsjahr 1974 mit der Stadt Hildesheim	199
VIII A	Tabelle 1: Innerkreislicher Finanzausgleich mit der Stadt Hildesheim	204
VIII B	Tabelle 2: Kreisumlagebelastung der Stadt Hildesheim	205

ERSTER TEIL:**TATBESTAND UND GUTACHTENFRAGE**

1

Gebietsreform im Raum Hildesheim/Alfeld

Die Stadt Hildesheim war bis zu ihrer Eingliederung in den Landkreis Hildesheim-Marienburg gem. § 25 des Gesetzes zur Neugliederung der Gemeinden im Raum Hildesheim/Alfeld vom 11. Februar 1974 (Nds. GVBl. S. 74) eine kreisfreie Stadt. Die Einkreisung Hildesheims ging auf einen Vorschlag im Gutachten der Sachverständigenkommission für die Verwaltungs- und Gebietsreform ("Weber-Kommission") zurück, in dem ausgeführt wird:

"Die Stadt Hildesheim hat ungeachtet ihrer Nähe zur Landeshauptstadt eine starke Zentralität für die südlich und westlich der Stadt gelegenen Räume, also für die wesentlichen Gebiete der gegenwärtigen Landkreise Hildesheim-Marienburg und Alfeld. Gerade in der Verbindung mit diesen Räumen liegt auf die Dauer gesehen das konstituierende Moment für die Behauptung ihrer Eigenständigkeit gegenüber der Landeshauptstadt. Die aussichtsreiche industrielle Entwicklung der Stadt strahlt bis weit in diese Räume aus; zahlreiche gemeinsame Planungs- und Entwicklungsfragen ergeben sich auf dem Gebiet der Verkehrserschließung sowie bei der gemeinsamen, Stadt und Umland erfassenden Versorgung mit weiterführenden Schulen, Krankenhäusern und ähnlichen Einrichtungen der Daseinsvorsorge. Regionale Aufgaben entstehen darüber hinaus im Gebiet zwischen Hildesheim und Sarstedt, und zwar besonders mit Blick auf eine geordnete Entwicklung von Siedlungsschwerpunkten entlang der Verkehrsachse zwischen Hannover und Hildesheim. Die Kommission hält daher in ihrer Mehr-

heit eine Integration der Stadt Hildesheim in einen künftigen Kreis für geboten."

Gutachten der Sachverständigenkommission,
Bd. I (1969), Teilziffer 722

Mit der Einkreisung Hildesheims ging gem. § 1 Abs. 1 des Gesetzes zur Neugliederung der Gemeinden im Raum Hildesheim/Alfeld die Eingliederung der Gemeinden Achtum-Uppen, Bavenstedt, Einum, Himmelsthür, Itzum, Marienrode und Sorsum sowie der gem. § 10 Abs. 2 veränderten Gemeinde Marienburg (Landkreis Hildesheim-Marienburg) in die Stadt Hildesheim einher. Überdies wurde ein in § 1 Abs. 2 des Gesetzes näher beschriebener Teil der Gemeinde Hasede (Landkreis Hildesheim-Marienburg) in die Stadt Hildesheim eingegliedert. Der Gesetzgeber folgte damit teilweise den Vorschlägen der Sachverständigenkommission, die von der Überlegung ausging, daß die Stadt Hildesheim eine hohe Bevölkerungsdichte aufweise und ihren Flächenbedarf auf lange Sicht innerhalb ihrer Stadtgrenzen nicht in ausreichendem Maße decken könne.

Gutachten der Sachverständigenkommission,
Bd. I (1969), Teilziffer 342

Hinsichtlich der Neugliederung der Landkreise in diesem Raum blieb die Sachverständigenkommission bei dem Vorschlag, die Landkreise Hildesheim-Marienburg und Alfeld zusammenzulegen.

Gutachten der Sachverständigenkommission,
Bd. I (1969), Teilziffer 640

Gem. § 14 des Achten Gesetzes zur Verwaltungs- und Gebietsreform vom 28. Juni 1977 (Nds. GVBl. S. 233) wurden die Landkreise Alfeld (Leine) und Hildesheim aufgelöst und ein neuer Landkreis Hildesheim gebildet, der sich aus den Gemeinden des bisherigen Landkreises Hildesheim und den Gemeinden des bisherigen Landkreises Alfeld (Leine) mit Ausnahme der Gemeinden Coppengrave, Duingen, Hoyershausen, Marienhagen und Weenzen zusammensetzte. Nach der Entscheidung des Niedersächsischen Staatsgerichtshofs vom 14. Februar 1979, mit der die Eingliederung dieser Gemeinden in den Landkreis Holzminden mit der Vorläufigen Niedersächsischen Verfassung für nicht vereinbar erklärt wurde,

vgl. Nds. GVBl. 1979, S. 111; NSTGHE 2, 188

gewann der Landkreis Hildesheim seine gegenwärtige Gestalt.

2 Vorschläge der Sachverständigenkommission zur Stellung der ehemals kreisfreien Städte

Nach den Vorstellungen der Sachverständigenkommission sollte eine kreisfreie Stadt, die Glied eines Kreises würde, einen "fortentwickelten Status der selbständigen Stadt im Sinne der §§ 10 Abs. 2 und 11 NGO erhalten."

Gutachten der Sachverständigenkommission,
Bd. I (1969), Teilziffer 731

Der Aufgabenbestand sollte soweit als möglich unberührt bleiben, wobei die Kommission allerdings davon ausging, daß Aufgaben, die nach zwingendem Bundesrecht den Kreisen und kreisfreien Städten zugewiesen seien (Sozialhilfeangelegenheiten, Aufgaben des Zivilschutzes, der Verteidigungslasten und des Lastenausgleichs), auf die Kreise übergehen würden.

Gutachten der Sachverständigenkommission,
Bd. I (1969), Teilziffer 732 f.

Die Kommission empfahl demgegenüber eine Reduzierung der Vorbehaltsverordnung mit dem Ziel, nur bestimmte - im einzelnen genannte - Aufgaben den Landkreisen zu belassen; die anderen in der Vorbehaltsverordnung aufgeführten Aufgaben sollten den künftig selbständigen (ehemals kreisfreien) Städten verbleiben.

Gutachten der Sachverständigenkommission,
Bd. I (1969), Teilziffer 734 f.

Die Berufsschulen sollten demgegenüber ausnahmslos von den Kreisen übernommen werden.

Gutachten der Sachverständigenkommission,
Bd. I (1969), Teilziffer 736

Die Trägerschaft für Krankenhäuser sollte aufgrund gesetzlicher Vorschriften jederzeit auf die Kreise übertragen werden können, die Aufgaben der Raumordnung und

Landesplanung den Kreisen vorbehalten bleiben.

Gutachten der Sachverständigenkommission,
Bd. I (1969), Teilziffer 737 f.

Im Hinblick auf die Finanzausstattung vertrat die Kommission die Auffassung, eine finanzielle Heranziehung der bisher kreisfreien Städte zur Kreisumlage komme nur soweit in Betracht, wie die Städte entweder von eigenen Aufgaben entlastet würden oder sich an den Kosten der Planungs- und Entwicklungsaufgaben des Kreises, die auch im Stadtinteresse liegen, mit einer angemessenen Quote beteiligten.

Gutachten der Sachverständigenkommission,
Bd. I (1969), Teilziffer 739

Wörtlich führte die Sachverständigenkommission aus:

"Im übrigen erscheint es aber unerläßlich, daß die Finanz- und Investitionskraft der bisher kreisfreien Städte im Grundsatz ungeschmälert erhalten bleibt, damit sie weiterhin in der Lage sind, ihre schwerpunktmäßigen Entwicklungsaufgaben auch im Interesse der Landesentwicklung weiter wahrzunehmen. Die Kommission hält diesen Gesichtspunkt für so wichtig, daß sie ihre Vorschläge für die Einbeziehung kreisfreier Städte in Kreise von seiner Beachtung abhängig macht und es, falls man dem nicht folgt, dann für richtiger hielte, von einer solchen Einbeziehung abzusehen, als sie zur vollen Kreisumlage heranzuziehen."

Gutachten der Sachverständigenkommission,
Bd. I (1969), Teilziffer 740

Nach Prüfung mehrerer Modelle - Zahlung der vollen Kreisumlage, Entbindung von der Kreisumlage, System von Mehr- und Minderbelastungen - gelangte die Sachverständigenkommission zu folgendem Ergebnis:

"Eine praktikable, den beiderseitigen Interessen angemessene Lösung läßt sich nach Auffassung der Kommission nur durch eine gesetzlich festzulegende pauschale Verminderung der Kreisumlagepflicht erzielen. Das ist im Ergebnis nur durch eine Regelung zu erreichen, die bei dem Hebesatz der Kreisumlage ansetzt. Einerseits muß dabei von der Bewertung der Aufgaben ausgegangen werden, die auf die Kreise übergehen, andererseits ist eine "Interessenquote" zu berücksichtigen, die aus dem Recht der Stadt folgt, innerhalb des Kreisverbandes an der Gestaltung des Kreisgebiets mitzuwirken."

Gutachten der Sachverständigenkommission,
Bd. I (1969), Teilziffer 744

Die Sachverständigenkommission stellte hierzu eine Modellrechnung an, bei der die kraft zwingenden Bundesrechts bzw. aufgrund der Vorbehaltsverordnung von den ehemals kreisfreien Städten auf den Landkreis übergehenden Aufgaben sowie dessen Zuständigkeit für die Berufsschulen und die Regionalplanung in Ansatz gebracht wurden. Die Sachverständigenkommission kam zu dem Ergebnis, daß die Entlastung der Städte von diesen Aufgaben einem durchschnittlichen Satz von 25 % der Kreisumlagegrundlagen dieser Städte entspräche.

Gutachten der Sachverständigenkommission,
Bd. I (1969), Teilziffer 745

Hinzutreten mußte nach Auffassung der Sachverständigenkommission eine "Interessenquote" der ehemals kreisfreien Stadt, weil diese im Kreisverband an der Gestaltung des Kreisgebiets, insbesondere an der Lösung der Umlandprobleme mitzuwirken berechtigt sei. Die Interessenquote wurde mit 5 % der Kreisumlagegrundlagen angesetzt.

Gutachten der Sachverständigenkommission,
Bd. I (1969), Teilziffer 746

Die Sachverständigenkommission gelangte hinsichtlich der ehemals kreisfreien Städte zu folgender abschließenden Modellrechnung:

"Während kreisangehörige Gemeinden im Rechnungsjahr 1968 durchschnittlich in Höhe von 48,1 % der Kreisumlagegrundlagen (Steuerkraftzahlen und Schlüsselzuweisungen) zur Kreisumlage herangezogen worden sind, wären die in den Kreis einzugliedernden Städte nach dem mitgeteilten Berechnungen der Kommission daher nur in Höhe von 30 % derselben Kreisumlagegrundlagen heranzuziehen gewesen. Geht man hiervon aus, so hätten diese Städte anstatt der vollen Kreisumlage (48,1 % der Kreisumlagegrundlagen = 100 % Kreisumlage) nur 62,5 % der Kreisumlage (30 % der Kreisumlagegrundlagen = 62,5 % der Kreisumlage) zu zahlen. Der Nachlaß von der vollen Kreisumlage beträgt hiernach 37,5 %."

Gutachten der Sachverständigenkommission,
Bd. I (1969), Teilziffer 747

Soweit der Kreis die Krankenhauslast trage, sollten sich die selbständigen Städte über die Kreisumlage hinaus durch laufende Zuschüsse beteiligen, die jedoch ein-

schließlich ihrer Bemessungsgrundlagen gesetzlich zu regeln seien.

Gutachten der Sachverständigenkommission,
Bd. I (1969), Teilziffer 748

3 **Vorbereitung einer vertraglichen Regelung zwischen der
Stadt Hildesheim und dem Landkreis Hildesheim**

Mit Datum vom 22. Dezember 1972 erging ein Erlaß des Niedersächsischen Ministers des Innern zu den "finanziellen Folgen einer evtl. Einkreisung der Stadt Hildesheim". In diesem Erlaß heißt es:

"Die besonderen Verhältnisse, die dabei in jeder Stadt zu berücksichtigen sind, haben uns zu der Überzeugung gelangen lassen, daß eine für alle zur Einkreisung anstehenden Städte einheitliche gesetzliche Regelung nicht zweckmäßig ist. Durch die als Anlage beigefügten Erlasse und durch gemeinsame Besprechungen mit den betroffenen Gebietskörperschaften und den zuständigen RP's ist darauf hingewirkt worden, daß eine Regelung der finanziellen Folgen durch Vereinbarung herbeigeführt wird."

Erlaß des Niedersächsischen Ministers des Innern vom 22.12.1972 - 33.1-350.108/2 -,
S. 1

Der Erlaß folgte damit einer Linie, die bereits bei der Einkreisung anderer ehemals kreisfreier Städte verfolgt worden war und in den Begründungen der Regierungsvorlagen jeweils ihren Niederschlag gefunden hatte. So heißt

es in der Begründung zu § 22 des Entwurfs eines Gesetzes zur Neugliederung der Gemeinden im Bereich des Harzes (NLT-Drucks. 7/598):

"In Ergänzung zu den entsprechenden Vorschriften der §§ 15 und 16 NLO, 19 und 20 NGO erscheint es zweckmäßig, den Beteiligten für den Abschluß ihrer Auseinandersetzungsvereinbarungen eine nicht zu reichlich bemessene Frist zu setzen, damit sie möglichst bald einen verlässlichen Überblick über ihre Vermögensverhältnisse gewinnen."

NLT-Drucks. 7/598, S. 100

Eine entsprechende Vorschrift und Begründung findet sich auch im Entwurf eines Gesetzes zur Neugliederung der Gemeinden im Raum Hameln vom 8. Juni 1972 (NLT-Drucks. 7/1299). Nach § 10 des Entwurfs waren

"Vereinbarungen über Auseinandersetzungen aus Anlaß dieses Gesetzes ... innerhalb eines Jahres nach seinem Inkrafttreten zu treffen."

Dazu heißt es in der Amtlichen Begründung:

"Der Entwurf sieht zunächst von einer Regelung der finanziellen Auswirkungen der Einkreisung der Stadt Hameln ab, um ihr und dem Landkreis Gelegenheit zur Herbeiführung einer einvernehmlichen Lösung zu geben.

...

Sollte eine einverständliche Lösung nicht zustandekommen, wird die Landesregierung die er-

forderlichen Regelungen im weiteren Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens vorschlagen."

NLT-Drucks. 7/1299, S. 72

Zu der entsprechenden Vorschrift des Entwurfs eines Gesetzes zur Neugliederung der Gemeinden im Raum Celle vom 15. Juni 1972 (NLT-Drucks. 7/1320) wird in der Begründung ausgeführt:

"Der Entwurf sieht von einer Regelung der finanziellen Auswirkungen der Einkreisung der Stadt Celle ab. Die finanziellen Auswirkungen der Einkreisung sind von der künftigen Aufgabenverteilung zwischen dem Landkreis und der ihm eingegliederten Stadt abhängig. Diese ist Gegenstand von Gesprächen, die gegenwärtig zwischen Stadt und Landkreis geführt werden. Mit dem Verzicht auf eine gesetzliche Regelung soll beiden Körperschaften Gelegenheit zur Herbeiführung einer einvernehmlichen Lösung gegeben werden.

Eine Einigung zwischen dem Landkreis und der Stadt Celle erscheint nach dem bisherigen Verfahrensverlauf erreichbar. Sollte sie nicht zustandekommen, wird die Landesregierung im Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens die erforderlichen Regelungen vorschlagen."

NLT-Drucks. 7/1320, S. 72 f.

Ähnlich heißt es in der Amtlichen Begründung zu § 11 des Entwurfs eines Gesetzes zur Neugliederung der Gemeinden im Raum Lüneburg vom 7. Februar 1973 (NLT-Drucks. 7/1715):

"Der Entwurf sieht von einer Regelung der finanziellen Auswirkungen der Einkreisung der Stadt Lüneburg ab. Maßgebend hierfür ist, daß die finanziellen Auswirkungen von der künftigen

Zu § 27 (Jahresfrist für die Auseinandersetzungsvereinbarung) heißt es in der Begründung des Gesetzentwurfs:

"In Ergänzung zu den entsprechenden Vorschriften der §§ 19 und 20 NGO erscheint es zweckmäßig, den Beteiligten für den Abschluß ihrer Auseinandersetzungsvereinbarungen eine nicht zu reichlich bemessene Frist zu setzen, damit sie möglichst bald einen verlässlichen Überblick über ihre Vermögensverhältnisse gewinnen."

NLT-Drucks. 7/2149, S. 149

Während der parlamentarischen Beratungen zu dem Entwurf des Neugliederungsgesetzes führte der Abgeordnete Franzke (SPD) als Berichterstatter aus:

"Die in § 25 vorgesehene Eingliederung der Stadt Hildesheim in den Landkreis Hildesheim-Marienburg wurde von den Vertretern der CDU-Fraktion abgelehnt. Sie vertraten die Auffassung, es sei nicht zweckmäßig, die Stadt mit einem nahezu ebenso großen Landkreis zusammenzulegen. Diese Lösung werde langfristig dazu führen, daß die Interessen des ländlichen Bereichs zugunsten eines Ausbaus der zentralen Einrichtungen in der Stadt zurückgestellt würden. Im übrigen beweise das Göttinger Beispiel, daß es zwischen gleich starken Partnern zu ständigen Auseinandersetzungen über finanzielle Fragen - wie etwa die Feststellung der Kreisumlage - komme."

Der Antrag der CDU, § 25 zu streichen, wurde von der Ausschlußmehrheit abgelehnt. Die Ausschlußmitglieder der SPD wiesen darauf hin, daß die Landesregierung mit ihrem Vorschlag zu § 25 den gemeinsamen Bestrebungen der kreisfreien Stadt Hildesheim und des Landkreises Hildesheim-Marienburg Rechnung getragen habe. In diesem Raum bestehe der Wunsch, ein Gegengewicht zum Großraumverband Braunschweig und Hannover zu bilden. Die von der CDU geäußerte Befürchtung, zwischen der Stadt und dem Landkreis

könne es zu Auseinandersetzungen kommen, wird von der Ausschlußmehrheit nicht geteilt. Nach ihrer Auffassung bietet die freiwillige Einigung der Stadt und des Landkreises über die vorgesehene Einkreisung eine gute Grundlage für eine fruchtbare Zusammenarbeit innerhalb des erweiterten Landkreises. § 25 blieb demzufolge unverändert."

NLT, 7. WP, 94. Sitzung am 31.1.1974, Sten. Ber., Sp. 9485.

4

Die Vereinbarung zwischen dem Landkreis Hildesheim-Marienburg und der Stadt Hildesheim vom 20. Februar 1974

Der Landkreis Hildesheim-Marienburg und die Stadt Hildesheim schlossen am 20. Februar 1974 aus Anlaß der Einkreisung der Stadt eine Vereinbarung. Deren Präambel lautet:

"Der Landkreis Hildesheim-Marienburg und die Stadt Hildesheim schließen diese Vereinbarung im Interesse einer optimalen Entwicklung des Raumes Hildesheim. Das setzt voraus, die Finanz- und Investitionskraft beider Partner ungeschmälert zu erhalten und zu stärken. Um das zu erreichen, wird die Stadt Hildesheim nur insoweit finanziell herangezogen, als sie mit ihrer Zustimmung von eigenen Aufgaben entlastet wird. Andererseits nimmt die Stadt Hildesheim an Planungs- und Entwicklungsaufgaben des Landkreises teil; hierfür zahlt sie eine angemessene Interessenquote. Umgekehrt beteiligt sich der Landkreis Hildesheim-Marienburg in angemessener Weise an der Finanzierung überörtlicher Einrichtungen der Stadt."

Nach § 1 der Vereinbarung sind sich Landkreis und Stadt darüber einig, daß die in Anlage 1 der Vereinbarung aufgeführten Zuständigkeiten auf den Landkreis übergehen.

Vgl. Anhang II

Nach § 2 der Vereinbarung werden die Vertragspartner prüfen, ob in Zukunft weitere Aufgaben aus Rationalisierungsgründen auf den Landkreis bzw. die Stadt übertragen werden können. Nach § 3 der Vereinbarung sind sich die Vertragspartner darüber einig, daß das weiterführende allgemeinbildende Schulwesen vorerst in der jeweiligen Trägerschaft der beiden Gebietskörperschaften verbleibt (Abs. 1). Einigkeit besteht ferner darüber, daß das berufsbildende Schulwesen grundsätzlich in der Trägerschaft des Landkreises geführt werden soll (Abs. 2) und zu gegebener Zeit eine besondere Vereinbarung über die Kreisschulbaukasse zu treffen ist (Abs. 3). Nach § 4 werden die Ausgleichsämter der Stadt und des Landkreises mit Wirkung vom 1. März 1974 beim Landkreis zusammengelegt. Die Stadt erstattet den Zuschußbedarf im Verhältnis der Einwohner des Stadtgebietes zum übrigen Landkreis.

§ 5 der Vereinbarung hat folgenden Wortlaut:

"Die von der Stadt an den Landkreis zu zahlende Kreisumlage fließt als innerkreislicher Finanzausgleich an die Stadt zurück unter Abzug der für die Stadt vom Landkreis jährlich erbrachten Aufwendungen auf den Gebieten

1. der Sozialhilfe
2. der Krankenhausumlage
3. des Zuschusses für das Staatliche Gesundheitsamt

4. des berufsbildenden Schulwesens.

Das gleiche gilt für weitere zu übernehmende Aufgaben.

Soweit die Stadt Aufgaben des überörtlichen Trägers der Sozialhilfe wahrnimmt, für die der Landkreis Erstattungsbeträge erhält, leitet er diese an die Stadt weiter.

Die Zahlungen und die Abrechnung erfolgen zu den gem. § 29 Abs. 2 und 4 FAG vom Landkreis festzusetzenden Terminen. Bis zur jeweiligen Bekanntgabe der Finanzausgleichsleistungen und Feststellung der endgültigen Kreisumlage sind Abschlagszahlungen in der Höhe des Vorjahres zu zahlen."

§ 6 lautet:

"Die Stadt zahlt dem Landkreis für Planungs- und Entwicklungsaufgaben im Raum Hildesheim eine Interessenquote in Höhe von 12 % der jeweiligen Kreisumlage. Die Zahlung erfolgt mit der Kreisumlage."

§ 7 der Vereinbarung betrifft Bau und Unterhaltung der im Stadtgebiet verlaufenden Kreisstraßen, § 8 Trägerschaft und Zuschußbedarf für die Stadttheater GmbH, § 9 die Heranziehung der Stadt Hildesheim zu Aufgaben der Sozialhilfe bzw. die Errichtung eines eigenen Jugendamtes und einer Ausländerbehörde. § 10 regelt die Übernahme von Beamten, Angestellten und Arbeitern der Stadt durch den Landkreis. In § 11 bekunden Landkreis und Stadt, daß sie sich darüber einig sind, daß die Kreissparkasse und die Stadtparkasse vereinigt werden sollen. In § 12 wird eine Übergangsregelung für das Rechnungsjahr 1974 vereinbart, der zufolge die Leistungen aus dem Finanzausgleich "entsprechend den gesetzlichen Regelungen" abgewickelt werden (Nr. 1), die Stadt Hil-

desheim aber für das bisherige Stadtgebiet keine Kreisumlage zu zahlen hatte (Nr. 2).

§ 13 hat folgenden Wortlaut:

"Die finanziellen Auswirkungen dieser Vereinbarung sind bei einer Änderung des Gesetzes über den Finanzausgleich, die die Finanzsituation wesentlich beeinflusst, unter Berücksichtigung der Präambel zu überprüfen."

Nach § 14 wird die Rechtsgültigkeit des Vertrages als Ganzes nicht berührt, sofern einzelne Bestimmungen rechtsungültig sein sollten.

Die am 20. Februar 1974 unterzeichnete Vereinbarung sollte gem. § 15 zum gleichen Zeitpunkt wie das Gesetz über die Neugliederung der Gemeinden im Raum Hildesheim/Alfeld vom 11. Februar 1974 in Kraft treten und wurde am 25. Februar 1974 vom Regierungspräsidenten in Hildesheim "nach § 15 Abs. 1 Satz 3 der Niedersächsischen Landkreisordnung in der Fassung vom 7. Januar 1974 (Nieders. GVBl. S. 26)" genehmigt. Gesetz und Vereinbarung traten am 1. März 1974 in Kraft. Ebenfalls mit Wirkung vom 1. März 1974 wurde der Stadt Hildesheim der Status der selbständigen Stadt verliehen.

Beschluß des Landesministeriums vom 19. Februar 1974 - MI-31.1-350100/10 -, MBl. 1974, S. 273

5 Weitere Vereinbarungen zwischen dem Landkreis und der Stadt Hildesheim

5.1 Vereinbarung über die Zusammenlegung der Ausgleichs- und Vertriebenenämter

Am 20. Februar 1974 kam zwischen dem Landkreis Hildesheim-Marienburg und der Stadt Hildesheim weiterhin eine Vereinbarung über die Zusammenlegung der Ausgleichs- und Vertriebenenämter zustande. Hiernach wurde mit Wirkung vom 1. Januar 1974 ein gemeinsames Ausgleichs- und Vertriebenenamt beim Landkreis Hildesheim-Marienburg errichtet (§ 1 Abs. 1 der Vereinbarung). Nach § 3 Abs. 1 erstattete die Stadt den Zuschußbedarf für das gemeinsame Ausgleichs- und Vertriebenenamt im Verhältnis der Einwohner des Stadtgebietes zum Landkreis.

5.2 Vereinbarung über die Schulträgerschaft

Am 10. März 1974 vereinbarten der Landkreis Hildesheim und die Stadt Hildesheim, daß die Schulträgerschaft für den Sekundarbereich I bei der Stadt Hildesheim verbleiben und sie die Schulträgerschaft für die Schulform des Sekundarbereichs II mit Ausnahme des berufsbildenden Schulwesens erhalten sollte. Die im Ortsteil Himmelsthür geführte Realschule und das Gymnasium sollten in der Trägerschaft des Landkreises verbleiben (§ 1 der Vereinbarung). Überdies wurde Einigung darüber erzielt, daß die Trägerschaft für das berufsbildende Schulwesen zum 1. Januar 1975 auf den Landkreis übergehen sollte (§ 2 der Vereinbarung). Die Kosten des gesamten berufsbilden-

den Schulwesens im Landkreis Hildesheim sollten gem. § 5 der Vereinbarung zwischen dem Landkreis und der Stadt im Rahmen des in § 5 der Vereinbarung vom 20. Februar 1974 geregelten interkommunalen Finanzausgleichs nach dem Verhältnis der Einwohner in der Stadt und dem übrigen Landkreis aufgeteilt werden. Hinsichtlich des Schülertransports waren sich die Vertragschließenden darüber einig, daß die Stadt Hildesheim den Schülertransport für die Schüler aus dem Stadtgebiet durchführte und gegenüber den Anspruchsberechtigten abrechnete. Die Stadt Hildesheim sollte mit dem Landkreis insoweit abrechnen, als das Land Zuschüsse gewährte; der nicht vom Land zu erstattende Teil sollte von der Stadt getragen werden (§ 7 der Vereinbarung). Nach § 8 der Vereinbarung sollten die "§§ 88, 98 und 99 Nieders. Schulgesetz ... im Verhältnis zwischen der Stadt Hildesheim und dem Landkreis Hildesheim keine Anwendung" finden.

Vgl. Anhang III A

Diese Vereinbarung wurde durch eine weitere Vereinbarung zwischen dem Landkreis Hildesheim und der Stadt Hildesheim geändert, weil die 75 %-ige Erstattung der Schülertransportkosten an den Landkreis durch das Land Niedersachsen am 1. Januar 1981 eingestellt und stattdessen Schlüsselzuweisungen für die Schülerbeförderung gem. § 18 FAG an den Landkreis gezahlt wurden. Vereinbart wurde nunmehr, daß der Landkreis die Schlüsselzuweisungen in Höhe des Anteils, der sich nach dem auf die Stadt Hildesheim entfallenden Teil der Berechnungsgrundlagen bemaß, an die Stadt weiterleitete (§ 7 Abs. 2 der Vereinbarung). Die Regelung sollte ab 1. Januar 1985 gelten; für die Zeit vom 1. Januar 1981 bis zum 31. Dezem-

ber 1984 wurde eine rückwirkende Abrechnungsregelung getroffen.

5.3 Vereinbarung über die Unterhaltung der Kreisstraßen

Am 22. April 1976 vereinbarten Landkreis und Stadt Hildesheim, daß die Stadt Hildesheim die Unterhaltung und Instandsetzung sowie den Umbau und Ausbau der im Stadtgebiet gelegenen freien Strecken der Kreisstraßen übernehmen sollte (§ 1 der Vereinbarung). Zum finanziellen Ausgleich sollte die Stadt vom Landkreis die Straßenunterhaltungszuschüsse (§ 17 Ziff. 2 FAG a.F.) und die Straßenbauzuschüsse (§ 20 Abs. 3 FAG a.F.) erhalten (§ 2 der Vereinbarung). Überdies übernahm die Stadt Hildesheim für die freien Strecken der Kreisstraßen im Stadtgebiet die Verkehrssicherungspflicht und verpflichtete sich, den Landkreis Hildesheim von Haftungsansprüchen freizustellen (§ 4 der Vereinbarung).

Vgl. Anhang VI

5.4 Vereinbarung über die Heranziehung der Stadt Hildesheim zur Durchführung von Aufgaben der Sozialhilfe

Am 9. Dezember 1986 schlossen der Landkreis Hildesheim und die Stadt Hildesheim einen Vertrag über die Heranziehung der Stadt Hildesheim zur Durchführung von Aufgaben der Sozialhilfe. Nach § 1 des Vertrags wurde die

Stadt Hildesheim vom Landkreis zur Durchführung aller diesem als örtlichem Träger der Sozialhilfe obliegenden Aufgaben einschließlich der Kostenerstattungsverfahren für das Gebiet der Stadt Hildesheim herangezogen. Im Verhältnis zwischen dem Landkreis Hildesheim und der Stadt Hildesheim sollten die Bestimmungen über die Kostenerstattung (§§ 103 ff. BSHG) Anwendung finden (§ 3 des Vertrags).

§ 4 des Vertrags hat folgenden Wortlaut:

"Die von der Stadt Hildesheim für den örtlichen Träger der Sozialhilfe erbrachten Aufwendungen werden vom Landkreis Hildesheim erstattet und im Rahmen des § 5 der Vereinbarung vom 20.02.1974 abgerechnet. Darüber hinaus findet eine Erstattung von Personal- und Verwaltungskosten durch den Landkreis Hildesheim nicht statt.

Die Stadt Hildesheim erhält von dem Landkreis nach § 6 b Nds. AG BSGH zustehenden Sozialhilfeausgleichsleistungen einen Anteil, der sich nach dem auf die Stadt Hildesheim entfallenden Teil der Berechnungsgrundlagen bemisst. Der Anteil der Stadt Hildesheim wird entsprechend den Zahlungsregelungen im Nds. AG BSHG und der dazu ergangenen Sozialhilfeausgleichsverordnung - AG BSHG vom 04.03.1986 (Nds. GVBl. S. 76) - gezahlt. Die Stadt Hildesheim ist verpflichtet, die nach § 3 der Sozialhilfeausgleichsverordnung - AG BSHG - erforderlichen Abrechnungs- und Statistikunterlagen dem Landkreis Hildesheim fristgerecht vorzulegen.

Soweit der Landkreis Hildesheim darüber hinaus für sozialhilferechtliche Aufgaben, die von der Stadt Hildesheim wahrgenommen werden, Erstattungsbeträge erhält, leitet er diese an die Stadt Hildesheim weiter."

Vgl. Anhang V

5.5 Gesellschaftsvertrag Stadttheater Hildesheim

Am 20. Oktober 1976 schlossen die Stadt Hildesheim und der Landkreis Hildesheim einen Gesellschaftervertrag über die Gründung der Stadttheater Hildesheim GmbH, der zuletzt am 14. Oktober 1988 geändert wurde. Aufgrund des Vertrags waren Stadt und Landkreis Hildesheim zu gleichen Anteilen Gesellschafter der GmbH und verpflichteten sich, die Betriebskosten je zur Hälfte zu tragen.

6 Die Durchführung des innerkreislichen Finanzausgleichs gem. der Vereinbarung vom 20. Februar 1974

6.1 Die modifizierte Übergangsregelung für das Haushaltsjahr 1974

Die in § 12 der Vereinbarung getroffene Übergangsregelung stand unter der Voraussetzung, daß die Gebietsänderungen im Haushaltsjahr 1974 nicht berücksichtigt zu werden brauchten, da sie nicht bis zum Beginn des Ausgleichsjahres in Kraft getreten waren (§ 27 Abs. 1 Satz 3 FAG). Durch das Gesetz zur Durchführung des FAG im Haushaltsjahr 1974 vom 2. April 1974 (Nds. GVBl. S. 209) wurde demgegenüber bestimmt, daß die Gebietsänderungen als zum 1. Januar 1974 in Kraft getreten gälten. Das fiktive Inkrafttreten der Neugliederung bedeutete für die Stadt Hildesheim, daß sie auch im Haushaltsjahr 1974 zur Zahlung der Kreisumlage verpflichtet gewesen wäre. Zwischen dem Landkreis Hildesheim und der Stadt Hildesheim wurde Einvernehmen über eine Modifizierung der

Übergangsregelung erreicht, deren Ziel es sein sollte,

"den mit der Regelung in § 12 in Verbindung mit dem alten FAG beabsichtigten Effekt auch unter Berücksichtigung des neuen FAG zu erreichen."

Vermerk Landkreis Hildesheim - Der Oberkreisdirektor -, AZ.: - 910-07 -, vom 24. September 1974

Der Landkreis Hildesheim setzte daraufhin die Kreisumlage für die Stadt Hildesheim für das Jahr 1974 fest. Neben den gem. § 12 der Vereinbarung vom 20. Februar 1974 von der Stadt zu tragenden Beträgen wurde zusätzlich ein Betrag von 1,8 Mio. DM abgezogen, der dem Anteil der in die Stadt Hildesheim mit dem Neugliederungsgesetz eingegliederten Gemeinden an der Einwohnerzahl der Stadt entsprach. Im übrigen sollte die Kreisumlage als "innerkreislicher Finanzausgleich" an die Stadt zurückfließen.

6.2 Festsetzung der Kreisumlage und Abrechnung der Leistungen in den Haushaltsjahren 1975 - 1979

Der Landkreis Hildesheim setzte gegenüber der Stadt Hildesheim die Kreisumlage aufgrund der Kreisumlagegrundlagen und dem jeweiligen Umlagesatz durch Bescheid fest.

In einer vorläufigen Abrechnung wurden die nach der Vereinbarung vom 20. Februar 1974 abzuziehenden Beträge (Sozialhilfe, Krankenhausumlage, bis 1979: Zuschuß für das Staatliche Gesundheitsamt, Berufsschulwesen, Inter-

essenquote, ab 1979: KB- und Kh-Fürsorge) abgezogen, wobei aus haushaltsrechtlichen Gründen bei der Krankenhausumlage und den Zuschüssen für das Berufsschulwesen nur die dem Verwaltungshaushalt zufließenden Beträge aufgeführt waren. Der Differenzbetrag zur Kreisumlage wurde als "Globalzuweisung" ausgewiesen.

Unabhängig davon wurden bei der (vorläufigen) Abrechnung die Ansprüche der Stadt Hildesheim nach dem Finanzausgleichsgesetz und § 7 der Vereinbarung (Schlüsselzuweisungen, Zuweisungen für Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises, Schlüsselzuweisungen für Ortsdurchfahrten, Schlüsselzuweisungen für Kreisstraßen, Zuweisungen für Schülerbeförderung, Zuweisungen für kommunale Investitionen) zusammengerechnet und den "Ausgaben" der Stadt Hildesheim, nämlich

- Krankenhausumlage (Verwaltungshaushalt)
- Krankenhausumlage (Vermögenshaushalt)
- Berufsschulwesen (Verwaltungshaushalt)
- Berufsschulwesen (Vermögenshaushalt)
- Interessenquote
- Kh- und Kb-Fürsorge

gegenübergestellt. Die Differenz ergab den vom Landkreis an die Stadt Hildesheim - in jeweils festgesetzten Teilbeträgen - vorläufig zu zahlenden Betrag.

Die von der Stadt Hildesheim im Haushaltsjahr zu tragenden Sozialhilfeleistungen werden bei der Berechnung der Globalzuweisung berücksichtigt, also von der durch Bescheid festgesetzten Kreisumlage abgezogen. Sie werden

in die (vorläufige) Abrechnung jedoch nicht eingestellt, weil diese Beträge vom Landkreis im Gegenzug nach § 25 FAG der Stadt zu erstatten sind.

Bei der nach Ende des Haushaltsjahres erfolgenden endgültigen Abrechnung geht der Landkreis methodisch wie bei der vorläufigen Abrechnung vor und zieht von der festgesetzten Kreisumlage die nach der Vereinbarung abzuziehenden Beträge (Krankenhausumlage [VwH], Sozialhilfe, Berufsschulwesen [VwH], Interessenquote, Kb- und Kh-Fürsorge) ab und gelangt auf diese Weise zu der Globalzuweisung.

Die Globalzuweisung wird neben den Schlüsselzuweisungen und der Erstattung der Sozialhilfe nach § 25 FAG als Einnahme der Stadt eingestellt, den bei der vorläufigen Abrechnung im betreffenden Haushaltsjahr zugrundegelegten Beträgen gegenübergestellt und die Differenz ermittelt.

Eine vergleichbare Rechnung wird hinsichtlich der Ausgaben der Stadt durchgeführt, bei der die Kreisumlage, die Krankenhausumlage und der Beitrag der Stadt Hildesheim zum Berufsschulwesen - beides beschränkt auf den Vermögenshaushalt - aufgeführt wird. Wiederum wird die Differenz zu dem vorläufig abgerechneten Betrag ermittelt und mit der Differenz bei den Einnahmen der Stadt verrechnet. Der aus der Verrechnung resultierende Differenzbetrag wird ausgeglichen.

Im Haushalt des Landkreises erscheint die Kreisumlage nur als Gesamteinnahme, ohne daß nach den einzelnen kreisangehörigen Gemeinden differenziert wird. Hierunter

befindet sich auch die von der Stadt Hildesheim zu zahlende Kreisumlage, so daß diese auf der Einnahmeseite erscheint. Auf der Ausgabenseite findet sich der Titel "Zuweisungen an die Stadt Hildesheim" mit einem eigenen Betrag. Die Interessenquote findet sich im Haushalt nicht. Wie die Verrechnungen und Verrechnungsergebnisse ist die Interessenquote dem Haushaltsplan nicht zu entnehmen.

6.3 Überprüfungen gem. § 13 der Vereinbarung vom 20. Februar 1974

Mit dem Fünften Gesetz zur Änderung des Gesetzes über den Finanzausgleich vom 26. Juni 1975 (Nds. GVBl. S. 197) wurde der Prozentsatz der von den Landkreisen an die selbständigen Städte weiterzuleitenden Zuweisungen für Aufgabenerledigung im übertragenen Wirkungskreis von 90 % auf 80 % vermindert. Mit Schreiben vom 13. November 1975 teilte die Stadt Hildesheim mit, durch die Änderung des FAG sei eine Überprüfung der Vereinbarung vom 20. Februar 1974 und der zu ihr getroffenen Folgevereinbarungen gem. ihres § 13 erforderlich, da der Einnahmeverlust eine wesentliche Beeinflussung der Finanzsituation der Stadt darstelle. In seiner Stellungnahme vom 3. Dezember 1976 vertrat der Landkreis Hildesheim die Auffassung, daß durch die Änderung des FAG die Voraussetzungen des § 13 der Vereinbarung nicht erfüllt seien, weil die Höhe der Zuweisungen dem Aufgabenbestand der beteiligten Gebietskörperschaften entspreche. Der Niedersächsische Innenminister habe in seinem Erlaß vom 30. Dezember 1971 ausgeführt, daß die Kosten der nach Bundes- oder Landesrecht auf den Landkreis übergehenden Auftragsangelegen-

heiten bei den zu schließenden Vereinbarungen nicht zu berücksichtigen seien, weil diese über die "Zuschüsse für Auftragsangelegenheiten nach § 18 FAG" ausgeglichen würden.

Vgl. Stellungnahme des Landkreises Hildesheim vom 3. Dezember 1976 - Der Oberkreisdirektor -, AZ.: - (20) 910-07/1 -

Die Stadt Hildesheim vertrat die gegenteilige Auffassung und machte Mindereinnahmen im Jahr 1976 um ca. 600.000,-- DM, im Jahr 1977 um ca. 700.000,-- DM geltend.

In seiner Verfügung vom 23. September 1977 erklärte der Regierungspräsident in Hildesheim, daß der Landkreis Hildesheim gem. § 13 der Vereinbarung vom 20. Februar 1974 zur Überprüfung der finanziellen Auswirkungen der Vereinbarung verpflichtet sei. Nach Gesprächen zwischen dem Landkreis Hildesheim und der Stadt Hildesheim wurde die Bezirksregierung Hannover um einen Vergleichsvorschlag gebeten, den die Bezirksregierung am 7. Juli 1979 unterbreitete. Für den Zeitraum vom 1. Januar 1976 bis zum 31. Juli 1977 wurden Mindereinnahmen der Stadt Hildesheim in Höhe von rund einer Million DM zugrundegelegt. Die Bezirksregierung Hannover ging davon aus, daß mit der Änderung des § 18 FAG eine Besserstellung der Landkreise angestrebt worden sei und machte den Vorschlag, daß der Landkreis 75 % der geltend gemachten Mindereinnahmen für die Jahre 1976 und 1977 ausgleichen sollte. Einen entsprechenden Beschluß faßte der Kreistag auf seiner Sitzung vom 18. Dezember 1979.

6.4 Ausgleich steigender Kreisumlagesätze im Verhältnis von Landkreis Hildesheim zu Stadt Hildesheim

Bei Abschluß der Vereinbarung zwischen dem Landkreis Hildesheim und der Stadt Hildesheim vom 20. Februar 1974 und im folgenden Jahr betrug der Umlagesatz der Kreisumlage 45 % der Umlagegrundlagen. 1976 stieg der Umlagesatz auf 57 % , 1977 betrug er 55 % , in den Jahren 1978 und 1979 wurde er auf 52 % festgesetzt.

Vgl. Anhang VIII B

Da nach § 6 der Vereinbarung zwischen dem Landkreis Hildesheim und der Stadt Hildesheim vom 20. Februar 1974 die Interessenquote "in Höhe von 12 % der jeweiligen Kreisumlage" festgesetzt worden war, hätte sich mit steigenden Umlagesätzen eine größere anteilige Belastung auch der Stadt Hildesheim ergeben. Durch Beschlüsse des Kreistags vom 17. März 1976 und vom 28. Januar 1977 wurde die von der Stadt Hildesheim zu zahlende Interessenquote mit 12 % eines Kreisumlagesatzes von 45 % der Umlagegrundlagen festgesetzt. Begründet wurde diese Maßnahme mit der Erwägung, die Stadt Hildesheim könne nur soweit finanziell herangezogen werden, wie sie von eigenen Aufgaben entlastet werde. Da die Stadt Hildesheim aber Träger der Sekundarbereiche I und II bleibe, erführe sie keine Entlastung und könne somit nicht zu der höheren Kreisumlage herangezogen werden, die durch den Übergang der Schulträgerschaft auf den Kreis verursacht worden sei.

Nach dem Zusammenschluß der Landkreise Alfeld und Hildesheim durch das Achte Gesetz zur Verwaltungs- und Ge-

bietsreform vom 28. Juni 1977 (Nds. GVBl. S. 233) kam es zu einem entsprechenden Kreistagsbeschluß nicht mehr. Die Stadt Hildesheim forderte deshalb einen Ausgleich für die Differenz zwischen dem Kreisumlagesatz von 52 % (1978, 1979) und dem bei Abschluß der Vereinbarung geltenden Umlagesatz von 45 %. Der Landkreis errechnete die Differenz für das Haushaltsjahr 1978 in absoluten Zahlen mit 584.779,-- DM, ab Haushaltsjahr 1979 mit 612.000,-- DM. In der Vorlage wurde als Ausgleich für die Differenz der Umlagesätze im Haushaltsjahr 1978 ein Verzicht auf die Abrechnung der Kosten der Kb- und Kh-Fürsorge im innerkreislichen Finanzausgleich in den Haushaltsjahren 1975 bis 1978 vorgeschlagen, die mit 513.806,-- DM beziffert wurden. Ab dem Haushaltsjahr 1979 wurde ein Verzicht des Landkreises Hildesheim gegenüber der Stadt Hildesheim im Zusammenhang mit der Zusammenlegung der Ausgleichs- und Vertriebenenämter vorgeschlagen. Auf seiner Sitzung vom 18. Dezember 1979 faßte der Kreistag folgenden Beschluß:

"2. Interessenquote

- a) Die Stadt zahlt ab Haushaltsjahr 1978 gem. § 6 der Vereinbarung eine Interessenquote von 12 v.H. der jeweiligen Kreisumlage.
- b) Der Ausgleich für den Unterschied der Interessenquote bei 45 v.H. und 52 v.H. Kreisumlage für das Haushaltsjahr 1978 wird dadurch geschaffen, daß auf die Abrechnung der Kosten der Kb- und Kh-Fürsorge im innerkreislichen Finanzausgleich in den Haushaltsjahren 1975 bis 1978 vom Landkreis verzichtet wird.
- c) Der Landkreis verzichtet ab Haushaltsjahr 1979 auf die Abrechnung nach § 4 der Vereinbarung in Verbindung mit § 3 der Vereinbarung über die Zusammenlegung der Ausgleichs- und Vertriebenenämter.

3. Kb- und Kh-Fürsorge

Ab Haushaltsjahr 1979 werden die Kosten der Sozialhilfeleistungen für die Kb- und Kh-Fürsorge nach dem Verhältnis der Einwohnerzahlen mit der Stadt abgerechnet und in die Abrechnung des innerkreislichen Finanzausgleichs einbezogen."

Entsprechend wird seit dem Haushaltsjahr 1979 verfahren.

Vor diesem tatsächlichen Hintergrund haben der Landkreis Hildesheim, die Stadt Alfeld (Leine), die Gemeinde Algermissen, die Stadt Bad Salzdetfurth, die Stadt Bockenheim, die Gemeinde Diekholzen, die Samtgemeinde Duingen, die Stadt Elze, die Samtgemeinde Freden (Leine), die Gemeinde Giesen, die Samtgemeinde Gronau (Leine), die Gemeinde Harsum, die Gemeinde Holle, die Samtgemeinde Lampringe, die Gemeinde Nordstemmen, die Stadt Sarstedt, die Gemeinde Schellerten, die Samtgemeinde Sibbesse und die Gemeinde Söhlde den Unterzeichnenden gebeten, ein Rechtsgutachten zu erstellen.

Das Gutachten soll

- I. Auskunft geben über die Rechtswirksamkeit des Einkreisungsvertrags vom 20. Februar 1974, und zwar insbesondere die Höhe der in § 6 der Vereinbarung festgelegten Interessenquote sowie auch über die Rechtswirksamkeit der zum Einkreisungsvertrag abgeschlossenen Ergänzungsvereinbarungen und
- II. im Falle einer grundsätzlichen Rechtswirksamkeit der Vereinbarung vom 20. Februar 1974 Anwendungsmöglichkeiten der Revisionsklausel nach Maßgabe des § 13 sowie deren Auswirkungen aufzeigen.

ZWEITER TEIL:**GUTACHTEN**

Frage 1: Rechtswirksamkeit der Vereinbarung vom 20. Februar 1974 und der Ergänzungsvereinbarungen

1

Qualifizierung der Vereinbarung als öffentlich-rechtlicher Vertrag

In der Vereinbarung zwischen dem Landkreis Hildesheim-Marienburg und der Stadt Hildesheim vom 20. Februar 1974 (im folgenden: Einkreisungsvertrag) heißt es ausdrücklich, sie werde "aufgrund der §§ 1 und 25 des Gesetzes über die Neugliederung der Gemeinden im Raum Hildesheim/Alfeld vom 11. Februar 1974 ... aus Anlaß der Einkreisung der Stadt" geschlossen. Unbeschadet der Frage, welche Gegenstände in einem solchen Vertrag zulässigerweise geregelt werden können, ist eindeutig, daß die Vertragspartner aus Anlaß der Einkreisung wechselseitige Verpflichtungen und Berechtigungen eingehen *wollten* und die Vereinbarung somit in Vollzug gesetzlicher Regelungen geschlossen worden ist, die dem öffentlichen Recht angehören. Die Genehmigung durch den Regierungspräsidenten in Hildesheim "nach § 15 Abs. 1 Satz 3 der Niedersächsischen Landkreisordnung" bestätigt die Zuordnung des Einkreisungsvertrags zum öffentlichen Recht.

2 Zulässigkeit des Vertrags als Handlungsform

2.1 Anzuwendendes Recht

Zum Zeitpunkt des Abschlusses des Einkreisungsvertrags war das Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) vom 25. Mai 1976 (BGBl. I S. 1253), das gem. § 1 des Vorläufigen Verwaltungsverfahrensgesetzes für das Land Niedersachsen (Nds. VwVfG) vom 3. Dezember 1976 (Nds. GVBl. S. 311) für die öffentlich-rechtliche Verwaltungstätigkeit der Behörden des Landes, der Gemeinden und der Landkreise gilt, noch nicht in Kraft. Die detaillierten Rechtsvorschriften der §§ 54 ff. VwVfG über öffentlich-rechtliche Verträge finden deshalb auf den Einkreisungsvertrag und die vor dem 1. Januar 1977 abgeschlossenen Ergänzungsvereinbarungen keine unmittelbare Anwendung. Allerdings enthält das Verwaltungsverfahrensgesetz weithin Rechtsnormen, die auch vor dem Inkrafttreten des Gesetzes am 1. Januar 1977 als Grundsätze des allgemeinen Verwaltungsrechts gegolten haben. Der Musterentwurf eines Verwaltungsverfahrensgesetzes (EVwVerfG 1963) belegt die Kontinuität ebenso wie das bereits am 1. Januar 1968 in Kraft getretene Allgemeine Verwaltungsgesetz für das Land Schleswig-Holstein (Landesverwaltungsgesetz - LVwG) vom 18. April 1967 (GVBl. SH 1967, S. 131). Soweit also die §§ 54 VwVfG und die übrigen Vorschriften des Verwaltungsverfahrensgesetzes die vor dem 1. Januar 1977 bestehende Rechtslage lediglich wiedergeben, bestehen keine Bedenken, die hierzu ergangene Judikatur und das kommentierende Schrifttum heranzuziehen.

2.2 Entgegenstehende Rechtsvorschriften?

Nach § 54 VwVfG sind öffentlich-rechtliche Verträge als Handlungsform generell zulässig, "soweit Rechtsvorschriften nicht entgegenstehen". Diese Vorschrift stimmt wörtlich mit § 40 Abs. 1 EVwVerfG 1963 überein, der die seinerzeit herrschende Meinung

BGH, DVBl. 1957, 348; OVG Lüneburg, NJW 1957, 76; H. J. Wolff, VerwR I (5. Aufl. 1963), S. 239; Forsthoff, VerwR (8. Aufl. 1961), S. 253

wiedergab.

Entscheidend für die Zulässigkeit des öffentlich-rechtlichen Vertrags als Handlungsform war mithin auch zum Zeitpunkt des Abschlusses des Einkreisungsvertrags, daß Rechtsvorschriften nicht entgegenstanden.

Die Frage nach der Zulässigkeit des Vertrags als Handlungsform ist zwar nicht schon dadurch beantwortet, daß § 15 NLO die Landkreise zum Abschluß von Gebietsänderungsverträgen ermächtigt, deren Partner auch kreisfreie Städte sein können

vgl. Engel/Fey, Niedersächsische Landkreisordnung (NLO) - Kommentar (1990), § 15 Rdnr. 3

und § 27 des Gesetzes zur Neugliederung der Gemeinden im Raum Hildesheim/Alfeld vom 11. Februar 1974 (Nieders. GVBl. S. 74) vorschreibt, daß Vereinbarungen über Aus-

einandersetzungen aus Anlaß des Gesetzes innerhalb eines Jahres nach seinem Inkrafttreten zu treffen seien. Durch eine solche Ermächtigung bzw. Verpflichtung zum Abschluß eines öffentlich-rechtlichen Vertrags ist noch nicht bestimmt, wo seine inhaltlichen Grenzen verlaufen bzw. welchen Vertragsgegenständen Rechtsvorschriften "entgegenstehen". Die Vertragsform ist nicht nur dann unzulässig, wenn sie durch Rechtsvorschrift ausdrücklich verboten wird; es genügt vielmehr, daß sich die Unzulässigkeit vertraglicher Regelung durch Auslegung ergibt.

Vgl. Kopp, VwVfG (4. Aufl. 1986), § 54 Rdnr. 27; Obermayer/Ehlers/Link, VwVfG (2. Aufl. 1990), § 54 Rdnr. 102; Stelkens/Bonk/Leonhardt, VwVfG (3. Aufl. 1990), § 54 Rdnr. 49

Angesichts der ausdrücklichen Ermächtigung zum Abschluß öffentlich-rechtlicher Verträge aus Anlaß von Neugliederungen kann allerdings ausgeschlossen werden, daß dem Einkreisungsvertrag als solchem Rechtsvorschriften entgegenstehen. Ob die Vertragsform für einzelne Bestandteile des Einkreisungsvertrags rechtlichen Bedenken unterliegt, muß sich bei der folgenden Prüfung erweisen.

3 Rechtmäßigkeit des Einkreisungsvertrags und der Ergänzungsvereinbarungen

3.1 Übergang der Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises auf den Landkreis (§ 1 EKV)

Nach § 1 EKV waren sich Landkreis und Stadt Hildesheim darüber einig, daß die in Anlage 1 der Vereinbarung aufgeführten Zuständigkeiten auf den Landkreis übergingen. Mit der Einkreisung der Stadt Hildsheim ergab sich ein Zuständigkeitswechsel bei den Aufgaben, die nach Bundes- oder Landesrecht zwingend vom Landkreis zu erfüllen waren. Als selbständige Stadt i.S.d. § 10 Abs. 2 NGO i.d.F. vom 7. Januar 1974 (Nds. GVBl. S. 1) hatte die Stadt Hildesheim auch die Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises des Landkreises zu erfüllen, soweit die Gesetze dieses nicht ausdrücklich ausschlossen (§ 11 Abs. 1 Satz 1 NGO). Außerdem waren diejenigen Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises des Landkreises von der Erfüllung durch die Stadt Hildesheim als selbständiger Stadt ausgeschlossen, die durch besondere Verordnung (Vorbehaltsverordnung) bestimmt waren (§ 11 Abs. 1 Satz 2 NGO).

Die rechtliche Prüfung der Anlage 1 ergibt, daß überwiegend Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises aufgeführt sind, für die eine Zuständigkeit des Landkreises nach zwingendem Bundes- oder Landesrecht besteht oder die Zuständigkeit der selbständigen Städte aufgrund der Vorbehaltsverordnung ausgeschlossen ist.

Vgl. die tabellarische Zusammenstellung der Zuständigkeitsvorschriften, die nach dem 1. März 1974 auf die in Anlage 1 des EKV aufgeführten Aufgaben anwendbar waren (Anhang II B)

Soweit gesetzliche Regelungen die Zuständigkeit des Landkreises vorschreiben, ist der Zuständigkeitswechsel unabhängig von der Vereinbarung am 1. März 1974 eingetreten. Der Anlage zu § 1 EKV kommt deshalb keine konstitutive, sondern lediglich deklaratorische Bedeutung im Sinne einer Zusammenstellung der vom Zuständigkeitswechsel betroffenen Aufgaben und der entsprechenden Personalstellen zu. Soweit zwingende Vorschriften des Bundes- oder Landesrechts einen Zuständigkeitswechsel nicht erforderlich machten, wäre es bei der Zuständigkeit der Stadt Hildesheim verblieben. Ob für einzelne Aufgaben eine von der gesetzlichen Regelung abweichende Zuständigkeit vereinbart worden ist, kann dahinstehen. Die Rechtsfolge eines solchen Verstoßes gegen zwingende Zuständigkeitsvorschriften könnten allenfalls sein, daß einzelne Positionen der Anlage rechtswidrig sind. Davon aber wäre die Rechtswirksamkeit des § 1 EKV, der sämtliche vom Zuständigkeitswechsel betroffenen Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises zusammenfaßt, nicht berührt (§ 139 BGB analog). Insofern kann als Ergebnis festgehalten werden, daß § 1 EKV insgesamt rechtmäßig ist.

3.2 Absichtserklärung der Vertragspartner in bezug auf die Übertragung weiterer Aufgaben (§ 2 EKV)

Nach 2 Abs. 1 EKV werden die Vertragspartner

"prüfen, ob in Zukunft weitere Aufgaben aus Rationalisierungsgründen auf den Landkreis bzw. die Stadt übertragen werden können".

Hierfür kommen gem. § 2 Abs. 1 Satz 2 EKV unterschiedliche Aufgaben des eigenen Wirkungskreises in Betracht.

Über das Ergebnis ist den beteiligten Vertretungskörperschaften zum 1. Juli jeden Jahres zu berichten (§ 2 Abs. 1 Satz 3 EKV).

zung
rs-
-
ste-

Die detaillierte Bestimmung der Aufgabenbereiche könnte dafür sprechen, daß die Vertragsparteien mit § 2 Abs. 1 EKV bereits einen Vorvertrag geschlossen haben, dessen Zulässigkeit an den hier einschlägigen Normen zu messen wäre. Der Vorvertrag ist ein Vertrag, der die Verpflichtung für einen oder beide Vertragspartner enthält, demnächst einen Hauptvertrag abzuschließen.

BGH, NJW 1962, 1812; Palandt/Heinrichs, BGB (48. Aufl. 1989), Einf. v. § 145, Anm. 4 b) aa)

rin
lwe-

Die Annahme eines Vorvertrags ist allerdings nur dann gerechtfertigt, wenn besondere Umstände darauf schließen lassen, daß die Parteien sich bereits binden wollten, bevor alle Vertragspunkte abschließend geregelt waren.

1
J-
i-

So BGH, NJW 1980, 1577 (1578)

ifen

Ein solcher Bindungswille kann § 2 Abs. 1 EKV nicht entnommen werden, weil sich die Verpflichtung nicht auf den Abschluß eines späteren Vertrages, sondern allein auf die Prüfung bezieht, ob die Übertragung weiterer Aufgaben in Betracht kommt. Eine derartige Prüfungsverpflichtung unterliegt - insbesondere in dem hier angesprochenen eigenen Wirkungskreis - keinen rechtlichen Bedenken, so daß insoweit Rechtsvorschriften dem Vertrag nicht entgegenstehen.

id
-
il-
3l.
ur
1973
ten
ent-
3

Schulträger der *berufsbildenden* öffentlichen Schulen. Nach § 3 Abs. 1 SchVG konnten die Landkreise die Schulträgerschaft von allgemeinbildenden Schulen, kreisangehörige Gemeinden die Schulträgerschaft von berufsbildenden Schulen übernehmen. Sie bedurften hierzu der Genehmigung der Schulaufsichtsbehörde (§ 3 Abs. 1 Satz 2 SchVG).

Gem. § 4 Satz 1 SchVG konnten

"Gemeinden, ..., Landkreise und kommunale Zusammenschlüsse des öffentlichen Rechts ... zur Erfüllung ihrer Aufgaben als Träger einer Schule nach den allgemeinen Vorschriften Zusammenschlüsse bilden oder sonstige Vereinbarungen treffen."

Die Vertragspartner haben in § 3 Abs. 1 und 2 EKV von dieser Ermächtigung Gebrauch gemacht und Bestimmungen über die Schulträgerschaft getroffen, die mit den §§ 2 und 3 SchVG übereinstimmen. Der Übergang der Schulträgerschaft für das berufsbildende Schulwesen auf den Landkreis entsprach der durch § 2 Satz 2 SchVG vorgesehenen Regelschulträgerschaft. Der Verbleib von allgemeinbildenden (weiterführenden) Schulen in der Trägerschaft des Landkreises gem. § 3 Abs. 1 EKV führte keine Rechtsänderung herbei, sondern bestätigte nur den vor der Einkreisung bestehenden Zustand. Rechtsvorschriften standen diesen Vertragsbestimmungen folglich nicht entgegen.

Auch gegen die in § 3 Abs. 3 und 4 EKV getroffenen Vereinbarungen ergeben sich, sofern man allein den Vertragstext beurteilt, keine rechtlichen Bedenken. Die Gegenstände sind vertraglicher Regelung zugänglich, die

sich zunächst darauf beschränkt, eine besondere Vereinbarung abzuschließen (Abs. 3) bzw. auf die zukünftige Gesetzeslage zu verweisen (Abs. 4).

3.3.2 Vereinbarung über das Schulwesen vom 10. März 1975

Mit der Vereinbarung über das Schulwesen vom 10. März 1975 vereinbarten der Landkreis Hildesheim und die Stadt Hildesheim, daß die Stadt Hildesheim gem. §§ 168 Abs. 1, 82 NSchG beantragen werde, die Schulträgerschaft für die Schulformen des Sekundarbereichs I und II einschließlich der Sonderschulen zu behalten bzw. zu erhalten; ausgenommen sollte hiervon das berufsbildende Schulwesen bleiben. Stadt und Landkreis Hildesheim waren sich überdies darüber einig, daß die in der Trägerschaft des Landkreises geführte Realschule und das Gymnasium Himmelsthür in der Trägerschaft des Landkreises verbleiben sollten. Der Übergang der Schulträgerschaft für das berufsbildende Schulwesen auf den Landkreis wurde rückwirkend für den 1. Januar 1975 vereinbart.

Die am 10. März 1975 getroffene Vereinbarung ist nach dem Niedersächsischen Schulgesetz vom 31. Mai 1974 (Nds. GVBl. S. 289) zu beurteilen, das in seinen wesentlichen Bestimmungen am 1. August 1974 in Kraft trat (§ 188 Abs. 1 NSchG). Gem. § 82 NSchG waren Schulträger für die Grundschulen die Gemeinden (Abs. 1), für die Sekundarbereiche I und II die Landkreise und kreisfreien Städte (Abs. 2). Sofern bestimmte Voraussetzungen vorlagen, bestand eine Verpflichtung der Schulbehörde, die Schulformen des Sekundarbereichs I auf kreisangehörige Gemeinden

zu übertragen (Abs. 3), für die Schulformen des Sekundarbereichs II war lediglich eine Übertragungsmöglichkeit auf kreisangehörige Gemeinden vorgesehen (Abs. 4). Ausdrücklich war vorgesehen, daß Schulträger Vereinbarungen über die Schulträgerschaft treffen konnten (§ 84 NSchG). In § 168 NSchG war eine Überleitungsbestimmung dergestalt getroffen, daß die Gemeinden noch bis zum 31. Dezember 1975 Träger ihrer Schulen in den Sekundarbereichen I und II bleiben sollten, die Schulbehörde auf Antrag aber die Trägerschaft bereits zum 1. Januar 1975 auf die Landkreise übertragen konnte.

Die in § 1 der Vereinbarung über das Schulwesen vom 10. März 1975 getroffene Regelung über die Schulträgerschaft in den Sekundarbereichen I und II stimmt insoweit mit den Vorschriften des Niedersächsischen Schulgesetzes überein und gibt zu rechtlichen Bedenken keinen Anlaß. Die Vorschriften der §§ 2 bis 4 der Vereinbarung dienen der Abwicklung des Übergangs der Schulträgerschaft im einzelnen; Verstöße gegen zwingende Rechtsvorschriften sind nicht ersichtlich.

Nach § 5 der Vereinbarung werden die

"Kosten des gesamten berufsbildenden Schulwesens im Landkreis Hildesheim ... ab 1.1.1975 zwischen dem Landkreis und der Stadt im Rahmen des in § 5 der Vereinbarung vom 20.2.1974 geltenden interkommunalen Finanzausgleichs nach dem Verhältnis der Einwohner in der Stadt und dem übrigen Landkreis aufgeteilt."

§ 8 der Vereinbarung hat folgenden Wortlaut:

"Die §§ 88, 98 und 99 Nieders. Schulgesetz finden im Verhältnis zwischen der Stadt Hildesheim und dem Landkreis Hildesheim keine Anwendung."

§ 5 der Vereinbarung entspricht der Bestimmung des § 5 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 EKV, nach der die von der Stadt zu zahlende Kreisumlage als innerkreislicher Finanzausgleich

"unter Abzug der für die Stadt vom Landkreis jährlich erbrachten Aufwendungen auf den Gebieten ... des berufsbildenden Schulwesens"

zurückfließe, ergänzt und präzisiert § 5 EKV jedoch insofern, als die Kosten des gesamten berufsbildenden Schulwesens im Verhältnis der Einwohner in der Stadt und dem übrigen Landkreis aufgeteilt werden sollen.

Bedenken gegen diese Vereinbarung könnten aus dem Umstand resultieren, daß eine Kostenbeteiligung der kreisangehörigen Gemeinden an den Schulen, deren Träger der Landkreis ist, im Niedersächsischen Schulgesetz vom 31. Mai 1974 nicht vorgesehen war. Nach § 88 Abs. 1 NSchG sind die Schulträger grundsätzlich verpflichtet, die erforderlichen Schulanlagen zu errichten, mit der notwendigen Einrichtung auszustatten und ordnungsgemäß zu unterhalten.

Vgl. im einzelnen Seyderhelm/Nagel, Nds. SchulG (Loseblattausg., Stand: 1988), § 88 Anm. 1

Ob durch § 5 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 EKV i.V.m. § 5 der Vereinbarung vom 10. März 1975 eine § 88 NSchG widersprechende Kostenbeteiligung der Stadt Hildesheim vereinbart worden ist, ist allerdings nur im Zusammenhang mit dem durch § 5 EKV vereinbarten "innerkreislichen Finanzausgleich" klärbar. Da die Aufwendungen für das berufsbildende Schulwesen nur einen der abzuziehenden Beträge darstellen, läßt sich die rechtliche Zulässigkeit dieser Konstruktion nur insgesamt beurteilen.

Im Grundsatz gilt das gleiche für § 8 der Vereinbarung vom 10. März 1975, nach dem zwischen Stadt und Landkreis Hildesheim die Anwendung der §§ 88, 98 und 99 NSchG ausgeschlossen werden. Rechtliche Bedenken könnten daraus resultieren, daß diese Vorschriften Verpflichtungen der Landkreise statuieren, die vertraglich nicht abdingbar sind. So sind die Landkreise nach § 88 Abs. 4 Satz 1 NSchG verpflichtet, die kreisangehörigen Schulträger bei der Ausstattung ihrer Schulen mit audiovisuellen Medien zu unterstützen. § 98 regelt die Beteiligung der Landkreise an den Schulbaukosten, zu deren Finanzierung gem. Abs. 4 eine Kreisschulbaukasse zu errichten ist, deren Mittel zu zwei Dritteln vom Landkreis und zu einem Drittel von den kreisangehörigen Gemeinden und Samtgemeinden aufzubringen sind (§ 98 Abs. 5 Satz 1 NSchG). Gem. § 99 NSchG gewährt der Landkreis den kreisangehörigen Gemeinden, die Schulträger von Schulen des Sekundarbereichs I oder II sind, Zuweisungen in Höhe von mindestens 30 % (nach Inkrafttreten des Zweiten Gesetzes zur Änderung des Niedersächsischen Schulgesetzes vom 21. Juli 1980 [Nds. GVBl. S. 261]: mindestens 50 %) der laufenden Kosten dieser Schulen.

Ob die Kostentragung vertraglicher Regelung zugänglich ist oder die §§ 88, 98 und 99 NSchG wegen ihres zwingenden Charakters nicht abbedungen werden können, braucht indessen an dieser Stelle nicht entschieden zu werden. § 8 der Vereinbarung vom 10. März 1975 nämlich ist ebenso wie § 5 untrennbar verbunden mit der Vereinbarung eines innerkreislichen Finanzausgleichs in § 5 EKV. Der vereinbarte Ausschluß der Bestimmungen des Schulgesetzes über die Kostenbeteiligung des Landkreises bildet einen Teil der Gesamtvereinbarung. Er ist sachlich nur verstehbar und rechtlich nur beurteilbar im Zusammenhang mit der schon in der Präambel des EKV enthaltenen Bestimmung, daß die Stadt Hildesheim "nur insoweit finanziell herangezogen [wird], als sie mit ihrer Zustimmung von eigenen Aufgaben entlastet wird". Die Rechtmäßigkeit der §§ 5, 8 der Vereinbarung vom 10. März 1975 bildet insofern einen Teilaspekt der Grundsatzfrage, ob der Landkreis Hildesheim rechtlich befugt war, mit der Stadt Hildesheim hinsichtlich der Heranziehung zu finanziellen Leistungen einen Sonderstatus zu vereinbaren. Diese Frage wird im Zusammenhang mit der Prüfung der §§ 5, 6 EKV zu beantworten sein.

3.3.3 Vereinbarungen über die Schülerbeförderung

In § 7 der Vereinbarung über das Schulwesen vom 10. März 1975 wurde vereinbart, daß die Stadt Hildesheim den Schülertransport für Schüler aus dem Stadtgebiet durchführen sollte, die öffentliche Schulen in der Stadt Hildesheim besuchten. Die Stadt Hildesheim sollte mit dem Landkreis insoweit abrechnen, als das Land Niedersachsen

können, daß diese die Schülerbeförderung durchführen und die Landkreise den Gemeinden bzw. Samtgemeinden ihre Kosten mit Ausnahme der Verwaltungskosten erstatten.

3.3.4 Vereinbarung über den Schullastenausgleich vom 15. Mai 1984

In § 3 Abs. 3 EKV war vereinbart worden, daß ein "finanzieller Ausgleich im Schulwesen (Spitzenausgleich) ... entsprechend den zukünftigen gesetzlichen Regelungen vorgenommen" werde. Am 15. Mai 1984 kam eine "Vereinbarung zwischen der Stadt und dem Landkreis Hildesheim betr. finanzieller Ausgleich im allgemeinbildenden Schulwesen" zustande, in dem es als Vorbemerkung heißt:

"Da gesetzliche Regelungen, die auf die besonderen Verhältnisse des Schulwesens in Hildesheim ohne weiteres anwendbar wären, nicht bestehen, soll der Schülerausgleich zwischen den Parteien durch folgende Vereinbarung geregelt werden:"

In § 1 der Vereinbarung wird festgestellt, daß die städtischen Orientierungsstufen und Hauptschulen auch Schüler aus den Gemeinden Diekholzen und Giesen aufnehmen; Schüler aus diesem Einzugsbereich auch städtische Realschulen und die Robert-Bosch-Gesamtschule besuchten. Überdies besuchten Schüler aus dem gesamten Landkreis Hildesheimer Gymnasien. Umgekehrt würden Schüler aus der Stadt Hildesheim in die Kreisrealschule in Himmelsthür, das Kreisgymnasium Himmelsthür und in die Michelsen-Schule Hildesheim aufgenommen. Gem. § 2 der Vereinbarung sollen die "sich aus dieser Einzugsbereichsregelung er-

gebenden unterschiedlichen finanziellen Lasten" ausgeglichen werden. Im Interesse der Verwaltungsvereinfachung sei der Ausgleich nicht bei den einzelnen Schulen oder Schulformen vorzunehmen, sondern erfolge im Wege eines "Spitzenausgleichs", dem ein nach verschiedenen Faktoren zusammengesetzter einheitlicher "Pro-Kopf-Betrag" zugrunde zu legen sei. Der Ausgleichsbetrag umfaßt gem. § 2 Ziffer 4 der Vereinbarung "die laufenden sächlichen Kosten einschl. der Kosten für bauliche Unterhaltung und für Schönheitsreparaturen". Nach § 3 ist der Ausgleichsbetrag jährlich zum 1. Juli jeden Jahres an den jeweiligen Vertragspartner zu entrichten; die Regelung gelte erstmals für das Haushaltsjahr 1981.

Rechtliche Bedenken gegen diese Vereinbarung können sich aus § 85 Abs. 4 und 5 NSchG ergeben, das zum Zeitpunkt des Vertragsabschlusses in der Fassung vom 6. November 1980 (Nds. GVBl. S. 425), zuletzt geändert durch Gesetz vom 16. Dezember 1983 (Nds. GVBl. S. 304) galt. Nach § 85 Abs. 4 NSchG besteht ein Kostenerstattungsanspruch des Schulträgers, wenn eine Schule mindestens zu einem Viertel von auswärtigen Schülern besucht wird. Der Anspruch auf Kostenerstattung kann in einer Vereinbarung nach § 84 zwischen den belasteten und den zahlungspflichtigen Schulträgern geregelt werden.

Vgl. Seyderhelm/Nagel, NSchG-Kommentar
(Loseblatt, Stand: 1988), § 85 Anm. 4.3

Nach § 85 Abs. 5 NSchG gilt Abs. 4 allerdings "nicht im Verhältnis zwischen Landkreis und kreisangehörigen Gemeinden und zwischen kreisangehörigen Gemeinden eines Landkreises untereinander."

Hierzu heißt es bei Seyderhelm/Nagel:

"Der neue Abs. 5 bestimmt, daß der durch die Aufnahme auswärtiger Schüler belastete Schulträger nicht in jedem Fall einen Kostenerstattungsanspruch nach Abs. 4 besitzt: Diese Vorschrift gilt nicht innerhalb der Landkreise: Weder im Verhältnis zwischen Landkreis und seinen kreisangehörigen Gemeinden und Samtgemeinden, noch im Verhältnis dieser Gemeinden im Landkreis untereinander kann ein Kostenbeitrag aus § 85 verlangt werden. Der Schullastenausgleich im Landkreis ist in § 98 in bezug auf den Schulbau (Kreisschulbaukasse) und in § 99 in bezug auf die sonstigen sächlichen Kosten abschließend geregelt. Daneben ist für eine - zusätzliche - Kostenregelung nach § 85 Abs. 4 kein Raum. Das ist nunmehr gesetzlich klargestellt. Vor dem Inkrafttreten der Novelle 80 war diese Frage, da das Gesetz selbst schwieg, strittig, richtigerweise aber auch damals schon zu verneinen. Da der Gesetzgeber in § 99 n.F. den Mindestbetrag der Zuweisungen des Landkreises an seine Gemeinden für sonstige Kosten der Sekundarbereiche von 30 auf 50 v.H. angehoben hat, war eine gleichzeitige und ausdrückliche Bestimmung in § 85 über die Nichtanwendbarkeit dieser Kostenregelung unbedingt notwendig geworden."

NSchG-Kommentar, § 85 Anm. 5

In der Erläuterung zu § 84 heißt es übereinstimmend:

"Kein Sachkostenbeitrag darf bei der Regelung eines Sachverhalts nach § 85 Abs. 4 vereinbart werden im Verhältnis zwischen dem Landkreis und seinen kreisangehörigen Gemeinden und Samtgemeinden und zwischen Gemeinden eines Landkreises. Das verbietet nunmehr § 85 Abs. 5 ..."

So Seyderhelm/Nagel, NSchG-Kommentar, § 84 Anm. 3

Angesichts des eindeutigen Wortlauts des § 85 Abs. 5 NSchG liegt der Schluß nahe, daß der Vereinbarung zwischen dem Landkreis und der Stadt Hildesheim vom 15. Mai 1984 Rechtsvorschriften im Sinne des § 54 Satz 1 VwVfG in Verbindung mit § 1 Nds. VwVfG entgegenstanden und die Vereinbarung somit rechtswidrig war. § 85 Abs. 5 NSchG könnte überdies als gesetzliches Verbot im Sinne des § 134 BGB begriffen werden, so daß über § 59 Abs. 1 VwVfG als Rechtsfolge des Gesetzesverstößes die Nichtigkeit der Vereinbarung vom 15. Mai 1985 in Betracht käme.

Zu berücksichtigen ist allerdings, daß § 85 Abs. 5 in innerem Zusammenhang zu den §§ 98, 99 NSchG steht und aus deren abschließender Regelung des Schullastenausgleichs die rechtliche Folgerung zieht.

Vgl. Seyderhelm/Nagel, NSchG-Kommentar,
§ 85 Anm. 5

Die Anwendbarkeit der §§ 98 und 99 NSchG ist in § 8 der Vereinbarung vom 10. März 1975 ausdrücklich ausgeschlossen worden, so daß, wenn sich dieser Teil der Vereinbarung als rechtmäßig erweise, möglicherweise wieder Raum wäre für einen Schullastenausgleich zwischen Landkreis und Stadt Hildesheim. Die vertraglich vereinbarte Nichtanwendung der §§ 88, 98 und 99 NSchG konnte bislang nicht abschließend geprüft werden, weil sie in untrennbarem Zusammenhang mit dem in § 5 EKV vereinbarten innerkreislichen Finanzausgleich steht. Der in der Vereinbarung vom 15. Mai 1984 vereinbarte Schullastenausgleich erweist sich damit ebenfalls als - mittelbar - abhängig von dem im wesentlichen durch § 5 EKV begründeten finanziellen Sonderstatus der Stadt Hildesheim. Ob-

wohl sich an dieser Stelle bereits gewichtige Zweifel an der Rechtmäßigkeit der Vereinbarung vom 15. Mai 1984 ergeben, ist eine Entscheidung über ihre Rechtmäßigkeit erst möglich, wenn der Sonderstatus der Stadt Hildesheim insgesamt rechtlich geprüft worden ist.

3.4 Zusammenlegung der Ausgleichs- und Vertriebenenämter (§ 4 EKV)

Gem. § 4 EKV werden die Ausgleichsämter der Stadt und des Landkreises mit Wirkung vom 1. März 1974 beim Landkreis zusammengelegt. Die Stadt erstattet den Zuschußbedarf im Verhältnis der Einwohner des Stadtgebietes zum übrigen Landkreis (§ 4 Satz 2 EKV). Ergänzend dazu haben Landkreis und Stadt Hildesheim die Vereinbarung über die Zusammenlegung der Ausgleichs- und Vertriebenenämter vom 20. Februar 1974 getroffen. Nach der Präambel dieser Vereinbarung sollte die Genehmigung zur Bildung eines gemeinsamen Ausgleichs- und Vertriebenenamtes beim Landkreis zum 1. Januar 1974 beantragt werden. Nach § 1 Abs. 1 der Vereinbarung vom 20. Februar 1974 errichteten die Vertragspartner mit Wirkung vom 1. Januar 1974 ein gemeinsames Ausgleichs- und Vertriebenenamt beim Landkreis. Gem. Abs. 2 trat der Landkreis ab 1. Januar 1974 als Rechtsnachfolger der Stadt in alle anhängigen Verfahren ein. Nach § 3 Abs. 1 der Vereinbarung war die Stadt verpflichtet, den Zuschußbedarf für das gemeinsame Ausgleichs- und Vertriebenenamt im Verhältnis der Einwohner des Stadtgebietes zum Landkreis zu erstatten. Die weiteren Vorschriften der Vereinbarung regelten ergänzende Details und Fragen der Durchführung.

Der Lastenausgleich wird gem. § 305 Abs. 1 LAG in der Fassung vom 1. Oktober 1969 (BGBl. I, S. 1909), soweit die Länder zuständig sind, im Auftrag des Bundes durchgeführt. Die bei den Landkreisen einzurichtenden Ausgleichsämter, die unter Umständen für mehrere Kreise zuständig sind, (§ 308 Abs. 1 LAG) nehmen Aufgaben des übertragenen Wirkungsbereiches wahr (§ 4 Abs. 2 NLO). Da die Zuständigkeit der Landkreise für den Lastenausgleich ausdrücklich durch Bundesgesetz - § 308 Abs. 1 LAG - bestimmt ist, war eine Erfüllung dieser Aufgaben durch die großen selbständigen Städte gem. § 11 Abs. 1 Satz 1 NGO nicht statthaft.

Folgerichtig haben Landkreis und Stadt Hildesheim das Ausgleichsamt als laufende Nr. 9 der Anlage 1 zu § 1 EKV aufgenommen, die nach dem Willen der Vertragspartner die Aufgaben enthält, "die nach Bundes- oder Landesrecht bzw. nach der Vorbehalts-Verordnung den Landkreisen zu übertragen sind." Inwieweit der rückwirkenden Errichtung eines "gemeinsamen Ausgleichs- und Vertriebenenamts" durch die Vertragspartner (§ 1 Abs. 1 der Vereinbarung vom 20. Februar 1974) demgegenüber selbständige Bedeutung zukommt, kann hier dahingestellt bleiben.

Gem. § 351 Abs. 2 LAG tragen die Länder und die "anderen an der Durchführung der Vorschriften des Dritten Teils dieses Gesetzes beteiligten Gebietskörperschaften diejenigen Kosten selbst, die tatsächlich bei ihnen anfallen". Gem. § 351 Abs. 3 LAG erstattete der Bund die Hälfte der Kosten nach Abs. 2. Die Kostenerstattungsvorschrift wurde durch das Finanzanpassungsgesetz vom 30. August 1971 (BGBl. I, S. 1426) beginnend mit dem Haushaltsjahr 1974 aufgehoben. Mit § 21 Abs. 2 FAG i.d.F. des Siebenten Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über

den Finanzausgleich vom 14. Juli 1981 (Nds. GVBl. S. 182) wurde eine landesrechtliche Kostenausgleichsregelung geschaffen, die seit dem 1. Januar 1981 in Kraft ist.

Angesichts der durch Bundesgesetz vorgeschriebenen Aufgabenerfüllung durch den Landkreis im übertragenen Wirkungskreis und des durch Landesgesetz begründeten Erstattungsanspruchs erweist sich die in § 3 Abs. 1 der Vereinbarung vom 20. Februar 1974 vereinbarte Erstattungspflicht der Stadt Hildesheim als fragwürdig. Auch die Erstattungsregelung ist allerdings nur im Zusammenhang mit dem durch den Einkreisungsvertrag insgesamt begründeten finanziellen Sonderstatus der Stadt Hildesheim nach der Einkreisung verstehbar. Trotz des Verzichts des Landkreises auf die Erstattung anteiliger Kosten im Sinne des § 3 der Vereinbarung vom 10. Februar 1974

vgl. oben S. 28

erweist sich diese Regelung als Teilaspekt des durch den Einkreisungsvertrag insgesamt geschaffenen Sonderstatus der Stadt Hildesheim nach der Einkreisung und ist nur im Zusammenhang mit den anderen Regelungen zu beurteilen. Insofern kann an dieser Stelle festgestellt werden, daß der Übergang der Aufgaben nach dem Lastenausgleichsgesetz auf den Landkreis rechtlich erforderlich war, die Erstattungsregelung demgegenüber als Teil des finanziellen Sonderstatus noch abschließender Prüfung bedarf.

Hinsichtlich der Vertriebenenämter des Landkreises und der Stadt Hildesheim, deren Zusammenlegung und Verbindung mit dem Ausgleichsamt in der Vereinbarung vom 20.

Februar 1974 vereinbart wird, ergeben sich trotz unterschiedlicher Rechtsgrundlagen

vgl. Art. 1 des Siebten Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über die Flüchtlingsbetreuung im Lande Niedersachsen vom 16. Mai 1952 (Nds. GVBl. S. 30); § 2 Abs. 1 der Verordnung über die Betreuung der Vertriebenen, Flüchtlinge, Kriegssachgeschädigten und Evakuierten vom 7. Dezember 1954 (Nds. GVBl. S. 154); § 21 des Gesetzes über die Angelegenheiten der Vertriebenen und Flüchtlinge (BVFG) vom 19. Mai 1953 (BGBl. I, S. 201)

keine wesentlich anderen rechtlichen Gesichtspunkte, so daß auch hier eine abschließende Beurteilung erst im Zusammenhang mit dem innerkreislichen Finanzausgleich möglich ist.

3.5 Bau und Unterhaltung von Kreisstraßen (§ 7 EKV)

3.5.1 Anwendungsbereich des § 7 EKV

Regelungsgegenstand des § 7 EKV sind die im Stadtgebiet verlaufenden Kreisstraßen, die nicht Ortsdurchfahrten im Sinne des § 4 Abs. 1 NStrG sind. Für diese "freien Strecken" soll nach § 7 Abs. 1 EKV eine besondere Vereinbarung geschlossen werden, für die bereits die inhaltliche Vorgabe vereinbart wird, daß die Stadt "im Stadtgebiet auch die außerhalb der Ortsdurchfahrtsgrenzen gelegenen Kreisstraßen unterhält und instandsetzt". Im Gegenzuge soll die Stadt eine Erstattung "in Höhe der

Straßenunterhaltungszuschüsse im Rahmen des § 17 Ziff. 2 FAG" erhalten.

Über den Umbau und den Ausbau von Kreisstraßen sind gem. § 7 Abs. 2 Satz 2 EKV jeweils besondere Vereinbarungen zu treffen. Vereinbart wird aber bereits, daß die Stadt den auf die Einwohnerzahl bzw. das Gebiet der Stadt entfallenden Anteil an den Straßenbauzuschüssen gem. § 20 Abs. 3 FAG erhält (§ 7 Abs. 2 Satz 1 EKV). Überdies wird ein Anspruch der Stadt auf angemessene Berücksichtigung bei der Verteilung der Mittel für Gemeindeverbindungsstraßen gem. § 20 Abs. 2 FAG konstatiert (§ 7 Abs. 3 EKV).

3.5.2 Vereinbarung zwischen dem Landkreis Hildesheim und der Stadt Hildesheim vom 22. April 1976

Die am 22. April 1976 von Landkreis und Stadt Hildesheim geschlossene Vereinbarung nimmt die Vorgaben des § 7 EKV auf und legt in § 1 Abs. 1 fest, daß die Stadt Hildesheim die Unterhaltung und Instandsetzung der im Stadtgebiet gelegenen freien Strecken der Kreisstraßen übernimmt und daß hierzu "alle Arbeiten und Maßnahmen an Straßen und Nebenanlagen, die einen ordnungsgemäßen Zustand einschließlich der Verkehrssicherungspflicht sowie die volle Funktionsfähigkeit sicherstellen", gehören. Nach § 1 Abs. 2 der Vereinbarung ist die Stadt Hildesheim auch für den "Umbau und den Ausbau der im Stadtgebiet außerhalb der Ortsdurchfahrtsgrenzen gelegenen Kreisstraßen zuständig.

In § 2 der Vereinbarung ist der finanzielle Ausgleich geregelt. Nach § 2 Abs. 1 erhält die Stadt vom Landkreis die nach § 17 Ziff. 2 FAG festgesetzten Straßenunterhaltungszuschüsse. Nach § 2 Abs. 3 der Vereinbarung werden die Straßenbauszuschüsse nach § 20 Abs. 3 FAG vom Landkreis für die Einwohnerzahl der Stadt in voller Höhe weitergegeben, womit die Kosten für den Um- und Ausbau der freien Strecken abgegolten sind. § 3 der Vereinbarung hat folgenden Wortlaut:

"Träger der Straßenbaulast für die Streckenabschnitte gem. § 1 Abs. 1 der Vereinbarung ist der Landkreis. Die aus der Straßenbaulast resultierenden Befugnisse und Pflichten gehen auf die Stadt über."

Nach § 4 übernimmt die Stadt Hildesheim die Verkehrssicherungspflicht (Abs. 1), die Straßenreinigung und den Winterdienst (Abs. 2) für die freien Strecken der Kreisstraßen innerhalb des Stadtgebietes. In beiden Fällen ist der Landkreis von begründeten Haftungsansprüchen Dritter freizustellen (Abs. 3).

3.5.3 Rechtmäßigkeit des § 7 EKV und der Vereinbarung vom 22. April 1976

Die in § 7 EKV und der Vereinbarung vom 22. April 1976 getroffene Regelung läuft darauf hinaus, daß der Landkreis formell Träger der Straßenbaulast für die "freien Strecken" der Kreisstraßen im Stadtgebiet bleibt (so ausdrücklich: § 3 Satz 1 der Vereinbarung), die Stadt Hildesheim jedoch alle mit dem Bau und der Unterhaltung der Straßen zusammenhängenden Aufgaben, mit anderen Wor-

voller Höhe an die Stadt weiterzuleiten, entspricht dem Umfang der von der Stadt übernommenen Aufgaben.

Es ist nicht erkennbar, daß § 7 EKV und der Vereinbarung vom 22. April 1976 Rechtsvorschriften entgegenstehen, so daß gegen diese Vertragsbestimmung für sich genommen und die zu ihrer Umsetzung geschlossene Vereinbarung keine rechtlichen Bedenken zu erheben sind.

3.6 Stadttheater GmbH (§ 8 EKV)

Nach § 8 EKV beteiligt sich der Landkreis an dem Zuschußbedarf für die Stadttheater GmbH mit jährlich 50 %, wobei beide Vertragspartner davon ausgehen, daß der Landkreis Gesellschafter der Stadttheater GmbH zu gleichen Teilen wie die Stadt wird. Der in Vollzug dieser Vertragsbestimmung zwischen Landkreis und Stadt Hildesheim am 20. Oktober 1976 abgeschlossene, zuletzt am 9. November 1988 geänderte Gesellschaftervertrag bestimmt, daß Landkreis und Stadt Hildesheim Gesellschafter der gemeinnützigen Stadttheater Hildesheim GmbH mit einer Stammeinlage von je 25.000,-- DM sind. Die Betriebskosten werden von der Stadt Hildesheim und dem Landkreis nach Abzug von Zuschüssen je zur Hälfte getragen.

Rechtliche Bedenken gegen § 8 EKV und die aufgrund dieser Vorschrift abgeschlossenen Gesellschafterverträge ergeben sich nicht. § 116 a Abs. 4, 5 NGO (für den Landkreis: i.V.m. § 65 NLO) ist nicht anwendbar, weil die Gesellschaft bereits vor Inkrafttreten der NGO-Novelle vom 10. Mai 1986 (Nds. GVBl. S. 140) gegründet worden

ist und es sich bei dem Vertrag vom 9. November 1988 lediglich um eine Änderung des ursprünglichen Gesellschaftervertrags handelt. Für den Landkreis Hildesheim handelt es sich um die Wahrnehmung der überörtlichen Trägerfunktion (§ 2 Abs. 1 1. Alt. NLO), so daß mögliche Bedenken gegen eine entsprechende *Ergänzungsaufgabe*, die aus der neueren Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts herrühren könnten, nicht durchgreifen.

Die gleichzeitige Trägerschaft von Landkreis und Stadt entspricht überdies den Erwartungen des Neugliederungsgesetzgebers. In den Amtlichen Begründungen der Neugliederungsgesetze wird jeweils betont, daß die ehemals kreisfreien Städte besonders qualifizierte Versorgungs- und Dienstleistungseinrichtungen zur Verfügung gestellt hätten, die nicht nur ihrer Bevölkerung, sondern der des gesamten Kreisgebiets und der benachbarten Gebiete dienten.

Vgl. NLT-Drucks. 7/598, S. 96; 7/1299, S. 70; 7/1320, S. 71

Die sachgerechte und gleichzeitig wirtschaftliche Erfüllung dieser Aufgaben erfordere ein enges Zusammenwirken von Stadt und Landkreis,

vgl. NLT-Drucks. 7/1320, S. 72

das aber nicht durch die Gründung neuer Zweckverbände erfolgen könne, weil diese die Verwaltung schwerfälliger und aufwendiger mache und die Kompetenzen der gewählten

Vertretungskörperschaften schmälere.

Vgl. NLT-Drucks. 7/1299, S. 71; 7/1320, S. 72; 7/1715, S. 73

Im Hinblick auf die Dichte und den Umfang des zwischen Stadt und Landkreis bestehenden Aufgabenfeldes müsse dem Landkreis die Möglichkeit gegeben werden, sich in die Trägerschaft der verschiedenen Einrichtungen einzuschalten.

Vgl. NLT-Drucks. 7/598, S. 96

Mit der teilweisen Übernahme der Trägerschaft der Stadttheater GmbH hat der Landkreis dieser Erwartung entsprochen. Da der Trägerschaft gesetzliche Bestimmungen nicht entgegenstehen, erweist sich § 8 EKV als rechtmäßig.

3.7 Sozialhilfe, Jugendamt, Ausländerbehörde (§ 9 EKV)

3.7.1 Heranziehung der Stadt Hildesheim zur Durchführung von Aufgaben nach dem BSHG

In § 9 Satz 1 EKV verpflichtet sich der Landkreis, die Stadt Hildesheim zur Durchführung von Aufgaben nach dem Bundessozialhilfegesetz heranzuziehen. Die Heranziehung von kreisangehörigen Gemeinden durch die Landkreise als örtliche Träger der Sozialhilfe ist in § 96 Abs. 1 Satz 2 BSHG nach Maßgabe des Landesrechts vorgesehen. § 4 AG BSHG in der zum Zeitpunkt des Vertragsschlusses gültigen

Fassung vom 29. Juni 1962 (Nds. GVBl. S. 69) bestimmte, daß die Landkreise kreisangehörige Gemeinden und Samtgemeinden zur Durchführung der den Landkreisen als örtlichen Trägern obliegenden Aufgaben heranziehen und dabei bestimmen könnten, in welchen Angelegenheiten und inwieweit sie selbständig entschieden. Entsprechend ist in dem am 9. Dezember 1986 geschlossenen "Vertrag zwischen dem Landkreis Hildesheim und der Stadt Hildesheim über die Heranziehung der Stadt Hildesheim zur Durchführung von Aufgaben der Sozialhilfe" bestimmt, daß der Landkreis die Stadt zur Durchführung aller ihm als örtlichen Träger der Sozialhilfe obliegenden Aufgaben einschließlich der Kostenerstattungsverfahren nach §§ 103 ff. BSHG für das Gebiet der Stadt Hildesheim heranzieht und die Stadt Hildesheim im Namen des Landkreises selbständig und in eigener Verantwortung entscheidet.

Mit der Heranziehung der Stadt Hildesheim zur Durchführung von Aufgaben der Sozialhilfe machte der Landkreis von einer vorgesehenen gesetzlichen Möglichkeit Gebrauch. Es liegt in der Natur der Sache, daß eine derartige Heranziehung auch Gegenstand einer vertraglichen Vereinbarung sein kann. Obwohl § 4 AG BSHG in der zum Zeitpunkt des Vertragsschlusses geltenden Fassung die Heranziehung aufgrund öffentlich-rechtlichen Vertrags nicht ausdrücklich vorsah, stand dieser Handlungsform doch keine Rechtsvorschrift entgegen, so daß schon aus diesem Umstand die Zulässigkeit vertraglicher Vereinbarung abzuleiten war.

In § 4 Abs. 1 AG BSHG in der Fassung vom 3. Februar 1986 (Nds. GVBl. S. 17) ist ausdrücklich bestimmt, daß die Landkreise zur Durchführung der ihnen als örtlichen Trägern der Sozialhilfe obliegenden Aufgaben "durch Satzung

oder öffentlich-rechtlichen Vertrag" kreisangehöriger Gemeinden und Samtgemeinden heranziehen können. Die geltende Fassung des Gesetzes bestätigt damit eine schon vor der Novellierung zulässige Verwaltungspraxis. Gegen § 9 Satz 1 EKV sind insoweit rechtliche Bedenken nicht zu erheben.

Die Kostenerstattung ist nicht in § 9 EKV, sondern in § 5 EKV und der hierzu ergangenen Vereinbarung vom 9. Dezember 1986 geregelt, so daß auf deren Prüfung zu verweisen ist. Soweit den Regelungen über die Kostenerstattung in § 5 Abs. 2 EKV sowie § 4 Abs. 2 und 3 des Vertrags vom 9. Dezember 1986 jedoch zu entnehmen ist, daß der Landkreis die Stadt auch zur Erfüllung von Aufgaben soll heranziehen können, zu deren Erledigung der Landkreis seinerseits durch das Land als überörtlicher Sozialhilfeträger (§ 2 Abs. 1 AG BSHG) herangezogen worden ist, könnten sich jedoch rechtliche Bedenken ergeben. Nach § 96 Abs. 2 BSHG ist eine Heranziehung von Gemeinden zu Aufgaben des überörtlichen Trägers der Sozialhilfe durch den seinerseits herangezogenen Landkreis nicht vorgesehen. Eine solche Heranziehung ist durch den Gesetzgeber auch nicht beabsichtigt gewesen.

Vgl. BT-Drucks. V/3495, S. 16 f.

Die Frage, ob insoweit ein Verstoß gegen zwingendes Recht vorliegt, kann indes bis zur Prüfung des § 5 EKV dahingestellt bleiben.

3.7.2 Errichtung eines Jugendamtes der Stadt Hildesheim

Nach § 9 Satz 2 EKV verpflichtet sich der Landkreis, gegen einen Antrag der Stadt Hildesheim auf Errichtung eines eigenen Jugendamtes keine Einwände zu erheben. In § 8 Abs. 1 AG JWG in der hier maßgeblichen Fassung vom 10. April 1972 (Nds. GVBl. S. 211) ist ausdrücklich vorgesehen, daß der Kultusminister im Einvernehmen mit dem Minister des Innern auf Antrag von kreisangehörigen Gemeinden die Errichtung eigener Jugendämter zulassen kann. Damit wird die schon in § 12 Abs. 3 JWG enthaltene Bestimmung ausgeführt, nach der die oberste Landesbehörde die Errichtung eines Jugendamtes durch kreisangehörige Gemeinden zulassen kann.

Da die Errichtung von Jugendämtern in kreisangehörigen Gemeinden gesetzlich vorgesehen war, bestehen keine rechtlichen Bedenken gegen die vom Landkreis in § 9 Satz 2 EKV eingegangene Verpflichtung.

3.7.3 Errichtung einer Ausländerbehörde der Stadt Hildesheim

Nach § 9 Satz 3 verpflichtet sich der Landkreis, auch gegen einen Antrag der Stadt Hildesheim auf Errichtung einer eigenen Ausländerbehörde keine Einwände zu erheben. Gem. § 20 Abs. 3 AuslG in der hier maßgeblichen Fassung vom 20. April 1965 (BGBI. I S. 353) sind Ausländerbehörden die Behörden der inneren Verwaltung auf Kreisebene; in besonderen Fällen können die Landesregierungen im Benehmen mit dem Bundesminister des Innern die Behörden kreisangehöriger Gemeinden zu Ausländerbehörden

bestimmen. Die vertragliche Verpflichtung des Landkreises, gegen einen entsprechenden Antrag der Stadt Hildesheim keine Einwände zu erheben, begegnet keinen rechtlichen Bedenken. Der Niedersächsische Minister des Innern hat dem Antrag entsprochen und mit Runderlaß vom 27. Februar 1974 (Nds. MBl. S. 322) die Stadt Hildesheim im Benehmen mit dem Bundesminister des Innern ab 1. März 1974 zur Ausländerbehörde bestimmt.

3.8 Vereinigung von Kreissparkasse und Stadtparkasse (§ 11 EKV)

Nach § 11 Satz 1 EKV sind Landkreis und Stadt sich darüber einig, "daß die Kreissparkasse und die Stadtparkasse bis zum 31. Dezember 1975 vereinigt werden sollen." Sie vereinbarten, darüber nach Inkrafttreten des Neugliederungsvertrages in Verhandlungen einzutreten (Satz 2). Nach § 2 des Sparkassengesetzes für das Land Niedersachsen (NSpG) vom 6. Juli 1962 (Nds. GVBl. S. 77) können Sparkassen durch übereinstimmende Beschlüsse der Vertretungen der Gewährträger nach Anhörung der Verwaltungsräte zusammengelegt werden. Die Zusammenlegung bedarf der Genehmigung der obersten Sparkassenaufsichtsbehörde, die im Einvernehmen mit der obersten Kommunalaufsichtsbehörde entscheidet. Die in § 11 EKV vereinbarte Zusammenlegung der Sparkassen ist eine gesetzlich vorgesehene Maßnahme, die keinen rechtlichen Bedenken begegnet.

Daß es zu einer Zusammenlegung der Sparkassen tatsächlich nicht gekommen ist, ist eine Frage der *Erfüllung*,

nicht der *Rechtmäßigkeit* des Vertrages. Da allein letztere Gegenstand dieses Gutachtens ist, erübrigen sich in diesem Zusammenhang weitere Erörterungen.

3.9 Vereinbarung eines innerkreislichen Finanzausgleichs (§§ 5, 6 EKV)

Der in §§ 5, 6 EKV vereinbarte innerkreisliche Finanzausgleich ist dadurch gekennzeichnet, daß die von der Stadt an den Landkreis zu zahlende Kreisumlage unter Abzug bestimmter, im einzelnen aufgeführter Beträge (§ 5 Abs. 1 Satz 1 EKV) und der Interessenquote in Höhe von 12 % der jeweiligen Kreisumlage (§ 6 EKV) an die Stadt zurückfließt. Die Prüfung der Rechtmäßigkeit der §§ 5, 6 EKV setzt ein gesichertes Verständnis dessen voraus, was die Vertragspartner mit diesen Vertragsbestimmungen gewollt haben.

3.9.1 Auslegung der Vertragsbestimmungen über den innerkreislichen Finanzausgleich

In der Präambel findet sich die Zielvorgabe, "die Finanz- und Investitionskraft beider Partner ungeschmälert zu erhalten". Um dies zu erreichen, werde die Stadt Hildesheim "nur insoweit finanziell herangezogen, als sie mit ihrer Zustimmung von eigenen Aufgaben entlastet wird". Diese Formulierung legt die Vermutung nahe, daß

die Stadt Hildesheim von vornherein nur begrenzt zur Kreisumlage herangezogen werden sollte, was wiederum einen Verstoß gegen § 24 FAG bedeuten könnte, nach dem eine Umlage von den kreisangehörigen Gemeinden zu erheben "ist".

Der Wortlaut der §§ 5, 6 EKV weist demgegenüber auf die Heranziehung der Stadt Hildesheim zur Kreisumlage als einen abgeschlossenen Vorgang hin, an den sich lediglich ein "innerkreislicher Finanzausgleich" anschließt. Allerdings vermitteln die §§ 5, 6 EKV wegen ihrer inneren Verbindung zur Präambel keinen eindeutigen Aufschluß über den Willen der Vertragspartner, so daß der Vertrag insoweit der Auslegung bedarf.

Öffentlich-rechtliche Verträge sind in analoger Anwendung der §§ 133, 157 BGB

vgl. Kopp, VwVfG (4. Aufl. 1986), § 62 Rdnr. 4; Meyer/Borgs, VwVfG (2 Aufl. 1982), § 54 Rdnr. 88; Stelkens/Bonk/Leonhardt, VwVfG (3. Aufl. 1990); § 54 Rdnr. 14; Obermayer/Ehlers/Link, VwVfG (2. Aufl. 1990), § 62 Rdnr. 79

so auszulegen, daß der *wirkliche Wille* der Vertragspartner erforscht wird, wie Treu und Glauben mit Rücksicht auf die Verkehrssitte es erfordern, ohne an dem buchstäblichen Sinn des Ausdrucks zu haften.

3.9.1.1 Stellungnahmen im rechtswissenschaftlichen Schrifttum

Soweit die im Zuge der Gebietsreform in Niedersachsen abgeschlossenen Einkreisungsverträge Gegenstand rechtswissenschaftlicher Erörterung waren, gelangen die Autoren übereinstimmend zu dem Ergebnis, daß eine Kreisumlage *nicht* in voller Höhe erhoben werde. *Lange* führt in seinem Beitrag "Kreisumlagevereinbarungen mit eingekreisten Städten"

DÖV 1978, S. 90

aus:

"In Wirklichkeit erklären jedenfalls die meisten Kreise mit den Kreisumlagevereinbarungen den Verzicht auf einen Teil der Kreisumlage, die die eingekreisten Städte dem Kreis von Gesetzes wegen schulden. Das zeigt sich schon daran, daß die Vereinbarungen über den "zurückfließenden" Teil der Kreisumlage in innerem Zusammenhang mit der vertraglichen Festlegung stehen, daß ein Teil der Kreisumlage für die auf den Kreis übergegangenen Aufgaben der Stadt und ein anderer Teil als Interessenquote beim Kreis "verbleiben". Diese Gesamtregelung lehnt sich eng an das Votum der niedersächsischen Sachverständigenkommission an, die sich für eine verminderte Heranziehung der eingekreisten Städte zur Kreisumlage ausgesprochen hat. Besonders der Umstand, daß der an die zahlungspflichtigen Städte "zurückfließende", das heißt von ihnen nicht zu entrichtende Teil der Kreisumlage regelmäßig nicht auf bestimmte Aufgabebereiche zugeschnitten oder an finanzausgleichstypischen Kriterien ihrer Aufgabenbelastung oder Steuerkraft ausgerichtet ist, sondern als Prozentsatz der geschuldeten Kreisumlage berechnet wird, läßt erkennen, daß es hier

um eine lediglich verklausulierte Kreisumlageherabsetzung geht."

So Lange, DÖV 1978, S. 92

Günther führt in seiner Monographie über "Probleme des Kreisfinanzsystems" aus:

"Wenngleich die Vereinbarungen auch rein formal die Erhebung einer ungekürzten Kreisumlage vorsehen, so bewirken sie jedoch inhaltlich eine prozentuale Herabsetzung der Kreisumlageverpflichtung der eingekreisten Städte. Das geht aus den Vertragstexten deutlich hervor. In diesen Verträgen sind zum Teil feste Sätze angegeben, in deren Höhe die Kreisumlage an die eingekreisten Städte zurückfließt oder es ist vorgesehen, daß die von den eingekreisten Städten gezahlte Kreisumlage nach Abzug ganz bestimmter Posten an sie zurückzugewähren ist. Diese prozentuale oder summenmäßige Festlegung der Rückflüsse führt im Ergebnis zu einer von vornherein bestehenden verminderten Kreisumlagepflicht der eingekreisten Städte".

So A. Günther, Probleme des Kreisfinanzsystems (1980), S. 129

Ausdrücklich nimmt Günther Bezug auf die "Vereinbarungen der Städte Hildesheim und Lüneburg mit ihren Landkreisen".

Vgl. A. Günther, a.a.O., S. 129 Fn. 136

Frido Wagener gelangt zum gleichen Ergebnis:

"Nach der Konstruktion solcher Kreisumlagevereinbarungen ist der an die zahlungspflichtigen

Gemeinden "zurückfließende", das heißt von ihnen nicht zu entrichtende Teil der Kreisumlage regelmäßig nicht auf bestimmte Aufgabenbereiche dieser Gemeinden zugeschnitten oder an finanzausgleichstypischen Kriterien ihrer Aufgabenbelastung oder Steuerkraft ausgerichtet, sondern wird als Prozentsatz der geschuldeten Kreisumlage berechnet. Dies läßt erkennen, daß es hier um eine lediglich verklausulierte Kreisumlageherabsetzung geht. De facto führt dies zu einer von vornherein verminderten Kreisumlagepflicht und damit zu einem Verzicht der Landkreise auf einen Teil der Kreisumlage."

So Frido Wagener, in: F. Wagener (Hrsg.), Kreisfinanzen (1982), S. 32

Aufgrund ihrer Interpretation der Einkreisungsverträge als Reduzierung der Kreisumlagepflicht der ehemals kreisfreien Städte gelangen die genannten Autoren übereinstimmend zu dem Ergebnis, daß die entsprechenden Bestimmungen wegen Verstoßes gegen das Niedersächsische Finanzausgleichsgesetz und andere gesetzliche Bestimmungen rechtswidrig seien.

Vgl. Lange, DÖV 1978, S. 93; Günther, Probleme des Kreisfinanzsystems (1980), S. 130 f.; F. Wagener, a.a.O., S. 32 f.

3.9.1.2 Kritik der Auffassung Langes, Günthers und Wageners

Die Auslegung der Bestimmungen über einen innerkreislichen Finanzausgleich als Verzichtsvertrag bzw. Vereinbarung einer Reduzierung der Kreisumlage gründet sich im wesentlichen auf das von den Vertragspartnern angestreb-

te wirtschaftliche Ergebnis, wie es in der Präambel des Einkreisungsvertrags zum Ausdruck kommt. Bezeichnend und nicht ohne inneren Widerspruch ist die Formulierung bei Günther, daß die Festlegung der Rückflüsse "im Ergebnis zu einer von vornherein bestehenden verminderten Kreisumlagepflicht der eingekreisten Städte" führe.

Vgl. A. Günther, Probleme des Kreisfinanzsystems (1980), S. 129

Wenn auch dieses *Ergebnis* unzweifelhaft von den Vertragspartnern - in Übereinstimmung mit den von der Sachverständigenkommission entwickelten Grundsätzen - angestrebt worden ist, so muß dies nicht bedeuten, daß die Konstruktion des innerkreislichen Finanzausgleichs lediglich in einem Verzicht des Landkreises auf einen Teil der Kreisumlage besteht.

Für die Auslegung der §§ 5 und 6 EKV muß ausschlaggebend sein, was sie im Hinblick auf die Kreisumlage der Stadt Hildesheim selbst festlegen und nicht allein, welches Ergebnis wirtschaftlich angestrebt wird. Für die rechtliche Beurteilung nämlich macht es einen wesentlichen Unterschied aus, ob der Landkreis zugunsten einer kreisangehörigen Gemeinde von vornherein auf einen Teil der Kreisumlage verzichtet oder ob die Kreisumlage in voller Höhe festgesetzt wird, dann aber nach Abzug im einzelnen festgesetzter Beträge an die Gemeinde zurückfließt. Diese Differenzierung wird von den zitierten Autoren nicht hinreichend berücksichtigt, was zur Folge hat, daß sie die entsprechenden Vertragsbestimmungen ausschließlich aus der Perspektive des wirtschaftlichen Ergebnisses beurteilen. Sieht man die Präambel des Einkreisungs-

vertrages hingegen in Zusammenhang mit den §§ 5 und 6 EKV, so ergibt sich ein Verhältnis von Zielvorgabe und technischer Abwicklung.

3.9.1.3 §§ 5, 6 EKV als Kombination von Kreisumlagepflicht und Finanzhilfe

In § 5 EKV ist von der "an den Landkreis zu zahlenden Kreisumlage", in § 6 von der "jeweiligen Kreisumlage" die Rede, was entscheidend dafür spricht, daß die Vertragspartner sich darüber einig waren, daß der Landkreis die Kreisumlage gegenüber der Stadt Hildesheim jährlich nach den Vorschriften des FAG festsetzt. Tatsächlich hat der Landkreis gegenüber der Stadt Hildesheim vom Haushaltsjahr 1974 an die Kreisumlage durch Bescheid gemäß den gesetzlich vorgesehenen Kreisumlagegrundlagen festgesetzt.

Vgl. Anhang VIII B

Für den Willen der Vertragspartner, das gesetzlich vorgeschriebene Umlageverfahren jedenfalls formal unberührt zu lassen, spricht entscheidend auch die Modifizierung der in § 12 EKV vorgesehenen Übergangsregelung für das Haushaltsjahr 1974.

Vgl. oben S. 21 f.

Die auf die neue Rechtslage folgende Festsetzung der Kreisumlage gegenüber der Stadt für das Jahr 1974 darf

als Indiz dafür gewertet werden, daß die Vertragspartner das Kreisumlageverfahren einhalten wollten.

Das in der Präambel des Einkreisungsvertrags vereinbarte Ziel ("... wird die Stadt Hildesheim nur insoweit finanziell herangezogen, als sie mit ihrer Zustimmung von eigenen Aufgaben entlastet wird") setzte also nicht notwendig voraus, daß die Kreisumlagepflicht der Stadt Hildesheim von vornherein (teilweise) entfiel. Die ebenfalls in der Präambel vereinbarte ungeschmälerte Erhaltung der "Finanz- und Investitionskraft beider Partner" ließ sich vielmehr auch dadurch erreichen, daß der durch die vereinbarten Beträge nicht verbrauchte Teil der Kreisumlage als *Finanzhilfe* an die Stadt Hildesheim in Gestalt eines "innerkreislichen Finanzausgleichs" zurückfloß.

Nur unter der Voraussetzung, daß die Kreisumlage in voller Höhe festgesetzt wurde, lassen sich im übrigen die Modifikationen des innerkreislichen Finanzausgleichs begreifen, die ab 1976 zum Ausgleich der steigenden Kreisumlagesätze zugunsten der Stadt Hildesheim vorgenommen worden sind.

Vgl. oben S. 27 f.

Diese bestanden darin, daß der Landkreis jeweils auf Beträge verzichtete, die im innerkreislichen Finanzausgleich gem. § 5 EKV zu berücksichtigen waren, aber die Festsetzung der Kreisumlage als solche unberührt ließ.

In §§ 5 und 6 EKV kommt mithin der Wille der Vertragspartner zum Ausdruck, die Stadt Hildesheim formal als kreisangehörige Gemeinde zu behandeln und zur Kreisumlage heranzuziehen. Der Wille der Vertragspartner war zwar gleichzeitig auf das in der Präambel umschriebene Ergebnis gerichtet, doch sollte dieses nicht durch eine *Entlastung* der Stadt Hildesheim von der Kreisumlage, sondern durch eine *Belastung* des Landkreises Hildesheim mit Finanzzuweisungen an die Stadt erreicht werden.

Den oben zitierten Autoren

vgl. oben S. 65 ff.

ist zwar einzuräumen, daß aufgrund des Verrechnungsmodus *wirtschaftlich* eine Entlastung der Stadt Hildesheim von der Kreisumlage erreicht werden sollte, denn der besondere Mechanismus des "innerkreislichen Finanzausgleichs" bestand darin, daß genau der Teil der Kreisumlage an die Stadt zurückfloß, der nach Abzug der in §§ 5, 6 EKV vereinbarten Positionen verblieb. Gerade dieses Geflecht von Aufgabenbe- bzw. -entlastungen und entsprechender Abrechnung spricht aber entscheidend dafür, daß die Kreisumlage als solche durch den Vertrag nicht in Frage gestellt werden sollte. Mit anderen Worten begründeten die §§ 5, 6 EKV zusammen mit den übrigen Vorschriften des Einkreisungsvertrags und der Ergänzungsvereinbarungen einen finanziellen *Sonderstatus* der Stadt Hildesheim, der aus einer Kombination von "Zufluß" und "Rückfluß" der auf die Stadt entfallenden Kreisumlage besteht. Der hier zu ermittelnde "Wille" der Vertragspartner ist letztlich dahin zu charakterisieren, für die

Stadt Hildesheim einen Sonderstatus unter Beachtung des zwingenden Gesetzesrechts zu schaffen.

3.9.2 Rechtmäßigkeit der §§ 5, 6 EKV

Die hier vertretene Auslegung besagt noch nichts über die Rechtmäßigkeit der §§ 5, 6 EKV, sondern entkräftet allein den Einwand, die Stadt Hildesheim werde von vornherein zur Kreisumlage nur teilweise herangezogen. Eindeutig ist nämlich, daß die Vertragspartner im *Ergebnis* eine Belastung der Stadt Hildesheim mit der vollen Kreisumlage, wie sie sich aus § 24 FAG ergeben würde, vermeiden wollten. Der Einkreisungsvertrag zielt also in seinen §§ 5, 6 darauf ab, der Stadt Hildesheim einen finanziellen Sonderstatus einzuräumen, der im Grundsatz darin besteht, daß ein Teil der festgesetzten Kreisumlage an die Stadt zurückfließt.

Rechtliche Bedenken gegen §§ 5, 6 EKV könnten sich schon nach dem Wortlaut des §§ 24 Abs. 1 FAG ergeben, wenn die "Erhebung" der Kreisumlage einen Verbleib beim Landkreis voraussetzte und den in § 5 EKV vereinbarten Rückfluß ausschloße. Indessen ist die hier zu prüfende rechtliche Problematik des finanziellen Sonderstatus einer ehemals kreisfreien Stadt durch eine rein begriffliche Argumentation nicht zureichend erfaßt. Denn ebenso wie die Kreisumlage formal festgesetzt wird, ließe sich vertreten; daß sie formal auch *erhoben* wird und sich der vereinbarte Rückfluß als ein hiervon zu unterscheidender und eigener rechtlicher Beurteilung unterliegender Vorgang darstellt.

Die hier zu klärende Rechtsfrage läßt sich also dahin präzisieren, ob das FAG die Finanzbeziehungen zwischen Kreis und kreisangehörigen Gemeinden mit der Folge *abschließend* regelt, daß Vereinbarungen unzulässig sind, die die im Gesetz vorgesehenen Be- und Entlastungen konterkarieren, oder ob neben dem gesetzlich bestimmten Kreisfinanzsystem noch Raum bleibt für einen vertraglich vereinbarten Sonderstatus.

s
echt
e-
ich
h

Die zentrale Frage des *abschließenden Charakters* des FAG für die Finanzbeziehungen von Kreis und kreisangehörigen Gemeinden ist nicht durch Interpretation des Gesetzes selbst zu beantworten. Allerdings scheint § 24 FAG sowohl in der jetzt geltenden wie in allen früheren Fassungen auszuschließen, daß abweichende Regelungen vereinbart werden. Im Schrifttum wird die Rechtswidrigkeit von Vereinbarungen wie der hier zu prüfenden denn auch in erster Linie mit einem Verstoß gegen zwingende Vorschriften des Finanzausgleichsgesetz begründet.

-
ist
sbe-
e
ere-
lung
e-
t
VLO

Vgl. Lange, DÖV 1978, S. 92; Günther, Probleme des Kreisfinanzsystems (1980), S. 130

Eine abschließende Aussage darüber, ob das FAG den hier diskutierten Sonderstatus Hildesheims ausschließt, läßt sich allerdings erst treffen, wenn auch die übrigen Handlungsmöglichkeiten des Landkreises geprüft worden sind. Wenn nämlich der in § 5 EKV vereinbarte "innerkreisliche Finanzausgleich" nach dem Willen der Vertragspartner als von der Kreisumlageerhebung zu trennender Vorgang beurteilt werden soll, müssen die *hierfür* in Betracht kommenden Rechtsgrundlagen herangezogen werden.

- 3.9.2.1 §§ 5, 6 EKV als "Vorteilsausgleichung" i.S. des § 15 Abs. 1 NLO
- 3.9.2.1.1 § 15 NLO als Ermächtigung zum Abschluß von Gebietsänderungsverträgen zwischen Landkreisen und kreisfreien Städten

Nach § 15 Abs. 1 Satz 1 NLO sind die Landkreise ermächtigt, durch Gebietsänderungsvertrag Vereinbarungen insbesondere über die Auseinandersetzung, die Rechtsnachfolge, das neue Kreisrecht und die Änderung in der Verwaltung zu treffen, soweit nicht eine Regelung durch Gesetz oder Verordnung erfolgt. Nach § 14 Abs. 1 NLO sind als Erscheinungsformen der Gebietsänderung ausdrücklich die "Eingliederung oder Ausgliederung von Gemeinden" aufgeführt, so daß auch die Einkreisung einer ehemals kreisfreien Stadt eine Gebietsänderung im Sinne des § 14 NLO darstellt

vgl. Amtl. Begründung zu § 14 NLO, NLT-Drucks. 7/125, S. 19

und sich die Ermächtigung des Landkreises zum Abschluß von Gebietsänderungsverträgen auf die Einkreisung erstreckt.

Vgl. auch Engel/Fey, Niedersächsische Landkreisordnung - Kommentar (1990), § 15 Rdnr. 3

Da die Aufzählung möglicher Regelungsgegenstände eines Gebietsänderungsvertrags nur beispielhaft ist ("insbesondere"), enthält § 15 Abs. 1 NLO eine weiträumige Er-

chaften,
Gesetz oder
NLO wird
chtsverord-
tatiert und
äftigt, der
lten und in
ften nicht
hat. Als
entschei-
s. 1 NLO
1 auch über

weist sich

zurück und
den.

§ 15

d der Be-
n Schrift-
setzung
Pflichten
g im enge-

3.9.2.1.3 Stellungnahmen im Schrifttum

Im Schrifttum wird die hier aufgeworfene Frage einhellig verneint. Lange führt in seinem Beitrag über "Kreisumlagevereinbarungen mit eingekreisten Städten" aus:

"Die Vereinbarung von Ausgleichsleistungen in Gebietsänderungsverträgen setzt indessen besondere Gründe voraus, zu denen die Tatsache der Gebietsänderung selbst und die damit stets in gewissem Umfang eingetretende Verschiebung der Leistungsfähigkeit und Belastung nicht gehört. Da die Verpflichtung eingekreister Städte zur Entrichtung der Kreisumlage die gesetzlich angeordnete Folge der durch die Einkreisung hergestellten Kreisangehörigkeit ist, kann sie durch Gebietsänderungsverträge mithin nicht modifiziert werden. Außerdem steht der Aufnahme der hier in Rede stehenden Kreisumlagevereinbarungen in Gebietsänderungsverträgen entgegen, daß diese Kreisumlagevereinbarungen die Kreise zu dauerhaften finanziellen Leistungen verpflichten. Das ist mit dem Sinn von Gebietsänderungsverträgen unvereinbar, die nur für vorübergehende Ausgleichsmaßnahmen Raum bieten und bald gleichmäßige Verhältnisse in der betroffenen kommunalen Körperschaft, hier dem Kreis eintreten lassen sollen."

So Lange, DÖV 1978, S. 92

Günther führt im gleichen Zusammenhang aus:

"Sämtliche in den Vereinbarungen genannten gesetzlichen Grundlagen stellen jedoch keine gesetzliche Ausnahme von der zwingenden Bestimmung in § 22 des Niedersächsischen Finanzausgleichsgesetzes dar, die eine für alle Gemeinden gleichmäßige Festsetzung des Kreisumlagegesetzes fordert. Eine Ausnahme hätte klar und eindeutig im Gesetz formuliert werden müssen

...

Auch die in den Gemeinde- und Landkreisordnungen bestehenden Vorschriften, wonach die von Ge-

bietsänderungen betroffenen Gemeinden und Landkreise die Folgen der Gebietsänderung durch Vereinbarungen regeln können, vermögen keine Ausnahme von der gesetzlichen Pflicht, den Kreisumlagesatz für alle Gemeinden gleich festzusetzen, zu begründen, denn die gesetzlich gewollte Folge der Einkreisung ist die Entstehung der Kreisumlagepflicht der eingekreisten Städte. Sie kann durch Gebietsänderungsverträge nicht verkürzt werden."

So Günther, Probleme des Kreisfinanzsystems (1980), S. 130

Die gleiche Auffassung vertritt Frido Wagener in seinem Beitrag über "Landkreise und Kreisfinanzen":

"Das Gesetz geht aber ohne Wenn und Aber von der Pflicht zur gleichmäßigen Festsetzung der Kreisumlage aus. Für die direkte oder indirekte Berücksichtigung von besonderen Belastungen einzelner kreisangehöriger Gemeinden bleibt daher im Zusammenhang mit der Kreisumlage selbst kein Raum."

So Frido Wagener, in: F. Wagener (Hrsg.), Kreisfinanzen, Bd. 1 (1982), S. 32 f.

3.9.2.1.4 § 15 NLO als deklaratorische Ermächtigung zum Abschluß von Gebietsänderungsverträgen

Den eben angeführten Autoren ist im Ergebnis darin zu folgen, daß § 15 Abs. 1 Satz 1 NLO keine Ermächtigung enthält, mit kreisangehörigen Gemeinden - auch ehemals kreisfreien Städten - Vereinbarungen über die Höhe der Kreisumlage abzuschließen. § 15 Abs. 1 NLO stellt in erster Linie klar, daß die Landkreise aus Anlaß von Ge-

bietsänderungen Verträge abschließen können. Da öffentlich-rechtliche Verträge allgemein zulässig sind, sofern Rechtsvorschriften nicht entgegenstehen (§ 54 Satz 2 VwVfG i.V.m. § 1 Nds. VwVfG), erweist sich § 15 Abs. 1 NLO als Spezialermächtigung deklaratorischen Charakters. Sie ist deshalb nicht überflüssig und war vor allem nicht überflüssig, weil bis zum Inkrafttreten des Verwaltungsverfahrensgesetzes die Zulässigkeit öffentlich-rechtlicher Verträge umstritten war.

Vgl. nur Musterentwurf eines Verwaltungsverfahrensgesetzes (EwVerfG 1963) (2. Aufl. 1968), S. 189 f.

Stellt § 15 Abs. 1 NLO insoweit nur klar, daß der Landkreis bei Gebietsänderungen Vereinbarungen treffen kann, so folgt hieraus gleichzeitig, daß diese Vorschrift nicht dazu ermächtigt, von Rechtsvorschriften abzuweichen. Der Landkreis ist bei dem Abschluß von Vereinbarungen auf die Möglichkeiten beschränkt, die das geltende Recht ihm einräumt. Den oben angeführten Autoren ist darin zuzustimmen, daß dies insbesondere für die Kreisumlage gilt, die zwischen Landkreisen und kreisangehörigen Gemeinden hinsichtlich ihrer Höhe immer einen strittigen Gegenstand darstellt.

Nach der hier vertretenen Auslegung wird die Kreisumlage der Stadt Hildesheim durch die §§ 5, 6 EKV nicht von vornherein reduziert, der finanzielle Sonderstatus der Stadt ergibt sich vielmehr aus der Kombination von Festsetzung der Kreisumlage und deren Rückfluß. Ein solches Kombinationsmodell bedarf, weil es sich im Ergebnis auf das Kreisfinanzsystem - insbesondere auf den Bedarf des Landkreises und damit verbunden auf die Höhe des Kreis-

umlagesatzes - auswirkt, der rechtlichen Begründung.
§ 15 Abs. 1 NLO räumt dem Landkreis insofern keine Handlungsbefugnisse ein, die er nicht ohnehin wahrnehmen könnte. Damit erweisen sich die dem Landkreis zugewiesenen *Aufgaben* als maßgebliche Größe und Begrenzung auch für Gebietsänderungsverträge. Mit anderen Worten können Landkreise im Rahmen von Gebietsänderungsverträgen nur einen solchen Vorteilsausgleich vereinbaren, der von den ihnen gesetzlich zugewiesenen Aufgaben gedeckt ist.

3.9.2.2 Integration der eingekreisten Städte als Selbstverwaltungsaufgabe der Landkreise

Den Landkreisen fällt bei der Neugliederung des Kreisgebietes, insbesondere bei der Einkreisung ehemals kreisfreier Städte eine zentrale Aufgabe zu. Neben die *allgemeinen* Kreisaufgaben nach § 2 NLO trat damit für die betroffenen Kreise die *spezielle* Aufgabe, die ehemals kreisfreien Städte in den Kreisverband zu integrieren. Für den Landkreis Hildesheim ergab sich diese *Integrationsaufgabe* aufgrund des § 25 des Neugliederungsgesetzes.

3.9.2.2.1 Hinweise in den Amtlichen Begründungen der Neugliederungsgesetze

Es kann keinem Zweifel unterliegen, daß der historische Gesetzgeber der Neugliederungsgesetze eine vertragliche Vereinbarung eines innerkreislichen Finanzausgleichs für rechtlich zulässig und vor allem durch § 15 Abs. 1 NLO

gedeckt gehalten hat. In den Begründungen der Neugliederungsgesetze ist jeweils von einer einvernehmlichen Lösung die Rede, die hinsichtlich der finanziellen Auswirkungen zwischen den Landkreisen und den einzukreisenden Städten herbeigeführt werden sollte.

Vgl. oben S. 9 ff.

Darüber hinaus findet sich in den Amtl. Begründungen die Zielsetzung für derartige Verträge, "die Investitionskraft der Stadt im wesentlichen unbeeinträchtigt" zu lassen.

Vgl. oben S. 11

Wörtlich heißt es in der Begründung zu § 25 des Entwurfs zum NeugliederungsG im Raum Hildesheim/Alfeld:

"Damit wird beiden Körperschaften Gelegenheit gegeben, in Gesprächen eine einvernehmliche Lösung herbeizuführen, die den örtlichen Gegebenheiten Rechnung trägt und der Stadt die zur Erhaltung ihrer bisherigen Funktionen erforderliche Investitionskraft im wesentlichen beläßt."

Vgl. oben S. 11

Würde man die Amtl. Begründungen in die jeweiligen Neugliederungsgesetze hineinlesen, so würden diese jeweils eine Spezialermächtigung zum Abschluß der hier in Rede stehenden Einkreisungsverträge enthalten haben.

§ 27 NeugliederungsG würde über seinen Wortlaut

"Vereinbarungen über Auseinandersetzungen aus Anlaß dieses Gesetzes sind innerhalb eines Jahres nach seinem Inkrafttreten zu treffen."

hinaus die Ermächtigung des Landkreises Hildesheim enthalten haben, mit der Stadt eine im wesentlichen an den Vorstellungen der Sachverständigenkommission orientierte Vereinbarung über einen finanziellen Sonderstatus - auch in Abweichung von übrigen Landesrecht - zu schließen.

Der Wortlaut läßt allerdings von einer solchen Ermächtigung nichts erkennen. Offenbar ging der Gesetzgeber zunächst davon aus, daß § 15 Abs. 1 NLO eine ausreichende Grundlage derartiger Vereinbarungen biete. Erst im Entwurf eines Achten Gesetzes zur Verwaltungs- und Gebietsreform vom 7. August 1975 (NLT-Drucks. 8/1000) wurde der Vorschrift, daß Vereinbarungen über Auseinandersetzungen aus Anlaß des Gesetzes innerhalb eines Jahres nach seinem Inkrafttreten zu treffen seien (§ 29 Abs. 1) ein weiterer Absatz hinzugefügt:

"(2) Vereinbarungen zum Ausgleich von Lastenverschiebungen, die durch Einkreisungen verursacht werden, sind erforderliche Bestimmungen im Sinne des § 19 Abs. 2 der Niedersächsischen Gemeindeordnung und des § 15 Abs. 2 der Niedersächsischen Landkreisordnung."

Die Amtl. Begründung zu § 29 hat folgenden Wortlaut:

"In Ergänzung zu den entsprechenden Vorschriften der §§ 15 und 16 NLO, 19 und 20 NGO erscheint es geboten, den Beteiligten für den Abschluß ihrer Auseinandersetzungsvereinbarungen eine angemessene Frist zu setzen, damit sie

besonders geregelt wird. Ergab die Gegenüberstellung - abzüglich einer Interessenquote, die aus dem Recht der Stadt folgt, innerhalb des Kreisverbandes an der Gestaltung des Kreisgebietes mitzuwirken - eine stärkere Belastung der Stadt, so wurde bei den Auseinandersetzungen vereinbart, daß noch weitere Einrichtungen überörtlicher Art auf den Landkreis übergehen oder daß dieser der Stadt, ohne die Trägerschaft zu übernehmen, für bestimmte Einrichtungen, die über die Stadtgrenze hinauswirken, Finanzzuweisungen gewährt. Mit diesen Zuweisungen floß ein Teil der von der Stadt entrichteten Kreisumlage im Wege des innerkreislichen Finanzausgleichs in die Stadt zurück, eine Regelung, wie sie für die kreisangehörige Stadt Göttingen seit elf Jahren mit gutem Erfolg praktiziert wird.

Derartige Auseinandersetzungsvereinbarungen sind, da mit ihnen praxisnahe, den unterschiedlichen Verhältnissen gerecht werdende Regelungen erreicht werden, und sie außerdem eher revidierbar sind, notwendigerweise generalisierenden Bestimmungen des Gesetzgebers vorzuziehen. Die Finanzkraft der bisher eingekreisten Städte hat sich - abgesehen von den finanziellen Folgen der Eingemeindungen finanzschwacher Randgemeinden und des Rückgangs der Steuereinnahmen - durch die Einkreisungen nicht wesentlich verändert."

NLT-Drucks. 8/1000, S. 183 f.

3.9.2.2.2 Bewertung

Die Amtlichen Begründungen zu den Neugliederungsgesetzen, insbesondere die oben zitierte Begründung zu § 25 NeugliederungsG lassen den Schluß zu, daß der niedersächsische Gesetzgeber davon ausging, die bei der Einkreisung ehemals kreisfreier Städte auftretenden Probleme könnten vertraglich - eben durch "einvernehmliche

Lösung" - bewältigt werden. Ebenso eindeutig ist der Befund, daß der Neugliederungsgesetzgeber selbst keine Regelung getroffen hat, sondern offenbar voraussetzte, daß die Einkreisungsverträge auch insoweit mit dem geltenden Recht vereinbar seien, als sie im Ergebnis Veränderungen des Kreisfinanzsystems bewirkten.

Die in den Begründungen der Gesetzesentwürfe enthaltenen Zielvorstellungen für den finanziellen Sonderstatus ehemals kreisfreier Städte sind ersichtlich den Empfehlungen der Sachverständigenkommission nachgebildet.

Vgl. oben S. 3 ff.

Allerdings kann die Sachverständigenkommission nicht für die vom Neugliederungsgesetzgeber favorisierte Vertragslösung in Anspruch genommen werden. Die Sachverständigenkommission hatte zwar das Ziel der Erhaltung der "Finanz- und Investitionskraft der bisher kreisfreien Städte" für so wichtig erklärt gehalten, daß sie eher empfahl, von der Einkreisung abzusehen, als die ehemals kreisfreien Städte zur vollen Kreisumlage heranzuziehen.

Vgl. oben S. 5

Die von der Sachverständigenkommission für den Sonderstatus schließlich gegebene Empfehlung für die Ausgestaltung des Sonderstatus sind indes nicht minder eindeutig. Nachdem nämlich das Modell einer völligen Befreiung von der Kreisumlage verbunden mit einer Zuschußpflicht sowie das System einer Mehr- oder Minderbe-

lastung verworfen worden war, kam die Kommission zu folgendem Ergebnis:

"Eine praktikable, den beiderseitigen Interessen angemessene Lösung läßt sich nach Auffassung der Kommission nur durch eine *gesetzlich* [Hervorhebung vom Verf.] festzulegende pauschale Verminderung der Kreisumlagepflicht erzielen. Das ist im Ergebnis nur durch eine Regelung zu erreichen, die bei dem Hebesatz der Kreisumlage ansetzt. Einerseits muß dabei von der Bewertung der Aufgaben ausgegangen werden, die auf die Kreise übergehen, andererseits ist eine "Interessenquote" zu berücksichtigen, die aus dem Recht der Stadt folgt, innerhalb des Kreisverbandes an der Gestaltung des Kreisgebietes mitzuwirken."

Vgl. oben S. 6

Die Sachverständigenkommission ging mithin davon aus, daß die Modifizierung der Kreisumlage durch *Gesetz* geregelt werden müsse und nicht allein vertraglicher Regelung überlassen bleiben dürfe. Insofern läßt sich feststellen, daß der Neugliederungsgesetzgeber zwar die *Ziele* der Sachverständigenkommission übernommen, die Vorschläge zu ihrer Verwirklichung aber nicht umgesetzt hat.

Die Begründungen zu den Neugliederungsgesetzen lassen erkennen, daß eine gesetzliche Regelung für entbehrlich gehalten wurde, soweit eine "einvernehmliche Lösung" zustandekäme.

Vgl. oben S. 9 ff.

Ein Eingreifen des Gesetzgebers wurde nur für den Fall in Erwägung gezogen, daß eine Vereinbarung nicht zustandekommen würde. Übereinstimmend heißt es in den Begründungen zu den Entwürfen der Neugliederungsgesetze im Raum Hameln, Celle und Lüneburg, daß "die Landesregierung die erforderlichen Regelungen im weiteren Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens vorschlagen" würde, wenn "eine einverständliche Lösung" nicht zustandekommen sollte.

Vgl. oben S. 9 ff.

Daß auch Zweifel an der Gleichwertigkeit von gesetzlicher und vertraglicher Regelung erhoben werden könnten, klingt nur in § 29 Abs. 2 des Entwurfs eines Achten Gesetzes zur Verwaltungs- und Gebietsreform an.

Vgl. oben S. 85

Auf den ersten Blick scheint diese Vorschrift nur die vom Gesetzgeber vorausgesetzte Gleichwertigkeit von vertraglicher und gesetzlicher Lösung zu bestätigen, weil sie auf den Wortlaut der §§ 19 Abs. 2 NGO, 15 Abs. 2 NLO Bezug nimmt, aufgrund dessen die Aufsichtsbehörden ihrerseits die "erforderlichen Bestimmungen" treffen, wenn sich die beteiligten Gebietskörperschaften nicht einigen können.

Vgl. insoweit die Amtl. Begründung zu § 29 Entwurf 8. Ges. VGR oben S. 85 ff.

Bei genauerem Hinsehen allerdings tritt diese Konsequenz nur deshalb ein, weil zunächst *gesetzlich* festgestellt wird, daß "Vereinbarungen zum Ausgleich von Lastenverschiebungen, die durch Einkreisungen verursacht werden" Bestandteil von Gebietsänderungsverträgen im Sinne der §§ 19 Abs. 2 NGO, 15 Abs. 2 NLO sein können. Angesichts der bereits abgeschlossenen Einkreisungsverträge und ihres insoweit typisierten Inhalts enthielt § 29 Abs. 2 des Entwurfs darüber hinaus eine Sanktionierung der in der Vergangenheit abgeschlossenen Vereinbarungen.

Der Entwurf des Achten Gesetzes zur Verwaltungs- und Gebietsreform ging zwar nicht so weit wie § 47 Abs. 2 des Hessischen FAG in der Fassung vom 20. Dezember 1977 (Hess. GVBl. S. 481), der folgenden Wortlaut hatte:

"Die Landkreise Mainz-Kinzig-Kreis, Fulda und Marburg-Biedenkopf haben die Kreisumlage für die Städte Hanau, Fulda und Marburg nach § 37 Abs. 3 im Ausgleichsjahr 1978 um einen Vomhundertsatz zu kürzen, der den Kürzungen in den vorangegangenen Ausgleichsjahren entspricht. Soweit sich die Städte und die Landkreise jeweils auf einen von Satz 1 abweichenden Vomhundertsatz einigen, ist dieser maßgebend. Die Kürzung der Kreisumlage nach Satz 1 oder 2 bedarf keiner Genehmigung."

Immerhin aber setzte § 29 Abs. 2 des Entwurfs voraus, daß "der Ausgleich von Lastenverschiebungen" in Gebietsänderungsverträgen vereinbart werden könne. Diese Bestimmung hätte auch die für den hier zu untersuchenden Gegenstand maßgebende Auslegung des § 15 Abs. 2 NLO beeinflußt.

Die Vorschrift ist in der Entwurfsfassung jedoch nicht in Kraft getreten. § 18 des Achten Gesetzes zur Verwal-

tungs- und Gebietsreform vom 28. Juni 1977 (Nds. GVBl. S. 233), der die Regelung schließlich enthielt, hatte folgenden Wortlaut:

"(1) Vereinbarungen über Auseinandersetzungen aus Anlaß dieses Gesetzes sind innerhalb eines Jahres nach seinem Inkrafttreten zu treffen.

(2) Über den Ausgleich von finanziellen Auswirkungen der Eingliederung der Stadt Cuxhaven in den neuen Landkreis Cuxhaven ist innerhalb eines Jahres nach Inkrafttreten dieses Gesetzes eine Vereinbarung zu treffen; § 19 Abs. 2 der Niedersächsischen Gemeindeordnung und § 15 Abs. 2 der Niedersächsischen Landkreisordnung gelten entsprechend."

Der erste Absatz ist identisch mit § 27 NeugliederungsG, so daß ihm ebensowenig wie diesem die Ermächtigung entnommen werden kann, das Kreisfinanzsystem abweichend vom FAG durch Vereinbarung zu gestalten. Der zweite Absatz ist im Vergleich zu § 29 Abs. 2 der Entwurfsfassung einerseits weniger bestimmt gefaßt - statt vom "Ausgleich von Lastenverschiebungen" ist vom "Ausgleich von finanziellen Auswirkungen" die Rede; andererseits beschränkt er sich aber im Gegensatz zur Entwurfsfassung auf die Eingliederung der Stadt Cuxhaven. Ob der rechtliche Spielraum für Einkreisungsverträge durch § 18 8. Ges. zur VGR im Verhältnis zur bis dahin geltenden Gesetzeslage erweitert worden ist, sei ausdrücklich dahingestellt. Eine auf die Stadt Cuxhaven beschränkte und zu einem späteren Zeitpunkt als das hier in Rede stehende Neugliederungsgesetz in Kraft getretene Vorschrift nämlich vermag jedenfalls dessen Auslegung nicht zu beeinflussen.

Es bleibt das Fazit, daß die rechtlichen Gestaltungsmöglichkeiten der Vertragspartner durch §§ 25, 27 Neuglie-

derungsG nicht erweitert worden sind. § 27 NeugliederungsG verweist vielmehr auf § 15 Abs. 1 NLO und damit auf die *allgemeine* Ermächtigung der Landkreise, bei Gebietsänderungen Verträge über die Auseinandersetzungen abzuschließen. Dieses Ergebnis erscheint unabweisbar, obwohl dem historischen Gesetzgeber die Problematik der Einkreisung ehemals kreisfreier Städte bewußt war und die abgeschlossenen Einkreisungsverträge mit dem von ihnen konstituierten Sonderstatus dieser Städte hätten gesetzlich sanktioniert werden können. In dieser Richtung bestehende Ansätze sind - wie das Beispiel des Achten Gesetzes zur Verwaltungs- und Gebietsreform zeigt - nicht ausgeführt worden.

Die Gesetzesmaterialien können nach allgemeinen Grundsätzen zur Ermittlung des Gesetzesinhalts herangezogen werden. Sie dürfen aber nicht dazu verleiten, die Vorstellungen der gesetzgebenden Instanzen dem objektiven Gesetzesinhalt gleichzusetzen. Das Bundesverfassungsgericht hat hierzu festgestellt:

"Der Wille des Gesetzgebers kann bei der Auslegung des Gesetzes nur insoweit berücksichtigt werden, als er in dem Gesetz selbst einen hinreichend bestimmten Ausdruck gefunden hat (...)"

BVerfGE 11, 125 (130)

Eine solche Andeutung findet sich in §§ 25, 27 NeugliederungsG nicht. Dem Landkreis wurde insofern die Integrationsaufgabe übertragen, hierfür jedoch kein Integrationsinstrumentarium zur Verfügung gestellt, das über die schon vor der Gebietsreform geltenden Bestimmungen

der Kommunalgesetze und des Finanzausgleichsgesetzes hinausgegangen wäre. Insbesondere § 27 NeugliederungsG enthält keine über § 15 Abs. 1 NLO hinausgehende Ermächtigung, sondern nur einen Verweis auf diese Vorschrift. Hätte der Gesetzgeber die Ermächtigung erweitern oder dem Kreis weitere Handlungsbefugnisse einräumen wollen bzw. im nachhinein - eine § 29 Abs. 2 des Entwurfs zum 8. Ges. zur VGR vergleichbare - Klarstellung beabsichtigt, hätte dies im Gesetzestext zum Ausdruck kommen müssen und nicht allein als eine Einschätzung der Rechtslage in der Gesetzesbegründung in Erscheinung treten dürfen.

3.9.2.3 **Ausgleichsfunktion der Landkreise und innerkreislicher Finanzausgleich**

Der teilweise Rückfluß der Kreisumlage wird in § 5 EKV als "innerkreislicher Finanzausgleich" bezeichnet und zielt damit auf die den Landkreisen in § 2 Abs. 1 Satz 2 NLO zugewiesene Ausgleichsfunktion ab.

Die Begriffe "Kreisfinanzausgleich"

vgl. Günther, Probleme des Kreisfinanzsystems (1980), S. 161

oder "kreisinterner Finanzausgleich"

vgl. Friauf/Wendt, Rechtsfragen der Kreisumlage (1980), S. 35 m.w.N.

sind jeweils Chiffren für Finanzhilfen, die kreisangehörigen Gemeinden vom Kreis in Erfüllung seiner Ausgleichsaufgabe gewährt werden.

Vgl. Günther, in: Püttner (Hrsg.), Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis (HKWP), Bd. IV (1985), S. 371

Die hier zu klärende Rechtsfrage läßt sich dahin präzisieren, ob die Gewährung von Finanzhilfen in der hier in Rede stehenden Größenordnung durch die Ausgleichsfunktion gem. § 2 Abs. 1 Satz 2 NLO gedeckt ist.

3.9.2.3.1 Verfassungswidrigkeit der Ausgleichsfunktion?

In Niedersachsen ist den Landkreisen die Ausgleichsaufgabe ausdrücklich in § 2 Abs. 1 Satz 2 NLO zugewiesen worden:

"Sie fördern die Gemeinden bei der Erfüllung ihrer Aufgaben und vermitteln einen angemessenen Ausgleich der gemeindlichen Lasten."

Wimmer hat neuerdings versucht, die Verfassungswidrigkeit der entsprechenden Vorschrift der Landkreisordnung für Rheinland-Pfalz vom 14. Dezember 1973 (GVBl. 1973, S. 451) darzulegen.

Vgl. Wimmer, Administrative und finanzielle Unterstützung kreisangehöriger Gemeinden und Verbandsgemeinden durch die Landkreise in Rheinland-Pfalz (1990), insbesondere S. 20 ff.

Schriften der rhein-
land wird,

is nicht Stellung
berdings ist die
von Landkreisen
Selbstverwal-
erstoße.

ff.

iner Entscheidung
Landkreisen und Ge-

Landkreis und
en sich nicht
s. Vielmehr
einschaft,
auch nach
Engste ver-
VerfGE 23,
und Gemeinde
elbstverwal-
ständigkeit
Landkreis be-
h eine Ergän-
Gemeindever-
arakterisi-

Soweit ein solcher Verstoß gegen Vorschriften der rheinland-pfälzischen Verfassung angenommen wird,

Vgl. Wimmer, a.a.O.

kann hierzu im Rahmen dieses Gutachtens nicht Stellung genommen werden. Nicht überzeugend allerdings ist die These, daß jegliche Ausgleichfunktion von Landkreisen durch Finanzhilfen gegen die kommunale Selbstverwaltungsgarantie aus Art. 28 Abs. 2 GG verstoße.

So aber Wimmer, a.a.O., S. 28 ff.

Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Entscheidung vom 6. Oktober 1981 zum Verhältnis von Kreisen und Gemeinden ausgeführt:

"... Die Verbindungen zwischen Landkreis und kreisangehöriger Gemeinde erschöpfen sich nicht in einem bloßen Aufsichtsverhältnis. Vielmehr bilden Kreis und Gemeinde eine Gemeinschaft, die nicht nur territorial, sondern auch nach Zweckbestimmung und Funktion aufs Engste verbunden und verflochten ist (vgl. BVerfGE 23, 353 [368]). Die Aufgaben von Kreis und Gemeinde berühren sich eng. Die kommunale Selbstverwaltung wird nicht nur durch die Allzuständigkeit der Gemeinden im örtlichen Wirkungskreis bestimmt, sondern zugleich auch durch eine Ergänzungs- und Ausgleichsfunktion der Gemeindeverbände, insbesondere der Kreise, charakterisiert."

BVerfGE 58, 177 (196)

Im Rastede-Urteil hat das Bundesverfassungsgericht unter Hinweis auf diese Entscheidung zwar die weniger bestimmte Formulierung verwandt,

"zwar mag den Kreisen unter diesem Gesichtspunkt eine 'Ausgleichs- und Ergänzungsfunktion' im Hinblick auf weniger leistungsstarke kreisangehörige Gemeinden zukommen"

BVerfGE 79, 127 (152)

doch läßt sich hieraus nicht der Schluß ziehen, die gesetzliche Zuweisung einer solchen Aufgabe an die Landkreise verstoße gegen Art. 28 Abs. 2 GG. Das Bundesverfassungsgericht hat im Rastede-Urteil zu diesem Teilaspekt des Verhältnisses von Landkreisen und kreisangehörigen Gemeinden überhaupt nicht Stellung genommen, sondern nur eine grundsätzliche Klärung darüber herbeigeführt, daß die Selbstverwaltungsgarantie der Gemeinden auch gegenüber den Kreisen Geltung habe.

BVerfGE 79, 127 Ls. 3a)

Angesichts dieser - im Vergleich zur Rastede-Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwGE 67, 321) - "gemeindefreundlichen" Tendenz mag es angezeigt sein, die Kreisaufgaben im Einzelfall einer Überprüfung zur unterziehen.

Hierzu eingehend Schoch, VerwArch 81 (1990), S. 47 ff.; Loschelder, der Landkreis 1989, S. 381; Frers, DVBl. 1989, S. 453

Die Rastede Entscheidung würde in ihrer Tragweite jedoch deutlich überspannt, leitete man aus ihr grundsätzliche Bedenken gegen die Ausgleichsfunktion der Kreise ab. Die ausdrückliche Zuweisung der Ausgleichsfunktion an die Kreise durch § 2 Abs. 1 Satz 2 NLO genügt überdies dem Erfordernis der gesetzlichen Bestimmung der Kreisaufgaben.

Vgl. Ipsen, Niedersächsisches Kommunalrecht (1989), S. 292 m.w.N.; zur Rechtslage in NRW: Beckmann, DVBl. 1990, S. 1196 f.

3.9.2.3.2 Finanzhilfen als Teil der Ausgleichsfunktion der Landkreise

Bei aller grundsätzlichen Anerkennung der Ausgleichsfunktion der Landkreise sind ihre Grenzen im einzelnen ungeklärt. Insbesondere ist umstritten, ob und in welchem Umfang die Landkreise finanzielle Ausgleichsleistungen an die kreisangehörigen Gemeinden erbringen dürfen. Die Vielzahl der hierzu vorgetragenen Gesichtspunkte kann an dieser Stelle nicht im einzelnen nachgezeichnet werden; insoweit ist auf die eingehende Darstellung bei *Günther*

Probleme des Kreisfinanzsystems (1980), S. 148 ff.

zu verweisen.

An *rechtlich* beachtlichen Gesichtspunkten ist vor allem vorgetragen worden, daß es an einer speziellen Ermächtigung der Kreise zur Durchführung eines innerkreislichen Finanzausgleichs fehle.

Vgl. die Nachweise bei Günther, Probleme des Kreisfinanzsystems (1980), S. 149

Inwieweit dieses Bedenken in Bundesländern Gewicht hat, deren Kreisordnungen keine entsprechende Bestimmung ausweisen, mag dahinstehen.

Bejahend auch für diese Länder: Friauf/Wendt, Rechtsfragen der Kreisumlage (1980), S. 35 f.

Wenn es demgegenüber in § 2 Abs. 1 Satz 2 NLO heißt, die Landkreise "vermitteln einen angemessenen Ausgleich der gemeindlichen Lasten", so sind hiermit ersichtlich auch finanzielle Leistungen gemeint.

Zutreffend heißt es deshalb bei *Günther*:

"Die Kompetenz der Landkreise zur Wahrnehmung der Ausgleichsaufgabe ist in den Landkreisordnungen der Länder Baden-Württemberg, Hessen, Niedersachsen und Rheinland-Pfalz ausdrücklich angesprochen. In diesen Ländern sind die Kreise verpflichtet, ihre Gemeinden zu "fördern" und "zum Ausgleich der gemeindlichen Lasten" beizutragen. Diese gesetzlichen Bestimmungen berechtigen die Kreise nicht nur zur Beratung und organisatorischen Unterstützung, sondern auch zur Förderung ihrer Gemeinden durch finanzielle Maßnahmen, da sie ganz allgemein die Pflicht

zur Durchführung von Förderungsmaßnahmen begründen und finanzielle Hilfen nicht ausschließen."

HkWP Bd. VI (1985), S. 372

Diesem Verständnis der Ausgleichsfunktion der Landkreise ist allerdings entgegengehalten worden, daß die *Finanzausgleichsgesetze* der Länder den Sachbereich des Finanzausgleichs abschließend regelten und daneben ein besonderer "innerkreislicher" Finanzausgleich nicht statthaft sei.

Vgl. nur die Nachweise bei Günther, *Probleme des Kreisfinanzsystems* (1980), S. 151 Anm. 178 ff.; neuestens Wimmer, *Administrative und finanzielle Unterstützung kreisangehöriger Gemeinden und Verbandsgemeinden durch die Landkreise in Rheinland-Pfalz* (1990), S. 36

Auch dieser Auffassung kann in ihrer Verallgemeinerung nicht gefolgt werden. Die *Finanzausgleichsgesetze* regeln in erster Linie die unterschiedlichen Finanzzuweisungen des *Staates* an Gemeinden und Kreise. Bestimmungen über Finanzzuweisungen der Landkreise an Gemeinden fehlen durchweg.

Vgl. Günther, *Probleme des Kreisfinanzsystems* (1980), S. 156; Friauf/Wendt, *Rechtsfragen der Kreisumlage* (1980), S. 36

Da überdies im Bereich des Schulwesens besondere Bestimmungen über die Lastentragung bestehen (§§ 98, 99 NSchG), läßt sich aus dem FAG nicht ableiten, daß dort

nicht geregelte Leistungen der Kreise an die kreisangehörigen Gemeinden schlechthin unzulässig seien.

So im Ergebnis auch Günther, Probleme des Kreisfinanzsystems (1980), S. 154 ff.; ders., in: HkWP Bd. VI (1985), S. 372); Friauf/Wendt, Rechtsfragen der Kreisumlage (1980), S. 35 f. jeweils m.w.N.

Als Ergebnis kann festgehalten werden, daß Finanzhilfen des Kreises an kreisangehörige Gemeinden grundsätzlich von der Ausgleichsfunktion des Landkreises (§ 2 Abs. 1 Satz 2 NLO) gedeckt sind und gegen die Ausgleichsfunktion als solche keine verfassungsrechtlichen Bedenken bestehen. Fraglich ist deshalb allein, wo die Grenzen der Ausgleichsfunktion der Landkreise zu ziehen sind.

3.9.2.3.3 Rechtliche Grenzen des innerkreislichen Finanzausgleichs

Eindeutig lassen sich nur die äußeren Grenzen des innerkreislichen Finanzausgleichs bestimmen. Unterließe der Kreis jegliche Finanzhilfe für kreisangehörige Gemeinden, so würde er die ihm gem. § 2 Abs. 1 Satz 2 NLO obliegende Ausgleichsaufgabe verfehlen; eine solche Unterlassung wäre rechtswidrig. Rechtlich unzulässig wäre auf der anderen Seite die vollständige Nivellierung der Finanzkraft aller kreisangehörigen Gemeinden. Die Umlagegrundlagen nach § 24 FAG lassen erkennen, daß eine Nivellierung der Finanzkraft der Gemeinden mit dem Institut der Kreisumlage nicht verbunden sein sollte. Günther führt zutreffend aus, daß wenn eine solche Nivellierung durch den Landesgesetzgeber nicht gewollt sei,

sie auch nicht durch Gewährung von Finanzzuweisungen der Landkreise herbeigeführt werden dürfe.

Hierzu und zum vorigen vgl. Günther, Probleme des Kreisfinanzsystems (1980), S. 168

Die Grenze rechtlicher Unzulässigkeit von Finanzhilfen der Kreise verläuft zwischen diesen Markierungspunkten und muß jeweils im Einzelfall bestimmt werden. Die in der älteren Literatur vertretene Auffassung, der Landkreis unterläge bei der Gewährung von Zuweisungen keinen wesentlichen Beschränkungen,

Nachweise bei Günther, Probleme des Kreisfinanzsystems (1980), S. 162 Fn. 224

dürfte in dieser Form heute nicht mehr vertretbar sein. Der zunehmend ins Bewußtsein getretene Wirkungszusammenhang zwischen Ausgabeverhalten der Landkreise und Belastung der kreisangehörigen Gemeinden zieht auch der Gewährung von Finanzhilfen engere Grenzen, als dies in der früher vertretenen Auffassung zum Ausdruck gelangte.

Die Konnexität zwischen dem durch die Kreisaufgaben begründeten *Finanzbedarf* des Landkreises und der *Höhe* der Kreisumlagesätze, wie sie inzwischen in der Rechtsprechung anerkannt ist,

vgl. grundlegend OVG Lüneburg, Urteil v. 15.2.1986 - 2 OVG A 98/82 -, DVBl. 1986, 1063 (1064)

weist auch den Weg zu einer rechtlichen Eingrenzung von Finanzhilfen der Landkreise. Da die Finanzhilfen Ausprägungen eines innerverbandlichen *Finanzausgleichs* sind, lassen sich aus dem Ausgleichscharakter zugleich ihre rechtlichen Grenzen ableiten. Ebenso wie die von den kreisangehörigen Gemeinden dem Landkreis in Gestalt der Kreisumlage zu erbringenden Leistungen einen entsprechenden *Bedarf* des Landkreises voraussetzen (§ 24 Abs. 1 FAG), setzen Ausgleichsleistungen des Landkreises an kreisangehörige Gemeinden einen entsprechenden Bedarf voraus. Das Obergerverwaltungsgericht Lüneburg hat in seiner Grundsatzentscheidung zur Höhe des Kreisumlagesatzes insofern den "Bedarf" zu Recht als Schlüsselbegriff des Finanzausgleichs bezeichnet.

OVG Lüneburg, DVBl. 1986, 1064

Die Gewährung von Finanzhilfen des Kreises ist im Rahmen seiner Ausgleichsaufgabe folglich darauf beschränkt, einen entsprechenden *Bedarf* der kreisangehörigen Gemeinden zu decken. Bei der Prüfung, worauf sich ein solcher Bedarf gründen kann, ist zu berücksichtigen, daß die in § 2 Abs. 1 Satz 2 NLO niedergelegten Aufgaben der Landkreise in innerem Zusammenhang stehen.

Vgl. hierzu Ipsen, Niedersächsisches Kommunalrecht (1989), S. 293

Ebenso wie die *Ergänzungsfunktion* voraussetzt, daß eine Aufgabe die "Verwaltungs- oder Finanzkraft der kreisangehörigen Gemeinde übersteigt", kann es sich auch bei der *Ausgleichsfunktion* nur darum handeln, finanzschwache

Gemeinden bei der Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben zu unterstützen.

Günther führt zutreffend aus:

"Die Kreise sind mithin bei der Vergabe von ausgleichenden Finanzhilfen darauf beschränkt, diese ausschließlich an finanzschwache Gemeinden zu gewähren, die hinter dem im jeweiligen Kreis vorhandenen durchschnittlichen Grund- oder Mindeststandard an öffentlichen Leistungen deutlich zurückbleiben."

Auch die Rechtsprechung hat wiederholt die Ausgleichsfunktion der Landkreise durch die Hilfe für "leistungsschwache" kreisangehörige Gemeinden" gekennzeichnet.

Vgl. BVerwG, DVBl. 1958, 616 (618); BVerwGE 10, 224 (227 f.); vgl. auch OVG Münster, DVBl. 1966, 342 (344 f.)

Die rechtlichen Grenzen innerkreislicher Finanzhilfen im Rahmen der Ausgleichsfunktion nach § 2 Abs. 1 Satz 2 NLO lassen sich folglich dahin präzisieren, daß sie einen entsprechenden Finanzbedarf der Gemeinde voraussetzen und sich dieser nur daraus ergeben kann, daß die betreffende Gemeinde aufgrund ihrer mangelnden Finanzkraft das durchschnittliche Kreisniveau in der Erfüllung öffentlicher Aufgaben nicht erreicht.

Angesichts der aus § 2 Abs. 1 NLO folgenden rechtlichen Grenzen für kreisinterne Finanzhilfen ergeben sich nachhaltige Zweifel daran, ob sich der Landkreis Hildesheim mit dem in § 5 EKV vereinbarten "innerkreislichen Fi-

nanzausgleichs" noch im Rahmen seiner Ausgleichsfunktion bewegt hat. Es ging den Vertragspartnern ersichtlich nicht darum, einen unter dem Kreisdurchschnitt zurückbleibenden Bedarf zu decken, sondern - wie es in der Präambel zum Einkreisungsvertrag in wörtlicher Übereinstimmung mit den Vorschlägen der Sachverständigenkommission heißt - "die Finanz- und Investitionskraft beider Partner ungeschmälert zu erhalten und zu stärken". Die Vereinbarung dient damit offenkundig nicht dem Ziel, Defizite der hier genannten Art auszugleichen, sondern soll die von der Stadt Hildesheim als kreisfreie Stadt erreichte Finanz- und Investitionskraft - mit anderen Worten: den finanziellen *status quo ante* - bewahren.

Obwohl es sich hierbei um ein *rechtspolitisch* legitimes Ziel handelt - wie sich nicht zuletzt aus den eindringlichen Empfehlungen der Sachverständigenkommission ergibt -, hält sich der in §§ 5, 6 EKV vereinbarte innerkreisliche Finanzausgleich nicht mehr im Rahmen der dem Landkreis durch § 2 Abs. 1 Satz 2 NLO zugewiesenen Ausgleichsaufgabe.

- 3.9.2.4 **Finanzhilfen als Ausdruck der Förderungsfunktion des Landkreises**
- 3.9.2.4.1 **Eigenständigkeit der Förderungsaufgabe nach § 2 Abs. 1 Satz 2 (1. Alt.) NLO**

Während Finanzhilfen an kreisangehörige Gemeinden im Rahmen der Ausgleichsfunktion des Kreises einen Bedarf voraussetzen, der sich aus der unterdurchschnittlichen

Finanzkraft der Gemeinde ergibt, werden nach verbreiteter Praxis Zuweisungen auch an finanzstarke Gemeinden geleistet, die von der Ausgleichsaufgabe nicht gedeckt sind. In der Sache handelt es sich um Zuweisungen an kreisangehörige Gemeinden, die einen besonderen Finanzbedarf decken sollen, der aus Einrichtungen resultiert, die entweder überörtlichen Charakter haben - insbesondere zentralörtliche Einrichtungen - oder doch bewirken, daß die kreisangehörige Gemeinde von entsprechenden Einrichtungen des Kreises keinen Nutzen zieht. Zielrichtung derartiger Zuweisungen ist es, eine Auszehrung der Finanzkraft finanzstarker Gemeinden zu verhindern, die sich aufgrund der besonderen Belastungen mit öffentlichen Einrichtungen ergeben könnte.

Vgl. Günther, Probleme des Kreisfinanzsystems (1980), S. 164 f.

Im Schrifttum werden diese Zuweisungen vorwiegend der "Ergänzungsfunktion" der Landkreise zugeordnet.

Vgl. nur Wolff/Bachof/Stober, VerwR II (5. Aufl. 1987), S. 35; Pagenkopf, Kommunalrecht, Bd. 1 (2. Aufl. 1975), S. 290 f.; Schnapp, Zuständigkeitsverteilung zwischen Kreis und kreisangehörigen Gemeinden (1973), S. 9; Tiedeken, in: Festschrift von Unruh (1983), S. 346 f.; Günther, Probleme des Kreisfinanzsystems (1980), S. 165

Für Niedersachsen erscheint diese begriffliche Einordnung zweifelhaft, weil die "Ergänzungsfunktion" nach § 2 Abs. 1 Satz 1 NLO örtliche Aufgaben betrifft, "deren zweckmäßige Erfüllung die Verwaltungs- oder Finanzkraft der kreisangehörigen Gemeinden übersteigt." Die so um-

rissene Ergänzungsfunktion ist angesichts der neuesten Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nicht unproblematisch, weil die "Verwaltungskraft" gerade kein Kriterium sein soll, das die Zuweisung einer an sich örtlichen Aufgabe an den Kreis rechtfertigt.

So BVerfGE 79, 127 (152)

Die Frage wie weit in diesem Sinne "ergänzende" Aufgaben der Landkreise nach dem Rastede-Urteil noch Bestand haben können, kann indes dahingestellt bleiben. Im vorliegenden Zusammenhang geht es nicht um die Trägerschaft des Landkreises für örtliche Einrichtungen, sondern ausschließlich um Finanzausweisungen an kreisangehörige Gemeinden. Derartige Finanzausweisungen sind nach der Systematik des § 2 Abs. 1 NLO der Ausgleichs- oder *Förderungsfunktion* zuzuweisen. Wenn im Schrifttum gleichwohl vorwiegend von einer "Ergänzungsfunktion" oder "ergänzenden Aufgaben" die Rede ist,

vgl. die eben genannten Autoren, a.a.O.

so mag dies auf die im Vergleich zu § 2 Abs. 1 NLO weniger systematische Fassung des § 2 LKrO NW zurückzuführen sein, an der man sich vorwiegend orientiert. Trotz terminologischer Unterschiede besteht im Grundsatz Einigkeit darüber, daß es neben den ausgleichenden Finanzhilfen auch solche gibt, die Ausdruck der Förderungsfunk-

tion (oder auch "Ergänzungsfunktion")

gelegentlich ist auch von "einrichtungsfördernden" Kreisfinanzhilfen die Rede: vgl. Günther, Probleme des Kreisfinanzsystems (1980), S. 167; vgl. auch Schmidt-Jortzig, Kommunalrecht (1982), Rdnr. 592

oder auch "Ergänzungsfunktion" der Landkreise sind.

Im folgenden ist deshalb davon auszugehen, daß den Landkreisen nach § 2 Abs. 1 Satz 2 NLO eine besondere Förderungsaufgabe zugewiesen ist,

vgl. Ipsen, Niedersächsisches Kommunalrecht (1989), S. 293

die sich auch zugunsten kreisangehöriger Gemeinden auswirken kann, die keine Defizite in der Finanzkraft aufweisen.

Nicht überzeugend erscheint es, die Förderungsaufgabe von vornherein auf solche Maßnahmen zu beschränken, die *sämtliche* kreisangehörigen Gemeinden fördern.

So Engel/Fey, Niedersächsische Landkreisordnung - Kommentar (1990), § 2 Rdnr. 16

Ersichtlich wird hier eine den Wortlaut des § 2 Abs. 1 Satz 2 NLO überanstrengende ("die" Gemeinden = *sämtliche* Gemeinden) Auslegung vorgenommen. Förderungsmaßnahmen sind demgegenüber so vielgestaltig und verschiedenartig, daß sie im Regelfall nicht allen kreisangehörigen Ge-

meinden gleichmäßig zuteil werden können. Die den Landkreisen nach § 2 Abs. 1 Satz 2 NLO zugewiesene Förderungsaufgabe schließt deshalb grundsätzlich die Gewährung von Finanzhilfen an einzelne, finanzstarke kreisangehörige Gemeinden ein.

3.9.2.4.2 Förderungsbedarf der Stadt Hildesheim

Finanzhilfen des Kreises an kreisangehörige Gemeinden setzen einen entsprechenden *Bedarf* bei der Empfängergermeinde voraus. Bestünde ein solcher Finanzbedarf nicht, würde der Landkreis zum einen gegen den Haushaltsgrundsatz der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit (§ 82 Abs. 2 NGO i.V.m. § 65 NLO) verstoßen, zum anderen aber könnte er im Umfang der gewährten Finanzhilfen seinerseits keinen Bedarf im Sinne des § 24 FAG gegenüber den übrigen kreisangehörigen Gemeinden geltend machen. Im vorliegenden Zusammenhang erweist sich der Bedarfsbegriff insofern als Schlüssel zur Finanzausgleichsproblematik, als er das tatbestandliche Gegenstück zur Förderungsaufgabe des Kreises darstellt. Die hier zu untersuchende Frage, ob die zwischen Landkreis und Stadt Hildesheim vereinbarten Finanzhilfen von der Förderungsfunktion nach § 2 Abs. 1 NLO gedeckt sind, läßt sich deshalb erst beantworten, wenn der *Bedarf* der Stadt Hildesheim näher untersucht worden ist.

3.9.2.4.3 Erhaltung der Finanz- und Investitionskraft als "Bedarf"?

In der Präambel des Einkreisungsvertrags wird es als Ziel des innerkreislichen Finanzausgleichs bezeichnet, "die Finanz- und Investitionskraft beider Partner ungeschmälert zu erhalten und zu stärken". Damit ist im Grundsatz auch der auf Seiten der Stadt Hildesheim bestehende Bedarf umschrieben: Die nach § 5 Satz 1 EKV vereinbarten Finanzhilfen dienen der Erhaltung der Finanz- und Investitionskraft. Da ein solcher Bedarf vermutlich von jeder kreisangehörigen Gemeinde geltend gemacht werden könnte, muß im Falle Hildesheims hinzugefügt werden, daß aufgrund der Einkreisung eine Verringerung der Finanz- und Investitionskraft drohte, wie sie im allgemeinen von der Sachverständigenkommission festgestellt und als unerwünscht bezeichnet wurde.

Vgl. oben S. 5

Der aufgrund dieser Zielsetzung vorausgesetzte Bedarf der Stadt Hildesheim wird im Einkreisungsvertrag jedoch nicht positiv - etwa durch einen Betrag -, sondern negativ bestimmt: Er umfaßt die Kreisumlage nach Abzug der in §§ 5 Abs. 1 Satz 1, 6 EKV bezeichneten Rechnungsposten. Aus diesem Grund kann der Bedarf der Stadt Hildesheim - als Voraussetzung für entsprechende Finanzhilfen des Kreises - erst beurteilt werden, wenn die nach §§ 5 Abs. 1 Satz 1, 6 EKV abzuziehenden Beträge im einzelnen untersucht worden sind.

3.9.2.4.2.1 Sozialhilfe (§ 5 Satz 1 Ziff. 1 EKV)

Die Heranziehung der Stadt Hildesheim zur Durchführung von Aufgaben nach dem BSHG (§ 96 Abs. 1 BSHG i.V.m. § 4 AG BSHG), zu der sich der Landkreis in § 9 Abs. 1 EKV verpflichtet hatte, hatte die gesetzliche Folge, daß der Stadt die hieraus entstehenden Aufwendungen - mit Ausnahme der Verwaltungskosten - durch den Landkreis zu erstatten waren (§ 25 Abs. 1 FAG). Demgegenüber sieht § 5 Abs. 1 EKV vor, daß von der an die Stadt zurückfließenden Kreisumlage die "für die Stadt vom Landkreis jährlich erbrachten Aufwendungen" u.a. auf dem Gebiet der Sozialhilfe (Nr. 1) abzuziehen seien. Diese vertragliche Vereinbarung hat mithin zur Folge, daß die Stadt Hildesheim (auch) in dem Umfang zur Kreisumlage herangezogen wird, in dem der Landkreis ihr Aufwendungen für die Sozialhilfe erstattet. In § 4 Abs. 1 des Vertrages "über die Heranziehung der Stadt Hildesheim zur Durchführung von Aufgaben der Sozialhilfe" vom 12. Dezember 1986 ist demgemäß bestimmt, daß die von der Stadt Hildesheim für den örtlichen Träger der Sozialhilfe erbrachten Aufwendungen vom Landkreis erstattet und im Rahmen des § 5 EKV abgerechnet werden. Eine Erstattung von Personal- und Verwaltungskosten durch den Landkreis finde darüber hinaus nicht statt.

Der Gehalt der in § 5 Abs. 1 EKV und § 4 Abs. 1 des Vertrages vom 9. Dezember 1986 getroffenen Regelung erschließt sich nur, wenn die Stadt Hildesheim als kreisfrei fingiert wird. In diesem Falle nämlich müßte die Stadt Hildesheim die Aufwendungen des örtlichen Trägers der Sozialhilfe selbst tragen, würde jedoch nicht zur Kreisumlage herangezogen werden. Eine Heranziehung zur Kreisumlage (bzw. ein Abzug von dem Rückflußbetrag) in

der Höhe, in der Aufwendungen gem. § 25 FAG vom Landkreis zu erstatten wären, stellt die Stadt Hildesheim so, als würde sie die Aufwendungen wie ein örtlicher Träger der Sozialhilfe - mithin als kreisfreie Stadt - selbst tragen.

Auch die weiteren Bestimmungen über die Kostentragung im Vertrag vom 9. Dezember 1986 folgen der hier aufgezeigten Linie. In § 3 des Vertrags werden die Bestimmungen über die Kostenerstattung (§§ 103 ff. BSHG) und über die örtliche Zuständigkeit (§§ 97 f. BSHG) zwischen dem Landkreis und der Stadt Hildesheim für anwendbar erklärt. Bei §§ 103 ff. BSHG handelt es sich um Bestimmungen, die die Kostenerstattung zwischen verschiedenen (örtlichen) Trägern der Sozialhilfe regeln. Im Verhältnis zwischen einem Landkreis und einer gem. § 4 AG BSHG herangezogenen Gemeinde kommt eine Anwendung dieser Bestimmungen von vornherein nicht in Betracht, da der Landkreis im Verhältnis zur herangezogenen Gemeinde die Aufwendungen ohnehin gem. § 25 FAG zu tragen hat. Die Stadt Hildesheim würde demgegenüber aufgrund des in § 5 Abs. 1 EKV vereinbarten Abrechnungsmodus genau mit dem Betrag belastet werden, der nach § 25 Abs. 2 FAG vom Landkreis erstattet würde; eine Kostenerstattung gem. §§ 103 ff. BSHG fände im Verhältnis zwischen Stadt und Landkreis nicht statt. Die Fiktion der Kreisfreiheit wird also erst dadurch erreicht, daß die für örtliche Träger der Sozialhilfe untereinander bestimmten Vorschriften der §§ 103 ff. BSHG im Verhältnis zwischen Stadt und Landkreis für anwendbar erklärt werden.

Entsprechendes gilt für § 4 Abs. 2 und 3 des Vertrages vom 9. Dezember 1986, wonach Ausgleichsleistungen nach § 6 b AG BSHG und andere Erstattungsbeträge, die der

Landkreis vom Land erhält, anteilig an die Stadt weiterzuleiten sind. Die Sozialhilfeausgleichsleistungen nach § 6 b AG BSHG werden vom Land gewährt, weil § 3 Abs. 2 AG BSHG die sachliche Zuständigkeit der *örtlichen Träger* auch in einigen Fällen anordnet, in denen nach § 100 BSHG die Zuständigkeit der *überörtlichen Träger* gegeben ist. Da aber die Stadt Hildesheim die bei Ausführung des BSHG entstehenden Kosten wie ein örtlicher Träger der Sozialhilfe zu tragen hat, müssen der Stadt konsequenterweise auch die Ausgleichsleistungen des Landes zufließen.

Mit der Einkreisung der Stadt Hildesheim ging auch die Aufgabe des örtlichen Trägers der Kriegsofferfürsorge auf den Landkreis über. Nach § 1 des Gesetzes zur Vereinheitlichung der Landessozialverwaltung in Niedersachsen vom 20. Februar 1974 (Nds. GVBl. S. 110), das am 1. März 1974 in Kraft trat, sind örtliche Träger der Kriegsofferfürsorge die kreisfreien Städte und die Landkreise (Abs. 1), die diese Aufgaben im *eigenen Wirkungsbereich* erfüllen (Abs. 2). Auch vor dem Inkrafttreten des Gesetzes waren örtliche Träger der Kriegsofferfürsorge die Landkreise und kreisfreien Städte gewesen.

Vgl. RdErl. d. Nds. SozM v. 18.6.1963
- II-430000/3b-GültL 42/112 -, Nds. MBl.
1963, S. 506

Da die Kriegsbeschädigten- und Kriegshinterbliebenenfürsorge mit der Einkreisung der Stadt Hildesheim auf den Landkreis übergang, trat insoweit eine Aufgabenentlastung ein, die eine finanzielle Heranziehung "insoweit" rechtfertigte. Die Kb- und Kh-Fürsorge ist mit

Ausnahme der Haushaltsjahre 1975-1978

vgl. oben S. 28

in den innerkreislichen Finanzausgleich eingestellt und von der an die Stadt zurückfließenden Kreisumlage abgezogen worden.

3.9.2.4.3.2 Krankenhausumlage (§ 5 Abs. 1 Nr. 2 EKV)

Nach § 2 Abs. 1 des Niedersächsischen Gesetzes zum Bundesgesetz zur wirtschaftlichen Sicherung der Krankenhäuser und zur Regelung der Krankenhauspflegesätze (Nds. KHG) vom 12. Juli 1973 (Nds. GVBl. S. 231) sind die nach dem Bundesgesetz aufzubringenden Finanzmittel, soweit der Bund sie nicht trägt, je zur Hälfte vom Land und den kommunalen Gebietskörperschaften gem. § 1 - nämlich von den Landkreisen und kreisfreien Städten - zu tragen. Nach § 2 Abs. 2 Nds. KHG werden die von den Landkreisen und kreisfreien Städten aufzubringenden Mittel durch eine Umlage je zur Hälfte nach der Einwohnerzahl und der Umlagekraftmeßzahl erhoben. Die Umlagekraftmeßzahl ist bei den Landkreisen die Summe der Umlagegrundlagen für die Kreisumlage, bei den kreisfreien Städten die Summe der Steuerkraftmeßzahlen und der Schlüsselzuweisungen.

Die vom Landkreis Hildesheim gem. § 2 Abs. 3 Nds. KHG aufzubringende Krankenhausumlage bemaß sich nach Einkreisung der Stadt Hildesheim nach der nunmehr erreich-

ten Einwohnerzahl des Landkreises und der unter Ein-
schluß Hildesheims errechneten Umlagekraftmeßzahl.

Als kreisfreie Stadt wäre (war) Hildesheim selbst zur
Krankenhausumlage herangezogen worden. Die in Satz 3 c
Präambel umrissene Zielvorstellung des Einkreisungsver-
trags war es, die Stadt nur in dem Maße zu belasten, e
sie entlastet wurde. Der diese Zielvorstellung umset-
zende § 5 Satz 1 sieht deshalb folgerichtig vor, daß d
auf Hildesheim entfallende Teil der Krankenhausumlage
von der Kreisumlage angezogen wird, also dem Landkreis
verbleibt. Im Umfang der vom Landkreis für die Stadt
Hildesheim erbrachten Aufwendungen nach § 2 Nds. KHG
nämlich ist die Stadt Hildesheim - im Vergleich zu ihrer
Status als kreisfreie Stadt - entlastet worden, so daß
eine Belastung nach dem Vertrag statthaft war.

3.9.2.4.3.3 Zuschuß für das Staatliche Gesundheitsamt (§ 5 Abs. 1 Nr. 3 EKV)

Vor der Kommunalisierung der Gesundheitsämter (§ 1 des
Art. V des 8. Gesetzes zur Verwaltungs- und Gebietsre-
form vom 28. Juni 1977 [Nds. GVBl. S. 233]) waren Land-
kreise und kreisfreie Städte verpflichtet, je Einwohner
einen bestimmten Beitrag an das Land zu zahlen. Zum
Zeitpunkt des Abschlusses der Vereinbarung richtet
die Beitragspflicht nach § 21 Abs. 3 FAG i.d.F. v
September 1973 (Nds. GVBl. S. 309) und betrug für
kreisfreie Städte 0,75 Deutsche Mark, für Landkreise
Deutsche Mark je Einwohner.

Mit der Einkreisung entstand nach § 21 Abs. 3 FAG für den Landkreis Hildesheim die Verpflichtung, den Beitrag auch für die Einwohner Hildesheims zu zahlen, während die Stadt Hildesheim aufgrund ihres neuen Status als kreisangehörige Gemeinde von der Beitragspflicht befreit war. Nach dem in der Präambel vorgegebenen Grundsatz der Wechselbeziehung von Be- und Entlastung mußte der Beitrag für das staatliche Gesundheitswesen folgerichtig von der Kreisumlage abgezogen werden.

3.9.2.4.3.4 Berufsbildendes Schulwesen (§ 5 Abs. 1 Nr. 4 EKV)

Die Berücksichtigung der Kosten für das berufsbildende Schulwesen aufgrund des § 5 Abs. 1 Nr. 4 EKV und der Vereinbarung über das Schulwesen vom 10. März 1975

vgl. oben S. 39 ff.

folgt ebenfalls aus dem Grundsatz der Wechselbeziehung von Be- und Entlastung. Als kreisfreie Stadt war Hildesheim Träger auch des berufsbildenden Schulwesens, infolge der Einkreisung und des in § 3 Abs. 2 EKV vereinbarten Übergangs der Trägerschaft des berufsbildenden Schulwesens auf den Kreis von dieser Aufgabe entlastet. Im Umfang der Entlastung war insofern eine Belastung angezeigt, die sich nach § 5 der Vereinbarung vom 10. März 1975 nach dem Verhältnis der Einwohner in der Stadt und dem übrigen Landkreis bemaß.

Vgl. oben S. 40

3.9.2.4.2.5 Interessenquote (§ 6 EKV)

Die in § 6 EKV vereinbarte Interessenquote in Höhe von 12 % der Kreisumlage geht in der Größenordnung auf den Vorschlag der Sachverständigenkommission zurück

Vgl. oben S. 6 f.

und soll dem Umstand Rechnung tragen, daß Hildesheim als kreisangehörige Gemeinde an der Gestaltung des Kreisgebietes mitwirken kann bzw. Planungs- und Entwicklungsaufgaben des Kreises auch im Stadtinteresse erfüllt werden.

3.9.2.4.4 Zusammenfassende Bewertung des innerkreislichen Finanzausgleichs

Die in § 5 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 - 4 genannten Aufwendungen des Landkreises für die Stadt Hildesheim haben gemeinsam, daß die Stadt Hildesheim sie als kreisfreie Stadt selbst tragen mußte. Abgesehen von der Interessenquote haben sich aufgrund des Einkreisungsvertrags die Be- und Entlastungen der Stadt Hildesheim die Waage gehalten; mit anderen Worten ist durch den Mechanismus des innerkreislichen Finanzausgleichs der finanzielle *status quo ante* für die Stadt Hildesheim erhalten worden. Der finanzielle Sonderstatus der Stadt Hildesheim ergibt sich also daraus, daß ihr Status als kreisfreie Stadt die Grundlage für ein System wechselbezüglicher Be- und Entlastungen bildete. Mit Ausnahme wiederum der

Interessenquote, die ihre eigene Begründung fand, sollte Hildesheim auch nach der Einkreisung finanziell wie eine kreisfreie Stadt gestellt sein. Auf eine Kurzformel gebracht bewirkt der innerkreisliche Finanzausgleich nach §§ 5, 6 EKV die *Fiktion* der Kreisfreiheit.

Der so zu kennzeichnende Sonderstatus der Stadt Hildesheim entspricht in der Zielrichtung den Vorstellungen der Sachverständigenkommission, die allerdings keinen innerkreislichen Finanzausgleich, sondern eine gesetzliche Reduzierung der Kreisumlagepflicht auf eine Interessenquote empfahl.

Vgl. oben S. 6

Mangels derartiger spezieller Rechtsvorschriften ist nunmehr zu prüfen, ob der innerkreisliche Finanzausgleich in der hier charakterisierten Form von der Förderungsfunktion des Landkreises gem. § 2 Abs. 1 Satz 2 NLO gedeckt ist.

3.9.2.4.5 Grenzen der Förderungsaufgabe

Angesichts der im Schrifttum zu verzeichnenden Tendenz, die Förderungsfunktion zu vernachlässigen, finden sich im Schrifttum keine ausgeprägten "Meinungen" zu ihren immanenten Grenzen. Förderungs- und Ausgleichsfunktion der Landkreise liegen allerdings - nicht nur im Gesetzestext - so nahe beieinander, daß es angezeigt ist, an die zur Ausgleichsfunktion entwickelten Grundsätze anzu-

knüpfen und diese behutsam auf die Förderungsfunktion zu übertragen.

In der Literatur wird zwischen der Ausgleichsfunktion im engeren und im weiteren Sinne unterschieden. Während die *Kreisumlage* der Ausgleichsfunktion im weiteren Sinne zugerechnet wird, stellen *Finanzhilfen* des Kreises an finanzschwache Gemeinden Instrumente der Ausgleichsfunktion im engeren Sinne dar.

Vgl. Günther, Probleme des Kreisfinanzsystems (1980), S. 99

Die Ausgleichsfunktion *im weiteren Sinne* ist durch § 24 FAG abstrakt-generell geregelt, während die Ausgleichsfunktion im engeren Sinne gesetzlich benannt, aber nicht im einzelnen geregelt ist. Ein unterschiedlicher Status von Gemeinden, der *generell* einen besonderen Finanzbedarf erfordert und insofern unabhängig vom konkreten Bedarf auch *abstrakter* Regelung zugänglich ist, wäre dem Ausgleich im weiteren Sinne zuzurechnen und damit Gegenstand gesetzgeberischer Entscheidung. Ein *konkreter* Bedarf von Gemeinden ist demgegenüber allenfalls im Hinblick auf einzelne Anspruchsvoraussetzungen, nicht aber durch generelle Merkmale des Anspruchsberechtigten regelbar. Mit anderen Worten könnte gesetzlich nicht bestimmt werden, daß eine Gemeinde mit einem bestimmten Status einen *konkreten* Finanzbedarf hat.

Überträgt man diese Grundsätze auf die *Förderung* von Gemeinden, so läßt sich auch hier Förderung im weiteren Sinne und eine solche im engeren Sinne unterscheiden. Im weiteren Sinne werden die Gemeinden durch alle im FAG

geregelten Finanzzuweisungen gefördert. Auf der Ebene des Finanzausgleichsgesetzes werden abstrakt-generelle Merkmale der Empfängergemeinden geregelt und insofern ein abstrakter Bedarf berücksichtigt. Zu den abstrakt-generellen Merkmalen ist der Bevölkerungsansatz nach §§ 5, 10 FAG ebenso zu rechnen wie der Straßenansatz (§ 17 FAG) oder der Gemeindestatus bei Festlegung der unterschiedlichen Anteile an den Zuweisungen für Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises (§ 19 FAG).

Die Förderung im engeren Sinne setzt demgegenüber einen *konkreten* Finanzbedarf voraus und ist - wie das Beispiel des § 20 FAG zeigt - im Grunde nur hinsichtlich der Anspruchsvoraussetzungen, nämlich des Bedarfs, gesetzlich positivierbar. Mit anderen Worten könnte gesetzlich nicht geregelt werden, daß Gemeinden mit generell-abstrakt bezeichneten Merkmalen jeweils einen konkreten Bedarf nach Förderung haben.

Der in der Präambel des Einkreisungsvertrags vorausgesetzte Bedarf der Stadt Hildesheim ist der Förderungsfunktion im weiteren Sinne zuzurechnen. Er folgt aus dem Umstand, daß Hildesheim seinen Status als kreisfreie Stadt verloren hat, gleichzeitig aber das Postulat aufgestellt worden ist, seine "Finanz- und Investitionskraft ... ungeschmälert zu erhalten". Der Verlust der Kreisfreiheit ist insofern ein abstraktes (und generalisierbares) Merkmal, das auch nur einen *abstrakten* Bedarf auslösen kann, denn dieser beschränkt sich weder auf einzelne Aufgaben oder Einrichtungen noch auf ein bestimmtes Haushaltsjahr.

Zieht man also die Parallele zur Ausgleichsfunktion ein Stück weiter, so erschöpft sich auch die Förderungsfunktion der Landkreise darin, Gemeinden bei *konkretem* Bedarf Finanzhilfen zu gewähren. Ein abstrakter Finanzbedarf der Gemeinden aufgrund abstrakt-genereller Merkmale stellt sich demgegenüber als Förderung im weiteren Sinne dar und ist durch Spezialgesetz - insbesondere das Finanzausgleichsgesetz - zu regeln.

Auch die Zentralörtlichkeit Hildesheims als Oberzentrum und der hierauf gegründete Bedarf führt zu keinem anderen Ergebnis. Oberzentren sind zwar dadurch gekennzeichnet, daß sie Einrichtungen zur Deckung des "spezialisierten höheren Bedarfs" bereitstellen,

vgl. Kommunalen Finanzausgleich und zentralörtliches System (Schriftenreihe 06 "Raumordnung" des Bundesministers für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau) (1984), S. 6

die einen erhöhten Finanzbedarf auslösen. Auch bei der zentralörtlichen Funktion Hildesheims allerdings handelt es sich um ein Merkmal, das generalisierbar ist und im Sinne der vorangegangenen Ausführungen einen *abstrakten* Bedarf auslöst. Dies ergibt sich schon aus dem Umstand, daß der Finanzbedarf Zentraler Orte jeweils bei Novelierungen des Finanzausgleichsgesetzes erörtert worden ist. Nachdem in der Entwurfsbegründung zum 5. Gesetz zur Änderung des Gesetzes über den Finanzausgleich vom 18. März 1975 der Verzicht eines besonderen Ansatzes für Zentrale Orte mit der schlechten Haushaltslage begründet

worden ist,

vgl. NLT-Drucks. 8/606, S. 6

fand sich in der Begründung des Entwurfs zum 7. Gesetz zur Änderung des Gesetzes über den Finanzausgleich vom 22. Oktober 1980 erstmals eine eingehende Erörterung des finanziellen Ausgleichs für Zentrale Orte, der allerdings aus folgenden Gründen verneint wurde:

- Es gebe keine ausreichend bestimmten Kriterien zur Ermittlung der "Zentralität".
- Mit der Beibehaltung der Bevölkerungsansätze bei der Berechnung der Zuweisungen innerhalb des Finanzausgleichs werde die Erbringung der zentralörtlichen Leistungen bereits abgegolten.
- Eine weitergehende Förderung sei politisch nicht wünschenswert, weil sie zu Lasten der finanzschwachen Gemeinden ginge, was diese für die Bürger zunehmend unattraktiver erscheinen ließe.
- Schließlich bestünde für eine besondere Zuweisung kein Bedürfnis, weil die Zentralen Orte oft finanzstark seien und Bund und Länder mit Sonderprogrammen fördernd einwirkten.

Vgl. NLT-Drucks. 9/1960, S. 31 ff.

Zusammenfassend ist festzustellen, daß die in der Präambel des Vertrages vereinbarte Zielsetzung der "Erhaltung der Finanz- und Investitionskraft" ebenso wie die Zentralität Hildesheims generalisierbare Merkmale sind, die allein einen abstrakten Bedarf begründen können, dessen Voraussetzungen gesetzlich zu regeln wären. Die Förderungsfunktion der Landkreise nach § 2 Abs. 1 Satz 2 NLO

schließt zwar Finanzhilfen auch an finanzstarke Gemeinden nicht aus, setzt aber einen *konkreten* Finanzbedarf voraus. Durch welche Einrichtungen ein solcher Bedarf begründet werden und welche Größenordnung er erreichen könnte, kann an dieser Stelle nicht abschließend geklärt werden. Neben dem konkreten Bedarf als Voraussetzung für derartige Finanzhilfen dürfte allerdings zu fordern sein, daß die Zuweisung betragsmäßig begrenzt und jeweils auf ein Haushaltsjahr beschränkt ist.

Diese Voraussetzungen erfüllen die im Wege des Kreisfinanzausgleichs an die Stadt Hildesheim zurückfließenden "Finanzhilfen" nicht. Sie sind dazu bestimmt, einen abstrakten Bedarf zu decken und deshalb betragsmäßig nicht begrenzt. Besteht nämlich das Ziel darin, die "Finanz- und Investitionskraft" der Stadt Hildesheim ungeschmälert zu erhalten, so muß folgerichtig die Zuweisung genau jenen Teil der Kreisumlage ausmachen, der durch die in §§ 5 und 6 EKV vereinbarten Positionen nicht aufgebraucht wird. Die Abstraktheit des Bedarfs schließt überdies ein, daß er sich zeitlich nicht begrenzen läßt, sondern auf Dauer besteht. Ob eine Finanzhilfe, die einen abstrakten Bedarf decken soll und durch Unbestimmtheit in Betrag und Dauer gekennzeichnet ist, überhaupt den haushaltsrechtlichen Begriff der "Zuweisung"

vgl. von Köckritz/Ermisch/Lamm, BHO -
Kommentar, Loseblatt, Stand: 1987, § 23 BHO
Anm. 3.9.1; Scheel/Steub, Gemeindehaus-
haltsrecht Nordrhein-Westfalen (4. Aufl.
1981), S. 262; M. Fuchs, Kommunales Haus-
haltswesen (4. Aufl. 1983), S. 23; W.
Petri, Die staatlichen Zweckzuweisungen im
kommunalen Finanzsystem (1977), S. 43; S.
Depiereux, Grundriß des Gemeindehaushalts-
rechts (3. Aufl. 1982), S. 56

erfüllt, kann dahingestellt bleiben. Finanzhilfen dieser Art sind jedenfalls durch die Förderungsaufgabe der Landkreise nach § 2 Abs. 1 Satz 2 NLO nicht gedeckt.

3.9.2.5 Verstoß gegen § 24 FAG?

Mit dem Ergebnis, daß der Landkreis mit den in § 5 EKV vereinbarten Finanzhilfen keine ihm gesetzlich zugewiesene Aufgabe erfüllt und insofern keine Ermächtigung besteht, von § 24 FAG abzuweichen, ist die Frage nach der Rechtmäßigkeit der §§ 5, 6 EKV noch nicht beantwortet. Ein Verstoß gegen § 24 FAG nämlich würde voraussetzen, daß diese Vorschrift eine vertragliche Vereinbarung des hier in Rede stehenden Inhalts ausschließt.

3.9.2.5.1 Regelungsgehalt des § 24 Abs. 1 FAG

Nach § 24 Abs. 1 FAG hat der Kreis zwingend eine Kreisumlage zu erheben, soweit die übrigen Einnahmen seinen Bedarf nicht decken. Nach Abschaffung des Systems der Mehr- und Minderbelastung

Art. I Nr. 13 des Gesetzes zur Änderung
des Gesetzes über den Finanzausgleich vom
29.2.1964 (Nds. GVBl. S. 56)

hat die Festsetzung der Kreisumlage für alle kreisangehörigen Gemeinden nach den gleichen Grundsätzen zu erfolgen.

Vgl. Wagener, in: Wagener (Hrsg.), Kreisfinanzen, Bd. 1 (1982), S. 32

Eine vertragliche Vereinbarung, nach der ein Teil der für eine einzelne kreisangehörige Gemeinde festgesetzten Kreisumlage pauschal zurückfließt, steht zum Regelungsgehalt des § 24 Abs. 1 FAG in Widerspruch. Diese Vorschrift setzt voraus, daß die erhobene Kreisumlage grundsätzlich beim Kreis verbleibt und der Kreis hiermit seinen Bedarf für die ihm gesetzlich zugewiesenen Aufgaben deckt. Fließt ein Teil der Kreisumlage zurück, ohne daß dieser Rückfluß - wie oben nachgewiesen - seinerseits durch eine Kreisaufgabe gedeckt ist, fehlt es an dem in § 24 Abs. 1 FAG vorausgesetzten Bedarf. Der Widerspruch zwischen der in § 24 Abs. 1 FAG getroffenen Regelung und dem in §§ 5, 6 FAG vereinbarten Modell besteht abstrakt darin, daß die Rechtsfolge der gesetzlichen Kreisumlagepflicht die Belastung der Gemeinde mit der Kreisumlage bedeutet, während die vertraglich vereinbarte Rechtsfolge auf eine partielle Entlastung von der Kreisumlage hinausläuft. Dieser Widerspruch in den Rechtsfolgen würde aber erst dann zur Rechtswidrigkeit der §§ 5, 6 EKV führen, wenn § 24 Abs. 1 FAG eine solche Regelung wegen seines abschließenden Charakters ausschliesse.

3.9.2.5.2 § 24 Abs. 1 FAG als abschließende Regelung

Nach überwiegender Meinung sind die Regelungen in den Finanzausgleichsgesetzen abschließend.

Vgl. nur Masson/Samper, Bayerische Kommunalgesetze (Stand: 1990), Art. 13 Anm. 3; Bronner/Faiss, Der kommunale Finanzausgleich in Baden-Württemberg (Stand: 1989), S. 136; Katz, BaWüVPR 79, S. 230; vgl. auch Erl. d. Hess. MDI vom 18.1.1973, StAnz. 1973, S. 234, II

Der abschließende Charakter wird zum einen daraus hergeleitet, daß mit der Erhebung der Kreisumlage in die Finanzhoheit der Gemeinden eingegriffen werde, was nur im Rahmen der Gesetze zulässig sei.

Vgl. die Nachweise bei Günther, Probleme des Kreisfinanzsystems (1980), S. 149 f.

Eine vertragliche Modifikationsmöglichkeit würde gegen den Gesetzesvorbehalt nach Art. 28 Abs. 2 Satz 1 verstoßen, was wiederum für den abschließenden Charakter der Bestimmungen über die Kreisumlage spricht.

Andererseits wird der abschließende Charakter der Bestimmungen über die Kreisumlage mit dem gesetzgeberischen Zweck begründet, der den Finanzausgleichsgesetzen zugrundeliegt. Mit dem Finanzausgleichsgesetz und insbesondere der Kreisumlage soll auf finanzwirtschaftlichem Gebiet der Zusammenhang und das gegenseitige Aufeinanderangewiesensein der betroffenen Gemeinden in einem Kreis zum Ausdruck kommen. Der Kreis erfüllt seine

Ausgleichsfunktion auf der Einnahmeseite durch die Erhebung der Kreisumlage nach der unterschiedlichen Steuerkraft der Gemeinden, auf der Ausgabenseite dagegen durch die Gewährung von Zuwendungen vor allem an finanzschwache Gemeinden. Der kommunale Finanzausgleich stellt somit ein ausgewogenes System zum Ausgleich des wirtschaftlichen Gefälles innerhalb des Kreises dar und ist daher ein Instrument zwischengemeindlicher Solidarität.

Vgl. Günther, in: Püttner (Hrsg.), HkWP (2. Aufl. 1985), Bd. VI, S. 373 f.; Schmidt-Jortzig, Zur Verfassungsmäßigkeit von Kreisumlagesätzen (1977), S. 61; Friauf/Wendt, Rechtsfragen der Kreisumlage (1980), S. 10 f. m.w.N.

Wenn durch vertragliche Regelung im Einzelfall Abweichungen möglich wären, würde dieser gesetzgeberische Zweck vereitelt, weil die Balance kommunalen Finanzausgleichs als ein abschließendes System einseitig verschoben würde.

Entscheidendes Gewicht muß dem Umstand zukommen, daß in Niedersachsen ein System der Mehr- oder Minderbelastung nicht mehr vorgesehen ist. Ihrer Konzeption nach ist die Mehr- oder Minderbelastung keine Maßnahme des Finanzausgleichs, da sie nicht nach dem Leistungsfähigkeitsprinzip festgelegt wird und folglich die Finanzkraft außer Betracht bleibt. Die Mehr- oder Minderbelastung vollzieht sich nach dem Äquivalenzprinzip und soll besondere finanzielle Vor- oder Nachteile ausgleichen, die sich

aus der Inanspruchnahme oder der fehlenden Nutzungsmöglichkeit bestimmter Daseinsvorsorgeeinrichtungen ergeben.

Vgl. Günther, Probleme des Kreisfinanzsystems (1980), S. 112 f.; ders., in: Püttner (Hrsg.), HkWP Bd. VI (2. Aufl. 1985), S. 378; vgl. auch Wagener, in: Wagener (Hrsg.), Kreisfinanzen, Bd. 1 (1982), S. 30 ff.

Soweit eine Minderbelastung für bestimmte große und finanzstarke Gemeinden und Städte festgelegt wird, weil diese bestimmte Einrichtungen selbst unterhalten und aus den entsprechenden Kreiseinrichtungen keinen Nutzen ziehen, führt sie zu einer Verminderung der allgemeinen Kreisumlage in diesen Gemeinden und wirkt sich - die negative Redistribution verstärkend - auch auf den Finanzausgleich im Kreis aus.

Vgl. Günther, Probleme des Kreisfinanzsystems (1980), S. 112 f.

Es ist deshalb kein Zufall, daß die Einkreisung ehemals kreisfreier Städte die Diskussion über die Mehr- oder Minderbelastung auch in Niedersachsen wieder hat aufleben lassen,

vgl. Gutachten der Sachverständigenkommission, Bd. I (1969), Teilziffer 743

und dieses System auch im übrigen als Alternative zu Finanzhilfen des Kreises diskutiert wird.

Vgl. Günther, Probleme des Kreisfinanzsystems (1980), S. 168 ff.

Das System der Mehr- oder Minderbelastung ist in Niedersachsen jedoch mit Wirkung vom 1. Januar 1964 abgeschafft worden,

vgl. oben S. 124

so daß aufgrund des Finanzausgleichsgesetzes für eine individualisierende Behandlung von Gemeinden kein Raum mehr bleibt. Obwohl dieses System nicht durchweg negativ beurteilt wird,

vgl. nur Günther, a.a.O.

hat die Sachverständigenkommission seine Wiedereinführung mit folgender Begründung abgelehnt:

"Mit Recht ist dieses Verfahren jedoch schon nach einer verhältnismäßig kurzen Zeit aufgegeben worden, da das Aushandeln der Mehr- und Minderbelastungen zu langwierigen, unerfreulichen Auseinandersetzungen zwischen den beteiligten kommunalen Körperschaften geführt hat. Dieses Verfahren hat sich nicht bewährt. Seine Wiedereinführung würde sich auch dann nicht empfehlen, wenn man Mehr- und Minderbelastungen durch stärkere Objektivierung, etwa durch ein Punktsystem, gesetzlich klarer umschriebe. Denn auch ein solches Punktsystem hätte, obgleich es eine differenzierte, nach dem Grad der Aufgabenübertragung gestufte Erfassung der künftig

selbständigen Städte durch die Kreisumlage zuläßt, doch den Nachteil, kompliziert zu sein; es stände nach wie vor einer fallweisen Vereinbarung der Mehr- und Minderbelastung zu nahe. Die praktischen Schwierigkeiten bei der Bemessung der Kreisumlage würden sich hier voraussichtlich auf die Einordnung des Einzelfalls in das Punktsystem verlagern."

Gutachten der Sachverständigenkommission,
Bd. I (1969), Teilziffer 743

In der Stellungnahme der Sachverständigenkommission kommt unmißverständlich zum Ausdruck, daß die seinerzeit geltende Fassung des Niedersächsischen Finanzausgleichsgesetzes *keinen* Spielraum für die Vereinbarung von Mehr- oder Minderbelastungen bot. Damit erscheint unabweisbar, daß § 24 FAG die Finanzbeziehungen zwischen Kreisen und kreisangehörigen Gemeinden *abschließend* regelt und für vertragliche Modifikationen der Kreisumlage keinen Raum läßt. §§ 5, 6 EKV verstoßen deshalb gegen § 24 FAG und sind damit rechtswidrig.

3.9.2.6 Verstoß gegen § 16 GemHVO i.V.m. § 65 NLO

Im Schrifttum wird überdies die Auffassung vertreten, daß Kreisumlagevereinbarungen, wie sie vom Landkreis und der Stadt Hildesheim abgeschlossen worden sind, gegen

den in § 16 GemHVO i.V.m. § 65 NLO vorgeschriebenen Gesamtdeckungsgrundsatz verstoßen.

Vgl. Lange, DÖV 1978, S. 92; Günther, Probleme des Kreisfinanzsystems (1980), S. 131; Wagener, in: F. Wagener (Hrsg.), Kreisfinanzen, Bd. 1 (1982), S. 33

Nach dem Grundsatz der Gesamtdeckung (§ 16 GemHVO i.V.m. § 65 NLO) müssen sämtliche Einnahmen der Landkreise - unterschieden nach Verwaltungs- und Vermögenshaushalt - dazu dienen, sämtliche Ausgaben - wiederum differenziert nach Verwaltungs- und Vermögenshaushalt - zu decken. Einnahmen dürfen auf die Verwendung für bestimmte Ausgaben nur beschränkt werden, wenn dies durch Gesetz vorgesehen ist oder die Beschränkung sich zwingend aus der Herkunft oder der Natur der Einnahme ergibt (§ 17 Abs. 1 Satz 1 GemHVO). Wäre § 5 Satz 1 EKV dahingehend zu interpretieren, daß die von der Stadt Hildesheim erhobene Kreisumlage darauf beschränkt ist, nach Abzug der in §§ 5, 6 EKV vereinbarten Positionen als Finanzhilfe an die Stadt zurückzufließen und keine andere Verwendung finden dürfte, so läge ein Verstoß gegen § 16 GemHVO i.V.m. § 65 NLO nahe. Es ist allerdings fraglich, ob eine solche Zweckbindung von den Vertragsparteien überhaupt gewollt worden ist.

Abgesehen davon, daß *Lange*, *Günther* und *Wagener* den Vertrag dahin auslegen, daß eine Kreisumlage in voller Höhe überhaupt nicht gezahlt wird

vgl. oben S. 65 ff.

und es insofern widersprüchlich erscheint, daß der nicht erhobene Betrag der Kreisumlage unter Verstoß gegen § 16 GemHVO zweckgebunden sein soll, wird § 5 EKV mit einer solchen Auslegung überanstrengt. § 5 Abs. 1 EKV zielt in erster Linie auf ein bestimmtes wirtschaftliches Ergebnis - den Sonderstatus der Stadt Hildesheim - ab. Wie oben dargelegt worden ist, sollte dieses Ergebnis durch eine Kombination von Kreisumlage und Kreisfinanzhilfen erreicht werden.

Vgl. oben 69 ff.

Einzelheiten dieser Konstruktion - insbesondere der Abrechnungsmodus - sind im Einkreisungsvertrag nicht vereinbart worden. Wenn es in § 5 Satz 1 EKV also heißt, die "von der Stadt an den Landkreis zu zahlende Kreisumlage" fließe "als innerkreislicher Finanzausgleich an die Stadt zurück", so ist ersichtlich hiermit das wirtschaftliche Ergebnis gemeint und die haushaltstechnische Umsetzung bewußt offengelassen.

Diese Auslegung wird durch die Praxis des innerkreislichen Finanzausgleichs bestätigt. Der Landkreis hat die Kreisumlage aller kreisangehörigen Gemeinden jeweils als Einnahme im Einzelplan 9 ausgewiesen, ohne daß eine Zweckbindung vermerkt wäre. Entsprechend ist die "Zuweisung an Stadt Hildesheim" als Ausgabe in den Einzelplan 9 eingestellt. Diese Praxis spricht entscheidend dagegen, daß mit § 5 Satz 1 EKV eine gegen § 16 GemHVO verstoßende Zweckbindung von Einnahmen vereinbart worden sein könnte.

3.9.2.7 Rechtsfolge des Verstoßes gegen § 24 Abs. 1 FAG

Verstößt ein öffentlich-rechtlicher Vertrag gegen geltendes Recht, so bestimmen sich die Rechtsfolgen nach den zum Zeitpunkt seines Abschlusses maßgebenden Rechtsregeln.

So BVerwG, NJW 1980, 2539

Auf den am 20. Februar 1974 abgeschlossenen und am 1. März in Kraft getretenen Einkreisungsvertrag findet die differenzierte Rechtsfolgenbestimmung des § 59 VwVfG (i.V.m. § 1 Nds. VwVfG) folglich keine Anwendung. Für die Prüfung, ob der hier festgestellte Rechtsverstoß die Wirksamkeit der §§ 5, 6 EKV unberührt läßt oder ihre Nichtigkeit nach sich zieht, sind vielmehr die zum Zeitpunkt des Vertragsabschlusses geltenden allgemeinen Grundsätze des Verwaltungsrechts maßgebend.

In der älteren Literatur ist man überwiegend davon ausgegangen, daß die Rechtswidrigkeit eines öffentlich-rechtlichen Vertrags zwingend zu dessen Nichtigkeit führe. So heißt es in der Monographie von *Salzwedel*, *Die Grenzen der Zulässigkeit des öffentlich-rechtlichen Vertrages* (1958):

"Der öffentlich-rechtliche Vertrag ist also nichtig, wenn er im Zeitpunkt des Vertragschlusses gegen das öffentliche Recht verstößt.

Damit stellt sich der öffentlich-rechtliche Vertrag in einen deutlichen Gegensatz zum Verwaltungsakt. Sofern dieser unzulässig ist, also gegen das öffentliche Recht verstößt, ist er grundsätzlich nicht ipso iure nichtig, sondern nur vernichtbar. Der Grund für diese Verschie-

denheit des öffentlich-rechtlichen Vertrages und des Verwaltungsaktes liegt darin, daß der übergeordnete Hoheitsträger dem gewaltunterworfenen beim ersten g l e i c h g e o r d n e t, beim letzteren dagegen von seiner übergeordneten Stellung aus g e g e n ü b e r t r i t t; erst recht kommt eine Gleichheit der Rechtswirkung des öffentlich-rechtlichen Vertrages und des Verwaltungsaktes nicht in Betracht, wenn die Vertragspartner sich nicht einmal in der begründeten oder gestalteten Regelung in einem Verhältnis der Über- und Unterordnung gegenüberstehen.

...
Es ist daher m.E. nicht zutreffend, wenn von manchen Autoren behauptet wird, der öffentlich-rechtliche Vertrag sei möglichst weitgehend nach den Grundsätzen zu behandeln, die für den Verwaltungsakt gelten. Im Hinblick auf die gekennzeichnete Verschiedenheit sind sie überhaupt nicht miteinander vergleichbar. Die an ihre ursprüngliche Unzulässigkeit geknüpften Rechtswirkungen sind durchaus entgegengesetzt. Für den öffentlich-rechtlichen Vertrag gibt es nur zwei Möglichkeiten: Entweder er ist bei Vertragsschluß zulässig und damit wirksam oder unzulässig und damit nichtig."

So Salzwedel, a.a.O., S. 107 f.

Diese Auffassung wird in der um das Jahr 1970 erschienenen Literatur regelmäßig als "früher h.M." bezeichnet.

Vgl. Bosse, Der subordinationsrechtliche Verwaltungsvertrag als Handlungsform öffentlicher Verwaltung (1974), S. 82 Fn. 10; Maurer, JuS 1976, S. 494; Götz, DÖV 1973, S. 298; Wolff/Bachof, Verwaltungsrecht I (9. Aufl. 1974), § 44 II e

Demgegenüber beginnt sich in den 60er Jahren die Auffassung durchzusetzen, der öffentlich-rechtliche Vertrag

sei hinsichtlich der Rechtsfolgen der Rechtswidrigkeit nicht anders zu behandeln als der Verwaltungsakt.

Vgl. Stein, AÖR 86 (1961), S. 331

Die differenzierte Rechtsfolgenregelung im Musterentwurf eines Verwaltungsverfahrensgesetzes (EVwVerfG 1963) bewirkte, daß in der Literatur die zwingende Nichtigkeit rechtswidriger Verträge in zunehmendem Maß verneint wurde. Diese Entwicklung läßt sich exemplarisch im Lehrbuch von Wolff/Bachof verfolgen, in dem es zunächst noch heißt:

"Im Gegensatz zum rechtswidrigen Verwaltungsakt ist ein rechtswidriger Vertrag unwirksam".

Wolff/Bachof, Verwaltungsrecht I (7. Aufl. 1968), § 44 II d

In der Auflage von 1974 wird demgegenüber ausgeführt:

"Wie Verwaltungsakte können auch verwaltungsrechtliche Verträge trotz Rechtswidrigkeit wirksam sein".

Wolff/Bachof, Verwaltungsrecht I (9. Aufl. 1974), § 44 II e

Diese Auffassung wird bereits als "herrschend" bezeichnet.

Wolff/Bachof, a.a.O.; ebenso Bosse, a.a.O., S. 82

Angesichts der Gegenstimmen in der Literatur

vgl. nur Renck, NJW 1970, S. 737
("Irrlehre"); Bosse, a.a.O., S. 82 ff.;
Götz, JuS 1970, S. 15; ders., NJW 1976, S.
1429; Maurer, JuS 1976, S. 494 f.

kann der von Wolff/Bachof vertretenen Auffassung nicht
das Prädikat der "herrschenden Lehre" zuerkannt werden.

Allerdings vertrat auch das Oberverwaltungsgericht Mün-
ster die Auffassung, der öffentlich-rechtliche Vertrag
sei "hinsichtlich seiner Bestandskraft in gleicher Weise
zu beurteilen wie ein VA".

OVG Münster, DVBl. 1973, 696 f.

Das Bundesverwaltungsgericht hat diese Auffassung aber
noch im November 1975 in der Revisionsentscheidung als
dem Bundesrecht widersprechend qualifiziert.

BVerwG 49, 359 (361 f.) = Buchholz 315.4
öffentlich-rechtlicher Vertrag Nr. 2

Das Bundesverwaltungsgericht vertritt die Auffassung,
ein öffentlich-rechtlicher Vertrag, durch den eine Lei-
stungspflicht der Behörde begründet werden sollte, sei

nichtig,

"wenn die im Vertrag vorgesehene Leistung nach der gegebenen Rechtslage von der Behörde zulässig nicht erbracht werden kann."

BVerwGE 49, 359 (361 f.)

Soweit sich das OVG darauf berufe, daß ein gesetzwidriger Verwaltungsakt in der Regel gleichwohl wirksam sei, handele es sich um eine Art von Analogie, der in Wahrheit die Grundlage fehle: Vertragliche Leistungsversprechen gleichen nicht der Leistungsgewährung durch Verwaltungsakt, sondern weit mehr der "Zusage" als eines einseitigen Leistungsversprechens. Deshalb seien im Hinblick auf die Rechtsfolgen der Gesetzwidrigkeit nicht Vertrag und Verwaltungsakt, sondern vertragliches Leistungsversprechen und Zusage gleich zu behandeln. Zusagen werde in ständiger Rechtsprechung ebenfalls eine verpflichtende Wirkung abgesprochen, wenn sie einen Inhalt hätten, der nur unter Verstoß gegen ein Gesetz erfüllt werden könnte.

So BVerwGE 49, 359 (361 f.)

An dieser Ansicht hat das Bundesverwaltungsgericht auch später festgehalten. In seiner Entscheidung vom 1. Februar 1980 heißt es lapidar:

"Die Gültigkeit bzw. Nichtigkeit des Vertrages vom 5.8.1964 bestimmt sich nach den seinerzeit maßgebenden Rechtsregeln. Nach ihnen führte die

Unvereinbarkeit eines Vertragsinhalts mit entgegenstehenden Vorschriften des öffentlichen Rechts zur Nichtigkeit (...)."

BVerwG, NJW 1980, 2539

Es kann kein Zweifel daran bestehen, daß Verwaltungsgerichte im Streitfall die vom Bundesverwaltungsgericht vertretene Auffassung ihrer Entscheidung zugrundelegen würden. Für die Prüfung der §§ 5, 6 EKV bedeutet dies, daß der Verstoß gegen § 24 Abs. 1 FAG zwingend zur Nichtigkeit dieser Bestimmungen führte.

3.9.2.8 Zwischenergebnis

§§ 5, 6 EKV sind wegen Verstoßes gegen § 24 Abs. 1 FAG nichtig.

3.9.2.9 Umdeutung der §§ 5, 6 EKV in Erlaßvereinbarung

Zu prüfen bleibt, ob die Rechtsfolge der Nichtigkeit der §§ 5, 6 EKV dadurch vermieden werden kann, daß man den vereinbarten Kreisfinanzausgleich in einen teilweisen Erlaß der Kreisumlage *umdeutet*.

3.9.2.9.1 Umdeutung öffentlich-rechtlicher Verträge

Nach § 140 BGB kann ein nichtiges Rechtsgeschäft in ein wirksames umgedeutet werden, wenn es dessen Erfordernissen entspricht und anzunehmen ist, daß die Vertragsparteien dieses Rechtsgeschäft bei Kenntnis der Nichtigkeit gewollt hätten. § 140 BGB ist gem. § 62 Satz 2 VwVfG auch auf öffentlich-rechtliche Verträge entsprechend anwendbar. Die Konversion nichtiger öffentlich-rechtlicher Verträge ist sowohl in Rechtsprechung

vgl. nur BVerwG, NJW 1980, 2538; BVerwG, NJW 1981, 1328; OVG Münster, NJW 1981, 1328; BGHZ 76, 16 (22)

als auch im Schrifttum

vgl. nur Knack, VwVfG (3. Aufl. 1989), § 59 Rdnr. 8; Obermayer/Ehlers/Link, VwVfG (2. Aufl. 1990), § 62 Rdnr. 63 ff.; Stelkens/Bonk/Leonhardt, VwVfG (3. Aufl. 1990), § 54 Rdnr. 14; Meyer/Borgs, VwVfG (2. Aufl. 1982), § 60 Rdnr. 49

anerkannt. Auch die zivilrechtliche Kommentarliteratur geht einhellig von der Möglichkeit der Umdeutung öffentlich-rechtlicher Verträge aus.

Vgl. Soergel/Hefermehl, BGB (Stand: 1987), § 140 Rdnr. 30; Erman/Brox, BGB (8. Aufl. 1989), § 140 Rdnr. 4; Mayer-Maly, in: Münchener Kommentar, BGB (2. Aufl. 1984), Rdnr. 8; Krüger-Nieland/Zöllner, in: BGB-RGRK (1982), § 140 Rdnr. 7; Palandt/Heinrichs, BGB (49. Aufl. 1990), § 140 Anm. 1; Staudinger/Dilcher, BGB (12. Aufl. 1980), § 140 Rdnr. 19

Die Umdeutung eines öffentlich-rechtlichen Vertrags gem. § 140 BGB i.V.m. § 60 Satz 2 VwVfG setzt voraus, daß der nichtige öffentlich-rechtliche Vertrag den Erfordernissen eines anderen - wirksamen - öffentlich-rechtlichen Vertrags entspricht und anzunehmen ist, daß die Geltung des anderen Vertrags bei Kenntnis der Nichtigkeit des tatsächlich geschlossenen Vertrags von den Vertragspartnern gewollt sein würde.

Vgl. Obermayer/Link/Ehlers, VwVfG (2. Aufl. 1990), § 62 Rdnr. 67 ff. m.w.N.

3.9.2.9.2 Umdeutung der §§ 5, 6 EKV in Erlaßvertrag

Die Umdeutung der §§ 5, 6 EKV in einen Erlaßvertrag liegt insofern nahe, als der Einkreisungsvertrag im Schrifttum ohnehin als "Verzicht auf einen Teil der Kreisumlage" bzw. "verklausulierte Kreisumlageherabsetzung"

so Lange, DÖV 1978, S. 92

oder "prozentuale Herabsetzung der Kreisumlageverpflichtung"

vgl. Günther, Probleme des Kreisfinanzsystems (1980), S. 129

bezeichnet worden ist. Allerdings müßte ein Erlaß der Kreisumlage wirksam vereinbart werden können.

Als Rechtsgrundlage für den Erlaß der Kreisumlage kommt § 33 Abs. 3 Satz 1 GemHVO in Betracht, nach dem

"Ansprüche ... ganz oder zum Teil erlassen werden (dürfen), wenn ihre Einziehung nach Lage des einzelnen Falles für den Schuldner eine besondere Härte bedeuten würde."

Diese Ermächtigung stellt einen Auffangtatbestand für die Fallgestaltungen dar, die nicht schon durch Spezialgesetz normiert sind. Der Erlaß von Kommunalabgaben richtet sich demgegenüber nach den Vorschriften der Kommunalabgabengesetze.

Vgl. für Niedersachsen: Söffker, Gemeindehaushaltsrecht für Niedersachsen (6. Aufl. 1989), S. 75; für NRW: Berkenhoff/Wenig, Das Haushaltswesen der Gemeinden (8. Aufl. 1986), S. 125; für Bad.-Württ. Faiss/Faiss/Giebler/Lang/Schmidt, Kommunales Wirtschaftsrecht in Baden-Württemberg (4. Aufl. 1986), S. 125; allgemein: Depiereux, Grundriß des Gemeindehaushaltsrechts (3. Aufl. 1982), S. 74

Da die Kreisumlage nach überwiegender Meinung keine Abgabe im Sinne des Abgabenrechts darstellt,

Nachweise bei Günther, Probleme des Kreisfinanzsystems (1980), S. 54

ist § 33 Abs. 3 Satz 1 GemHVO grundsätzlich anwendbar.

Ob die Tatbestandsvoraussetzungen der Erlaßvorschrift - "besondere Härte für den Schuldner", "nach Lage des einzelnen Falles" - im Verhältnis von Landkreis und Kreis-

angehöriger Gemeinde überhaupt vorliegen können, braucht indessen nicht geprüft zu werden. Eine Erlaßvereinbarung nämlich kann schon deshalb nicht rechtswirksam abgeschlossen werden, weil dem Vertrag als Handlungsform Rechtsvorschriften entgegenstehen (§ 54 Satz 1 VwVfG i.V.m. § 1 Nds. VwVfG).

In den Kommentierungen zu den Gemeindehaushaltsverordnungen der Bundesländer wird ohne weitere Begründung angenommen, daß ein Erlaß nur durch Verwaltungsakt erfolgen könne.

Vgl. Rose, Haushaltswirtschaft der niedersächsischen Gemeinden (1988), S. 181; Scheel/Steup, Gemeindehaushaltsrecht Nordrhein-Westfalen (4. Aufl. 1981), S. 417; Becker/Gruber, Kommunales Haushaltsrecht in Bayern (2. Aufl. 1988), Rdnr. 223; Bischof, Gemeindehaushaltsrecht (4. Aufl. 1986), S. 353; Faiss/Faiss/Giebler/Lang/Schmidt, Kommunales Wirtschaftsrecht in Baden-Württemberg (4. Aufl. 1986), S. 125

Der entscheidende Grund für die Unzulässigkeit einer Erlaßvereinbarung liegt im Grundsatz der gleichmäßigen Abgabenerhebung, der von der Rechtsprechung insbesondere im Zusammenhang mit Gewerbesteuervereinbarungen betont worden ist:

"Der erkennende Senat hat bereits in Anwendung des bundesrechtlichen Gewerbesteuergesetzes mehrfach entschieden, daß Vereinbarungen zwischen Steuergläubiger und Steuerschuldner über die Befreiung von der Gewerbesteuer nach Inkrafttreten des Art. IV § 6 Nr. 2 des Gesetzes zur Änderung des Gewerbesteuerrechts vom 27. Dezember 1951 (BGBl. I, S. 996) nicht mehr abgeschlossen werden dürfen (Urteil vom 5. Juni 1959, BVerwGE 8, 329 ff.). Er hat solche Ver-

einbarungen für nichtig erklärt, weil sie gegen das für den Rechtsstaat fundamentale Gebot der Gesetzmäßigkeit und Gleichmäßigkeit der Besteuerung und damit zu Lasten anderer Steuerpflichtiger gegen das gesetzliche Verbot verstoßen, über die Höhe der Steuer vom Gesetz abweichende Vereinbarungen zu treffen."

BVerwGE 48, 166 (168)

Obwohl die Kreisumlage nicht als Steuer zu qualifizieren ist, trifft der Leitgedanke des Senats auch für die Kreisumlage zu. Der Teil der Kreisumlage nämlich, dessen Erlaß vereinbart worden ist, wirkt sich im Hinblick auf die übrigen kreisangehörigen Gemeinden als *Bedarf* aus und führt - gemessen an einer für alle kreisangehörigen Gemeinden gleichmäßigen Belastung - zu einer Erhöhung des Kreisumlagesatzes und kann aus diesem Grund ebenso wenig wie der Erlaß einer Steuer vertraglich vereinbart werden.

3.9.2.9.3 Umdeutung der §§ 5, 6 EKV in Erlaßbescheid?

Die Umdeutung einer Erlaßvereinbarung in einen Erlaßbescheid ist in der Rechtsprechung vereinzelt vorgenommen worden.

vgl. BVerwGE 8, 329; 48, 166

Voraussetzung war jedoch, daß der zukünftig erlassene Betrag bereits zum Zeitpunkt des Erlaßbescheides aus den

gesetzlichen Bestimmungen ziffernmäßig errechnet werden konnte.

BVerwGE 8, 329 (332)

Einen solchen Grad von Bestimmtheit könnte ein vom Landkreis ausgesprochener Erlaß naturgemäß nicht aufweisen, weil der Kreisumlagesatz jährlich erneut beschlossen und die Kreisumlage jeweils festgesetzt werden muß. Ein ohne Beachtung dieser Grundsätze ausgesprochener Erlaß wäre schon wegen seiner Unbestimmtheit rechtswidrig. Insofern bedarf es nicht der Prüfung, ob die Tatbestandsvoraussetzungen nach § 33 Abs. 3 Satz 1 GemHVO überhaupt vorgelegen haben.

3.9.2.10 Ergebnis

§§ 5, 6 EKV sind nichtig.

4 Umfang der Nichtigkeit des Einkreisungsvertrages und der Ergänzungsvereinbarungen

Die Nichtigkeit der §§ 5,6 EKV wirft die Frage auf, ob die übrigen Bestimmungen des Einkreisungsvertrags, die rechtmäßig sind, Bestand haben können oder ebenfalls nichtig sind. Dieselbe Rechtsfrage stellt sich hinsichtlich der Ergänzungsvereinbarungen, die in Vollzug des Einkreisungsvertrags abgeschlossen worden sind.

4.1 Teilnichtigkeit und Gesamtnichtigkeit

Bei der Prüfung des Einkreisungsvertrags ist § 139 BGB maßgebend, der vor Inkrafttreten des Verwaltungsverfahrensgesetzes auf öffentlich-rechtliche Verträge entsprechend angewandt wurde.

Vgl. Staudinger/Dilcher, BGB (12. Aufl. 1980), § 139 Rdnr. 40

Die Ergänzungsvereinbarungen, die nach dem 1. Januar 1977 abgeschlossen worden sind, sind nach § 59 Abs. 3 VwVfG i.V.m. § 1 Nds. VwVfG zu beurteilen. §§ 139 BGB, 59 Abs. 3 VwVfG bestimmen für den Fall der Teilnichtigkeit eines Vertrages, daß dieser im Ganzen nichtig ist, wenn nicht anzunehmen sei, daß er auch ohne den nichtigen Teil geschlossen worden wäre.

Nach den zu §§ 139 BGB, 59 Abs. 3 VwVfG in Rechtsprechung und Lehre entwickelten Grundsätzen sind die Folgen der Teilnichtigkeit eines Vertrages für die verbleibenden Vertragsteile in drei Schritten zu prüfen:

1. Es muß sich um einen einheitlichen Vertrag handeln.
2. Der Vertrag muß "teilbar" sein, d.h. der nach Abtrennung der nichtigen Bestimmung verbleibende Teil muß als selbständiges Rechtsgeschäft Bestand haben können. Ist dies nicht der Fall, so ist der Vertrag ohne weiteres insgesamt nichtig.
3. Sind diese Voraussetzungen erfüllt, so ist der Vertrag ferner insgesamt nichtig, wenn sich nicht aus dem (mutmaßlichen) Parteiwillen etwas anderes ergibt.

Vgl. Obermayer, VwVfG (2. Aufl. 1990), § 59 Rdnr. 110 ff.; Stelkens/Bonk/Leonhardt, VwVfG (3. Aufl. 1990), § 59 Rdnr. 35 ff.; Kopp, VwVfG (4. Aufl. 1986), § 59 Rdnr. 27 f.; Meyer/Borgs, VwVfG (2. Aufl. 1982), § 59 Rdnr. 45 jeweils m.w.N.

4.2 Bedeutung "salvatorischer Klauseln" für die Nichtigkeit eines Vertrags

Landkreis und Stadt Hildesheim haben in § 14 des Einkreisungsvertrags vereinbart:

"Sollten einzelne Bestimmungen dieses Vertrags rechtsungültig sein, so wird die Rechtsgültigkeit des Vertrages als Ganzes nicht berührt."

Fraglich ist, wie weit eine "salvatorische Klausel" dieser Art den durch §§ 139 BGB, 59 Abs. 3 VwVfG ausgelösten Regelungsmechanismus modifiziert oder ersetzt. Würden Teilwirksamkeitsklauseln die gesetzlichen Regelungen vollkommen verdrängen, könnten formal zwei selbständige, in der Sache aber sinnwidrige Bestandteile eines Vertrags isoliert bestehen bleiben. Sofern salvatorische Klauseln demgegenüber nur auf die gesetzliche Vermutung der Gesamtnichtigkeit Einfluß hätten, bliebe Raum für eine an den Interessen der Partei orientierte wertende Betrachtung.

Nach überwiegender Auffassung in der zivilrechtlichen Rechtsprechung und Literatur kann die teilweise Nichtigkeit eines Rechtsgeschäfts auch dann zur Gesamtnichtig-

keit führen, wenn eine Teilwirksamkeitsklausel vereinbart worden ist.

BGHZ 69, 266 (269); OLG Nürnberg-Fürth, VersR 1974, 814 (816); T. Mayer-Maly, in: Münchener Kommentar (2. Aufl. 1984), § 139 Rdnr. 8; W. Flume, Allgemeiner Teil, Band 2 (3. Aufl. 1979), § 32, 3 (S. 575)

Welche Vertragsbestimmungen trotz vereinbarter Teilwirksamkeit nichtig sind, läßt sich abstrakt nicht festlegen, sondern bedarf der Prüfung im Einzelfall. Diese Prüfung allerdings kann dahingestellt bleiben bis geklärt ist, welche Vertragsbestandteile aufgrund der Selbständigkeit überhaupt isoliert wirksam sein können. Mit anderen Worten ist ein Vertrag zunächst daraufhin zu überprüfen, welche Teilregelungen ohne die nichtige Vereinbarung überhaupt Bestand haben können. Ist der Vertrag überhaupt nicht teilbar, kann sich folgerichtig die Frage nach der Rechtswirksamkeit selbständiger Vertragsbestandteile nicht stellen. Salvatorische Klauseln können ihre Bedeutung deshalb erst auf der letzten Stufe der oben skizzierten Prüfungsfolge entfalten. Erst wenn ein Vertrag sich in diesem Sinne als teilbar erwiesen hat, kann eine salvatorische Klausel dazu führen, daß entgegen der Nichtigkeitsvermutung der §§ 139 BGB, 59 Abs. 3 VwVfG der selbständige Bestandteil des Vertrages wirksam bleibt.

Der Einkreisungsvertrag und die ihn ergänzenden Vereinbarungen sind mithin darauf zu überprüfen, welche Bestimmungen mit den §§ 5, 6 EKV in so engem Zusammenhang stehen, daß sie von deren Nichtigkeit notwendig erfaßt werden.

4.3 Teilbarkeit des Einkreisungsvertrags und der Ergänzungsbestimmungen

4.3.1 Übergang von Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises (§ 1 EKV)

§ 1 EKV hat lediglich deklaratorische Bedeutung, da der Übergang von Zuständigkeiten des übertragenen Wirkungskreises bereits aus dem Gesetz folgt

Vgl. oben S. 35

und der Vertrag insoweit keine eigene Regelung trifft.

4.3.2 Übergang weiterer Aufgaben, Verkehrsverbund (§ 2 EKV)

Die in § 2 EKV abgegebenen Absichtserklärungen hinsichtlich der Übertragung weiterer Aufgaben stehen zwar insofern mit § 5 Abs. 1 Satz 2 EKV in Zusammenhang, als eine evtl. Aufgabenverlagerung Rückwirkungen auf den innerkreislichen Finanzausgleich gehabt hätte. Da § 2 EKV sich auf Absichtserklärungen bzw. Prüfungsverpflichtungen der Vertragspartner beschränkt, ist er insoweit von §§ 5, 6 EKV trennbar und wird nicht notwendig durch deren Nichtigkeit erfaßt.

- 4.3.3 Regelung der Schulträgerschaft (§ 3 EKV) und Ergänzungsvereinbarungen
- 4.3.3.1 Schulträgerschaft für das weiterführende allgemeinbildende Schulwesen (§ 3 Abs. 1 EKV)

Mit § 3 Abs. 1 EKV und § 1 der Vereinbarung über das Schulwesen vom 10. März 1975 wurde von der Möglichkeit Gebrauch gemacht, daß die Stadt Hildesheim die Schulträgerschaft für die Sekundarbereiche I und II des allgemeinbildenden Schulwesens auch nach der Einkreisung behielt.

Vgl. oben S. 37 ff.

Diese Vereinbarung steht nach der Konzeption des Einkreisungsvertrags insofern mit § 5 Abs. 1 Satz 1 EKV in Zusammenhang, als die Schulträgerschaft sich als eine der Aufgaben des eigenen Wirkungskreises darstellte, deren Summierung letztlich den Rückfluß der Kreisumlage rechtfertigte. Gleichwohl ist § 3 Abs. 1 EKV auch ohne die Regelung der finanziellen Folgen als Vereinbarung sinnvoll und deshalb von §§ 5, 6 EKV abtrennbar, als die finanziellen Folgen der Schulträgerschaft von kreisangehörigen Gemeinden gesetzlich bestimmt sind. Der Zusammenhang zwischen § 3 Abs. 1 und 5 Abs. 1 EKV wird genau genommen erst durch § 8 der Vereinbarung vom 10. März 1975 vorgenommen, so daß § 3 Abs. 1 EKV für sich von der Nichtigkeit der §§ 5, 6 EKV nicht berührt wird.

4.3.3.2 Nichtanwendung der §§ 88, 98, 99 NSchG (§ 8 Vereinbarung vom 10. März 1975)

In § 8 der Vereinbarung über das Schulwesen vom 10. März 1975 ist - gewissermaßen als Gegenstück zu § 5 Abs. 1 EKV - vereinbart worden, daß zwischen der Stadt und dem Landkreis Hildesheim die §§ 88, 98 und 99 NSchG "keine Anwendung" finden, die Stadt Hildesheim gegen den Landkreis also keinen Anspruch auf Zuschüsse oder Zuwendungen hat, sich andererseits aber auch nicht an den Kreis-schulbaukasse beteiligt.

Vgl. oben S. 41

Oben wurde noch offengelassen, ob diese Vereinbarung nicht schon für sich genommen wegen Verstoßes gegen zwingende Bestimmungen des Niedersächsischen Schulgesetzes rechtswidrig und damit nichtig ist.

Vgl. oben S. 41

Auch an dieser Stelle braucht die Frage, ob und wie weit Schulträger die Anwendung von Gesetzesrecht vertraglich ausschließen können, nicht abschließend behandelt zu werden. Die Nichtigkeit des § 8 der Vereinbarung vom 10. März 1975 ergibt sich nämlich bereits aus ihrem untrennbaren Zusammenhang mit §§ 5, 6 EKV.

Ein solcher Zusammenhang kann auch bei zeitlich voneinander getrennten Vereinbarungen zu bejahen sein, wenn sie aufgrund ihres inneren Zusammenhangs nur als Einheit

betrachtet werden können und - nach einer häufig benutzten Redewendung - "miteinander stehen und fallen".

BGH, BB 1990, 734; Obermayer, VwVfG (2. Aufl. 1990), § 59 Rdnr. 113

Der Einkreisungsvertrag und die Vereinbarung über das Schulwesen vom 10. März 1975 sind als ein einheitliches Regelwerk in diesem Sinne anzusehen. In der Vereinbarung vom 10. März 1975 finden sich ausschließlich Bestimmungen, die den Einkreisungsvertrag ergänzen oder modifizieren, wobei dieser ausdrücklich auf die noch zu treffenden Vereinbarungen hinweist (§ 3 Abs. 2 Satz 2, Abs. 3 EKV). Umgekehrt wird in der Einleitung der Vereinbarung vom 10. März 1974 auf den Einkreisungsvertrag Bezug genommen.

Bei § 8 der Vereinbarung vom 10. März 1975 erweist sich dieser Zusammenhang als untrennbar, weil sich der vereinbarte Rückfluß der Kreisumlage nur unter der Voraussetzung als tragfähig erwies, daß die Stadt alle mit der Trägerschaft der weiterführenden allgemeinbildenden Schulen selbst trug und hierfür die gesetzlich vorgesehenen Zuschüsse und Zuwendungen des Landkreises beanspruchte.

§ 8 der Vereinbarung vom 10. März 1975 ist insofern wegen des Zusammenhangs mit §§ 5, 6 EKV nichtig, so daß dahingestellt bleiben kann, ob sich diese Rechtsfolge bereits aus einem Verstoß gegen §§ 98, 99 NSchG ergeben würde. Da § 8 der Vereinbarung rechtsunwirksam ist, bleiben §§ 98, 99 NSchG im Verhältnis zwischen den Ver-

tragspartnern anwendbar, so daß die Stadt Hildesheim die gesetzlich vorgesehenen Zuschüsse und Zuwendungen vom Landkreis Hildesheim beanspruchen kann.

4.3.3.3 Vereinbarungen über das berufsbildende Schulwesen (§ 3 Abs. 2 EKV, § 5 Vereinbarung vom 10. März 1975)

Mit der in § 3 Abs. 2 EKV getroffenen Vereinbarung, daß das berufsbildende Schulwesen in der Trägerschaft des Landkreises geführt werden soll, weichen die Vertragspartner von der gesetzlich vorgesehenen Schulträgerschaft nicht ab.

Vgl. oben S. 37 f.

Wegen ihrer rein deklaratorischen Bedeutung wird diese Vertragsbestimmung von der Nichtigkeit der §§ 5, 6 EKV nicht berührt.

Nichtig ist demgegenüber die in § 5 der Vereinbarung über das Schulwesen vom 10. März 1975 getroffene Bestimmung über die Kostentragung, weil diese lediglich Einzelheiten der gem. § 5 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 EKV vorzunehmenden Anrechnung der Kosten des berufsbildenden Schulwesens auf die (zurückfließende) Kreisumlage regelt. Die Vereinbarung, daß die Stadt einen Teil der Kosten des berufsbildenden Schulwesens - im Verhältnis ihrer Einwohnerzahl zu der des übrigen Landkreises - trägt, folgt der in der Präambel vorgegebenen Maxime, daß sie nur insoweit zur Kreisumlage herangezogen werden

soll, als Aufgaben auf den Landkreis übergehen. Wenn aber die Stadt aufgrund der Nichtigkeit der §§ 5, 6 EKV zur Zahlung der Kreisumlage in voller Höhe verpflichtet ist, muß folgerichtig auch ihre Kostenbeteiligung am berufsbildenden Schulwesen entfallen.

4.3.3.4 Vereinbarung über den Spitzenausgleich (§ 3 Abs. 4 EKV, Vereinbarung vom 15. Mai 1984)

§ 3 Abs. 4 EKV bildet zusammen mit der "Vereinbarung zwischen der Stadt und dem Landkreis Hildesheim betr. finanziellen Ausgleich im allgemeinbildenden Schulwesen" vom 15. Mai 1984 trotz des erheblichen zeitlichen Abstands ein einheitliches vertragliches Regelungssystem, weil die Ausgleichsvereinbarung ausschließlich Einheiten des in § 3 Abs. 4 EKV vorgesehenen "Spitzenausgleichs" regelt. Entsprechend wird in der Vorbemerkung der Vereinbarung vom 15. Mai 1984 § 3 Abs. 4 EKV im Wortlaut wiedergegeben.

Sowohl § 3 Abs. 4 EKV als auch die Vereinbarung vom 15. Mai 1984 stellen sich nur unter der Voraussetzung als sinnvoll dar, daß die Stadt Hildesheim die Kosten der in ihrer Trägerschaft geführten Schulen der Sekundarbereiche I und II allein trägt. Soweit die der Stadt insoweit entstehenden Kosten unabhängig vom Wohnort der Schüler, die die städtischen Schulen der Sekundarbereiche I und II besuchen, entsprechend der gesetzlichen Regelung (§§ 98, 99 NSchG) teilweise vom *Landkreis* getragen würden, bedürfte es eines "Spitzenausgleichs" zwischen Stadt und Landkreis nicht. Aus diesem Grund ist folge-

richtig ein Ausgleich zwischen Kreis und kreisangehörigen Gemeinden und zwischen kreisangehörigen Gemeinden eines Landkreises untereinander gesetzlich ausgeschlossen (§ 85 Abs. 5 NSchG).

Vgl. oben S. 46 f.

Die oben offengelassene Frage, ob die Vereinbarung vom 15. Mai 1984 schon wegen Verstoßes gegen § 85 Abs. 5 NSchG rechtswidrig (und nichtig) ist, braucht an dieser Stelle ebenfalls nicht abschließend behandelt zu werden. Die Ausgleichsvereinbarung ist in jedem Fall Teil eines einheitlichen vertraglichen Regelungssystems über die Kostentragung der Schulträgerschaft Hildesheims in den Sekundarbereichen I und II, aus dem nicht einzelne Teile herausgelöst und isoliert aufrechterhalten werden können. Dieses Regelungsgefüge ist durch die Nichtigkeit der §§ 5, 6 EKV zerstört worden. § 3 Abs. 4 EKV wird von der Nichtigkeit deshalb ebenso erfaßt wie die Ausgleichsvereinbarung vom 15. Mai 1984.

4.3.3.5 Vereinbarung über die Schülerbeförderung (§ 7 Vereinbarung vom 10. März 1975/19. Dezember 1984)

Die über die Schülerbeförderung getroffenen Vereinbarungen stellen sich ebenfalls als Teil einer einheitlichen Konzeption dar. Hiernach übernimmt die Stadt Hildesheim die dem Landkreis obliegende Aufgabe des Schülertransports (§ 94 NSchG) für die im Stadtgebiet wohnenden Schüler und trägt dabei die entstehenden Kosten (§ 7 Abs. 1 Satz 1 und 2 der Vereinbarung vom 10. März 1975;

§ 7 Abs. 1 der Vereinbarung vom 19. Dezember 1984). Die Stadt erhält die anteiligen vom Land gewährten Zuschüsse bzw. Schlüsselzuweisungen (§ 7 Abs. 1 Satz 2 der Vereinbarung vom 10. März 1975; § 7 Abs. 2 der Vereinbarung vom 19. Dezember 1984). Die Kosten der Beförderung von Schülern des jeweils anderen Vertragspartners sind zu erstatten (§ 7 Abs. 2 der Vereinbarung vom 10. März 1975 - nur zugunsten der Stadt -; § 7 Abs. 3 der Vereinbarung vom 19. Dezember 1984).

§ 7 der Vereinbarungen erweist sich deshalb im Ergebnis als untrennbarer Bestandteil des in § 5 EKV vereinbarten Gesamtkonzepts: Die Stadt Hildesheim wird von der Aufgabe der Schülerbeförderung im Sinne der Präambel nicht entlastet und mithin aus diesem Grund finanziell nicht herangezogen. Der Rückfluß der Kreisumlage gründet sich deshalb im Ergebnis auf den Umstand, daß die Stadt Hildesheim auch nach der Einkreisung die Aufgabe der Schülerbeförderung erfüllt. Mit der Nichtigkeit der Vereinbarung über die Schülerbeförderung sind allein die gesetzlichen Bestimmungen über den Ausgleich der Kosten für die Schülerbeförderung (§ 18 FAG) zwischen Landkreis und Stadt Hildesheim maßgebend.

4.3.3.6 Zusammenlegung der Ausgleichsämter (§ 4 EKV; Vereinbarung vom 20. Februar 1974)

§ 4 EKV, und die am gleichen Tag geschlossene "Vereinbarung des Landkreises Hildesheim-Marienburg und der Stadt Hildesheim über die Zusammenlegung der Ausgleichsämter und der Vertriebenenämter"

vgl. oben S. 17

sind ebenfalls Teile eines einheitlichen Regelwerks, die mit dem in §§ 5, 6 EKV vereinbarten innerkreislichen Finanzausgleich "stehen und fallen".

Mit der Einkreisung Hildesheims wurde der Landkreis gem. § 308 Abs. 1 LAG für den Lastenausgleich zuständig,

vgl. oben S. 50

so daß für eine "Zusammenlegung", die ersichtlich auf § 308 Abs. 1 Satz 2 LAG abzielt (Ausgleichsamt für mehrere Kreise aus Gründen der Wirtschaftlichkeit der Verwaltung) keine Veranlassung mehr bestand. Offenbar aus diesem Grunde wurde in § 1 der Vereinbarung vom 20. Februar 1974 die Zusammenlegung rückwirkend für den 1. Januar 1974 vereinbart. Die Fiktion eines "gemeinsamen Ausgleichs- und Vertriebenenamtes beim Landkreis Hildesheim-Marienburg" machte folgerichtig eine Vereinbarung über die Erstattung des Zuschußbedarfs durch die Stadt erforderlich, der sich nach § 3 der Vereinbarung nach dem Verhältnis der Einwohner des Stadtgebiets zum Landkreis bemessen sollte.

Auch die Vereinbarung über die Zusammenlegung der Ausgleichs- und Vertriebenenämter folgt damit der in der Präambel des Einkreisungsvertrags vorgegebenen Zielvorstellung. Da die Stadt Hildesheim durch die fiktive Zusammenlegung von Aufgaben, die sie als "kreisfreie" Stadt zu erfüllen gehabt hätte, entlastet wurde, war sie folgerichtig in Höhe des "Zuschußbedarfs" finanziell

heranzuziehen, mit anderen Worten war dieser Betrag im innerkreislichen Finanzausgleich zu berücksichtigen. § 4 EKV und § 3 der Vereinbarung vom 20. Februar 1974 sind deshalb mit der Konstruktion des innerkreislichen Finanzausgleichs nach §§ 5, 6 EKV untrennbar verbunden und deshalb ebenfalls nichtig.

An diesem Ergebnis vermag der Umstand nichts zu ändern, daß der Landkreis gem. Beschluß des Kreistags vom 18. Dezember 1979 auf die Abrechnung des Zuschußbedarfs für das Ausgleichs- und Vertriebenenamt verzichtet hat.

Vgl. oben S. 29

4.3.3.7 Bau und Unterhaltung von Kreisstraßen (§ 7 EKV, Vereinbarung vom 22. April 1976)

§ 7 EKV und die zu seiner Ausführung zwischen den Vertragspartnern am 22. April 1976 abgeschlossene Vereinbarung sind nur aufgrund des in der Präambel enthaltenen Prinzips verstehbar, die Stadt Hildesheim finanziell nur so weit heranzuziehen, als die Stadt von eigenen Aufgaben entlastet wird, den Status einer kreisfreien Stadt also soweit als möglich zu fingieren.

Bis zu ihrer Einkreisung war Hildesheim Träger der Straßenbaulast für die Kreisstraßen (§ 43 Abs. 1 NStrG). Aufgrund des § 7 EKV und der §§ 1, 2 der Vereinbarung vom 22. April 1976 blieben ihr diese Aufgaben materiell

erhalten, wenn auch die Straßenbaulast formell auf den Landkreis übergehen sollte.

Vgl. oben S. 54 f.

Auch dieser Aufgabenkomplex erweist sich als Begründung für die Vereinbarung des innerkreislichen Finanzausgleichs. Die Stadt wird von der Aufgabe der Straßenbaulast in bezug auf die Kreisstraßen nicht *entlastet* und deshalb (auch) zur Kreisumlage nicht herangezogen. § 5 und § 7 Abs. 1, 2 EKV sind im Ergebnis deshalb untrennbare Bestandteile eines einheitlichen Gesamtkonzepts.

Es bedarf deshalb keiner Prüfung, in welcher Höhe die in § 7 EKV und dem Vertrag vom 22. April 1976 vereinbarte Kostenerstattung die der Stadt Hildesheim durch den Bau und die Unterhaltung der "freien Strecken" der Kreisstraßen entstehenden Kosten tatsächlich deckt. Mit der Nichtigkeit der Bestimmungen über den innerkreislichen Finanzausgleich nämlich ist die dem Verbleib der Aufgabe entsprechende Bestimmung über die Kostentragung entfallen. §§ 5, 6 EKV einerseits und § 7 Abs. 1, 2 EKV andererseits sind folglich nicht trennbar, so daß die Nichtigkeit der ersteren Bestimmungen notwendig dazu führen muß, daß auch die letzteren nichtig sind.

Entsprechendes gilt für die korrespondierenden Bestimmungen der Vereinbarung vom 22. April 1976.

Demgegenüber enthält § 7 Abs. 2 des Vertrages lediglich einen deklaratorischen Hinweis auf jene Zuwendungen, die die Stadt in ihrer Eigenschaft als Träger der Straßenbaulast für die Gemeindestraßen beanspruchen kann. Diese

Bestimmung bleibt von der Nichtigkeit der §§ 5, 6 EKV unberührt.

4.3.3.8 Stadttheater GmbH (§ 8 EKV)

Die in § 8 EKV vereinbarte gemeinsame Trägerschaft der Stadttheater GmbH steht in keinem Zusammenhang mit §§ 5, 6 EKV. Da die Vereinbarung insoweit teilbar ist, bleibt nach der Teilwirksamkeitsregelung des § 14 EKV die Wirksamkeit des § 8 von der Nichtigkeit der übrigen Bestimmungen des Einkreisungsvertrags unberührt.

4.3.3.9 Sozialhilfe (§ 9 EKV, Vertrag vom 9. Dezember 1986)

Die Heranziehung der Stadt Hildesheim durch den Landkreis zur Durchführung von Aufgaben nach dem BSHG, zu der sich der Kreis in § 9 Abs. 1 EKV verpflichtete, wäre als solche für die Stadt Hildesheim kostenneutral gewesen, weil die Erstattung der Aufwendungen mit Ausnahme der Verwaltungskosten gesetzlich vorgesehen ist (§ 25 FAG). Das in der Präambel vorgegebene Ziel, die Stadt auch insoweit als kreisfrei zu behandeln und mit den anfallenden Kosten zu *belasten*, konnte demgemäß erst durch besondere Vereinbarung erreicht werden. Danach bilden die Aufwendungen auf dem Gebiet der Sozialhilfe einen Abzugsposten von der zurückfließenden Kreisumlage (§ 5 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 EKV). § 9 Abs. 1 EKV bleibt demgemäß von der Nichtigkeit der §§ 5, 6 EKV unberührt und ist nach der Teilwirksamkeitsklausel des § 14 EKV wirksam.

Die §§ 3, 4 des Vertrags vom 9. Dezember 1986 bilden demgegenüber nur in Zusammenhang mit § 5 EKV eine sinnvolle Regelung und werden erst vor dem Hintergrund des innerkreislichen Finanzausgleichs verständlich. Sie bilden trotz des großen zeitlichen Abstands zugleich eine einheitliche Regelung, zumal im Vertrag vom 9. Dezember 1986 ausdrücklich auf die Präambel und § 5 EKV Bezug genommen wird. Es kann deshalb dahingestellt bleiben, ob die §§ 3, 4 dieses Vertrags wegen Verstoßes gegen § 25 FAG rechtswidrig und ggf. nichtig sind. In jedem Fall folgt ihre Nichtigkeit aus dem untrennbaren Zusammenhang mit dem in §§ 5, 6 EKV vereinbarten innerkreislichen Finanzausgleich.

4.3.3.10 Vereinigung von Kreissparkasse und Stadtparkasse (§ 11 EKV)

Die in § 11 EKV bekundete Einigkeit der Vertragspartner über die Vereinigung von Kreissparkasse und Stadtparkasse steht in keinem Zusammenhang mit dem in §§ 5, 6 EKV vereinbarten innerkreislichen Finanzausgleich, so daß sie von der Nichtigkeit dieser Bestimmungen unberührt und aufgrund des § 14 EKV weiterhin wirksam bleibt.

4.3.3.11 Revisionsklausel (§ 13 EKV)

Gem. § 13 EKV sind die "finanziellen Auswirkungen dieser Vereinbarung" bei einer Änderung des Gesetzes über den Finanzausgleich, die die Finanzsituation wesentlich beeinflusst, "unter Berücksichtigung der Präambel" zu überprüfen. Auch diese Revisionsklausel steht in unmittelbarem Zusammenhang mit §§ 5, 6 EKV, weil sie dazu dient, die in der Präambel aufgeführten Ziele angesichts wechselnder Fassungen des Gesetzes über den Finanzausgleich sicherzustellen. § 13 EKV wird deshalb notwendig von der Nichtigkeit der §§ 5, 6 EKV erfaßt.

Zusammenfassung

1. Der Landkreis Hildesheim und die Stadt Hildesheim haben mit dem aus Anlaß der Einkreisung am 20. Februar 1974 geschlossenen Vertrag und den Ergänzungsverträgen für die Stadt Hildesheim einen Sonderstatus geschaffen, der durch drei Grundsätze gekennzeichnet ist:
 - Die von der Stadt vor der Einkreisung erfüllten Aufgaben sollten im Rahmen der rechtlichen Zulässigkeit von der Stadt weiterhin wahrgenommen und finanziert werden.
 - Soweit Aufgaben, die bislang von der Stadt Hildesheim wahrgenommen worden waren, auf den Landkreis übergingen, sollte die Stadt die Kosten tragen, die dem Landkreis durch die Erfüllung dieser Aufgaben "für die Stadt" - nämlich anteilig im Verhältnis der Einwohnerzahl - entstanden.
 - Darüber hinaus sollte die Stadt Hildesheim vom Landkreis nicht herangezogen werden.
2. Die Vertragspartner verfolgten mit dem Einkreisungsvertrag das zweifache Ziel, den vor der Einkreisung bestehenden Status der Aufgabenerfüllung und den finanziellen status quo ante der Stadt zu erhalten. Da eine Reihe von Aufgaben, die die Stadt Hildesheim als kreisfreie Stadt wahrgenommen hatte, kraft Gesetzes auf den Landkreis übergingen, wurde hierfür eine finanzielle Kompensation vereinbart. Die insoweit erfolgende Belastung Hildesheims ist nur unter der Prämisse verstehbar, daß sich Belastung und Entlastung der Stadt jeweils die Waage halten sollten.

3. Soweit es rechtlich zulässig war, daß die Stadt Hildesheim Aufgaben des eigenen Wirkungskreises weiterhin wahrnahm, wurden entsprechende Vereinbarungen abgeschlossen. Da die einschlägigen gesetzlichen Vorschriften (NSchG, BSHG) von einer landkreis- und gemeindetypischen Aufgaben- und Lastenverteilung ausgehen, erwiesen sie sich als mit der Zielsetzung der Vertragspartner unvereinbar. Aus diesem Grund wurden sie entgegen der Gesetzesfassung entweder für unanwendbar (§§ 98, 99 NSchG) oder für anwendbar (§§ 103 ff. BSHG) erklärt.
4. Die wesentliche Konsequenz der Einkreisung - die Kreisumlageverpflichtung - wurde durch die Konstruktion eines "innerkreislichen Finanzausgleichs" modifiziert. Die Konstruktion bestand darin, daß die Kreisumlage zwar festgesetzt wurde, aber - im Ergebnis - nur zu dem Teil dem Landkreis verblieb, der als finanzielle Kompensation für die auf ihn übergegangenen Aufgaben vereinbart worden war. Hinzu kam eine "Interessenquote" in Höhe von 12 % der jeweiligen Kreisumlage.
5. Mit dem Geflecht von Aufgabenbe- bzw. -entlastungen und ihren finanziellen Entsprechungen haben die Vertragspartner für die Stadt Hildesheim ein der Kreisfreiheit angenähertes, gesetzlichen Vorschriften widersprechendes Modell einer privilegierten kreisangehörigen Gemeinde geschaffen.

6. Die Rechtswidrigkeit dieses *Gegenmodells* ergibt sich nicht allein aus dem Verstoß gegen einzelne Gesetzesbestimmungen. Die Summierung dieser Verstöße führt vielmehr zu dem unabweisbaren Befund, daß eine Privilegierung, wie sie zwischen Landkreis und Stadt Hildesheim *vertraglich* vereinbart worden ist, nur durch *Gesetz* erfolgen kann. Der *Vorbehalt des Gesetzes* für die Privilegierung kreisangehöriger Gemeinden folgt aus dem Umstand, daß die Gesetze von der Alternative von Kreisangehörigkeit oder Kreisfreiheit ausgehen und ein Tertium nicht kennen. Im Gutachten hat sich mehrfach gezeigt, daß das Bemühen der Vertragspartner, das von ihnen angestrebte Gegenmodell gesetzeskonform auszugestalten, nicht durchgehalten werden konnte. Abgesehen vom Finanzausgleichsgesetz sehen auch andere Gesetze (NSchG, BSHG) andere Rechtsfolgen vor, als sie zwischen den Vertragspartnern im Interesse der Stimmigkeit ihres Modells vereinbart wurden. Öffentlich-rechtliche Vorschriften sind aber in aller Regel *vertraglich* nicht "abdingbar", weil sie sich nicht in der Wirkung *inter partes* erschöpfen.

7. Der Gesetzesvorbehalt für die Privilegierung kreisangehöriger Gemeinden folgt weiterhin zwingend aus dem Umstand, daß eine Entlastung einer einzelnen kreisangehörigen Gemeinde - auch wenn sie ursprünglich den Status einer kreisfreien Stadt hatte - sich notwendig zu Lasten der übrigen kreisangehörigen Gemeinden auswirken muß. Da sich aber der Bedarf des Landkreises bei Erhebung der Kreisumlage aus den ihm gesetzlich zugewiesenen Aufgaben ergibt, vermag die gesetzlich nicht vorgesehene Privilegierung einer Gemeinde durch den Landkreis einen solchen Bedarf

nicht auszulösen. Damit ist nicht in Zweifel gezogen, daß die "Erhaltung der Finanz- und Investitionskraft" einer ehemals kreisfreien Stadt ein verwaltungspolitisch sinnvolles Ziel darstellt. Dieses Ziel ist allerdings, wie dies die Sachverständigenkommission bereits empfohlen hatte, nur durch eine gesetzliche Regelung zu erreichen.

8. Der Gesetzesvorbehalt für die Privilegierung kreisangehöriger Gemeinden wird durch die Art und Weise bestätigt, wie die Vertragspartner den Einkreisungsvertrag vom 20. Februar 1974 durchgeführt haben. Nachdem die Aufgaben des übertragenen Wirkungsbereiches, für die die Zuständigkeit des Landkreises gesetzlich vorgeschrieben war, auf den Landkreis übergegangen waren, entsprach die Aufgabenverteilung dem gesetzlich vorgesehenen Modell von Landkreis und selbständiger Stadt. Die gesetzliche Änderung der Schlüsselzuweisungen für den übertragenen Wirkungsbereich, die zugunsten der Landkreise vorgenommen worden war, führte zu einer ersten Revision des Vertrags. Hierin lag insofern ein Widerspruch, als der übertragene Wirkungsbereich in seinen finanziellen Auswirkungen außerhalb der vertraglichen Vereinbarungen geblieben war. Ausschlaggebend für die Revision war damit die Veränderung des finanziellen *status quo* - nämlich des Zustands nach Vertragschluß, der sich zuungunsten der Stadt Hildesheim verändert hatte.

9. Nachdem die Kreisumlagesätze im Gefolge der Gebietsreform anstiegen und sich somit auch die von der Stadt Hildesheim zu zahlende Interessenquote - 12 %

der festgesetzten Kreisumlage - erhöhte, wurde für die zukünftige Berechnung ein fiktiver Kreisumlagesatz zugrundegelegt und einzelne Rechnungsposten, die nach dem Vertrag von der Stadt Hildesheim zu tragen waren, nicht mehr abgerechnet.

10. Die genannten Beispiele belegen, daß der Vertrag nicht in der ursprünglich vereinbarten Form abgewickelt worden ist. Wieweit die von der Stadt Hildesheim geltend gemachten Revisionsverlangen durch rechtliche Gesichtspunkte - Revisionsklausel, Änderung der Geschäftsgrundlage - gerechtfertigt waren, ist nicht Gegenstand der hier vorzunehmenden Prüfung. Die Änderung in der Vertragspraxis bestätigt allerdings den hier vertretenen Standpunkt, daß Privilegierungen grundsätzlich nur durch Gesetz erfolgen können. Mit den Anpassungen reagierten die Vertragspartner nämlich jeweils auf Gesetzesänderungen, die Auswirkungen auf den finanziellen status quo der Stadt Hildesheim hatten. Mit anderen Worten vermochte der Vertrag allein den finanziellen Sonderstatus der Stadt nicht sicherzustellen. Die Vertragspraxis zeigt vielmehr, daß es jeweils der Nachsteuerung durch Vertragsänderung bedurfte, um das vorrangige Ziel der Vertragspartner - die Erhaltung der Finanz- und Investitionskraft der Stadt Hildesheim - zu erreichen. Ob eine Privilegierung, die die Erhaltung der Finanz- und Investitionskraft einer kreisangehörigen Gemeinde ungeachtet der gesetzlichen Rahmenbedingungen zum Ziel hat, mit rechtlichen Mitteln überhaupt erreichbar ist, muß dahingestellt bleiben. In jedem Falle bedarf es hierzu einer gesetzlichen Regelung, die mit den anderen gesetzlichen Bestimmungen abzustimmen ist. Der Vertrag als

Handlungsinstrument der öffentlichen Verwaltung ist mit dieser Aufgabe in jeder Hinsicht überfordert.

6 Ergebnis des Gutachtens

Die §§ 3 Abs. 4, 4, 5, 6, 7 und 13 der zwischen dem Landkreis Hildesheim und der Stadt Hildesheim aus Anlaß der Einkreisung am 20. Februar 1974 geschlossenen Vertrags (Einkreisungsvertrag) sind nichtig.

Nichtig sind ferner die §§ 5, 7 und 8 der Vereinbarung vom 10. März 1975, § 7 auch in der Fassung vom 19. Dezember 1984. Nichtig sind überdies die zwischen dem Landkreis und der Stadt Hildesheim am 20. Februar 1974 über die Zusammenlegung der Ausgleichsämtler und am 22. April 1976 über den Bau und die Unterhaltung von Kreisstraßen geschlossenen Vereinbarungen. Auch die §§ 3 und 4 des Vertrags vom 9. Dezember 1986 sind nichtig.

Frage 2: Anwendungsmöglichkeiten der Revisionsklausel
(§ 13 EKV)

Da der zwischen dem Landkreis Hildesheim und der Stadt Hildesheim am 20. Februar 1974 abgeschlossene Einkreisungsvertrag in seinen wesentlichen Bestimmungen - einschließlich der Revisionsklausel des § 13 - nichtig ist, erübrigen sich Ausführungen zu einer Revision des Vertrages.

Osnabrück, im April 1991

gez. Ipsen

(Professor Dr. iur. Jörn Ipsen)

A n h a n g

Vereinbarung

**zwischen dem Landkreis Hildesheim-Marienburg und der Stadt Hildesheim
vom 20. Februar 1974**

Auf Grund der §§ 1 und 25 des Gesetzes über die Neugliederung der Gemeinden im Raum Hildesheim / Alfeld vom 11. Februar 1974 (Nieders. GVBl. S. 74) wird zwischen dem Landkreis Hildesheim-Marienburg und der Stadt Hildesheim aus Anlaß der Einkreisung der Stadt folgende Vereinbarung geschlossen:

Präambel

Der Landkreis Hildesheim-Marienburg und die Stadt Hildesheim schließen diese Vereinbarung im Interesse einer optimalen Entwicklung des Raumes Hildesheim. Das setzt voraus, die Finanz- und Investitionskraft beider Partner ungeschmälert zu erhalten und zu stärken. Um das zu erreichen, wird die Stadt Hildesheim nur insoweit finanziell herangezogen, als sie mit ihrer Zustimmung von eigenen Aufgaben entlastet wird. Andererseits nimmt die Stadt Hildesheim an Planungs- und Entwicklungsaufgaben des Landkreises teil; hierfür zahlt sie eine angemessene Interessenquote. Umgekehrt beteiligt sich der Landkreis Hildesheim-Marienburg in angemessener Weise an der Finanzierung überörtlicher Einrichtungen der Stadt.

§ 1

Landkreis und Stadt sind sich darüber einig, daß die in Anlage 1 dieser Vereinbarung aufgeführten Zuständigkeiten auf den Landkreis übergehen.

§ 2

(1) Die Vertragspartner werden prüfen, ob in Zukunft weitere Aufgaben aus Rationalisierungsgründen auf den Landkreis bzw. die Stadt übertragen werden können. Das gilt insbesondere für folgende Aufgabenbereiche:

1. Feuerwehr und Krankentransportwesen
2. Volkshochschule
3. Gesundheitswesen
4. Bücherei und Archiv
5. Krankenhäuser
6. Wohnbaugesellschaften

Über das Ergebnis ist den beteiligten Vertretungskörperschaften zum 1. Juli jeden Jahres zu berichten.

(2) Die Vertragspartner streben an, im Raum Hildesheim einen Verkehrsbund einzuführen.

§ 3

(1) Die Vertragspartner sind sich darüber einig, daß das weiterführende allgemeinbildende Schulwesen vorerst in der jeweiligen Trägerschaft der beiden Gebietskörperschaften verbleibt.

(2) Es besteht ferner darüber Einigkeit, daß das berufsbildende Schulwesen grundsätzlich in der Trägerschaft des Landkreises geführt werden soll. Über Einzelheiten und den Zeitpunkt des Übergangs im Jahr 1974 wird eine besondere Vereinbarung getroffen.

(3) Über die Anwendung der Bestimmungen der Kreisschulbaukasse ist zu gegebener Zeit eine besondere Vereinbarung zu treffen.

(4) Ein finanzieller Ausgleich im Schulwesen (Spitzenausgleich) wird entsprechend den zukünftigen gesetzlichen Regelungen vorgenommen. Falls bis zum Beginn des Jahres 1975 eine derartige Regelung noch nicht vorliegt, ist der Ausgleich durch Vereinbarung zu regeln.

§ 4

Die Ausgleichsämtler der Stadt und des Landkreises werden mit Wirkung vom 1. März 1974 beim Landkreis zusammengelegt. Die Stadt erstattet den Zuschußbedarf im Verhältnis der Einwohner des Stadtgebietes zum übrigen Landkreis. Stichtag der jeweiligen Einwohnerzahl ist der 30. Juni des Vorjahres.

§ 5

Die von der Stadt an den Landkreis zu zahlende Kreisumlage fließt als innerkreislicher Finanzausgleich an die Stadt zurück unter Abzug der für die Stadt vom Landkreis jährlich erbrachten Aufwendungen auf den Gebieten

1. der Sozialhilfe
2. der Krankenhausumlage
3. des Zuschusses für das Staatliche Gesundheitsamt
4. des berufsbildenden Schulwesens.

Das gleiche gilt für weitere zu übernehmende Aufgaben.

Soweit die Stadt Aufgaben des überörtlichen Trägers der Sozialhilfe wahrnimmt, für die der Landkreis Erstattungsbeträge erhält, leitet er diese an die Stadt weiter.

Die Zahlungen und die Abrechnung erfolgen zu den gemäß § 29 Abs. 2 und 4 FAG vom Landkreis festzusetzenden Terminen. Bis zur jeweiligen Bekanntgabe der Finanzausgleichsleistungen und Feststellung der endgültigen Kreisumlage sind Abschlagszahlungen in der Höhe des Vorjahres zu zahlen.

§ 6

Die Stadt zahlt dem Landkreis für Planungs- und Entwicklungsaufgaben im Raum Hildesheim eine Interessenquote in Höhe von **12 %** der jeweiligen Kreisumlage. Die Zahlung erfolgt mit der Kreisumlage.

§ 7

(1) Über die Unterhaltung der im Stadtgebiet verlaufenden Kreisstraßen durch die Stadt wird eine besondere Vereinbarung geschlossen; hierbei wird davon ausgegangen, daß die

Stadt im Stadtgebiet auch die außerhalb der Ortsdurchfahrtsgrenzen gelegenen Kreisstraßen unterhält und instandsetzt.

Dafür erhält die Stadt eine Erstattung in Höhe der Straßenunterhaltungszuschüsse im Rahmen des § 17 Ziffer 2 FAG.

(2) Die Stadt erhält ferner den auf die Einwohnerzahl bzw. das Gebiet der Stadt entfallenden Anteil an den Straßenbauzuschüssen gemäß § 20 Abs. 3 FAG. Über den Umbau und den Ausbau von Kreisstraßen sind jeweils besondere Vereinbarungen zu treffen.

(3) Die Stadt hat im übrigen einen Anspruch auf angemessene Berücksichtigung bei der Verteilung der Mittel für Gemeindeverbindungsstraßen gemäß § 20 Abs. 2 FAG.

§ 8

Der Landkreis beteiligt sich an dem Zuschußbedarf für die Stadttheater GmbH mit jährlich 50 %. Beide Vertragspartner gehen davon aus, daß der Landkreis Gesellschafter der Stadttheater GmbH zu gleichen Teilen wie die Stadt wird.

§ 9

Der Landkreis Hildesheim-Marienburg wird die Stadt Hildesheim gemäß § 96 Abs. 1 BSHG in Verbindung mit § 4 AGBSHG zur Durchführung von Aufgaben nach diesem Gesetz heranziehen.

Der Landkreis wird gegen einen Antrag der Stadt auf Errichtung eines eigenen Jugendamtes keine Einwände erheben. Das gleiche gilt für die Ausländerbehörde.

§ 10

Die Übernahme der Beamten, Angestellten und Arbeiter der Stadt, die für Aufgaben tätig sind, die vollständig oder teilweise auf den Landkreis übergehen, erfolgt mit Wirkung vom 1. März 1974 gemäß §§ 110 Abs. 4 und 261 Abs. 1 Nr. 3 NBG. Das gleiche gilt für die Übernahme von Beamten, Angestellten und Arbeitern des Landkreises, die für Aufgaben tätig sind, die vollständig oder teilweise auf die Stadt übergehen. Die Übernahme ist vor Inkrafttreten dieses Vertrages unter Beteiligung der beiderseitigen Personalräte auszuhandeln, von den zuständigen Gremien zu beschließen und in einem Personalüberleitungsvertrag zu regeln.

§ 11

Der Landkreis und die Stadt sind sich darüber einig, daß die Kreissparkasse und die Stadtparkasse bis zum 31. Dezember 1975 vereinigt werden sollen. Sie werden darüber nach Inkrafttreten des Neugliederungsvertrages in Verhandlungen eintreten.

§ 12

Für das Rechnungsjahr 1974 wird folgende Übergangsregelung vereinbart:

1. Die Leistungen aus dem Finanzausgleich werden entsprechend den gesetzlichen Regelungen abgewickelt.
2. Die Stadt zahlt für das bisherige Stadtgebiet keine Kreisumlage.
3. Der Landkreis führt die Aufgaben der Sozialhilfe und der Jugendhilfe für die in das Stadtgebiet eingegliederten Gemeinden bis zum 31. Dezember 1974 fort und trägt die Kosten. Die für das bisherige Stadtgebiet im Rahmen der Heranziehung im Restrechnungsjahr entstehenden Zweckausgaben werden vom Landkreis nicht erstattet.
4. Für das Lastenausgleichsamt werden die Kosten ab 1. März 1974 gemäß § 4 der Vereinbarung von der Stadt erstattet, bezogen auf die Einwohner des bisherigen Stadtgebietes.
5. Die Stadt trägt die Kosten der Krankenhausumlage, bezogen auf die Einwohner des bisherigen Stadtgebietes.
6. Die Verpflichtungen aus § 6 über die Zahlung einer Interessenquote durch die Stadt und § 8 über die Beteiligung des Landkreises am Stadttheater werden ab 1. Januar 1975 wirksam.

§ 13

Die finanziellen Auswirkungen dieser Vereinbarung sind bei einer Änderung des Gesetzes über den Finanzausgleich, die die Finanzsituation wesentlich beeinflusst, unter Berücksichtigung der Präambel zu überprüfen.

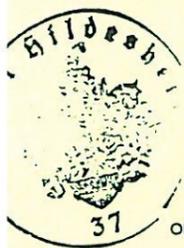
§ 14

Sollten einzelne Bestimmungen dieses Vertrages rechtsungültig sein, so wird die Rechtsgültigkeit des Vertrages als Ganzes nicht berührt.

§ 15

Dieser Vertrag tritt mit Inkrafttreten des Gesetzes über die Neugliederung der Gemeinden im Raum Hildesheim / Alfeld vom 11. Februar 1974 in Kraft.

Hildesheim, am 20. Februar 1974



Stadt Hildesheim

Oberbürgermeister

Oberstadtdirektor



Landkreis Hildesheim-Marienburg

Landrat

Oberkreisdirektor

Genehmigung

Die am 20. Februar 1974 zwischen dem Landkreis Hildesheim-Marienburg und der Stadt Hildesheim getroffene Vereinbarung betreffend optimale Entwicklung des Raumes Hildesheim wird nebst Anlage nach § 15 Abs. 1 Satz 3 der Niedersächsischen Landkreisordnung in der Fassung vom 7. Januar 1974 (Nieders. Verord. S. 26) genehmigt.

Hildesheim, den 25. Februar 1974

Der Regierungspräsident
in Hildesheim

In Vertretung

Kupfermann i. b.



In mehreren Besprechungen sind die Aufgaben festgelegt, die mit der Einkreisung der Stadt auf den Landkreis übergehen.

Dabei handelt es sich zunächst nur um Aufgaben, die nach Bundes- oder Landesrecht bzw. nach der Vorbehalts-Verordnung den Landkreisen zu übertragen sind.

Die in der nachfolgenden Zusammenstellung aufgeführten Prozentsätze sind überwiegend geschätzt, jedoch von beiden Verwaltungen als Ausgangsbasis für einen Personalwechsel anerkannt.

Aufgaben	Beamte		Angestellte	
	Bes. Gr.	%	BAT	%
1. <u>Ordnungsamt</u>				
1.1 Aufgaben der				
a) unteren Wasserbehörde				
b) unteren Fischereibehörde				
c) unteren Landespflegebehörde und unteren Naturschutzbehörde				
d) unteren Jagdbehörde	A 11	10		
	A 10	10	VI b	10
1.2 Aufgaben nach der Verordnung über das Schornsteinfegerwesen	-	-	-	-
1.3 Vorbereitung der Wahl				
a) Schöffen und Geschworenen				
b) ehrenamtlicher Verwaltungsrichter	-	-	-	-
1.4 Staatsangehörigkeitsrecht				
Ausstellen von Urkunden über Besitz				
a) der deutschen Staatsangehörigkeit				
b) der Rechtsstellung als Deutscher ohne deutsche Staatsangehörigkeit im Sinne des Art. 116 (1) GG	A 9	20		

Aufgaben	Beamte		Angestellte	
	Bes. Gr.	%	BAT	%
1.5 Personenstandsrecht				
a) Prüfen, aufbewahren und fortführen der Zweitbücher	A 11	25	VII	20
b) Dienstaufsicht über Standesamt				
Wehrwesen (UK-Stellungen, Musterungs- ausschuß)			VI b	100
Die Wehrerfassung bleibt bei der Stadt Hildesheim				
1.6 Katastrophenschutz				
Katastrophenschutzplan und Katastrophen- einsatzstab aufstellen, Organisation der gesamten Kat. -Abwehr				
Einsatzleiter: OKD - friedensmäßige Katastrophe -	-	-	-	-
Der Zivilschutz verbleibt nach dem Ge- setz über Maßnahmen zum Schutze der Zivilbevölkerung bei der Stadt Hildes- heim				
1.71 Viehseuchenrecht				
1. Durchführung des Viehseuchenge- setzes in der jetzt geltenden Fassung für das Stadtgebiet				
2. Durchführung der zahlreichen Einzel- VO zum ViehSeuchG für das Stadtge- biet u. a. DurchführungsVO über Sperrbezirke bei Maul- und Klauen- seuche und Schweinepest, Bienen- seuchenVO, Klauentiere-Einführungs- VO, TuberkulosenVO, Brucellose-VO, TollwutVO, PsittakoseVO	-	-	-	-
1.72 Tierkörperbeseitigung	-	-	-	-

Aufgaben	Beamte		Angestellte	
	Bes. Gr.	%	BAT	%
1.8 Ordnungswidrigkeitsrecht				
Bußgeldverfahren nach Tierschutzgesetz Abfallbeseitigungsgesetz Bundesseuchengesetz Straßenverkehrsrecht Jugendschutzgesetz Melderecht Ausländerrecht § 8 Abs. 3 Ges. ü. die Erweiterung des Katastrophenschutzes usw.	A 11 A 10	40 100	VIII	250
<u>Anforderungsbehörde nach dem Bundes- leistungsgesetz</u>	-	-	-	-
1.9 Einzelaufgaben allgemeine Gefahrenabwehr				
Durchführung				
a) des Gesetzes über Eisenbahnen und Bergbahnen	-	-	-	-
b) der Lotterieverordnung, Sammlungen, Verlosungen	-	-	-	-
c) des Immissionsschutzgesetzes und der VO über Auswurfbegrenzungen bei Feuerungen mit Ölbrennern - privater Bereich -	A 9	5		
2.0 Fachaufsichtsbehörde				
für die Gefahrenabwehr nach § 47 SOG (Weisungsbefugnisse, Widersprüche)	-	-	-	-
2.1 Brieftaubenangelegenheiten	-	-	-	-
insgesamt	5,9 Stellen			
3. Verkehrsamt				
1. Aufgaben nach der Straßenverkehrs- zulassungsordnung	A 9	50	IV a	50
2. Verordnung über internationalen Kfz.- Verkehr			V b V c	100 100
3. VO über Überwachung von gewerbsmäßig an Selbstfahrer zu vermietende Pkw und Krafträder			VI b VII VIII	200 200 500

Aufgaben	Beamte		Angestellte	
	Bes. Gr.	%	BAT	%
4. Personenbeförderungsgesetz				
5. Betrieb von Kraftfahrunternehmen im Personenverkehr				
6. Güterkraftverkehrsgesetz				
7. Gesetz über Haftpflichtversicherung für ausländische Kfz				
insgesamt	12 Stellen			
4. Zulassung von Hebammen	-	-	-	-
5. Genehmigungen nach dem Grundstücks- verkehrsgesetz	-	-	-	-
6. Aufgaben der Raumordnung und Landes- planung	-	-	-	-
7. Ausbildungsförderung	A 11	100	V c VIII	200 200
8. Versicherungsamt	A 12 A 10 A 6	100 150 100	VII	100
9. Ausgleichsamt einschl. Vertriebenen- betreuung	z. Z. 26 Stellen			
0. Unterhaltssicherung (USG)	A 9 m. D.	100	VII	100

Aufgabe	Zuständigkeitsnorm(en)	Zuständige Stelle
Aufgaben der unteren Wasserbehörde	§ 115 Abs. 3 NWG in der Fassung vom 1. Dezember 1970 (Nds. GVBl. S. 457)	Landkreise, kreisfreie Städte, nicht: selbständige Städte, § 115 Abs. 3 Halbs. 2 NWG
Aufgaben der unteren Fischereibehörde	§ 87 Abs. 1 (preußisches) Fischereigesetz vom 11. Mai 1916 (Nds. GVBl., Sb. III, S. 582).	Gemeinde- bzw. Gutsvorsteher des gemeinschaftlichen Fischereibezirks
Aufgaben der unteren Landespflegebehörde	§ 14 Abs. 1 Satz 1 des Bodenabbaugesetzes vom 15. März 1972 iVm § 1 Abs. 1 Nr. 25 VorbehaltsVO ¹	Landkreise und kreisfreie Städte
Aufgaben der unteren Naturschutzbehörde	§ 1 Abs. 2 Durchführungsverordnung zum Naturschutzgesetz vom 31. Oktober 1935 (RGBl. I, S. 1275) iVm § 1 Abs. 1 Nr. 10 VorbehaltsVO	"Kreispolizeibehörden"
Aufgaben der unteren Jagdbehörde	Art. 1 Abs. 1 Satz 1 des nds. Jagdgesetzes in der Fassung vom 13. April 1973 (Nds. GVBl. S.115) iVm § 1 Abs. 1 Nr. 8 VorbehaltsVO	Landkreise und kreisfreie Städte mit Ausnahme der Aufgaben gem. § 34 BJagdG, die den Gemeinden übertragen werden
Aufgaben nach der Verordnung über das Schornsteinfegerwesen	§ 1 Abs. 1 Nr. 15 VorbehaltsVO	Landkreise und kreisfreie Städte
Vorbereitung der Wahl der Schöffen und Geschworenen	Aufstellung von Vorschlagslisten gem. §§ 36, 84 GVG (vgl. auch Runderlaß vom 28. Januar 1972, MBl. S. 244)	Gemeinden
Vorbereitung der Wahl der ehrenamtlichen Verwaltungsrichter	Aufstellung von Vorschlagslisten gem. § 28 Satz 1 VwGO	Landkreise und kreisfreie Städte
Staatsangehörigkeitsrecht	§ 1 Abs. 1 Nr. 16 VorbehaltsVO	Landkreise und kreisfreie Städte
Personenstandsrecht	§ 1 Abs. 1 Nr. 1 VorbehaltsVO	Landkreise und kreisfreie Städte
Wehrwesen: a) Musterungsausschüsse b) UK-Stellungen c) Wehrrfassung	a) §§ 17 Abs. 1, 18 Abs. 3 WPflG b) DurchführungsVO zur Verordnung über Zuständigkeiten und Verfahren bei UK-Stellungen vom 27. November 1963 (Nds. GVBl. S. 403) iVm § 1 Abs. 1 Nr. 18 VorbehaltsVO c) § 15 Abs. 3 Satz 2 WPflG iVm § 8 Abs. 1 MeldeG vom 30. April 1961 (Nds. GVBl. S. 123)	a) Kreiswehersatzämter (Bundesbehörden) im Benehmen mit Landkreisen und kreisfreien Städten b) Landkreise und kreisfreie Städte c) Gemeinden als Meldebehörden
a) Katastrophenschutz b) Zivilschutz	a) § 3 Buchst. a Zust.VO SOG 73 (Nds. GVBl. S. 298) iVm § 1 Abs. 1 Nr. 17 VorbehaltsVO b) § 2 des Gesetzes über Maßnahmen zum Schutz der Zivilbevölkerung vom 9. Oktober 1957 i.d.F. vom 9. Juli 1968 (BGBl. I S. 776)	a) Landkreise und kreisfreie Städte b) Gemeinden im Auftrag des Landes

¹ In der Fassung vom 25. März 1974 (Nds. GVBl. S. 195)

Aufgabe	Zuständigkeitsnorm(en)	Zuständige Stelle
Viehseuchenrecht	§ 2 Abs. 1 des Ausführungsgesetzes zum Viehseuchengesetz vom 8. November 1965 (Nds. GVBl. S. 239) iVm 1 Abs. 1 Nr. 6 VorbehaltsVO	Landkreise und kreisfreie Städte
Tierkörperbeseitigung	§ 1 Abs. 1 Nr. 7 VorbehaltsVO	Landkreise und kreisfreie Städte
Bußgeldverfahren nach dem Tierschutzgesetz	§ 1 a Nr. 3 der Zuständigkeitsverordnung für Ordnungswidrigkeiten im Geschäftsbereich des Ministers für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten i.d.F. vom 10. Mai 1974 (Nds. GVBl. S. 230)	Landkreise, kreisfreie Städte (selbständige Städte gem. § 11 NGO) für die Verfolgung und Ahndung von Zuwiderhandlungen gegen § 18 des TierSchG
Bußgeldverfahren nach dem AbfG	§ 5 Abs. 3 iVm Abs. 1 Nds. AG AbfG iVm § 1 Abs. 1 Nr. 31 VorbehaltsVO	Landkreise, kreisfreie Städte
Bußgeldverfahren nach dem Bundesseuchengesetz	§ 1 Nr. 1 d Zuständigkeitsverordnung für Ordnungswidrigkeiten im Geschäftsbereich des Sozialministers vom 27. Februar 1973 (Nds. GVBl. S. 55)	Landkreise, kreisfreie Städte und selbständige Städte für die Ahndung von Ordnungswidrigkeiten nach § 69 Abs. 1, 3 und 4 BSeuchenG, soweit nicht Regierungspräsident nach § 1 Nr. 3 k
Bußgeldverfahren nach Straßenverkehrrecht	§ 1 Nr. 1 a und b Verordnung über sachliche Zuständigkeiten für die Verfolgung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten vom 17. Dezember 1968 iVm § 1 Abs. 1 Nr. 23 VorbehaltsVO	Landkreise und kreisfreie Städte für Bußgeldverfahren wegen Ordnungswidrigkeiten nach §§ 24 und 24 a StVG
Bußgeldverfahren nach Melderecht	§ 20 Abs. 4 MeldeG vom 30. April 1961 i.d.F. vom 21. Juni 1972 (Nds. GVBl. S. 309, 310)	Gemeinden mit mehr als 5.000 Einwohnern, im übrigen die Landkreise
Bußgeldverfahren nach Ausländerrecht	§ 1 Nr. 3 b Zuständigkeitsverordnung für Ordnungswidrigkeiten aus dem Geschäftsbereich des Ministers des Innern vom 24. März 1974 (Nds. GVBl. S. 193) iVm § 1 Abs. 1 Nr. 32 VorbehaltsVO	Landkreise und kreisfreie Städte für Ordnungswidrigkeiten nach § 48 Abs. 1 Nr. 5 und § 48 Abs. 3 AuslG
Bußgeldverfahren nach 8 Abs. 3 des Gesetzes über die Erweiterung des Katastrophenschutzes	§ 1 Nr. 1 c der Verordnung über sachliche Zuständigkeiten für die Verfolgung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten i.d.F. vom 28. August 1973 (Nds. GVBl. S. 297) iVm § 1 Abs. 1 Nr. 23 VorbehaltsVO	Landkreise und kreisfreie Städte
Anforderungsbehörde nach dem BLG	§ 1 Abs. 1 der Verordnung über Anforderungsbehörden und Bedarfsträger nach dem Bundesleistungsgesetz vom 1. Oktober 1961 (BGBl. I, S. 1786)	Landkreise und kreisfreie Städte
Durchführung des Gesetzes über Eisenbahnen und Bergbahnen	§§ 33, 35 GEB vom 16. April 1957 i.d.F. des Gesetzes vom 21. Juni 1972 (Nds. GVBl. S. 309, 312)	Aufsichtsbehörden sind Landkreise und kreisfreie Städte (selbständige Städte gem. § 11 NGO)

Aufgabe	Zuständigkeitsnorm(en)	Zuständige Stelle
Durchführung der Lotterieverordnung, Sammlungen, Verlosungen	§ 9 Abs. 1 Nr. 3 des nds. Sammlungsgesetzes vom 8. Juli 1969 (Nds. GVBl. S. 144); Runderlaß des Innenministers vom 20. Dezember 1972 (MBl. S. 39)	Zuständige Stelle Erlaubnisbehörde für Sammlungen: Landkreise und kreisfreie Städte, soweit Sammlung auf Gebiet des Kreises oder der Stadt beschränkt; Genehmigungsbehörde für Lotterien und Ausspielungen: Regierungspräsidenten, Landkreise, kreisfreie Städte, sofern sich die Lotterie bzw. Ausspielung auf das Gebiet der Genehmigungsbehörde erstreckt, Gemeinden für Ausspielungen bei Veranstaltungen in geschlossenen Räumen
Durchführung des Immissionsschutzgesetzes und der VO über Auswurfbegrenzung bei Feuerungen mit Ölbrennern	§ 7 des Landesimmissionsschutzgesetzes vom 6. Januar 1966 (Nds. GVBl. S. 1) iVm § 3 Abs. 3 VO über die Auswurfbegrenzung bei Feuerungen mit Ölbrennern vom 15. Februar 1972 (Nds. GVBl. S. 121)	Landkreise, kreisfreie Städte (selbständige Städte gem. § 11 NGO)
Fachaufsichtsbehörde für die Gefahrenabwehr nach § 47 SOG	§ 47 Abs. 1 a SOG vom 31. März 1951	Landkreise als Aufsichtsbehörde für die kreisangehörigen Gemeinden
Brieftaubengelegenheiten	§ 1 Abs. 1 der 1. Verordnung zur Durchführung des Brieftaubengesetzes (RGBl. I, S. 1748)	"Kreispolizeibehörden"
Verkehrsamt	§ 1 Abs. 1 Nr. 11a, 11b, 11c, 12a, 12b, 13 und 14 VorbehaltsVO	Landkreise und kreisfreie Städte
Zulassung von Hebammen	§ 1 Abs. 1 und Abs. 2 der 2. Verordnung zur Durchführung des Hebammengesetzes vom 13. September 1939 (RGBl. I, S. 1764) iVm § 1 Abs. 1 Nr. 4 VorbehaltsVO	Genehmigungserteilung durch Landrat ("Stadtkreis": Oberbürgermeister) als untere Verwaltungsbehörde
Genehmigungen nach dem Grundstücksverkehrsgesetz	§ 35 Abs. 1 des Gesetzes über Landwirtschaftskammern vom 5. Juli 1954 iVm § 1 Nr. 2 des Gesetzes über das gerichtliche Verfahren in Landwirtschaftssachen vom 21. Juli 1953 iVm § 1 Abs. 1 Nr. 5 VorbehaltsVO	Landkreise und kreisfreie Städte
Raumordnung und Landesplanung	Nds. Gesetz über Raumordnung und Landesplanung iVm § 1 Abs. 1 Nr. 22 VorbehaltsVO	Landkreise und kreisfreie Städte
Ausbildungsförderung	§ 39 Abs. 3 BaföG i.d.F. vom 26. August 1971	Land- und Stadtkreise durch die Ämter für Ausbildungsförderung
Versicherungsamt	§ 1 Abs. 2 VorbehaltsVO	Landkreise und kreisfreie Städte
Ausgleichsamt einschließlich Vertriebenbetreuung	§ 1 Abs. 1 Satz 1 des Durchführungsgesetzes zum LAG vom 10. Dezember 1952 (Nds. GVBl. S. 179)	Landkreise und kreisfreie Städte im Auftrag des Bundes und des Landes
Unterhaltssicherung (USG)	§ 1 Abs. 1 VO über die zuständigen Behörden nach dem USG vom 23. Mai 1958 (Nds. GVBl. S. 133) i.d.F. der ÄnderungsVO vom 25. Januar 1973 (Nds. GVBl. S. 11)	Landkreise, kreisfreie Städte, selbständige Städte

Grund der Vereinbarung vom 20.2.1974 zwischen dem Landkreis Hildesheim und der Stadt Hildesheim aus Anlaß der Einkreisung wird im Bereich des Schulwesens aufgrund der Beschlüsse des Rates der Stadt Hildesheim vom 27.1.1975 und des Kreistages des Landkreises Hildesheim vom 31.1.1975 KDS-Nr. 64/VIII - folgendes geregelt:

§ 1

Trägerschaft in den Schulformen des Sekundarbereichs I u. II

1. Gemäß § 168 Abs. 1 in Verbindung mit § 82 Nieders. Schulgesetz wird die Stadt Hildesheim beantragen, daß sie Schulträger für die Schulformen des Sekundarbereiches I auch über den 31.12.1975 hinaus bleibt und für die Schulformen des Sekundarbereichs II sowie für die Sonderschulen ab 1.1.1976 die Schulträgerschaft erhält; ausgenommen hiervon bleibt das berufsbildende Schulwesen.

2. Die Stadt Hildesheim und der Landkreis Hildesheim sind sich gem. § 82 Abs. 5 darin einig, daß die im Ortsteil Himmelsthür bisher in der Trägerschaft des Landkreises geführte Realschule sowie das Gymnasium in der Trägerschaft des Landkreises verbleiben.

§ 2

Zeitpunkt und Umfang des Überganges der Trägerschaft
im berufsbildenden Schulwesen

1. Die Vertragsschließenden sind sich darüber einig, daß die Trägerschaft für das berufsbildende Schulwesen zum 1.1.1975 auf den Landkreis übergeht; die Stadt wird demgemäß beantragen, daß das berufsbildende Schulwesen ab 1.1.1975 mit allen Rechten und Pflichten in der Trägerschaft des Landkreises geführt wird, soweit nachfolgend keine besonderen Regelungen getroffen werden.

2. Die Beteiligten sind sich darüber einig, daß folgende Schulen betroffen sind:

2.1. Gewerbliche Berufsschule

einschließlich Berufsaufbauschule, Technikerschule, Fachoberschule, Technisches Gymnasium

2.2. Handelslehranstalt

einschließlich Kaufmännische Berufsschule,
Handelsschule, Höhere Handelsschule,
Berufsaufbauschule - Wirtschaft,
Fachoberschule - Wirtschaft,
Gymnasium der Aufbauform wirtschafts-wissenschaftlicher Typ

2.3. Hauswirtschaftliche Berufs- und Berufsfachschule

mit Fachoberschule für Sozialarbeit und Sozialpädagogik

2.4. Fachschule für Sozialpädagogik2.5. Fachschule Technik, Dammstraße 45

§ 3

Übergang der Grundstücke

1. Die bisher dem berufsbildenden Schulwesen der Stadt unmittelbar dienen-
den Grundstücke, Schuleinrichtungen und sonstige mit der Schulträger-
schaft unmittelbar verbundenen Rechte und Verpflichtungen gehen gem.
§ 169 NSchG auf den Landkreis über.

2. Die Stadt Hildesheim überträgt demgemäß zum 1.1.1975 dem Landkreis
folgende Grundstücke:

2.1. Gewerbliche Berufsschule

Teilfläche aus dem Flurstück 43/98 der Flur 22 - eingetragen im
Grundbuch von Hildesheim Band 379 Blatt 12218 (1073) -

2.2. Handelslehranstalt

Teilfläche aus dem Flurstück 103/15 der Flur 44 - eingetragen im
Grundbuch von Hildesheim Band 272 Blatt 9250 -

2.3. Hauswirtschaftliche Berufsschule

Teilfläche aus dem Flurstück 37/7 der Flur 43 - eingetragen im
Grundbuch von Hildesheim Band 379 Blatt 12218 (1017) -

2.4. Fachschule Technik, Dammstraße 45

Teilfläche aus dem Flurstück 70/1 der Flur 36 - eingetragen im
Grundbuch von Hildesheim Band 379 Blatt 12218 (861) -

Die genauen Eigentums Grenzen der zu übertragenden Grundstücke Nr. 1 - 4
werden in einer besonderen Vereinbarung zwischen den Beteiligten festge-
legt.

Soweit die aufgeführten Schulen auf gleichen Flurstücken liegen mit anders genutzten städtischen Grundstücken, ist eine Neuvermessung und Teilung vorzunehmen.

Das Grundstück der Fachschule für Sozialpädagogik in der Tappenstraße wird nicht mit übertragen, da Überlegungen bestehen, dieses Gebäude in den Bereich des städtischen Alten- und Pflegeheimes einzubeziehen. Die Stadt stellt dieses Grundstück unentgeltlich bis zum Zeitpunkt einer andersartigen Nutzung zur Verfügung, wobei die Betriebs- und etwaigen sonstigen Grundstückskosten (Straßenreinigung etc.) zu Lasten des Schulträgers gehen. Eine Änderung der Nutzung bedarf der Zustimmung der Beteiligten.

3. Wird eines der übertragenen Schulgrundstücke vom Landkreis für Zwecke des berufsbildenden Schulwesens nicht mehr genutzt, ist das Grundstück an die Stadt zurückzuübertragen gegen Erstattung der auf das Gebäude bezogenen anteilig vom Landkreis getragenen Schuldendienstleistungen und Investitionskosten abzüglich der insoweit eingetretenen Wertminderungen.

Bei einer Änderung des § 5 dieser Vereinbarung ist über die Anwendung dieser Vorschrift zwischen den Beteiligten neu zu verhandeln.

Falls sich die Beteiligten über die Erstattung von Schuldendienstleistungen und Investitionskosten unter Berücksichtigung etwaiger Wertminderungen sowie über die Auswirkungen einer Änderung des § 5 nicht einigen sollten, soll der zuständige Regierungspräsident verbindlich entscheiden.

4. Im Gebäude der Katholischen Grundschule I, Moltkestr. 13, sind 5 Räume dem berufsbildenden Schulwesen vorübergehend zur Nutzung überlassen; diese Nutzungsverhältnisse bleiben vorerst bestehen, längstens bis zur Inbetriebnahme des Erweiterungsbaus der Handelslehranstalt.

5. Das Grundstück Wollenweberstraße Nr. 3 (Eigentum der Firma Dr. Ehlert) ist für das berufsbildende Schulwesen angemietet; der Landkreis tritt in diesen Mietvertrag ein. Der Mietvertrag vom 17. Oktober 1972 ist dem Landkreis bekannt.

6. In der Schulanlage Dammstraße (Fachschule Technik) sind dem Land Niedersachsen einige Räume für die Unterbringung der FHS Hildesheim/Holzminden überlassen; der Landkreis übernimmt insoweit die mit dem Land Niedersachsen im Vertrag vom 14. Mai 1973 eingegangenen Verpflichtungen. Der Nutzungsvertrag ist dem Landkreis bekannt.

§ 4 Nutzung durch Dritte

Der Landkreis stellt Dritten (Vereine, Verbände VHS etc.) die Einrichtungen der auf den Landkreis übergegangenen Schulanlagen wie Aulen, Turnhallen und Klassenräume gemäß den auch für die städtischen Schulen geltenden Bedingungen zur Nutzung zur Verfügung. Die Überlassung geschieht durch das städtische Schul- und Sportamt, das insoweit für den Landkreis handelt.

§ 5

Kosten

Die Kosten des gesamten berufsbildenden Schulwesens im Landkreis Hildesheim werden ab 1.1.1975 zwischen dem Landkreis und der Stadt im Rahmen des in § 5 der Vereinbarung vom 20.2.1974 geregelten interkommunalen Finanzausgleichs nach dem Verhältnis der Einwohner in der Stadt und dem übrigen Landkreis aufgeteilt. Maßgeblich sind jeweils die Einwohnerzahlen nach der amtlichen Fortschreibung zum 1.7. des vorhergehenden Haushaltsjahres.

§ 6

Personalüberleitung

Wegen des Übergangs von städtischen Bediensteten auf den Landkreis im Zusammenhang mit dem Wechsel der Schulträgerschaft ist unter Beteiligung der beiderseitigen Personalräte ein Personalüberleitungsvertrag abzuschließen.

§ 7

Abrechnungsverfahren beim Schülertransport

1. Die Vertragsschließenden sind sich darüber einig, daß die Stadt Hildesheim den Schülertransport für die Schüler aus dem Stadtgebiet, die öffentliche Schulen in der Stadt Hildesheim besuchen, durchführt und gegenüber den Anspruchsberechtigten abrechnet. Die Stadt rechnet mit dem Landkreis Hildesheim insoweit ab, als das Land Niedersachsen Zuschüsse gewährt; der nicht vom Land zu erstattende Anteil wird für diese Schüler von der Stadt getragen.
2. Die Stadt wird über ihre Schulen die Anträge der Schüler oder ihrer Erziehungsberechtigten entgegennehmen, die nicht im Stadtgebiet, aber im Landkreis Hildesheim wohnen und Schulen der Stadt besuchen. Diese Anträge werden zur Abrechnung dem Landkreis Hildesheim zugewiesen.

§ 8

Kreisschulbaukasse, lfd. Kosten

Die §§ 88, 98 und 99 Nieders. Schulgesetz finden im Verhältnis zwischen der Stadt Hildesheim und dem Landkreis Hildesheim keine Anwendung.

§ 9

Handelslehranstalt

Die Beteiligten sind sich darüber einig, daß der Erweiterungsbau der Handelslehranstalt vordringlich ist.

Die Bauleitung für das Bauvorhaben wird von der Stadt Hildesheim übernommen.

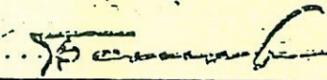
§ 10

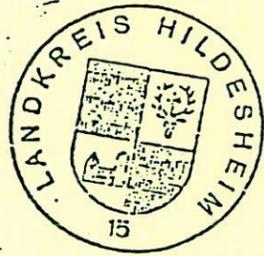
Inkrafttreten

Die Vereinbarung tritt rückwirkend mit dem 1. Januar 1975 in Kraft.
Die Stadt wird bis zum 31. März 1975 die laufende Verwaltung führen
und rückwirkend ab 1. Januar 1975 die Abrechnung gem. § 5 dieser
Vereinbarung vornehmen.

Hildesheim, den 10. März 1975

Landkreis Hildesheim

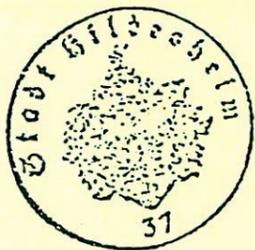

Landrat

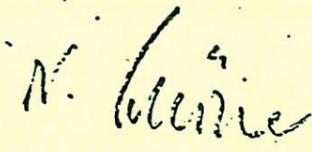



Oberkreisdirektor

Stadt Hildesheim


Bürgermeister




Stadtdirektor

Ä n d e r u n g

der Vereinbarung über das Schulwesen vom
10. März 1975

Ab 01.01.1981 wurde die bisherige 75 %ige Erstattung der Schülertransportkosten an den Landkreis durch das Land eingestellt. Dafür werden von diesem Zeitpunkt an Schlüsselzuweisungen für die Schülerbeförderung nach dem Nieders. Finanzausgleichsgesetz an den Landkreis gezahlt. Aus diesem Anlaß wird der § 7 der Vereinbarung über das Schulwesen vom 10. März 1975 wie folgt neu gefaßt:

§ 7

Schülertransport

- (1) Die Stadt Hildesheim führt den Schülertransport nach § 94 NSchG für die Schüler aus ihrem Gebiet für alle Schulformen durch bzw. läßt ihn durch andere Schulträger durchführen und trägt dafür die Kosten.
- (2) Die Stadt Hildesheim erhält dafür vom Landkreis Hildesheim von den diesen nach § 18 FAG zustehenden Schlüsselzuweisungen für die Schülerbeförderung einen Anteil, der sich nach dem auf die Stadt Hildesheim entfallenden Teil der Berechnungsgrundlagen bemißt.

Als entsprechender Teil der Stadt Hildesheim an den Leistungen des Landes im Haushaltsjahr 1980 nach § 12 Abs. 3 Nr. 2 letzter Satz wird ein Betrag von 1.111.119,-- DM festgesetzt.

- (3) Trägt ein Vertragspartner Kosten des Schülertransports für Schüler des anderen Vertragspartners, so sind diese Kosten von anderen Vertragspartnern zu erstatten.

- (4) Der Anteil der Stadt Hildesheim nach Abs. 2 wird entsprechend den Zahlungsregelungen im FAG gezahlt.
- (5) Die vorstehenden Regelungen gelten ab 01.01.1985.
- (6) Für die Zeit vom 01.01.1984 - 31.12.1984 werden die Kosten der Schülerbeförderung wie folgt abgerechnet:
- Anteil der Stadt Hildesheim nach Absatz 2.
 - ./. vom Landkreis gezahlte Kosten für Schüler aus der Stadt Hildesheim, soweit sie nicht von der Stadt Hildesheim mit dem Landkreis abgerechnet wurden.
 - ./. an die Stadt Hildesheim geleistete Zahlungen für die von der Stadt abgerechneten Kosten
- (7) Der bisherige § 7 der Vereinbarung vom 10. März 1975 tritt ab 01.01.1981 außer Kraft.

Hildesheim, den 26. November 1984 / 19. Dezember 1984

Landkreis Hildesheim

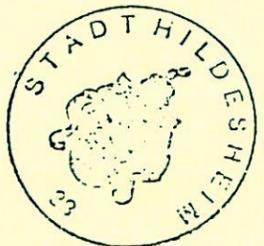
Deike
.....
(Deike)
(Landrat)



Schöne
.....
(Schöne)
(Oberkreisdirektor)

Stadt Hildesheim

Ullrich
.....
(Oberbürgermeister)



Schöne
.....
(Oberstadtdirektor)

Vereinbarung zwischen der Stadt und dem Landkreis Hildesheim
betr. finanzieller Ausgleich im allgemeinbildenden Schulwesen

Vorbemerkung

In § 3 Abs. 4 der Vereinbarung zwischen dem Landkreis Hildesheim-Marienburg und der Stadt Hildesheim vom 20. Februar 1974 ist über den Schullastenausgleich im allgemeinbildenden Schulwesen folgende Bestimmung aufgenommen worden:

"Ein finanzieller Ausgleich im Schulwesen (Spitzenausgleich) wird entsprechend den zukünftigen gesetzlichen Regelungen vorgenommen. Falls bis zum Beginn des Jahres 1975 eine derartige Regelung noch nicht vorliegt, ist der Ausgleich durch Vereinbarung zu regeln."

Da gesetzliche Regelungen, die auf die besonderen Verhältnisse des Schulwesens in Hildesheim ohne weiteres anwendbar wären, nicht bestehen, soll der Schülerausgleich zwischen den Parteien durch folgende Vereinbarung geregelt werden:

§ 1

Anwendungsbereich

1. Die Stadt Hildesheim nimmt seit dem Schuljahr 1980/81 in die städtischen Orientierungsstufen und Hauptschulen auch Schüler aus den Gemeinden Diekholzen und Giesen auf, soweit diese zum Einzugsbereich der Stadt Hildesheim gehören. Schüler aus diesem Einzugsbereich können auch städtische Realschulen sowie die Gesamtschule RBG besuchen. Daneben besuchen seit

alters her Schüler aus dem gesamten Landkreis Hildesheimer Gymnasien. Umgekehrt werden Schüler aus der Stadt Hildesheim in die Kreisrealschule in Himmelsthür, das Kreisgymnasium Himmelsthür und in die Michelsenschule Hildesheim aufgenommen.

§ 2

Ausgleichsregelung

Die sich aus dieser Einzugsbereichsregelung ergebenden unterschiedlichen finanziellen Lasten sind auszugleichen. Im Interesse der Verwaltungseinfachung ist der Ausgleich nicht bei den einzelnen Schulen oder Schulformen vorzunehmen, sondern erfolgt im Wege eines Spitzenausgleichs. Der einheitliche auszugleichende Pro-Kopf-Betrag berechnet sich nach folgenden Faktoren:

1. Stichtag für die Ausgleichsregelung ist der Zeitpunkt der allgemeinen amtlichen Schulstatistik. Die so ermittelten Daten gelten für das folgende Haushaltsjahr.
2. Bei der Ausgleichsregelung läßt sich der Landkreis Hildesheim die Schüler anrechnen, die aus den Einzugsbereichen Diekholzen und Giesen (ohne Ahrbe) kommen sowie die Schüler aus dem gesamten Kreisgebiet, die Gymnasien in Trägerschaft der Stadt Hildesheim und die Robert-Bosch-Gesamtschule besuchen.
3. Der Wechsel der Schulträgerschaft nach Abschluß der Vereinbarung vom 20.02.1974 betr. Michelsenschule wird in der Weise berücksichtigt, daß die Schüler der Michelsenschule voll beim Ausgleich zu berücksichtigen sind.
4. Der Ausgleichsbetrag umfaßt die laufenden sächlichen Kosten einschl. der Kosten für bauliche Unterhaltung und für Schönheitsreparaturen. Der Betrag wird ermittelt wie der jährliche Zuschuß der Stadt zu den Sachkosten der Schulen in der Trägerschaft des Bischöflichen Stuhles. (Dieser Betrag wurde für das Jahr 1973 mit 370,- DM je Schüler und Jahr pauschaliert; er steigt oder fällt jährlich um den vom Hundertsatz, um den im Schulhaushalt des Vorjahres der Stadt die Summe der gesamten laufenden Sachkosten je Kind gestiegen oder gefallen ist.)
5. Für Ganztagschuleinrichtungen ist ein Zuschlag in Höhe von 50 % des Ausgleichsbetrages zu leisten.

§ 3

Der Ausgleichsbetrag ist jährlich zum 01.07. jeden Jahres an den jeweiligen Vertragspartner zu entrichten.

Diese Regelung gilt erstmals für das Haushaltsjahr 1981.

§ 4

Diese Vereinbarung kann unter Einhaltung einer halbjährlichen Frist zum 1. Januar des folgenden Jahres gekündigt werden.

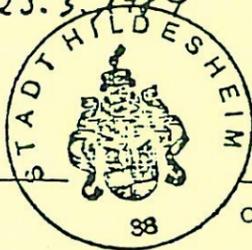
§ 5

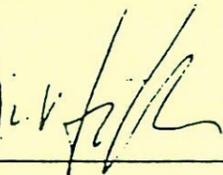
Zwischen den Vertragsparteien ist streitig, inwieweit Schüler des Sekundarbereichs I, die ihren Wohnsitz nicht in den Gemeinden Diekholzen und Giesen haben, in die Ausgleichsregelung einzubeziehen sind. Gleiches gilt hinsichtlich der Schüler, die das Gymnasium Andreanum besuchen.

Stadt Hildesheim, den 23.3.1984



Oberbürgermeister



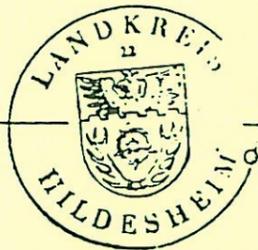


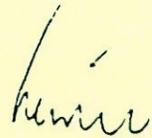
Oberstadtdirektor

Landkreis Hildesheim, den 15.5.1984



Landrat





Oberkreisdirektor

**Vereinbarung
des Landkreises Hildesheim-Marienburg und der Stadt Hildesheim
über die Zusammenlegung der Ausgleichsämtler und der Vertriebenenämter**

Der Landkreis Hildesheim-Marienburg und die Stadt Hildesheim sind sich darüber einig, daß eine Zusammenlegung ihrer Ausgleichsämtler und Vertriebenenämter aus Gründen der Wirtschaftlichkeit geboten erscheint.

Aus diesem Grund werden der Landkreis Hildesheim-Marienburg und die Stadt Hildesheim beim Niedersächsischen Minister für Bundesangelegenheiten die Genehmigung zur Bildung eines gemeinsamen Ausgleichs- und Vertriebenenamtes beim Landkreis Hildesheim-Marienburg zum 1. Januar 1974 beantragen.

Sie schließen hierzu folgende Vereinbarung:

§ 1

(1) Der Landkreis und die Stadt errichten mit Wirkung vom 1. Januar 1974 ein gemeinsames Ausgleichs- und Vertriebenenamt beim Landkreis Hildesheim-Marienburg. Die organisatorischen Maßnahmen werden so weit vorbereitet, daß sie unverzüglich durchgeführt werden können.

(2) Ab 1. Januar 1974 tritt der Landkreis als Rechtsnachfolger der Stadt in alle anhängigen Anrufungs-, Beschwerde-, Widerspruchs- und Verwaltungsstreitverfahren unter Übernahme des Kostenrisikos ein. Die Stadt unterrichtet die Beteiligten über die Rechtsnachfolge. Diese Akten werden bis zum 31. Dezember 1973 gesondert übergeben.

(3) Dem Landkreis werden gleichzeitig die vom Vertriebenenamt der Stadt für den Stadtbereich wahrgenommenen Aufgaben übertragen:

- a) Aufgaben nach dem Kriegsgefangenenentschädigungsgesetz,
- b) Aufgaben nach dem Häftlingshilfegesetz,
- c) Erstattung der Umsiedlerkosten für Spätaussiedler.

§ 2

(1) Die beim Landkreis und der Stadt bestehenden Ausgleichsausschüsse bleiben bis zur Neuwahl der kommunalen Vertretungskörperschaften im Jahre 1974 für ihren örtlichen Bereich bestehen. Der Vorsitzende wird gemäß § 309 Abs. 2 Ziffer 1 LAG (in der Regel der Leiter des Ausgleichsamtes) vom Landkreis gestellt.

(2) Nach der Neuwahl des Kreistages wählt dieser den Ausgleichsausschuß.

(3) Bei den künftigen Wahlen der Beisitzer sind Geschädigte aus dem Landkreis und der Stadt in einem angemessenen Verhältnis zu berücksichtigen.

(4) Für die nach dem Kriegsgefangenenentschädigungsgesetz zu bildenden Ausschüsse gelten Abs. 1 - 3 entsprechend.

§ 3

(1) Die Stadt erstattet den Zuschußbedarf für das gemeinsame Ausgleichs- und Vertriebenenamt im Verhältnis der Einwohner des Stadtgebietes zum Landkreis. Es werden die Einwohnerzahlen vom 30. Juni des Vorjahres unter Berücksichtigung des jeweiligen Gebietsstandes im Abrechnungszeitraum zugrundegelegt. Für das Jahr 1974 bleiben die in dem Jahr eingetretenen Änderungen des Gebietsstandes unberücksichtigt.

(2) Zu den gemäß § 29 Abs. 2 und 4 FAG vom Landkreis festzusetzenden Terminen zahlt die Stadt Abschläge in Höhe eines Viertels des nach dem Haushaltsplan des Landkreises ermittelten anteiligen Zuschußbedarfs.

(3) Der Landkreis wird der Stadt jeweils nach Abschluß eines Haushaltsjahres eine Abrechnung des anteiligen Zuschußbedarfs für das Ausgleichs- und Vertriebenenamts übersenden. Der Ausgleich ist unverzüglich nach Übersendung der Abrechnung fällig.

§ 4

Der Landkreis übernimmt von der Stadt die Beamten und Angestellten entsprechend dem für das gemeinsame Ausgleichs- und Vertriebenenamts festgestellten Geschäftsverteilungsplan, der insoweit Bestandteil dieser Vereinbarung ist. Das Nähere wird in dem noch erforderlichen Personalüberleitungsvertrag geregelt. Durch den Dienstherrnwechsel sollen den betreffenden Bediensteten keine beamten- oder arbeitsrechtlichen Nachteile entstehen. Der Personalüberleitungsvertrag ist vor Inkrafttreten dieser Vereinbarung abzuschließen.

§ 5

(1) Die Stadt stellt folgende Einrichtungen für das gemeinsame Ausgleichs- und Vertriebenenamts unentgeltlich zur Verfügung:

- a) das notwendige Büromobil für die durch den Landkreis zu übernehmenden Bediensteten,
- b) Akten- und Karteischränke für die durch den Landkreis zu übernehmenden Akten und Karteien,
- c) Schreib- und Rechenmaschinen gemäß besonderer Aufstellung

(2) Der Landkreis stellt die in seinem Ausgleichs- und Vertriebenenamts vorhandenen Einrichtungen für das gemeinsame Ausgleichs- und Vertriebenenamts unentgeltlich zur Verfügung. Dazu gehören die Büromaschinen und Geräte gemäß besonderer Aufstellung

§ 6

Können sich die Stadt und der Landkreis bei Anwendung dieser Vereinbarung nicht einigen, so entscheidet der Regierungspräsident in Hannover.

Sollten einzelne Bestimmungen dieser Vereinbarung rechtsungültig sein, so wird davon die Rechtsgültigkeit der Vereinbarung als Ganzes nicht berührt.

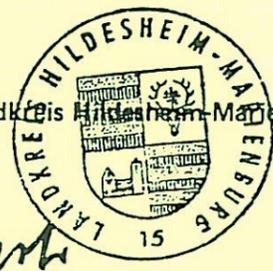
Hildesheim, am 20. Februar 1974



Stadt Hildesheim

Hausch
Oberbürgermeister

OB
Oberstadtdirektor



Landkreis Hildesheim-Marienburger

Frank
Landrat

Mik
Oberkreisdirektor

V e r t r a g

zwischen dem Landkreis Hildesheim und der Stadt Hildesheim
über die Heranziehung der Stadt Hildesheim zur Durchführung
von Aufgaben der Sozialhilfe

Aufgrund des Gesetzes zur Änderung des Niedersächsischen Gesetzes
zur Ausführung des Bundessozialhilfegesetzes und des Nieder-
sächsischen Gesetzes zur Durchführung der Kriegsopferfürsorge
vom 03.02.1986 (Nds. GVBl. S. 17) und der Vereinbarung zwischen
dem Landkreis Hildesheim und der Stadt Hildesheim vom 20.02.1974
schließen der Landkreis Hildesheim und die Stadt Hildesheim
folgenden öffentlich-rechtlichen Vertrag:

§ 1

Der Landkreis Hildesheim zieht die Stadt Hildesheim zur Durchführung
aller ihm als örtlichem Träger der Sozialhilfe obliegenden Aufgaben
einschließlich der Kostenerstattungsverfahren nach §§ 103 ff. BSHG
für das Gebiet der Stadt Hildesheim heran. Die Stadt Hildesheim
entscheidet im Namen des Landkreises selbständig und in eigener
Verantwortung.

§ 2

Die beratende Beteiligung von sozialerfahrenen Personen gemäß § 114
BSHG im Verfahren über Widersprüche gegen sozialhilferechtliche
Entscheidungen der Stadt Hildesheim erfolgt durch Anhörung des
Sozialausschusses der Stadt Hildesheim.

Über den Widerspruch entscheidet gemäß § 9 BSHG der Landkreis
Hildesheim als Widerspruchsbehörde.

Die Stadt Hildesheim führt die sich aus der Aufgabenverlagerung des
§ 1 ergebende Rechtsstreitigkeit selbständig und in eigener
Verantwortung durch; ggf. anfallende Prozeßkosten trägt die Stadt
Hildesheim.

Der Landkreis Hildesheim beauftragt und bevollmächtigt den Ober-
stadtdirektor der Stadt Hildesheim mit der Durchführung der sich aus
der Aufgabenerledigung des § 1 ergebenden Rechtsstreitigkeiten. Der
Oberstadtdirektor ist berechtigt, Untervollmacht zu erteilen.

§ 3

Im Verhältnis zwischen dem Landkreis Hildesheim und der Stadt
Hildesheim finden die Bestimmungen über die Kostenerstattung
Anwendung (§§ 103 ff. BSHG); das gleiche gilt für die örtliche
Zuständigkeitsregelung (§§ 97 und 98 BSHG).

§ 4

Die von der Stadt Hildesheim für den örtlichen Träger der Sozialhilfe erbrachten Aufwendungen werden vom Landkreis Hildesheim erstattet und im Rahmen des § 5 der Vereinbarung vom 20.02.1974 abgerechnet. Darüber hinaus findet eine Erstattung von Personal- und Verwaltungskosten durch den Landkreis Hildesheim nicht statt.

Die Stadt Hildesheim erhält von dem dem Landkreis nach § 6 b Nds. AG BSHG zustehenden Sozialhilfeausgleichsleistungen einen Anteil, der sich nach dem auf die Stadt Hildesheim entfallenden Teil der Berechnungsgrundlagen bemißt. Der Anteil der Stadt Hildesheim wird entsprechend den Zahlungsregelungen des Nds. AG BSHG und der dazu ergangenen Sozialhilfeausgleichsverordnung - AG BSHG vom 04.03.1986 (Nds. GVBl. S. 76) gezahlt. Die Stadt Hildesheim ist verpflichtet, die nach § 3 der Sozialhilfeausgleichsverordnung - AG BSHG erforderlichen Abrechnungs- und Statistikunterlagen dem Landkreis Hildesheim fristgerecht vorzulegen.

Soweit der Landkreis Hildesheim darüber hinaus für sozialhilferechtliche Aufgaben, die von der Stadt Hildesheim wahrgenommen werden, Erstattungsbeträge erhält, leitet er diese an die Stadt Hildesheim weiter.

§ 5

Die finanziellen Auswirkungen dieses Vertrages sind bei einer Änderung des Gesetzes über den Finanzausgleich oder bei einer Änderung sozialhilferechtlicher Vorschriften, die die Finanzsituation wesentlich beeinflussen, unter Berücksichtigung der Präambel zum Vertrag vom 20.02.1974 zu überprüfen.

§ 6

§ 4 dieses Vertrages gilt ab 01.01.1986, die übrigen Bestimmungen dieses Vertrages treten ab 01.01.1987 in Kraft.

Hildesheim, den -9. Dez. 1986

Landkreis Hildesheim

Stadt Hildesheim

Landrat Oberkreisdirektor Oberbürgermeister Oberstadtdirektor

V e r e i n b a r u n g
zwischen
dem Landkreis Hildesheim und der Stadt Hildesheim

Aufgrund des § 7 der Vereinbarung zwischen dem Landkreis Hildesheim-Marienburg und der Stadt Hildesheim vom 20.2.1974 aus Anlaß der Einkreisung der Stadt wird über die Unterhaltung und den Um- und Ausbau der im Stadtgebiet verlaufenden Kreisstraßen folgende Vereinbarung getroffen:

§ 1

- (1) Die Stadt Hildesheim übernimmt die Unterhaltung und Instandsetzung der im Stadtgebiet gelegenen freien Strecken der Kreisstraßen. Hierzu gehören alle Arbeiten und Maßnahmen an Straßen und Nebenanlagen, die einen ordnungsmäßigen Zustand einschließlich der Verkehrssicherungspflicht sowie die volle Funktionsfähigkeit sicherstellen.
- (2) In Ausführung des § 7 Absatz 2 der Vereinbarung zwischen dem Landkreis Hildesheim-Marienburg und der Stadt Hildesheim vom 20.2.1974 aus Anlaß der Einkreisung der Stadt ist die Stadt Hildesheim zuständig für den Umbau und den Ausbau der im Stadtgebiet außerhalb der Ortsdurchfahrts-grenzen gelegenen Kreisstraßen. Sie garantiert den ordnungsgemäßen Zustand dieser Streckenabschnitte.

§ 2

- (1) Zum finanziellen Ausgleich erhält die Stadt vom Landkreis die nach § 17 Ziffer 2 des Gesetzes über den Finanzausgleich (FAG) festgesetzten Straßenunterhaltungszuschüsse.
- (2) Die Zahlungen und Abrechnungen werden unmittelbar nach Eingang der entsprechenden Leistungen des Landes vom Landkreis vorgenommen, dabei werden vom Landkreis die Zuschüsse auf einen Einheitsbetrag je Kilometer entsprechend der der jeweiligen Berechnung des Landesverwaltungsamtes zugrundeliegenden Gesamtkilometer umgerechnet.
- (3) Die Kosten für den Um- und Ausbau der freien Strecken (§ 1 Abs. 2) sind mit den Straßenbauzuschüssen gemäß § 20 Abs. 3 FAG, die vom Landkreis für die Einwohnerzahl der Stadt in voller Höhe weitergegeben werden, abgegolten.

§ 3

Träger der Straßenbaulast für die Streckenabschnitte gemäß § 1 Abs. 1 der Vereinbarung ist der Landkreis. Die aus der Straßenbaulast resultierenden Befugnisse und Pflichten gehen auf die Stadt über.

§ 4

- (1) Die Verkehrssicherungspflicht an den freien Strecken der Kreisstraßen innerhalb des Stadtgebietes übernimmt die Stadt Hildesheim.
- (2) Straßenreinigung und Winterdienst nach § 52 Niedersächsisches Straßengesetz übernimmt die Stadt Hildesheim über § 52 Abs. 1 Satz 1 Niedersächsisches Straßengesetz hinaus auch für die freien Strecken der Kreisstraßen innerhalb des Stadtgebietes.
- (3) In den Fällen der Absätze 1 und 2 ist der Landkreis Hildesheim von begründeten Haftungsansprüchen Dritter freizustellen.

§ 5

Änderungen dieser Vereinbarung bedürfen der Schriftform.

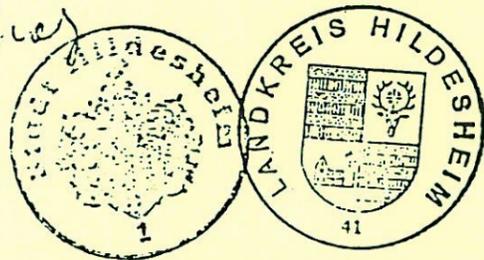
§ 6

Diese Vereinbarung tritt am 1. Januar 1976 in Kraft.

Hildesheim, den 22. April 1976

Stadt Hildesheim
Der Stadtdirektor

Landkreis Hildesheim
Der Oberkreisdirektor



Zwei Ausfertigungen

Erste Ausfertigung für die Stadt Hildesheim

Zweite Ausfertigung für den Landkreis Hildesheim

Landkreis Hildesheim
Der Oberkreisdirektor
- Az.: 910-07 -

32 Hildesheim, den 24. Sept. 1974

Vermerk:

Betr.: Finanzielle Auseinandersetzung im Haushaltsjahr 1974 mit der
Stadt Hildesheim

Das Gesetz zur Durchführung des FAG im Haushaltsjahr 1974 vom 2.4.1974
- Nds. GVBl. S. 209 - setzt das Inkrafttreten der Gebietsänderungen fik-
tiv auf den 1.1.1974 fest.

Die sich hieraus ergebenden Konsequenzen erfordern eine Modifizierung
der im § 12 der Vereinbarung getroffenen Übergangsregelung für das Haus-
haltsjahr 1974.

Ziel dieser Modifizierung muß es sein, den mit der Regelung im § 12 in
Verbindung mit dem alten FAG beabsichtigten Effekt auch unter Berücksich-
tigung des neuen FAG zu erreichen.

In einer Dezerntenbesprechung zwischen Stadt und Landkreis am 1.7.1974
bestand darüber im Prinzip auch Einigkeit. Zwischen den Verwaltungen
mußte das Zahlenmaterial (Anlage 2) jedoch noch abgestimmt werden.

Daraus ergäbe sich für das Haushaltsjahr 1974 die aus Anlage 1 ersicht-
liche Regelung.

In der Anlage 1 ist der § 12 der Vereinbarung der modifizierten Regelung
gegenübergestellt und begründet.

Die finanziellen Auswirkungen der vorgeschlagenen Regelung ergeben sich
aus der Anlage 2.

Gegenüberstellung der alten und modifizierten Regelung

§ 12 der Vereinbarung

Ziffer 1

Die Leistungen aus dem Finanzausgleich werden entsprechend den gesetzlichen Regelungen abgewickelt.

Ziffer 1

Keine Änderung.

Durch Änderung des FAG bedeutet dies folgendes:

- a) Die Stadt muß für das jetzige Stadtgebiet Kreisumlage zahlen.
- b) Die Stadt erhält keine Schlüsselzuweisungen nach der Straßenlänge für Kreisstraßen und keine Straßenausbauzuschüsse nach § 20 (3) FAG.
- c) Die Stadt muß den Beitrag für das staatliche Gesundheitsamt nicht mehr zahlen.
- d) Die Stadt erhält für das bisherige Stadtgebiet nur noch 90 % der Zuschüsse für Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises.
- e) Schlüsselzuweisungen und Schlüsselzuweisungen nach der Straßenlänge für Ortsdurchfahrten erhält die Stadt auch weiterhin.

Ziffer 2

Die Stadt zahlt für das bisherige Stadtgebiet keine Kreisumlage.

200

Ziffer 2

Die Stadt wird zur Kreisumlage herangezogen. Die auf die in die Stadt eingegliederten Gemeinden entfallende Kreisumlage von 1,8 Mio DM verbleibt dem Landkreis. Im übrigen fließt die von der Stadt zu zahlende Kreisumlage abzüglich Satz 2, Ziffer 3 Satz 2, Ziffer 5 und 8 zuzüglich Ziffer 7 als innerkreislicher Finanzausgleich an die Stadt zurück.

Begründung:

Durch Änderung des FAG kann nicht mehr vereinbart werden, daß die Stadt für das bisherige Stadtgebiet keine Kreisumlage zahlt. Nach der alten Vereinbarung hätte der Landkreis für die eingegliederten Gemeinden ebenfalls die Kreisumlage erhalten.

Ziffer 3

Der Landkreis führt die Aufgaben der Sozialhilfe und der Jugendhilfe für die in das Stadtgebiet eingegliederten Gemeinden bis zum 31. Dezember 1974 fort und trägt die Kosten. Die für das bisherige Stadtgebiet im Rahmen der Heranziehung im Restrechnungsjahr entstehenden Zweckausgaben werden vom Landkreis nicht erstattet.

Ziffer 3

Der Landkreis führt die Aufgaben der Sozialhilfe und der Jugendhilfe für die in das Stadtgebiet eingegliederten Gemeinden bis zum 31.12.1974 fort und trägt die Kosten. Die für das bisherige Stadtgebiet entstehenden Zweckausgaben für die Sozialhilfe trägt der Landkreis ab 1.1.1974.

Begründung:

Die Aufgaben der Sozialhilfe sind ab 1.3.1974 auf die Stadt delegiert. Die Zweckausgaben sind wegen der FAG-Änderung ab 1.1.1974 zu erstatten.

Ziffer 4

Für das Lastenausgleichsamt werden die Kosten ab 1. Januar 1974 gemäß § 4 der Vereinbarung von der Stadt erstattet, bezogen auf die Einwohner des bisherigen Stadtgebietes.

Ziffer 4

Für das Lastenausgleichsamt werden die Kosten ab 1.3.1974 gemäß § 4 der Vereinbarung von der Stadt erstattet, bezogen auf die Einwohner des bisherigen Stadtgebietes.

Begründung:

Die Aufgaben sind erst ab 1.3.1974 übergegangen.

Ziffer 5

Die Stadt trägt die Kosten der Krankenhausumlage, bezogen auf die Einwohner des bisherigen Stadtgebietes.

Ziffer 6

Die Verpflichtungen aus § 6 über die Zahlung einer Interessenquote durch die Stadt und § 8 über die Beteiligung des Landkreises am Stadttheater werden ab 1. Januar 1975 wirksam.

Ziffer 5

Keine Änderung.

Ziffer 6

Keine Änderung.

In Konsequenz aus der Änderung des FAG ergibt sich weiterhin folgendes:

Ziffer 7

Die Stadt erhält für das bisherige Stadtgebiet den nach § 18 FAG dem Landkreis verbleibenden Anteil von 10 % am Zuschuß für Aufgaben des übertrageneen Wirkungskreises.

Begründung:

Durch die Zahlung von 10 % erhält die Stadt für das bisherige Stadtgebiet nunmehr 100 % der Zuschüsse, die sie auch nach dem alten FAG erhalten hätte.

Ziffer 8

Die Stadt trägt für das jetzige Stadtgebiet den nach § 21 (3) FAG zu zahlenden Beitrag für das staatliche Gesundheitsamt.

Begründung:

Der Landkreis muß für die Stadt für 107 935 Einwohner (Jetzige Einwohnerzahl) x 0,60 DM = 64 760 DM zahlen. Als kreisfreie Stadt hätten für das bisherige Stadtgebiet 94 902 Einwohner x 0,75 DM = 71 190 DM gezahlt werden müssen.

Ziffer 9

Die Stadt erhält für das bisherige Stadtgebiet die Schlüsselzuweisungen nach der Straßenlänge für Kreisstraßen gem. § 17 (2) FAG für 1,260 km.

Begründung:

Der Landkreis nimmt die Unterhaltung bis zum 31.12.1974, für die nach dem geltenden Recht von der Stadt zu unterhaltenden Straßen, wahr. Nach dem alten FAG hätte die Stadt die Schlüsselzuweisungen auch nur für 1,260 km erhalten.

Ziffer 10

Die Stadt erhält für das bisherige Stadtgebiet die Straßenausschüsse nach § 20 (3) FAG.

Begründung:

Der Landkreis trägt die Straßenausschüsse bis zum 31.12.1974 für die nach dem geltenden Recht ab 1.3.1974 die Stadt zuständig wäre. Im Übrigen hätte die Stadt nach dem alten FAG die Zuschüsse ebenfalls nur für das bisherige Stadtgebiet erhalten.

Landkreis Hildesheim
 - Az.: 910-07 -

Anlage 2 zum Vermerk vom 24. September 1974

Aufgrund der vorgeschlagenen Regelung ergibt sich folgende Abrechnung für den innerkreislichen Finanzausgleich:

Kreisumlage der Stadt		22 442 245 DM
./. Beitrag für das staatliche Gesundheitsamt	64 760 DM	
./. Krankenhausumlage - Verw.-Haushalt-	430 593 DM	
./. Sozialhilfe (geschätzt)	7 000 000 DM	
./. Kreisumlage der eingegliederten Gemeinden	<u>1 800 000 DM</u> -	9 295 353 DM
+ Zuschuß für Auftragsangelegenheiten	+	<u>528 889 DM</u>
Aus dem Verwaltungshaushalt an die Stadt zu zahlen		13 675 781 DM
./. Von der Stadt zu erstattender Krankenhausumlage -Verm.-Haushalt-		<u>953 692 DM</u>
Verbleibt der Stadt		<u><u>12 722 089 DM</u></u>

Außerhalb des innerkreislichen Finanzausgleichs sind an die Stadt zu zahlen:

Schlüsselzuweisungen nach der Straßenlänge für Kreisstraßen	10 392 DM
Straßenbauzuschuß gem. § 20 (3) FAG	<u>1 752 957 DM</u>
	<u><u>1 763 349 DM</u></u>

Aus eigenen Ansprüchen erhält die Stadt nach dem FAG:

Schlüsselzuweisungen	9 752 608 DM
Schlüsselzuweisungen nach der Straßenlänge für Ortsdurchfahrten	<u>395 656 DM</u>
	<u><u>10 148 264 DM</u></u>

- Kämmerei -

Hildesheim, den 27. Nov. 1974

1.) Vermerk:

Betr.: Durchführung der Vereinbarung mit der Stadt Hildesheim
im Haushaltsjahr 1974;
hier: Finanzausgleich

Die sich aus dem Finanzausgleichsgesetz 1974 ergebenden Veränderungen im Haushaltsjahr 1974 sind dem Finanzausschuß am 27. September 1974 (KDS.Nr. 19/VIII - P. 3) vorgetragen. Mit den Zahlenaufstellungen ist am 29. Oktober 1974 eine Besprechung mit Stadtkämmerer Dr. Dietrich durchgeführt. Die Stadt Hildesheim wollte die Ergebnisse überprüfen.

Stadtkämmerer Dr. Dietrich teilt heute telef. mit, daß er unsere Aufstellungen dem Finanzausschuß des Rates vorgetragen hat. Der Finanzausschuß ist einverstanden. In gleichlautenden Buchungen hat die Stadt die Zahlen im Nachtragshaushaltsplan 1974 übernommen.

Eine schriftliche Bestätigung ist nicht mehr erforderlich. Ich habe Dr. Dietrich gebeten, den Widerspruch gegen den Kreisumlagebescheid schriftlich zurückzuziehen.

-//-

-//-

2.) Herrn Oberkreisdirektor zur Kenntnis vorgelegt

-//-

-//-

3.) ZdA.

D. OKD.
I. A.:

Innerkreislicher Finanzausgleich mit der Stadt Hildesheim						Tab. 1
Kreisumlage nach		Interessenquote		Verteilung der Umlage		
%	absolut	%	absolut	Verbleib	Rückfluß	Jahr
45	24.767.578	12	2.972.109	12.946.187	11.821.391	1975
57	31.351.280	12*	2.970.121	14.340.640	17.010.640	1976
55	34.102.375	12*	3.348.233	14.694.850	19.407.525	1977
52	36.200.585	12	4.344.070	17.058.373	19.142.212	1978
52	37.872.825	12	4.544.739	20.491.180	17.381.645	1979
50	38.426.088	12	4.611.131	24.109.447	14.316.641	1980
48	38.023.285	12	4.562.794	29.051.895	8.971.390	1981
48	39.153.786	12	4.698.454	24.289.437	14.864.349	1982
48	38.176.702	12	4.581.204	27.364.675	10.812.027	1983
48	40.833.019	12	4.899.962	32.002.978	8.830.041	1984
48	43.107.894	12	5.172.947	32.709.779	10.398.115	1985
48	45.672.665	12	5.480.720	31.595.579	14.077.086	1986
48	45.297.516	12	5.435.702	33.088.315	12.209.201	1987
48	46.942.436	12	5.633.092	36.668.005	10.274.431	1988
48	49.722.188	12	5.966.663	38.174.417	11.547.771	1989
49	55.612.694	12	6.673.523	43.901.946	11.710.748	1990

* unter Zugrundelegung eines Umlagesatzes von 45 %

Nicht berücksichtigt sind:

1. Spitzenausgleich allgemeinbildende Schulen
2. Verzichte wegen Interessenquote ab 1978
 - a) bis 1979: Kb- und Kh-Fürsorge
 - b) ab 1979: Ausgleichsamt
3. Gesundheitsamt seit Vollkommunalisierung 1978
4. Stadttheaterbeteiligung
5. Zahlungen des Landkreises für Aufgabenerledigungen (vgl. Anlage 6a Ziff. 2, 3)

Kreisumlagebelastung der Stadt Hildesheim						Tab. 2
Kreisumlage nach FAG		Kreisumlage nach Vertrag		Differenz der Belastung		
%	absolut	%	absolut	%	Rückfluß	Jahr
45	24.767.578	23,52	12.946.187	21,48	11.821.391,00	1975
57	31.351.280	26,07	14.340.640	30,93	17.010.640,00	1976
55	34.102.375	23,70	14.694.850	31,30	19.407.525,00	1977
52	36.200.585	24,50	17.058.373	27,50	19.142.212,00	1978
52	37.872.825	28,13	20.491.180	23,87	17.381.645,00	1979
50	38.426.088	31,37	24.109.447	18,63	14.316.641,00	1980
48	38.023.285	36,67	29.051.895	11,33	8.971.390,00	1981
48	39.153.786	29,78	24.289.437	18,22	14.864.349,00	1982
48	38.176.702	34,41	27.364.675	13,59	10.812.027,00	1983
48	40.833.019	37,62	32.002.978	10,38	8.830.041,00	1984
48	43.107.894	36,42	32.709.779	11,58	10.398.115,00	1985
48	45.672.665	33,21	31.595.579	14,79	14.077.086,00	1986
48	45.297.516	35,06	33.088.315	12,94	12.209.201,00	1987
48	46.942.436	37,49	36.668.005	10,51	10.274.431,00	1988
48	49.722.188	36,85	38.174.417	11,15	11.547.771,00	1989
49	55.612.694	38,68	43.901.946	10,32	11.710.748,00	1990