

Antwort auf eine Große Anfrage

- Drucksache 16/4890 -

Wortlaut der Großen Anfrage der Fraktion der SPD vom 12.06.2012

2020 - das Jahr der Weichenstellungen**Länderfinanzausgleich, Solidarpakt II, Schuldenbremse, neue EU-Förderperiode - Wo sieht die Landesregierung ihren Handlungsauftrag bei der Neuordnung der bundesstaatlichen Finanzverfassung für eine aufgabengerechte Finanzausstattung Niedersachsens und seiner Kommunen?**

Im Jahr 2019 laufen Gesetze aus, die überwiegend vor etwa einem Jahrzehnt verhandelt und verabschiedet wurden, um der Finanzverfassung von Bund, Ländern und Gemeinden eine neue Form zu geben, wie der Länderfinanzausgleich (§ 16 des Maßstäbengesetzes) und der Solidarpakt II (§ 20 des Finanzausgleichsgesetzes) sowie Kompensationsregelungen für abgeschaffte Gemeinschaftsaufgaben und Finanzhilfen (Artikel 143 c GG, Hochschulbau, Verkehrsinfrastruktur, soziale Wohnraumförderung).

In diese Phase fallen für die Haushalte der Länder ab 2020 die Regelungen der Schuldenbremse mit der Vorgabe einer Nettoneuverschuldung Null. Die Bundesländer haben sich in der gleichen Zeit auch auf die neue EU-Förderperiode ab 2020 mit ihren Wirkungen auf die Länderhaushalte einzustellen. Keiner dieser einzelnen Bausteine ist als Solitär zu sehen, Veränderungen an einer Stelle wirken immer auch auf die anderen Bereiche ein.

Der bundesstaatliche Finanzausgleich hat die Aufgabe, alle Länder finanziell in die Lage zu versetzen, ihre verfassungsmäßigen Aufgaben zu erfüllen und somit auch ihre Eigenstaatlichkeit zu entfalten. Durch eine Annäherung der Einnahmen der Länder ist die Herstellung und Bewahrung gleichwertiger Lebensverhältnisse im gesamten Bundesgebiet beabsichtigt. Zwischen den einzelnen Bundesländern bestehen erhebliche Strukturunterschiede, die von den Ländern durch eigene politische Gestaltung nur bedingt zu beeinflussen sind. Diese Strukturunterschiede führen zu einem grundsätzlichen Spannungsverhältnis zwischen finanzstarken und finanzschwächeren Ländern - der Länderfinanzausgleich versucht, beide Interessen zu einem Ausgleich zu bringen.

Die verfassungsrechtlichen Regelungen zum bundesstaatlichen Finanzausgleich können in vier Stufen gegliedert werden:

- I. Zuerst erfolgten die Verteilung des gesamten Steueraufkommens auf die zwei staatlichen Ebenen - Bund und Gesamtheit der Länder - und eine ergänzende Ertragszuweisung an die Gemeinden (vertikale Verteilung). Dabei werden die Einkommensteuer, die Körperschaftsteuer und die Umsatzsteuer auf den Bund und die Ländergesamtheit aufgeteilt, wobei den Gemeinden ein Anteil an der Einkommensteuer und der Umsatzsteuer zusteht.
- II. Anschließend wird das Steueraufkommen der Ländergesamtheit den einzelnen Ländern zugeordnet (horizontale Verteilung). Außer bei der Umsatzsteuer steht den einzelnen Ländern grundsätzlich das Steueraufkommen zu, das von den Finanzbehörden auf ihrem Gebiet vereinnahmt wird. Bei der Umsatzsteuer werden bis zu 25 % des Länderanteils an der Umsatzsteuer als Ergänzungsanteile an die Länder verteilt, deren Einnahmen aus der Einkommensteuer, der Körperschaftsteuer und den Landessteuern je Einwohner unterhalb des Länderdurchschnitts liegen.
- III. Auf der dritten Stufe wird ein Ausgleich zwischen finanzschwachen und finanzstarken Ländern durchgeführt (Länderfinanzausgleich). Ausgangspunkt für den Länderfinanzausgleich ist die Finanzkraft je Einwohner der einzelnen Länder. Die Finanzkraft eines Landes ist die Summe seiner Einnahmen und (zu 64 %) die Summe der Einnahmen seiner Gemeinden.

- IV. Als letztes Korrektiv erhalten leistungsschwache Länder Bundesergänzungszuweisungen für Ausnahmetatbestände. Zu unterscheiden ist zwischen allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen und Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen. Allgemeine Bundesergänzungszuweisungen erhalten Länder, deren Finanzkraft je Einwohner nach dem Länderfinanzausgleich unter 99,5 % der durchschnittlichen Finanzkraft je Einwohner liegt. Grund und Anlass für die Gewährung von Sonderbedarfszuweisungen sind spezielle Sonderlasten einzelner leistungsschwacher Länder, darunter fallen auch die Mittel des Solidarpaktes II.

Als Folge der Abschaffung von Gemeinschaftsaufgaben im Rahmen der Föderalismusreform I (Ausbau und Neubau von Hochschulen einschließlich Hochschulkliniken, Abschaffung der Finanzhilfen zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden, soziale Wohnraumförderung) stehen den Ländern bis zum 31. Dezember 2019 jährliche Beträge aus dem Haushalt des Bundes zu (Artikel 143 c GG).

Außerhalb des bundesstaatlichen Finanzausgleich erhalten die Bundesländer Zuweisungen basierend auf:

- Artikel 91 a GG: Gemeinschaftsaufgaben „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ und „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“,
- Artikel 91 b GG: Vereinbarungen zur Bildungsplanung und wissenschaftlichen Forschung,
- Artikel 104 a Abs. 3 GG: Geldleistungsgesetze (Wohngeld, Leistungen für Unterkunft und Hartz-IV-Empfänger, BAföG),
- Artikel 104 b GG: Finanzhilfen (insbesondere Städtebau).

Immer wieder sind von einzelnen Bundesländern die bisherigen Transfersysteme infrage gestellt worden, weil auch in finanzstarken Ländern die im Grundgesetz verankerte Schuldenbremse zusätzliche Konsolidierungsbemühungen erforderlich macht. Neben den Klageandrohungen einiger Bundesländer mit dem Ziel, bereits vor 2019 zu einer Änderung des derzeit geltenden Finanzausgleichs zu kommen, gab es auch Kritik einzelner westdeutscher Kommunen an der Förderung durch den Solidarpakt Ost. Der Niedersächsische Ministerpräsident hat sich bei einer Veranstaltung in Nürnberg am 04.03.2012 offen für Änderungen beim Länderfinanzausgleich gezeigt. Der Niedersächsische Wirtschaftsminister hat im Hinblick auf die Diskussion um den Solidarpakt Ost ebenfalls betont: „Förderung müsse sich nach Bedarf richten und nicht nach Himmelsrichtungen“. Auch wenn sich einzelne Vertreter der Niedersächsischen Landesregierung damit frühzeitig in die Diskussionen um eine Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs einbringen, gibt es keinerlei Information über ein mögliches Handlungskonzept der Niedersächsischen Landesregierung. Im aktuellen Handlungskonzept „Demografischer Wandel“ hat sie allerdings darauf verwiesen, dass „mit Blick auf die in Deutschland gültigen Finanzausgleichssysteme für die Finanzausstattung der einzelnen Bundesländer die jeweilige Bevölkerungsentwicklung von entscheidender Bedeutung ist. Länder mit überproportional starkem Bevölkerungsrückgang können Schwierigkeiten bekommen, ihre staatlichen Aufgaben weiterhin angemessen zu erfüllen“, stellt die Landesregierung fest und schließt mit der Empfehlung: „Bund und Länder sollten sich daher intensiv mit diesem Thema befassen.“ Die Ministerpräsidenten der Länder werden sich in diesem Jahr mit der Neuregelung der Finanzbeziehungen von Bund und Ländern befassen. Eine Positionierung Niedersachsens steht noch aus.

Vor dem Hintergrund der Regelungen des Grundgesetzes zur Schuldenbremse ist von zentraler Bedeutung, wie auch nach 2019 für Bund, Länder und Kommunen eine aufgabengerechte Finanzausstattung sichergestellt wird. Auch für Niedersachsen stellt sich die Frage nach der Finanzierbarkeit staatlicher Aufgaben.

Vor diesem Hintergrund fragen wir die Landesregierung:

1. Wurden die Zielsetzungen der bestehenden Finanzausgleichsgesetze, einen angemessenen, effizienten und solidarischen Ausgleich in der Finanzkraft unterschiedlicher Länder zu erreichen und Strukturschwächen zu beheben, nach Ansicht der Landesregierung seit Inkrafttreten der derzeit gültigen Regelungen in der Vergangenheit erreicht, werden sie derzeit erreicht, und an welchen Punkten sieht sie konkreten Handlungsbedarf?

2. Berücksichtigt das derzeitige Finanzausgleichssystem nach Ansicht der Landesregierung ausreichend die Interessen Niedersachsens, oder gibt es Regelungen, die niedersächsischen Interessen entgegenstehen, und, wenn ja, welche?
3. Hält es die Landesregierung für geboten, das aktuelle Finanzausgleichssystem noch bis zum Jahr 2019 beizubehalten, oder unterstützt sie die Empfehlungen einzelner Bundesländer nach einer vorzeitigen Veränderung und, wenn ja, in welchen Bereichen?
4. Wie hoch waren in den letzten fünf Jahren die Mittel, die im Länderfinanzausgleich und im Umsatzsteuerausgleich bundesweit zur Verteilung gekommen sind? Auf welche Höhe beliefen sich die Mittel der Bundesergänzungszuweisungen und die Mittel, die der Bund den Ländern aus der Kompensation für abgeschaffte Gemeinschaftsaufgaben zur Verfügung gestellt hat?
5. In welcher Größenordnung hat Niedersachsen in den letzten fünf Jahren Mittel
 - a) aus dem Länderfinanzausgleich,
 - b) aus dem Umsatzsteuerausgleich,
 - c) aus Bundesergänzungszuweisungen und
 - d) aus der Kompensation für abgeschaffte Gemeinschaftsaufgaben und Finanzhilfen (Artikel 143 c GG)?erhalten?
6. Sieht die Landesregierung die Mittel aus der Kompensation für abgeschaffte Gemeinschaftsaufgaben in der Vergangenheit als ausreichend an, oder ist hier zukünftig nachzubessern und, wenn ja, wie und in welchem Umfang?
7. Werden sich die Vorgaben des Grundgesetzes zur Einhaltung der Schuldenbremse nach Ansicht der Landesregierung auf Zeitpunkt und Beratungsumfang zu einem neuen bundesstaatlichen Finanzausgleich auswirken und, wenn ja, in welchem Umfang?
8. Hält die Landesregierung Sanktionen gegenüber Bundesländern, die die Vorgaben der Schuldenbremse nicht einhalten (können), für geboten und für rechtlich zulässig, und, wenn ja, wie sollten diese gestaltet sein? Kann nach Ansicht der Landesregierung auch die Einschränkung einzelner Souveränitätsrechte zulässig und sinnvoll sein und, wenn ja, in welchen Bereichen?
9. Hält die Landesregierung es für nötig und zulässig, Bundesländern, die Mittel aus dem Finanzausgleich erhalten bzw. die Vorgaben der Schuldenbremse nicht einhalten, im Bereich der Ausgaben bestimmte Standards vorzugeben bzw. bestimmte Grenzen zu setzen, und, wenn ja, welche?
10. Ist - und gegebenenfalls inwieweit - eine Einschränkung der bestehenden bündischen Einstandspflicht nach Ansicht der Landesregierung rechtlich möglich und sinnvoll, und worin sollte diese bestehen?
11. Wie würde sich eine ganze oder teilweise Auflösung des bundesstaatlichen Haftungsverbundes auf die Refinanzierungsbedingungen von Bund, Ländern und Kommunen auswirken, und welche Folgen hätte das für den Landeshaushalt und die kommunalen Haushalte in Niedersachsen?
12. Welche Wirkungen entfalten die Regelungen von Basel III bei der Refinanzierung von Land und Kommunen?
13. Vermindert das Prinzip der Bundestreue nach Ansicht der Landesregierung insbesondere für finanzschwache Länder die Anreize zur Haushaltsstabilisierung, und, wenn ja, worin sieht sie die Ursachen?
14. Gibt es objektivierte Daten (und wenn ja, welche), die das Ausgabeverhalten des Bundes und der Länder im Einzelnen vergleichbar darstellen? Welche Feststellungen lassen sich daraus bezüglich der Ausgabestruktur der Länder in einzelnen Politikbereichen ableiten?

15. Hält die Landesregierung eine Vereinheitlichung des Haushalts- und Rechnungswesens von Bund und Ländern für erforderlich, um eine bessere Vergleichbarkeit der Daten herzustellen? Sollen dabei auch zukünftige Lasten (Pensionsverpflichtungen etc.) Berücksichtigung in den Haushaltsdarstellungen finden und die Doppik auch flächendeckend auf Länderebene eingeführt werden?
16. Beruhen die Unterschiede in der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit und damit auch Finanzkraftunterschiede zwischen den Ländern nach Ansicht der Landesregierung zum größten Teil auf objektiven wirtschaftsgeografischen Strukturunterschieden und langfristigen asymmetrischen wirtschaftlichen Entwicklungen, oder sind diese Unterschiede durch eigenes Ausgabeverhalten verursacht und, wenn ja, in welchem Umfang? Sind die finanziellen Probleme der strukturschwachen Bundesländer nach Ansicht der Landesregierung eher der Einnahme- oder der Ausgabeseite zuzurechnen?
17. Welche Bedeutung hat die Bevölkerungsentwicklung für die öffentliche Verschuldung in den einzelnen Ländern?
18. Kann der demografische Wandel angesichts dessen langfristiger Vorhersehbarkeit einen von der Solidargemeinschaft zu tragenden zusätzlichen ausgleichsrelevanten Sonderbedarf begründen, oder liegt es in der Eigenverantwortung eines jeden Landes, auf die absehbaren Prozesse rechtzeitig zu reagieren? Welche staatliche Ebene muss dabei die Sonderbedarfe finanzieren?
19. Sieht die Landesregierung Möglichkeiten zur Entflechtung und Vereinfachung des horizontalen und vertikalen Finanzausgleichs unter Wahrung des bundesstaatlichen Solidarprinzips und, wenn ja, welche?
20. Wie beurteilt die Landesregierung das derzeitige Länderfinanzausgleichssystem unter Anreizaspekten? Sieht sie dabei Optimierungsmöglichkeiten und, wenn ja, welche?
21. Sollte nach Ansicht der Landesregierung zukünftig der vertikale Finanzausgleich verstärkt werden, wie sollte dieser Ausgleich ausgestaltet werden, und welche Ebene müsste diesen finanzieren?
22. Sollten den Ländern nach Ansicht der Landesregierung bestimmte Anreize gegeben werden, sich mehr als bisher auf die Einziehung von Steuereinnahmen zu konzentrieren, und, wenn ja, welche? Woran sind in der Vergangenheit derartige Anreizsysteme gescheitert?
23. In welchem Umfang könnte auch Niedersachsen von einem derartigen Anreizsystem profitieren?
24. Hält die Landesregierung die Einbeziehung von Steuer Mehreinnahmen aus verbessertem Steuervollzug in die Regelungen des Länderfinanzausgleichs für sinnvoll und für hilfreich im Hinblick auf die Erreichung des Zieles der Steuergerechtigkeit?
25. Hält es die Landesregierung für geboten, die Länder im Hinblick auf die Einhaltung der Schuldenbremse stärker als bisher anzuhalten, die ihnen ausschließlich zustehenden Steuerarten zu pflegen bzw. stärker auszuschöpfen?
26. Sollte die Eigenverantwortung der Bundesländer in der Form gestärkt werden, dass sie auf der Ausgabenseite von Bundesvorgaben abweichen können? Wenn ja, für welche Bereiche würde die Landesregierung dieses befürworten?
27. Hält die Landesregierung die Einführung von Hebesätzen bzw. Zu- und Abschlägen auf die Einkommen- und Körperschaftsteuer für sinnvoll, und welche Auswirkungen hätte dieses auf die Wahrung des Staatszieles der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse?
28. Wie schätzt die Landesregierung das finanzielle Volumen von Hebesatz-, Zu- oder Abschlagsrechten für Länder in Haushaltskrisen ein? Erwartet die Landesregierung als Folge Auswirkungen auf das wirtschaftliche Gefälle zwischen den Ländern und, wenn ja, welche?

29. Wie soll bei einer Einführung von Hebesätzen für die Länder bei Einkommen- und Körperschaftsteuer mit der bisherigen Aufteilung der Aufkommen aus Einkommen- und Körperschaftsteuer verfahren werden?
30. Hält die Landesregierung die Übertragung der alleinigen Gesetzgebungskompetenz auf die Länder für Steuern, deren Aufkommen allein den Ländern oder den Kommunen zufließt, für sinnvoll?
31. Wie wird sich die Verlagerung der Gesetzgebungskompetenz von reinen Ländersteuern auf die Länder auswirken, und wie beurteilt dies die Landesregierung am Beispiel der Erbschaftsteuer für Niedersachsen?
32. Rechnet die Landesregierung als Folge dieser Verlagerung mit Ausweich-, Steuergestaltungs- und Verlagerungsstrategien und, wenn ja, in welchem Umfang?
33. Sind nach Ansicht der Landesregierung in die Verhandlungen um die Neuregelung des Finanzausgleichs auch weitere Finanzströme zwischen Bund und Ländern einzubeziehen, wenn ja, welche, und, wenn nein, warum nicht?
34. Welche Instrumentarien gibt es aus Sicht der Landesregierung, strukturschwachen Bundesländern die Möglichkeit zu geben, ihre Wirtschaftskraft zu verbessern unter Einbeziehung aller Finanzströme zwischen Bund und Ländern einschließlich der Mittel der EU-Strukturförderung? Welche davon sind in der Vergangenheit bereits erfolgreich eingesetzt worden?
35. Sollte nach Ansicht der Landesregierung die Finanzkraft der Kommunen bei der Neuregelung der Finanzausgleichssysteme stärkere Berücksichtigung finden und, wenn ja, warum und in welchem Umfang?
36. Welche Transfersysteme zwischen Bund und Ländern sind aus Sicht der Landesregierung im niedersächsischen Interesse auch auf Dauer unverzichtbar (z. B. Verkehr, Energie, Hochschule)?
37. Welche Strategien gibt es bei der Landesregierung für zukünftige Verhandlungen um den Länderfinanzausgleich und die weiteren Finanzströme zwischen Bund und Ländern, und wie sollen die Interessen Niedersachsens dort eingebracht werden?
38. Wie bewertet die Landesregierung bisher vorliegende Vorschläge und Empfehlungen zur Neugestaltung des Länderfinanzausgleichs und zur Neuregelung der Finanzströme zwischen Bund und Ländern?
39. Welche Rolle spielt dabei für die Landesregierung die „Altschuldenproblematik“ der Bundesländer, und sind aus ihrer Sicht Modelle denkbar, den Solidarpakt II über das Jahr 2020 fortzuführen und dabei einen Schwerpunkt auf den Abbau der Altschulden zu legen, und, wenn ja, welche Modelle spielen bei den Überlegungen der Landesregierung eine Rolle?
40. Wie werden sich aus Sicht der Landesregierung die Regelungen des europäischen Fiskalpaktes auf die Diskussionen um die Gestaltung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen und auf die Planungen der Länder im Hinblick auf die Einhaltung der Schuldenbremse auswirken?
41. Welche bisherigen Finanzausgleichsleistungen hält die Landesregierung vor dem Hintergrund der Tatsache, dass der Ministerpräsident angekündigt hat, Niedersachsen wolle unabhängig von den bisherigen Zuschüssen werden, für Niedersachsen auf Dauer für verzichtbar?
42. Wird sich die Landesregierung angesichts der steigenden Belastung der Kommunen durch Sozialausgaben dafür einsetzen, dass der Bund neben den Kosten der Grundsicherung weitere Sozialleistungen ganz und teilweise übernimmt, und, wenn ja, welche?
43. In welcher Form werden sich die Regelungen des Fiskalpaktes auf die Finanzbeziehungen zwischen Ländern und Kommunen auswirken, und welche Konsequenzen hat das für Niedersachsen?

44. Sieht die Landesregierung bei den Neuregelungen der Bund-Länder-Finanzbeziehungen auch eine Möglichkeit, den Bund zukünftig dauerhaft an der Finanzierung wichtiger Zukunftsaufgaben der Kommunen durch eine weitergehende Aufgabe des Kooperationsverbotes zu beteiligen, und, wenn ja, in welchen Bereichen?
45. Welche Möglichkeiten sieht die Landesregierung, Kommunen in Zukunft vor Einnahmeausfällen durch Steuersenkungen auf Bundesebene zu schützen?
46. In welcher Form soll nach Ansicht der Landesregierung bei den anstehenden Gesprächen über die Neuregelung der Bund-Länder-Beziehungen eine aufgabengerechte Finanzausstattung der Kommunen Berücksichtigung finden?
47. Gibt es Überlegungen, weitere eigene kommunale Gestaltungsmöglichkeiten sowohl auf der Einnahme- als auch auf der Ausgabeseite vorzuschlagen, und, wenn ja, welche?

Antwort der Landesregierung

Niedersächsisches Finanzministerium
- 41 - 3493 FV -

Hannover, den 11.09.2012

Die Bundesrepublik Deutschland ist ein föderaler Staat, dessen zwei staatliche Ebenen, der Bund und die Länder, durch ein System komplexer Finanzbeziehungen miteinander verbunden sind. Ziel es ist, die staatlichen Einnahmen angemessen auf beide Ebenen zu verteilen.

Wichtige Regelungen des bestehenden bundesstaatlichen Finanzausgleichs treten mit Ablauf des Jahres 2019 außer Kraft, sodass die föderalen Finanzbeziehungen bis dahin neu zu ordnen sind. Zudem wird von einigen Ländern die Forderung erhoben, den aktuell geltenden Finanzausgleich schon jetzt zu reformieren. Die bayerische Staatsregierung hat in diesem Zusammenhang am 17.07.2012 beschlossen, den derzeitigen Finanzausgleich vom Bundesverfassungsgericht überprüfen zu lassen.

Aus Sicht der Niedersächsischen Landesregierung müssen bei einer Reform des geltenden bundesstaatlichen Finanzausgleichs die besonderen Anforderungen einer zukunftsorientierten Finanzpolitik Berücksichtigung finden. Das aktuelle System, das ein Ergebnis intensiver politischer Verhandlungen des Bundes und aller Länder ist, ist eine solide Basis. Die vier Stufen des bundesstaatlichen Finanzausgleichs bilden ein engmaschig miteinander verknüpft System, das die finanzielle Ausstattung von Bund, Ländern und Gemeinden erfolgreich gewährleistet. Sachgerechte Reformüberlegungen zum bundesstaatlichen Finanzausgleich müssen sich mit dem gesamten System beschäftigen. „Sofortmaßnahmen“ in Form von punktuellen Veränderungen sind schwer denkbar, ohne dass sich die finanzielle Gesamtausstattung von Bund und Ländern verändert. Auch im Hinblick auf die Anforderungen, die die Schuldenbremse an die Haushalte von Bund und Ländern stellt, ist sorgfältig und planvoll vorzugehen. Wir sind vorbereitet, bis 2019 ein tragfähiges Zukunftsmodell für den Länderfinanzausgleich zu erarbeiten. In die Erörterung über die Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen sollten auch Fragen nach der zusätzlichen Anreizwirkung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs einbezogen werden.

Zur Neugestaltung der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen ab dem Jahr 2020 ist aufgrund der komplexen Sach- und Interessenlage zunächst eine gründliche Bestandsaufnahme erforderlich. Im Anschluss daran müssen zwischen Bund und Ländern intensive Verhandlungen zur Zukunft des bundesstaatlichen Finanzausgleichs geführt werden. Hierbei wird die Niedersächsische Landesregierung die Interessen des Landes bestmöglich einbringen und sich dabei von den Grundgedanken der Eigenstaatlichkeit und Eigenverantwortlichkeit der Länder und dem Prinzip der bündischen Solidarität leiten lassen. Diese müssen in einen angemessenen und interessengerechten Ausgleich gebracht werden.

Gerade der Grundgedanke der Eigenverantwortlichkeit hat für die Landesregierung eine besondere Bedeutung. Aufgabe und Ziel jeder Landesregierung, auch im aktuellen System des bundesstaatlichen Finanzausgleichs, muss es sein, die wirtschaftliche und finanzielle Leistungsfähigkeit des eigenen Landes so stark wie möglich zu verbessern. Auch die Niedersächsische Landesregierung strebt dieses Ziel an. Insbesondere eine seriöse Haushaltspolitik bildet das Fundament für eine solide wirtschaftliche Situation. Viele Ausgaben sind durch das Grundgesetz vorgegeben und unterliegen nicht der Entscheidung der Landesregierung. Gerade deshalb ist der Grundsatz, dass nicht mehr ausgegeben als eingenommen wird, von zentraler Bedeutung für die finanzielle Situation eines Landes. Um diesem Prinzip Geltung zu verschaffen, hat sich die Landesregierung für die Einführung der Schuldenbremse in die Niedersächsische Verfassung stark gemacht.

Eine zukunftsgerichtete Haushaltspolitik darf nicht auf einseitige Lösungen bauen. Die Landesregierung hält insbesondere die in der Anfrage zum Ausdruck kommende Annahme für falsch, dass sich die Probleme der öffentlichen Haushalte vorrangig über die Einnahmeseite lösen lassen. Eine Anhebung der Einnahmen durch Steuererhöhungen bedeutet eine zusätzliche Belastung der Bürger und Unternehmen und hemmt letztlich das Wirtschaftswachstum. Eine wachstumsfeindliche Politik wird die Lage der öffentlichen Haushalte jedoch verschlechtern und höchstens kurzfristig zu Mehreinnahmen führen.

Dies vorausgeschickt, beantworte ich die Anfrage namens der Landesregierung wie folgt:

Zu 1:

Die maßgeblichen Zielsetzungen der bestehenden Regelungen zum bundesstaatlichen Finanzausgleich werden aus Sicht der Landesregierung erreicht.

Der bundesstaatliche Finanzausgleich mit seinen vier Stufen, der vertikalen und der horizontalen Steuerverteilung (einschließlich Zerlegung und Umsatzsteuerverteilung), dem Länderfinanzausgleich und den Bundesergänzungszuweisungen, ist das derzeitige System zur Verteilung der Steuereinnahmen im Bundesstaat.

Der Finanzausgleich orientiert sich dabei vor allem an den übergeordneten Zielen, die im Grundgesetz definierte Eigenstaatlichkeit der Länder zu garantieren und gleichwertige Lebensverhältnisse im Bundesgebiet zu gewährleisten. Dazu müssen die Länder finanziell so ausgestattet werden, dass sie ihre verfassungsmäßigen Aufgaben wahrnehmen können, von denen viele - insbesondere im Bereich der Daseinsvorsorge - aufgrund bundesgesetzlicher Vorgaben nicht disponibel sind.

Dabei gelten die allgemeinen Prinzipien des Artikels 107 GG: Mit dem Finanzausgleich wird keine vollständige Nivellierung, sondern eine Annäherung der Finanzkraft bezweckt. Der Finanzausgleich ist daher keine „Entwicklungshilfe“ und der Länderfinanzausgleich keine Mildtätigkeit der finanzstarken Länder, sondern unmittelbare Folgeordnung der Gesetzgebungs- und Aufgabenzuständigkeit im Bundesstaat. Dabei werden die Eigenstaatlichkeit der Länder einerseits und ihre Einbindung in die bundesstaatliche Solidargemeinschaft andererseits berücksichtigt. Denklogisch notwendige Folge eines Ausgleichs ist stets die Teilung in Empfänger und Geber.

Wenn die Verfassung selbst auch keine unmittelbaren Entwicklungsziele, wie etwa den Übergang vom Nehmer- zum Geberland definiert, so beinhaltet sie doch Anreize für eine kontinuierliche Verbesserung der wirtschaftlichen und finanziellen Situation der Länder. Die Aussicht, finanziellen Handlungsspielraum bei wichtigen Zukunftsprojekten zu behalten, führt zu einer Motivation, diesen Weg zu beschreiten und die Lebensbedingungen der Menschen nachhaltig zu verbessern. Inwieweit durch den Länderfinanzausgleich zusätzliche Anreize geschaffen werden können, bleibt einer Prüfung von konkreten Vorschlägen im Einzelfall vorbehalten.

Zu 2:

Die gesetzliche Grundlage des aktuellen Systems des bundesstaatlichen Finanzausgleichs wurde im Jahr 2001 als Ergebnis eines langen und intensiven Verhandlungsprozesses, an dem der Bund und alle 16 Länder beteiligt waren, verabschiedet. Neben einer Reihe von positiven Veränderungen stellt das Instrument der Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen wegen überdurchschnittlich hoher Kosten der politischen Führung ein hinsichtlich Aufteilungsmaßstab und Ausgestaltung kritisch zu bewertendes Instrument dar. Insgesamt aber wahren die damals getroffenen Festlegungen die niedersächsischen Interessen in angemessener Weise.

Zu 3:

Die aktuell geltenden Regelungen zum bundesstaatlichen Finanzausgleich und der Solidarpakt II sind bis Ende 2019 befristet. Zur Gewährleistung der notwendigen Planungssicherheit wurde bei Einführung dieser Regeln (Solidarpaktfortführungsgesetz vom 20.12.2001 mit Wirkung ab 2005) vereinbart, das System während dieses Zeitraums unverändert zu lassen. Daran sollte nach dem Grundsatz „pacta sunt servanda“ festgehalten werden.

Zu 4:

Jahr in Mio. Euro Bundesweit	2007	2008	2009	2010	2011
Länderfinanzausgleich	7 916,5	8 263,4	6 847,8	7 038,6	7 308,2
Umsatzsteuerausgleich gesamt	73 840,5	76 306,9	78 058,5	80 587,9	83 807,4
davon Ergänzungsanteile § 2 I FAG	12 684,3	12 856,0	10 880,5	10 092,0	11 014,8
Verteilung nach Einwohnern § 2 II FAG	61 156,2	63 450,9	67 178,0	70 495,8	72 792,6
Bundesergänzungszuweisungen	14 823,6	14 783,5	13 533,1	12 883,8	12 170,0
davon allgemeine BEZ	2 927,4	3 040,8	2 506,2	2 623,8	2 625,8
Sonderbedarfs-BEZ	11 896,1	11 742,8	11 026,9	10 260,0	9 544,2

Quelle für Länderfinanzausgleich, Umsatzsteuerausgleich, Bundesergänzungszuweisungen:

2. Verordnung zur Durchführung des Finanzausgleichsgesetzes (2007-2010), Vorläufige Abrechnung der Umsatzsteuerverteilung u. d. Finanzausgleichs BMF (2011).

Jahr in Mio. Euro Bundesweit	2007	2008	2009	2010	2011
Kompensationszahlungen und Finanzhilfen Artikel 143 c GG:					
• Ausbau und Neubau von Hochschulen	695,3	695,3	695,3	695,3	695,3
• Bildungsplanung	19,9	19,9	19,9	19,9	19,9
• Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden	1 335,5	1 335,5	1 335,5	1 335,5	1 335,5
• Wohnraumförderung	518,2	518,2	518,2	518,2	518,2

Quelle für Mittel, die der Bund den Ländern aus der Kompensation für abgeschaffte Gemeinschaftsaufgaben zur Verfügung gestellt hat: Gesetz zur Entflechtung von Gemeinschaftsaufgaben und Finanzhilfen (Entflechtungsgesetz).

Zu 5:

Jahr in Mio. Euro Niedersachsen	2007	2008	2009	2010	2011
Länderfinanzausgleich	317,9	316,7	110,3	259,1	203,6
Umsatzsteuerausgleich gesamt	7 560,7	7 989,1	8 085,5	8 197,9	8 741,1
davon Ergänzungsanteile § 2 I FAG	1 622,7	1 832,8	1 565,4	1 357,7	1 685,2
Verteilung nach Einwohnern § 2 II FAG	5 938,0	6 156,3	6 520,1	6 840,2	7 055,9
Bundesergänzungszuweisungen (allgemeine BEZ)	165,9	163,3	15,8	127,5	83,0

Quelle für Länderfinanzausgleich, Umsatzsteuerausgleich, Bundesergänzungszuweisungen:
2. Verordnung zur Durchführung des Finanzausgleichsgesetzes (2007-2010), Vorläufige Abrechnung der Umsatzsteuerverteilung u. d. Finanzausgleichs BMF (2011).

Jahr in Mio. Euro Niedersachsen	2007	2008	2009	2010	2011
Kompensationszahlungen und Finanzhilfen Artikel 143c GG:					
• Ausbau und Neubau von Hochschulen	48,2	48,2	48,2	48,2	48,2
• Bildungsplanung	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2
• Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden	123,7	123,6	123,6	123,6	123,6
• Wohnraumförderung	39,9	39,9	39,9	39,9	39,9

Quelle für Mittel, die der Bund den Ländern aus der Kompensation für abgeschaffte Gemeinschaftsaufgaben zur Verfügung gestellt hat: Gesetz zur Entflechtung von Gemeinschaftsaufgaben und Finanzhilfen (Entflechtungsgesetz) und niedersächsische Haushaltsrechnung.

Zu 6:

Die derzeit geltende Kompensationsregelung wurde im Jahr 2006 als Kompromiss zwischen Bund und Ländern festgelegt. Danach entsprechen die jährlichen Kompensationszahlungen von 2007 bis 2013 gleichbleibend einem mehrjährigen Durchschnitt der Zahlungen des Bundes an die Länder in den einzelnen Sachbereichen. Gemäß Artikel 143 c Abs. 3 Satz 1 GG, § 6 Entflechtungsgesetz prüfen Bund und Länder gemeinsam bis Ende 2013, in welcher Höhe Kompensationsmittel für den Zeitraum 2014 bis 2019 zur Aufgabenerfüllung der Länder noch angemessen und erforderlich sind. Für die ab 2014 weiterhin erforderlichen Beträge sieht das Grundgesetz eine investive Zweckbindung vor.

Die bislang geführten Verhandlungen haben keine abschließende Annäherung zwischen den konträren Positionen von Ländern und Bund gebracht. Während die Bundesseite ein degressives Abschmelzen der Mittel bis 31.12.2019 fordert, hat die Länderseite für den Zeitraum ab 2014 bis 2019 einen Mehrbedarf in Höhe von insgesamt rd. 830 Mio. Euro p. a. gegenüber dem derzeitigen Niveau geltend gemacht. Begründet wurde diese Forderung von den Fachministerkonferenzen im Wesentlichen mit dem gleichbleibenden Stellenwert der Aufgaben bzw. einem deutlich höheren ermittelten Bedarf mit dem Hinweis auf die Wirkungen der Inflation.

Angesichts der fortbestehenden Aufgaben und vor dem Hintergrund der mit dem Neuverschuldungsverbot des Artikels 109 Abs. 3 GG verbundenen aktuellen Konsolidierungserfordernisse ist ein ersatzloser Wegfall der Kompensationsleistungen nicht gerechtfertigt. Die dem Landeshaushalt zufließenden Mittel zumindest in der derzeitiger Höhe sind nicht verzichtbar. Bund und Länder haben sich im Zusammenhang mit dem Verfahren zum Fiskalvertrag darauf verständigt, einen Kompromiss noch im laufenden Jahr auszuarbeiten.

Zu 7:

Die Schuldenbremse ist als wichtiger Bestandteil der Finanzverfassung eine Grundlage des bestehenden bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems, das insbesondere auch vor diesem Hintergrund bis zum Jahr 2020 unverändert bestehen bleiben sollte.

Für die Zeit bis zum Inkrafttreten der Schuldenbremse für die Länder ist das Festlegen eines Konsolidierungspfades für einen sukzessiven Abbau der Nettokreditaufnahme erforderlich. Diese Notwendigkeit eines Abbaupfades kommt auch in dem vorgelegten Entwurf zur Änderung der Niedersächsischen Verfassung zum Ausdruck.

Auch bei der Neugestaltung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs für die Zeit ab dem Jahr 2020 ist das Neuverschuldungsverbot angemessen zu berücksichtigen. Langfristig sichert einzig die Schuldenbremse die haushaltspolitische Handlungsfähigkeit der Länder.

Zu 8 und 9:

Bund und Länder kommen ihrer Rechtsverpflichtung zum Haushaltsausgleich ohne Nettokreditaufnahme (Artikel 109 Abs. 3 GG) bzw. zum Abbau der Neuverschuldung in der Übergangszeit (Artikel 143 d Abs. 1 GG) in eigener Verantwortung nach. Die haushaltspolitische Überwachung durch den Stabilitätsrat erfolgt gemäß Artikel 109 a GG mit dem Ziel der Vermeidung von Haushaltsnotlagen. Zukünftig wird der Stabilitätsrat außerdem die Einhaltung der Vorgaben des reformierten Stabilitäts- und Wachstumspaktes und des Fiskalvertrages durch den Gesamtstaat überwachen und gegebenenfalls Empfehlungen an die gesetzgebenden Körperschaften abgeben. Die Haushaltsautonomie ist Ausfluss der Eigenstaatlichkeit der Länder; sie wird nur insoweit durchbrochen, als dies mit Rücksicht auf die Interessen anderer Beteiligter erforderlich ist.

Der Grundsatz der Eigenstaatlichkeit prägt auch die Verteilung der staatlichen Einnahmen und gibt die grundsätzliche Ausgestaltung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs als abstrakt bemessen, bedingungsunabhängigen Ausgleich der Finanzkraft der Länder vor. Besondere Bedarfe können grundsätzlich ebenso wenig Berücksichtigung finden wie die Verwendung, welche die Mittel in den Ländern finden; über den Einsatz der Mittel haben die Länder frei zu entscheiden, müssen diesen dann aber auch selbst verantworten. Eine grundsätzliche Abkehr von diesem System hält die Landesregierung nicht für zulässig. Lediglich dort, wo einzelne Beteiligte über den allgemeinen Finanzkraftausgleich hinaus aufgrund einer besonderen Finanznot zusätzliche bündische Hilfe in Anspruch nehmen - etwa im Rahmen einer Haushaltsnotlage oder in Gestalt von Konsolidierungshilfen nach Artikel 143 d Abs. 2 GG zur Realisierung des Haushaltsausgleichs in 2020 - sind die Leistungen der bundesstaatlichen Gemeinschaft an haushaltspolitische Vorgaben geknüpft. Die Auszahlung der Konsolidierungshilfen erfolgt deshalb nur, wenn die Empfänger einen genau festgelegten Abbaupfad des strukturellen Defizits einhalten. Auch in diesem Zusammenhang sind abstrakt formulierte allgemeine Vorgaben vorzuzugswürdig, weil sie die Autonomie schonen und den betroffenen Ländern ermöglichen, die erforderlichen Konsolidierungsschritte in eigener Verantwortung und abgestimmt auf die jeweiligen Rahmenbedingungen umzusetzen. Hierbei erhalten die Länder zusätzliche Hilfestellung durch die mit dem Stabilitätsrat vereinbarten Sanierungsprogramme, in denen sie ihre konkreten Sanierungsmaßnahmen benennen und über ihre Umsetzung berichten. Im Zusammenwirken dieser Instrumente werden die betroffenen Länder unterstützt, in ihrem eigenen Interesse eine nachhaltige Stabilisierung ihrer Haushaltswirtschaft zu erreichen. Änderungen des Instrumentariums oder zusätzliche Detailvorgaben hält die Landesregierung nicht für geboten.

Zu 10:

Bündische Solidarität ist ein prägendes Grundprinzip des Grundgesetzes. Das Bundesverfassungsgericht spricht in diesem Zusammenhang von „der im Bundesstaat bestehenden Solidargemeinschaft von Bund und Ländern und des bündischen Einstehens füreinander, das zur bundesstaatlichen Ordnung (Artikel 20 Abs. 1 GG) gehört“ (BVerfGE 86, 148 [264]). Daraus ergibt sich bei einer extremen Haushaltsnotlage eines Gliedes der bundesstaatlichen Gemeinschaft die Pflicht aller anderen Glieder, Hilfe zur Stabilisierung der hauswirtschaftlichen Situation zu leisten und damit dem notleidenden Glied die Erfüllung der verfassungsmäßig zugewiesenen Aufgaben zu sichern und zugleich dessen politische Autonomie zu wahren.

Die bündische Hilfe gilt jedoch nicht unbeschränkt für alle Haushaltsnotlagen: Hilfen zur Sanierung unterliegen einem strengen Ultima-Ratio-Prinzip, sie sind erst geboten bei einer existenzbedrohenden Lage, aus der sich das Land unter Ausschöpfen aller ihm zur Verfügung stehenden Möglichkeiten nicht selbst befreien kann. Die bündische Einstandspflicht besteht auch nicht im Falle finanzieller Schwächen, die unmittelbare und voraussehbare Folgen eigener politischer Entscheidungen sind. Anhaltspunkte für die strenge Beurteilung eines solchen bundesstaatlichen Notstandes sind der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum Antrag des Landes Berlin zur Sanierung des Haushalts durch Ergänzungszuweisungen des Bundes zu entnehmen, mit der eine extreme Haushaltsnotlage mit dem Hinweis auf ausreichend Konsolidierungspotenziale im Berliner Landeshaushalt verneint wurde (BVerfGE 116, 327).

Die Einführung des Neuverschuldungsverbots des Artikels 109 Abs. 3 GG im Jahr 2009 hat die nachhaltige Stabilisierung der Hauswirtschaft in allen Gliedern des Bundesstaates zum Ziel. Damit alle Länder bis zum Jahr 2020 den Haushaltsausgleich ohne Nettokreditaufnahme realisieren können, erhalten fünf Länder in den Jahren 2011 bis 2019 Konsolidierungshilfen, die von Bund und Ländern hälftig finanziert werden (Artikel 143 d Abs. 2 GG). Um zukünftigen Haushaltsnotlagen bei Bund und Ländern entgegenzusteuern, wurde mit dem Artikel 109 a GG und dem hiernach erlassenen Stabilitätsratsgesetz der Stabilitätsrat gebildet und ein Frühwarnsystem eingerichtet.

Die bündische Einstandspflicht ist somit als Grundsatz verfassungsrechtlich vorgegeben und unverzichtbar, sollte aber wie bislang auf Notsituationen beschränkt bleiben. Veränderungen der aktuell geltenden Rechtslage werden von der Landesregierung nicht angestrebt.

Zu 11:

Die bisherige Finanzverfassung Deutschlands ist ein maßgeblicher preisbestimmender Faktor bezüglich der Refinanzierungsbedingungen für die Länder. Insofern hätte eine Änderung des Haftungsverbandes mit hoher Wahrscheinlichkeit Auswirkungen auf die Kosten der Kreditaufnahme und damit auch auf den Landeshaushalt. Zahlenmäßig lassen sich diese Auswirkungen jedoch nicht konkretisieren.

Zu 12:

Mit Basel III werden die künftigen aufsichtsrechtlichen Eigenkapitalanforderungen an Kreditinstitute definiert. Damit die Regelungen wie bisher geplant ab 01.01.2013 zur Anwendung kommen können, bedarf es noch einer Verordnung und einer in das nationale Recht umzusetzenden Richtlinie der EU. Die Kernpunkte von Basel III werden in der Verordnung geregelt. Derzeit wird der Entwurf der Verordnung in sogenannten Trilog-Gesprächen zwischen Europäischem Parlament, Europäischer Kommission und Europäischem Rat erörtert. Die erste Lesung im Europäischen Parlament ist für den 22.10.2012 vorgesehen. Klärungsbedarf gibt es insbesondere noch zu den Themen Liquiditätsanforderungen, Gesamtverschuldungsquote (Leverage Ratio), zu Gestaltungsspielräumen der Mitgliedstaaten, bei systemrelevanten Banken Eigenkapitalzuschläge zu verlangen, sowie den Regelungen zu Kleinen und Mittleren Unternehmen (KMUs). Die Bundesregierung hat zur Umsetzung der Richtlinie in nationales Recht einen Gesetzentwurf auf dem Weg gebracht.

Im Zusammenhang mit den diskutierten regulatorischen Anforderungen besteht die Sorge, dass insbesondere das margenarme Kommunalkreditgeschäft zukünftig durch renditeträchtigere Geschäfte verdrängt werden könnte.

Da es über Ergebnisse noch keine abschließenden Erkenntnisse gibt und auch eine Verschiebung der Einführung von Basel III ernsthaft erwogen wird, ist es derzeit noch zu früh, Aussagen über die Auswirkungen der künftigen Bankenaufsichtsregeln auf das Land und die Kommunen zu treffen. Unabhängig vom Basel III-Prozess wird erwartet, dass sich die Konditionen bei der Refinanzierung von Land und Kommunen stärker an der Bonität des Kreditnehmers orientieren werden.

Zu 13:

Das Prinzip der Bundestreue stellt ein vorteilhaftes System gegenseitiger Absicherung für alle Länder da.

Dabei ist zu berücksichtigen, dass jedes Land ein ausreichendes Eigeninteresse an einer soliden Haushaltspolitik hat, da nur so Wirtschaftswachstum ermöglicht wird und der politische Handlungsspielraum erhalten bleibt. Das Prinzip der Bundestreue kommt als unmittelbare Anspruchsgrundlage nur in besonderen Notlagen zum Tragen. Da mit Finanzhilfen im Falle von Haushaltsnotlagen auch Einbußen an Souveränität und ein Verlust politischer Reputation verbunden wären, werden durch das Prinzip der Bundestreue die Anreize für eine Haushaltstabilisierung nicht vermindert.

Zu 14:

Als verlässliche Datengrundlage stehen die vom Statistischen Bundesamt nach den Grundsätzen der Neutralität, Objektivität und wissenschaftlichen Unabhängigkeit aufbereiteten Daten der Haushaltsstatistiken zur Verfügung. Die Haushaltsrechnungsstatistik (Fachserie 14 Reihe 3.1) liefert Daten in fachlicher Gliederung (nach Arten und Aufgabenbereichen) und ist deshalb vorrangig für eine vertiefende Analyse geeignet. Aktuell sind Haushaltsrechnungen bis zum Jahr 2009 verfügbar.

Die Interpretation der Daten hat dabei stets zu beachten, dass aufgrund der unterschiedlichen Strukturen der Aufgabenerfüllung auch die Verbuchung in den Haushalten divergieren kann. Auch wenn die amtliche Statistik zum Zwecke der Vergleichbarmachung eine große Zahl von Zu- und Absetzungen vornimmt, muss bei Auffälligkeiten im Ländervergleich jeweils im Einzelfall geprüft werden, ob diese auf sachliche oder auf organisatorische bzw. buchungstechnische Besonderheiten zurückzuführen sind. Zudem haben in den vergangenen Jahren Ausgliederungen von Aufgabentätigkeit aus den Kernhaushalten der Länder die Vergleichbarkeit der Daten gemindert. In Reaktion auf die verringerte Aussagekraft statistischer Vergleiche haben die Länder Anstrengungen zur Verbesserung der Datenqualität eingeleitet; zudem wird die amtliche Statistik seit einigen Jahren sukzessive um die sogenannten Extrahaushalte des Staatssektors, also insbesondere um ausgegliederte Einheiten, erweitert. Diese Bemühungen, die noch nicht abgeschlossen sind, werden die Vergleichbarkeit verbessern.

Unterschiedliche Ausgabestrukturen spiegeln entsprechend der föderalen Eigenverantwortung der Länder die jeweiligen Prioritätensetzungen der Landespolitik wider. Mit Rücksicht auf die autonome Gestaltungshoheit der Länder, insbesondere der Landesgesetzgebung, folgen die Verteilung der Steuererträge und deren notwendiger solidarischer Ausgleich grundsätzlich strikt dem abstrakten Maßstab des Einwohners, sodass abweichende Prioritätensetzungen bei Verausgabung der Mittel keine autonomieschädliche Wirkung auf die Finanzausstattung haben. Dem Gedanken der Länderautonomie entspricht ferner, dass die gestärkte haushaltspolitische Überwachung im Rahmen des Stabilitätsrates sich ebenfalls grundsätzlich einer inhaltlichen, in einzelne Bereiche eingreifenden Bewertung der Aufgabenwahrnehmung der Länder enthält. Im Rahmen der fortlaufenden Haushaltsüberwachung orientiert sich der Stabilitätsrat an vier allgemeinen, auf die Gesamtsituation des Haushalts bezogenen Kennziffern. Auch im Falle eines Sanierungsverfahrens als Folge einer drohenden Haushaltsnotlage erstreckt sich die Prüfung des Stabilitätsrats nicht auf die inhaltliche Würdigung der vom betroffenen Land in eigener Verantwortung vorgeschlagenen Maßnahmen, sondern lediglich auf ihre hinreichende Eignung als Beitrag für eine nachhaltige Besserung der Haushaltssituation.

Zu 15:

Die Landesregierung hat sich von Beginn an für eine Modernisierung des Haushalts- und Rechnungswesens stark gemacht. Dies umfasst auch das Engagement für die Entwicklung und Standardisierung neuer Systeme des Haushalts- und Rechnungswesens (Doppik, Produkthaushalte). Die gemeinsame Arbeit von Bund und Ländern an diesem Ziel zeigte allerdings, dass unterschied-

liche Entwicklungsziele und -geschwindigkeiten einem einheitlichen Vorgehen die Grundlage entzogen.

In den jeweiligen Rechnungssystemen bleiben aber - sichergestellt durch die im Rahmen der Reformierung des Haushaltsgrundsätzegesetzes geschaffenen Vorschriften zu unabhängig von der durch ein Land gewählten Art der Haushaltswirtschaft zu erfüllenden finanzstatistischen Berichtspflichten sowie der Einrichtung eines bund/länderübergreifenden Standardisierungsgremiums - gemeinsame Datenstrukturen (Gruppierungsplan, Funktionenplan, Verwaltungskostenrahmen, Integrierter Produktrahmen) verbindlich. Ihre Struktur und - mindestens genauso wichtig - ihre Inhalte wurden optimiert und neu abgestimmt sowie in einen fortlaufenden Überprüfungsturnus eingestellt.

Erweiterte Kameralistik und Doppik sind bezogen auf die Darstellbarkeit von Rechnungslegungsinformationen und das erreichbare Steuerungspotenzial als grundsätzlich gleichwertig anzusehen. Das System der Rechnungslegung der öffentlichen Haushalte ist fortlaufend zu evaluieren und zu verbessern. In diesem Zusammenhang ist über die Einführung der Doppik nachzudenken und nach Erreichen eines Haushaltes ohne Nettokreditaufnahme voranzutreiben.

Die Darstellung von Pensionsverpflichtungen erfolgt auf der Basis der von der Landesweiten Bezüge- und Versorgungsstelle (LBV) der Oberfinanzdirektion Niedersachsen jährlich erstellten, den Zeitraum der kommenden 30 Jahre umfassenden Versorgungsprognose, sowohl in den jeweiligen Haushalten als auch in den Mittelfristigen Finanzplanungen. Langfristige Perspektiven werden hier ausführlich erläutert.

Mit Blick auf aktuelle Entwicklungen in der EU zu den betreffenden Standards sowie die Erfahrungen anderer Bundesländer bei der Umstellung auf die Doppik gebietet die streng auf Wirtschaftlichkeit ausgerichtete Vorgehensweise der Landesregierung eine intensive, fundierte und sachliche Abwägung der notwendigen weiteren Schritte. Ein zwangsläufiges Erfordernis zur Umstellung auf eine Doppik liegt nicht vor.

Zu 16:

Strukturunterschiede spielen eine maßgebliche Rolle für Unterschiede in der Wirtschafts- und Finanzkraft der Länder. In diesem Zusammenhang entfalten eine Vielzahl von Faktoren aus Geographie und Geschichte, wie etwa Verkehrslagen, Rohstoffvorkommen, besondere historische Entwicklungen oder Standortentscheidungen von strukturbestimmenden Unternehmen einen bestimmenden Einfluss. Als wichtige Beispiele für Wirtschaftskraft bestimmende Faktoren, die nicht auf der Entscheidung einer Landesregierung beruhen, können die Standortentscheidungen für den Frankfurter Flughafen, die Errichtung der Bundesbank in Frankfurt oder die Verlegung der Konzernzentrale von Siemens von Berlin nach München dienen.

Für den Bereich der Ausgaben gibt es ebenfalls Ursachen, die nicht der Entscheidung der Landesregierung unterliegen. Als Beispiel hierfür können die Kosten genannt werden, die dem Land Niedersachsen im Zusammenhang mit der Sicherung der Transporte von radioaktiven Abfällen nach Gorleben entstehen.

Aber auch landespolitische Entscheidungen haben erhebliche Auswirkung auf die langfristige wirtschafts- und finanzpolitische Entwicklung der Länder. Die finanzielle Situation, insbesondere die finanziellen Handlungsspielräume der Länder, werden maßgeblich auch durch das eigene Ausgabeverhalten beeinflusst. Ausgaben, die ohne solide Gegenfinanzierung getätigt werden, schränken die Fähigkeit ein, Leistungen und Infrastruktur für die eigenen Bürger bereitzustellen. Wenn der Staat auf Dauer mehr ausgibt als er einnimmt, führt dies zu steigenden Schulden und damit auch zu steigenden Zinslasten. Dies hat zur Folge, dass die wirtschaftliche Handlungsfähigkeit eingeschränkt wird.

Zu 17:

Eine sinkende Bevölkerungszahl führt zu einer steigenden Pro-Kopf-Verschuldung aufgrund des vorhandenen Schuldenstandes, welche äußeres Zeichen eines zunehmenden Tragfähigkeitsrisikos für die öffentliche Finanzwirtschaft ist. Eine sinkende Bevölkerungszahl hat vielfältige Auswirkungen auf die öffentlichen Finanzen, zumal sie in aller Regel auch mit einer Veränderung der Altersstruktur verbunden ist. Die Finanzmittel, die zur Erfüllung staatlicher Aufgaben benötigt werden, müssen von weniger und älteren Menschen erwirtschaftet werden. Dies lässt tendenziell ein geringeres

Wachstum der staatlichen Einnahmen erwarten; allerdings ist die Zahl und Altersstruktur der Bevölkerung nur einer von vielen relevanten Faktoren. Negative Auswirkungen sind vor allem in den Ländern zu erwarten, in denen die Bevölkerungszahl schneller als im Durchschnitt abnimmt. Diese müssen an vielerlei Stellen Nachteile im Rahmen der Steueraufteilung und des Finanzausgleichs im Bundesstaat gewärtigen. So werden z. B. Lohnsteuererträge nach dem Wohnsitzprinzip zugeordnet, erfolgt die Aufteilung des Umsatzsteueranteils der Länder grundsätzlich nach Einwohnern und ist der Länderfinanzausgleich prinzipiell ebenfalls an der Einwohnerzahl orientiert. Auch zahlreiche weitere Finanzströme im Rahmen koordinierter Fachpolitiken beziehen die Zahl der Einwohner bei der Entscheidung über die Verteilung von Mitteln mit ein.

Bei den staatlichen Ausgaben sind gegenläufige Entwicklungen zu erwarten. Tendenziell führt ein Bevölkerungsrückgang zu einer Reduzierung von Ausgaben bzw. macht Ausgaben senkungen möglich. Sinkende Einwohnerzahlen fordern weniger Bedienstete und weniger Ausgaben zur Aufrechterhaltung der Infrastruktur. Zugleich entstehen aufgrund der veränderten Altersstruktur höhere Pro-Kopf-Ausgaben etwa für die Versorgung öffentlicher Bediensteter und für Gesundheit und Pflege. Eine permanente Aufgabenkritik und entschlossene Strukturanpassung sind Voraussetzung für den Erhalt einer tragfähigen Finanzwirtschaft.

Zu 18:

Demografischer Wandel hat Auswirkungen auf die staatliche und kommunale Aufgabenerfüllung auf allen Ebenen. Dabei obliegt es jedem Träger öffentlicher Aufgaben grundsätzlich in eigener Verantwortung, seine Tätigkeit den veränderten Strukturen anzupassen. Prinzipiell hat daher jedes Land selbst die erforderlichen Maßnahmen zu treffen und die finanzwirtschaftlichen Folgen im Rahmen seiner Haushaltsautonomie zu bewältigen. Dabei sollten für Aufgaben, deren Finanzierung künftig eine zu große Belastung für den Haushalt eines einzelnen Landes darstellt, vor allem Möglichkeiten einer kostengünstigeren Wahrnehmung z. B. durch länderübergreifende Verwaltungskooperation geprüft werden. Eine Übertragung der Aufgaben- oder Finanzverantwortung auf den Bund sollte nur dann in Erwägung gezogen werden, wenn auch mit solchen Mitteln die Aufgabewahrnehmung auf Länderebene nicht gesichert werden kann.

Nach Artikel 107 Abs. 2 GG erfolgt der Ausgleich der unterschiedlichen Finanzkraft der Länder an dem abstrakt bedarfsbezogenen Maßstab des Einwohners. Konkreten Bedarfsaspekten kann vor allem im Rahmen der Berücksichtigung gemeindlicher Finanzbedarfe sowie durch Ergänzungszuweisungen des Bundes Rechnung getragen werden. Auch in Zukunft wird der Einwohnermaßstab im Finanzausgleich unter den Ländern eine maßgebliche Rolle spielen. Es ist jedoch verfassungsrechtlich möglich und durchaus prüfenswert, auch eine geminderte Leistungsfähigkeit infolge ungünstiger demographischer Rahmenbedingungen im Ausgleichssystem zu berücksichtigen. Angesichts der Tragweite der Auswirkungen sinkender Bevölkerungszahlen im geltenden Finanzausgleichssystem wird im Rahmen der erforderlichen Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs zu entscheiden sein, ob angesichts der sehr unterschiedlichen demographischen Perspektiven der Einwohnermaßstab als abstrakter Bedarfsmaßstab weiterhin begründbar oder gegebenenfalls zu modifizieren ist bzw. ob gegebenenfalls ein Belastungsausgleich auf nachfolgenden Stufen erfolgen soll. Hierbei wird die Notwendigkeit einer aufgabengerechten Finanzausstattung und eines fairen Ausgleichs zwischen den unterschiedlich prosperierenden Regionen gegen eventuell unerwünschte strukturkonservierende Wirkungen abzuwägen sein.

Zu 19:

Das Grundgesetz zielt mit einem mehrstufigen Steuerverteilungs- und Ausgleichssystem (Artikel 106, 107 GG) auf eine aufgabengerechte Finanzausstattung für den Bund und alle Länder.

Auf einer ersten Stufe wird die Steuerverteilung zwischen dem Bund und den Ländern in ihrer Gesamtheit in den Blick genommen (vertikale Finanzverteilung). Besondere Bedeutung hat hier das flexible, durch zustimmungsbedürftiges Bundesgesetz zu regelnde Instrument der Umsatzsteuerverteilung zwischen Bund und Ländergesamtheit.

Die Steuerverteilung zwischen den Ländern wird durch die Regelungen über die Ertragshoheit bei einzelnen Steuern, das Steuererlegungsrecht und die Aufteilung des Länderanteils an der Umsatzsteuer einschließlich der Umsatzsteuerergänzungsanteile geordnet.

Kernstück des horizontalen Finanzausgleichs ist der Länderfinanzausgleich (LFA) gem. Artikel 107 Abs. 2 Satz 1 GG. Er sichert eine aufgabengerechte Ausstattung durch einen angemessenen Ausgleich der „unterschiedlichen Finanzkraft“ der Länder, d. h. eine mit Blick auf die Aufgaben erfolgende Annäherung der Finanzkraft der finanzschwächeren Länder an die durchschnittlich zur Verfügung stehenden Mittel, die im Rückgriff auf die überdurchschnittliche Finanzkraft der finanzstärkeren Länder finanziert wird.

Dieser Ausgleich wird im Anschluss daran durch Ergänzungszuweisungen des Bundes (Artikel 107 Abs. 2 Satz 3 GG) vervollständigt. Hier können besondere Ausgleichsbedürfnisse einbezogen werden, die in dem an Durchschnittswerten orientierten horizontalen Finanzausgleich nicht berücksichtigt werden oder die die Leistungsfähigkeit des horizontalen Ausgleichs und der solidarverpflichteten Länder übersteigen.

Das System des bundesstaatlichen Finanzausgleichs gilt nach den bestehenden Regelungen bis Ende 2019. Daran ist aus niedersächsischer Sicht festzuhalten.

Der bundesstaatliche Finanzausgleich weist ein hohes Maß an wechselseitigen Abhängigkeiten auf. Einzelne Ebenen können nicht isoliert betrachtet werden. Das Herauslösen einzelner Komponenten wäre nicht sachgerecht. Im Ergebnis besteht ein System miteinander „kommunizierender Röhren“, das die Leistungsfähigkeit von Bund und Ländern seit vielen Jahrzehnten gewährleistet und in dieser Zeit mehrfach optimiert wurde.

Zu 20:

Der im Jahr 2001 verhandelte und 2005 in Kraft getretene Finanzausgleich enthält als Anreizfunktion eine Art Prämiensystem sowie höhere Selbstbehalte und garantiert technisch, dass sich die Finanzkraftreihenfolge der Länder untereinander durch den Finanzausgleich nicht verändert. Der Finanzausgleich erfüllt damit die Vorgabe des Bundesverfassungsgerichts, die Finanzkraftunterschiede unter den Ländern zu verringern, aber nicht zu beseitigen, und hat die Forderung nach Anzelelementen bereits umgesetzt. Inwieweit zusätzliche Anreizwirkungen durch den Finanzausgleich zu Wachstum, Beschäftigung und gesunden Haushalten möglich sind, muss in die anstehenden Überlegungen einbezogen werden.

Mit der Neuregelung des Finanzausgleichs und der Verabschiedung des Solidarpaktes wurde ab 2005 zudem ein „Deckel“ für die durchschnittliche Abschöpfung der Finanzkraft der Geberländer in Höhe von 72,5 % eingeführt. Dieser schützt die Geberländer vor übermäßiger Belastung. Die rechnerisch über diese Grenze hinausgehenden Ausgleichsbeträge werden von finanzstarken wie von finanzschwachen Ländern gleichermaßen getragen.

Bei einer Erhöhung des Einkommensteueraufkommens um 1 Million Euro in einem Land geht ein Teil (42,5 %) an den Bund. Von dem Rest bleiben den Geberländern jeweils zwischen 46 % und 59 %, bei den Empfängerländern verbleiben zwischen 20 % und 27 % im jeweiligen Land.

Bei den Landessteuern bleiben den Geberländern von jeder zusätzlichen Million Euro jeweils zwischen 41 % und 56 %, bei den Empfängerländern verbleiben zwischen 12 % und 19 % im jeweiligen Land.

Zu 21:

Im Falle einer stärkeren Vertikalisierung des Finanzausgleichs wäre zu klären, in welchem Verfahren die Zuwendungen des Bundes an die Länder festgelegt werden sollen und in welcher Höhe die Länder entsprechende Finanzmittel vom Bund erhalten sollen. Kriterien für ein vertikales Ausgleichssystem sind bisher nicht entwickelt worden.

Ein vertikales Ausgleichsmodell muss nicht zwangsläufig zu einer Entlastung der finanzstarken Länder führen. Der Bund würde für zusätzliche Leistungen voraussichtlich Kompensation verlangen. Dabei kommen finanzielle Gegenleistungen, aber auch zusätzliche Hoheitsrechte in Betracht. Eine Vertikalisierung würde daher voraussichtlich mit Einschränkungen der Einflussmöglichkeiten bzw. der Eigenstaatlichkeit der Länder einhergehen. Gerade die Eigenstaatlichkeit der Länder ist aus Sicht der Landesregierung ein föderales Strukturelement von zentraler Bedeutung.

Zu 22, 23 und 24:

Besonderer Anreize zur Einziehung von Steuereinnahmen bedarf es aus Sicht der Landesregierung nicht. Das System der Steuerverteilung beruht in seiner Funktionsfähigkeit und seiner politischen Akzeptanz auf der Annahme eines insgesamt und überall gleichmäßigen Steuervollzugs. Gerade der Steuervollzug darf nicht von bestimmten Anreizen abhängen, denn solche Anreizgesichtspunkte würden dem Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung widersprechen.

Besondere Anreize sind auch nicht erforderlich, denn die Steuerverwaltung nimmt ihren gesetzlichen Auftrag, die Steuereinnahmen sicherzustellen und einen gleichmäßigen Steuervollzug zu garantieren, sehr ernst. Dabei bedient sich die Steuerverwaltung unter anderem einer umfassenden Automationsunterstützung, des Einsatzes von Risikomanagementsystemen und einer gewichtenden Arbeitsweise in allen Arbeitsbereichen der Finanzämter.

Im Übrigen steht fest, dass alle Landesregierungen anstreben, die Wirtschafts- und Steuerkraft ihres jeweiligen Landes zu erhöhen. Dazu bedarf es keiner besonderen Anreize im bundesstaatlichen Finanzausgleich. Die Auswirkungen im Finanzausgleich spielen bei diesen politischen Entscheidungen kaum eine Rolle, sodass seine Veränderung - in welche Richtung auch immer - auf die Wirtschaftspolitik einer Landesregierung und deren Erfolg ebenfalls nicht maßgeblich ist.

Zu 25:

Die Schuldenbremse verschafft dem Grundsatz Geltung, dass der Staat nicht mehr ausgeben darf als er einnimmt. Vor diesem Hintergrund ist auch ein verantwortungsvoller Umgang mit den Ländersteuern aus Sicht der Landesregierung geboten. Dabei sind stets die fiskalischen Interessen und die Interessen der Steuerpflichtigen in einen angemessenen Ausgleich zu bringen. Niedersachsen hat nach sorgfältiger Abwägung zum 01.01.2011 die Grunderwerbsteuer von 3,5 % auf 4,5 % erhöht. Andere Länder haben ebenfalls eine Erhöhung des Grunderwerbsteuersatzes vorgenommen.

Zu 26:

Im Zuge der Föderalismusreform I sind im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung Abweichungsrechte der Länder geschaffen worden, die auf die im Katalog des Artikels 72 Abs. 3 GG aufgeführten Sachmaterien sowie auf Regelungen zur Behördeneinrichtung und des Verwaltungsverfahrens (Artikel 84 Abs. 1 Satz 2 GG) beschränkt worden sind.

Eine darüber hinausgehende Befugnis der Länder, von Bundesvorgaben abzuweichen, wird von der Landesregierung derzeit nicht angestrebt.

Zu Fragen 27, 28 und 29:

Die Einführung von Hebesätzen bzw. Zu- und Abschlägen auf die Einkommen- und Körperschaftsteuer ist derzeit nicht beabsichtigt. Das finanzielle Volumen von Hebesatz-, Zu- oder Abschlagsrechten lässt sich aus Sicht der Landesregierung nicht mit ausreichender Bestimmtheit quantifizieren.

Ob Abschlagsrechte zu Steuermehreinnahmen führen, bedarf der konkreten Prüfung. Gleiches gilt für die damit verbundene Erwartung, dass es zu zusätzlichen Ansiedlungen von Betrieben kommt. Zuschlagsrechte dagegen könnten eher Abwanderungsbewegungen auslösen und das Steueraufkommen allenfalls kurzfristig steigern.

Eine zusätzliche Steuererhebung durch die Länder im Rahmen der Gemeinschaftssteuern würde zu ihrer Durchsetzbarkeit zunächst die Senkung der allgemeinen Steuersätze und damit eine Minderung des für den Finanzausgleich bereitstehenden Verteilungsvolumens voraussetzen.

Zu 30, 31 und 32:

Die Landesregierung hält die Übertragung der alleinigen Gesetzgebungskompetenz auf die Länder für Steuern, deren Aufkommen allein den Ländern oder den Kommunen zufließt, in einem föderalen Bundesstaat, in dem vielfältige Wirtschaftsbeziehungen bestehen, für schwer gestaltbar.

Die Verlagerung der Gesetzgebungskompetenz auf die Länder mindert die Gleichmäßigkeit der Besteuerung im Bundesgebiet. Der Grundsatz der bundesweit einheitlichen und gerechten Besteuerung könnte nur schwer gewahrt werden.

Zudem würden ein Verlust des Steueraufkommens und eine Verschärfung der bestehenden Unterschiede in der Wirtschafts- und Finanzkraft eintreten.

Konkret für die Erbschaftsteuer (vgl. Frage 31) würden unterschiedliche landesrechtliche Regelungen bedeuten, dass insbesondere bei die Landesgrenzen überschreitenden Erbschaften Abkommen zur Vermeidung von Doppelbesteuerung zwischen den Ländern erforderlich würden.

Zu 33:

Die Landesregierung hält es für sachgerecht, bei den zukünftigen Verhandlungen zwischen Finanzströmen innerhalb und außerhalb des bundesstaatlichen Finanzausgleichs zu trennen. Außerhalb des Finanzausgleichs werden Zuweisungen nicht ausschließlich einnahmeorientiert durchgeführt. Daher erhält Niedersachsen z. B. bei der Forschungsförderung keine Finanzausgleichsleistungen, sondern Mittel, die im Unterschied zum Finanzausgleich zweckbestimmt sind. Deshalb sollten sie auch getrennt behandelt werden.

Zu 34:

Zur Verbesserung der Wirtschaftskraft strukturschwacher Regionen stehen die Gemeinschaftsaufgaben von Bund und Ländern „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK) und „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW) zur Verfügung. Beide beruhen auf Artikel 91 a GG und den Gesetzen für die GAK bzw. die GRW. Auf Ihrer Grundlage werden in strukturschwächeren Regionen der Länder aus Mitteln des Bundes und mit hälftiger Kofinanzierung der Länder erhebliche Investitionsbeihilfen eingesetzt. Die Gemeinschaftsaufgaben sind geeignet, die regionale Wirtschaftskraft in den strukturschwachen Teilräumen der betroffenen Länder zu stärken.

In der GRW sind auf diesem Wege seit 1991 allein in Niedersachsen 60 000 Arbeitsplätze neu geschaffen und 120 000 gesichert worden. Auch die Förderung der wirtschaftsnahen Infrastruktur hat deutliche Auswirkungen auf die Wirtschaftskraft des Landes Niedersachsen und seiner Regionen. Auf den in dieser Zeit geförderten 450 Gewerbeflächen haben sich 4 500 Betriebe angesiedelt, die ihrerseits 50 000 Arbeitsplätze geschaffen haben.

Basierend auf Artikel 174 des Vertrages von Lissabon (Ex-Artikel 158 EGV) soll die Europäische Kohäsions- und Strukturpolitik der Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts (der „Kohäsion“) in der Gemeinschaft dienen und dabei insbesondere Wachstum und Beschäftigung in den am stärksten benachteiligten Regionen fördern. Die aktuelle Förderperiode 2007-2013 umfasst ein Finanzvolumen in Höhe von rd. 348 Mrd. Euro für alle Mitgliedstaaten. Bei den Strukturfonds handelt es sich um die wichtigsten Instrumente der EU-Kohäsions- und Strukturpolitik zur Erreichung der strukturpolitischen Ziele. Über sie stellt die EU die Finanzmittel zur Bewältigung der wirtschaftlichen und sozialen Strukturprobleme bereit. In der aktuellen Förderperiode stehen zwei Strukturfonds zur Verfügung, der Europäische Fonds für Regionale Entwicklung (EFRE) und der Europäische Sozialfonds (ESF).

Die EU-Kohäsions- und Strukturpolitik 2007-2013 richtet sich an drei prioritären Zielen „Konvergenz“, „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung (RWB)“ und „Territoriale Zusammenarbeit“ aus und funktioniert nach dem Prinzip der Kofinanzierung. Zur Finanzierung der geförderten Projekte müssen stets öffentliche Mittel des betreffenden Landes beigesteuert werden. Außerdem ist das sogenannte Additionalitätsprinzip zu beachten: Die EU-Regionalförderung erfolgt zusätzlich zu der Unterstützung der Mitgliedstaaten und darf diese nicht ersetzen.

Seit 1994 wurden mittels unterschiedlicher EFRE-Programme, teilweise kofinanziert mittels der GRW, Mittel in erheblicher Höhe eingesetzt, um die Wirtschaftskraft zu stärken. Über die Strukturperioden seit 1994 hinweg haben diese EU- Mittel gemeinsam mit der nationalen Kofinanzierung volkswirtschaftliche Gesamteffekte in zweistelliger Milliardenhöhe erzeugt. Genaue Berechnungen hierfür liegen dem Land über die verschiedenen Programme und Förderkulissen in diesem langen Zeitraum nicht vor.

Zu 35:

Die konkrete Bemessung der Einbeziehung der Finanzkraft der Kommunen war in den Verhandlungen zur Neugestaltung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs ab 2005 umstritten. Bis zum Jahr 2005 floss die Finanzkraft der Kommunen nur zu 50 % in den bundesstaatlichen Finanzausgleich ein.

Der vom Gesetzgeber bereits 1992 formulierte Überprüfungsauftrag hinsichtlich der hälftigen Kürzung des gemeindlichen Finanzkraftansatzes war einer der Schwerpunkte der Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs ab 2005. Die herkömmliche Begründung aus den besonderen Belastungen realsteuerstarker Gemeinden bzw. hoher Bedarfe einkommensteuerstarker Gemeinden war angesichts veränderter finanzwirtschaftlicher Realitäten fragwürdig geworden. Entsprechend hatte das Bundesverfassungsgericht 1992 eine differenziertere Abbildung des Bedarfs angemahnt.

Die im Zusammenspiel von § 9 Abs. 2 und § 10 Abs. 4 MaßstG enthaltene abstrakte Regelung entspricht diesem verfassungsrechtlichen Zusammenhang: Normiert werden der Grundsatz der vollen Einbeziehung der Gemeindesteuerkraft sowie die Ausnahme in Form einer ergänzenden Berücksichtigung abstrakter Bedarfe zusätzlich zu der vorrangig einzusetzenden gemeindlichen Einwohnerwertung. Abschläge sind aus der real vorhandenen Bedarfssituation der Gemeinden, nicht aber aus generellen Bezugnahmen auf die verselbständigte Position der Kommunen etwa im Rahmen einer „modifizierten Zweistufigkeit“ der Finanzverfassung zu rechtfertigen. Die Stellung der Gemeinden in der finanziellen Gewährleistungsverantwortung der Länder lässt für solche Begründungen auch keinen Raum. Für den bundesstaatlichen Finanzausgleich ist der verfassungsrechtlich gewährleistete finanzielle Mindestspielraum der Kommunen insoweit maßgebend, als durch einen angemessenen Ausgleich sicherzustellen ist, dass alle Länder unter Wahrung ihrer eigenen Handlungsfähigkeit auch einen Mindestspielraum für ihre Kommunen garantieren können.

Ab dem Jahr 2005 werden daher gemäß § 8 Abs. 3 FAG (2005) die kommunalen Steuereinnahmen zu 64 % einbezogen.

Der Bund hatte zunächst eine vollständige Berücksichtigung der gemeindlichen Einnahmen aus Verbund- und Realsteuern gefordert, sich dann aber im Interesse des Kompromisses zu der vereinbarten Anhebung bereit gefunden. Damit wurde der Finanzkraftvergleich strukturell verbessert; die Verbreiterung der Bemessungsgrundlage ermöglichte die Neustrukturierung und Abflachung des Ausgleichstarifs. Eine realistische Abbildung der Finanzkraft rückte damit näher. Auch der 2005 festgelegte Abschlag von 36 % bewirkt im Ergebnis, dass die finanzstarken Geberländer rechnerisch im Ausgleichssystem finanzschwächer erscheinen als sie tatsächlich sind. Im Rahmen des Gesamtsystems des bundesstaatlichen Finanzausgleichs steht Niedersachsen zur derzeitigen Einbeziehung in Höhe von 64 %, da auch das Bundesverfassungsgericht einen pauschalen Abschlag akzeptiert hat (BVerfGE 86, 148).

Zu 36:

Neben dem System der Steuerverteilung und des Finanzausgleichs im engeren Sinne existieren im Bundesstaat eine Vielzahl von Finanzströmen im Rahmen koordinierter Fachpolitiken. Des Weiteren haben viele bundespolitische Maßnahmen eine regionalpolitische Komponente. Die Mittel, die innerhalb der Mechanismen des sogenannten kooperativen Föderalismus von dritter Seite in den Landeshaushalt fließen, werden in Niedersachsen zur Aufgabenerfüllung benötigt und sind vor dem Hintergrund der mit dem Neuverschuldungsverbot verbundenen aktuellen Konsolidierungserfordernisse nicht verzichtbar.

Zu 37:

Die niedersächsische Landesregierung wird in den zukünftigen Verhandlungen über die Neugestaltung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs die niedersächsischen Interessen in bestmöglicher Weise wahrnehmen. Dabei wird die Landesregierung gemeinsam mit den übrigen Verhandlungspartnern nach interessengerechten und mehrheitsfähigen Lösungen suchen.

Zu 38:

Es liegt eine Vielzahl von Vorschlägen und Empfehlungen zur Neugestaltung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs vor.

Alle Vorschläge, die auf eine Änderung des Finanzausgleichssystems abzielen, beurteilt die Landesregierung in erster Linie danach, ob sie geeignet sind, eine angemessene Finanzausstattung von Bund und Ländern sicherzustellen sowie die Bemühungen der Landesregierung um Wachstum, Beschäftigung sowie gesunde Staatsfinanzen zu unterstützen.

Zu 39:

Prioritäres Ziel der Landesregierung ist der grundsätzliche Haushaltsausgleich ohne Nettokreditaufnahme, der 2017 erreicht wird. Gelingt eine durchgreifende Konsolidierung und dauerhafte Einhaltung des Neuverschuldungsverbots, wird zugleich die Schuldenstandsquote des Landes langsam zurückgehen. Die langjährig angestiegene, im Zuge der Finanz- und Wirtschaftskrise noch einmal deutlich erhöhte Schuldenstandsquote zeigt die Belastung für die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen; sie muss mittel- und langfristig verringert werden. Diese Herausforderung ist von den Ländern grundsätzlich eigenverantwortlich zu bewältigen. Unterschiedliche Schuldenstände sind ungeachtet der unterschiedlichen finanzwirtschaftlichen Ausgangsbedingungen vorrangig Folge autonom getroffener politischer Entscheidungen in den Ländern. Eine Beteiligung anderer Länder und des Bundes an den Folgen solcher Entscheidungen kommt nur im Rahmen bündischer Nothilfe und nur insoweit in Betracht, als einzelne Beteiligte auch bei Ausschöpfung aller Konsolidierungsmöglichkeiten nicht in der Lage sind, sich aus einer extremen Haushaltsnotlage zu befreien.

Das von Hamburg in die Diskussion eingebrachte Modell eines gemeinsamen aus einer Ergänzungsabgabe des Bundes finanzierten Schuldentilgungsfonds lässt viele konkrete Einzelheiten offen; eine abschließende Bewertung ist daher nicht möglich. Nach derzeitigem Stand schätzt die Landesregierung dieses Modell jedoch überwiegend kritisch, als wenig realitätsnah und in einigen Auswirkungen verfassungspolitisch verfehlt ein. Kern des Ansatzes ist die Aufrechterhaltung der erhöhten Belastung der Bürger durch den Solidarzuschlag unter veränderter Zwecksetzung, wobei vorausgesetzt wird, dass der Bund das ihm verfassungsrechtlich zustehende Aufkommen dieser Abgabe zur Finanzierung der Zinslasten der Länder bereitstellt. Durch die Vergemeinschaftung der Zinsbelastung der Länder wird im Ergebnis eine bundesstaatliche Mithaftung für die Verschuldung der Länder etabliert, die vor dem Hintergrund der Haushaltsautonomie und der Solidaritätsverpflichtungen im bundesstaatlichen Finanzausgleich rechtfertigungsbedürftig erscheint und den Konsolidierungsdruck für das einzelne Land vermindern kann.

Zu 40:

Der Fiskalvertrag bildet das rechtliche Fundament für eine verstärkte finanz- und wirtschaftspolitische Koordinierung der EU-Staaten. Er gilt für Deutschland als Gesamtstaat und damit für den Bund und für die Länder. Die Landesregierung nimmt ihre Mitverantwortung ernst und leistet ihren Beitrag zur Erfüllung des Fiskalvertrages. Sie hat daher dem Ratifikationsgesetz im Bundesrat zugestimmt.

Die Landesregierung begrüßt, dass die Vertragsparteien durch den Fiskalpakt dazu verpflichtet werden, auf nationaler Ebene Schuldenbremsen einzuführen, die die Einhaltung verbindlicher Haushaltsziele im innerstaatlichen Rechtssystem vorschreiben - unter Wahrung der Kompetenzen der jeweiligen Parlamente.

Der Fiskalpakt entspricht dem deutschen Ansatz, die Staaten auf eine nachhaltige Haushaltskonsolidierung zu verpflichten. Die Regelungen des Grundgesetzes zur Schuldenbremse werden nachdrücklich bestätigt, es gibt jedoch durch den Fiskalpakt keine Verpflichtungen für die Länder, die über die Schuldenbremse des Grundgesetzes hinausgehen.

Die Länder müssen ihre Haushalte so gestalten, dass sie die Schuldenbremse ab dem Jahr 2020 einhalten können. Dazu sind konkrete Schuldenabbaupfade erforderlich, deren Konkretisierung den Ländern in autonomer Eigenverantwortlichkeit verbleibt. Zur angemessenen Berücksichtigung der Schuldenbremse bei der Neugestaltung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs wird auf die Antwort zu Frage 7 verwiesen.

Zu 41:

Ziel jeder Landesregierung muss es sein, vom Nehmerland zum Geberland zu werden. Die Politik der Landesregierung ist daher davon gekennzeichnet, die wirtschaftliche und finanzielle Leistungsfähigkeit des Landes stetig zu verbessern.

Die aktuell geltenden Regelungen zum bundesstaatlichen Finanzausgleich und der Solidarpakt II sind bis Ende 2019 befristet. Bei Einführung dieser Regeln wurde vereinbart, das System bis zu seinem Außerkrafttreten nicht zu verändern. Daran sollte - insbesondere angesichts der Anforderungen, die die Schuldenbremse an die Haushalte von Bund und Länder in den nächsten Jahren stellt - zur Gewährleistung der notwendigen Planungssicherheit festgehalten werden.

Zu 42:

Die Ausgaben im Bereich sozialer Aufgaben belasten die kommunalen Finanzen in erheblichem Maße. Diese gesamtgesellschaftlichen Aufgaben, die auf Gemeindeebene erledigt werden müssen, sind für viele Kommunen eine finanzielle Herausforderung. Zudem ist der Ausgabenumfang weit überwiegend von bundesrechtlichen Vorgaben bestimmt und nur in geringem Maße von den kommunalen Körperschaften beeinflussbar. Die Landesregierung hat sich daher bei den Verhandlungen in der Gemeindefinanzkommission und zum Fiskalpakt für entsprechende Entlastungen durch den Bund eingesetzt. Die weitere Erhöhung der Bundesbeteiligung nach § 46 a SGB XII an den Ausgaben für die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung ab dem Jahr 2013 sowie die vollständige Übernahme dieser Ausgaben durch den Bund ab dem Jahr 2014, die Aufstockung der Förderung des Ausbaus von Kindertageseinrichtungen für Kinder unter drei Jahren sowie die Diskussion über eine Beteiligung des Bundes an den Kosten für die Eingliederungshilfe sind insofern Schritte in die richtige Richtung.

Zwischenzeitlich konnten die Länder im Zuge der Verhandlungen zum Fiskalpakt ihre bereits mit Bundesratsbeschluss vom 25.11.2011 (BR-Drs. 688/11) formulierte Forderung nach einer Abrechnung der Kosten der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung auf Basis der laufenden Nettoausgaben durchsetzen. Ab dem Jahr 2013 bemisst sich die Bundesbeteiligung jeweils auf der Grundlage der aktuellen Nettoausgaben des laufenden Kalenderjahres. Damit hat die Landesregierung eine weitere signifikante Entlastung für die niedersächsischen Kommunen erreicht.

Zu 43:

Mit Inkrafttreten des Fiskalpaktes ergibt sich eine gesamtstaatliche Mitverantwortung des Landes für die Einhaltung der Vorgaben des Fiskalpaktes hinsichtlich des gesamtstaatlichen strukturellen Defizits. Dieses wird nach der Methodik des Stabilitäts- und Wachstumspaktes berechnet und bezieht den strukturellen Saldo der kommunalen Ebene ein. Hieraus ergeben sich keine Auswirkungen auf die Finanzbeziehungen zwischen dem Land und den Kommunen. Die Länder müssen entsprechend ihrer verfassungsrechtlichen Verpflichtung nach Artikel 109 Abs. 3, 143 d Abs. 1 Satz 4 GG ihre Neuverschuldung abbauen. Die Verständigung zur innerstaatlichen Umsetzung des Fiskalpaktes vom Juni 2012 formuliert ausdrücklich, dass die Länder keine weitergehenden Verpflichtungen treffen. Sie wirken im Stabilitätsrat mit dem Bund zusammen, um einer Überschreitung der gesamtstaatlichen Defizitobergrenze des Fiskalpaktes entgegenzuwirken. Hierfür wird der gesetzliche Auftrag durch Anpassung des Haushaltsgrundsätzegesetzes und des Stabilitätsratgesetzes klargestellt, ohne neue materielle Verpflichtungen zu formulieren. Die verfassungsrechtliche Finanzverantwortung der Länder für ihre Kommunen bleibt unberührt. Für die Kommunen gelten un-

verändert die Regelungen des Gemeindehaushaltsrechts; Änderungen sind weder erforderlich noch beabsichtigt.

Im Zusammenhang der Verhandlungen zum Fiskalpakt haben Bund und Länder i. Ü. mehrere Maßnahmen vereinbart, welche erheblich zu einer dauerhaften Entlastung der kommunalen Ebene beitragen. Hierzu gehören u. a. veränderte Modalitäten bei der Abrechnung der Erstattung der Grundversicherung im Alter und bei Erwerbslosigkeit und die Ablösung der geltenden Bestimmungen über die Eingliederungshilfe durch ein Bundesgeldleistungsgesetz.

Zu 44:

Das sogenannte Kooperationsverbot zwischen Bund und Ländern ergibt sich aus den Artikeln 104 b und 91 b GG. Der Bund darf danach grundsätzlich nur in den Bereichen Fördermittel bereitstellen, in denen er Kompetenzen hat. Ziel dieser Regelung ist insbesondere, die Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit von Bund und Ländern zu verbessern, die politischen Verantwortungen deutlicher zuzuordnen sowie die Zweckmäßigkeit und Effizienz der Aufgabenerfüllung zu steigern. Besondere Bedeutung erlangt das Kooperationsverbot hinsichtlich der Eigenständigkeit der Länder in der Bildungsfinanzierung.

Das strikte Trennungsverbot des Artikels 104 b Satz 1 GG ist bereits durch eine Grundgesetzänderung gelockert worden. Bei Naturkatastrophen und außergewöhnlichen Notsituationen ist der Bund auch außerhalb seiner Zuständigkeit zu Finanzhilfen berechtigt. Im Rahmen des sogenannten Konjunkturpakets II konnte so die Investitionstätigkeit der Kommunen in den Bereichen Schule (u. a. auf dem Gebiet Medienausstattung), Bau und bei modernen Ausbildungszentren im Berufsschulbereich mit Bundesmitteln erfolgreich unterstützt werden.

Aktuell plant die Bundesregierung eine Grundgesetzänderung, die ermöglicht, dass der Bund Universitäten auch über konkrete Vorhaben hinaus fördern darf. Ein entsprechender Entwurf zur Änderung des Artikels 91 b GG wird von der Landesregierung unterstützt.

Eine mögliche weitergehende Aufgabe des Kooperationsverbotes in einigen - auch für die Kommunen bedeutsamen - Bereichen ist vor diesem Hintergrund immer auch unter Berücksichtigung der mit der Föderalismusreform verfolgten Ziele zu bewerten.

Zu 45:

Die Einschätzung, die in dieser Frage zum Ausdruck kommt, dass Steuersenkungen grundsätzlich ein falscher Weg sind, wird von der Landesregierung nicht geteilt. Die Landesregierung befürwortet, die Bürgerinnen und Bürger im Rahmen der wirtschaftlichen und haushalterischen Möglichkeiten zu entlasten. Als Beispiel sei an dieser Stelle der Abbau der sogenannten kalten Progression genannt.

Zu 46:

Die Kommunen sind nach der verfassungsmäßigen Ordnung Bestandteil des Landes. Daher können die finanziellen Interessen der Kommunen nicht von den finanziellen Interessen des Landes getrennt werden. Bei den Verhandlungen wird die Landesregierung die Interessen der Kommunen wie bewährt in bestmöglicher Weise wahrnehmen. Die Landesregierung ist in der Vergangenheit als Sachwalter der Kommunen aufgetreten und wird dies auch in den zukünftigen Verfahren tun. Dass die Landesregierung ihre Verantwortung für eine aufgabengerechte Finanzausstattung der Kommunen ernst nimmt, haben die vergangenen Jahre gezeigt.

Niedersachsen hat sich beispielsweise bereits 2004 im Bundesrat erfolgreich für eine Absenkung der Gewerbesteuerumlage eingesetzt. Dieser Einsatz bringt den niedersächsischen Kommunen seither Jahr für Jahr Mehreinnahmen in Höhe von rund 300 Mio. Euro.

Außerdem hat das Land 2006 die strikte Konnexität in der Verfassung verankert. Mit dieser Ausgleichsregelung wird sichergestellt, dass sich das Land nicht auf Kosten der Kommunen finanziell entlasten kann.

Zudem gibt das Land Ausgleichszahlungen des Bundes, wie z. B. die Kompensationsleistungen für die Übertragung der Ertragshoheit der Kfz-Steuer auf den Bund oder für Steuerausfälle aufgrund des Steuervereinfachungsgesetzes 2011, unverzüglich an die kommunalen Körperschaften weiter.

Zu 47:

Die Landesregierung hat sich in der Vergangenheit für eine nachhaltige Neuordnung der Gemeindefinanzierung eingesetzt, um den Kommunen einen weiten eigenen Gestaltungsspielraum für die finanzielle Bewältigung ihrer Aufgabenlast zu verschaffen. In der Gemeindefinanzkommission wurden viele verschiedene Modelle behandelt, die auch Auswirkungen auf die Steuerautonomie der Gemeinden zum Ziel hatten.

Den Kommunen ist bereits jetzt mit den zugelassenen unterschiedlichen Formen der kommunalen Zusammenarbeit ein Instrument an die Hand gegeben worden, dass sie vielfältig nutzen und in der weiteren Zukunft verstärkt einsetzen werden. Eine Ausweitung der kommunalen Zusammenarbeit wird mittelfristig dafür sorgen, dass kommunale Dienstleistungen noch wirtschaftlicher und bürgerorientierter angeboten werden können.

Auch mit den im Zukunftsvertrag enthaltenen Elementen des Fusionsanreizes, der Kommunalisierung von Aufgaben und der ressortübergreifenden Strukturpolitik unterstützt die Landesregierung die Weiterentwicklung kommunaler Strukturen mit dem Ziel, sowohl auf der Einnahme- als auch auf der Ausgabenseite Optimierungspotentiale zu erschließen.