

Gesetzentwurf

Der Niedersächsische Ministerpräsident

Hannover, den 12. Januar 1998

An den
Herrn Präsidenten des Niedersächsischen Landtages
Hannover

Sehr geehrter Herr Präsident,

als Anlage übersende ich den von der Landesregierung beschlossenen

Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Niedersächsischen Gesetzes über den Finanzausgleich

nebst Begründung in dreifacher Ausfertigung mit der Bitte, die Beschlussfassung des Landtages herbeizuführen.

Federführend ist das Innenministerium.

Mit dem Ausdruck meiner vorzüglichen Hochachtung

Gerhard Glogowski

Entwurf**Zweites Gesetz
zur Änderung des Niedersächsischen Gesetzes über
den Finanzausgleich**

Artikel 1

Änderung des Niedersächsischen Gesetzes
über den Finanzausgleich

Das Niedersächsische Gesetz über den Finanzausgleich vom 19. Dezember 1995 (Nds. GVBl. S. 463), geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 6. März 1997 (Nds. GVBl. S. 64), wird wie folgt geändert:

1. § 1 erhält folgende Fassung:

„§ 1
Steuerverbund

(1) ¹Die Gemeinden und Landkreise erhalten vom Land zur Ergänzung ihrer Mittel für die Erfüllung ihrer Aufgaben Finanzausgleichszuweisungen. ²Hierzu wird zunächst die Höhe für jedes Haushaltsjahr gesetzlich festgelegt in einem einheitlichen Vomhundertsatz

1. des dem Land nach Artikel 106 Abs. 2 Nrn. 1 bis 5, Abs. 3 und 6 Satz 4 sowie Artikel 107 Abs. 1 des Grundgesetzes zustehenden Aufkommens aus der Einkommensteuer, der Körperschaftsteuer, der Umsatzsteuer, der Vermögensteuer, der Erbschaftsteuer, der Kraftfahrzeugsteuer, der Rennwett- und Lotteriesteuer, der Totalisatorsteuer und der Biersteuer;
2. der Einnahmen des Landes aus der Spielbankabgabe nach § 3 Abs. 1 des Niedersächsischen Spielbankgesetzes (mit Ausnahme der Zusatzleistungen und der Troncabgabe);
3. des Aufkommens aus der Förderabgabe nach § 31 des Bundesberggesetzes;
4. der Einnahmen des Landes aus den Ausgleichszuweisungen nach Artikel 107 Abs. 2 Sätze 1 und 2 des Grundgesetzes (Zuweisungen im Länderfinanzausgleich) sowie
5. der Einnahmen des Landes aus den Ausgleichszuweisungen nach Artikel 107 Abs. 2 Satz 3 des Grundgesetzes (Bundesergänzungszuweisungen).

³Die sich nach Satz 2 ergebende Masse erhöht sich um 33 vom Hundert der Einnahmen aus der Grunderwerbsteuer.

(2) ¹Der Gesamtbetrag der Finanzausgleichszuweisungen ist für jedes Haushaltsjahr nach den Ansätzen im Landeshaushaltsplan festzusetzen (Ausgleichsmasse). ²Eine Änderung der Ansätze durch Nachtragshaushaltspläne wird für den Finanzausgleich des laufenden Haushaltsjahres nicht berücksichtigt.

(3) Übersteigt das Istaufkommen die Ansätze im Landeshaushaltsplan, so wächst der danach errechnete Mehrbetrag der Ausgleichsmasse für das nächste Haushaltsjahr zu; im umgekehrten Fall verringert sich die Ausgleichsmasse für das nächste Haushaltsjahr entsprechend.“

2. § 2 erhält folgende Fassung:

„§ 2
Aufteilung der Ausgleichsmasse

¹Von der Ausgleichsmasse werden vorab

1. 1,6 vom Hundert für Bedarfszuweisungen und
2. ein für jedes Haushaltsjahr gesetzlich festzulegender Betrag für Zuweisungen für Aufgaben des übertragenen Wirkungsbereiches

bereitgestellt. ²Der verbleibende Betrag (Schlüsselmasse) wird für Zuweisungen für Gemeinde- und Kreisaufgaben zur Ergänzung und zum Ausgleich der Steuerkraft der Gemeinden und der Umlagekraft der Landkreise verwendet (Schlüsselzuweisungen).“

3. Die Überschrift des Zweiten Abschnitts des Ersten Teils erhält folgende Fassung:

**„Schlüsselzuweisungen für Gemeinde- und
Kreisaufgaben“.**

4. § 3 erhält folgende Fassung:

„§ 3
Aufteilung der Schlüsselmasse für Gemeinde-
und Kreisaufgaben

Von der Schlüsselmasse werden

1. 48,25 vom Hundert für Zuweisungen für Gemeindeaufgaben an kreisangehörige Gemeinden und kreisfreie Städte und
2. 51,75 vom Hundert für Zuweisungen für Kreisaufgaben an Landkreise und kreisfreie Städte

verwendet.“

5. § 4 erhält folgende Fassung:

„§4

Berechnung der Schlüsselzuweisungen

(1) ¹Eine kreisfreie Stadt oder eine kreisangehörige Gemeinde erhält Schlüsselzuweisungen für Gemeindeaufgaben, wenn die Bedarfsmesszahl die Steuerkraftmesszahl übersteigt. ²Eine kreisfreie Stadt oder ein Landkreis erhält Schlüsselzuweisungen für Kreisaufgaben, wenn die Bedarfsmesszahl die Umlagekraftmesszahl übersteigt.

(2) ¹Die Bedarfsmesszahlen für Gemeindeaufgaben werden durch Vervielfältigung des Bedarfsansatzes nach § 5 mit einem für die kreisfreien Städte und kreisangehörigen Gemeinden einheitlichen Grundbetrag ermittelt, die Bedarfsmesszahlen für Kreisaufgaben durch Vervielfältigung des Bedarfsansatzes nach § 7 mit einem für die kreisfreien Städte und Landkreise einheitlichen Grundbetrag. ²Die Grundbeträge sind so festzusetzen, dass die Summe der Schlüsselzuweisungen die in § 3 bestimmten Anteile an der Schlüsselmasse aufbraucht. ³Dabei wird die sich aus § 3 Nr. 1 ergebende Masse um die Einnahmen aus der Finanzausgleichsumlage erhöht.

(3) Die Steuerkraftmesszahlen der kreisfreien Städte und kreisangehörigen Gemeinden werden zur Berechnung der Schlüsselzuweisungen für Gemeindeaufgaben aus der Summe ihrer Steuerkraftzahlen nach § 12, die Umlagekraftmesszahlen der kreisfreien Städte und Landkreise zur Berechnung der Schlüsselzuweisungen für Kreisaufgaben nach § 8 gebildet.

(4) Die Schlüsselzuweisungen betragen 80 vom Hundert des Unterschiedsbetrages zwischen Bedarfsmesszahl und Steuer- oder Umlagekraftmesszahl, beide Zahlen in Deutscher Mark ausgedrückt.“

6. Die Überschrift des Zweiten Unterabschnitts des Ersten Teils erhält folgende Fassung:

„Schlüsselzuweisungen für Gemeindeaufgaben“.

7. § 5 erhält folgende Fassung:

„§ 5

Bedarfsansatz

¹Der Bedarfsansatz wird durch Vervielfältigung der Einwohnerzahl der Gemeinde mit dem Gemeindegrößenansatz errechnet. ²Der Gemeindegrößenansatz beträgt bei Gemeinden

mit weniger als 10 000 Einwohnerinnen und Einwohnern 100 vom Hundert,

mit 20 000 Einwohnerinnen und Einwohnern 110 vom Hundert,

mit 50 000 Einwohnerinnen und Einwohnern 125 vom Hundert,

mit 100 000 Einwohnerinnen und Einwohnern 145 vom Hundert,

mit 250 000 Einwohnerinnen und Einwohnern 170 vom Hundert,

mit mehr als 500 000 Einwohnerinnen und Einwohnern 180 vom Hundert

der Einwohnerzahl. ³Für Gemeinden mit dazwischenliegenden Einwohnerzahlen gelten die entsprechenden dazwischenliegenden Gemeindegrößenansätze; diese werden auf volle 0,1 vom Hundert gerundet.“

8. § 6 wird wie folgt geändert:

- a) In Absatz 1 Satz 3 wird das Wort „Bevölkerungsansatz“ durch das Wort „Bedarfsansatz“ ersetzt.
- b) In Absatz 2 Satz 2 wird das Wort „Ausgangsmesszahl“ durch das Wort „Bedarfsmesszahl“ ersetzt.

9. Die Überschrift des Dritten Unterabschnitts des Ersten Teils erhält folgende Fassung:

„Schlüsselzuweisungen für Kreisaufgaben“.

10. § 7 erhält folgende Fassung:

„§ 7
Bedarfsansatz

(1) ¹Der Bedarfsansatz ergibt sich aus den beiden Bemessungsgrundlagen Einwohnerzahl der kreisfreien Städte und Landkreise sowie Erhöhung der Einwohnerzahl zur Berücksichtigung der Sozialhilfelasten. ²Die Gewichtung der Bemessungsgrundlagen zueinander wird bestimmt durch das Verhältnis der Sozialhilfelasten zu der übrigen Aufgabenbelastung der Kommunen im eigenen Wirkungskreis. ³Auf die Sozialhilfelasten der kreisfreien Städte und Landkreise insgesamt entfällt ein Anteil von 31,45 vom Hundert und auf die übrige Aufgabenbelastung im eigenen Wirkungskreis ein Anteil von 68,55 vom Hundert.

(2) ¹Zur Ermittlung der Erhöhung der Einwohnerzahl für die einzelnen kreisfreien Städte und Landkreise werden die von ihnen im Durchschnitt der in den letzten beiden vorvergangenen Haushaltsjahre nachgewiesenen Ausgaben für Leistungen nach dem Bundessozialhilfegesetz (Abschnitt 41 der Haushalte) nach Gegenrechnung der dort verbuchten Einnahmen sowie der Zuweisungen nach der Sozialhilfeausgleichsverordnung - AG BSHG vom 4. März 1986 (Nds. GVBl. S. 76) herangezogen. ²Dieser so ermittelte Ausgabenbetrag wird geteilt durch das Ergebnis der Division der aufsummierten Sozialhilfelasten aller kreisfreien Städte und Landkreise durch die gesamte Erhöhung der Einwohnerzahl gemäß Absatz 1.“

11. § 8 wird wie folgt geändert:

- a) Der bisherige Wortlaut wird Absatz 1.
- b) Es wird folgender Absatz 2 angefügt:

„(2) Für eine kreisfreie Stadt wird eine Umlagekraftmesszahl entsprechend ermittelt durch Anwendung des Vomhundertsatzes nach Absatz 1 auf ihre Steuerkraftmesszahl und auf 90 vom Hundert ihrer Schlüsselzuweisungen nach den §§ 4 und 5.“

12. Der Vierte Unterabschnitt des Ersten Teils (§ 9) wird gestrichen.

13. § 10 wird wie folgt geändert:

- a) Absatz 3 erhält folgende Fassung:

„(3) Als Messbeträge für die Gemeindefteile an der Umsatzsteuer wird das Aufkommen angesetzt, das den Gemeinden in dem in Absatz 1 bezeichneten Zeitraum zugeflossen ist.“

- b) Es wird folgender Absatz 4 angefügt:

„(4) Als Messbeträge für die Anteile der Spielbankgemeinden an der Spielbankabgabe nach § 8 Abs. 1 des Niedersächsischen Spielbankgesetzes wird das Aufkommen angesetzt, das den Spielbankgemeinden in dem in Absatz 1 bezeichneten Zeitraum zugeflossen ist.“

14. § 12 erhält folgende Fassung:

„§12
Steuerkraftzahlen

(1) Als Steuerkraftzahlen werden für die Gemeinden mit weniger als 100 000 Einwohnerinnen und Einwohnern und die gemeindefreien Gebiete berücksichtigt:

1. bei den Grundsteuern A und B die Messbeträge mit 90 vom Hundert des mit den Messbeträgen gewogenen Durchschnitts der Hebesätze aller Gemeinden mit weniger als 100 000 Einwohnerinnen und Einwohnern im vorvergangenen Haushaltsjahr,
2. bei der Gewerbesteuer ein durch Verordnung des Innenministeriums jährlich festzusetzender Vomhundertsatz der Messbeträge mit 90 vom Hundert des mit den Messbeträgen gewogenen Durchschnitts der Hebesätze aller Gemeinden mit weniger als 100 000 Einwohnerinnen und Einwohnern im vorvergangenen Haushaltsjahr; bei der Festsetzung sind die gewogenen Durchschnittshebesätze des vorvergangenen Haushaltsjahres und der Vervielfältiger nach § 6 des Gemeindefinanzreformgesetzes in der für die Zeiträume geltenden Fassung, die nach § 10 Abs. 1 für die Errechnung der Messbeträge maßgebend sind, zugrunde zu legen; bei der Berechnung der Steuerkraftzahlen für die Ermittlung der Finanzzuweisungen des Landes nach diesem Gesetz wird der einigungsbedingt erhöhte Anteil des Vervielfältigers verdoppelt,
3. bei dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer die Messbeträge mit 90 vom Hundert,
4. bei dem Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer die Messbeträge mit 90 vom Hundert,
5. bei den Anteilen der Spielbankgemeinden an der Spielbankabgabe die Messbeträge mit 90 vom Hundert.

(2) Absatz 1 ist auf die Gemeinden mit 100 000 und mehr Einwohnerinnen und Einwohnern mit der Maßgabe anzuwenden, dass der jeweilige gewogene Durchschnitt der Hebesätze aller Gemeinden mit 100 000 und mehr Einwohnerinnen und Einwohnern der Berechnung der Steuerkraftzahlen für die Grundsteuern A und B und die Gewerbesteuer zugrunde zu legen ist.“

15. § 13 erhält folgende Fassung:

„§ 13

Zuweisungen für Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises

(1) Der Gesamtbetrag der Zuweisungen für Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises beträgt 75 vom Hundert der nicht durch Einnahmen gedeckten pauschalierten Kosten.

(2) ¹Die Aufteilung der Zuweisungen auf die einzelnen kreisfreien Städte und Landkreise erfolgt nach ihrer Einwohnerzahl. ²Abweichend von § 21 wird die Einwohnerzahl vom 31. Dezember des

Vorvorjahres zugrunde gelegt. ³Von den Zuweisungen für einen Landkreis erhalten

große selbstständige Städte	60,09 vom Hundert,
selbstständige Gemeinden	41,07 vom Hundert
und die übrigen Gemeinden/ Samtgemeinden	26,24 vom Hundert

des auf ihre Einwohnerzahl entfallenden Betrages.“

16. § 14 Abs. 1 Satz 1 erhält folgende Fassung:
„¹Das Innenministerium kann wegen einer außergewöhnlichen Lage oder besonderer Aufgaben im Einzelfall Gemeinden, die nicht Mitgliedsgemeinden von Samtgemeinden sind, Samtgemeinden und Landkreisen Bedarfszuweisungen bewilligen.“
17. Der Fünfte Abschnitt des Ersten Teils (§ 15) wird gestrichen.
18. § 17 wird gestrichen.
19. Die Überschrift des Dritten Teils erhält folgende Fassung:
„Kreisumlage“.
20. Im Dritten Teil werden die Unterüberschriften „Erster Abschnitt“ und „Kreisumlage“ gestrichen.
21. Dem § 18 Abs. 3 Satz 4 wird folgender Satz 5 angefügt:
„⁵Eine Senkung der Umlagesätze kann auch nach diesem Zeitpunkt beschlossen werden.“
22. Der Zweite Abschnitt des Dritten Teils (§ 19) wird gestrichen.
23. Die Überschrift des Vierten Teils erhält folgende Fassung:
„Finanzausgleichsumlage“.
24. § 20 erhält folgende Fassung:
**„§ 20
Finanzausgleichsumlage**
(1) Übersteigt die Steuerkraftmesszahl einer Gemeinde ihre Bedarfsmesszahl, so wird von der Gemeinde eine Finanzausgleichsumlage in Höhe von 20 vom Hundert des übersteigenden Betrages erhoben.
(2) Die Finanzausgleichsumlage fließt den Schlüsselzuweisungen für Gemeindeaufgaben des laufenden Haushaltsjahres zu.“
25. § 21 wird wie folgt geändert:
- Der bisherige Absatz 1 wird einziger Absatz.
 - Absatz 2 wird gestrichen.

26. § 25 wird wie folgt geändert:

- a) Absatz 1 Satz 2 erhält folgende Fassung:
„²Dies gilt nicht für Bedarfszuweisungen und Erstattungen der Verwaltungskosten der Ausgleichsämter.“
- b) Absatz 4 Sätze 1 und 2 erhält folgende Fassung:
„¹Bis zur Festsetzung der Leistungen nach diesem Gesetz für das laufende Haushaltsjahr sind Abschlagszahlungen in Höhe der im vergangenen Haushaltsjahr zuletzt gezahlten Teilbeträge zu leisten. ²Dies gilt nicht für Bedarfszuweisungen.“
- c) Absatz 5 Satz 3 erhält folgende Fassung:
„³Das Land verrechnet die sich aus der Festsetzung der Finanzausgleichsumlage (§ 20) ergebenden Zahlungen mit den Finanzzuweisungen nach diesem Gesetz.“

27. § 28 erhält folgende Fassung:

„§ 28
Übergangsvorschriften

(1) Abweichend von § 2 Satz 1 Nr. 1 werden in den Jahren 1999 bis 2001 jeweils 100 000 000 DM für Bedarfszuweisungen bereitgestellt.

(2) Abweichend von § 3 beträgt der Vomhundertsatz nach § 3 Nr. 1 im Jahr 1999 49,8 vom Hundert und der Vomhundertsatz nach § 3 Nr. 2 im Jahr 1999 50,2 vom Hundert.

(3) Abweichend von § 7 Abs. 1 Satz 3 entfällt im Jahr 1999 auf die Sozialhilfelasten der kreisfreien Städte und Landkreise ein Anteil von 33,5 vom Hundert und auf die übrige Aufgabenbelastung im eigenen Wirkungskreis ein Anteil von 66,5 vom Hundert.

(4) ¹In die Berechnung der Steuerkraftmesszahlen für den Finanzausgleich 1999 werden die Zuweisungen zum Ausgleich von Steuerausfällen auf Grund der Neuordnung des Familienleistungsausgleichs für den Bemessungszeitraum 1. Oktober 1997 bis 30. September 1998 entsprechend den Bestimmungen der §§ 10 und 12 des Niedersächsischen Gesetzes über den Finanzausgleich vom 19. Dezember 1995 in der bis zum Inkraft-Treten dieses Gesetzes geltenden Fassung einbezogen. ²Entsprechendes gilt für den Finanzausgleich 2000 bezogen auf den Bemessungszeitraum 1. Oktober bis 31. Dezember 1998.

(5) Abweichend von § 18 Abs. 3 Satz 4 kann eine Satzungsänderung über eine Erhöhung der Umlagesätze im Haushaltsjahr 1999 bis zum 15. September 1999 beschlossen werden.

(6) ¹Im Haushaltsjahr 1998 zu viel gezahlte Einheitsumlage wird dem Gesamtbetrag der Finanzausgleichszuweisungen für das Haushaltsjahr 1999 hinzugerechnet. ²Im umgekehrten Fall verringert sich der Gesamtbetrag der Zuweisungen für das Haushaltsjahr 1999 entsprechend.“

Artikel 2

Änderung des Gesetzes zur Ausführung des Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten

(1) Das Gesetz zur Ausführung des Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten vom 9. Februar 1971 (Nds. GVBl. S. 39) wird wie folgt geändert:

1. In § 1 Abs. 2 werden die Worte „und in § 2“ gestrichen.
2. § 2 wird gestrichen.
3. Die bisherigen §§ 3 bis 7 werden §§ 2 bis 6.

(2) Von ihren Gesamteinnahmen aus rechtskräftigen Bußgeldbescheiden auf dem Gebiet des Straßenverkehrsrechts (Geldbußen, Geldzahlungen aus Nebenfolgen, Gebühren und Auslagen) im Jahr 1998 führen die Gebietskörperschaften 25 vom Hundert bis zum 31. März 1999 an die Landeskasse ab.

Artikel 3

Änderung des Göttingen-Gesetzes

§ 2 des Göttingen-Gesetzes vom 1. Juli 1964 (Nds. GVBl. S. 134), zuletzt geändert durch § 184 des Gesetzes vom 30. Mai 1974 (Nds. GVBl. S. 289), erhält folgende Fassung:

„§ 2

Die Stadt Göttingen wird bei Anwendung der Vorschriften des Niedersächsischen Gesetzes über den Finanzausgleich über die Schlüsselzuweisungen sowie die Kreisumlage als kreisangehörige Gemeinde behandelt.“

Artikel 4

Änderung des Niedersächsischen Gesetzes
zur Ausführung des Bundessozialhilfegesetzes

Das Niedersächsische Gesetz zur Ausführung des Bundessozialhilfegesetzes in der Fassung vom 20. März 1997 (Nds. GVBl. S. 85) wird wie folgt geändert:

1. § 3 Abs. 1 wird wie folgt geändert:
 - a) In Nummer 1 werden die Gliederungsziffer „1.“ gestrichen, am Ende das Komma durch einen Punkt ersetzt und das nachfolgende Wort „und“ gestrichen.
 - b) Nummer 2 wird gestrichen.
2. § 4 Abs. 1 wird wie folgt geändert:
 - a) Es wird folgender neue Satz 2 eingefügt:
„²Darin müssen Regelungen über die Erstattung der Aufwendungen enthalten sein.“
 - b) Der bisherige Satz 2 wird Satz 3.
3. § 6 a wird wie folgt geändert:
 - a) Die Überschrift erhält folgende Fassung:
„Kostenübernahme für die Betreuung behinderter Kinder in integrativen Gruppen von Kindertagesstätten“.
 - b) Die Absätze 1 bis 3 werden gestrichen.
 - c) Der bisherige Absatz 4 wird alleiniger Wortlaut.

Artikel 5

Änderung der Niedersächsischen Gemeindeordnung

§ 32 Abs. 2 Satz 3 der Niedersächsischen Gemeindeordnung in der Fassung vom 22. August 1996 (Nds. GVBl. S. 382), zuletzt geändert durch Artikel 5 des Gesetzes vom 17. Dezember 1998 (Nds. GVBl. S. 710), erhält folgende Fassung:

„³Die Einwohnerzahl nach Satz 1 wird erhöht um

1. drei Personen für jede von nichtkaserniertem Personal der Stationierungstreitkräfte und dessen Angehörigen belegte und der Landesstatistikbehörde am Stichtag gemeldete Wohnung und
2. 15 vom Hundert des der Landesstatistikbehörde am Stichtag mitgeteilten kasernierten Personals der Stationierungstreitkräfte,

soweit es sich um Stationierungstreitkräfte von Mitgliedstaaten der Europäischen Union handelt.“

Artikel 6

Änderung der Niedersächsischen Landkreisordnung

§ 27 Abs. 2 Satz 2 der Niedersächsischen Landkreisordnung in der Fassung vom 22. August 1996 (Nds. GVBl. S. 365), geändert durch Artikel 6 des Gesetzes vom 17. Dezember 1998 (Nds. GVBl. S. 710), erhält folgende Fassung:

„²Die Einwohnerzahl nach Satz 1 wird erhöht um

1. drei Personen für jede von nichtkaserniertem Personal der Stationierungstreitkräfte und dessen Angehörigen belegte und der Landesstatistikbehörde am Stichtag gemeldete Wohnung und
2. 15 vom Hundert des der Landesstatistikbehörde am Stichtag mitgeteilten kasernierten Personals der Stationierungstreitkräfte,

soweit es sich um Stationierungstreitkräfte von Mitgliedsstaaten der Europäischen Union handelt.“

Artikel 7

Gesetz

über die Verlängerung der Amtszeiten der hauptamtlichen Gemeindedirektorinnen und Gemeindedirektoren

§ 1

Endet die Amtszeit der hauptamtlichen Gemeindedirektorin oder des hauptamtlichen Gemeindedirektors innerhalb eines Jahres vor Beginn der Wahlperiode der Ratsfrauen und Ratsherren, so kann die Amtszeit mit Zustimmung der Amtsinhaberin oder des Amtsinhabers durch Beschluss des Rates längstens bis zum Ende der laufenden Wahlperiode am 31. Oktober 2001 oder 31. Oktober 2006 verlängert werden.

§ 2

§ 1 gilt für die Landkreise entsprechend.

Artikel 8

Neubekanntmachung

Das Innenministerium wird ermächtigt, das Niedersächsische Gesetz über den Finanzausgleich in der nunmehr geltenden Fassung mit neuem Datum und in neuer Paragrafenfolge sowie neuer Gliederung bekannt zu machen und dabei Unstimmigkeiten des Wortlauts zu beseitigen.

Artikel 9

In-Kraft-Treten

Dieses Gesetz tritt mit Wirkung vom 1. Januar
1999 in Kraft.

Begründung

A. Allgemeiner Teil**I. Anlass und Ziel des Gesetzes**

1. Der Niedersächsische Staatsgerichtshof hat mit Urteil vom 25. November 1997 bestimmt, dass die Regelungen des Niedersächsischen Gesetzes über den Finanzausgleich (NFAG) über den Steuerverbund, die Aufteilung der Ausgleichsmasse und den Bevölkerungsansatz bei den Schlüsselzuweisungen an Landkreise mit Ablauf des Jahres 1998 außer Kraft treten.

Gegenstand des Gesetzentwurfs ist die interkommunale Verteilung der Finanzausgleichsmasse. Es sollen im Wesentlichen

- die Verteilung der Zuweisungen für Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises auf der Grundlage der durchgeführten Kostenuntersuchung neu geregelt werden,
- die Bestimmungen über die Verteilung der Schlüsselzuweisungen entsprechend dem verfassungsgerichtlichen Gebot eines nachvollziehbaren und aufgabengerechten Finanzausgleichs neu gefasst werden,
- die Ausgleichswirkung des Finanzausgleichssystems durch Einbeziehung der Massen der bisherigen Zuweisungen zum Ausgleich von Steuerausfällen auf Grund der Neuordnung des Familienleistungsausgleichs und der Zuweisungen aus dem Grunderwerbsteueraufkommen in die Schlüsselmasse weiter verbessert werden,
- die Durchführung des kommunalen Finanzausgleichs vereinfacht werden.

Die Höhe der Beteiligung der Gemeinden und Landkreise am Gesamtaufkommen der Gemeinschaftsteuern und der Landessteuern (Steuerverbundquote) soll künftig nicht mehr durch dieses Gesetz, sondern für jedes Haushaltsjahr besonders geregelt werden.

2. Für die gesetzliche Neuregelung des kommunalen Finanzausgleichs sind vor allem folgende Gründe des Urteils des Niedersächsischen Staatsgerichtshofs vom 25. November 1997 maßgeblich:

- 2.1 Zu den Zuweisungen für Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises

- Die Bestimmungen über die Deckung der Kosten der den Kommunen übertragenen staatlichen Aufgaben müssen erkennbar und nachprüfbar sein (S. 22 der Urteilsgründe).
- Der Gesetzgeber kann die Kosten in pauschalierender Weise bestimmen. Es ist nicht erforderlich, für jede einzelne übertragene Aufgabe die jeweils entstehenden und nach Einzelfallprüfung erforderlichen Kosten gesondert zu berechnen. Die Pauschalierung darf aber nicht zu einer Aushöhlung von Artikel 57 Abs. 4 der Niedersächsischen Verfassung führen (S. 23).
- Artikel 57 Abs. 4 garantiert eine Untergrenze, verlangt aber nicht eine Kostenerstattung für jede übertragene Aufgabe im Sinne einer vollständigen Kostendeckung (S. 23).
- Die Wahrnehmung von Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises steigert die Effizienz des kommunalen Verwaltungsapparates. Dies kommt den Kommunen auch bei der Erfüllung ihrer Aufgaben zugute (S. 23).

- Der Gesetzgeber hat sichtbar zu machen, in welcher Höhe die Kommunen an der Deckung der Kosten beteiligt sind (S. 24).
- Bei der Verteilung der Zuweisungen gemäß Artikel 57 Abs. 4 wird dem Gesetzgeber kein bestimmter Verteilungsmodus vorgegeben. Dieser hat sich an der Eigenart der wahrzunehmenden Aufgaben zu orientieren und kann darüber hinaus kommunalspezifische Strukturmerkmale berücksichtigen (S. 24).

2.2 Zur Verteilung der Schlüsselzuweisungen

- Der Gesetzgeber hat sachgerechte Regelungen für die Verteilung festzulegen und das System des Finanzausgleichs den wechselnden Verhältnissen und den Aufgaben anzupassen (S. 24/25).
- Artikel 58 der Niedersächsischen Verfassung verlangt nicht wie Artikel 57 Abs. 4 eine Kostenanalyse. Die Bedarfsermittlung zielt nicht darauf ab, dass der gesamte kommunale Finanzausgleich ein bloßes Erstattungssystem wird und somit jegliche Aufgabenautonomie der Kommunen verloren geht. Die Möglichkeiten der Kommunen, im gesetzlich vorgegebenen Rahmen ihre Aufgaben eigenverantwortlich zu bestimmen und zu erfüllen, werden durch genauere Zweckbestimmung der zugewiesenen Mittel und der Annäherung der Zuweisungen an ein Erstattungssystem beschränkt (S. 25).
- Der Gesetzgeber muss nachvollziehbar für einen aufgabengerechten Finanzausgleich sorgen (S. 29).
- Der Gesetzgeber hat freie Hand, die Kriterien für die Verteilung des Hauptansatzes sachgerecht zu bestimmen und so das Verfassungsgebot eines aufgabengerechten Finanzausgleichs zu erfüllen (S. 30).
- Der Bevölkerungsansatz als einziges Verteilungskriterium der Schlüsselzuweisungen an die Landkreise entspricht nicht einem aufgabengerechten Finanzausgleich nach Artikel 58 der Niedersächsischen Verfassung, weil bei den Landkreisen die Zahl der Einwohner nicht notwendig im Verhältnis zur Fläche des Landkreises steht. Die Eigenart mancher Aufgaben der Landkreise bewirkt, dass die Fläche der entscheidende Kostenfaktor ist. Es bieten sich verschiedene Verteilungskriterien an, die Eigenart solcher Aufgaben im Finanzausgleich zu berücksichtigen.
- Der Anstieg der Kosten der Sozialhilfe ist finanzausgleichsrechtlich zu berücksichtigen (S. 33).

3. Zuweisungen für Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises

Infolge des Beschlusses des Staatsgerichtshofs vom 15. August 1995 mussten die Bemessungsgrundlagen für die Zuweisungen für Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises erstmalig landesweit erhoben werden. Vergleichbare Untersuchungen, die für die Ermittlung eines repräsentativen Querschnitts aller Kommunen hätten herangezogen werden können, sind auch in anderen Bundesländern in der Vergangenheit nicht durchgeführt worden. In enger Abstimmung mit der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände ist eine statistische Erhebung konzipiert und durchgeführt worden, an der sich bis auf zwei kreisangehörige Gemeinden alle Kommunen beteiligt haben. Die in dieser Form wohl bundesweit einmalige Datenbasis ermöglicht die Bemessung der Zuweisungen für Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises auf der Grundlage aufgabenbezogener Durchschnittssätze, die jeweils alle Kommunen berücksichtigen, die die entsprechenden Aufgaben wahrnehmen. Auf der

Grundlage des tatsächlichen Personaleinsatzes sind unter Berücksichtigung der jeweiligen Sachausgaben sowie der Einnahmen die maßgeblichen Durchschnittsbeträge ermittelt worden, die je Einwohner und Aufgabe für die Erfüllung der Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises im Jahre 1996 aufgewendet worden sind. Durch die Addition aller aufgabenbezogenen Durchschnittsbeträge ergibt sich die einwohnerbezogene Berechnungsgrundlage für die Zuweisungen für Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises entsprechend dem Aufgabenstand der Kommunen.

4. Verteilung der Schlüsselzuweisungen

Maßgeblich für die Neugestaltung der interkommunalen Verteilung der Schlüsselzuweisungen ist die Vorgabe des Staatsgerichtshofs, dass der Gesetzgeber nachvollziehbar für einen aufgabengerechten Finanzausgleich zu sorgen hat.

Die Regelung über die Aufteilung der Schlüsselzuweisungen des Hauptansatzes besteht seit dem In-Kraft-Treten des Gesetzes über den Finanzausgleich vom 8. Dezember 1961 im Wesentlichen unverändert fort. Die hierdurch vorgenommene statusorientierte Bildung von Teilmassen für die kreisfreien Städte einerseits und die Landkreise und kreisangehörigen Gemeinden andererseits ist von vornherein auch mit dem Ziel erfolgt, den ländlichen Raum zu stärken. Der Anteil der kreisfreien Städte an der Finanzausgleichsmasse ist von den 1961 bestimmten 20 v. H. in zwei Schritten in den Jahren 1964 und 1970 auf 18 bzw. 15 v. H. gesenkt worden. Auch dies geschah jeweils mit dem Ziel der Stärkung des ländlichen Raumes. Seit 1970 ist das Verhältnis der Teilmassen zueinander im Wesentlichen besitzstandswahrend fortgeschrieben worden. Eine statistische Bedarfsermittlung ist in der Vergangenheit erkennbar zu keinem Zeitpunkt erwogen worden. Trotz einzelner Kritik ist in der Vergangenheit das System der Aufteilung der Schlüsselzuweisungen aber nicht grundsätzlich infrage gestellt worden. Eine Weiterentwicklung der mit Ablauf dieses Jahres außer Kraft tretenden Bestimmungen über die Aufteilung der Schlüsselzuweisungen ist unter dem Gebot der Entwicklung eines strikt aufgabengerechten Finanzausgleichs nicht mehr zulässig.

Das Niedersächsische Institut für Wirtschaftsforschung (NIW) ist beauftragt worden, ein finanzwissenschaftliches Gutachten zu den Grundlagen des kommunalen Finanzausgleichs zu erstatten. Der Entwurf des Zweiten Gesetzes zur Änderung des Niedersächsischen Gesetzes über den Finanzausgleich ist in enger Anlehnung an das Gutachten erstellt worden. Der Inhalt des Gutachtens ist ergänzender Bestandteil dieser Gesetzesbegründung. Ziel des Gutachtens ist es zum einen, Modelle zur Auflösung der statusabhängigen Teilmasse zu entwickeln, zum anderen, die Bedarfsbemessung durch systematischen Vergleich aller Haushalte zu überprüfen und darzulegen, welche Bestimmungsgrößen für die künftige Aufteilung der Schlüsselzuweisungen maßgeblich sein müssen.

Nach Überprüfung verschiedener Varianten zur Auflösung der Teilmassen empfiehlt das NIW die Umsetzung eines Zwei-Ebenen-Modells: Schlüsselzuweisungen sollen danach künftig für Gemeindeaufgaben und für Kreisaufgaben vergeben werden. Die kreisfreien Städte, die beide Aufgaben erfüllen, erhalten danach Zuweisungen aus beiden Teilmassen.

Diese strikt aufgabenbezogene Aufteilung der Schlüsselmasse ermöglicht ein Finanzausgleichssystem, das alle Kommunen gleichermaßen an sich verändernden Verhältnissen teilhaben lässt. Damit wird eine Schwachstelle des bisherigen Ausgleichssystems beseitigt und den Vorgaben des Staatsgerichtshofs Rechnung getragen.

Die Aufteilung der Gesamtmasse auf eine Teilmasse für Gemeindeaufgaben und eine Teilmasse für Kreisaufgaben ist nach dem Verhältnis der nicht durch zweckgebundene Einnahmen gedeckten Ausgaben (Zuschussbedarfe) für die betreffenden Aufgaben des eigenen Wirkungskreises erfolgt, und zwar bezogen auf die Verwaltungshaushalte im Durchschnitt der Jahre 1994 bis 1996. Die Teilmasse für Gemeindeaufgaben wird um die sich für 1998 ergebende Masse der Zuweisungen zum Ausgleich von Steuerausfällen auf Grund der Neuordnung des Familienleistungsausgleichs im Jahr 1998, die Teilmasse für Kreisaufgaben um die (kassenmäßigen) Zuweisungseinnahmen der Kommunen im Jahr 1997 aus dem Aufkommen der Grunderwerbsteuer erhöht. Das Aufteilungsverhältnis beträgt danach für das Jahr 1999 49,8 v. H. und für das Jahr 2000 48,25 v. H. für Gemeindeaufgaben und für das Jahr 1999 50,2 v. H. und für das Jahr 2000 51,75 v. H. für Kreisaufgaben; dabei ist auch die Überführung des besonderen Finanzausgleichs der Kosten der Heimerziehung und Familienpflege und der Finanzhilfen für Personalausgaben berücksichtigt worden. Die Abweichung ergibt sich daraus, dass die Finanzhilfen für Personalausgaben der Kindertagesstätten erst ab 1. August 1999 im Finanzausgleichssystem berücksichtigt werden.

Die Kriterien der horizontalen Verteilung sind vom NIW auf der Basis einer multiplen Regressionsanalyse - bezogen auf die Zuschussbedarfe der Verwaltungshaushalte in den Einzelplänen 0 bis 8 - erarbeitet worden. Als Datengrundlagen wurden wiederum die Rechnungsergebnisse der kommunalen Haushalte in den Jahren 1994, 1995 und 1996 verwendet. Die erklärenden Größen - etwa die Einwohnerzahl, die Zahl der Schüler, die Straßenlänge je Einwohner, die Fläche oder andere Faktoren der Siedlungsstruktur - entstammen ebenfalls der amtlichen Statistik und wurden mit Blick auf die kommunalen Aufgaben und deren Kosten ausgewählt.

Das methodische Vorgehen des NIW bei der Bedarfsermittlung, die vergleichende Untersuchung der Gesamtzuschussbedarfe und die rechnerische Überprüfung der möglichen Zusammenhänge potentieller Einflussfaktoren entspricht der Vorgabe des Staatsgerichtshofs, dass die Bedarfsermittlung aufgabenorientiert erfolgen muss.

Die Berechnungen des NIW für die Gemeindeebene haben außer einem einwohnergrößenbedingten Anstieg der Mehrausgaben - der sich vor allem aus der Wahrnehmung zentralörtlicher Funktionen erklären lässt - keine weiteren Einflussgrößen feststellen können, die sich auf die Höhe des Finanzbedarfs insgesamt auswirken würden. Das NIW empfiehlt deshalb zur Bildung der Bedarfsmesszahl die Anwendung eines mit der Einwohnerzahl ansteigenden Gemeindegrößenansatzes. Da kreisangehörige Gemeinden und kreisfreie Städte künftig Zuweisungen für Gemeindeaufgaben aus einer Teilmasse erhalten sollen, sind ihre Bedarfe unmittelbar miteinander verglichen worden. Daher muss die Spreizung der Staffel auch entsprechend größer sein als in der Vergangenheit.

Für die Kreisebene haben die Berechnungen des NIW ergeben, dass die maßgebliche Größe für Höhe und Verteilung der Gesamtzuschussbedarfe die Einwohnerzahl ist. Mit Ausnahme der Kosten der Sozialhilfe haben andere mögliche Bestimmungsgrößen (z. B. Straßenlänge, Kinderzahl, Schülerzahl) nur einen vernachlässigbaren Einfluss. Der Forderung des Staatsgerichtshofs, dass die gestiegenen Kosten der Sozialhilfe zu berücksichtigen sind, wird bei der Verteilung der Zuweisungen für Kreisaufgaben Rechnung getragen.

Die rechnerische Überprüfung möglicher Flächenfaktoren hat gezeigt, dass diese keinen ausgleichsrelevanten Einfluss auf die Gesamtzuschussbedarfe haben. Das Urteil des Staatsgerichtshofs vom 25. November 1997 gebietet nicht, flächenbezogenen Aufwand gesondert abzugelten, wenn dieser in keinem Zusammenhang mit dem Gesamtzuschussbedarf steht. Dies wäre auch mit dem Gebot eines aufgabengerechten Finanzausgleichs nicht vereinbar.

Es ist im Übrigen nicht auszuschließen, dass die Berücksichtigung der Belastungen durch die Sozialhilfe ebenso möglichen Veränderungen angepasst werden muss wie deren Gewichtung innerhalb des Ausgleichssystems. Zu einem strikt aufgabengerechten Finanzausgleich gehört deshalb, dass die Bestimmungen über die Aufteilung der Schlüsselzuweisungen regelmäßig überprüft werden.

5. Abschaffung der Einheitsumlage

Die verbesserte Ausgleichswirkung der Schlüsselzuweisungen (s.a. § 4 Abs. 4) ermöglicht es, die Einheitsumlage abzuschaffen und die Belastungen des Landes Niedersachsen durch die Wiederherstellung der Deutschen Einheit bei der Bemessung der Finanzausgleichsmasse zu berücksichtigen. Der Staatsgerichtshof hat durch das Urteil vom 25. November 1997 die gegen die Erhebung der Einheitsumlage gerichteten Verfassungsbeschwerden zurückgewiesen und festgestellt, es liege im Ermessen des Gesetzgebers, diese Form des Finanzausgleichs zu wählen, um sichtbar zu machen, dass es sich bei den Kosten der Deutschen Einheit, die auf Landesebene entstehen, um eine Gemeinschaftsleistung von Land und Kommunen handelt.

6. Einführung einer Finanzausgleichsumlage

Als neues Element wird in den kommunalen Finanzausgleich eine Finanzausgleichsumlage eingeführt. Die Umlage wird nur von den Kommunen erhoben, die so steuerstark sind, dass sie keine Schlüsselzuweisungen für Gemeindeaufgaben erhalten. Das Aufkommen wird zur Aufstockung der ausgleichswirksamen Schlüsselzuweisungen für Gemeindeaufgaben verwendet.

7. Überführungen von Zuweisungen außerhalb des Steuerverbundes in die Verbundmasse

Die Zuweisungen von 33 v. H. der Einnahmen aus der Grunderwerbsteuer werden in die Schlüsselzuweisungen für Kreisaufgaben einbezogen.

Die bisherigen Leistungen des Landes aus dem besonderen Finanzausgleich der Kosten der Heimerziehung und Familienpflege sowie die Finanzhilfen für Personalausgaben der Kindertagesstätten werden bei der Bestimmung der Finanzausgleichsmasse berücksichtigt.

Die Ausgleichsmasse wird entsprechend erhöht.

II. Haushaltmäßige Auswirkungen (§ 10 Abs. 1 der Niedersächsischen Landeshaushaltsordnung)

Das Gesetz hat keine unmittelbaren haushaltmäßigen Auswirkungen.

III. Auswirkungen von frauenpolitischer Bedeutung

Auswirkungen von frauenpolitischer Bedeutung ergeben sich nicht.

IV. Auswirkungen auf die Umwelt

Auswirkungen auf die Umwelt ergeben sich nicht.

V. Gesetzesfolgenabschätzung

Eine Gesetzesfolgenabschätzung kann entfallen, da es sich bei der Änderung des Niedersächsischen Gesetzes über den Finanzausgleich um ein Gesetz für die Kommunen handelt, das dem (Landes-)Haushaltsgesetz vergleichbar ist. Auf Nummer 2 Buchst. d des Anhangs zur Bek. d. StK vom 15. April 1998 - Verwaltungsreform; Vorläufige Grundsätze für die Durchführung von Gesetzesfolgenabschätzungen (Nds. MBl. S. 759, 766) - wird verwiesen.

VI. Anhörung

Der Niedersächsische Städte- und Gemeindebund, der Niedersächsische Städtetag und der Niedersächsische Landkreistag haben am 15. Dezember 1998 eine gemeinsame Stellungnahme als Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände abgegeben und darüber hinaus gesondert zu einzelnen Punkten des Gesetzentwurfs Stellung genommen. Die Stellungnahmen gehen über den vorgesehenen Regelungsumfang des Gesetzentwurfs hinaus. Neben grundsätzlichen Ausführungen zur Lage der kommunalen Finanzen wird in den Stellungnahmen auch auf Regelungen eingegangen, die Gegenstand des zurzeit in der Anhörungsphase befindlichen Entwurfs eines Niedersächsischen Finanzverteilungsgesetzes sind. Darüber hinaus enthalten die Stellungnahmen weitere Anregungen und Vorschläge, die im Rahmen der Einzelbegründungen zu erörtern sind.

B. Besonderer Teil

Zu Artikel 1 Nr. 1 (§ 1):

Die durch Artikel 106 Abs. 7 des Grundgesetzes gebotene landesgesetzliche Bestimmung des Anteils der Gemeinden und Landkreise am Aufkommen der Gemeinschaftsteuern und der Landessteuern (Steuerverbundeinnahmen) soll künftig nicht mehr im Finanzausgleichsgesetz, sondern in einem besonderen Gesetz jährlich geregelt werden. Hierdurch soll eine zeitnahe Stabilisierung der Verteilungssymmetrie zwischen Land und Kommunen gewährleistet werden.

Absatz 1 Satz 3 regelt die Erhöhung der Steuerverbundmasse um 33 v. H. der Einnahmen aus der Grunderwerbsteuer, weil die bisherige Beteiligung der Landkreise und kreisfreien Städte an dieser Steuer außerhalb des Steuerverbundes künftig entfallen soll.

Die übrigen Änderungen sind redaktioneller Art.

Zum Ergebnis der Anhörung:

Die Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände fordert, die Beteiligung der Kommunen am Steueraufkommen des Landes auch in Zukunft durch einen Vomhundertsatz in diesem Gesetz zu bestimmen, diesen jedoch regelmäßig zu überprüfen und mit einer Darlegungslast des Landes zu verbinden.

Die zeitlich unbefristete Regelung einer Steuerverbundquote ist mit dem verfassungsgerichtlichen Gebot der Verteilungssymmetrie zwischen Land und Kommunen nicht vereinbar. Da die Beteiligung der Kommunen am Steueraufkommen der Länder in jedem Haushaltsgesetzgebungsverfahren überprüft werden muss, ist es sachgerecht, die gegebenenfalls erforderlichen Anpassungen auch in diesem Zusammenhang zu regeln. Das als Dauerregelung angelegte Niedersächsische Gesetz über den Finanzausgleich soll von Regelungen frei gehalten werden, deren zeitlich begrenzte Geltung absehbar ist.

Zu Artikel 1 Nr. 2 (§ 2):

Von der Ausgleichsmasse soll auch in Zukunft ein Vorabbetrag für Bedarfszuweisungen bereit gestellt werden. Die in Satz 1 Nr. 1 genannte Quote soll verdeutlichen, dass versucht werden soll, die für Bedarfszuweisungen zur Verfügung gestellten Mittel mittel- bis langfristig abzusenken.

Der Anspruch der Kommunen auf pauschalierte Erstattung der Kosten der Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises gemäß Artikel 57 Abs. 4 der Niedersächsischen Verfassung lässt es nicht mehr zu, diese in einem Vomhundertsatz zu bestimmen, sondern erfordert die Bezifferung auf der Grundlage der durchgeführten Kostenuntersuchung für jedes Haushaltsjahr.

Zum Ergebnis der Anhörung:

Die Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände lehnt die vorgesehene Regelung zur Abgeltung der Zuweisungen für Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises durch einen Vorabbetrag aus der Ausgleichsmasse ab und bittet, die Kostenerstattung durch ein selbstständiges Gesetz über die Deckung der Kosten der Auftragsverwaltung zu regeln.

Der Niedersächsische Staatsgerichtshof hat bereits mit Beschluss vom 15. August 1995 dem Landesgesetzgeber die Möglichkeit eröffnet, die Erstattung der den Kommunen für die Erfüllung von Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises entstehenden Kosten durch ein eigenständiges Gesetz oder innerhalb des Finanzausgleichsgesetzes zu regeln. Auf die Höhe der Leistungen des Landes gegenüber den Kommunen hat die Form der gesetzlichen Regelung keinen Einfluss, da der innerhalb der verfassungsgerichtlich vorgegebenen Verteilungssymmetrie zu bestimmende Finanzbedarf der Kommunen auch die zur Erfüllung der Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises erforderlichen pauschalierten Kosten zu berücksichtigen hat.

Zu Artikel 1 Nr. 3:

Die Änderung der Überschrift des Zweiten Abschnitts des Ersten Teils verdeutlicht, dass es neben den Schlüsselzuweisungen für Gemeinde- und Kreisaufgaben keine Nebenansätze geben soll. Daher wäre es nicht sachgerecht, die Bezeichnung Hauptansatz beizubehalten.

Zu Artikel 1 Nr. 4 (§ 3):

Das Aufteilungsverhältnis der Schlüsselmasse für die Gemeindeaufgaben in Höhe von 48,25 v.H. und für die Kreisaufgaben in Höhe von 51,75 v. H. wurde nach dem Verhältnis der nicht durch zweckgebundene Einnahmen gedeckten Ausgaben (Zuschussbedarfe) für die betreffenden Aufgaben des eigenen Wirkungskreises der Ein-

zelpläne 0 bis 8 der Verwaltungshaushalte im Durchschnitt der Jahre 1994 bis 1996 unter Einbeziehung der Zuweisungen zum Ausgleich von Steuerausfällen auf Grund der Neuordnung des Familienleistungsausgleichs und der Zuweisungen an Landkreise und kreisfreie Städte aus dem Grunderwerbsteueraufkommen ermittelt. Dabei ist auch die Überführung des bisherigen besonderen Finanzausgleichs der Kosten der Heimerziehung und der Familienpflege und der Finanzhilfe für Personalausgaben der Kindertagesstätten berücksichtigt worden.

Zum Ergebnis der Anhörung:

Gegen die vorgesehene Aufteilung der Schlüsselmasse für Gemeinde- und Kreisaufgaben hat die Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände grundsätzliche Bedenken. Diese richten sich im Wesentlichen gegen das methodische Vorgehen des Niedersächsischen Instituts für Wirtschaftsforschung. Das Niedersächsische Institut für Wirtschaftsforschung hat sich in seinem Gutachten mit den vorgetragenen Argumenten auseinandergesetzt. Hierauf wird verwiesen. Unter Berücksichtigung der bisherigen Leistungen des Landes aus dem besonderen Finanzausgleich der Kosten der Heimerziehung und Familienpflege sowie der Finanzhilfen für Personalkosten der Kindertagesstätten beträgt das Aufteilungsverhältnis der Schlüsselmasse nunmehr 48,25 v. H. für Gemeindeaufgaben und 51,75 v. H. für Kreisaufgaben.

Zu Artikel 1 Nr. 5 (§ 4):

Die Höhe der jeweiligen Schlüsselzuweisungen für Gemeinde- und Kreisaufgaben werden durch die Gegenüberstellung der Bedarfsmesszahl und der Steuerkraft- oder Umlagekraftmesszahl ermittelt. Diese Differenz wird bisher zu 50 v. H. durch Schlüsselzuweisungen aufgefüllt. Um die Ausgleichswirkung der Schlüsselzuweisungen zu verbessern, wird die Ausgleichsintensität nun auf 80 v. H. angehoben. Die Regelung der Einbeziehung der Einnahmen aus der Finanzausgleichsumlage in die Schlüsselmasse für Gemeindeaufgaben folgt aus § 20 Abs. 2. Aufgrund der erhöhten Ausgleichsintensität hat die Sockelgarantie künftig keine Bedeutung mehr. Die Vorschrift wird deshalb gestrichen.

Die Verwendung des Begriffs „Bedarfsmesszahl“ verdeutlicht stärker als der bisher verwandte Begriff „Ausgangsmesszahl“, dass es sich hier um die Berechnungsgrundlagen für die Ermittlung des Finanzbedarfs handelt.

Zum Ergebnis der Anhörung:

Die Verbesserung der Ausgleichsintensität wird von der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände begrüßt. Die Anregung zum Wegfall der Sockelgarantie ist in den Gesetzentwurf übernommen worden.

Zu Artikel 1 Nr. 6:

Die Änderung der Überschrift des Zweiten Unterabschnitts des Ersten Teils verdeutlicht den Übergang von der Status- zur Aufgabenorientierung bei der Mittelverteilung.

Zu Artikel 1 Nr. 7 (§ 5):

In die vom NIW angestellte Untersuchung der gemeindlichen Finanzbedarfe sind Indikatoren für die Gemeindegrößenklasse, die Siedlungsstruktur, die Altersstruktur der Bevölkerung und die Bevölkerungsentwicklung sowie für Zentralität und Wirtschaftskraft eingegangen. Im Ergebnis der auf dieser Basis angestellten Rechnungen hat sich herausgestellt, dass die gemeindlichen Zuschussbedarfe vor allem mit der Einwohnerzahl korrelieren: Je höher die Einwohnerzahl, desto größer ist auch der Zuschussbedarf je Einwohner in den Gemeindehaushalten. Ursächlich dafür sind insbesondere die zentralitätsbedingten und zentralitätsverursachten Aufgaben und

Ausgaben im kulturellen Bereich sowie in der sozialen Sicherung (z.B. Kindergartenkosten). Diese Zuschussbedarfe sollen wie bisher im Finanzausgleich - über eine Gemeindegrößenansatzstaffel - berücksichtigt werden.

Die Spreizung des Gemeindegrößenansatzes beträgt bislang bei kreisangehörigen Gemeinden und kreisfreien Städten jeweils 100 bis 133 v. H. Da sowohl kreisangehörige Gemeinden als auch kreisfreie Städte Schlüsselzuweisungen für Gemeindeaufgaben aus einer Teilmasse erhalten, muss die Gemeindegrößenansatzstaffel nun stärker gespreizt werden als in der Vergangenheit. Sie trägt den ballungsbedingten Kosten und vor allem der Übernahme zentralörtlicher Leistungen durch mittlere und größere Städte angemessen Rechnung.

Zum Ergebnis der Anhörung:

Der Niedersächsische Städtetag hat sich eine abschließende Stellungnahme vorbehalten. Der Niedersächsische Städte- und Gemeindebund und der Niedersächsische Landkreistag haben grundsätzliche Bedenken gegen die vom Niedersächsischen Institut für Wirtschaftsforschung angewandte Methode. Sie meinen, die vorgesehenen Gemeindegrößenansätze seien nicht schlüssig nachgewiesen.

Die geltend gemachten Bedenken sind bereits während der Konzeptionsphase des Gutachtens auf Arbeitsebene mit den kommunalen Spitzenverbänden erörtert worden. Das Niedersächsische Institut für Wirtschaftsforschung hat sich in seinem Gutachten mit den vorgetragenen Argumenten eingehend auseinandergesetzt und diese überzeugend widerlegt. Auf die Wiedergabe der Kontroverse kann hier verzichtet werden, da das Gutachten des Niedersächsischen Instituts für Wirtschaftsforschung dem Niedersächsischen Landtag als Material zu den Ausschussberatungen zur Verfügung stehen wird.

Zu Artikel 1 Nr. 8 (§ 6):

Es handelt sich um die sprachliche Anpassung des Wortlauts an § 4 NFAG.

Zu Artikel 1 Nr. 9:

Auf die Begründung zu Artikel 1 Nr. 6 wird verwiesen.

Zu Artikel 1 Nr. 10 (§ 7):

Die zum Finanzbedarf für Kreisaufgaben durchgeführten Berechnungen des NIW haben ergeben, dass es keinen Zusammenhang zwischen dem Zuschussbedarf je Einwohnerin oder Einwohner und der Höhe der Einwohnerzahl eines Landkreises bzw. einer kreisfreien Stadt gibt. Die bisherige Erhöhung des Größenansatzes bei Landkreisen mit weniger als 50 000 Einwohnerinnen und Einwohnern kann daher nicht mehr fortgeführt werden.

Bei den Schlüsselzuweisungen für Kreisaufgaben sind nach den Vorgaben des Staatsgerichtshofs die Kosten der Sozialhilfe in besonderer Weise zu berücksichtigen. Die unterschiedliche Belastung der einzelnen kreisfreien Städte und Landkreise wird durch ihre „normalen“ Einwohnerzahlen nicht zutreffend erklärt.

Denkbar wäre die Bildung einer Sonderform von Schlüsselzuweisungen mit Abspaltung einer eigenen Teilmasse. Bei einer finanzkraftabhängigen Verteilung der Schlüsselzuweisungen, wie sie auch vom Staatsgerichtshof gefordert wird, müssten dann aber auch zwingend die Umlagekraftmesszahlen aufgespalten werden. Durch eine solche Aufspaltung würden ungewollte Ausgleichseffekte eintreten. Diese werden vermieden, indem die finanzielle Belastung der Kommunen durch die Sozialhilfe umgerechnet wird in Erhöhungen der Einwohnerzahl. Dadurch kann eine finanzkraftabhängige Berücksichtigung der Sozialhilfelasten im Ergebnis gesichert werden. Die Summe der Erhöhungen der Zahl der Einwohner wird dabei bestimmt

durch die Relation der Aufgabenbelastung.

In die Masse der Schlüsselzuweisungen für Kreisaufgaben werden die Mittel des besonderen Finanzausgleichs der Kosten der Heimerziehung und Familienpflege und der Finanzhilfen für Personalausgaben der Kindertagesstätten überführt. Das Aufteilungsverhältnis des Bedarfsansatzes ist so bestimmt worden, dass sich die Überführung der zuvor genannten Mittel nicht auf die anteilige Berücksichtigung der Sozialhilfelasten auswirkt. Hieraus ergibt sich ein Aufteilungsverhältnis von 31,45 v. H. zu 68,55 v. H. für die Sozialhilfe einerseits und für alle übrigen Aufgabenbereiche andererseits.

Dargestellt auf der Grundlage der Einwohnerzahlen zum Stand 30.6.1998 folgt daraus, dass die Gesamt-Einwohnerzahl der Kommunen in Höhe von 7 851 907, die als Belastungsmaßstab für die übrigen Aufgabenbereiche verwendet wird, um 3 602 370 Einwohnerwerte für die Sozialhilfebelastung ($7\,851\,907 : 68,55 \times 31,45$) auf insgesamt 11 454 277 Einwohnerwerte erhöht werden muss, damit die Gewichtsverteilung von 68,55 v. H. zu 31,45 v. H. erreicht wird.

Die Regelung im Absatz 2 bestimmt, welcher Indikator bei den einzelnen kreisfreien Städten und Landkreisen als Maßstab für diese Einwohnererhöhungen vorzusehen ist.

Nach eingehender Prüfung hat sich die Zahl der Sozialhilfeempfänger (hier speziell die Empfänger laufender Leistungen der Hilfe zum Lebensunterhalt - HLU) wegen einer erfahrungsgemäß hohen - nicht vom NLS zu vertretenden - statistischen Fehlerquote als nicht geeignete Bedarfsgröße erwiesen. Die tatsächliche finanzielle Belastung wird vielmehr am genauesten dargestellt durch den sich im Abschnitt 41 (Leistungen nach dem BSHG) der Kommunalhaushalte ergebenden Zuschussbedarf (Ausgaben abzüglich Einnahmen) bei zusätzlicher Gegenrechnung der Zuweisungen nach der Sozialhilfeausgleichsverordnung - AG BSHG (= „BSHG-Nettoausgaben“).

Der Abschnitt 41 ist haushaltssystematisch eindeutig abgegrenzt. Auch die Heranziehung kreisangehöriger Gemeinden und Samtgemeinden durch die Landkreise wirkt sich nicht vergleichsstörend aus, weil neben ihren eigenen Leistungen auch die Erstattungen an die Gemeinden bei Zusammenfassung der Ausgaben berücksichtigt werden. Maßgeblich sind die Rechnungsabschlüsse der letzten beiden vorvergangenen Haushaltsjahre (Durchschnitt).

Um die Aufgabenbelastung in Form der BSHG-Nettoausgaben für die einzelnen Landkreise und kreisfreien Städte in Erhöhungen ihrer Einwohnerzahlen umrechnen zu können, wird zunächst ein landeseinheitlicher Divisor ermittelt:

(Landes-) Summe der BSHG-Nettoausgaben
Summe der Einwohnererhöhungen

Berechnung auf der Grundlage der BSHG-Nettoausgaben im Durchschnitt 1995/1996:

$$\frac{2\,293\,458\,169\text{ DM}}{3\,602\,370\text{ Ew}} = 636,6526\text{ DM/Ew}$$

Durch diesen landeseinheitlichen Wert wird der Betrag der BSHG-Nettoausgaben jeder kreisfreien Stadt und jedes Landkreises geteilt.

Beispiel eines Landkreises:

BSHG-Nettoausgaben 1995/1996 = 43 862 580 DM
geteilt durch 636,6526 DM/Ew
ergibt eine Einwohnererhöhung von 68 896.

Zusammen mit der Einwohnerzahl (am 30. Juni 1998) in Höhe von 166 689 erreicht der Bedarfsansatz den Wert von 235 585.

Zum Ergebnis der Anhörung:

Die Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände teilt die Auffassung, dass die Belastungen durch die Sozialhilfe gesondert berücksichtigt werden sollen. Sie meint allerdings, dass Verteilungsindikatoren die Zahl der Sozialhilfeempfänger oder die Zahl der gemeldeten Arbeitslosen sein sollten. In diesem Zusammenhang müssten auch Personen hinzugerechnet werden, die keine Sozialhilfe mehr erhalten, weil sie in Maßnahmen beschäftigt sind, die die örtlichen Sozialhilfeträger oder deren kreisangehörige Gemeinden finanzieren oder mitfinanzieren. Für den Fall, dass wegen der zur Verfügung stehenden Zeit keine brauchbare statistische Grundlage mehr zur Verfügung gestellt werden kann, bittet die Arbeitsgemeinschaft um zeitliche Befristung bis längstens zum Jahr 2000.

Der Niedersächsische Landkreistag ist der Auffassung, dass auch die Belastungen durch Schulen und verkehrliche Infrastruktur innerhalb des Bedarfsansatzes für Kreisaufgaben besonders zu berücksichtigen seien. Er ist der Auffassung, dass der Niedersächsische Staatsgerichtshof mit seinem Urteil vom 25. November 1997 ein flächenbezogenes Verteilungskriterien zwingend vorgegeben habe.

Die grundsätzlichen Bedenken gegen einen durch das Ausgabeverhalten beeinflussbaren Verteilungsschlüssel werden auch von der Landesregierung geteilt. Bis zur Erarbeitung eines dauerhaften, statistisch gesicherten Verteilung ist jedoch die vorgeschlagene Regelung einer Verteilung nach der Zahl der Empfänger von Hilfe zum Lebensunterhalt oder der Arbeitslosenzahlen vorzuziehen, weil die örtlichen Belastungen neben den Fallzahlen auch von anderen nicht von den Sozialhilfeträgern beeinflussbaren Faktoren bestimmt werden. Es wird angestrebt, einen dauerhaften Verteilungsschlüssel zu entwickeln, der neben den Fallzahlen auch das Ausgabeverhalten bestimmende aber nicht beeinflussbare Faktoren berücksichtigt. Es ist zurzeit jedoch nicht absehbar, bis zu welchem Zeitpunkt diese Dauerregelung entwickelt werden kann.

Die vom Niedersächsischen Landkreistag geforderte besondere Berücksichtigung der Kosten der Schulen und der verkehrlichen Infrastruktur ist nicht sachgerecht. Durch das Gutachten des Niedersächsischen Instituts für Wirtschaftsforschung wird nachgewiesen, dass eine solche Berücksichtigung mit dem durch das Urteil des Niedersächsischen Staatsgerichtshofs vom 25. November 1997 grundsätzlich vorgegebenen aufgabengerechten Finanzausgleich nicht vereinbar wäre.

Es ist auch nicht zutreffend, dass der Niedersächsische Staatsgerichtshof in seinem Urteil zwingend ein flächenbezogenes Verteilungskriterium vorgegeben hat. Die Feststellung des Staatsgerichtshofs, dass jedenfalls bei den Landkreisen die Zahl der Einwohner nicht notwendig im Verhältnis zur Fläche des Landkreises steht, bezieht sich auf das bisherige System der statusbezogenen Verteilung der Schlüsselzuweisungen zwischen kreisfreien Städten einerseits und Landkreisen und kreisangehörigen Gemeinden andererseits. Die maßgebliche Vorgabe des Staatsgerichtshofs für die gesetzliche Neuregelung ist das Gebot eines aufgabengerechten Finanzausgleichs. Diese soll auf der Grundlage des vom Niedersächsischen Institut für Wirtschaftsforschung erstatteten finanzwissenschaftlichen Gutachtens erfolgen. Innerhalb dieses Gutachtauftrags sind alle denkbaren Bestimmungsfaktoren für die Verteilung der Zuweisungen für Gemeinde- und Kreisaufgaben untersucht worden. Da sich

nunmehr herausgestellt hat, dass neben der Einwohnerzahl bei den Zuweisungen für Kreisaufgaben lediglich die Belastungen durch die Sozialhilfe besonders berücksichtigt werden müssen, wäre es nicht aufgabengerecht, sondern willkürlich, einen flächenbezogenen Verteilungsmaßstab vorzusehen.

Zu Artikel 1 Nr. 11 (§ 8):

Da die kreisfreien Städte künftig für ihre Kreisaufgaben nach den gleichen Kriterien Schlüsselzuweisungen erhalten sollen wie die Landkreise, ist für die kreisfreien Städte auch die Berechnung einer fiktiven Umlagekraftmesszahl erforderlich.

Zu Artikel 1 Nr. 12:

Da die kreisfreien Städte künftig an den aufgabenorientierten Zuweisungen für Gemeinde- und Kreisaufgaben beteiligt werden sollen, ist die Bestimmung über statutorientierte Schlüsselzuweisungen an kreisfreie Städte aufzuheben.

Zu Artikel 1 Nr. 13 (§ 10):

Die Überführung der Finanzmittel für Zuweisungen zum Ausgleich von Steuerausfällen aufgrund der Neuordnung des Familienleistungsausgleichs in die Masse der Schlüsselzuweisungen für Gemeindeaufgaben (vgl. Begründung zu Artikel 1 Nr. 17) macht die bisherige Regelung entbehrlich.

Die Gemeinden erhalten nach Artikel 11 des Gesetzes zur Fortsetzung der Unternehmenssteuerreform vom 29. Oktober 1997 (BGBl. I S. 2590) seit dem 1. Januar 1998 einen Anteil an der Umsatzsteuer. Durch die Einbeziehung dieses Gemeindeanteils in das System der Ermittlung der Messbeträge wird die Gleichbehandlung der originären Steuereinnahmen bei der Berechnung der Steuerkraft sichergestellt.

Die Einnahmen des Landes aus der Spielbankabgabe gehören zu den Steuerverbundeinnahmen. Da der Anteil der Gemeinden an der Spielbankabgabe diesen wegen der Steuerbefreiung der Spielbanken von der Gewerbesteuer zufließt, ist es aus Gründen der Gleichbehandlung sachgerecht, diesen ebenso bei der Berechnung der Steuerkraft zu berücksichtigen.

Zum Ergebnis der Anhörung:

Der Niedersächsische Landkreistag meint, es sei unverständlich, die Anteile der Spielbankgemeinden an der Spielbankabgabe in die Steuerkraftberechnung einzubeziehen, die Einnahmen aus den Konzessionsabgaben jedoch nicht.

Voraussetzung für eine sachgerechte Berücksichtigung des Aufkommens aus Konzessionsabgaben im kommunalen Finanzausgleich wäre die Vergleichbarkeit der jeweiligen örtlichen Aufkommen. Anders als bei den Realsteuern, deren Aufkommen durch bundesgesetzlich ermittelte Besteuerungsgrundlagen und das gemeindliche Hebesatzrecht gebildet werden, gibt es derzeit keine Maßstäbe für einen sachgerechten interkommunalen Vergleich. Zu diesem Ergebnis kommt auch der Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen in seinem Urteil vom 9. Juli 1998 (VerfGH 16/96 und 7/97). Die Berücksichtigung des Aufkommens aus den Konzessionsabgaben ist daher zurzeit objektiv nicht möglich. Es kann deshalb dahingestellt bleiben, ob weitere Gründe gegen die Einbeziehung der Konzessionsabgaben in die Ermittlung der Steuerkraft sprechen.

Zu Artikel 1 Nr. 14 (§ 12)

1. Nach der Regelung in § 12 zur Berechnung der Steuerkraftzahlen werden die der Berechnung zugrunde liegenden Hebesätze nicht in ihrer tatsächlichen Höhe einbezogen. Sonst würde jede Hebesatzerhöhung automatisch die Finanzausgleichsleistungen kürzen und der Anreiz, die eigenen Steuerquellen auszuerschöpfen, gemindert. Die Hebesätze werden deshalb nur bis zur Höhe gesetzlich festgelegter Nivellierungssätze berücksichtigt. Diese orientieren sich an den gewogenen durchschnittlichen Hebesätzen. Die Nivellierungssätze sollen wie bisher auf 90 v. H. festgelegt werden.

Die Regelung in § 12 in der bisher geltenden Fassung unterscheidet bei der Ermittlung der Steuerkraftzahlen bisher zwischen kreisangehörigen Gemeinden und kreisfreien Städten. Diese Abgrenzung ist überholt, weil die kreisfreien Städte auch Schlüsselzuweisungen aus der Teilmasse der Gemeinden erhalten. Systematisch wäre jetzt die Zugrundelegung nur eines gewogenen Durchschnittshebesatzes für jede betroffene Steuerart für alle Gemeinden (also unter Einbeziehung der kreisfreien Städte). Dies würde aber für die Gruppe der kreisangehörigen Gemeinden zu einem unverhältnismäßig hohen gewogenen Durchschnittshebesatz und für die Gruppe der kreisfreien Städte zu einem unverhältnismäßig niedrigen gewogenen Durchschnittshebesatz führen. Der bisherigen Systematik am nächsten kommt je ein gewogener Durchschnittshebesatz für alle betroffenen Steuerarten für Gemeinden mit weniger als 100 000 Einwohnerinnen und Einwohnern und ein solcher für Gemeinden mit 100 000 und mehr Einwohnerinnen und Einwohnern (hierzu zählen die kreisfreien Städte mit Ausnahme von Wilhelmshaven, Delmenhorst und Emden sowie die Städte Göttingen und Hildesheim). Deshalb werden jetzt diese beiden Größenklassen für die Ermittlung der gewogenen Durchschnittshebesätze eingeführt. Diese Differenzierung beruht auch auf der Einschätzung, dass die großen Städte ihre Realsteuerhebesätze wegen der günstigeren Standortbedingungen deutlich stärker anspannen können als kleinere Städte und Gemeinden.

Für die Gemeinden mit unter 100 000 Einwohnerinnen und Einwohnern würde die Bildung nur eines gewogenen Durchschnittshebesatzes aller Gemeinden (einschließlich der kreisfreien Städte) dazu führen, dass bei der Grundsteuer B 300 (von 427) Gemeinden und bei der Gewerbesteuer 269 (von 427) Gemeinden mehr Steuerkraft angerechnet erhielten, als ihnen im Bezugsjahr 1996 zur Verfügung stand.

2. Der einigungsbedingt erhöhte Anteil des Vervielfältigers für die Gewerbesteuerumlage ergibt sich aus der Summe des Unterschieds des Landesvervielfältigers der alten Bundesländer gemäß § 6 Abs. 3 des Gemeindefinanzreformgesetzes zu dem Vervielfältiger der neuen Bundesländer und der Erhöhungszahl gemäß der jährlichen Verordnung zur Festsetzung der Erhöhungszahl für die Gewerbesteuerumlage nach § 6 Abs. 5 des Gemeindefinanzreformgesetzes.
3. Die bisherige Regelung zu § 12 Abs. 1 Nr. 4 entfällt ersatzlos, weil die Zuweisungen zum Ausgleich von Steuerausfällen auf Grund der Neuordnung des Familienleistungsausgleichs in die Schlüsselmasse (Teilmasse für Gemeindeaufgaben) überführt werden.
4. Die Gemeinden werden nach Artikel 11 des Gesetzes zur Fortsetzung der Unternehmenssteuerreform seit dem 1. Januar 1998 mit einem Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer beteiligt. Um eine Gleichbehandlung der verschiedenen Steuerquellen zu erreichen, wird der Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer in die Berechnungsgrundlagen für die Steuerkraft aufgenommen.

5. Ebenfalls neu aufgenommen wird der Anteil der Spielbankgemeinden an der Spielbankabgabe. Die Spielbanken sind weitestgehend von Steuerabgaben, insbesondere auch von der Gewerbesteuer, befreit, so dass den Spielbankgemeinden insoweit Einnahmeausfälle entstehen. Diese Einnahmeausfälle sollen durch den Anteil der Spielbankgemeinden an der Spielbankabgabe ausgeglichen werden. Deshalb ist es aus Gründen der Gleichbehandlung folgerichtig, auch diesen Anteil wie die Gewerbesteuer in die Steuerkraftberechnung mit einzubeziehen.

Zum Ergebnis der Anhörung:

Der Niedersächsische Städte- und Gemeindebund und der Niedersächsische Landkreistag regen an, die doppelte Anrechnung des einigungsbedingten Anteils der Gewerbesteuerumlage zu beseitigen und die Steuerkraftzahlen für alle Gemeinden mit weniger als 100 000 Einwohnerinnen und Einwohnern nicht einheitlich zu ermitteln, sondern weiter zu differenzieren. Der Niedersächsische Städte- und Gemeindebund tritt dafür ein, für Gemeinden bis zu 20 000, bis zu 50 000 und bis zu 100 000 Einwohnerinnen und Einwohnern die Steuerkraftzahlen gesondert zu ermitteln.

Die doppelte Anrechnung des einigungsbedingten Anteils der Gewerbesteuerumlage soll beibehalten werden, da die Gemeinden auch nach Abschaffung der Einheitsumlage durch die einigungsbedingt erhöhte Gewerbesteuerumlage besonders belastet werden.

Die Differenzierung bei der Ermittlung der Steuerkraftzahlen bei Gemeinden mit weniger als 100 000 Einwohnerinnen und Einwohnern wäre nicht sachgerecht, da es keinen nachweisbaren, rechnerischen Zusammenhang zwischen der Einwohnerzahl einer Gemeinde und der Höhe der Realsteuerhebesätze gibt. Auch die Tatsache, dass mit steigender Einwohnerzahl der Gemeinden tendenziell höhere Realsteuerhebesätze festgesetzt werden, rechtfertigt nicht die Bildung weiterer Größenklassen. Hierdurch würden systematisch nicht zu rechtfertigende Umverteilungen der Schlüsselmasse zugunsten kleinerer Gemeinden unabhängig von ihrem tatsächlichen Steuererfolg erfolgen.

Zu Artikel 1 Nr. 15 (§ 13):

Die Vorschrift regelt die Verteilung der Zuweisungen für Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises an Gemeinden und Landkreise. Aufgrund der Vorgaben des Staatsgerichtshofs, wonach die Bestimmungen über die Deckung der Kosten der den Kommunen übertragenen staatlichen Aufgaben erkennbar und nachprüfbar sein müssen, ist eine Kostenuntersuchung durchgeführt worden, um die Zuweisungen für Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises in der verfassungsgerichtlich gebotenen Form pauschalierend bestimmen zu können.

An der Kostenuntersuchung haben sich mit Ausnahme von zwei kreisangehörigen Gemeinden alle niedersächsischen Kommunen beteiligt. Auf dieser Datenbasis konnten für alle Aufgaben gewogene Durchschnittsbeträge ermittelt werden, die der gesetzlichen Neuregelung zugrunde gelegt werden sollen. Hierbei ist das gebräuchliche Verfahren der „gestutzten Reihe“ angewendet worden, wodurch Verzerrungen der Durchschnittswerte durch „Ausreißer“ vermieden werden. Die Kostenuntersuchung ist auf der Grundlage des Haushaltsjahres 1996 durchgeführt worden. Bei der Bemessung der Personalkosten sind die für dieses Jahr vom Niedersächsischen Finanzministerium ermittelten Durchschnittssätze zugrunde gelegt worden.

Bei der Bildung der Summe der gewogenen Durchschnittsbeträge sind Aufgaben, die kostendeckend durch die Erhebung von Verwaltungsgebühren erfüllt werden können, ebenso wenig berücksichtigt worden, wie Aufgabenbereiche, die außerhalb des kommunalen Finanzausgleichs abgegolten werden. Für die einzelnen Gemeindearten und die Landkreise ergibt sich auf Grund des unterschiedlichen Aufgabenbe-

standes jeweils ein eigener Pro-Kopf-Betrag. Diese Beträge bilden die Grundlage für die jährlich aus der Ausgleichsmasse herauszuschneidenden Zuweisungen für Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises.

Entsprechend ihrem Aufgabenbestand wird die Stadt Göttingen bei den Zuweisungen für Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises weiterhin wie eine kreisfreie Stadt behandelt.

Bei der Auswertung der Kostenuntersuchung ist auch überprüft worden, ob die Flächengröße und die Bevölkerungsstaffel als Verteilungskriterien für Zuweisungen für Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises an Landkreise in Betracht kommen. Die durchgeführten Korrelationsrechnungen haben zu dem Ergebnis geführt, dass dies nicht der Fall ist und daher die Einwohner auch in Zukunft als alleinige Bemessungsgrundlagen zu berücksichtigen sind.

Die Höhe der Interessenquote ist schon deshalb angemessen, weil die Wahrnehmung der Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises die Effizienz des kommunalen Verwaltungsapparats steigert. Die Aufgaben des eigenen und des übertragenen Wirkungskreises bedürfen in den Kommunalverwaltungen keiner organisatorischen Aufspaltung und Trennung (Nr. D. I. 2 b des Urteils des Niedersächsischen Staatsgerichtshofs vom 25. November 1997), zum Beispiel erfolgt die Erledigung der Aufgaben der unteren Abfallbehörde und der Abfallbeseitigung in der Regel durch die gleiche Organisationseinheit. Außerdem haben die Kommunen ein erhebliches sachliches Interesse an der Erfüllung staatlicher Aufgaben. Den Kommunen wird u.a. die Nutzung der örtlichen Meldeämter für die Erfüllung der eigenen Aufgaben wie etwa beispielsweise Durchführung der Kommunalwahlen oder auch für den Bereich des örtlichen Steuerwesens ermöglicht. Auch den Landkreisen ist aufgrund der parallelen Wahrnehmung der örtlichen Sozialhilfearbeiten mit anderen sozialen Bereichen wie zum Beispiel der Wohngeldgewährung, der Gewährung von Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz und den Aufgaben für den überörtlichen Sozialhilfeträger ein erheblich effektiveres Arbeiten möglich.

Zum Ergebnis der Anhörung:

Die Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände lehnt die Festlegung einer Interessenquote von 25 v. H. ab und hält allenfalls eine Beteiligung in Höhe von 10 v. H. an den Kosten der Erfüllung von Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises für vertretbar. Statt der im Anhörungsentwurf vorgesehenen Aufteilung der Zuweisungen zwischen kreisfreien Städten einerseits und Landkreisen und kreisangehörigen Gemeinden andererseits durch Rechtsverordnung wird eine gesetzliche Regelung gefordert. Weiter soll gesetzlich bestimmt werden, wann eine Revision der Kostenuntersuchung durchzuführen ist und nach welchen Kriterien diese erfolgen soll.

Die Höhe der Interessenquote von 25 v. H. ist sachlich gerechtfertigt. Auch in der Vergangenheit ist eine kommunale Interessenquote von 25 v. H. angenommen worden. Diese ist nach dem Urteil des Staatsgerichtshofs vom 25. November 1997 gesetzlich zu bestimmen. Änderungen der Sachlage, die Folgewirkungen in Richtung auf eine begründete Absenkung der Interessenquote hätten, sind auch von den kommunalen Spitzenverbänden nicht vorgetragen worden.

Der Forderung nach gesetzlicher Regelung des Aufteilungsverhältnisses der Zuweisungen für Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises zwischen kreisfreien Städten und Landkreisen und kreisangehörigen Gemeinden andererseits wird Rechnung getragen, indem künftig für jedes Haushaltsjahr entsprechende gesetzliche Bestimmungen durch das Niedersächsische Finanzverteilungsgesetz getroffen werden.

Eine gesetzliche Regelung der Überprüfung der Ergebnisse der Kostenuntersuchung als Selbstverpflichtung des Gesetzgebers ist nicht erforderlich. Es ist vorgesehen, diese Kosten im Abstand von fünf Jahren zu überprüfen. Die weiteren Ausführungen

der kommunalen Spitzenverbände zur Ermittlung der Höhe der Zuweisungen für den übertragenen Wirkungsbereich stehen im Zusammenhang mit dem parallel laufenden Entwurf eines Niedersächsischen Finanzverteilungsgesetzes.

Zu Artikel 1 Nr. 16 (§ 14):

Die Bewilligung von Bedarfszuweisungen ermöglicht die Berücksichtigung atypischer Einzelfälle, die innerhalb des allgemeinen Ausgleichssystems nicht sachgerecht behandelt werden können.

Im kommunalen Finanzausgleichssystem tritt die Samtgemeinde an die Stelle der Mitgliedsgemeinden. Sie ist verpflichtet, im Rahmen ihrer Leistungsfähigkeit mit den Schlüsselzuweisungen die Finanzkraft ihrer Mitgliedsgemeinden auszugleichen. Weil für diesen Ausgleich auch die die Bedarfsmesszahl überschreitende Steuerkraft von Mitgliedsgemeinden in Anspruch genommen werden kann, soweit sie nicht durch Umlagen erfasst wird, ist es funktionsgerecht, die Ausgleichssysteme zu trennen und Bedarfszuweisungen nur noch den Samtgemeinden zu gewähren. Samtgemeinden können Bedarfszuweisungen erhalten, wenn die Möglichkeiten zum Ausgleich innerhalb der Samtgemeinde ausgeschöpft sind und die Samtgemeinde ihre Aufgaben ohne Bewilligung einer Bedarfszuweisung nicht erfüllen kann.

Zum Ergebnis der Anhörung:

Der Niedersächsische Städtetag sah sich zu einer abschließenden Äußerung nicht in der Lage. Der Niedersächsische Städte- und Gemeindebund und der Niedersächsische Landkreistag haben gegen den Ausschluss von Bedarfszuweisungen für Mitgliedsgemeinden Bedenken, weil die Praxis der Aufgabenerledigung in den einzelnen Samtgemeinden unterschiedlich sei.

Die niedersächsische Landesregierung will an ihrem gesetzgeberischen Vorschlag festhalten und weist noch einmal darauf hin, dass der Finanzausgleich des Landes auf der Ebene der Samtgemeinde endet. Mitgliedsgemeinden müssen sich bei unzureichender Finanzkraft an die ausgleichspflichtige Samtgemeinde halten, nachdem sie ihre eigenen Einnahmequellen auch tatsächlich ausgeschöpft haben (siehe § 6 Abs. 2 NFAG). Samtgemeinden dürfen die Samtgemeindeumlage nicht übermäßig anspannen und bei ihren Mitgliedsgemeinden dadurch eine defizitäre Haushaltslage verursachen.

Zu Artikel 1 Nr. 17 (§ 15):

Die entsprechend dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer verteilten Zuweisungen zum Ausgleich von Steuerausfällen aufgrund der Neuordnung des Familienleistungsausgleichs kommen regelmäßig steuerstärkeren Gemeinden zugute. Die Aufhebung dieser besonderen Zuweisung zugunsten der Aufstockung der Schlüsselzuweisungen für Gemeindeaufgaben verbessert die Ausgleichswirkung für finanzschwache Kommunen.

Zum Ergebnis der Anhörung:

Die Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände legt Wert darauf, dass die Zuweisungen zum Ausgleich von Steuerausfällen aufgrund der Neuordnung des Familienleistungsausgleichs in der bisherigen Form bestehen bleiben um weiterhin sichtbar zu machen, dass die Neuregelung des Familienleistungsausgleichs ab 1. Januar 1995 zu einem Einnahmeausfall der Gemeinden und Städte bei der Einkommenssteuer geführt hat.

Die Beibehaltung der bisherigen gegenüber der vorgesehenen Regelung würde zu einer Verschlechterung der Ausgleichswirkung zulasten finanzschwacher Kommunen führen, so dass der Vorschlag nicht aufgegriffen werden soll.

Zu Artikel 1 Nr. 18 (§ 17)

Das Volumen der Zuweisungen aus dem Grunderwerbsteueraufkommen soll in die Masse der Schlüsselzuweisungen für Kreisaufgaben überführt werden. Bislang wird der Anteil der Landkreise und kreisfreien Städte am Grunderwerbsteueraufkommen gebietsbezogen und ohne Berücksichtigung der Steuerkraft verteilt. Durch die Neuregelung wird die Ausgleichswirkung zugunsten finanzschwacher Kommunen verbessert und auch eine Verminderung des Verwaltungsaufwands bei Land und Kommunen erreicht.

Zum Ergebnis der Anhörung:

Die Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände weist darauf hin, dass es sich bei dem kommunalen Anteil am Grunderwerbsteueraufkommen ursprünglich um eine kommunale Steuer handelte, die erst infolge der bundesgesetzlichen Neuregelung des Grunderwerbsteuerrechts zu einer Zuweisung wurde. Deshalb sprechen sich die Spitzenverbände für die Beibehaltung der gesonderten Zuweisung und die Einbeziehung dieser Einnahmen bei der Bemessung der Steuerkraft aus.

Dieser Vorschlag wird nicht aufgegriffen, da die Ausgleichswirkung zugunsten finanzschwacher Kommunen nicht die Ausgleichsintensität der vorgeschlagenen Regelung erreicht. Auch die Möglichkeiten zur Verringerung des Verwaltungsaufwands würde nicht ausgeschöpft.

Zu Artikel 1 Nrn. 19 und 20:

Da mit § 19 die einzige Bestimmung des Zweiten Abschnitts des Dritten Teils des NFAG aufgehoben werden soll, verbleibt nur noch die Bestimmung in § 18 über die Kreisumlage, so dass die Überschrift des Dritten Teils entsprechend anzupassen ist und der Erste Abschnitt entfällt.

Zu Artikel 1 Nr. 21 (§ 18):

Die vorgesehene Ergänzung von § 18 Abs. 3 hat klarstellenden Charakter. Sie entspricht der praktischen Handhabung der Bestimmung.

Zum Ergebnis der Anhörung:

Zu der vorgesehenen gesetzlichen Regelung haben die kommunalen Spitzenverbände nicht Stellung genommen. In diesem Zusammenhang fordert der Niedersächsische Landkreistag die Genehmigungspflicht der Kreisumlagehebesätze abzuschaffen, während der Niedersächsische Städte- und Gemeindebund und der Niedersächsische Städtetag die Ausweitung der gemeindlichen Mitwirkungsrechte bei der Festsetzung der Kreisumlagehebesätze wünschen.

Das Anhörungsrecht der Gemeinden gemäß § 18 Abs. 3 Satz 3 ist erst ab 1. Januar 1996 eingeführt worden. Mit dieser gesetzlichen Neuregelung sind die Ergebnisse der Enquete-Kommission zur Neuordnung des kommunalen Verfassungsrechts umgesetzt worden. Weitergehende Regelungen sind zurzeit nicht konsensfähig. Die vom Niedersächsischen Städtetag geforderte Berücksichtigung der Belastungen durch die Finanzausgleichsumlage bei der Festsetzung der Kreisumlage ist nicht sachgerecht, da dies zu Lasten steuerschwacher Gemeinden wirken würde.

Zu Artikel 1 Nr. 22:

Die Aufhebung von § 19 und die entsprechende Änderung des Niedersächsischen Gesetzes zur Ausführung des Bundessozialhilfegesetzes durch Artikel 4 dieses Gesetzes erfolgt zur Rechtsbereinigung, da die Bestimmung systematisch nicht Teil des kommunalen Finanzausgleichs, sondern der Gegenstand der Ausführung des Bundessozialhilfegesetzes ist.

Zu Artikel 1 Nr. 23 und 24 (§ 20):

Die bisherige Einheitsumlage kann entfallen, da die verbesserte Ausgleichswirkung der Schlüsselzuweisungen es zulässt, die Belastungen des Landes Niedersachsen durch die Wiederherstellung der Deutschen Einheit bei der Bemessung der Finanzausgleichsmasse zu berücksichtigen und nicht mehr wie bisher durch eine besondere Umlage. Dem Ausgleich der damit verbundenen Vorteile und Nachteile für die jeweils betroffenen Gemeinden dient die Finanzausgleichsumlage.

Durch die Einführung einer Finanzausgleichsumlage soll außerdem die Ausgleichsgerechtigkeit verbessert werden. Die steuerstarken Gemeinden sollen einen Beitrag zugunsten der Verstärkung der Schlüsselmasse für Gemeindeaufgaben leisten. Die Abschöpfung von 20 v. H. der überschießenden Steuerkraft beeinträchtigt nicht die Möglichkeiten der Gemeinden zur Anspannung ihrer Realsteuerhebesätze.

Zum Ergebnis der Anhörung:

Die Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände begrüßt grundsätzlich die Abschaffung der Einheitsumlage. Sie ist aber mit der entsprechenden Verrechnung mit der Ausgleichsmasse nicht einverstanden. Dieser Gesichtspunkt ist jedoch wiederum Gegenstand des Niedersächsischen Finanzverteilungsgesetzes. Die Einführung einer Finanzausgleichsumlage wird zum gegenwärtigen Zeitpunkt abgelehnt. Diese könne erst in Betracht gezogen werden, wenn sich herausstellen sollte, dass nach Durchführung des Finanzausgleichs und Entrichtung der Kreisumlage einzelne Kommunen über eine Finanzkraft verfügen, die den Bedarf unangemessen überschreitet.

Der Niedersächsische Städte- und Gemeindebund fordert sicherzustellen, dass von steuerstarken Mitgliedsgemeinden von Samtgemeinden keine Finanzausgleichsumlage erhoben wird.

Der von der Arbeitsgemeinschaft hergestellte Zusammenhang zwischen der Höhe der Finanzausgleichsmasse und der Einführung einer Finanzausgleichsumlage besteht nicht. Die vorgesehene Regelung knüpft an die Finanzkraft der steuerstarken Gemeinden an, die keine Schlüsselzuweisungen erhalten. Die Leistungsfähigkeit dieser Gemeinden besteht unabhängig von der Höhe der vom Landesgesetzgeber bereitgestellten Finanzausgleichsmasse.

Die Erhebung einer Finanzausgleichsumlage von Mitgliedsgemeinden ist im System des Gesetzes nicht vorgesehen.

Zu Artikel 1 Nr. 25 (§ 21):

Die Regelungen hierzu haben sich nicht bewährt.

Der Gesamtbetrag der finanziellen Auswirkungen der Erhöhung der Einwohnerzahl liegt unter 1 v. H. der Ausgleichsmasse. Hieraus wird deutlich, dass nur eine kleine Anzahl von einzelnen Kommunen von der Regelung überhaupt nennenswert profitiert. Im Interesse eines leicht zu handhabenden, überschaubaren und systematischen Finanzausgleichs kann dieser nicht auf Einzelfälle reagieren.

Im Übrigen sind die Einwohnererhöhungen nach dem bisherigen § 21 Abs. 2 Nrn. 3 und 4 inzwischen in ihren finanziellen Auswirkungen bedeutungslos. Das gilt - mit Einschränkungen - auch für § 21 Abs. 2 Nr. 5, wobei es hier bei der Erfassung der Übernachtungen immer dann Probleme gegeben hat, wenn aus Gründen der statistischen Geheimhaltung Übernachtungen von einzelnen Beherbergungsbetrieben nicht mitgezählt werden konnten. Dies ist immer dann der Fall, wenn entweder nur ein bis zwei Betriebe statistisch erfasst sind oder die Meldungen eines Betriebes der Gemeinde einen bedeutend hohen Anteil am Gemeindeergebnis haben und sich deshalb im Ergebnis unmittelbar widerspiegeln. Diese Problematik und die Tatsache, dass nach dem Beherbergungsstatistikgesetz Übernachtungen in Betrieben mit weniger als neun Betten nicht erfasst werden, haben zu Ungerechtigkeiten geführt, die beseitigt werden sollen.

Die Erhebung der Zweitwohnungssteuer in den Städten Göttingen, Hannover und Osnabrück hat zur Folge, dass zahlreiche Studierende in den genannten Kommunen eine Hauptwohnung begründet haben. Alle Studierenden mit Hauptwohnung am Studienort werden mit 115 v. H. bei der Einwohnerzahl - und damit um 15 v. H. höher als der normale Einwohner - berücksichtigt. Diese Bevorteilung soll entfallen.

Die Wohnungen des nichtkasernierten Personals der Stationierungstreitkräfte sollen bei der Ermittlung der Einwohnerzahl nicht mehr angerechnet werden. Da alle anderen Einwohnererhöhungen entfallen, muss im Interesse der Gleichbehandlung auch diese Erhöhung aufgegeben werden. Im Übrigen nimmt die genannte Personengruppe kommunale Leistungen nur in sehr geringem Umfang in Anspruch. Die Anzahl der Wohnungen und auch die Anzahl deren Bewohner nimmt ab.

Weiterhin wird der Gemeindegrößenansatz für Gemeinden auf der Grundlage der finanzwissenschaftlichen Vergleichsberechnungen zum tatsächlichen Gesamtzuschussbedarf auf eine neue Grundlage gestellt (vgl. Artikel 1 Nr. 7; § 5). Der frühere „Mehrbedarf“ melderechtlich nicht erfasster Personengruppen des § 21 Abs. 2 ist Bestandteil des Gesamtzuschussbedarfs und damit in den Gemeindegrößenansatz bereits eingegangen.

Zum Ergebnis der Anhörung:

Der Niedersächsische Städte- und Gemeindebund spricht sich grundsätzlich dafür aus, die Einwohnererhöhungen beizubehalten, da diese für die betreffenden Gemeinden eine erhebliche Bedeutung hätten. Der Niedersächsische Landkreistag spricht sich dafür aus, die Erhöhung der Einwohnerzahl um drei Personen für jede von nichtkaserniertem Personal der Stationierungstreitkräfte und dessen Angehörigen belegten Wohnungen beizubehalten. Er ist der Ansicht, auf die Intensität der Inanspruchnahme kommunaler Leistungen komme es bei der Ermittlung der Einwohnerzahlen im kommunalen Finanzausgleich nicht an.

Die Einwohnererhöhungen haben für einzelne Kommunen bislang nicht unerhebliche Bedeutung gehabt. Dies kann jedoch nicht die Beibehaltung der bestehenden Regelungen rechtfertigen, da diese sich zulasten aller anderen Gemeinden auswirken. Nur bedeutende tatsächliche Mehrbelastungen durch melderechtlich nicht erfasste Einwohner können die Erhöhung der Einwohnerzahl rechtfertigen. Da die vom nichtkasernierten Personal der Stationierungstreitkräfte und deren Angehörigen in Anspruch genommene Infrastruktur regelmäßig nicht von den Gemeinden bereitgestellt wird, ist auch die Beibehaltung dieser Einwohnererhöhung nicht gerechtfertigt.

Zu Artikel 1 Nr. 26 (§ 25):

§ 25 Abs. 1 Satz 2 und Abs. 4 Satz 2 sind anzupassen, weil Zuweisungen aus dem Grunderwerbsteueraufkommen außerhalb des Steuerverbunds nicht mehr erfolgen sollen.

Die Neufassung von § 25 Abs. 4 Satz 1 hat klarstellenden Charakter. Sie entspricht der praktischen Handhabung.

§ 25 Abs. 5 Satz 3 ist neu zu fassen, weil anstelle der Einheitsumlage nunmehr die Finanzausgleichsumlage zu verrechnen ist.

Zu Artikel 1 Nr. 27 (§ 28):

Besondere Härten infolge der Neuregelung des Finanzausgleichs sollen im erforderlichen Umfang durch Bedarfszuweisungen ausgeglichen werden können. Ein Übergangszeitraum bis 2001 erscheint ausreichend.

Im Jahr 1999 werden die Finanzhilfen für Personalausgaben der Kindertagesstätten noch bis zum 31. Juli in bisheriger Form weitergezahlt. Eine volle Überführung dieser Mittel in den kommunalen Finanzausgleich erfolgt erst im Jahr 2000. Diesem Umstand trägt die Übergangsvorschrift in § 28 Abs. 2 Rechnung.

Aus demselben Grund sind auch übergangsweise unterschiedliche Aufteilungsverhältnisse in den Jahren 1999 und 2000 für die Berücksichtigung der Sozialhilfelasten und der übrigen Aufgabenbelastung im eigenen Wirkungskreis erforderlich.

Bis Ende 1998 erhalten die Gemeinden noch Zuweisungen zum Ausgleich von Steuerausfällen aufgrund der Neuordnung des Familienleistungsausgleichs. Durch die Übergangsregelung wird sichergestellt, dass diese Zuweisungen auch bis Ende 1998 bei der Berechnung der Steuerkraftmesszahl berücksichtigt werden.

§ 28 Abs. 5 ermöglicht die Anpassung der Kreisumlagehebesätze ausnahmsweise nach dem 15. Mai 1999. Hierdurch wird sichergestellt, dass im Jahr der Verabschiedung dieses Gesetzes noch eine Anpassung erfolgen kann.

§ 28 Absatz 6 regelt die Abwicklung von im Jahr 1998 zu viel oder zu wenig gezahlter Einheitsumlage.

Zum Ergebnis der Anhörung:

Die vorgesehene Regelung in § 28 Absatz 5 greift einen Vorschlag des Niedersächsischen Städte- und Gemeindebundes auf.

Zu Artikel 2:

Die Vorschrift zur Abführung von 25 v. H. der Gesamteinnahmen aus rechtskräftigen Bußgeldbescheiden (jährlich ca. 15 Mio. DM) auf dem Gebiet des Straßenverkehrsrechts an die Landeskasse wird aufgehoben. Die Kosten der Kommunen infolge der Festsetzung von Bußgeldern auf dem Gebiet des Straßenverkehrsrechts werden durch die Einbeziehung in die Zuweisungen für Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises abgegolten. Die Neuregelung führt zur Verringerung des Verwaltungsaufwands bei Land und Kommunen.

Zu Artikel 3 :

Die Bestimmung des Göttingen-Gesetzes über die Schlüsselzuweisungen soll durch das Gesetz an die veränderte Systematik des kommunalen Finanzausgleichs angepasst werden. Die bisherige finanzausgleichsrechtliche Regelung des Göttingen-Gesetzes knüpft an die Aufteilung der Verteilung der Schlüsselzuweisungen in Gestalt der Teilmassen für kreisfreie Städte und Landkreise sowie kreisangehörige Gemeinden an. Ohne die vorgesehene Änderung des Göttingen-Gesetzes würde neben dem Landkreis Göttingen auch die Stadt Göttingen Anspruch auf Zuweisungen für Kreisaufgaben haben.

Zu Artikel 4:

Die bisherige Vorschrift zu § 3 Abs. 1 Nr. 2 entfällt wegen des zum 1. Januar 1996 in Kraft getretenen Gesetzes zur Hilfe für Frauen bei Schwangerschaftsabbrüchen in besonderen Fällen.

Hinsichtlich der Änderungen zu Nummer 2 wird auf die Begründung zu Artikel 1 Nr. 22 verwiesen.

§ 6 a Abs. 1 bis 3 entfällt, weil die bisherigen Vorschriften über Pflegesätze nicht mehr im Einklang mit der bundesgesetzlichen Neuregelung der §§ 93 ff. BSHG durch das Gesetz zur Reform des Sozialhilferechts stehen. Absatz 4 wird alleiniger Wortlaut. Die neue Überschrift bezieht sich auf die verbleibende Regelung.

Zu Artikel 5:

Nach Wegfall des § 21 Abs. 2 des Niedersächsischen Gesetzes über den Finanzausgleich ist in der Niedersächsischen Gemeindeordnung anstatt der bisherigen Bezugnahme eine eigenständige Regelung gleichen Inhalts erforderlich.

Zu Artikel 6:

Nach Wegfall des § 21 Abs. 2 des Niedersächsischen Gesetzes über den Finanzausgleich ist in der Niedersächsischen Landkreisordnung anstatt der bisherigen Bezugnahme eine eigenständige Regelung gleichen Inhalts erforderlich.

Zu Artikel 7:

Zu § 1:

Nach Artikel 11 Nr. 1 des Gesetzes zur Reform des niedersächsischen Kommunalverfassungsrechts vom 1. April 1996 (Nds. GVBl. S. 82) wird die Bürgermeisterin oder der Bürgermeister zugleich mit den Ratsfrauen und Ratsherren gewählt, wenn die Amtszeit der hauptamtlichen Gemeindedirektorin oder des hauptamtlichen Gemeindedirektors innerhalb eines Jahres vor Beginn der Wahlperiode der Ratsfrauen und Ratsherren endet. Danach kann das Amt der Hauptverwaltungsbeamtin oder des Hauptverwaltungsbeamten vor dem Übergang auf die Eingleisigkeit an der Spitze der Kommunen für einen Zeitraum von bis zu zwölf Monaten unbesetzt bleiben. Durch dieses Gesetz wird es den kommunalen Vertretungen ermöglicht, die Amtszeit der bisherigen Hauptverwaltungsbeamtin oder des bisherigen Hauptverwaltungsbeamten einvernehmlich durch Beschluss zu verlängern. Aus beamtenrechtlichen Gründen ist die Verlängerung auf ein bestimmtes Datum zu befristen. Das macht es erforderlich, auch die längstmögliche Frist der Verlängerung gesetzlich zu regeln. Da die angesprochene Vakanz im Amt der Hauptverwaltungsbeamtin oder des Hauptverwaltungsbeamten nur vor Beginn der Wahlperioden in den Jahren 2001 und 2006 auftreten kann, reicht es aus, im Gesetz die entsprechenden Daten zu nennen.

Das Hinausschieben des Übergangs auf die eingleisige Verwaltungsführung in den Kommunen wird mit dem Gesetz nicht zugelassen.

Zu § 2:

Die Regelung des § 1 für die Gemeinden soll für die Landkreise ebenso gelten.

Anlage



Hannover, Dezember 1998

Neuordnung des kommunalen Finanzausgleichs in Niedersachsen

eine Untersuchung im Auftrag des
Niedersächsischen Innenministeriums

von

Ulrike Hardt

Jörg Schmidt

Vorbemerkungen

I

Am 25.11.1997 hat der Niedersächsische Staatsgerichtshof zum zweiten Mal binnen kurzer Frist wesentliche gesetzliche Grundlagen des kommunalen Finanzausgleichs in Niedersachsen für verfassungswidrig erklärt und den Gesetzgeber aufgefordert, bis zum Ablauf des Jahres 1998 eine Neuregelung vorzunehmen. Die Begründungen, die Leitsätze und die Umsetzbarkeit des Urteils mögen im einzelnen umstritten sein; daß jetzt eine grundlegende Neuordnung des FAG notwendig ist, wird aber weitgehend anerkannt.

Dabei wirft ein solches Vorhaben gerade zum gegenwärtigen Zeitpunkt erhebliche Probleme auf. Der horizontale Umschichtungsbedarf erscheint relativ groß, gleichzeitig - nicht zuletzt aufgrund der Ansprüche des Landes auf ausreichende Finanzierung des eigenen Haushalts - fehlen aber die Mittel, um die mit der Neuordnung in einzelnen kommunalen Haushalten aufreißenden Lücken zu schließen. Der Zeitpunkt zur Neuordnung des Finanzausgleichs erscheint insofern nicht eben günstig.

Allerdings läßt das Urteil des Staatsgerichtshofes keinen Aufschub zu; überdies verlangen allein die dauerhaften Streitigkeiten um die Mittelverteilung, die die ohnehin angeschlagenen Verwaltungen in Niedersachsen noch weiter schwächen und die letztlich auch durch die Konzeptlosigkeit des geltenden Systems hervorgerufen worden sind, nach einer fundierten Lösung. Daran mitzuwirken ist den Gutachtern, die sich seit vielen Jahren mit Fragen des kommunalen Finanzausgleichs beschäftigt haben, deshalb ausgesprochen wichtig.

II

Das geltende System des kommunalen Finanzausgleichs ist Ergebnis jahrzehntelanger Verhandlungen und Eingriffe, mit denen das in seinen Grundzügen in den 60er Jahren angelegte Regelwerk jeweils punktuell an veränderte ebenen- oder gruppenspezifische Ansprüche angepaßt worden ist. Prinzipielle Neuerungen schienen in den 70er Jahren nicht notwendig, erst seit Mitte der 80er Jahre haben sich die kommunalen Bedarfsstrukturen - vor allem aufgrund steigender Anforderungen in der sozialen Sicherung - deutlich gewandelt. Die vertikalen, insbesondere aber auch die horizontalen Verteilungsaueinandersetzungen wurden härter, zumal die Einnahmen vieler Kommunen mit den wachsenden Finanzierungsnotwendigkeiten nicht mehr Schritt hielten. Schon damals wurden vehemente Forderungen an das Land zur Lösung der anstehenden Probleme gerichtet, der Finanzausgleich ist zunächst jedoch nicht angepaßt worden.

Ein erster Versuch des Landes, Abhilfe zu schaffen, endete 1988 - eben erst war die kommunale Beteiligung am Steuerverbund vom Land selbst „gedeckelt“ worden - mit der Gewährung der Strukturhilfe des Bundes als Ersatz für die von ihm geforderte, aber nicht gewährte Beteiligung an den Kosten der sozialen Sicherung. Dieser Kompromiß war nicht nur sachlich völlig unbefriedigend, die bewilligten Mittel wurden mit der deutschen Einigung auch sehr schnell wieder gestrichen.

Der zweite Versuch des Landes, auf die kommunalen Probleme zu reagieren, folgte mit der 10. FAG-Novelle erst 1993 und setzte nur auf horizontale Umschichtungen zwischen den Kommunen. Er schlug deshalb ebenfalls fehl. Die Einspeisung der Mittel für den übertragenen Wirkungskreis und verschiedener Nebenansätze in die Ausgleichsmasse zugunsten des neu eingerichteten Arbeitslosenansatzes wurde von einigen - tatsächlich oder vermeintlich - geschädigten Kommunen mit Verfassungsklagen beantwortet. Nach dem diesbezüglichen Beschluß des Staatsgerichtshofes, der zunächst nur auf die Kostendeckung der staatlichen Aufgaben zielte, wurde die 10. FAG-Novelle 1995 in ihren Kernpunkten wieder zurückgenommen. Aufgrund der damit vorgenommenen Umverteilungen war vorhersehbar, daß die Verteilungskämpfe mit dem neu gestalteten NFAG, das 1995 rückwirkend in Kraft trat, nicht würden geschlichtet werden können. Schon 1995 wurden von kommunaler Seite neuerliche, dieses Mal aber weitergehende Verfassungsbeschwerden vorbereitet. Sie zielten auf eine bessere Mittel-ausstattung durch das Land, nicht zuletzt aber auch auf die Abgeltung unterschiedlicher „Sonderbedarfe“.

Zur endgültigen Eskalation kam es 1996: Nachdem das Land zuvor schon einige Male in die kommunale Finanzmasse eingegriffen und die Kommunen seit 1991 mehr und mehr zur Finanzierung der deutschen Einheit herangezogen hatte, wurde mit dem im Haushaltsgesetz 1996 beschlossenen „Konsolidierungsbeitrag“, den die Kommunen trotz ihrer inzwischen durchweg angespannten Haushaltslage zur Entlastung des Landeshaushalts erbringen sollten, der letzte Schritt in die offene Konfrontation getan. Das geltende System ist damit nochmals angreifbarer geworden: Nachdem nun offenbar alle Prinzipien der horizontalen und der vertikalen Verteilungsgerechtigkeit durchbrochen waren, schien jede Körperschaft benachteiligt, Verteilungskämpfe und gruppen- oder ebenenbezogene Forderungen wurden geradezu provoziert. In kaum einem anderen Bereich sind die Auseinandersetzungen in Niedersachsen deshalb in der jüngeren Vergangenheit so hart gewesen und in keinem sind sie so festgefahren wie im Finanzausgleich.

Der Staatsgerichtshof hat aufgrund der kommunalen Verfassungsbeschwerden nun erneut zentrale Bestimmungen des NFAG außer Kraft gesetzt. Seine Forderungen beziehen sich insbesondere auf:

- die Abgeltung der Kosten des übertragenen Wirkungskreises - zu denen das Land selbst eine langfristig angelegte Untersuchung durchgeführt hat,
- die Gewährung einer (wie auch immer bestimmten) finanziellen Mindestausstattung zur Sicherung der kommunalen Selbstverwaltung sowie auf die Beachtung „symmetrischer“ Verteilungsgrundsätze zwischen Land und Kommunen und
- die „bedarfs- und aufgabengerechte“ Verteilung der für die Kommunen vorzusehenden Mittel.

Dieses Urteil erscheint schwer umsetzbar; immerhin eröffnet es aber die Chance, alle Komponenten des kommunalen Finanzausgleichs zu überprüfen und Konzeptionen für künftige Ausgleichsverfahren zu entwickeln, die den Anforderungen an die vertikale und horizontale Verteilungsgerechtigkeit besser entsprechen können als der bisher praktizierte Ausgleich.

III

Dazu waren grundlegende Überlegungen anzustellen. Sie hatten natürlich zunächst auf die vom Staatsgerichtshof herausgestellten oder vermuteten Mängel einzugehen; entsprechende Änderungsmöglichkeiten des niedersächsischen Finanzausgleichsgesetzes mußten geprüft werden. Dies allein schien jedoch nicht ausreichend. Weder im Urteil vom November 1997 noch im vorangegangenen Beschluß aus dem Jahr 1995 hat der Staatsgerichtshof eine Gesamtschau und -bewertung des Finanzausgleichssystems vorgenommen. Vielmehr haben in beiden Fällen einzelne - wenn auch gravierende - Beanstandungen ausgereicht, um das Gesetzeswerk 1995 insgesamt für verfassungswidrig zu erklären; 1997 sind zentrale Regelungen außer Kraft gesetzt worden, ohne die das NFAG nicht mehr umsetzbar ist. Über die Sinnhaftigkeit der nicht beanstandeten Regelungen ist damit keinerlei Beurteilung abgegeben worden. Genau das ist aus finanzwissenschaftlicher Sicht aber erforderlich, wenn eine dauerhafte Neuregelung gefunden werden soll. Die vorgelegte Untersuchung orientiert sich deshalb nicht allein an der Kritik des Staatsgerichtshofes. Sie unterzieht vielmehr das Gesamtsystem des vertikalen und horizontalen Ausgleichs einer kritischen Analyse und kommt auf dieser Grundlage zu dem Schluß, daß eine konsistente Lösung tiefgreifendere Änderungen der geltenden Finanzausgleichskonzeption notwendig macht, als sie vom Staatsgerichtshof explizit gefordert worden sind.

Es wäre sehr verwunderlich, wenn solche Umstrukturierungen - wie sie im Detail auch immer ausgestaltet werden - konfliktfrei erfolgen könnten: Die Neuregelung des kommunalen Finanzausgleichs in Niedersachsen erfordert aktuell ja gerade deshalb so tiefe Eingriffe, weil Anpassungen in der Vergangenheit - soweit sie überhaupt durchsetzbar waren - vielfach an überkommenen Besitzständen ausgerichtet wurden und weil die vertikalen und horizontalen Verteilungskriterien die Bedarfsentwicklungen sowohl im Vergleich der Ebenen als auch zwischen den Kommunen immer weniger berücksichtigt haben. Kon-

fliktverschärfend kommt hinzu, daß unter den gegenwärtigen fiskalischen Bedingungen die gewachsenen Ansprüche nicht mehr vollständig befriedigt werden können. Kürzungen stehen überall an; Kriterien zur Bewertung der unterschiedlichen Bedarfe fehlen jedoch weitgehend.

Selbst wenn aber zunächst neue Konfliktfelder eröffnet werden: Die Beibehaltung des Status-Quo darf nach den Erfahrungen der Vergangenheit kein Maßstab für die Analyse und die daraus abgeleiteten Vorschläge zur Neukonzeption mehr sein. Früher vorgenommene Neuregelungen des Finanzausgleichs, für die vor allem horizontale, mitunter aber auch vertikale Verteilungsneutralität eine recht große Rolle gespielt haben, zeigen, daß damit allein keine längerfristige Akzeptanz zu erzielen ist. Eine Lösung, die von Dauer sein soll, kann deshalb nicht an der Vermeidung von Umverteilungseffekten ausgerichtet werden. Daß es bei der Konzeptsuche umgekehrt natürlich auch nicht um eine gezielte, nur politisch motivierte Besser- oder Schlechterstellung einer Ebene oder einzelner kommunaler Körperschaftsgruppen gehen darf, versteht sich von selbst.

Die Gutachter haben weder ebenen- noch gruppenspezifische Interessen zu vertreten. Für sie waren die konkreten Verteilungsergebnisse der vorgelegten Untersuchung deshalb im vorhinein offen, weder die Wahl der Analysemethoden noch die Auswertung der Ergebnisse hat sich in irgendeiner Weise an erwünschten Resultaten orientiert. Im Vordergrund standen vielmehr grundsätzliche Überlegungen. Soweit diese Überlegungen allerdings Umverteilungsnotwendigkeiten zu Tage gebracht oder bestätigt haben, werden sie im Folgenden vorgestellt.

Die angestellten Analysen laufen im übrigen - speziell in Bezug auf die horizontale Verteilung - nicht notwendig auf ein einziges, optimales Konzept hinaus. Aus der Kritik des bestehenden Finanzausgleichs können vielmehr verschiedene Optionen für eine Neuregelung entwickelt werden. Welche davon letztlich gewählt und wie sie im einzelnen ausgestaltet wird, ist politisch zu entscheiden. Wenn diese Entscheidungen die Kriterien der vertikalen und horizontalen Verteilungsgerechtigkeit beachten, sind sie aus wissenschaftlicher Sicht akzeptabel. Diese Kriterien aufzuzeigen und Modelle zu entwickeln, mit denen sie eingehalten werden können, muß Hauptaufgabe der Wissenschaft im Prozeß der politischen Willensbildung sein. Ersetzen kann sie diesen Prozeß nicht: Die Vorstellung, daß mit wissenschaftlichen Methoden ein künftiges Finanzausgleichssystem einfach errechnet werden könne, geht an der Realität ebenso vorbei wie die Behauptung, daß es nur ein einziges „richtiges“ Verfahren zum Aufbau von Finanzausgleichssystemen gebe. Allerdings gibt es praktikable und - insbesondere mit Blick auf die Forderung nach horizontaler Verteilungsgerechtigkeit - nicht praktikable Verfahren; diese Unterscheidung war für die Auswahl des nun unterbreiteten Vorschlages durchaus von Bedeutung.

Wie der Gesetzgeber über den angebotenen Lösungsvorschlag entscheiden wird, ist für die Gutachter kaum prognostizierbar; die Befürchtung, daß die ausgearbeitete Konzeption allein aufgrund ihrer Umverteilungsergebnisse beurteilt und aufgrund partikularer Verteilungsinteressen systemwidrig modifiziert wird, erscheint angesichts der Erfahrungen in der Vergangenheit nicht unrealistisch. Dahin sollte es jedoch nicht noch ein weiteres Mal kommen. Nur wenn sich die Entschlüsse des Gesetzgebers an allgemeinen Grundsätzen orientieren, kann der Finanzausgleich seine fiskalischen und distributiven Funktionen auf Dauer erfüllen. Wenn die dazu erforderlichen Umstellungen eine Ebene oder einzelne Kommunen kurzfristig überfordern, sollten die daraus entstehenden Probleme eher mit Hilfe von Übergangsregelungen, die eine gewisse Anpassungsfrist gewähren, abgemildert werden, nicht aber mit erneuten vergangenheitsorientierten Fehlsteuerungen des Gesamtsystems. Mehr als fundierte Argumente können die Gutachter zur Vorbereitung zielgerichteter und zukunftsorientierter Entscheidungen jedoch nicht liefern.

IV

Abschließend sei darauf hingewiesen, daß die Gutachter die nun vorgestellten Arbeiten nicht ohne Hilfe bewältigen konnten. Die angestellten konzeptionellen Überlegungen sind auf empirischer Basis für die letzten Jahre überprüft worden. Dies war natürlich nur auf der Grundlage sehr detaillierter Daten möglich. Besonderer Dank sei deshalb an dieser Stelle den Mitarbeitern des Niedersächsischen Landesamtes für Statistik ausgesprochen, die die benötigten Daten bereitgestellt haben und in vielen Interpretationsfragen Hilfe bieten konnten.

Dank gilt aber auch den Mitarbeitern der Ministerien des Inneren und der Finanzen, die die Arbeiten kontinuierlich begleitet haben. Die Zusammenarbeit mit den kommunalen Spitzenverbänden, die sich insbesondere in der Entwicklungsphase an der Diskussion der vorgestellten Konzepte beteiligt haben, war ebenfalls sehr hilfreich. Auf einen konsensualen Vorschlag zur Neuregelung des kommunalen Finanzausgleichs in Niedersachsen hat man sich in diesen Gesprächen natürlich nicht einigen können - dazu sind die Interessen der Beteiligten zu unterschiedlich. Der Austausch der widerstreitenden Argumente hat aber durchaus zur Konzeptentwicklung beigetragen.

Ulrike Hardt und Jörg Schmidt

Hannover, im Dezember 1998

Gliederung	Seite
1. Anforderungen an den kommunalen Finanzausgleich - Ziele, Gestaltungsprinzipien und Umsetzungsprobleme	46
1.1. Ausgleichssysteme für übertragene und eigene Aufgaben der Kommunen	46
1.2. Funktionen des Ausgleichs im eigenen Wirkungskreis	48
1.3. Die Problematik der fiskalischen Funktion	50
1.4. Sachliche und räumliche Verteilung der bereitgestellten Mittel	52
1.4.1. Möglichkeiten der Ausgestaltung spezieller und allgemeiner Zuweisungen	52
1.4.2. Anforderungen an die Ausgestaltung des Schlüsselzuweisungssystems	54
1.4.3. Der Finanzausgleich als Lenkungsinstrument?	56
1.5. Zusammenfassung	57
2. Die Auseinandersetzung um den kommunalen Finanzausgleich in Niedersachsen	58
2.1. Die Bedeutung des Finanzausgleichs im Finanzierungssystem der niedersächsischen Kommunen	58
2.2. Entwicklungslinien des kommunalen Finanzausgleichs in Niedersachsen	62
2.2.1. Regelungen des allgemeinen Finanzausgleichs bis zu Beginn der 80er Jahre	62
2.2.2. Der Finanzausgleich in den 80er und beginnenden 90er Jahren	65
2.2.3. Die Eingriffe in den Finanzausgleich im Jahr 1993	69
2.2.4. Neuregelungen des kommunalen Finanzausgleichs ab 1995	70
2.2.5. Zusammenfassung	73
2.3. Kritik des Ausgleichssystems	73
2.3.1. Die Beanstandungen des Staatsgerichtshofes	73
2.3.2. Weitergehende Überlegungen zum horizontalen Ausgleich	79
2.4. Ziele der Neuordnung des Finanzausgleichs	79
2.5. Folgerungen für den Aufbau der Untersuchung	80
3. Fragen der vertikalen Mittelverteilung zwischen Land und Kommunen	81
3.1. Die Problemstellung	81
3.2. Landes- und Kommunalfinanzen im Vergleich	82
3.3. Versuche zur Beurteilung ebenenspezifischer Finanzierungsansprüche	88

	Seite
3.3.1. Die Pflichtigkeitsstruktur von Aufgaben	88
3.3.2. Lehren aus der Bund-Länder-Auseinandersetzung um die Einnahmeverteilung	89
3.3.3. Einige Folgerungen	94
3.3.4. Eine praktikable Alternative: Der „Milbradtsche Gleichmäßigkeitsgrundsatz“	95
3.3.4.1. Die Grundüberlegungen	95
3.3.4.2. Das Verfahren zur Umsetzung der „Gleichmäßigkeit“ - einige Beispielsrechnungen für Niedersachsen	98
3.3.5. Ein Sonderproblem der vertikalen Ausgestaltung des Finanzausgleichs: Die Investitionsbindung von Schlüsselzuweisungen	101
3.4. Zusammenfassung	102
4. Verteilungsorientierte Überlegungen zur Ausgestaltung und Strukturierung der Ausgleichsmasse	103
4.1. Einige Grundgedanken	103
4.2. Eingliederung des Familienleistungsausgleichs in den Ausgleich nach Finanzbedarf und Finanzkraft	104
4.3. Für und Wider einer Einspeisung der Zuweisungen aus dem Grunderwerbsteueraufkommen in die Schlüsselmasse	107
4.4. Konsequenzen einer Abschaffung der Einheitsumlage	109
4.5. Zur Notwendigkeit einer Finanzausgleichsumlage	111
5. Ansätze zur Neuverteilung der Finanzausgleichsmittel unter den Kommunen	113
5.1. Die Einteilung der Ausgleichsmasse für verschiedene Finanzierungszwecke	113
5.2. Modelle zur Überwindung der Teilmassenbildung für kreisfreie Städte, kreisangehörige Gemeinden und Landkreise	115
5.2.1. Das Problem und seine Lösungsmöglichkeiten	115
5.2.2. Das „Gemeindemodell“	116
5.2.3. Das „Zwei-Ebenen-Modell“	119
5.2.4. „Nordrhein-Westfalen-Modell“ und „Bayern-Modell“	120
5.2.5. Eine Zwischenbilanz	122
5.3. Die Bedarfsermittlung für das Zwei-Ebenen-Modell	124
5.3.1. Methodische Vorbemerkungen	124
5.3.1.1. Probleme der Methodenauswahl	124
5.3.1.2. Zur Auswahl der verwendeten Haushaltsdaten	127

	Seite
5.3.2. Die vertikale Aufteilung der Ausgleichsmasse nach dem Maßstab der Zuschußbedarfe auf den kommunalen Ebenen	128
5.3.3. Einwohner als Verursacher und Bezugsgröße kommunaler Leistungen?	132
5.3.3.1. Einige grundsätzliche Überlegungen	132
5.3.3.2. Die Berücksichtigung von „Sondereinwohnern“ im geltenden N FAG	133
5.3.3.3. Die Problematik des „Göttingen-Gesetzes“	138
5.3.4. Die Ermittlung und Abgeltung von Sonderbedarfen auf der Gemeinde- und Kreisebene	138
5.3.4.1. Sonderbedarfe auf der Gemeindeebene	138
5.3.4.1.1. Einige Anmerkungen zur Auswahl der Grundgesamtheit	138
5.3.4.1.2. Die Auswahl der erklärenden Variablen für die Gemeindeebene	139
5.3.4.1.3. Ergebnisse der Regressionsrechnungen	140
5.3.4.1.4. Die Konzeption einer Bevölkerungsstaffel für die Gemeindeebene	142
5.3.4.1.5. Einige aufgabenorientierte Überlegungen zur Bevölkerungsstaffel	145
5.3.4.2. Sonderbedarfe auf der Kreisebene	148
5.3.4.2.1. Die Indikatorenauswahl	148
5.3.4.2.2. Die Ergebnisse der Analyse für die Kreisebene	149
5.3.4.2.3. Zur Konzeption eines Soziallastenansatzes	151
5.3.4.2.4. Ein Fazit	156
5.4. Fragen der Finanzkraftbestimmung	156
5.4.1. Die zu lösenden Probleme	156
5.4.2. Einnahmearten in der Finanzkraftmessung	157
5.4.3. Die Steuerkraftbewertung auf der Gemeindeebene	158
5.4.4. Finanzkraftermittlung auf der Kreisebene	162
5.5. Ausgleichsintensität und Sockelgarantie	162
5.6. Zusammenfassung	163

	Seite
6. Verteilungseffekte des vorgeschlagenen Zwei-Ebenen-Modells	164
6.1 Das Ausgangsmodell auf der Basis der gekürzten Ausgleichsmasse des Jahres 1998	164
6.2 Die Verteilungswirkungen des Ausgangsmodells	167
6.3 Wirkungen einer Aufstockung der Ausgleichsmasse	172
6.4 Einige Anmerkungen zur Bewertung der Modellrechnungen	174
7. Eine Schlußbemerkung	174
Literaturverzeichnis	176
Verzeichnis der rechtlichen Grundlagen	
Anhang 1: Gliederungssystematik	181
Anhang 2: Regressionsmodelle und ihre Ergebnisse für die Gemeinde- und Kreisebene	184
Anhang 3: Analyseindikatoren für die Kreisebene	190
Anhang 4: Einzelergebnisse des Zwei-Ebenen-Modells auf der Gemeindeebene	195
Verzeichnis der Tabellen	
Tab. 2.1 Einnahmestruktur der Kommunen in Niedersachsen und den westdeutschen Flächenländern 1982-1997	59
Tab. 2.2 Ausgabestruktur der Kommunen in Niedersachsen und den westdeutschen Flächenländern 1982-1997	60
Tab. 2.3 Zuweisungen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleich in Niedersachsen in den Jahren 1982 bis 1998	67
Tab. 3.1 Ausgewählte Einnahmen und Ausgaben des Landes Niedersachsen und seiner Kommunen 1982-1997	83
Tab. 3.2 Zuschußbedarf (Verwaltungshaushalt) nach Aufgabenkategorien in den niedersächsischen Kommunen	90
Tab. 3.3 Berechnungen zum Gleichmäßigkeitsgrundsatz zwischen dem Land Niedersachsen und seinen Kommunen (ohne Beteiligung der Kommunen an den Einheitslasten)	99
Tab. 3.4 Berechnungen zum Gleichmäßigkeitsgrundsatz zwischen dem Land Niedersachsen und seinen Kommunen (mit Beteiligung der Kommunen an den Einheitslasten)	100

		Seite
Tab. 4.1	Bisherige Zuweisungen im Rahmen des Familienleistungsausgleichs und der Grunderwerbsteuer sowie Zahlungen an Einheitsumlage	105
Tab. 4.2	Verteilungswirkung der Einspeisung der Zuweisungen auf Grund der Neuordnung des Familienleistungsausgleichs in die Ausgleichsmasse	106
Tab. 4.3	Verteilungswirkung einer Einspeisung der Zuweisungen aus dem Grunderwerbsteueraufkommen in die Ausgleichsmasse	108
Tab. 4.4	Verteilungswirkung der Abschaffung der Einheitsumlage	110
Tab. 4.5	Verteilungswirkung der Einführung einer Finanzausgleichsumlage	112
Tab. 5.1	Aufteilung der Zuschußbedarfe auf Kreis- und Gemeindeaufgaben Verwaltungs- und Vermögenshaushalt, Durchschnitte 1994 - 1996	130
Tab. 5.2	Berechnung der Massenaufteilung für die Gemeindeebene und die Kreisebene auf der Basis von 1998	131
Tab. 5.3	Einwohnererhöhung nach § 21 Abs. 2 NFAG in den niedersächsischen kreisfreien Städten und Landkreisen 1996	134
Tab. 5.4	Verteilungswirkung der Abschaffung der Einwohnererhöhung nach § 21 Abs. 2 NFAG; 1998	137
Tab. 5.5	Berechnung der kommunalen Finanzkraft	162
Tab. 6.1	Verteilungswirkung des Zwei-Ebenen-Modells - insgesamt	166
Tab. 6.2	Verteilungswirkung des Zwei-Ebenen-Modells - kreisangehörige Gemeinden	170
Tab. 6.3	Verteilungswirkung des Zwei-Ebenen-Modells - Landkreise	171
Tab. 6.4	Gewinne und Verluste gegenüber den Zuweisungen 1998 bei einer Aufstockung der Ausgleichsmasse	173
 Verzeichnis der Abbildungen		
Abb. 3.1	Entwicklung ausgewählter Einnahmen und Ausgaben des Landes Niedersachsen und seiner Kommunen 1982-1997, 1982 = 100	84
Abb. 5.1	Veränderungen bei der Aufteilung der Ausgleichsmasse	114
Abb. 5.2	Veränderung der Struktur der Schlüsselzuweisungen	123
Abb. 5.3	Zuschußbedarfe in den Verwaltungshaushalten der Gemeindeebene	143
Abb. 5.4	Ausgewählte Zuschußbedarfe auf der Gemeindeebene	146

	Seite	
Abb. 5.5	Potentielle Sonderbedarfe auf der Gemeindeebene	147
Abb. 5.6	Zuschußbedarfe in den Verwaltungshaushalten der Kreisebene nach Einwohnerzahl	150
Abb. 5.7	Potentielle Sonderbedarfe auf der Kreisebene	152
Abb. 5.8	Zuschußbedarfe in den Verwaltungshaushalten der Kreisebene nach Kreisfläche	153
Abb. 5.9	Bildung von durchschnittlichen Hebesätzen für die Steuerkraftberechnung	160
Abb. 6.1	Bausteine des Zwei-Ebenen-Modells für die Modellrechnungen 1998	168

Verzeichnis der Darstellungen im Anhang

Übersicht A 1.1:	Gliederung der Aufgabenbereiche	182
Tab. A 2.1	Ergebnisse von Einfachregressionen auf der Gemeindeebene	186
Tab. A 2.2	Ein Beispiel multipler Regressionsrechnung für die Gemeindeebene	187
Tab. A 2.3	Ergebnisse von Einfachregressionen auf der Kreisebene	188
Tab. A 2.4	Ein Beispiel multipler Regressionsrechnung für die Kreisebene	189
Tab. A 3.1	Bevölkerungsentwicklungsindikatoren für die Regressionsanalyse	191
Tab. A 3.2	Altersstrukturindikatoren für die Regressionsanalyse	192
Tab. A 3.3	Siedlungsstrukturindikatoren für die Regressionsanalyse	193
Tab. A 3.4	Sozial- und Wirtschaftsindikatoren für die Regressionsanalyse	194
Tab. A 4.1	Verteilungswirkung des Zwei-Ebenen-Modells - Einzelergebnisse der kreisangehörigen Gemeinden	196

1. Anforderungen an den kommunalen Finanzausgleich - Ziele, Gestaltungsprinzipien und Umsetzungsprobleme

1.1. Ausgleichssysteme für übertragene und eigene Aufgaben der Kommunen

Die Städte, Gemeinden und Landkreise in der Bundesrepublik Deutschland nehmen Aufgaben sehr unterschiedlichen Typs wahr: Zum einen erfüllen sie „originäre“ kommunale Aufgaben, zum anderen werden sie im Auftrag übergeordneter Ebenen tätig, die - von wenigen Ausnahmen abgesehen - keine eigenen Verwaltungen auf lokaler Ebene unterhalten und deshalb auf die Kommunalverwaltungen zur Ausführung ihrer gesetzlichen Aufgaben zurückgreifen müssen. Zwar erscheint die Abgrenzung zwischen Selbstverwaltungs- und „Fremdverwaltungsaufgaben“¹ in der Praxis unscharf und mitunter sogar willkürlich - dies gilt zumindest aus finanzwissenschaftlicher Sicht, die weniger auf die formalrechtliche Einordnung als auf Regelungsverantwortlichkeiten und die Regelungsintensitäten in den einzelnen Aufgaben abstellt. Daß sich für die beiden Aufgabentypen grundsätzlich verschiedene Finanzierungsformen anbieten, wird jedoch in der rechtswissenschaftlichen wie in der finanzwissenschaftlichen Literatur immer häufiger diskutiert. Gefordert wird, daß die Kosten der Fremdverwaltung im Sinne des Konnexitätsprinzips bzw. des Prinzips der fiskalischen Äquivalenz² von den übergeordneten Ebenen, also von den „Auftraggebern“, gedeckt werden sollen, während die Kommunen ihre Selbstverwaltungsaufgaben aus „eigenen“ Mitteln zu finanzieren haben. Anders als die Mehrzahl der übrigen Landesverfassungen differenziert die niedersächsische Verfassung (NV) in den Artikeln 57 und 58 zwischen den beschriebenen Finanzierungsprinzipien.

Eine angemessene Finanzierung für Fremdverwaltungsaufgaben - in Niedersachsen bezeichnet als Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises - läuft nach Maßgabe einer solchen dualistischen Finanzverfassung im Grunde immer auf ein Erstattungssystem hinaus. Welche Aufgaben dabei zu berücksichtigen sind, ist aus den einschlägigen Gesetzen zu ersehen. Erstattet werden sollen die „Normalkosten“ der Aufgabenerfüllung; sie gilt es also zu ermitteln und - soweit sie nicht direkt über Zahlungen der Leistungsempfänger oder „-verursacher“ finanziert werden können - abzugelten. Das Ausgleichssystem für den übertragenen Wirkungskreis ist somit rein vertikal ausgerichtet, um Fragen der horizontalen Verteilung zwischen den Kommunen geht es nicht.

Wie sich inzwischen gezeigt hat, stößt aber schon die Umsetzung dieser recht einfach anmutenden Forderungen auf Probleme:

Zum ersten verfügen die Kommunen auch im übertragenen Wirkungskreis über gewisse Entscheidungsspielräume; Mehrausgaben über die Normalkosten hinaus werden den Städten, Gemeinden und Landkreisen ebensowenig verwehrt wie Minderbelastungen der Verursacher durch Gebühren und Beiträge. Verlangt wird allerdings, daß die Kommunen die dafür benötigten zusätzlichen Mittel selbst aufbringen. An dieser Stelle stehen Untersuchungen, die Informationen über die Kostenverantwortlichkeiten bieten sollen, aber bereits vor Schwierigkeiten: Die Rechnungslegung der Kommunen erlaubt keine Trennung zwischen gesetzlich bedingten Normalkosten und selbstverantworteten Mehrausgaben³; eine empirische Messung der Normalkosten bzw. der „normalen“ Zuschußbedarfe des übertragenen Wirkungskreises ist, wenn überhaupt, nur mit unvertretbarem Aufwand möglich. Allein die Ermittlung und Interpretation der relevanten Daten wird deshalb zwangsläufig umstritten bleiben.

¹ Diese Benennung wird etwa von Schmidt-Jortzig für die Wahrnehmung staatlicher Aufgaben auf der kommunalen Ebene gewählt. Vgl. Schmidt-Jortzig, Edzard: Probleme der kommunalen Fremdverwaltung - Fehlentwicklungen in der Struktur einer bewährten Verwaltungsform -, in: Die öffentliche Verwaltung, 34. Jahrgang, Heft 11. Juni 1981, S. 393 ff, hier S. 393.

² Die beiden Prinzipien sind zwar nicht deckungsgleich, verfolgen aber letztlich das gleiche Ziel: Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung sollen zusammengeführt werden.

³ Dies ist übrigens weniger auf die Form der kommunalen Buchführung sondern vielmehr auf die Verquickung von Aufgaben- und Ausgabenzuständigkeiten zwischen den Ebenen zurückzuführen.

Zum zweiten gibt es für Erstattungssysteme durchaus verschiedene Gestaltungsoptionen. So kann beispielsweise geprüft werden, ob es angemessen ist, Zahlungen zu pauschalieren und nach Maßgabe geeigneter Indikatoren zuzuweisen; ebenso kann darüber nachgedacht werden, ob eine Verkoppelung des gewählten Erstattungssystems mit dem Finanzierungssystem für die Selbstverwaltungsaufgaben - den eigenen Wirkungskreis - und die Einrichtung einer kommunalen „Interessenquote“ sinnvoll ist. Wird man die Vor- und Nachteile einer solchen „Eigenbeteiligung“ generell noch ableiten können, so stößt die Analyse jedoch spätestens bei der Bestimmung ihrer Höhe an Grenzen.

Die geschilderten Probleme mögen einige Auseinandersetzungen auslösen; im Vergleich mit den Fragen, die bei der Gestaltung des Finanzierungssystems für den eigenen Wirkungskreis zu beantworten sind, erscheinen sie trotzdem eher geringfügig. Auch hier ist nicht ohne ein Ausgleichssystem auszukommen. Sind für den übertragenen Wirkungskreis die Ausgleichsanforderungen aber zumindest in der Grundkonzeption klar umrissen, so gilt für den eigenen Wirkungskreis nicht einmal dies. Zwar geht es dabei ebenfalls um einen Ausgleich von „Normalausgaben“ und „Normaleinnahmen“. Diese Größen müssen aber nicht „nur“ auf der Basis detaillierter gesetzlicher Vorgaben ermittelt, sondern auch inhaltlich ausgefüllt werden. Dabei bewegt sich die Politik in einem sehr viel weiteren Spektrum von stark reguliertem, gelenktem und selbstverantwortetem kommunalen Handeln als im übertragenen Wirkungskreis; das Finanzausgleichssystem muß in diesem Spannungsfeld austariert werden:

Einerseits sind die Kommunen im eigenen Wirkungskreis Träger wesentlicher Bereiche der öffentlichen Daseinsvorsorge; in dieser Funktion sind sie zwar nicht weisungsgebunden, aber doch - auch mittels vielfältiger gesetzlicher Verpflichtungen - in die gesamtstaatliche Aufgabenerfüllung eingebunden.⁴ Auf der Finanzierungsseite wird die Integration in nationale Politik noch deutlicher: Den Kommunen wird nur in sehr eingeschränktem Maße gestattet (oder zugemutet), sich eigenständig Einnahmequellen zu suchen und nach individuellen Dispositionen auszuschöpfen; von einem Trennsystem muß die Kommunalfinanzierung in der Bundesrepublik Deutschland schon deshalb weit entfernt sein, weil ansonsten die erwünschte flächendeckende Aufgabenerfüllung nicht gesichert werden könnte. Aus diesem Grund, aber auch aufgrund abgabepolitischer Erwägungen wird den Städten, Gemeinden und Landkreisen ein Einnahmesystem vorgegeben, das weitgehend durch bundes- und landesrechtliche Bestimmungen determiniert ist und das neben Entgelten und Steuern - als originären Einnahmen - eine Beteiligung an Einnahmen vorsieht, die zunächst einmal den Ländern zufließen. Die daraus gespeisten Zuweisungen sind notwendiges und garantiertes Element der Kommunalfinanzierung und müssen insofern durchaus als eigene kommunale Mittel eingestuft werden. Über ihre Höhe und Verteilung zu bestimmen ist allerdings Aufgabe des jeweils zuständigen Landes.

Andererseits sind die Entscheidungsspielräume der Kommunen im eigenen Wirkungskreis trotz vielfältiger Regelungen deutlich größer als im übertragenen Wirkungskreis. Dies gilt vor allem für die Aufgaben- und Ausgabenseite: Der kommunale Aufgabenkatalog ist nicht abschließend festgelegt; neben streng geregelten Pflichtaufgaben werden weniger regulierte Pflichtaufgaben, aber auch freiwillige Aufgaben wahrgenommen, deren Erfüllung oder Nichterfüllung - im Rahmen der Finanzierbarkeit - allein kommunalem Entscheidungskalkül unterliegt. Die Regelungen der Einnahmeseite sind strikter, trotzdem ist die Summe der zur Finanzierung bereitstehenden originären Mittel - insbesondere über die Gestaltung der Entgelte und der Realsteuerhebesätze - ebenfalls von den Kommunen beeinflussbar. Weit weniger noch als im übertragenen Wirkungskreis können Ausgleichsansprüche deshalb allein vom Haushaltsgebaren der Kommunen abhängig gemacht werden, würde damit doch unwirtschaftlichem Verhalten Vorschub geleistet und der Anreiz, die eigenen Einnahmequellen angemessen auszuschöpfen, geschwächt.

⁴ Insbesondere anglo-amerikanische Autoren, die eine weniger verflochtene föderative Struktur präferieren, klassifizieren den deutschen Föderalismus deshalb zuweilen als „verkappten Einheitsstaat“. Vgl. dazu etwa Scharpf, Fritz W.: Optionen des Föderalismus in Deutschland und Europa, Frankfurt 1994, S. 13 f.

Der Gesetzgeber ist insofern nicht nur berechtigt, sondern letztlich sogar gezwungen, Normen zu setzen: Gerade weil die Entscheidungskompetenz der Kommunen im eigenen Wirkungskreis relativ groß ist, muß er das gewünschte und damit finanziell abzusichernde Verhalten der Kommunen im Grunde regelmäßig - über konkrete gesetzliche Vorgaben hinaus - definieren.⁵ Dabei kann er - im Rahmen des bereits gesetzlich Geregelter - zusätzliche Ziel- und Lenkungsvorstellungen einbringen. Seine Spielräume sind also deutlich weiter, die Anforderungen an den Finanzausgleich aber auch viel komplexer und weit schwieriger zu erfüllen als im Bereich der Fremdverwaltung, in dem die Erwartungen an die Kommunen - und damit auch die Finanzierungspflichten der übergeordneten Ebenen - zumindest in den Grundzügen schon festgelegt sind.

Die Ausgestaltung des Ausgleichs für den eigenen Wirkungskreis steht deshalb üblicherweise im Zentrum der Auseinandersetzungen um den kommunalen Finanzausgleich. Hier brechen regelmäßig heftige vertikale und horizontale Verteilungskonflikte auf und sie werden sich kaum endgültig lösen lassen, sind die Prinzipien, die bei der Gestaltung Beachtung finden sollen, doch ebenfalls ausfüllungsbedürftig⁶ und teilweise sogar widersprüchlich. Gleichwohl können sie Orientierungs- und Entscheidungshilfen bieten. Sie erschließen sich aus der Einordnung des Finanzausgleichs in das gesamte System der Kommunalfinanzierung.

1.2. Funktionen des Ausgleichs im eigenen Wirkungskreis

Die Regelungen der Finanzverfassung in der Bundesrepublik Deutschland - so auch in Niedersachsen⁷ - listen die kommunalen Finanzierungsquellen auf und setzen damit Prioritäten: An erster Stelle werden Gebühren und Beiträge genannt, dann folgen die Steuern.

Daß den Entgelten Vorrang bei der Finanzierung kommunaler Leistungen eingeräumt wird, entspricht der Forderung nach fiskalischer Äquivalenz; Nutzer und Verursacher öffentlicher Leistungen sollen dafür zahlen. Damit wird der Preismechanismus des Marktes zumindest partiell auf den öffentlichen Sektor zu übertragen versucht. Da sich viele öffentliche Leistungen - auch im kommunalen Bereich - aber gerade dadurch auszeichnen, daß sie nicht oder nicht in ihren vollen Kosten entgeltfähig sind oder weil sie aus politischen Erwägungen nicht über Entgelte finanziert werden sollen, verbleibt nach der Entgelterhebung immer noch ein recht großer Finanzierungsbedarf, der aus anderen Quellen gedeckt werden muß. Diese Lücke ist zunächst durch Steuern zu schließen.

Die Gestaltung eines zielgerechten kommunalen Steuersystems stößt jedoch auf erhebliche Schwierigkeiten, die gestellten Anforderungen lassen sich kaum zugleich erfüllen. Dies ist schon bei der Betrachtung der wichtigsten unter ihnen zu erkennen⁸:

- Zum einen sollen Äquivalenzaspekte Berücksichtigung finden; wenn auch nicht in der strengen Form der individuellen, so doch der gruppenmäßigen Äquivalenz. In der jüngeren Vergangenheit ist dieser Anspruch nochmals modifiziert und als Interessenausgleich zwischen den Steuerzahlern interpretiert worden.⁹ Wie man die geforderte

⁵ Daß dies in der Regel nicht explizit geschieht sondern nur implizit über die Festlegung und Verteilung der bereitgestellten Mittel, ändert an der Tatsache selbst nichts.

⁶ Karrenberg und Münstermann bezeichnen den Finanzausgleich deshalb als ein „Politikum ersten Ranges“; vgl. Karrenberg, Hanns und Münstermann, Engelbert: Gemeindefinanzbericht 1998, in: „der städtetag“, 3/1998, S. 165.

⁷ Vgl. § 83 der Niedersächsischen Gemeindeordnung und § 5 der Niedersächsischen Kreisordnung.

⁸ Die heute gestellten Ansprüche wurden zu großen Teilen schon von Popitz formuliert. Er forderte: „Hinflänglichkeit, Beweglichkeit, wirtschaftliche Angemessenheit, Radizierbarkeit, Wechselwirkung zwischen den Besteuerungsmöglichkeiten, Rücksichtnahme auf die politische Kräfteverteilung, Einfügung in die Gesamtsteuerepolitik und Konstanz des Gemeindesteuersystems.“ Popitz, Johannes: Der künftige Finanzausgleich zwischen Reich, Ländern und Gemeinden, Berlin 1932, S. 112 f. Die hier genannten Beurteilungsmaßstäbe sind inzwischen vielfach überdacht worden, zu entscheidend neuen Erkenntnissen ist man jedoch nicht gelangt. Vgl. etwa Zimmermann, Horst und Postlep, Rolf-Dieter: Beurteilungsmaßstäbe für Gemeindesteuern, in: Wirtschaftsdienst 5/1980, S. 248 - 253.

⁹ Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen, Gutachten zur Reform der Gemeindesteuern in der Bundesrepublik Deutschland, Schriftenreihe des BMF, Heft 31, Bonn 1982, S. 382.

Äquivalenz aber auch immer definiert, ihre Realisation setzt voraus, daß sich steuerliche Anknüpfungspunkte finden, die in mehr oder minder engem Bezug zur (erwünschten) kommunalen Aufgabenerfüllung stehen; die Steuerzahlungen hätten sich danach weniger an der steuerlichen Leistungsfähigkeit der Zensiten als an der Nutzung und den Kosten der kommunalen Leistungen zu orientieren.

- Gleichzeitig sollen Gemeindesteuern im Zeitablauf nicht zu stark schwanken und vor allem im interkommunalen Vergleich nicht zu stark streuen, hat das Ziel der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse gerade in Bezug auf kommunale Finanzierungsfähigkeit und Aufgabenerfüllung doch (noch) recht große Bedeutung.
- Überdies sollen die Gemeindesteuern jedoch - wie andere Steuern auch - verteilungspolitischen, konjunktur- und wachstumspolitischen Erfordernissen gerecht werden. Das impliziert wiederum, daß bei der Besteuerung auf die ökonomische Leistungsfähigkeit der Steuerpflichtigen Rücksicht genommen werden muß.

Diese Forderungen widersprechen sich offensichtlich. Kommunale Steuern, die nach dem Prinzip der Leistungsfähigkeit entrichtet und nach dem örtlichen Aufkommen verteilt werden, streuen aufgrund der unterschiedlichen Wirtschaftskraft regional zwangsläufig und sind überdies mehr oder minder konjunkturreegibel; sie werden somit den Bedürfnissen der Kommunalebene nicht gerecht. Steuern, die regional wenig streuen und ein relativ konstantes Aufkommen erbringen, belasten hingegen die Zensiten individuell und im zeitlichen Vergleich in sehr unterschiedlichem Ausmaß.¹⁰

Dieser Widerspruch ist immer schon gesehen worden, er hat im Zeitablauf aber unterschiedliche Einschätzungen erfahren. Hatte Popitz in den 30er Jahren - wohl auch in Erwartung eines kräftigen Wachstumsschubes nach dem Ende der Weltwirtschaftskrise - noch die Hoffnung, daß sich die Kommunen mehr und mehr aus eigenen Steuerquellen würden finanzieren können¹¹, so hat sich inzwischen praktisch das Gegenteil eingestellt. Der Einordnung der Gemeindesteuern in das gesamtstaatliche Steuersystem ist seit Mitte der 60er Jahre zunehmendes Gewicht beigemessen worden, vor allem wachstumspolitische Ziele sind in den Vordergrund gerückt. Damit ist die Konstruktion eines zielgerechten - und das heißt eben auch kommunalgerechten - Gemeindesteuersystems gegenüber der Vergangenheit eher schwieriger geworden. In der Konsequenz sind innerhalb dieses Systems die „echten“, mit einem Hebesatzrecht ausgestatteten Gemeindesteuern sukzessive durch Anteile an Gemeinschaftssteuern mit zuweisungsfähigen Merkmalen ersetzt worden.¹²

Allein damit läßt sich die Mittelverteilung auf der kommunalen Ebene aber immer noch nicht ausreichend glätten. Aus diesem Grund ist „die Unfähigkeit (der Kommunen) zur Selbstfinanzierung gegenwärtig der gesetzlich veranlaßte Regelfall“¹³: Indem kommunale Selbstfinanzierung aus Entgelten und Steuern verhindert wird, sichert sich der Staat die Möglichkeit, mit Mittelaufstockungen zusätzliche Umverteilung zu betreiben und so die fiskalischen Ergebnisse des notwendig unzulänglichen Gemeindesteuersystems weiter zu korrigieren. Der kommunale Finanzausgleich hat mit Blick auf den eigenen Wirkungskreis somit fiskalische und redistributive (ausgleichende) Funktionen gleichermaßen zu erfüllen; er ist deshalb als „vertikaler Ausgleich mit horizontalem Effekt“ konzipiert.

¹⁰ Als Beispiel dafür sei nur auf die inzwischen abgeschaffte Gewerbesteuer hingewiesen. Gerade das Gewerbesteuerkapital war ja ursprünglich als ein Indikator für die Nutzung kommunaler Einrichtungen durch die Produktionsfaktoren gewertet worden; unter Wettbewerbs- und Wachstumsaspekten erschien die Gewerbesteuer gleichwohl nicht mehr haltbar.

¹¹ Popitz, Johannes., a. a. O., S. 184.

¹² Die ohne Hebesatzrecht konzipierte Beteiligung der Gemeinden an der Einkommensteuer seit 1969 war ein erster Schritt in diese Richtung, die Abschaffung der Gewerbesteuer 1998 und die zur Kompensation eingeführte Beteiligung der Gemeinden an der Umsatzsteuer geht diesen Weg weiter.

¹³ Kirchhof, Paul: Rechtliche Rahmenbedingungen des kommunalen Finanzausgleichs, in: Hoppe, Werner (Hrsg): Reform des kommunalen Finanzausgleichs, Schriftenreihe des Landkreistages Nordrhein-Westfalen, Bd. 4, Köln u. a. 1985, S. 1 - 30, hier S. 11.

1.3. Die Problematik der fiskalischen Funktion

Diese Möglichkeit der Umverteilung und der flächendeckenden Absicherung erwünschter kommunaler Aktivität ist für die übergeordneten Ebenen natürlich mit Verpflichtungen verbunden. In seiner fiskalischen Funktion hat der Finanzausgleich das Ziel zu erfüllen, den Kommunen jene Mittel zur Verfügung zu stellen, die ihnen aufgrund der bewußt auf Unterdeckung angelegten Gestaltung des Steuersystems für eine angemessene Aufgabewahrnehmung fehlen. Der Anspruch der Kommunen auf eine ausreichende Deckung dieser „Restlücke“ ist insofern unstrittig. Gegenstand der Auseinandersetzung ist allerdings der Umfang der notwendigen Zuweisungen. Das geltende Recht gibt darüber nur bedingt Auskunft.

Die Grundlagen des kommunalen Finanzausgleichs sind in der bundesdeutschen Verfassung festgeschrieben: Nach Art. 106 Abschnitt 7 Satz 1 GG fließt den Gemeinden und Gemeindeverbänden ein Teil der Landeseinnahmen aus den Gemeinschaftssteuern zu (obligatorischer Steuerverbund); darüber hinaus sieht die Verfassung die Möglichkeit einer kommunalen Beteiligung an den Landessteuern oder anderen Landeseinnahmen vor (fakultativer Steuerverbund). Die Höhe der Verbundquote oder die Ausgestaltung des fakultativen Steuerverbundes kann verfassungsrechtlich hingegen nicht geregelt werden, ist der Kommunalisierungsgrad der öffentlichen Aufgaben in den einzelnen Bundesländern doch höchst unterschiedlich und überdies im Zeitablauf Veränderungen unterworfen. Die konkrete Ausfüllung der genannten Regelungen ist deshalb den Ländern vorbehalten.

Die niedersächsische Verfassung bestimmt darüber - bevor die einfachgesetzlichen Regelungen des Finanzausgleichsgesetzes greifen - zunächst in Artikel 58. Danach ist das Land „verpflichtet, den Gemeinden und Landkreisen die zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichen Mittel durch Erschließung eigener Steuerquellen und im Rahmen seiner finanziellen Leistungsfähigkeit durch übergemeindlichen Finanzausgleich zur Verfügung zu stellen.“

Einmal davon abgesehen, daß die Länder - für sich selbst und für die Kommunen - nur sehr begrenzte Möglichkeiten der Steuererschließung haben (Steuerpolitik ist ganz überwiegend Bundespolitik), sind die Fragen danach, welches Mittelvolumen „erforderlich“, welche Ausgaben und Zuschußbedarfe zu finanzieren sind, welche Aufgabenerfüllung überhaupt notwendig ist, damit keineswegs geklärt.¹⁴ Gerade darin liegt aber eines der Hauptprobleme und gegenwärtig einer der wichtigsten Streitpunkte um die Ausgestaltung des Finanzausgleichs.

Ermittelbar ist zunächst nur, welche Aufgaben die Kommunen aufgrund gesetzlicher Vorgaben erfüllen müssen. Ähnlich wie im übertragenen Wirkungskreis gilt aber auch hier, daß die zu finanzierenden Normalausgaben nicht ohne weiteres aus den kommunalen Haushalten abgeleitet werden können. Sogar in äußerst streng geregelten Aufgabenbereichen des eigenen Wirkungskreises - wie etwa der Sozialhilfe nach dem BSHG - werden von den Kommunen selbst noch Einsparpotentiale vermutet und aufzuspüren versucht. Noch weit schwieriger gestaltet sich die Ermittlung von Normalausgaben in weniger strikt geregelten Pflichtaufgaben oder gar in freiwilligen Aufgabenbereichen. Läßt sich für die pflichtigen Aufgaben aber immerhin noch eine Finanzierungsverantwortung des Landes ableiten, so gilt dies für die freiwilligen Aufgaben nicht ohne Vorbehalt. Trotzdem sind freiwillige Aufgaben - nur weil dafür keine gesetzliche Verpflichtung existiert - nicht schlechthin „unnötige“ Aufgaben, sie sind sowohl im Sinne der Daseinsvorsorge als auch mit Blick auf die Landesentwicklung wichtig und stehen insofern auch nicht uneingeschränkt zur Disposition.

¹⁴ Die jüngsten Urteile des Niedersächsischen Staatsgerichtshofes helfen dabei kaum weiter. Vgl. dazu ausführlicher die Abschnitte 2 und 3 der Untersuchung.

Auf der Einnahmeseite stellen sich ähnliche Fragen: Wieweit können und sollen die Kommunen ihre originären Finanzierungsquellen ausschöpfen; gibt es insbesondere bei der Anspannung der Realsteuerhebesätze eine - ökonomische oder politische - Obergrenze und wann ist sie erreicht? Wie weit sind die Kommunen davon noch entfernt?

Damit werden mehr Rätsel aufgegeben als gelöst: Zwar ist unbestritten, daß es eine beabsichtigte Lücke zwischen originären und erforderlichen Mitteln gibt, die staatlicherseits zu schließen ist. Ebenso herrscht Einigkeit darüber, daß der Finanzausgleich seine fiskalischen Funktionen unterhalb eines gewissen Ausstattungsminimums nicht mehr erfüllen kann. Gleichzeitig werden bei dem Versuch, die Höhe der „erforderlichen Mittel“ quantitativ genau zu bestimmen, aber eine Vielzahl praktisch unlösbarer Probleme aufgeworfen.

Selbst wenn es gelänge, kommunales „Normalverhalten“ innerhalb des geltenden Rechts zu definieren; wenn es möglich wäre, genau zu beschreiben, was die Kommunen in den verschiedenen Aufgabenbereichen leisten sollen (nicht müssen), so wäre doch die Frage, welche Kosten dadurch verursacht würden, nicht abschließend zu beantworten. In der Praxis nimmt deshalb auch kein Land eine solche explizite Normierung - etwa in Form der Festlegung erwünschter kommunaler „Leistungskörbe“ - vor. Ebensovienig ließe sich messen, über welche originären Einnahmepotentiale die Kommunen tatsächlich verfügen. Ein entsprechendes Ermittlungsvorhaben würde - mehr noch als im übertragenen Wirkungskreis - an empirische Grenzen stoßen.¹⁵

Hinzu kommt aber, daß die Vorstellungen über wünschenswerte kommunale Aufgabenerfüllung und die dafür „erforderlichen Mittel“ veränderlich sind, sie haben sich im gesellschaftlichen Entwicklungsprozeß herausgebildet, sind deshalb stetem Wandel unterworfen und im Zeitablauf variabel. Kommunales „Normalverhalten“ kann insofern nicht als starre Größe interpretiert werden, sondern muß vor dem Hintergrund der jeweiligen sozioökonomischen und auch der finanzpolitischen Situation gesehen werden. Ebenso wie die Anforderungen an kommunale Leistungen in Zeiten prosperierender Entwicklung - quasi automatisch - gewachsen sind, muß in Zeiten knapper Kassen ein Leistungsabbau akzeptiert werden. Die niedersächsische Verfassung erkennt dies an, indem sie - wie die Mehrzahl der Landesverfassungen - den Anspruch der Kommunen an den überkommunalen Finanzausgleich an der finanziellen Leistungsfähigkeit des Landes relativiert. In der Tat haben die Länder ja auch Aufgaben zu erfüllen und Ausgaben zu finanzieren, die nicht beliebig eingeschränkt werden können (vor allem im Bereich der inneren Sicherheit, der Schulen und Hochschulen).

Die Beurteilung der fiskalischen Funktionen des Finanzausgleichs entzieht sich damit einem einfachen Rechenexempel; die Verpflichtungen des Staates zur Aufstockung der Finanzmasse sind kaum formelhaft zu ermitteln. Mehr noch als im übertragenen Wirkungskreis ist die Politik gefordert: Die Antwort auf die Frage, „Wieviel Geld schulden die Länder den Kommunen?“ wird deshalb sogar von Vertretern der kommunalen Ebene „zwischen Politik und Mathematik“ angesiedelt.¹⁶

Die Unmöglichkeit, die Höhe der erforderlichen Mittel rechnerisch exakt abzuleiten, darf aber trotzdem nicht darüber hinwegtäuschen, daß die Gestaltung des Finanzausgleichs auch in vertikaler Hinsicht letztlich immer eine Normierung enthält und daß es - wenn die Kommunen bestimmte Aufgaben erfüllen müssen oder sollen - zumindest in der kurzen Frist einen Mindestbedarf an Zuweisungsmitteln gibt. Schon mit der Festlegung der bereitgestellten Mittel wird ja faktisch über die kommunale Aufgabenwahrnehmung ent-

¹⁵ Dazu ausführlicher Hardt, Ulrike: Kommunale Finanzkraft - Die Problematik einer objektiven Bestimmung kommunaler Einnahmemöglichkeiten in der gemeindlichen Haushaltsplanung und im kommunalen Finanzausgleich, Finanzwissenschaftliche Schriften, DB 38, Frankfurt 1988.

¹⁶ Vgl. nochmals Karrenberg, Hanns und Münstermann, Engelbert, 1998, a. a. O., S. 165. Kirchhoff formuliert es so: „Das Ei des Kolumbus in Gestalt einer Formel läßt sich kaum finden. Bestimmte Prozentsätze aus Aufgabenbestand und Finanzmitteln beruhen eher auf kommunalpolitischen Wünschen als rechtlich angeleiteter Deduktion.“ Kirchhoff, Ferdinand: Finanzierung der Kreisaufgaben - Verfassungsanspruch und Realität, in: NLT-info 3/1998, S. 23 - 29, hier S. 28.

schieden, werden Normen gesetzt, und zwar nicht nur in Bezug auf den Umfang der Aufgaben und Ausgaben sondern auch in Hinblick auf ihre Struktur. Allein weil die einzelnen kommunalen Aufgaben in ganz unterschiedlichem Maße regelgebunden sind, haben Veränderungen der bereitgestellten Finanzmasse strukturelle Effekte: Einnahmeverluste drängen zunächst die Wahrnehmung freiwilliger Aufgaben und weniger reglementierter Aktivitäten, wie etwa der Investitionstätigkeit zurück.¹⁷ Dies hat die Politik sich klarzumachen, ob es gewollt ist, hat sie zu überdenken.

In der längeren Frist dürften Anpassungen des kommunalen Ausgaben- und Einnahmenverhaltens - sogar innerhalb des gegebenen Rechtsrahmens - eher möglich sein.¹⁸ So können etwa Reformen der Verwaltung, wenn sie mit Einsparungen verbunden sind, den Abbau von Aufgaben ersetzen. Dazu muß den Kommunen allerdings ein entsprechender Reaktionszeitraum gewährt werden. Neben die Forderung nach Bereitstellung einer ausreichenden Finanzmasse treten deshalb die nach Kontinuität, Stabilität und Vorhersehbarkeit des Finanzausgleichs: Es muß möglich sein, die gewachsenen Ansprüche an die kommunale Aufgabenerfüllung planvoll an sich verändernde Bedingungen anzupassen. Daß in diesem Prozeß gegebenenfalls auch rechtliche Vorgaben an die kommunale Aufgabenwahrnehmung zurückgenommen werden müssen, ist einzukalkulieren. Wann es dahin kommen muß, ist wiederum nicht nur eine Frage der Mathematik. Zur Beurteilung der Situation kann ein statistisches Indikatorensystem, das über die Haushaltsentwicklungen der Kommunen und des Landes Auskunft gibt, gleichwohl hilfreich sein.

1.4. Sachliche und räumliche Verteilung der bereitgestellten Mittel

1.4.1. Möglichkeiten der Ausgestaltung spezieller und allgemeiner Zuweisungen

Die zur Aufstockung der originären kommunalen Einnahmen bereitgestellten Mittel werden üblicherweise in zwei große Gruppen unterteilt:

- Zum einen werden Zweckzuweisungen oder aufgabengebundene Zuschüsse gezahlt, die unmittelbar an bestimmten Aufgaben und Ausgaben anknüpfen (spezielle oder Zweckzuweisungen).
- Zum anderen werden - und hier wird zumeist der Kern des kommunalen Finanzausgleichs gesehen - Mittel zugewiesen, die nach Maßgabe des Vergleichs von Finanzbedarf und Finanzkraft, zum Teil aber auch nach anderen Kriterien an die Kommunen vergeben werden, ohne damit jedoch direkt an den Verwendungsentscheidungen anzusetzen (allgemeine oder Schlüsselzuweisungen).

Unter diesen beiden Zuweisungstypen wird in der finanzwissenschaftlichen Literatur mehrheitlich den allgemeinen Zuweisungen der Vorzug gegeben,¹⁹ entsprechen sie doch vermeintlich eher dem Idealtypus der kommunalen Selbstverwaltung. Zweckzuweisungen werden demgegenüber vielfach als „goldene Zügel“, interpretiert, weil sie, insbesondere wenn sie an Mitfinanzierungspflichten gebunden sind, die kommunalen Präferenzstrukturen beeinflussen und „verzerren“ können. Allerdings sind die Möglichkeiten, spezielle Zuweisungen auszugestalten, ausgesprochen vielfältig; es sind nicht nur Lenkungsziele, die damit verfolgt werden. Insofern muß die Beurteilung differenzierter ausfallen.

In der Praxis verbergen sich hinter speziellen Zuweisungen eine Vielzahl unterschiedlichster Transfersysteme. Sie werden - genau besehen - nur in selteneren Fällen zur indirekten Steuerung kommunalen Verhaltens eingesetzt. Die Bedeutung solcher „Lenkungszuweisungen“ ist in der jüngeren Vergangenheit sogar zurückgegangen, weil die Länder - und

¹⁷ Vgl. dazu etwa Hardt, Ulrike, Hoffmann, Hubert und Postlep, Rolf-Dieter: a. a., sowie die Fortschreibung 1996.

¹⁸ Die Beobachtung der Ausgabenentwicklung in Aufgaben unterschiedlicher Pflichtigkeit hat bestätigt, daß sogar im übertragenen Wirkungskreis noch erhebliche Einsparpotentiale liegen. Vgl. ebenda, S. 90.

¹⁹ Vgl. etwa Zimmermann, Horst und Henke, Klaus-Dieter: Einführung in die Finanzwissenschaft, 7., völlig überarbeitete und erweiterte Auflage, München 1994, S. 186 ff.

ganz besonders Niedersachsen - die dazu erforderlichen Mittel kaum mehr aufbringen. Zweckzuweisungen und -zuschüsse dienen deshalb häufiger nur noch dann als Finanzierungsinstrument, wenn es um die Deckung von Kosten geht, die aufgrund bundes- oder landesrechtlicher Vorgänge entstanden sind; sie rücken damit in die Nähe von Erstattungen. In dieser Ausgestaltung bieten spezielle Zuweisungen durchaus auch für die Kommunen Vorteile, weil sie direkt oder indirekt an der jeweiligen Kostenursache anknüpfen und weil sie eher als Zuweisungen nach Finanzkraft und Finanzbedarf die Nachprüfung zulassen, ob und inwieweit die Kosten einzelner Aufgabenregulierungen noch gedeckt werden. Zu einer indirekten Lenkung kommunalen Verhaltens kann es mit diesen Mitteln im übrigen schon deshalb kaum mehr kommen, weil die Aufgabenerfüllung bereits direkt - über die entsprechenden gesetzlichen Verpflichtungen - erfolgt.

Überdies muß mit der unmittelbaren Aufgaben- und Ausgabenorientierung von Zuweisungen nicht zwingend eine formale Zweckbindung verbunden sein. Tatsächlich werden auch Mittel, deren Umfang anhand konkreter Kostenschätzungen für einzelne Aufgaben festgesetzt wird, als allgemeine Zuweisungen vergeben. Hier verschwimmen die Grenzen zwischen speziellen und allgemeinen Zuweisungen. In Niedersachsen gehören dazu insbesondere die Mittel aus dem Plafond für die seit 1986 kommunalisierte Altenpflege. Mit Zuweisungen dieser Art kann auf Besonderheiten in der sozioökonomischen Struktur der Kommunen eingegangen werden, die ansonsten im Schlüsselzuweisungssystem - als Sonderbedarfe - zu berücksichtigen wären. Direkt kostenorientierte Zuweisungen und Zuweisungen nach Finanzbedarf und Steuerkraft sind insofern bis zu einem gewissen Grade substituierbar.

Da Zuweisungen der beschriebenen Art in der Regel ohne Berücksichtigung der kommunalen Finanzkraft verteilt werden, dienen sie der redistributiven Funktion des Finanzausgleichs jedoch nur bedingt. Zweckzuweisungen oder rein kostenorientierte Zuweisungen können Schlüsselzuweisungen deshalb nicht unbegrenzt ersetzen. Bei der Beurteilung des Finanzausgleichs sind sie - auch wenn sie ihm nicht unmittelbar zugerechnet werden - trotzdem einzubeziehen, mindern sie doch die Zuschußbedarfe, die noch aus Steuern und allgemeinen Zuweisungen finanziert werden müssen. Dies hat natürlich Auswirkungen auf die Verteilungssituation. Vor allem läßt sich aber die Frage, inwieweit die fiskalischen Funktionen des Finanzausgleichs erfüllt werden, nur aus der Zusammenschau der verschiedenen Zuweisungsarten beantworten; Kürzungen bei zweckgebundenen Mitteln müssen - soll der status-quo in der vertikalen Verteilung erhalten bleiben - durch Aufstokungen der allgemeinen Mittel kompensiert werden. Die horizontalen Verteilungsergebnisse werden damit freilich verändert.

Schlüsselzuweisungen zeichnen sich zunächst dadurch aus, daß sie keinen - oder zumindest keinen genau festgelegten - Verwendungsaufgaben unterworfen sind. Die Vergabemodalitäten sind trotzdem unterschiedlich ausgestaltbar. Selbst Zuweisungen, die nach Finanzbedarf und Finanzkraft vergeben werden, können zweckorientiert verteilt werden. Denkbar sind etwa Zuweisungen - wie sie in älteren Finanzausgleichsgesetzen des Landes Niedersachsen vorgesehen waren - die Indikatoren für den Investitionsbedarf aufnehmen und dann auch eine entsprechende Zweckbindung vornehmen.

Die Übergänge zwischen originären kommunalen Steuereinnahmen und allgemeinen Zuweisungen erscheinen ebenfalls fließend, wird ein Teil der Zuweisungen doch nach Maßstäben vergeben, die sich am örtlichen Steueraufkommen orientieren. Dazu zählen in Niedersachsen etwa die Zuweisungen aus dem Grunderwerbsteueraufkommen und aus dem Familienleistungsausgleich, der den Gemeinden seit 1996 mit der Umstellung der Kindergeldzahlungen im Rahmen der Einkommensteuer gewährt worden ist.

Das Zuweisungssystem umfaßt damit sehr unterschiedlich ausgestaltete Zahlungsströme; sie werden der redistributiven Funktion des Finanzausgleichs nicht gleichermaßen gerecht. Selbst ohne Verwendungsaufgaben sind viele dieser Zuweisungen nicht geeignet, die horizontalen Verteilungsergebnisse des Gemeindesteuersystems systematisch zu korrigieren. Überlegungen, deshalb möglichst viele Zuweisungen in das Schlüsselzuweisungssystem einzuspeisen, treffen jedoch ebenfalls auf Vorbehalte. Ein großer Teil jener

Zuweisungen, die nicht pauschal nach Finanzbedarf und Finanzkraft vergeben werden, sind historischen Ursprungs und aus Änderungen des zuvor gültigen Rechtsrahmens zu erklären - sei es, daß Aufgaben übertragen worden sind oder in die originären Einnahmequellen eingegriffen worden ist. Die Eingliederung in die Schlüsselmasse würde somit Besitzstände aufheben, die in der Vergangenheit bewußt erhalten worden sind. Die Frage nach der Sinnhaftigkeit einer Integration läßt sich deshalb nur nach einer sorgsam Abwägung der ursprünglichen Zuweisungszwecke und der angestrebten horizontalen Verteilungswirkungen entscheiden.

1.4.2. Anforderungen an die Ausgestaltung des Schlüsselzuweisungssystems

Die eigentliche Korrektur des Gemeindesteuersystems wird über die Verteilung der Schlüsselzuweisungen nach Finanzbedarf und Finanzkraft vollzogen. Wie intensiv dieser Ausgleich überhaupt sein kann, bestimmt sich zunächst wiederum aus der Höhe der Schlüsselmasse; der Ausgleich wird natürlich um so schwieriger, je weniger Mittel zur Ergänzung mangelnder Steuerkraft bereitgestellt werden. Insofern entscheidet die Festsetzung der Ausgleichsmasse auch mit darüber, inwieweit die Anforderungen, die an den horizontalen Ausgleich gestellt werden, überhaupt erfüllt werden können. Reicht die verfügbare Masse nicht aus, um die angestrebten Verteilungsergebnisse zu erzielen, müssen zusätzliche horizontale Verteilungsmechanismen in den Ausgleich eingebaut werden - etwa in Form einer Finanzausgleichsumlage. Daß solche horizontalen Ausgleichselemente höchst konfliktträchtig sind, ist nicht zuletzt aus den Auseinandersetzungen um den Länderfinanzausgleich bekannt; bei ihrer Ausgestaltung ist deshalb Vorsicht geboten. Der vertikale Ausgleich mit horizontalem Effekt erfordert insofern schon aus seiner Konstruktion heraus eine ausreichende Ausstattung; kann sie nicht aufgebracht werden, müssen die Ausgleichsziele nicht nur formal, sondern auch faktisch reduziert werden.

Die Anforderungen an die Verteilung der Mittel zwischen den Kommunen lassen sich in den Begriffen der „horizontalen Verteilungsgerechtigkeit“ und der „allokativen Verteilungseffizienz“ zusammenfassen.

Damit ist zuerst vorausgesetzt:

- eine möglichst „objektive“ Ermittlung der individuellen kommunalen Finanzbedarfe auf der Grundlage der wahrzunehmenden Aufgaben und
- eine ebenso „objektive“ Bestimmung der originären kommunalen Finanzierungsmöglichkeiten.

Der nachfolgende Ausgleich, der auf der Basis dieser Größen vorgenommen wird, soll alle Kommunen in den Stand versetzen, ein relatives Minimum an Leistungen bereitzustellen, die Rangfolge in den Finanzierungsmöglichkeiten aber nicht über Gebühr verändern (Verbot der Übernivellierung). Dabei soll der Ausgleich einfach und überschaubar bleiben und nicht beeinflußbar sein, gleichzeitig aber auf sich verändernde Bedingungen flexibel reagieren. Daß diese Forderungen zumindest zum Teil miteinander konkurrieren und deshalb einer Abwägung bedürfen, ist unübersehbar.

Ebenso wie bei der Betrachtung der fiskalischen Funktion des Finanzausgleichs verbietet es sich natürlich auch bei der Gestaltung des horizontalen Ausgleichs, unmittelbar an den tatsächlichen Ausgaben und Einnahmen der Kommunen anzusetzen, sie zum Verteilungsmaßstab zu machen, würde die zu vermeidende Strategiefälligkeit gerade fördern. Deshalb ist wiederum eine Normierung notwendig.

Anders als für die Zwecke der vertikalen Verteilungsdiskussion ist es für die horizontale Mittelverteilung zwar nicht notwendig, Finanzbedarfe und originäre Einnahmekraft in ihrer absoluten Höhe zu erfassen, wichtig ist jedoch, daß die sachlichen und räumlichen Relationen „richtig“ abgebildet werden: Gleiche Sachverhalte sollen gleich, verschiedene unterschiedlich behandelt werden. Diese Forderung konkret auszufüllen ist außerordentlich schwierig: was ist gleich, was ungleich?

Wie schon bei der Bestimmung der kommunalen Finanzbedarfe insgesamt - den „erforderlichen Aufgaben und Ausgaben“ - geht es bei der Bedarfsermittlung für die Zwecke der horizontalen Verteilung natürlich wiederum um die Frage, welche Leistungen die Kommunen erbringen müssen oder sollen und welche Kosten damit verbunden sind, vor allem aber darum, inwieweit sich die auf diese Weise normierten Bedarfe zwischen Gemeinden bzw. Landkreisen verschiedener sozialer, ökonomischer oder räumlicher Struktur unterscheiden.

Ausgangspunkt der dazu angestellten Überlegungen ist zunächst die These, daß die Normalkosten der kommunalen Aufgabenerfüllung für jeden Einwohner gleich sind. Zugleich ist unstrittig, daß es „Sonderbedarfe“ gibt, deren Deckung mit höheren als den üblichen Kosten verbunden ist und die auch in der horizontalen Mittelverteilung Berücksichtigung finden müssen. Welche Bedarfe im einzelnen dazu zählen und in welcher Weise sie in den Ausgleich eingehen sollen, ist aber wiederum umstritten, werden die Verteilungsergebnisse des Finanzausgleichs dadurch doch maßgeblich beeinflusst.²⁰

Einigkeit über die Anerkennung von Sonderbedarfen besteht immerhin noch insoweit, als im Bereich der Pflichtaufgaben verschiedene Anforderungen an die Kommunen gestellt werden. Bestes Beispiel dafür sind die Kosten in der sozialen Sicherung, insbesondere der Sozialhilfe nach dem BSHG, die je nach Sozialstruktur mehr oder minder hoch ausfallen und die Landkreise und kreisfreien Städte in sehr unterschiedlichem Ausmaß belasten. Die Bedeutung dieses Aufgaben- und Ausgabenblocks ist inzwischen so überragend, daß er bei der Beurteilung und dem Vergleich der individuellen kommunalen Finanzbedarfe nicht mehr außer Acht gelassen werden kann.

Aber auch in anderen pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben können aufgrund der jeweiligen Bedingungen Mehrbedarfe gegenüber den Vergleichsräumen auftreten. Zu denken ist dabei etwa an höhere Kosten der Verkehrserschließung in dünn besiedelten Räumen, an größere Anforderungen an die Jugendpolitik in Ballungsräumen mit ihren relativ problembelasteten Sozialstrukturen oder an unterschiedliche Schulkosten in Räumen mit verschiedener demographischer Entwicklung. Fraglich ist jedoch, ob solche Sonderbedarfe alle einzeln in die Bedarfsmessung eingehen müssen. Wenn sich herausstellt, daß in den unterschiedlich strukturierten Räumen jeweils spezifische Sonderbedarfe zu decken sind, die etwa gleich groß sind, kann auch wieder von gleichen Bedarfen je Einwohner ausgegangen werden.

Schwieriger ist die Frage nach Sonderbedarfen im freiwilligen Bereich der kommunalen Aufgabenerfüllung zu beantworten. Allgemein anerkannt ist die Tatsache, daß zwischen den Kommunen eine Arbeitsteilung herrscht, die im Finanzausgleich gestützt werden sollte: Zentrale Orte übernehmen eine Vielzahl von Versorgungsfunktionen für ihr Umland, speziell im Sektor der kulturellen Aktivitäten. Die daraus entstehenden Kosten müssen auch im Finanzausgleich berücksichtigt werden²¹. Schon daraus leitet sich eine Rechtfertigung für die immer wieder umstrittene Hauptansatzstaffel ab.²² Welche Spreizung sie haben sollte, bleibt jedoch politischer Entscheidung vorbehalten. Je nachdem, welche kommunalen Aktivitäten erwünscht sind, muß sie weiter oder enger ausfallen.

Wie auch immer die kommunalen Bedarfe definiert werden, ihre Messung sollte sich an Indikatoren orientieren, die strategieunanfällig sind. Das bedeutet vor allem, daß bei der Mittelverteilung keine Größen verwendet werden, die von den Kommunen selbst bereitgestellt und demnach zu beeinflussen sind.

²⁰ Zur Auseinandersetzung darum vgl. sehr detailliert Junkernheinrich, Martin: Sonderbedarfe im kommunalen Finanzausgleich, Berlin 1992

²¹ Vgl. dazu auch Steinherr, Matthias: Kommunalen Finanzausgleich Nordrhein-Westfalen: Verfassungsgericht weist Bedenken gegen Hauptansatzstaffel zurück, in: Ifo-Schnelldienst 27/98, S. 3 ff.

²² Welche Probleme mit der alternativen Einführung eines „Zentrale-Orte-Ansatzes“ verbunden sind, schildern Leibfritz, Willi und Thanner, Benedikt, in: Die Berücksichtigung der zentralen Orte im kommunalen Finanzausgleich Bayerns, München 1986.

Die Bestimmung der Finanzkraft stößt natürlich ebenfalls auf Probleme: Diskutiert wird hier zum einen, welche Einnahmearten überhaupt in die vergleichende Ermittlung aufgenommen werden sollten, zum anderen geht es darum, die Entscheidungsspielräume der Kommunen - insbesondere bei der Festsetzung der Realsteuerhebesätze - richtig einzuschätzen und in die Steuerkraftbewertung einzubeziehen. Unbestritten ist sicherlich, daß größere Städte und Gemeinden, besonders wenn sie gut an die Verkehrsinfrastruktur angebunden sind, höhere Hebesätze verlangen und durchsetzen können als kleinere Gemeinden in der Peripherie. Inwieweit daraus eine Staffelung der normierten Hebesätze bei der Steuerkraftberechnung im Finanzausgleich abzuleiten ist, läßt sich empirisch jedoch kaum ermitteln²³. Über die Differenzierung der normierten Hebesätze muß deshalb ebenfalls politisch entschieden werden, dabei muß klar sein, daß damit wiederum Normen gesetzt werden.

Der Ausgleich zwischen relativem Finanzbedarf - der sich in allen geltenden Finanzausgleichssystemen auch aus der bereitgestellten Finanzmasse mit errechnet - und der Finanz- bzw. Steuerkraft soll vor allem zugunsten der steuerschwachen Regionen wirken. Das Verbot der Übernivellierung beschränkt jedoch den Umfang der Umverteilung: Das Gemeindesteuersystem soll durch die nachträgliche Umverteilung nicht gestört oder sogar ausgehebelt werden; es soll sich für die Gemeinden noch „lohnen“, ihre Steuerquellen zu pflegen. Andererseits sind bei der Bewertung der Nivellierungswirkungen aber auch Bedarfskomponenten zu berücksichtigen: Gerade weil die kommunalen Steuerquellen nur sehr bedingt zur Deckung der aufgabenbedingten Zuschußbedarfe der Städte, Gemeinden und Landkreise geeignet sind, muß bei bestimmten Bedarfskonstellationen eine entsprechende Umverteilung zugunsten finanzschwacher Kommunen akzeptiert werden. Die Rangfolge der Steuereinnahmen (je Einwohner) kann danach nicht zum alleinigen Maßstab der Nivellierungswirkungen des Finanzausgleichs gemacht werden.²⁴

Die dargestellten Anforderungen an den Finanzausgleich sind damit schon äußerst komplex, es bedarf einiger Anstrengungen, sie kompatibel zu machen. Dies alles in einem einfachen und überschaubaren System regeln zu wollen, scheint fast unmöglich. Zwar wird es im Finanzausgleich ohnehin nie eine „Einzelfallgerechtigkeit“ geben, dazu sind die Bedingungen in den Kommunen zu unterschiedlich und zu vielfältig. Zwischen Gerechtigkeit und Einfachheit des System besteht aber nochmals ein Konflikt. Je „schlanker“ das System ausgestaltet wird, desto größer ist die Wahrscheinlichkeit, daß in Sonderfällen Lösungen außerhalb des Finanzausgleichs (im engeren Sinne) gesucht werden müssen. Andererseits ist ein einfacher Finanzausgleich leichter nachvollziehbar; er beugt überdies der Gefahr inflationärer Entwicklungen bei der Anmeldung von Sonderbedarfen der unterschiedlichsten Art und damit einer Überfrachtung des Systems vor.

1.4.3. Der Finanzausgleich als Lenkungsinstrument?

Neben der fiskalischen und der redistributiven Funktion sind dem Finanzausgleich immer auch schon Lenkungsfunktionen zugesprochen worden. Dabei ist traditionell die „raumordnungspolitische Dimension“ in den Vordergrund gerückt worden. Dahinter verbirgt sich zum einen die Förderung zentraler Orte, vor allem aber auch die Unterstützung des ländlichen Raumes, dessen zeitweiliges ökonomisches Zurückbleiben auf diesem Weg abgebremst oder zumindest fiskalisch gemildert werden sollte.²⁵ Spätestens seit Mitte der 70er Jahre sind weitere Konzepte hinzugekommen: So wurde diskutiert, ob die Übernahme von „Vorrangfunktionen“, etwa für die Naherholung, über den Finanzausgleich abgegolten werden müsse.²⁶ Die Zahl der Anliegen, die an den kommunalen Finanzausgleich

²³ Genauer Hardt, Ulrike: Kommunale Finanzkraft, a. a. O., S. 255 ff.

²⁴ Ähnlich auch Maas, Bernd: Kommunaler Finanzausgleich 1995 und 1996 auf neuer Rechtsgrundlage, in: Statistische Monatshefte Niedersachsen 6/1996, S. 329 - 344, hier S. 341.

²⁵ Vgl. dazu auch die Stellungnahmen der Fraktionsvorsitzenden im Niedersächsischen Landtag zur Entwicklung des ländlichen Raumes, Beilage DNG 9-10 1998.

²⁶ Vgl. dazu beispielhaft Rottmann, Joseph: Regionalpolitik und kommunaler Finanzausgleich, in: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 6/7 1983, S. 503 - 514.

herangetragen worden sind, ist seitdem stetig gewachsen. So wird etwa die Förderung strukturschwacher Räume, der Arbeitsplatzzentren oder kinderreicher Regionen gefordert. Neuerdings treten erneut Forderungen nach Alimentation ökologischer Funktionen hinzu. So hat das Umweltbundesamt (UBA) Mitte der 90er Jahre ein Forschungsprojekt in Auftrag gegeben, in dem die Berücksichtigung ökologischer Belange im kommunalen Finanzausgleich geprüft werden sollte.²⁷

Einmal davon abgesehen, daß Steuerungsvorhaben dieser Art in der Regel nur mit Einschränkungen umsetzbar sind, weil mit steigender Zahl der Sonderfunktionen des Finanzausgleichs dessen Steuerungsfähigkeit immer weiter abnimmt²⁸, muß man sich angesichts der Finanznot der öffentlichen Haushalte die Frage stellen, ob solche Lenkungsvorhaben noch finanzierbar sind. Wenn überhaupt, können sie sicherlich nur noch als explizite Förderung ausgestaltet werden, und das bedeutet letztlich: Ansiedlung außerhalb des kommunalen Finanzausgleichs.

1.5. Zusammenfassung

Resumierend bleibt zunächst nochmals festzuhalten, daß sich die Finanzausgleichskonzeptionen für den übertragenen und den eigenen Wirkungskreis in der dualistischen Finanzverfassung Niedersachsens erheblich unterscheiden. Zielt der Ausgleich im übertragenen Wirkungskreis auf die Erstattung von Kosten, die den Kommunen mit der Wahrnehmung staatlicher Aufgaben entstehen, richtet er sich im eigenen Wirkungskreis auf die Aufstockung originärer kommunaler Mittel, die zur Finanzierung der Selbstverwaltungsaufgaben dienen sollen.

Der Finanzausgleich ist hier notwendig, weil von den Kommunen ein Kanon von Leistungen erwartet wird, dessen Finanzierung über das originäre kommunale Einnahmesystem allein nicht gesichert werden kann. Entgelte und Steuern reichen dazu schon in ihrem Umfang nicht aus, überdies streuen insbesondere die Steuern regional zu stark, als daß damit eine Aufgabenerfüllung gewährleistet werden könnte, die dem Postulat der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse entspräche. Deshalb müssen zusätzliche Mittel zur Verfügung gestellt werden, die eine Aufstockung der originären kommunalen Mittel erlauben und die überdies eine Umverteilung zwischen den Kommunen möglich machen.

Die Anforderungen an den Finanzausgleich beziehen sich deshalb zum einen auf die Höhe der bereitgestellten Mittel: Sie müssen ausreichen, damit die Kommunen die Aufgaben, die sie erfüllen sollen, auch erfüllen können. Die Tatsache, daß sich die dafür erforderliche Summe nicht formelhaft errechnen läßt, darf nicht darüber hinwegtäuschen, daß die Kommunen - zumindest kurzfristig - einen Mindestbedarf an Mitteln haben. Wird er nicht gedeckt, führt dies zu unerwünschten Verschiebungen in der kommunalen Aufgabenwahrnehmung oder der kommunalen Finanzierungsstruktur. Wenn von den Städten, Gemeinden und Landkreisen Anpassungen gefordert werden, so muß ihnen dafür Zeit gegeben werden; neben die Forderung nach einer ausreichenden Finanzmasse treten deshalb die nach Kontinuität, Stabilität und Vorhersehbarkeit des Finanzausgleichs.

Die Ergänzung der originären kommunalen Mittel kann über spezielle oder allgemeine Zuweisungen erfolgen. Diese Zuweisungen sind - obwohl allgemeine Zuweisungen dem Charakter der kommunalen Selbstverwaltung eher entsprechen - bis zu einem gewissen Grade substituierbar; mit Blick auf ihre fiskalische Funktion können sie aber letztlich nur zusammen beurteilt werden. Eine Aufstockung der Schlüsselmasse verbessert die kom-

²⁷ Vgl. dazu Bizer, Kilian u. a.: Mögliche Maßnahmen, Instrumente und Wirkungen einer Steuerung der Verkehrs- und Siedlungsflächennutzung, herausgegeben von der Enquete-Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt“ des 13. Deutschen Bundestages, Konzept Nachhaltigkeit, Bonn 1998, S. 47 ff.

²⁸ Kirsch formuliert es so: „Möge ein jeder von ihnen wollen, daß etwas bestimmtes gemacht wird, so mag im Ergebnis geschehen, was niemand gewollt hat.“ Kirsch, Guy: Über zentrifugale und zentripetale Kräfte im Föderalismus, in: Kurt Schmidt (Hrsg): Beiträge zu ökonomischen Problemen des Föderalismus, Schriften des Vereins für Socialpolitik, Neue Folge, Band 166, Berlin 1987, S. 13 - 34, hier S. 14.

munale Finanzierungsfähigkeit nicht, wenn im Gegenzug spezielle Zuweisungen gekürzt werden.

Die Verteilung der allgemeinen Zuweisungen nach Finanzbedarf und Finanzkraft muß beachten, welche Aufgaben und welche Einnahmen den Kommunen gesetzlich vorgegeben sind; gefordert ist ein aufgabengerechter Finanzausgleich. Bei der Gestaltung der Verteilungsmaßstäbe verbleibt den politisch Verantwortlichen trotzdem ein relativ großer Spielraum zur Normierung, solange gleiche Tatbestände gleich behandelt werden.

Gesteigerte Aufmerksamkeit wird dabei üblicherweise der Berücksichtigung von „Sonderbedarfen“ gewidmet. Bei ihrer Anerkennung erscheint jedoch Vorsicht geboten, besteht doch die Gefahr, daß mit der Anrechnung auch nur eines Sonderbedarfs eine Vielfalt anderer besonderer Bedingungen ebenfalls als Ursache für Mehrbedarfe angemeldet werden. Mit ihrer Anerkennung würde das System des Finanzausgleichs jedoch bald überfordert, seine Steuerungsfähigkeit ginge verloren. Der Finanzausgleich soll deshalb zwar gerecht, aber auch einfach sein. Einzelfallgerechtigkeit kann letztlich nicht erreicht werden.

Ähnliches gilt für die Einschätzung der originären kommunalen Einnahmen: Es ist unbestritten, daß die Hebesatzspielräume der Gemeinden unterschiedlich groß sind. Sie im Finanzausgleich genau erfassen zu wollen, wäre jedoch vermessen; man wird sich mit groben Schätzungen zufrieden geben müssen.

Deshalb bleibt abschließend nur eine Leitlinie festzuhalten: Der Finanzausgleich ist nur ein Bestandteil des gesamten Systems der Verteilung von Aufgaben, Ausgaben und Einnahmen im föderativen System der Bundesrepublik Deutschland ist. Jede Regelung, die hier getroffen wird, hat auch Auswirkungen auf die übrigen Systemkomponenten; dies muß bei der Gestaltung berücksichtigt werden.

2. Die Auseinandersetzungen um den kommunalen Finanzausgleich in Niedersachsen

2.1. Die Bedeutung des Finanzausgleichs im Finanzierungssystem der niedersächsischen Kommunen

Die Haushalte der niedersächsischen Kommunen unterscheiden sich von denen in anderen Flächenländern auf ihrer Einnahmeseite - und in der Konsequenz auch auf der Ausgaben-seite - beträchtlich (vgl. in zusammenfassenden Übersichten die Tabellen 2.1 und 2.2).

Danach sind es weniger die Gebühren und Beiträge, die diese Unterschiede hervorrufen; sie sind in Niedersachsen im Zeitablauf ähnlich ausgefallen wie in den anderen Ländern. Der Rückgang der letzten Jahre dürfte vor allem auf Einschränkungen des gebühren- und beitragsfähigen Leistungsangebots zurückzuführen sein; vergleichbare Tendenzen waren auch für den Durchschnitt der Flächenländer zu beobachten.

Auffällig ist dagegen die relative Steuerschwäche der niedersächsischen Kommunen: Schon 1982 konnten in Niedersachsen nur rund 85 % der Steuern vereinnahmt werden, die im Durchschnitt der westdeutschen Flächenländer auf kommunaler Ebene angefallen sind. Der Abstand gegenüber wirtschaftsstärkeren Regionen war noch weitaus größer.²⁹ Im Zeitablauf haben die niedersächsischen Kommunen etwas aufholen können; vor allem vom Einigungsboom der Jahre 1992 und 1993 haben sie deutlicher profitiert als die

²⁹ Vgl. dazu Hardt, Ulrike: Entwicklung und aktuelle Lage der öffentlichen Haushalte in Niedersachsen – Ergebnisse des Länder- und Gemeindevergleichs für die alten Bundesländer, in: Neues Archiv für Niedersachsen, 1/1997, S. 17 - 34, insbesondere S. 30 f.

Tab. 2.1: Einnamemstruktur der Kommunen in Niedersachsen und den west-deutschen Flächenländern 1982-1997**Einnahmen in DM je Einwohner (Kassenergebnisse)**

	Gebühren u. ähnl. Entgelte		Steuereinnahmen ¹⁾		allgemeine Zuweisungen		Zuweisungen für lfd. Zwecke ²⁾		Vermögensübertragungen	
	Nieder-sachsen	Flächen-länder	Nieder-sachsen	Flächen-länder	Nieder-sachsen	Flächen-länder	Nieder-sachsen	Flächen-länder	Nieder-sachsen	Flächen-länder
1982	264	266	702	818	388	359	654	545	216	196
1983	288	292	725	865	389	351	664	531	193	186
1984	297	302	762	923	447	384	681	579	180	182
1985	307	307	832	990	475	410	739	611	193	188
1986	319	322	818	1.033	538	430	743	649	209	188
1987	334	338	851	1.053	567	455	800	691	194	199
1988	357	356	914	1.116	568	471	819	714	184	196
1989	372	372	975	1.184	583	487	892	746	192	200
1990	400	397	949	1.176	592	504	909	781	227	214
1991	433	439	1.088	1.273	640	530	955	850	246	218
1992	484	490	1.177	1.350	698	549	1.077	931	280	229
1993	503	511	1.200	1.346	707	575	1.212	1.062	271	227
1994	513	550	1.162	1.324	671	572	1.258	1.119	254	218
1995	507	539	1.119	1.272	667	566	1.272	1.130	231	200
1996	479	516	1.096	1.291	558	588	1.232	1.105	285	209
1997	433	494	1.124	1.302	516	570	1.227	1.052	255	185

Einnahmen 1982 = 100

	Gebühren u. ähnl. Entgelte		Steuereinnahmen ¹⁾		allgemeine Zuweisungen		Zuweisungen für lfd. Zwecke ²⁾		Vermögensübertragungen	
	Nieder-sachsen	Flächen-länder	Nieder-sachsen	Flächen-länder	Nieder-sachsen	Flächen-länder	Nieder-sachsen	Flächen-länder	Nieder-sachsen	Flächen-länder
1982	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
1983	109	110	103	106	100	98	101	97	89	95
1984	112	113	109	113	115	107	104	106	83	93
1985	116	116	119	121	122	114	113	112	89	96
1986	121	121	117	126	138	120	114	119	97	96
1987	127	127	121	129	146	127	122	127	90	102
1988	135	134	130	136	146	131	125	131	85	100
1989	141	140	139	145	150	136	136	137	89	102
1990	152	149	135	144	153	141	139	143	105	109
1991	164	165	155	156	165	148	146	156	114	111
1992	183	184	168	165	180	153	165	171	129	117
1993	191	192	171	164	182	160	185	195	125	116
1994	194	207	166	162	173	159	192	205	117	111
1995	192	203	159	155	172	158	195	207	107	102
1996	182	194	156	158	144	164	188	203	132	106
1997	164	186	160	159	133	159	188	193	118	94

1) Einschl. steuerähnliche Abgaben

2) Einschl. Schuldendiensthilfen, Umlagen, Erstattungen

Quelle: NLS; eigene Berechnungen

Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung

Tab. 2.2: Ausgabestruktur der Kommunen in Niedersachsen und den westdeutschen Flächenländern 1982-1997**Ausgaben in DM je Einwohner (Kassenergebnisse)**

	Gesamtausgaben		Sozialausgaben		laufende Ausgaben Personalausgaben		Sachausgaben		Sachinvestitionen	
	Nieder- sachsen	Flächen- länder	Nieder- sachsen	Flächen- länder	Nieder- sachsen	Flächen- länder	Nieder- sachsen	Flächen- länder	Nieder- sachsen	Flächen- länder
1982	2.262	2.363	385	319	586	636	419	420	513	573
1983	2.201	2.332	400	338	602	651	406	418	433	518
1984	2.231	2.380	417	356	618	666	424	445	414	505
1985	2.391	2.520	462	396	651	695	456	477	443	528
1986	2.543	2.661	495	434	698	738	472	490	494	577
1987	2.570	2.765	531	451	743	778	479	503	437	588
1988	2.640	2.842	565	480	758	794	490	513	441	599
1989	2.771	2.959	611	512	767	802	510	538	498	640
1990	2.987	3.128	629	542	806	838	538	576	589	678
1991	3.284	3.371	694	579	878	909	575	615	663	722
1992	3.547	3.673	775	648	936	964	622	661	704	771
1993	3.649	3.778	840	722	946	981	647	674	685	733
1994	3.743	3.812	930	781	944	980	654	680	677	678
1995	3.684	3.836	950	820	952	993	627	668	626	648
1996	3.521	3.743	888	784	930	983	612	667	532	604
1997	3.361	3.645	809	732	913	978	604	674	476	575

Ausgaben 1982 = 100

	Gesamtausgaben		Sozialausgaben		laufende Ausgaben Personalausgaben		Sachausgaben		Sachinvestitionen	
	Nieder- sachsen	Flächen- länder	Nieder- sachsen	Flächen- länder	Nieder- sachsen	Flächen- länder	Nieder- sachsen	Flächen- länder	Nieder- sachsen	Flächen- länder
1982	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
1983	97	99	104	106	103	102	97	99	84	90
1984	99	101	108	112	105	105	101	106	81	88
1985	106	107	120	124	111	109	109	113	86	92
1986	112	113	129	136	119	116	113	117	96	101
1987	114	117	138	141	127	122	114	120	85	103
1988	117	120	147	150	129	125	117	122	86	105
1989	122	125	159	160	131	126	122	128	97	112
1990	132	132	163	170	137	132	128	137	115	118
1991	145	143	180	181	150	143	137	146	129	126
1992	157	155	201	203	160	152	148	157	137	135
1993	161	160	218	226	161	154	154	160	134	128
1994	165	161	242	244	161	154	156	162	132	118
1995	163	162	247	257	162	156	150	159	122	113
1996	156	158	231	245	159	155	146	159	104	105
1997	149	154	210	229	156	154	144	160	93	100

Quelle: NLS; eigene Berechnungen

Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung

Kommunen anderer Länder. Die durchschnittlichen Steuereinnahmen in den westdeutschen Flächenländern haben sie aber trotzdem nicht erreicht. In der Zeit zwischen 1994 und 1996 hat sich der Rückstand sogar nochmals vergrößert. 1997 waren die Steuereinnahmen der niedersächsischen Kommunen wieder auf 86 % des westdeutschen Durchschnittsniveaus zurückgefallen.

Unter diesen Bedingungen müßten die staatlichen Zuweisungen an die Kommunen zwangsläufig einen größeren Teil der kommunalen Ausgabenbedarfe abdecken, soll ein Leistungsangebot bereitgestellt werden, das mit dem der Kommunen in anderen Bundesländern konkurrieren kann. Dies gilt um so mehr, als der Kommunalisierungsgrad der öffentlichen Aufgaben in Niedersachsen traditionell relativ hoch ist und im Zeitablauf - etwa über die Kommunalisierung der Altenpflege - sogar noch angehoben wurde. Allein damit werden schon ganz besondere Anforderungen an den kommunalen Finanzausgleich in Niedersachsen gestellt: Weil die strukturelle Unterfinanzierung der Kommunen so stark ausgeprägt ist, kommt der Ausgestaltung der fiskalischen, aber auch der redistributiven Funktionen des Finanzausgleichs entsprechend große Bedeutung zu.

Inwieweit die Anforderungen, die unter Punkt 1 diskutiert wurden, erfüllt werden, kann aus dem sehr groben Ländervergleich natürlich nicht beurteilt werden. Die Entwicklung der staatlichen Zuweisungen an die niedersächsischen Kommunen läßt - insbesondere in den letzten Jahren - dennoch erste Rückschlüsse zu.

Zu Beginn der hier gewählten Beobachtungsperiode - 1982 bis 1997 - wurden in den niedersächsischen Kommunen tatsächlich noch größere Teile der kommunalen Finanzbedarfe über Zuweisungen gedeckt als in den Vergleichsländern. Dies galt mit Blick auf die allgemeinen, mehr noch in Hinsicht auf Zuweisungen für laufende Zwecke; aber auch die Vermögensübertragungen lagen auf relativ hohem Niveau (vgl. nochmals Tabelle 2.1). Daß damit das Zurückbleiben der kommunalen Steuereinnahmen gegenüber anderen Regionen nicht hätte überbrückt werden können, ist an anderer Stelle ausführlich belegt worden.³⁰ Das Land Niedersachsen - weil selbst ebenfalls ausgesprochen steuerschwach - hat überdies aber bereits damals seine eigenen Finanzierungsprobleme zum Anlaß für implizite Kürzungen der kommunalen Finanzmasse (über die automatischen Anpassungen des Ausgleichssystems hinaus) genommen.

Bis zur Mitte der 80er Jahre sind zwar insbesondere die allgemeinen Zuweisungen stärker angewachsen als in den Vergleichsländern; 1986 wurden die Mittel aufgrund der Kommunalisierung der Altenpflege kräftig aufgestockt. Bereits 1987 wurde das Wachstum der allgemeinen Zuweisungen jedoch wieder abgebremst: Mit der „Deckelung“ der Finanzmasse des Finanzausgleichs hat das Land Niedersachsen einen Teil der bislang kommunalen Einnahmeteiligung für eigene Zwecke zurückbehalten (vgl. dazu ausführlicher Punkt 2.2.). Mit der Neuregelung des Finanzausgleichs im Jahr 1990 wurde die Deckelung aufgehoben. Die Zuweisungen - allgemeine wie spezielle - wuchsen im Zuge des Einigungsbooms in zuvor kaum gekanntem Maße. Der Höhepunkt der kommunalen Einnahmeentwicklung wurde 1993 erreicht, seitdem sind die Einnahmen aus allgemeinen Deckungsmitteln jedoch wieder kontinuierlich abgesunken. 1997 war ein leichter Anstieg der Steuereinnahmen zu beobachten, die staatlichen Zuweisungen sind hingegen weiter - in beträchtlichem Ausmaß - reduziert worden.

Dies gilt vor allem für die allgemeinen Zuweisungen. Darin sind zum einen die Zuweisungen des kommunalen Finanzausgleichs im engeren Sinne, zum anderen aber auch die Zuweisungen für die kommunalisierte Altenpflege enthalten. Mit der Einführung der Pflegeversicherung konnten diese Zuweisungen abgebaut werden, weil die Finanzierung der Pflege nun - zumindest zu einem Teil - auf anderem Wege gesichert wird. Dies erklärt den Rückgang der allgemeinen Zuweisungen mit. Der tiefe Einbruch im Jahr 1996 ist aber vor allem auf die Kürzung der Ausgleichsmasse (um insgesamt 500 Mio. DM) durch das

³⁰ Vgl. Hardt, Ulrike: Strukturelle Probleme der Kommunalfinanzen in den 80er Jahren - Die Haushaltssituation niedersächsischer Gemeinden im regionalen und überregionalen Vergleich, Forschungsberichte des NIW 14, Hannover 1990, S. 21 ff.

Land zurückzuführen: Die Kommunen sollten damit einen Beitrag zur Konsolidierung des Landeshaushalts leisten.

Mit diesem Schritt sind die Kommunen in Niedersachsen in ihrer Finanzausstattung nochmals weitaus schlechter gestellt worden als die Kommunen in den übrigen westdeutschen Flächenländern. Aufgrund der geringen Ergiebigkeit ihrer originären Steuerquellen und aufgrund ihrer Aufgabenzuständigkeiten wären sie in besonderem Maße auf Zuweisungen des Landes angewiesen. Von den Kürzungen der letzten Jahre, nach denen die allgemeinen Zuweisungen auf 90 % des Länderdurchschnitts zusammengestrichen worden sind, die aber auch bei Zuweisungen für laufende Zwecke und Vermögensübertragungen angesetzt haben, sind sie deshalb schmerzlich betroffen worden. Bei überdurchschnittlichen Sozialausgaben, die auch mit der Einführung der Pflegeversicherung nur leicht zurückgegangen sind, mußten die Investitionen noch weiter reduziert werden als schon in der Vergangenheit (vgl. Tabelle 2.2). Die niedersächsischen Kommunen zählen damit inzwischen zu den investitionsschwächsten in Westdeutschland.

Unter diesen Bedingungen ist es nicht weiter verwunderlich, daß die Kommunen Klagen vor dem Staatsgerichtshof angestrengt haben. Dabei ging es zum einen um die vertikale Aufteilung der verfügbaren Mittel zwischen Land und Kommunen, zum anderen aber auch um die Maßstäbe der interkommunalen Verteilung, die nach Auffassung vieler Kommunen seit langem nicht mehr aufgabengerecht sind. Angegriffen wurde allerdings nur der allgemeine Finanzausgleich, obwohl die speziellen Zuweisungen, Zuschüsse und Erstattungen das weitaus größere Gewicht für die Aufgabenfinanzierung in den niedersächsischen Kommunen haben. Der allgemeine Finanzausgleich steht deshalb auch bei den folgenden Überlegungen im Vordergrund. Fragen der Ausgestaltung des Zweckzuweisungssystems bleiben späteren Untersuchungen vorbehalten.

2.2. Entwicklungslinien des kommunalen Finanzausgleichs in Niedersachsen

2.2.1 Regelungen des allgemeinen Finanzausgleichs bis zu Beginn der 80er Jahre

Viele der heute geltenden Regelungen des kommunalen Finanzausgleichs in Niedersachsen sind bereits in den 50er und 60er Jahren aufgestellt und seitdem nur partiell überprüft worden. Wenn es Anpassungen gab, dann oft nur in Form von Einzeleingriffen, die das Ausgleichssystem in seiner heutigen Struktur jedoch deutlich geprägt haben.

Im Gesetz zur Regelung des Finanz- und Lastenausgleichs vom 25.05.1954³¹ sind die Grundlagen für die späteren Ausgleichssysteme bereits vorbereitet worden, wenn auch noch vielfältige Sonderregelungen, insbesondere zur Abgeltung von Kriegsfolgelasten, getroffen wurden. Konstitutiv für dieses erste Nachkriegsgesetz über den Finanzausgleich sind allerdings die Festlegung einer dauerhaften Steuerverbundquote (15 % der Einkommen- und Körperschaftsteuereinnahmen des Landes), die Bestimmung der Ausgleichsmeßzahl der Gemeinden über einen Bevölkerungsansatz sowie die Ermittlung der gemeindlichen Steuerkraft mittels normierter, durchschnittlicher Hebesätze. Für Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises wurde ein Festbetrag von 1 DM je Einwohner gezahlt. Eine Quotierung der Mittel zwischen kreisfreiem und kreisangehörigem Raum war hingegen noch nicht vorgesehen.

Dazu kam es ansatzweise erst im Änderungsgesetz vom 22.04.1955³² mit dem Ersatz der „Bürgersteuerausgleichsbeträge“. In diesem Gesetz wurde außerdem die Hauptansatzstafel präzisiert, sie reichte von 75 % bis 170 %; nach wie vor wurden Zuweisungen nach diversen Sonderansätzen gewährt: So wurde etwa ein Ansatz für kriegszerstörte Städte, für das Bevölkerungswachstum und die Bevölkerungszusammensetzung eingerichtet - hier ging es um die Zahl der Kinder und der Arbeiter in einer Gemeinde -, für die Kreise war - über einen degressiven Bevölkerungsansatz hinaus - ein Ansatz für Straßenbaula-

³¹ Nds. Gesetz- und Verordnungsblatt vom 22.05.1954, S. 33 ff.

³² Nds. Gesetz- und Verordnungsblatt vom 22.04.1955, S. 163 ff.

sten und ein Arbeitslosenansatz vorgesehen. Bemerkenswert an diesem Gesetz war überdies die Staffelung der Meßbeträge der Grundsteuer B nach dem Grundstückswert. Die entsprechende Regelung wurde mit der nächsten Gesetzesänderung jedoch wieder aufgehoben.

Ansonsten brachte diese Novelle - verabschiedet am 09.04.1957³³ - keine wesentlichen Neuerungen, wohl aber die vom 08.12.1961³⁴, in der die Grundlagen für das in den 80er Jahren und zum Teil sogar bis heute geltende Recht gelegt wurden.

Zunächst wurde die Verbundquote neu definiert, die Ausgleichsmasse sollte fortan 17 % der Einkommen- und Körperschaftsteuer, der Kraftfahrzeugsteuer und der Einnahmen des Landes aus dem Länderfinanzausgleich umfassen. Diese Masse wurde nach Verwendungszwecken aufgeteilt, die Mehrzahl der bis dahin bestehenden Sonderansätze - so etwa der Arbeitslosenansatz - wurde damit beseitigt. Es verblieben:

- Bedarfszuweisungen in Höhe von 4.500.000 DM,
- Zuweisungen zur Ergänzung mangelnder Steuerkraft mit 68 % der Ausgleichsmasse,
- Straßenunterhaltungszuschüsse, die nach der Kilometerzahl vergeben wurden, in Höhe von 7 % der Ausgleichsmasse,
- Straßenbauzuschüsse, gestaffelt nach Straßentyp, ebenfalls verteilt nach der Straßlänge; sie sollten 9 % der Ausgleichsmasse beanspruchen, sowie
- Zuweisungen für die Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises; dafür wurden 16 % der Ausgleichsmasse reserviert.

Gleichzeitig wurde die Quotierung der Masse zwischen kreisfreien Städten und kreisangehörigem Raum endgültig in den Finanzausgleich aufgenommen: Die kreisfreien Städte sollten 20 %, der kreisangehörige Raum 80 % der Schlüsselmasse erhalten; die Schlüsselmasse für den kreisangehörigen Raum wurde nochmals in 58 % für die kreisangehörigen Gemeinden mit mehr als 500 Einwohnern und 42 % für die Landkreise und kreisangehörigen Gemeinden mit weniger als 500 Einwohnern aufgespalten.

Diese Massenaufteilung war weniger von konkreten Bedarfsberechnungen, sondern vielmehr von Interessenauseinandersetzungen geleitet. Im Zusammenhang mit der Auflösung der bis dahin gezahlten Bürgersteuerausgleichsbeträge und in Erwartung stark steigender kommunaler Steuereinnahmen in den kreisfreien Städten entschied man sich für die Aufteilung der Masse zu Lasten der kreisfreien Städte „im Interesse der Stärkung der Finanzkraft der kleineren Gemeinden“.³⁵ Die protokollierten Aussagen der an der Diskussion Beteiligten lassen darauf schließen, daß diese Quotierung damals sehr umstritten war.³⁶ Sie ist trotzdem umgesetzt worden und - wenn auch mit wechselnden Anteilen - im Prinzip bis heute erhalten geblieben.

Festgeschrieben wurden im übrigen verschiedene Bevölkerungsansätze:

Die Bevölkerungsstaffel für die kreisangehörigen Gemeinden mit einer Einwohnerzahl zwischen 500 und 50.000 Einwohnern (größere kreisangehörige Gemeinden gab es damals nicht) wurde auf 100 % bis 150 % gespreizt, die Bevölkerungsstaffel für die kreisfreien Städte hatte eine Spannweite von 100 % bis 140 %. Für die Landkreise wurde die degressive Bevölkerungsstaffel nach Maßgabe der jeweiligen Gemeindegrößen beibehalten.

³³ Zweites Gesetz zur Änderung des Finanzausgleichsgesetzes, Nds. Gesetz- und Verordnungsblatt vom 09.04.1957, S. 33 ff.

³⁴ Nds. Gesetz- und Verordnungsblatt vom 11.12.1961, S. 337 ff.

³⁵ Entwurf eines Gesetzes über den Finanzausgleich nebst Begründung; Niedersächsischer Landtag - Vierte Wahlperiode - Landtagsdrucksache Nr. 543 vom 06.09.1961, S. 21.

³⁶ Vgl. dazu die Niederschrift über die 46. Sitzung des Ausschusses für innere Verwaltung am 06.09.1961.

Die übrigen Änderungen betrafen die vertikale Verteilung: So sollte vor allem die bis dahin noch bestehende Beteiligung der Kommunen an der Personalkosten im Schulbereich abgebaut werden; ab dem Jahr 1966 sollte die Lehrerbesoldung allein in Landeszuständigkeit fallen.

Die Gesetzesänderungen in den kommenden Jahren waren aus heutiger Perspektive eher unbedeutend. So wurde 1964³⁷ die Verbundquote auf 20 % erhöht, der Anteil der Zuweisungen für die Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises wurden auf 18 % aufgestockt. Die Beteiligung der kreisfreien Städte wurde auf 18 % der Schlüsselmasse reduziert.

Der wichtigste Einschnitt in das geltende Finanzausgleichsrecht fand in diesem Jahr außerhalb des Finanzausgleichsgesetzes statt: Die Verabschiedung des „Göttingen-Gesetzes“ am 01.07.1964³⁸ stand im Zusammenhang mit einer Neugliederung der Verwaltung im Landkreis Göttingen. Nach Eingemeindungen kleinerer Gemeinden im unmittelbaren Umland der Stadt Göttingen schien der Landkreis Göttingen nicht mehr finanzkräftig genug, um seine Aufgaben allein (und mit Hilfe des kommunalen Finanzausgleichs) finanzieren zu können. Deshalb entschied man sich für eine formale Einkreisung der Stadt Göttingen. Im Finanzausgleich sollte sie aber weiterhin als kreisfrei behandelt werden (vgl. dazu im einzelnen Punkt 5.3.3.3.). Im Endeffekt führt diese Regelung, die bis heute nicht angetastet worden ist, zu einer Doppelzählung der Einwohner der Stadt Göttingen im Kreisausgleich.

Am 24.06.1968 wurde das Finanzausgleichsgesetz erneut geändert,³⁹ die Eingriffe waren aber wiederum marginal. Wichtiger waren die Änderungen vom 11.02.1970⁴⁰: In Folge der Finanzreform 1969 wurde die Umsatzsteuer in den Steuerverbund einbezogen, die Gemeinden wurden überdies an der Einkommensteuer (damals mit 14 %) beteiligt. Sie in die Berechnung der Steuerkraftmeßzahlen einzubeziehen, war insofern notwendig. Im gleichen Gesetz wurden die Quoten für kreisfreie Städte und kreisangehörigen Raum nochmals zugunsten des kreisangehörigen Raumes verändert. Danach sollten die Städte nur noch 15 %, Landkreise und kreisangehörige Gemeinden 85 % der zu verteilenden Masse erhalten.

Die Gesetzesänderung vom 29.03.1973⁴¹ brachte sukzessive Steigerungen der kommunalen Beteiligung an der Verbundmasse; überdies wurde die Einwohnerstaffel zur Verteilung der Gemeindeschlüsselmasse gestreckt. Ansonsten wurden keine gravierenden Änderungen vorgenommen. Ähnliches gilt für das Änderungsgesetz vom 26.06.1975⁴², das im wesentlichen auf die Anpassung des Finanzausgleichs an die Gebietsreform ausgerichtet war. In diesem Zusammenhang wurde die Beteiligung der kreisfreien Städte an der Schlüsselmasse konsequenterweise auf nun 14,6 % - bei geringerer Zahl kreisfreier Städte - abgesenkt. Damit wurden die verbliebenen kreisfreien Städte zwar insgesamt nicht schlechter gestellt als zuvor, die Möglichkeiten des gruppeninternen Ausgleichs wurden jedoch nochmals reduziert; der Ausgleich zwischen den kreisfreien Städten war im Grunde schon damals nicht mehr lebensfähig.

³⁷ Gesetz zur Änderung des Gesetzes über den Finanzausgleich, Nds. Gesetz- und Verordnungsblatt vom 29.02.1964, S. 56 ff.

³⁸ Gesetz über die Neugliederung des Landkreises und der Stadt Göttingen vom 01.07.1964, Nds. Gesetz- und Verordnungsblatt vom 03.07.1964, S. 134 f.

³⁹ Zweites Gesetz zur Änderung des Gesetzes über den Finanzausgleich, Nds. Gesetz- und Verordnungsblatt vom 26.06.1968, S. 97.

⁴⁰ Drittes Gesetz zur Änderung des Gesetzes über den Finanzausgleich, Nds. Gesetz- und Verordnungsblatt vom 18.02.1970, S. 28 ff.

⁴¹ Viertes Gesetz zur Änderung des Gesetzes über den Finanzausgleich, Nds. Gesetz- und Verordnungsblatt vom 30.03.1973, S. 93 ff.

⁴² Fünftes Gesetz zur Änderung des Gesetzes über den Finanzausgleich, Nds. Gesetz- und Verordnungsblatt vom 27.06.1975, S. 197 ff.

Die Einwohnerstaffeln wurden beibehalten, die Schlüsselzuweisungen nach der Straßenlänge differenziert und neu berechnet. Die Grundprinzipien der Verteilung wurden jedoch unverändert weitergeführt. In der Änderung vom 19.12.1979⁴³ wurden die Verteilungsprinzipien ebenfalls nicht modifiziert; allerdings wurde die Verbundquote von 21,8 % auf 22,1 % heraufgesetzt, die Aufteilung der Gesamtmasse für die verschiedenen Zwecke geringfügig - zugunsten der Zuweisungen für Straßenbau und zu Lasten der Zuweisungen für die Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises - angepaßt.

2.2.2. Der Finanzausgleich in den 80er und beginnenden 90er Jahren

Hatte sich in den 60er und 70er Jahren das über die dann kommenden 12 Jahre im Prinzip unverändert weitergeführte System der horizontalen Verteilung herausgebildet, so ging es in den 80er Jahren vor allem um die vertikale Verteilung von Aufgaben, Ausgaben und Einnahmen zwischen Land und Kommunen.

Ausgangspunkt war die Gesetzesänderung vom 14.07.1981,⁴⁴ sie führte zunächst zu einer erneuten aufgabenbedingten Heraufsetzung der Verbundquote auf 22,27 %; überdies wurde die Massenaufteilung neu geregelt und die Einwohnerstaffel für die kreisangehörigen Gemeinden in einer letzten Reaktion auf die Gebietsreform explizit um eine zusätzliche Größenklasse - Gemeinden mit mehr als 100.000 Einwohnern - erweitert und bis auf 160 % gespreizt. Im Grundsatz knüpfte das neue Gesetz jedoch an den alten Regelungen an.

Bis Anfang der 90er Jahre ist der kommunale Finanzausgleich danach in folgenden Schritten vollzogen worden:

- Bestimmung der Ausgleichsmasse über die Festlegung des Steuerverbundes und der Verbundquote,
- Festlegung und Abzug einer Quote für Bedarfszuweisungen,
- Aufteilung der Restmasse auf verschiedene, für mehr oder minder präzisierete Zwecke vorgesehene Teilmassen,
- Verteilung der Schlüsselzuweisungen nach Finanzkraft und Finanzbedarf (als einer dieser Teilmassen) zwischen dem kreisfreien und dem kreisangehörigen Raum und anschließender interner Verteilung innerhalb der beiden Gruppen,
- Verteilung der übrigen Mittel nach speziellen Indikatoren (z. T. ebenfalls getrennt nach kreisfreiem und kreisangehörigem Raum).

Zwar ist in alle - sowohl die vertikalen als auch die horizontalen - Verteilungsschritte im Verlauf der 80er Jahre nochmals eingegriffen worden, die Grundprinzipien der Verteilung blieben jedoch unangetastet. Mit den angesprochenen Eingriffen waren vielfach auch Aufgabenverlagerungen verbunden.

Im Jahr 1980 - das hier als vorläufiger Ausgangspunkt der Betrachtung gewählt wird, weil gleich im nächsten Jahr eine Aufgabenverlagerung anstand - wurde die Mittelverteilung im kommunalen Finanzausgleich des Landes Niedersachsen folgendermaßen vorgenommen:

⁴³ Sechstes Gesetz zur Änderung des Gesetzes über den Finanzausgleich, Nds. Gesetz- und Verordnungsblatt vom 19.12.1979, S. 323.

⁴⁴ Siebentes Gesetz zur Änderung des Gesetzes über den Finanzausgleich, Nds. Gesetz- und Verordnungsblatt vom 17.07.1981, S. 182 ff. Zur Erläuterung vgl. im einzelnen Tornow, Ingrid: Der kommunale Finanzausgleich 1981, in: Statistische Monatshefte Niedersachsen 1981, S. 237 - 246.

Die Verbundmasse speiste sich aus dem Aufkommen des Landes aus:

- Einkommen-, Körperschaft- und Umsatzsteuer,
- der Kraftfahrzeugsteuer sowie
- dem Länderfinanzausgleich.

Die Verbundmasse lag bei 13,3 Mrd. DM, die Verbundquote wurde mit 22,27 % festgelegt. Insgesamt wurden damit rund 3 Mrd. DM an die Kommunen weitergeleitet. Davon wurden für Bedarfszuweisungen 41,2 Mio. DM reserviert, die weiter zu verteilende Masse belief sich auf etwa 2,95 Mrd. DM (100 %). Aus dieser Masse wurden die verschiedenen Zuweisungsarten folgendermaßen - so rechnerisch ermittelt - bedient:

- 60,27 % für Schlüsselzuweisungen nach Finanzbedarf und Finanzkraft,
- 6,88 % für Zuweisungen nach der Straßenlänge,
- 24,68 % für Zuweisungen für Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises und
- 18,6 % für den Straßenbau (diese Mittel wurden nach wie vor zweckgebunden).

Von der Schlüsselmasse wurden 85,4 % an Landkreise und kreisangehörige Gemeinden, 14,6 % an die kreisfreien Städte vergeben. Die Masse für den kreisangehörigen Raum wurde nochmals in 66 % für die kreisangehörigen Gemeinden und 34 % für die Landkreise aufgeteilt.

Mit dem Siebenten Gesetz zur Änderung des Gesetzes über den Finanzausgleich vom 14.07.1981⁴⁵ wurde den Landkreisen und kreisfreien Städten die Schülerbeförderung - nach entsprechenden Änderungen im Schulgesetz 1980 - als Aufgabe des eigenen Wirkungskreises übertragen. Zum Ausgleich der Kosten wurden Zuweisungen für die Schülerbeförderung gewährt. Bei der Bemessung ihrer Höhe wurden die bis dahin vom Land erstatteten Beträge für die Beförderung zugrunde gelegt (217 Mio. DM im Jahr 1980). Für die Folgejahre wurde eine Formelberechnung aufgrund der Zahl der Kinder im schulpflichtigen Alter und der Fläche der Landkreise bzw. der kreisfreien Städte vorgesehen. Diese Zuweisungen waren nicht zweckgebunden, vielmehr wurde den Aufgabenträgern die Möglichkeit belassen, eventuell erwirtschaftete Überschüsse anderweitig zu verwenden. Mit Blick auf eine angestrebte Kostenreduktion erschien dieses Verfahren durchaus adäquat.

Allerdings hätte die volle Kostenträgerschaft durch das Land nach damals vorgenommenen Berechnungen einer Verbundquotenerhöhung von 1,63 % entsprochen. Tatsächlich wurde die Verbundquote aber nur um 0,17 % auf 22,27 % heraufgesetzt, die Ausgleichsmasse - aufgrund der angespannten Haushaltslage des Landes - also faktisch gekürzt.⁴⁶ Da sowohl die Zuweisungen nach der Straßenlänge als auch die Zuweisungen für die Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises weitgehend unverändert bleiben sollten und die Höhe der Zuweisungen für die Schülerbeförderung feststand, mußten die Zuweisungen nach der Einwohnerzahl weiter beschnitten werden.

1982 wurde die Verbundmasse wegen einer nachträglichen Korrektur der Landeseinnahmen rückwirkend nochmals nach unten korrigiert, die Verbundmasse dieses Jahres stieg trotzdem gegenüber dem Vorjahr noch leicht an. Zum größten Einbruch kam es 1983 (vgl. Tabelle 2.3). In diesem Jahr wurden mit einer neuerlichen Gesetzesänderung am

⁴⁵ Nds. Gesetz- und Verordnungsblatt vom 17.07.1981, S. 182 ff.

⁴⁶ Vgl. Tornow, Ingrid: Der kommunale Finanzausgleich 1982, Statistische Monatshefte Niedersachsen 7/82, S. 235 - 242, hier S. 235.

Tab. 2.3: Zuweisungen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleich in Niedersachsen in den Jahren 1982 bis 1998

– Aus technischen Gründen kann die Tabelle nicht ins Intranet gestellt werden –

04.10.1983⁴⁷ aber zumindest die Einnahmegrundlagen der Kreisebene verbessert: Mit der bundeseinheitlichen Ausgestaltung der Grunderwerbsteuer wurde den Landkreisen und kreisfreien Städten 4/7 des örtlichen Aufkommens zugesprochen.

Im Jahr 1986 blieb der kommunale Finanzausgleich selbst unverändert, der wichtigste Eingriff in die allgemeinen Zuweisungen an die Kommunen fand mit der Kommunalisierung der Altenpflege außerhalb des Finanzausgleichsgesetzes statt. Mit dem Gesetz zur Änderung des Niedersächsischen Gesetzes zur Ausführung des Bundessozialhilfegesetzes vom 03.02.1986 wurde die Zuständigkeit für Hilfen an Empfänger, die das 60. Lebensjahr vollendet haben, an die örtlichen Träger übergeben.⁴⁸ Zum Ausgleich der zusätzlichen Belastungen, die damit auf die Kommunen zukamen, sind allgemeine Leistungen des Landes vorgesehen worden, die sich an den zu erwartenden Kosten der Pflege orientieren sollten. Nach überwiegender Einschätzung haben die seitdem verteilten Mittel allerdings immer weniger ausgereicht, um die tatsächlich anfallenden Kosten zu decken.⁴⁹

Wesentliche Veränderungen erfuhr der kommunale Finanzausgleich selbst erst wieder 1987:

- Zum einen wurde die Bindung der Zuweisungen für den Straßenbau in eine Bindung für Investitionen umgewandelt.⁵⁰
- Zum zweiten wurde mit § 18 des Haushaltsgesetzes 1987 die Ausgleichsmasse „gedeckelt“, d.h. auf einen Betrag festgelegt, der nur 3 % über dem Vorjahresniveau liegen sollte. Damit wurden 122,6 Mio. DM weniger an die kommunale Ebene weitergeleitet, als bei der formal noch geltenden Verbundquote hätte fließen müssen.

1988 und 1989 wurde der Anstieg der Ausgleichsmasse mit den Haushaltsgesetzen des Landes sogar auf 1,5 % und 2 % begrenzt. Wegen der guten konjunkturellen Lage war der Verlust für die Kommunen entsprechend hoch.

Mit der Neuordnung des Finanzausgleichs zum Jahre 1990⁵¹ wurde die Deckelung der Ausgleichsmasse aufgehoben, gleichzeitig kam es zu einer Reihe weiterer Umstrukturierungen und Aufgabenverlagerungen, die im Endeffekt wiederum zu einer relativen Schlechterstellung der Kommunen führten.

Zunächst wurde der Steuerverbund ausgedehnt: Einbezogen wurden nun die Gewerbesteuerumlage, sämtliche Landessteuern außer der Feuerschutzsteuer, die Spielbankabgabe, die bergrechtliche Förderabgabe, die Einnahmen des Landes aus dem Länderfinanzausgleich und die Ergänzungszuweisungen des Bundes. Gleichzeitig wurde die Verbundquote auf 17,5 % abgesenkt. Die Umstrukturierung wurde als aufkommensneutral bezeichnet - allerdings nur gemessen an der zuvor gedeckelten Ausgleichsmasse von 1989.

Weil die Kommunen zusätzliche Aufgaben im Bereich der Wasser- und Abfallwirtschaft vom Land übernommen hatten, und weil die Unterhaltung von ehemaligen Landesstraßen in die Zuständigkeit der Kreisebene übergeben worden war, wurde die Ausgleichsmasse zwar zusätzlich um 29,5 Mio. DM aufgestockt, überdies wurden die Bedarfszuweisungen um 7,7 Mio. DM angehoben. Ohne diese Zuschläge wäre die Ausgleichsmasse 1990 allerdings schon um 511 Mio. DM höher ausgefallen, hätte man sich bei der Berechnung an

⁴⁷ Gesetz zur Änderung des Gesetzes über den Finanzausgleich und des Niedersächsischen Gesetzes zur wirtschaftlichen Sicherung der Krankenhäuser und zur Regelung der Krankenhauspflegesätze, Nds. Gesetz- und Verordnungsblatt vom 07.10.1983, S. 253 ff.

⁴⁸ Nds. Gesetz- und Verordnungsblatt vom 07.02.1986, S. 17.

⁴⁹ Vgl. zum Überblick Hardt, Ulrike, Hoffmann, Hubert und Schmidt, Jörg: Veränderungen in der Finanzstruktur der Landkreise, Hannover 1995, S. 253 ff.

⁵⁰ Achstes Gesetz zur Änderung des Gesetzes über den Finanzausgleich vom 25.02.1987, Nds. Gesetz- und Verordnungsblatt vom 02.03.1987, S. 27.

⁵¹ Neuntes Gesetz zur Änderung des Gesetzes über den Finanzausgleich vom 09.12.1989, Nds. Gesetz- und Verordnungsblatt vom 12.12.1989, S. 401 ff.

der ungedeckelten Masse orientiert, wie sie vom Finanzausgleichsgesetz ursprünglich vorgesehen war.⁵²

Im übrigen wurden Umschichtungen bei der Aufteilung der Masse auf die verschiedenen Zuweisungsarten vorgenommen; vor allem die Teilmasse nach der Straßenlänge wurde aufgestockt, ebenso die Zuweisungen für die Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises, von denen die Landkreise nun aber einen größeren Anteil an die kreisangehörigen Gemeinden weiterzuleiten hatten.

1991 und 1992 blieb das Regelwerk des engeren Finanzausgleichs unangetastet, Nachdem auch die Einnahmen des Landes 1991 recht kräftig angestiegen waren, konnten die Kommunen in diesen Jahren ein erhebliches Wachstum der Zuweisungen aus dem Finanzausgleich verbuchen; wie aus Tabelle 2.1 ersichtlich in einer Situation, in der auch ihre eigenen Einnahmen kräftiger sprudelten denn je.

Allerdings beschloß der Landtag gleichzeitig das Solidarbeitragsgesetz,⁵³ das den Kommunen einen Teil der erwarteten Mehreinnahmen wieder nahm; danach sollten sich die Kommunen mit insgesamt - maximal - 37 %⁵⁴ der Mindereinnahmen (aus der Umsatzsteuer), die dem Land aus den Kosten der Einheit entstünden, beteiligen. Diese Beteiligung beschränkte sich zunächst auf 130 Mio. DM, wurde dann aber sukzessive auf 350 Mio. DM für das Jahr 1993 und 390 Mio. DM für 1994 angehoben. Der Teil dieses Beitrags, der über die erhöhte Gewerbesteuerumlage und über die automatische Kürzung über den Finanzausgleich hinausging, wurde bis einschließlich 1994 als besondere Umlage erhoben, 74 % davon hatte der kreisangehörige Raum - ohne die Stadt Göttingen - zu tragen, die Hälfte davon entfiel auf die Landkreise. Die interkommunale Verteilung erfolgte nach Maßgabe dieser Quotierung innerhalb der Gruppen auf der Basis der Steuerkraft- und Umlagekraftmeßzahlen und zunächst 95 %, ab 1993 nur noch 90 % der Schlüsselzuweisungen.

2.2.3. Die Eingriffe in den Finanzausgleich im Jahr 1993

Mit den geschilderten Änderungen war der Finanzausgleich zu Beginn der 90er Jahre an einem Punkt angelangt, an dem sich - trotz der Bereinigungen im Jahr 1961 - wiederum eine Vielzahl von Sonderlastenausgleichen angesammelt hatten, die überdies im Zeitablauf kräftig gewachsen waren. Sie resultierten überwiegend aus Aufgabenübertragungen an die Kommunen (im übertragenen und im eigenen Wirkungskreis) und wurden deshalb alle finanzkraftunabhängig vergeben, gingen aber - weil die Finanzmasse nicht entsprechend mitgewachsen war, letztlich auf Kosten des eigentlichen Ausgleichs nach mangelnder Steuerkraft. Lag der Anteil der Schlüsselzuweisungen 1961 noch bei 68 % der Ausgleichsmasse, so waren es 1980 nur noch 60,2 %. Bis 1992 war ihr Anteil auf knapp über 52, % abgesenkt worden. Fast die Hälfte der Zuweisungen aus dem kommunalen Finanzausgleich wurde damit nicht mehr nach Finanzkraftkriterien verteilt; nimmt man die Zuweisungen aus dem Altenplafond hinzu, so lag ihr Anteil sogar noch höher.

Hinzu kam, daß die Sonderansätze immer noch auf den in der Vergangenheit ermittelten oder vermuteten Bedarfsstrukturen, zu einem großen Teil auch auf Aufgabenübertragungen basierten; der inzwischen wichtigste Sonderbedarf der Kommunen - die regional stark streuenden Aufwendungen für die soziale Sicherung - wurden bei der interkommunalen Verteilung hingegen außer acht gelassen. An dieser Kritik setzte die erste umfassende

⁵² Vgl. dazu Maas, Bernd: Neuordnung des kommunalen Finanzausgleichs ab 1990, in: Statistische Monatshefte Niedersachsen, 7/1990, S. 240 ff.

⁵³ Gesetz über den besonderen Solidarbeitrag der Gemeinden und Landkreise zu den Kosten der Vollendung der Einheit Deutschlands vom 24.09.1991, Nds. Gesetz- und Verordnungsblatt vom 27.09.1991, S. 279 ff.

⁵⁴ Damals wurde das „Teilhabeverhältnis“ aus der Taufe gehoben, nach dem sich die Ebenen im Lande an den Einigungskosten in dem Verhältnis beteiligen sollten, in dem sie bis dahin von den gesamten Steuereinnahmen profitiert hatten.

Veränderung des kommunalen Finanzausgleichs seit Beginn der 60er Jahre im Jahr 1992⁵⁵ an. Das System wurde grundlegend neu gestaltet, es sollte ab 1993 gelten.

Anders als viele der in den 80er Jahren vorgenommenen Eingriffe in den kommunalen Finanzausgleich war dieses Gesetz somit nicht zur Änderung der vertikalen Finanzbeziehungen zwischen Land und Kommunen gedacht, sondern es ging vor allem um die horizontale Verteilung. Dazu wurden Gewichtsverlagerungen zugunsten der nach Finanzbedarf und Finanzkraft verteilten Mittel durchgesetzt, die originäre Steuerkraft wurde bei der Finanzkraftermittlung stärker einbezogen als in früheren Jahren, die Einwohnergewichtung - insbesondere der kleineren Gemeinden - wurde angehoben und die Staffeln gestauch, überdies wurden neue Maßstäbe der Bedarfsermittlung gesucht, die die steigende Aufgaben- und Ausgabenbelastung der Kommunen durch die soziale Sicherung berücksichtigen sollten.

Zentrale Änderung war die Übernahme der bis dahin für den übertragenen Wirkungskreis vorgesehenen Mittel in die Schlüsselzuweisungen nach der Einwohnerzahl (nunmehr bezeichnet als Hauptansatz). Die Umschichtung der Teilmassen sollte „aufkommensneutral“ erfolgen, keine der verschiedenen Gebietskörperschaftsgruppen besser oder schlechter stellen. Weil der kreisangehörige Raum bei konstanter Verteilungsquote erheblich bevorzugt worden wäre, wurde zunächst seine Beteiligungsquote am Hauptansatz auf 83,2 % gesenkt; davon wurden 39,5 % für die Landkreise und 60,5 % für die kreisangehörigen Gemeinden vorgesehen.

Die übrigen, bis dahin für einzelne Zwecke vergebenen allgemeinen Zuweisungen wurden zusammengefaßt und in einem Investitionsansatz (10 % der Ausgleichsmasse nach Abzug von 1,4 % für Bedarfszuweisungen) und einen Arbeitslosenansatz (7 %) aufgeteilt. Dieser Ansatz unterlag als einziger keiner Quotierung zwischen kreisangehörigem und kreisfreiem Raum. Deshalb wurde mit seiner Neueinrichtung faktisch doch eine Umverteilung zugunsten der kreisfreien Städte erzielt, in denen die sozialen Probleme - damals wie heute - konzentriert auftraten.

Aber auch innerhalb der Gruppen kam es zu erheblichen Umschichtungen zugunsten finanzschwacher Kommunen. Gerade weil die Verteilung der bis dahin für Zuweisungen für den übertragenen Wirkungskreis reservierten Mittel nun dem Finanzkraftkriterium unterworfen wurde, mußten vor allem die steuerstarken Gemeinden Mittel abgeben. An ihren Klagen ist die zehnte Gesetzesnovelle dann schließlich vor dem Staatsgerichtshof gescheitert (vgl. dazu Punkt 2.3.); insgesamt war sie nur für zwei Jahre in Kraft. Zwar wurde der entsprechende Beschluß des Niedersächsischen Staatsgerichtshofes vom 15.08.1995 erst einen Monat später zugestellt, trotzdem wurde das Gesetz als mit Artikel 57 der Niedersächsischen Verfassung unvereinbar und aus diesem Grund rückwirkend - für die Zeit seit dem 01.01.1995 - für nichtig erklärt. Das elfte Gesetz zur Änderung des Gesetzes über den Finanzausgleich vom 17.12.1994⁵⁶, mit der insbesondere die Beteiligung der Kommunen an den einigungsbedingten Lasten des Landes neu geregelt werden sollte, verlor damit praktisch ebenfalls seine Grundlage.

2.2.4. Neuregelungen des kommunalen Finanzausgleichs ab 1995

Dem Land blieb damit extrem wenig Zeit, ein neues Finanzausgleichsgesetz zu entwickeln und zu beschließen. Genauere Untersuchungen von Finanzbedarf und Finanzkraft waren innerhalb der gesetzten Frist kaum möglich, vielmehr hat man überwiegend auf hergebrachte Verteilungsregeln zurückgegriffen, die allerdings auf das vermeintlich notwendigste beschränkt wurden. Schon das Niedersächsische Gesetz über den Finanzausgleich (N FAG) vom 19.12.1995⁵⁷ muß damit als „Notgesetz“ bezeichnet werden.⁵⁸

⁵⁵ Zehntes Gesetz zur Änderung des Gesetzes über den Finanzausgleich vom 16.12.1992, Nds. Gesetz- und Verordnungsblatt vom 20.12.1992, S. 339 ff.

⁵⁶ Nds. Gesetz- und Verordnungsblatt vom 28.12.1994, S. 520.

⁵⁷ Nds. Gesetz- und Verordnungsblatt vom 20.12.1995, S. 463 ff.

Insgesamt ist das Ausgleichsvolumen des kommunalen Finanzausgleichs mit der Neuregelung gleichgeblieben, auch die Regelung der elften Novelle (die die Herausnahme der Grunderwerbsteuer und der Gewerbesteuerumlage aus dem Steuerverbund sowie die Einrichtung einer Einheitsumlage in Anschluß an das abgelaufene Solidarbeitragsgesetz vorsahen) sind in das neue Gesetz übernommen worden. Die verfeinerte Berechnung von Steuer- und Umlagekraft blieb ebenfalls unangetastet.

Allerdings kam es zu tiefen Eingriffen in die Verteilung der Ausgleichsmasse. Zum ersten wurden mit Blick auf die kommunalen Aufgaben nur noch zwei Teilmassen eingerichtet. Danach sollten:

- 25,4 % der Ausgleichsmasse für Zuweisungen für den übertragenen Wirkungskreis vergeben werden,
- die übrigen 74,6 % in die Schlüsselzuweisungen nach mangelnder Steuerkraft fließen.

Die gesonderten Zuweisungen für kommunale Investitionen wurden ebenso aufgegeben (trotz Weiterbestehen einer Investitionsbindung) wie der Arbeitslosenansatz - letztlich ohne zwingende diesbezügliche Aussagen des Staatsgerichtshofes.

Die Quotierung der Mittel zwischen kreisfreiem und kreisangehörigem Raum ist hingegen beibehalten worden, allerdings wurde sie - nach Einspeisung von Investitions- und Arbeitslosenansatz in die Schlüsselmasse zum Ausgleich mangelnder Steuerkraft - „aufkommensneutral“ neu bestimmt; die Verteilung der Masse zwischen den Gruppen durch das NFAG sollte sich von der 1993 in Kraft gesetzten Regelung nicht unterscheiden. Dementsprechend wurde der Anteil der kreisfreien Städte erhöht, der des kreisangehörigen Raumes abgesenkt. Die kreisfreien Städte erhielten danach 15,38 % der Schlüsselmasse, der kreisangehörige Raum 84,62 %; davon sollten 47,6 % den Gemeinden, 52,4 % den Landkreisen zukommen.

Trotz der so geplanten Aufkommensneutralität zwischen den Gruppen kommunaler Gebietskörperschaften gab es innerhalb der Gruppen mit der Umsetzung des NFAG natürlich erhebliche Umverteilungseffekte. Maas⁵⁹ weist darauf hin, daß sich die aufgrund der kommunalen Klagen vom Niedersächsischen Staatsgerichtshof veranlaßte (Wieder-) Einführung des Ansatzes für Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises vor allem nachteilig für finanzschwache kreisangehörige Gemeinden ausgewirkt habe: „In Form von Schlüsselzuweisungen zur Ergänzung und zum Ausgleich der Steuerkraft der Gemeinden standen im kreisangehörigen Raum jetzt nur noch insgesamt 1.350,7 Mio. DM zur Verfügung, nach dem für nichtig erklärten Finanzausgleichsgesetz waren es rund 36 % mehr gewesen, nämlich 1.831,6 Mio. DM.“ In der Gruppe der kreisfreien Städte hatten ebenfalls die steuerschwächeren Mittel abzugeben; für einzelne Landkreise - insbesondere die „Flächenkreise“ - wirkte sich der Wegfall des Investitionsansatzes negativ aus.

Das Ziel einer Erhöhung der Ausgleichsintensität - speziell auch mit Blick auf die inzwischen verschobenen Bedarfe der Kommunen - wurde damit konterkariert. Allerdings kann es nicht allein der Wiedereinführung der Zuweisungen für den übertragenen Wirkungskreis - die ja durchaus ihre Berechtigung haben - angelastet werden, daß das Ausgleichssystem mehr und mehr ausgehöhlt wurde. Mit der Ausgestaltung des übrigen Ausgleichssystems hätte dem durchaus entgegenwirkt werden können. Beispielhaft sei hier nur auf den Arbeitslosenansatz verwiesen, dessen Abschaffung vom Staatsgerichtshof nicht gefordert war; die Aufrechterhaltung der Quotierung zwischen kreisfreiem und kreisangehörigen Raum hat ebenfalls dazu beigetragen, das System unbeweglich zu machen und den Ausgleich einzuschränken.

⁵⁸ Vgl. im Einzelnen Maas, Bernd, 6/1996, a. a. O., S. 329 - 344.

⁵⁹ Ebenda, S. 330 ff.

Ob allein das neugestaltete NFAG die anschließende Klageflut der Kommunen ausgelöst hätte, sei hier dahingestellt. Hinzu kamen im Jahr 1996 jedoch weitere Einschnitte, die die Kommunen zusätzlich belastet haben:

- Die Umsetzung des Jahressteuergesetzes 1996, die für die Kommunen mit einigen Verlusten verbunden war, mehr noch
- die Kürzung der Ausgleichsmasse durch Haushaltsgesetz, zu der das Land 1996 erstmals gegriffen hat, sowie
- die Anhebung der Investitionsbindung für Schlüsselzuweisungen.

Zu den wichtigsten Regelungen des Jahressteuergesetzes 1996⁶⁰ zählten die Freistellung des Existenzminimums von der Einkommensteuer sowie die Neuregelung des Familienleistungsausgleichs, mit der das Kindergeld, das bis dahin alternativ über Kinderfreibeträge bei der Einkommensteuer oder als direkte Leistung nach dem Bundeskindergeldgesetz beansprucht werden konnte, nun überwiegend als Abzug von der Steuerschuld geltend gemacht werden sollte. Länder und Gemeinden hatten damit zunächst Einbußen bei ihren Einkommensteueranteilen hinzunehmen. Während die Steuerausfälle aufgrund der Freistellung des Existenzminimums von den Ebenen jeweils selbst zu tragen waren, wurde die Umstellung des Familienleistungsausgleichs von Bundesseite durch einen um 5,5 Prozentpunkte erhöhten Anteil der Länder an der Umsatzsteuer kompensiert. Ohne zusätzliche Regelung hätten die Gemeinden daran nur in Höhe der Verbundquote partizipiert, deshalb hat sich die Mehrzahl der Länder entschieden, die Gemeinden in einer der Einkommensteuerverteilung ähnlichen Form an den erhöhten Umsatzsteuermitteln zu beteiligen. In Niedersachsen wurde dementsprechend die Verbundquote von 17,5 % auf 18,54 % angehoben, für den neu eingerichteten Ausgleich nach § 15 NFAG wurden 7,35 % der Ausgleichsmasse reserviert. Die Verteilung dieser Mittel erfolgt seitdem über die Schlüsselzahlen für die Aufteilung des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer.

Die härtesten Eingriffe hat das Land Niedersachsen über den Finanzausgleich hinaus mit den Haushaltsgesetzen seit 1996 vorgenommen. Hier wurde zum einen festgelegt, daß die Ausgleichsmasse für 1996, 1997 und 1998 um jeweils 500 Mio. DM zu kürzen sei, trotz der Anhebung der Steuerverbundquote verblieben damit für die Kommunen weniger Einnahmen aus dem kommunalen Finanzausgleich als im Vorjahr (vgl. dazu Tabelle 2.3). Zum anderen wurde 1996 die Investitionsbindung der Schlüsselzuweisungen von 15,2 % im Jahr 1995 um weitere 25 % angehoben. Dieser Kunstgriff hatte weniger die Stärkung der kommunalen Investitionstätigkeit im Sinn als die formale Ausweitung der Kreditspielräume des Landes, die an die Investitionssumme gebunden sind. Die ohnehin angespannte Finanzlage der Kommunen ist dadurch noch weiter verschärft worden. Erst seit dem Jahr 1997 ist diese Einschränkung der kommunalen Handlungsfähigkeit sukzessive gelockert und im Nachtragshaushalt auf den im NFAG vorgesehenen Anteil zurückgeführt worden.

Die letzte, relativ unbedeutende Änderung hat das NFAG schließlich im Jahr 1997 in Folge des Wegfalls der Vermögensteuer erfahren.⁶¹ Danach sollten die Landkreise und kreisfreien Städte künftig 33 % (statt wie bisher 4/7) des Grunderwerbsteueraufkommens als Zuweisung erhalten. Wegen der Mehreinnahmen des Landes aus dieser Steuer, die nicht mehr zum Steuerverbund gehört, wurde die Verbundquote von 18,54 auf 18,8 % angehoben. Die lange Reihe der Eingriffe in den kommunalen Finanzausgleich fand damit ihr vorläufiges Ende.

⁶⁰ Vgl. im Einzelnen Karrenberg, Hanns und Münstermann, Engelbert: Gemeindefinanzbericht 1996, in „der städtetag“, 3/ 1996, S. 119 - 211, hier S. 138 ff.

⁶¹ Gesetz zur Änderung des Niedersächsischen Gesetzes über den Finanzausgleich vom 06.03.1997, Nds. Gesetz- und Verordnungsblatt vom 21.03.1997, S. 64

2.2.5. Zusammenfassung

Die Betrachtung der niedersächsischen Finanzausgleichsregelungen seit Mitte der 50er Jahre zeigt zunächst, wie differenziert Finanzausgleichssysteme ausgestaltet werden können. Über den gesamten Beobachtungszeitraum sind letztlich nur zwei Systemelemente durchgängig beibehalten worden: die Bedarfsermittlung über Bevölkerungsansätze und die Finanzkraftmessung mittels normierter Hebesätze. Selbst in diese Elemente ist jedoch vielfach eingegriffen worden, um damit die horizontale Verteilung auszusteuern. So sind die Bevölkerungsstaffeln für die Städte und Gemeinden mehr oder minder gespreizt, die Nivellierungshebesätze höher oder niedriger angesetzt worden. Ob diese Anpassungen bedarfs- oder aufgabengerecht waren, ist fraglich. Daneben wurden verschiedenste, überwiegend unabhängig von der Finanzkraft gewährte Sonderansätze eingeführt und wieder aufgelöst. Zu ihrem Abbau kam es im Grunde aber immer erst dann, wenn sie - auf Kosten des allgemeinen Ausgleichs - zu stark angewachsen waren und die Ausgleichsintensität des Systems nicht mehr ausreichend erschien. Wie schwierig die Abschaffung oder nur der Umbau solcher Sonderlastenausgleiche ist, werden damit doch Besitzstände angegriffen, zeigt gerade die Auseinandersetzung um den Finanzausgleich in den 90er Jahren.

Dauerhafter noch war ein anderes Systemelement des kommunalen Finanzausgleichs in Niedersachsen: die Bildung von Teilmassen für die kreisfreien Städte, die kreisangehörigen Gemeinden und die Landkreise. Mag diese Quotierung in den 60er Jahren noch tragbar gewesen sein, so hat sie sich jedoch - insbesondere mit der Gebietsreform - überlebt. Zu einer grundsätzlichen Überprüfung ist es trotzdem nicht gekommen.

Hinzuweisen ist im übrigen nochmals auf die Tradition staatlicher Eingriffe in die kommunale Finanzmasse. Daß bei der Ausstattung des Finanzausgleichs auf die Kostenentwicklung im Bereich der kommunalen Aufgabenerfüllung wenig Rücksicht genommen wurde, bedarf kaum einer Erwähnung. Darüber hinaus sind aber auch immer wieder Aufgaben auf die kommunale Ebene verlagert worden, ohne daß deren Finanzierung gesichert worden wäre. In der jüngeren Vergangenheit ist die Ausgleichsmasse sogar offen zugunsten des Landes gekürzt worden. Daß damit die Verteilungsaueinandersetzungen noch weiter geschürt worden ist, steht außer Frage.

Insgesamt hat sich so im Zeitablauf in Niedersachsen ein Finanzausgleich herausgebildet, der dringender Korrekturen bedarf, und zwar in vertikaler wie auch in horizontaler Hinsicht.

2.3. Zur Kritik des Ausgleichssystems

2.3.1. Die Beanstandungen des Staatsgerichtshofes

In den Jahren 1995 und 1997 hat der Staatsgerichtshof zwei Entscheidungen zum kommunalen Finanzausgleich gefällt, die letztlich zu der nun vorgenommenen Überprüfung der wichtigsten Gestaltungselemente des Gesamtsystems geführt haben. Dabei war die Kritik des Staatsgerichtshofs nur auf einige der beschriebenen Systemelemente gerichtet.

Der Beschluß des Niedersächsischen Staatsgerichtshofes vom 15.08.1995⁶² erfolgte auf die Klage von fünf Landkreisen (Rotenburg, Osnabrück, Emsland, Uelzen und Vechta), drei kreisangehöriger Gemeinden (Dissen, Haselünne und Dörpen) sowie einer kreisfreien Stadt (Wolfsburg). Nach Auffassung der Beschwerdeführer wurde mit dem kommunalen Finanzausgleich, insbesondere mit der Neuordnung ab 1993, das Recht auf Selbstverwaltung, wie es durch Art. 57 Abs. 4 und Art. 58 der Niedersächsischen Verfassung gewährt wird, verletzt, weil zum einen keine angemessene Finanzausstattung gesichert und zum anderen keine interkommunale Gleichbehandlung - unter Berücksichtigung des Verbots der Übernivellierung - gewährleistet werde.

⁶² StGH 2/93 u. a.

Gefordert wurde zunächst eine finanzielle Mindestausstattung, die die Kommunen in die Lage versetzen könne, über die Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises und die pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben hinaus auch in ausreichendem Maße freiwillige Aufgaben nach eigener Prioritätensetzung zu erfüllen. Damit waren weniger die Verteilungsgrundsätze der Novelle angesprochen, sondern vielmehr die Ausstattung des Finanzausgleichs insgesamt. In diesem Zusammenhang wurde auch das Solidarbeitragsgesetz angegriffen.

Zum zweiten richteten sich Klagen gegen die Abschaffung der Zuweisungen für Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises. Nach Auffassung der Kläger garantiert Art. 57 Abs. 4 der Niedersächsischen Verfassung die Verwirklichung des Konnexitätsprinzips, nach dem der Staat für die Kosten jener Aufgaben, die er den Kommunen zur „Fremdverwaltung“ übergibt, auch aufkommen muß, und zwar unabhängig von der finanziellen Ausstattung der Kommunen aus originären Quellen.⁶³ Danach hat Art. 57 Abs. 4 NV Erstattungs-, nicht Ausgleichsfunktion, die Einspeisung der für übertragene Aufgaben bereitzustellenden Mittel in die Masse für den allgemeinen Finanzausgleich wurde somit als unzulässig bezeichnet.

Darüber hinaus wurden aber auch viele andere Verteilungsregelungen angezweifelt, die eher Art. 58 der Niedersächsischen Verfassung zuzuordnen sind: So wurde mit der Erhöhung des Hauptansatzes bei unveränderter Sockelgarantie der Verdacht der Übernivellierung geäußert, bemängelt wurde außerdem das Fehlen eines „Flächenkriteriums“ bei der horizontalen Verteilung, woraus eine unangemessene Benachteiligung des ländlichen, dünn besiedelten Raumes resultiere. Angegriffen wurden überdies die Aufteilung der Schlüsselmasse schlechthin, die Veredelungspraxis des Hauptansatzes und die Einwohnererhöhungen (damals § 20 des Finanzausgleichsgesetzes), die Bestimmung der Steuerkraft- und Umlagekraftmeßzahl, die Aufhebung der Ansätze für die Schülerbeförderung und nach der Straßenlänge sowie des Investitionsansatzes, der Arbeitslosenansatz und das Göttingen-Gesetz. Nicht einmal die Übergangsregelung der zehnten Finanzausgleichsnovelle wurde akzeptiert.

Im übrigen wurde von den Landkreisen die Forderung vorgetragen, das Land Niedersachsen solle angehalten werden, ihnen stärker als zuvor eigene Steuerquellen zu erschließen und zu sichern.

Der Staatsgerichtshof hat diese Beschwerden zunächst als statthaft und zulässig, überdies aber auch als begründet befunden. Danach war das zehnte Gesetz zur Änderung des Finanzausgleichsgesetzes mit den Bestimmungen in Art. 57 Abs. 4 und Art. 58 der Niedersächsischen Verfassung unvereinbar.

Diese beiden Artikel bezeichnet der Staatsgerichtshof in seiner Entscheidung als Prüfmaßstab. Es wird nochmals darauf hingewiesen, daß das Land verpflichtet sei, den Kommunen eine finanzielle Mindestausstattung zu gewährleisten, also den Gemeinden und Landkreisen die zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichen Mittel durch Erschließung eigener Steuerquellen und im Rahmen seiner eigenen Leistungsfähigkeit durch übergemeindlichen Finanzausgleich zur Verfügung zu stellen (Art. 58 NV) und Bestimmungen über die Deckung der Kosten der Erfüllung der den Gemeinden und Landkreisen übertragenen staatlichen Aufgaben zu treffen (Art. 57 Abs. 4 NV). Andere Prüfmaßstäbe gehen nach der Urteilsbegründung darin auf.

Allerdings hat der Staatsgerichtshof auch den Unterschied zwischen den beiden Bestimmungen deutlich herausgestellt:

Während nach Art. 58 NV nur eine eingeschränkte Finanzgarantie gewährleistet und die Kommunen auf die verfügbaren Mittel des Landes verwiesen sind, weil das Land ansonsten über seine Leistungsfähigkeit hinaus zu Zahlungen verpflichtet werden könnte, wird für Art. 57 Abs. 4 auf die Ursache der staatlichen Finanzierungsverantwortung hingewiesen: die Übertragung staatlicher Aufgaben, die die Kommunen finanziell belasten. Dies

⁶³ Vgl. dazu die Ausführungen in Punkt 1.

bewußt zu machen und die Aufstellung entsprechender Finanzierungsregelungen zu sichern, ist nach Auffassung des Staatsgerichtshofes Hauptaufgabe des Art. 57 Abs. 4 NV. Damit ist zwar keine aufgabenspezifische Einzelkostenerstattung angemahnt worden - dem Gesetzgeber werden durchaus gewisse Gestaltungsspielräume, etwa in Form von Pauschalierungen oder der Festlegung einer kommunalen „Interessenquote“ zugestanden -, gleichwohl wird die Verpflichtung betont, zumindest bei jeder Aufgabenübertragung zu prüfen, ob die bis dahin gewählten Ansätze zur Kostenabgeltung noch ausreichen oder nicht. Hervorgehoben wird im übrigen der Anspruch der Kommunen auf einen finanzkraftunabhängigen Ausgleich, der auch die Überprüfbarkeit der Kostendeckungsquote für den übertragenen Wirkungskreis ermöglicht. Ein zwar „mitgedachter, aber unselbständiger und seiner Höhe nach nicht bestimmbarer Posten innerhalb des vom Solidaritätsgedanken beherrschten und deshalb finanzkraftabhängigen Hauptansatzes“ reicht nach Auffassung des Staatsgerichtshofes insofern nicht aus, um die Vorgaben der Verfassung zu erfüllen.

In Bezug auf Art. 58 der Niedersächsischen Verfassung hat sich der Staatsgerichtshof dagegen anders geäußert. Hier wird zunächst nochmals betont, daß die finanzielle Leistungsfähigkeit des Landes Grenzen bei der Abdeckung des kommunalen Finanzbedarfs - der nicht weiter konkretisiert wird - setzt. Danach gewährleistet Art. 58 nur eine relative Finanzgarantie. Darüber hinaus wird eine typisierende Betrachtung für den Ausgleich anerkannt. Die Ausführungen des Staatsgerichtshofes dazu haben vertikale, insbesondere aber auch horizontale Bezüge. So wird darauf hingewiesen, daß der Gesetzgeber Bindungen unterworfen ist und vor allem den Grundsatz der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse beachten muß, daß er, soweit es die Finanzkraft des Landes erlaubt, eine „gewisse Harmonisierungspflicht“ hat und eine Annäherung der Finanzausstattung der Kommunen anstreben soll, soweit das Übernivellierungsverbot damit nicht verletzt wird.

Letztendlich ist damit nur entschieden worden, daß die Auflösung der Teilmasse für die Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises mit den Anforderungen des Art. 57 Abs. 4 nicht vereinbar war. Die Überprüfung anderer Sonderansätze - insbesondere des Arbeitslosenansatzes - daraufhin, ob sie die Funktionen der Zuweisungen für den übertragenen Wirkungskreis hätten übernehmen können, fiel natürlich negativ aus; gerade der Arbeitslosenansatz war dafür nicht konzipiert.

Das Fehlen eines finanzkraftunabhängigen Ausgleichs hat nach Einschätzung des Staatsgerichtshofes jedoch Auswirkungen auf das gesamte Ausgleichssystem gehabt, die nicht hinnehmbar waren. Damit ist die zehnte Finanzausgleichsnovelle insgesamt für nichtig erklärt worden. Die von den Beschwerdeführern angegriffenen Gestaltungselemente des horizontalen Ausgleichs sind deshalb nicht weiter überprüft und beurteilt worden; dies hat der Staatsgerichtshof mit Hinweis auf die ohnehin erforderliche Neuregelung und die dann notwendigerweise anders zu gestaltende Verteilung abgelehnt.

Die gravierenden Änderungen, die das Finanzausgleichsgesetz in der Folge - vor allem über die Abschaffung des Arbeitslosenansatzes - erfahren hat, sind aus der Entscheidung des Staatsgerichtshofes im Jahr 1995 insofern auch nicht ableitbar.

Das Urteil des Staatsgerichtshofes aus dem Jahr 1997⁶⁴ bestätigt die im Jahr 1995 getroffene Entscheidung, geht in einigen Punkten aber darüber hinaus. In der Konsequenz wurden die Vorschriften des Ersten Abschnitts des Ersten Teils und § 7 des Niedersächsischen Gesetzes über den Finanzausgleich für verfassungswidrig erkannt und mit dem Ablauf des Jahres 1998 außer Kraft gesetzt. Außerdem wurde § 17 Abs. 6 des Gesetzes über die Feststellung des Haushaltsplanes für die Haushaltsjahre 1995 und 1996⁶⁵ für nicht mit der Verfassung vereinbar erklärt.

⁶⁴ StGH 14/95 u. a.

⁶⁵ Nds. Gesetz- und Verordnungsblatt 1995, S. 90, geändert durch das Gesetz zur Änderung des Haushaltsgesetzes vom 20.12.1995, Nds. Gesetz- und Verordnungsblatt, S. 472.

Kläger gegen das äußerst verschlankte Ausgleichssystem des NFAG⁶⁶ waren diesmal 11 Landkreise, 21 kreisangehörige Städte und Gemeinden und fünf kreisfreie Städte (einschließlich der Stadt Göttingen).⁶⁷ Angegriffen wurde:

- das NFAG insgesamt, weil der Gesetzgeber es versäumt habe, die Regelungen des Finanzausgleichs auf der Grundlage finanzwissenschaftlich gesicherter Bedarfskriterien vorzunehmen und insbesondere der Finanzbedarf der Landkreise auf der Grundlage des Bevölkerungsansatzes nicht hinreichend berücksichtigt werde;
- die Kürzung der Ausgleichsmasse durch das Haushaltsgesetz sowie die damit nochmals erhöhte Investitionsbindung der Schlüsselzuweisungen, weil sie allein dem Zweck diene, die Verschuldungsmöglichkeiten des Landes auszuweiten, ohne die Gefahr zu berücksichtigen, daß damit die kommunalen Handlungsspielräume weiter eingeengt würden, sowie
- die Erhebung der Einheitsumlage, weil die kommunale Beteiligung an den Einheitslasten nicht begründet sei und überdies ein unzulässiger Finanzierungsmodus gewählt werde, der die Kosten der Deutschen Einheit auf finanzschwache Kommunen verlagere.
- Die Landkreise bemängelten außerdem nochmals, daß das Land versäumt habe, ihnen eigene Steuerquellen zu erschließen. Die Beschwerdeführer haben darauf hingewiesen, daß deshalb die Ausgestaltung des Finanzausgleichs im Ergebnis dazu führe, daß die Kreisumlage in unzulässiger Weise zum Hauptfinanzierungsinstrument der Landkreise werde.
- Einer der Hauptgründe für die Kommunen, gegen das NFAG zu klagen, war außerdem das Verlangen, die Sozialhilfe nach dem BSHG als Aufgabe des übertragenen Wirkungskreises einzustufen und die dafür nach Art. 57 Abs. 4 vorgesehenen Zuweisungen entsprechend aufzustocken.

Mit ihren Klagen haben die Beschwerdeführer ein weiteres Mal geltend gemacht, daß durch den Finanzausgleich ihr Recht auf Selbstverwaltung verletzt sei und daß gegen das Prinzip der gleichwertigen Finanzausstattung von Land und Kommunen sowie gegen die Pflicht des Landes, seine Leistungsfähigkeit zugunsten der Kommunalfinanzen sicherzustellen, verstoßen werde. Damit habe der Gesetzgeber seine Sorgfaltspflicht gegenüber den Kommunen vernachlässigt.

Der Staatsgerichtshof hat die vorgebrachten Verfassungsbeschwerden für zulässig erklärt, aber nur teilweise als begründet angesehen. Das Urteil stuft allein die Vorschriften des Ersten Abschnitts des Ersten Teils (hier geht es um die Festlegung und Aufteilung der Ausgleichsmasse) und § 7 (den Bevölkerungsansatz für die Landkreise) als mit der Niedersächsischen Verfassung unvereinbar ein. Diese Bestimmungen treten danach mit Ablauf des Jahres 1998 außer Kraft. Eine Verpflichtung des Landes, für Aufgabenübertragungen des Bundes (wie im Fall des BSHG) einzutreten, hat der Staatsgerichtshof hingegen nicht anerkannt.

Prüfmaßstäbe waren für den Staatsgerichtshof wiederum die Art. 57 und 58 der Niedersächsischen Verfassung, die die kommunale Selbstverwaltung in Niedersachsen garantieren. Dazu wird erneut herausgestellt, daß Grundgesetz und Niedersächsische Verfassung eine finanzielle Mindestausstattung für die Kommunen vorsehen, die allerdings mit den genannten Verfassungsvorschriften unterschiedlich definiert sind. Art. 57 Abs. 4 regelt die Übertragung staatlicher Aufgaben an die Kommunen und deren Finanzierung, Art. 58 regelt allgemein und umfassend die aufgabengerechte Finanzausstattung der Kommunen.

⁶⁶ Vgl. dazu die Ausführungen im Abschnitt 2.2.4.

⁶⁷ Beschwerde geführt haben die Landkreise Osnabrück, Rotenburg, Uelzen, Stade, Göttingen, Diepholz, Nienburg, Soltau-Fallingb. und Northeim, die kreisangehörigen Städte und Gemeinden Bergen, Flotwedel, Haren, Wesendorf, Faßberg, Altes Amt Ebsdorf, Laatzen, Bodenteich, Celle, Wrestedt, Rosdorf, Syke, Bohmte, Hildesheim, Wiefelstede, Duderstadt, Wolfenbüttel, Uetze, Lüneburg und Garbsen; sowie die kreisfreien Städte Wilhelmshaven, Braunschweig, Göttingen, Oldenburg und Hannover.

In der Konsequenz verlangt das Urteil des Staatsgerichtshofes vom 25.11.1997 die Garantie einer Untergrenze für die nach Art. 57 Abs. 4 zu finanzierenden Kosten. Zwar wird dem Gesetzgeber ein gewisser Spielraum in der Frage eingeräumt, ob er die Deckung der Kosten gesondert oder im Zusammenhang mit dem allgemeinen Finanzausgleich regelt; den hier gestellten Anforderungen entspricht der Gesetzgeber nach Aussage des Urteils aber nur, wenn sich die diesbezüglichen Bestimmungen klar abgrenzen lassen und wenn sie nachprüfbar sind. Nur unter diesen Bedingungen sei die Höhe der Eigenbeteiligung der Kommunen zu erkennen, die wiederum den Ausgleichsbedarf im eigenen Wirkungskreis beeinflusse. Im übrigen weist der Staatsgerichtshof nochmals darauf hin, daß die Zuweisungen für den übertragenen Wirkungskreis finanzkraftunabhängig zu vergeben sind. Ein bestimmter Verteilungsmodus wird damit jedoch nicht vorgegeben. Vielmehr soll sich die horizontale Verteilung an den Eigenarten der zu erfüllenden Aufgaben orientieren. Dabei können nach Auffassung des Staatsgerichtshofes auch Strukturmerkmale der Kommunen berücksichtigt werden; beispielhaft nennt er hier die Fläche.

Die Entscheidungsspielräume des Gesetzgebers nach Art. 58 werden deutlich weiter eingeschätzt. Nach Maßgabe des Urteils „ist der Gesetzgeber befugt, den Finanzbedarf des Landes, der Gemeindeverbände und Gemeinden insgesamt zu gewichten und eine Bewertung vorzunehmen“. Dabei darf er die kommunale Finanzausstattung aber nicht soweit beschneiden, daß das Recht auf Selbstverwaltung ausgehöhlt wird. Diesen Fall vermutet der Staatsgerichtshof dann, wenn den Kommunen die Erfüllung freiwilliger Selbstverwaltungsaufgaben aufgrund finanzieller Restriktionen unmöglich gemacht wird, weil die Finanzmasse reduziert oder - bei steigenden Kosten gesetzlich vorgegebener Aufgaben - nicht angemessen aufgestockt wird. Dazu müsse das Land allerdings die Höhe der für die kommunale Aufgabenerfüllung „erforderlichen Finanzmittel“ kennen.

Mit diesem Hinweis wird die Beobachtung und Beachtung der kommunalen Finanzentwicklung, speziell in pflichtigen Aufgabenbereichen, bei der Gestaltung des Finanzausgleichs gefordert. Das Urteil erweckt an dieser Stelle aber auch den Eindruck, daß die Höhe der „erforderlichen Finanzmittel“ tatsächlich meßbar sei; so ist es zumindest oft interpretiert worden.⁶⁸ Die Urteilsbegründung selbst relativiert den Anspruchsanspruch der Kommunen hingegen gemäß Art. 58 NV an der finanziellen Leistungsfähigkeit des Landes; die Gleichwertigkeit von Landes- und Kommunalaufgaben wird ausdrücklich herausgestellt. Daraus wird das Gebot einer „gerechten und gleichmäßigen Verteilung bestehender Lasten“ abgeleitet und der Grundsatz der „Verteilungssymmetrie“ formuliert, nach dem „Land und Kommunen die jeweils verfügbaren Finanzmittel gleichermaßen aufgabengerecht“ zukommen sollen.

Die Kürzung der Ausgleichsmasse mit dem Nachtragshaushalt 1996 (vom 20.12.1995) ist vom Staatsgerichtshof wiederum mit Verweis auf die eigenständige Bedeutung von Art. 57 Abs. 4 beanstandet worden. Danach ist es zunächst die undifferenzierte Kürzung des Ausgleichsbetrages gewesen, die unzulässig war, nicht die Kürzung schlechthin.

Darüber hinaus hat es der Gesetzgeber mit diesem Eingriff aber auch - so der Staatsgerichtshof - versäumt, den Schutz der kommunalen Selbstverwaltung nach Art. 58 NV zu berücksichtigen: Es sei nicht zulässig, wenn die Kommunen in Krisenzeiten „anteilmäßig zu größeren Einsparungen gezwungen sind als das Land.“ In diesem Zusammenhang wird auf divergierende Entwicklungen der Steuereinnahmen der Kommunen und des Landes, vor allem aber auf die stark gestiegenen Aufwendungen der Kommunen für die soziale Sicherung hingewiesen, die das Land bei der Festlegung der Ausgleichsmasse nicht hätte außer Acht lassen dürfen. Das Gebot der Verteilungssymmetrie wird vor diesem Hintergrund als verletzt angesehen.

Die Investitionsbindung eines Teils der Schlüsselzuweisungen steht nach Auffassung des Staatsgerichtshofes dagegen nicht unmittelbar im Widerspruch zu den verfassungsmäßigen Vorgaben. Vorausgesetzt wird für die Zulässigkeit jedoch ein aufgabengerechter Finanzausgleich mit dem nicht gebundenen Teil der Schlüsselzuweisungen.

⁶⁸ Vgl. dazu die Ausführungen in Punkt 3.

Zur Frage der horizontalen Verteilungsgerechtigkeit hat sich der Staatsgerichtshof nur recht knapp und ausschnitthaft geäußert. In der Kritik der Kläger ging es um die Finanzverteilung zwischen den Landkreisen; ein Bevölkerungsansatz allein erschien für eine aufgabengerechte Verteilung nicht hinreichend. Der Staatsgerichtshof hat den diesbezüglichen Klagen entsprochen, indem er festgestellt hat, daß die Zahl der Einwohner nicht notwendig im Verhältnis zur Fläche eines Landkreises stehe und daß sie deshalb - weil die Eigenart mancher Kreisaufgaben bewirke, daß die Fläche der entscheidende Kostenfaktor sei - als Verteilungskriterium berücksichtigt werden müsse. Diese Aussage ist mitunter als Plädoyer für die Berücksichtigung der geographischen Ausdehnung der Kreisgebiete selbst interpretiert worden. So formuliert etwa der Städtetag daß „bei manchen Aufgaben der Kreise die Größe des Kreisgebietes sich als entscheidender Kostenfaktor erweist“.⁶⁹ Gerade der hergestellte Zusammenhang mit der Einwohnerzahl läßt jedoch darauf schließen, daß der Staatsgerichtshof in seinen Ausführungen eher auf das Verhältnis von Einwohnerzahl und Kreisfläche, also auf die Bevölkerungsdichte bzw. die Siedlungsstruktur, abgestellt hat.

Zu den Fragen der Kreisumlage und der Erschließung eigener Steuerquellen für die Landkreise hat der Staatsgerichtshof ausgeführt, daß die Erhebung einer Kreisumlage unbedenklich sei, solange den Gemeinden ein substantieller Finanzspielraum zur eigenverantwortlichen Aufgabenwahrnehmung verbleibe. Soweit ein aufgabengerechter Finanzausgleich im übrigen den Bedarf der Landkreise befriedigen könne, begründe Art. 58 NV keinen Anspruch der Landkreise auf Erschließung eigener Steuerquellen; Art. 58 NV sei vielmehr so zu verstehen, „daß die Erschließung eigener Steuerquellen und der übergemeindliche Finanzausgleich kumulativ oder alternativ als Instrumente verwendet werden, um die Kommunen aufgabengerecht mit den notwendigen Mitteln auszustatten.“

Die Erhebung der Einheitsumlage ist nach Auffassung des Staatsgerichtshofes ebenfalls prinzipiell mit der Niedersächsischen Verfassung vereinbar. Den Ausführungen des Gerichts zufolge liegt es im Ermessen des Gesetzgebers, damit sichtbar zu machen, daß es sich bei der Finanzierung der Kosten der Einheit um eine Gemeinschaftsleistung von Land und Kommunen handelt. Allerdings wird verlangt, daß die Frage danach, ob die Ausgleichsmasse nach § 1 Abs. 1 NFAg - soweit sie den eigentlichen Finanzausgleich ausmacht - für einen aufgabengerechten Finanzausgleich noch ausreiche, davon abgetrennt und gesondert beurteilt wird.

Zusammenfassend ist damit festzuhalten, daß sich das Hauptaugenmerk des Staatsgerichtshofes in den beiden dargelegten Entscheidungen auf die vertikale Verteilung zwischen Land und Kommunen sowie auf die aufgaben- und kostengerechte Ausstattung der Ausgleichs nach Art. 57 Abs. 4 und Art. 58 der Niedersächsischen Verfassung richtet. Die Forderungen nach Mindestgarantie und Verteilungssymmetrie sind danach nicht erfüllt worden; der Finanzausgleich bedarf deshalb dringlicher Korrekturen. Damit werden natürlich auch Fragen der horizontalen Verteilung berührt; sie werden, abgesehen von einem Fall - der Berücksichtigung der Fläche bzw. der Dichte oder der Siedlungsstruktur als Kostenfaktor - in den Entscheidungen des Staatsgerichtshofes aber nur am Rande oder implizit angesprochen. Allerdings hat der Staatsgerichtshof einige Kriterien benannt, denen die horizontale Verteilung des Finanzausgleichs zu folgen hat: Aufgabengerechtigkeit, Herstellung der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse, ein Harmonisierungsgebot und das Verbot der Übernivellierung. Aus finanzwissenschaftlicher Sicht ist das Ziel der horizontalen Verteilungsgerechtigkeit hervorzuheben.

Daß das geltende System des kommunalen Finanzausgleichs in Niedersachsen diesen Kriterien nicht genügt, könnte schon bei der Beschreibung seiner Entwicklungslinien im vorangegangenen Abschnitt deutlich geworden sein.

2.3.2. Weitergehende Überlegungen zum horizontalen Ausgleich

⁶⁹ Vgl. NST-Nachrichten 12/1997, S. 300: Niedersächsischer Finanzausgleich in wesentlichen Teilen verfassungswidrig.

Grundsätzliche Kritik am kommunalen Finanzausgleich in Niedersachsen hat sich - zumindest aus wissenschaftlicher Sicht - seit langem an der Teilmassenbildung und dem getrennten Ausgleich für kreisfreie Städte, Landkreise und kreisangehörige Gemeinden entzündet, die in ihrer heutigen Form bereits 1961 eingeführt worden ist (vgl. oben). Danach wird die Schlüsselmasse zunächst in zwei Teile für den kreisfreien und den kreisangehörigen Raum aufgespalten, die Masse für den kreisangehörigen Raum nochmals in Teilmassen für Landkreise und kreisangehörige Städte und Gemeinden unterteilt. Erst dann erfolgt der Ausgleich nach Finanzbedarf und Finanzkraft innerhalb der jeweiligen Gruppen.

In diesem System findet kein „automatischer“ Ausgleich zwischen den Gruppen statt; die Teilmassen sind in sich abgeschlossen. Eine Anpassung an sich verändernde Finanzkraft oder Finanzbedarfe kann deshalb nur über Einzeleingriffe erfolgen, die, wenn sie nicht wie in Niedersachsen mehr oder minder willkürlich vorgenommen werden sollen, umfangreiche Untersuchungen erfordern und mit jeder Umschichtung Verteilungsaueinandersetzungen provozieren. Das System der Quotierung ist ohne solche Anpassungen, die letztlich in jedem Jahr vorgenommen werden müßten, jedoch nicht funktionsfähig. Zum ersten ist die Masse der kreisfreien Städte viel zu klein, um ohne regelmäßige Eingriffe einen angemessenen Ausgleich gewährleisten zu können, zum zweiten wird ein Ausgleich zwischen Städten und Umland generell verhindert: Steuerkrafteinbrüche in einer der Städte gehen immer nur zu Lasten der anderen Städte, ein Anstieg ihrer Steuerkraft begünstigt ebenfalls nur innerhalb der Gruppe aus. Dieser Mechanismus ist mit den Anforderungen an einen landesweiten Ausgleich nicht zu vereinbaren.

Ein zweiter Kritikpunkt richtet sich gegen die unterschiedliche, über die Bevölkerungsansätze hinausgehende Bewertung der Einwohnerzahl nach dem Göttingen-Gesetz aus dem Jahr 1964; umstritten sind auch die Einwohnererhöhungen durch nicht ortsansässige Bevölkerungsgruppen (Reisende, Studenten und Angehörige des Militärs). Zumindest die Regelungen des Göttingen-Gesetzes verstoßen eindeutig gegen den Grundsatz der horizontalen Verteilungsgerechtigkeit, werden die Einwohner der Stadt Göttingen im Kreisgleich doch doppelt gezählt. Inwieweit die genannten Einwohnererhöhungen (noch) gerechtfertigt sind, ist zu prüfen.

Darüber hinaus sind aber auch die übrigen Beanstandungen, die die Kommunen in ihren Beschwerden vor dem Staatsgerichtshof vorgebracht haben, ernst zu nehmen. Dabei ging es vor allem um die Ausgestaltung der Bevölkerungsansätze, um Fragen nach notwendigen Sonderansätzen - insbesondere zur Berücksichtigung der sehr unterschiedlich verteilten Soziallasten - und um die Steuer- bzw. Umlagekraftmessung. Im Zusammenhang mit der Neugestaltung des Finanzausgleichs müssen diese Probleme angesprochen werden.

2.4. Ziele der Neuordnung des Finanzausgleichs

Die Neugestaltung des kommunalen Finanzausgleichs in Niedersachsen ist natürlich vorrangig darauf ausgerichtet, die Kritik des Staatsgerichtshofes, wie sie 1995 und 1997 formuliert worden ist, auszuräumen. Damit ist zunächst eine Überprüfung der vertikalen Finanzbeziehungen zwischen Land und Kommunen notwendig. Sie muß zum einen die Zuweisungen für die Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises, zum anderen die Zuweisungen des allgemeinen Finanzausgleichs umfassen. Dabei dürfen Zweckzuweisungen und Erstattungen, die bisher gezahlt worden sind, nicht außer acht gelassen werden; die kommunale Finanzausstattung, deren Umfang beanstandet worden ist, wird nicht dadurch verbessert, daß Zweckzuweisungen in allgemeine Zuweisungen umgewandelt werden.

Außerdem geht es aber auch um die grundsätzliche Neugestaltung der horizontalen Verteilung. Hier steht die Herstellung von Verteilungsgerechtigkeit und die Erhöhung der Ausgleichsintensität im Vordergrund: Finanzschwache Kommunen sollen besser als bisher mit Finanzausgleichsmitteln ausgestattet werden. Finanzschwäche soll dabei nicht mehr nur nach Maßgabe der Steuer- oder Umlagekraft beurteilt werden, sondern vielmehr

auch besondere Aufgaben- und Ausgabenbelastungen einbeziehen. Damit ist die Frage nach speziellen Ansätzen zur Abgeltung von Sonderlasten angesprochen.

Dabei soll das Finanzausgleichssystem jedoch nicht überfrachtet werden; der Einfachheit und Durchschaubarkeit des Ausgleichs wird großes Gewicht beigemessen, erhofft man sich davon doch größere Transparenz und Akzeptanz des Gesamtsystems.

2.5. Folgerungen für den Aufbau der Untersuchung

Nach Maßgabe des Staatsgerichtshofsurteils muß sich die nun vorgelegte Untersuchung natürlich zunächst mit Mindestausstattung und Verteilungssymmetrie beschäftigen. Fragen nach der Angemessenheit des Ausgleichs nach Art. 57 Abs. 4 bleiben dabei allerdings ausgeklammert; dazu hat das Land eine gesonderte Untersuchung durchgeführt, deren Ergebnisse inzwischen vorliegen und die - soweit sie für die Abschätzung künftiger Umschichtungen notwendig sind - in die Analyse einbezogen werden.

Die (eingeschränkte) Finanzgarantie nach Art. 58 NV ist hingegen zu thematisieren; dabei geht es um die Frage, wie Einnahmen und Ausgaben des Landes und der Kommunen gegenübergestellt und bewertet werden können und wie die Finanzverteilung zwischen den Ebenen künftig geregelt werden soll. In diesem Zusammenhang ist insbesondere auch die Kürzung der Ausgleichsmasse durch das Nachtragshaushaltsgesetz 1995, die Investitionsbindung eines Teils der Schlüsselzuweisungen und die Erhebung der Einheitsumlage aus finanzwissenschaftlicher Sicht zu beurteilen. Diese Themen werden in Punkt 3 angesprochen.

Punkt 4 beschäftigt sich mit der Ausgestaltung und Strukturierung der Ausgleichsmasse. Da innerhalb des Finanzausgleichs verschiedene Zuweisungs- und Umverteilungsinstrumente existieren, die nicht nach Maßgabe von Finanzbedarf und Finanzkraft vergeben werden, ist die Frage zu stellen, ob diese Instrumente beibehalten werden sollen, oder ob sie in den allgemeinen Finanzausgleich eingefügt werden können, um die Ausgleichsintensität des Systems zu erhöhen. Dabei wird davon ausgegangen, daß die bisher geleisteten Zweckzuweisungen und Erstattungen erhalten bleiben und nicht in die Schlüsselmasse eingespeist werden.

In Punkt 5 der Untersuchung geht es allein um die Gestaltung des horizontalen Ausgleichs. An erster Stelle steht die Überprüfung der Teilmassenbildung; hier werden Modelle vorgestellt, mit denen das in Niedersachsen hergebrachte Verfahren der Quotierung überwunden werden kann. Darüber hinaus sind aber auch vielfältige Probleme der Bedarfsermittlung und der Finanzkraftmessung zu lösen, die sich in einem neuen Modell des Finanzausgleichs, vor allem aber unter den - gegenüber früheren Ausgleichsperioden - veränderten Bedingungen kommunalen Handelns anders darstellen als in der Vergangenheit.

Punkt 6 stellt die Ergebnisse des in der Konsequenz vorgeschlagenen Modells beispielhaft dar. Dabei wird von bestimmten Annahmen über die Ausgestaltung der verschiedenen Systemkomponenten ausgegangen. Ob sie sich in dieser Form werden durchsetzen lassen, steht noch dahin. Damit kann die Wirkungsweise des Modells abgeschätzt werden; prognostischen Charakter haben diese Erläuterungen jedoch nicht.

3. Fragen der vertikalen Mittelverteilung zwischen Land und Kommunen

3.1. Die Problemstellung

Mit dem Urteil des Niedersächsischen Staatsgerichtshofes vom 25.11.1998 ist insofern Neuland in der Rechtsprechung zur Kommunalfinanzierung betreten worden, als erstmals die Gewährleistung einer finanziellen Mindestgarantie für die Kommunen und - soweit sie erfüllt ist - einer „Verteilungssymmetrie“ zwischen Land und Kommunen gefordert worden ist. Der Staatsgerichtshof hat damit auf Klagen der Kommunen reagiert, die ihre Selbstverwaltungsspielräume aufgrund finanzieller Auszehrung bedroht sehen. Schon in den 80er Jahren haben sie die Aufteilung der im Land verfügbaren Finanzmasse kritisiert, weil ihre steigenden Ausgabenbelastungen bei der Ausgestaltung des Steuerverbundes nicht berücksichtigt worden sind und ihre Finanzierungsbedingungen damit erhebliche Einengung erfahren haben. Darüber hinaus hat das Land in den 90er Jahren eine Beteiligung an den Kosten der Deutschen Einheit von den Kommunen verlangt, es hat einen Teil der Schlüsselzuweisungen für Investitionen zweckgebunden, um sich damit selbst einen größeren Kredit Spielraum zu eröffnen und es hat 1996 - in einem letzten tiefen Eingriff - die Ausgleichsmasse zu seinen eigenen Gunsten um 500 Mio. DM gekürzt. Vor diesem Hintergrund erscheinen zumindest die vertikal ausgerichteten Beschwerden der Kommunen gegen das NFAG verständlich und angemessen.

In der Konsequenz hat der Staatsgerichtshof nun eine gleichgewichtige Verteilung der Finanzmasse gefordert. In der Intention erscheint diese Forderung durchaus folgerichtig, sie wird in ihrer Zielrichtung auch weitgehend anerkannt. Der deutsche Städtetag sieht im Gebot der Verteilungssymmetrie eine unbedingte Handlungsmaxime für künftige Finanzausgleichspolitik;⁷⁰ Henneke verlangt sogar, daß der Gesetzgeber dem Anspruch der Kreise und Gemeinden auf eine aufgabenangemessene Finanzausstattung in jedem einzelnen Jahr Rechnung tragen müsse.⁷¹ Welche finanzwissenschaftlichen Probleme theoretischer und empirischer Natur mit der Ausfüllung des Urteils aufgeworfen werden, wird aber erst bei genauerer Prüfung deutlich.

Lassen sich die Einnahmen der Ebenen noch relativ gut vergleichen, obwohl auch hier zu klären wäre, ob die jeweiligen originären Einnahmemöglichkeiten gleichermaßen ausgeschöpft worden sind, so ist das Ausgabeverhalten weit schwieriger einzuschätzen. Sowohl auf der Landes- als auch auf der Kommunalebene sind gesetzlich vorgegebene Aufgaben zu erfüllen; die Frage, wie viele Mittel dadurch notwendig gebunden werden, ist jedoch kaum zu beantworten.⁷² Ebensowenig läßt sich messen, wie groß die verbliebenen Handlungsspielräume auf den beiden Ebenen in einem konkreten Zeitpunkt noch sind.

Die Betrachtung der Haushalte der beiden Ebenen unter dem Gesichtspunkt der Verteilungssymmetrie läuft deshalb tatsächlich auf eine Bewertung hinaus, die der finanzwissenschaftlichen Analyse nur begrenzt zugänglich ist. Allerdings kann eine solche Analyse die Grundlagen für die weiteren politischen Entscheidungen aufzeigen.

Zu diesem Zweck wird anschließend eine - wenn auch vereinfachende - Gegenüberstellung der Finanzentwicklung auf Landes- und Kommunalebene vorausgeschickt. Sie zeigt, wie unterschiedlich die Problemlagen auf den Ebenen sind; gerade darin liegt eine Hauptschwierigkeit der Bewertung.

⁷⁰ Karrenberg, Hanns und Münstermann, Engelbert: Gemeindefinanzbericht 1998, a. a. O., S. 166.

⁷¹ Henneke, Hans-Günter: Jenseits von Bückeburg - Gesetzgeberische Bindungen und Gestaltungsspielräume für den kommunalen Finanzausgleich, in: Niedersächsische Verwaltungsblätter, 5. Jahrgang 1998, Heft 2, S. 25 - 36, hier S. 28.

⁷² Diese Probleme lassen sich auch nicht, wie Färber vermutet, mit „unverhältnismäßig hohem Aufwand“ lösen. Färber, Gisela: Auswirkungen von Steuerrechtsänderungen und Aufgabenverlagerungen des Bundes auf den niedersächsischen Landeshaushalt, Gutachten im Auftrag der SPD-Fraktion im Niedersächsischen Landtag, Speyer 1996, S. 39. Vgl. dazu auch die Ausführungen in Punkt 1.

Versuche, die Mittelverteilung zwischen Ländern und Kommunen - auf empirischer Basis - wissenschaftlich abzuleiten, sind erst in der jüngeren Vergangenheit unternommen worden; sie werden kurz angesprochen; dabei stellt sich allerdings heraus, daß sie nicht viel weiterhelfen. Größere Erfahrung sind hingegen in der Verteilungsauseinandersetzung zwischen Bund und Ländern gesammelt worden; die Frage nach Kriterien für die „richtige“ Mittelverteilung hat hier lange Tradition und sie ist im Zuge der Lastverschiebungen im Zeitablauf immer wieder thematisiert worden. Insofern bietet es sich an, die dabei herausgearbeiteten Ergebnisse - aber auch die dargelegten Einschränkungen - daraufhin zu überprüfen, ob sie sich auf das Problem der Bestimmung von Mindestgarantie und Verteilungssymmetrie zwischen Ländern und ihren Kommunen übertragen lassen.

Besondere Aufmerksamkeit verdient ein Ansatz, der in Sachsen entwickelt worden ist und der eine „gerechte“ Beteiligung von Land und Kommunen an den verfügbaren Einnahmen sichern soll: der „Milbradtsche Gleichmäßigkeitsgrundsatz“. Eine Umsetzung, die auch die Ausgabenbelastungen, die sich auf den Ebenen unterschiedlich entwickelt haben oder entwickeln können, einbeziehen soll, ist allerdings auch auf dieser Basis kaum durch rechentechnische Operationen ableitbar; Mathematik kann Politik nicht ersetzen. Vielmehr erfordert die einnahme- und ausgabeorientierte Verwirklichung des Gleichmäßigkeitsgrundsatzes die Verständigung auf einen anderen, kooperativeren Umgang der Ebenen miteinander als er - vor allem in der jüngeren Vergangenheit - in Niedersachsen üblich war. Ohne Einvernehmlichkeit lassen sich die anstehenden Probleme kaum lösen.

3.2. Landes- und Kommunalfinanzen im Vergleich

Tabelle 3.1 stellt Einnahmen und Ausgaben des Landes Niedersachsen und seiner Kommunen gegenüber und dokumentiert die Entwicklungen seit 1982. Bereits diese recht grobe Übersicht macht die unterschiedlichen Finanzierungs- und Ausgabestrukturen auf den beiden Ebenen recht deutlich; die Problemlagen sind kaum zu vergleichen.

Die Ausgabenfinanzierung durch unmittelbare Steuereinnahmen spielt danach - wie in allen Bundesländern - auf der Landesebene offensichtlich eine weit größere Rolle als auf der Kommunalebene.⁷³ Der Landeshaushalt wird dadurch in hohem Maße von der wirtschaftlichen Entwicklung, aber auch von Eingriffen in das Steuerrecht beeinflusst. Die Kompensationsmöglichkeiten sind gleichzeitig noch weit stärker begrenzt als auf der kommunalen Ebene, weil die Länder kaum individuellen Einfluß auf die Steuergestaltung ausüben können und weil Landesleistungen in weit geringerem Umfang über Entgelte finanzierbar sind als kommunale Leistungen. Umgekehrt sind die niedrigen Steuerfinanzierungsquoten der Kommunen aber ebenfalls kritisch zu sehen: Die große Abhängigkeit von Zuweisungen - die ganz überwiegend den Landeshaushalt durchlaufen - birgt die Gefahr, daß die Kommunen im Falle von Finanzierungsproblemen des Landes in Mitleidenschaft gezogen werden. Solche Gefahren bestehen in anderen Ländern natürlich auch, sind die Kommunen doch aus den oben geschilderten Gründen immer auf Zuweisungen übergeordneter Ebenen angewiesen; in Niedersachsen erscheint die Gefährdung aufgrund der Steuerschwäche beider Ebenen allerdings besonders groß.⁷⁴ Wie berechtigt die Sorgen darum sind, belegen insbesondere die Verteilungsauseinandersetzungen der jüngeren Vergangenheit.

Im Zeitablauf haben sich die Steuereinnahmen auf den Ebenen recht ungleichmäßig entwickelt. Schon in den 80er Jahren sind die kommunalen Steuereinnahmen hinter denen des Landes zurückgeblieben, nur in der Zeit von 1991 bis 1993 konnten die Kommunen kräftig aufholen. Seit 1994 hat sich die Schere jedoch wieder geöffnet: Während die Steuereinnahmen der Kommunen kontinuierlich abgesunken sind, konnte das Land zunächst weiterhin steigende Einnahmen verbuchen. Erst seit 1997 deutet sich erneut

⁷³ Dieser Befund ändert sich auch dadurch nicht, daß ein Teil der Steuereinnahmen des Landes über den kommunalen Finanzausgleich an die Kommunen weitergegeben werden muß.

⁷⁴ Für die Kommunen vgl. dazu nochmals die Tabelle 2.1 im Punkt 2.

Tab. 3.1: Ausgewählte Einnahmen und Ausgaben des Landes Niedersachsen und seiner Kommunen 1982-1997 (Kassenergebnisse, ohne besondere Finanzierungsvorgänge)

in Millionen DM	1982	1984	1986	1988	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Steuereinnahmen												
Kommunen	5.097	5.512	5.888	6.554	6.966	8.074	8.853	9.140	8.926	8.670	8.543	8.800
Land	13.507	15.098	16.746	18.164	19.598	21.885	23.340	23.970	24.401	25.891	26.393	26.042
allg. Zuweisungen												
Kommunen	2.819	3.235	3.868	4.070	4.348	4.753	5.253	5.387	5.155	5.168	4.352	4.044
Land	1.600	1.305	1.419	2.575	3.259	3.451	2.959	2.579	2.336	1.529	1.854	2.074
sonst. Zuweisungen¹⁾												
Kommunen	6.319	6.226	6.854	7.191	8.333	8.915	10.204	11.293	11.608	11.644	11.831	11.608
Land	2.839	2.721	2.709	2.934	3.714	4.162	4.454	4.169	4.087	3.921	4.419	4.368
Personalausgaben												
Kommunen	4.257	4.467	5.025	5.432	5.914	6.516	7.040	7.203	7.249	7.372	7.252	7.151
Land	9.974	10.381	11.242	11.985	12.874	13.731	14.690	15.306	15.665	16.024	16.220	16.318
Sachausgaben												
Kommunen	3.043	3.063	3.393	3.514	3.946	4.266	4.677	4.929	5.020	4.857	4.767	4.731
Land	1.596	1.759	1.979	1.996	2.242	2.477	2.694	2.869	3.084	2.883	3.270	2.570
Sozialausgaben												
Kommunen	2.794	3.013	3.564	4.048	4.615	5.152	5.828	6.395	7.145	7.355	6.921	6.335
Land	1.131	759	872	823	877	852	760	772	774	792	649	489
Zinsausgaben												
Kommunen	1.178	1.124	1.063	1.020	1.056	1.154	1.260	1.285	1.272	1.229	1.225	1.217
Land	1.684	2.051	2.260	2.488	2.700	2.869	3.041	3.299	3.377	3.607	3.781	3.920
Sachinvestitionen												
Kommunen	3.724	2.994	3.551	3.165	4.325	4.924	5.298	5.218	5.197	4.849	4.144	3.728
Land	711	641	826	746	875	898	889	859	756	892	873	881
Schuldenstand												
Kommunen	15.772	15.917	16.175	16.524	16.873	17.501	18.133	18.547	18.727	18.691	18.653	18.328
Land	25.247	29.596	33.535	39.482	43.175	44.507	47.225	51.833	55.665	58.883	62.111	65.202

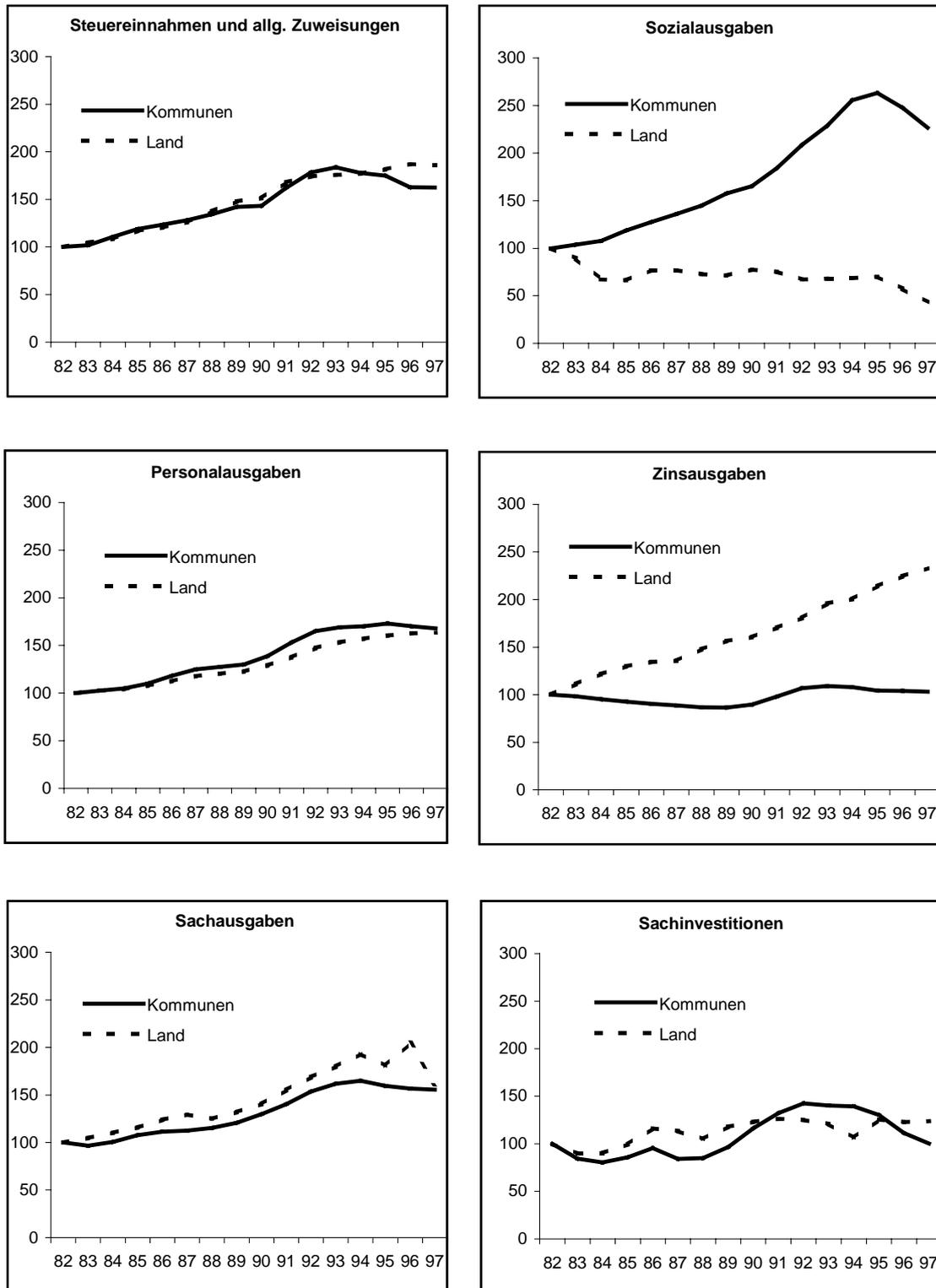
1982 = 100	1982	1984	1986	1988	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Steuereinnahmen												
Kommunen	100	108	116	129	137	158	174	179	175	170	168	173
Land	100	112	124	134	145	162	173	177	181	192	195	193
allg. Zuweisungen												
Kommunen	100	115	137	144	154	169	186	191	183	183	154	143
Land	100	82	89	161	204	216	185	161	146	96	116	130
sonst. Zuweisungen¹⁾												
Kommunen	100	99	108	114	132	141	161	179	184	184	187	184
Land	100	96	95	103	131	147	157	147	144	138	156	154
Personalausgaben												
Kommunen	100	105	118	128	139	153	165	169	170	173	170	168
Land	100	104	113	120	129	138	147	153	157	161	163	164
Sachausgaben												
Kommunen	100	101	112	115	130	140	154	162	165	160	157	155
Land	100	110	124	125	140	155	169	180	193	181	205	161
Sozialausgaben												
Kommunen	100	108	128	145	165	184	209	229	256	263	248	227
Land	100	67	77	73	78	75	67	68	68	70	57	43
Zinsausgaben												
Kommunen	100	95	90	87	90	98	107	109	108	104	104	103
Land	100	122	134	148	160	170	181	196	201	214	225	233
Sachinvestitionen												
Kommunen	100	80	95	85	116	132	142	140	140	130	111	100
Land	100	90	116	105	123	126	125	121	106	125	123	124
Schuldenstand												
Kommunen	100	101	103	105	107	111	115	118	119	119	118	116
Land	100	117	133	156	171	176	187	205	220	233	246	258

¹⁾ Zuweisungen für laufende Zwecke und Investitionszuweisungen

Quelle: NLS; eigene Berechnungen

Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung

Abb. 3.1: Entwicklung ausgewählter Einnahmen und Ausgaben des Landes Niedersachsen und seiner Kommunen 1982 - 1997, 1982 = 100



Quelle: NLS; eigene Berechnungen

Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung

eine etwas positivere Entwicklung für die Kommunen an, während die Steuereinnahmen des Landes leicht zurückgegangen sind.

Die extreme Zuweisungsabhängigkeit der niedersächsischen Kommunen wird schon am Umfang aller allgemeinen und zweckgebundenen Zuweisungen deutlich; 1997 lagen die entsprechenden Zuflüsse zusammen um 78 % über denen aus originären Steuerquellen. Um so schwerer wiegen die Einbrüche bei den Zuweisungen seit 1996, die sich nur zu einem Teil aus verminderten Zweckzuweisungen oder der Absenkung des Altenplafonds erklären lassen, sondern vor allem auch aus den geschilderten Eingriffen des Landes in den allgemeinen Finanzausgleich. Gerade hier sind Kürzungen für die Kommunen jedoch besonders schmerzlich, handelt es sich doch um Deckungsmittel, über deren Verwendung sie noch eher selbst entscheiden können als über die Verausgabung von Zweckzuweisungen.

Auf der Landesebene ist die Abhängigkeit von Zuweisungen insgesamt weit weniger ausgeprägt als auf der Kommunalebene; gerade das Land Niedersachsen hat aber seit jeher in erheblichem Umfang von Zahlungen aus dem Länderfinanzausgleich (einschließlich der Bundesergänzungszuweisungen) profitiert. Diese Einnahmen sind zwischen 1991 und 1995 kontinuierlich gekürzt worden, und zwar nur zu Beginn der 90er Jahre aufgrund steigender Steuereinnahmen des Landes, dann aber - speziell im Jahr 1995 - aufgrund der Einbeziehung der neuen Länder in den Länderfinanzausgleich, diese Umstellung gegenüber vorangegangenem Recht war mit erheblichen Verlusten für alle alten Länder verbunden.

Damit bleibt zunächst festzuhalten, daß in den 90er Jahren beide Ebenen in Niedersachsen Einbußen in ihrer (erwarteten) Finanzausstattung hinnehmen mußten. In der Gesamtbetrachtung waren es trotzdem ganz eindeutig die Kommunen, die unter größeren Einnahmeeinbrüchen zu leiden hatten; hier haben sich wirtschaftliche Schwäche, bundespolitische Eingriffe in die Steuerbasis und Eingriffe des Landes in das Zuweisungssystem aufsummiert (vgl. dazu nochmals Tabelle 3.1 sowie Abbildung 3.1). Allein auf der Grundlage einer Einnahmebetragung - vor allem bezogen auf die allgemeinen Deckungsmittel - müßte das Prinzip der Verteilungssymmetrie, wie es vom Staatsgerichtshof formuliert worden ist, damit schon als verletzt angesehen werden. Da die Vorgaben des Staatsgerichtshofes aber gerade auch eine Berücksichtigung der Aufgaben- und Ausgabenentwicklungen auf den Ebenen verlangen, stellt sich ein zusätzliches, noch weitaus schwierigeres Vergleichs- und Bewertungsproblem.

In Tabelle 3.1 sind jene Ausgabearten aufgelistet, die die amtliche Statistik zur Beurteilung der öffentlichen Haushalte bereithält. Als zwischen den Ebenen differenzierend erweisen sich allerdings nur die Personalausgaben, die Sozialausgaben und die Zinslasten. Besonderes Augenmerk ist überdies auf die Sachinvestitionen zu richten.

Personalausgaben belasten die Länderhaushalte üblicherweise in weit größerem Ausmaß als die Kommunalhaushalte; dies gilt auch für Niedersachsen. Die Entwicklung der Personalausgaben ist auf Landesebene weitgehend parallel zu den Gesamtausgaben verlaufen, sie haben - abgesehen von leichten Schwankungen immer rund 40 % aller verfügbaren Mittel beansprucht. Damit bilden sie einen besonders gewichtigen und stabilen Block, dessen Ausweitung zwar leicht möglich ist, der sich aber nur unter erheblichen Schwierigkeiten wieder abbauen läßt. Ein Großteil der Ausgaben wird für die Besoldung von Lehrkräften und Polizei aufgewendet; die Notwendigkeit fiskalisch begründeten Personalabbaus in Phasen finanzpolitischer Enge ist den Bürgern nur schwer zu vermitteln. Pensionszahlungen - soweit sie in den Personalausgaben enthalten sind - lassen sich ohnehin nur langfristig senken. Einsparungen allein in der Verwaltung reichen aber im Zweifel nicht aus, um auf schwankende oder sogar dauerhaft stagnierende Einnahmen zu reagieren. Dies zeigt sich gerade auch in Niedersachsen: Das Land hat bereits vor Jahren begonnen, Stellen abzubauen; damit konnte die Personalausgabenentwicklung aber lediglich gebremst, nicht jedoch umgekehrt werden.

Kürzungen im Personalbereich sind aber auch finanzwissenschaftlich umstritten: Ausgaben dieser Art von vornherein als konsumtiv und damit implizit als unproduktiv einzustufen, erscheint nicht gerechtfertigt, können insbesondere Qualifizierungsleistungen doch als Investitionen in die Zukunft betrachtet werden.⁷⁵ Die Frage, ob Schulgebäude oder Lehrkräfte wichtiger für die Ausbildung sind, läßt sich insofern kaum mehr beantworten.

Auf der Kommunalebene verbrauchen die Personalkosten generell weit geringere Anteile der verfügbaren Mittel als auf der Landesebene; seit 1995 konnten sie in den niedersächsischen Kommunen sogar zurückgeführt werden. Der überwiegende Teil der kommunalen Personalausgaben entsteht heute in der allgemeinen Verwaltung und in sozialen Aufgabefeldern. Diese Aufgabenbereiche sind Einsparungen ebenfalls in unterschiedlichem Maße zugänglich. Die größten Anpassungen werden - allein aufgrund der geltenden gesetzlichen Regelungen - wiederum an die allgemeine Verwaltung gestellt; dies spiegelt sich auch in vielfältigen Ansätzen zur Verwaltungsvereinfachung auf kommunaler Ebene wider. Inwieweit solche Konsolidierungsbemühungen praktisch noch Einsparungen ermöglichen, muß sich aber erst noch erweisen.

Weder Sozialausgaben noch Investitionen in die materielle Infrastruktur haben auf der Landesebene größere Bedeutung. Der Investitionsanteil im Landeshaushalt ist - mehr noch als in anderen Ländern - traditionell gering, die Einrichtung und Unterhaltung öffentlicher Infrastruktur ist überwiegend kommunale Aufgabe. Soziale Aufgaben spielen im Landeshaushalt ebenfalls kaum eine Rolle; ihr Gewicht ist im Zeitablauf sogar noch gesunken, weil Niedersachsen - wie viele Länder - sozialpolitische Ausführungszuständigkeiten auf die dezentralen Verwaltungen verlagert hat (man denke etwa an die Kommunalisierung der Altenpflege Mitte der 80er Jahre). Das Problem der voranschreitenden Substitution öffentlicher Sachinvestitionen durch Sozialausgaben betrifft deshalb nahezu ausschließlich die Kommunalebene.

Für die Kommunen sind die Soziallasten im Beobachtungszeitraum erheblich gewachsen; nicht zuletzt damit sind die letzten Klagen vor den Staatsgerichtshof gerechtfertigt worden. Ausgehend vom Jahr 1982 sind sie bis 1997 um 127 % angestiegen, zwischenzeitlich lagen sie sogar noch höher als heute. Die Einführung der Pflegeversicherung hat in den letzten Jahren zwar eine gewisse Entlastung gebracht, darüber hinaus hat auch die Reform des BSHG Einsparungen für die Kommunen möglich gemacht. Trotzdem gilt immer noch, daß die Kommunen letztlich wenig Einfluß auf die Höhe der Sozialausgaben nehmen können, sind die Anspruchsvoraussetzungen und die Höhe der Einzeltransfers in der Mehrzahl der Fälle doch bundes- und landeseinheitlich reguliert. Der Anstieg der Sozialausgaben muß damit als überwiegend exogen bestimmt gelten.

Daß das Ausgabenwachstum im sozialen Bereich auf Kosten der Investitionen gegangen ist, ist evident. Wurden zu Beginn der 80er Jahre von den niedersächsischen Kommunen noch mehr als 3,7 Milliarden DM für Sachinvestitionen verausgabt - das entsprach etwa 133 % der Sozialausgaben, so waren es 1995 mit 4,8 Milliarden DM nur noch der 65 % der Soziallasten. In den Nachfolgejahren sind die Investitionen nochmals zurückgedrängt worden, 1997 waren sie nominal nahezu auf das Niveau von 1982 zusammengeschrumpft, real also deutlich gesunken. Diese seit langem zu beobachtende Entwicklung hat schon früher die Frage aufgeworfen, ob die Kommunen ihre Funktion als Anbieter öffentlicher Infrastruktur auf Dauer noch erfüllen können - immerhin sind sie die Hauptinvestoren im föderativen Gefüge. Schätzungen des kommunalen Investitionsbedarfs für die 90er Jahre gehen davon aus, daß etwa zwei Drittel der notwendigen Investitionen auf die Erhaltung der vorhandenen Infrastruktur entfallen müßten. Nachdem die Investitionsausgaben nun aber schon nominal wieder auf dem Niveau der beginnenden 80er Jahre angelangt sind, muß bezweifelt werden, daß der Ersatzbedarf damit noch befriedigt werden kann. Bei einer weiteren Einengung der finanziellen Handlungsspielräume der Kommunen und einer

⁷⁵ Zur Diskussion um den Investitionsbegriff vgl. etwa das Jahresgutachten 1994/95 des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Ziffer 183 ff. sowie das Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen zum „Begriff der öffentlichen Investitionen“, Schriftenreihe des BMF, Heft 29, Bonn 1980.

nochmaligen Kürzung der Sachinvestitionen ist zu befürchten, daß die Infrastruktursubstanz nicht wird erhalten werden können.

Schon die Verschiedenheit der auf Landes- und Kommunalebene relevanten aufgabenbezogenen Ausgabenblöcke läßt die Schwierigkeiten, die mit dem Ausgabenvergleich verbunden sind, erahnen. Versuche dieser Art werden aber noch weiter erschwert, wenn finanzierungsbedingte Kosten in die Gegenüberstellung einbezogen werden sollen. Damit ist die Verschuldungspolitik und die damit verbundene Zinszahlungspflicht auf den Ebenen angesprochen.

Generell gilt, daß sich Probleme der Kreditfinanzierung im Beobachtungszeitraum - in allen Bundesländern - eher in den Landes- als in den Kommunalhaushalten niederschlagen haben. Dies mag zum Teil darauf zurückzuführen sein, daß die Länder in der Schuldaufnahme an andere - weichere - Begrenzungsregelungen gebunden sind als die Kommunen, deren dauerhafte Schuldendienstfähigkeit im Fall von Kreditaufnahmewünschen regelmäßig überprüft wird. Es mag auch daran liegen, daß sich die Länder stärker auf struktur- und vor allem konjunkturpolitische Zielsetzungen verpflichtet fühlen und deshalb eher als die Kommunen eine stabilisierende Ausgabenpolitik anstreben. Dazu ist Kreditaufnahme mitunter erforderlich, zumal andere einnahmeseitige Anpassungsreserven kaum zur Verfügung stehen. Antizyklische Finanzpolitik auf Länderebene ist auf Dauer aber nur dann tragbar, wenn zwischenzeitlich Schulden getilgt werden. Dazu ist es im Haushalt des Landes Niedersachsen - anders als auf der Kommunalebene - in der Vergangenheit jedoch nicht gekommen. Die Folgen von Verschuldungspolitik belasten den Landeshaushalt deshalb weit stärker als die Kommunalhaushalte, hier konnten die Zinsbelastungen in den letzten Jahren sogar reduziert werden. Daß es dabei kaum wird bleiben können, wenn die inzwischen weit verbreitete Praxis fortgeführt wird, Ausgaben über Kassenkredite - die in der amtlichen Statistik nicht ausgewiesen werden - zu finanzieren, wird sich in Zukunft erweisen.

Zusammenfassend ist damit festzuhalten, daß die großen Ausgabenblöcke, die die Ebenen finanzieren (müssen), sehr unterschiedlicher Art und - mehr noch als auf der Einnahmeseite - kaum vergleichbar sind.⁷⁶ Abgesehen davon, daß sie alle nach Finanzierung verlangen, haben sie kaum gemeinsames. Sozialausgaben lassen sich nicht ohne weiteres an Zinsausgaben messen; Personalausgaben sind nicht schlechthin weniger produktiv als Sachinvestitionen, flexibler sind sie ohnehin nicht. Die einfache Gegenüberstellung der Ausgaben des Landes und der Kommunen führt in Hinblick auf die angestrebte Verteilungssymmetrie insofern nicht weiter; es bedarf einer Bewertung, die nicht allein auf der simplen Aufrechnung von Finanzierungsaktivitäten basieren kann. Der Bezug auf die Verschuldung verbietet sich - wie weiter unten zu belegen sein wird - ebenfalls. Damit sind Probleme angesprochen, die kaum lösbar sind; die bislang unternommenen Lösungsversuche belegen dies eindrücklich.

Gerade weil die Gegenüberstellung von Landes- und Kommunalaufgaben und der damit verbundenen Kosten so schwierig ist, kommt es um so mehr darauf an, auf eine gegenseitige Anerkennung der Finanzprobleme hinzuwirken und den Willen zur einvernehmlichen Lösung der anstehenden Probleme zu stärken. Aber auch dazu sind nicht alle Lösungsversuche gleichermaßen geeignet.

⁷⁶ So auch Peffekoven, Rolf: Zur Problematik der Umsatzsteuerverteilung, in: Cansier, Dieter und Kath, Dietmar: Öffentliche Finanzen, Kredit und Kapital, Festschrift für Werner Ehrlicher, Berlin 1985, S. 53 - 79, hier S. 55.

3.3. Versuche zur Beurteilung ebenenspezifischer Finanzierungsansprüche

3.3.1. Die Pflichtigkeitsstruktur von Aufgaben

Der bislang einzige Versuch, die Begriffe der Mindestgarantie und der Verteilungssymmetrie quantitativ auszufüllen, geht auf Schoch und Wieland⁷⁷ zurück und orientiert sich unmittelbar an der Aussage des Staatsgerichtshofes, daß das Recht auf Selbstverwaltung dann ausgehöhlt, die Mindestausstattung der Kommunen unterschritten werde, wenn die Wahrnehmung freiwilliger Aufgaben infolge einer unzureichenden Finanzausstattung unmöglich wird. Schoch und Wieland konkretisieren diese Forderung wie folgt: „Bei einer ‚normalen‘ Finanzsituation der öffentlichen Haushalte ist es angemessen, wenn die Kommunen mindestens ein knappes Zehntel (ca. 8 - 10 %) ihrer Einnahmen auf die Wahrnehmung freiwilliger Selbstverwaltungsaufgaben verwenden können. Bei knappen öffentlichen Finanzmitteln reduziert sich die Quote auf etwa 5 %; immerhin 95 % der Finanzmittel müßten dann für gesetzlich vorgeschriebene Aufgaben verausgabt werden, so daß unterhalb der Annahme einer 5 %-Quote von wirklicher ‚Selbst‘verwaltung ernsthaft nicht mehr gesprochen werden kann“.

Karrenberg und Münstermann weisen darauf hin, daß die Autoren damit „elementare Grundprobleme“ der kommunalen Finanzwirtschaft ansprechen, sie wehren sich allerdings gegen die „quantitative Scheingenauigkeit“, die mit den vorgegebenen Quoten widergespiegelt wird.⁷⁸ Allein die Frage, wann eine normale Finanzsituation vorliegt oder die öffentlichen Finanzmittel knapp⁷⁹ sind, läßt sich kaum zweifelsfrei beantworten. Darüber hinaus wird aber auch die Einordnung der kommunalen Ausgaben nach der Pflichtigkeit der ausgabenverursachenden Aufgaben dem zu lösenden Problem nicht gerecht.

Der schon Ende der 80er Jahre im Niedersächsischen Institut für Wirtschaftsforschung konzipierte Ansatz⁸⁰, die Entwicklung kommunaler Selbstverwaltungsspielräume anhand der Verschiebungen zwischen mehr oder minder pflichtigen und freiwilligen Aufgaben zu beurteilen, hatte eine andere Intention: Hier ging es vor allem darum aufzuzeigen, wie es in Folge gesetzgeberischer Eingriffe in der langen Frist zu einer Umstrukturierung kommunaler Aktivitäten gekommen ist. Die Befunde waren deutlich genug. Allerdings ist nie behauptet worden, daß mit der Einteilung der Aufgaben nach ihrem Pflichtigkeitsgrad Aussagen über die verbliebenen Haushaltsspielräume getroffen werden könnten. Vielmehr wurde explizit darauf hingewiesen, daß auch in pflichtigen Aufgaben, sogar bei der Ausgestaltung und Dotierung der Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises Spielräume existieren, die von den Kommunen genutzt werden können. Im Extremfall könnte man sich vorstellen, daß Kommunen ihre gesamten zur freien Verfügung verbleibenden Mittel für Mehrleistungen im Bereich der Pflichtaufgaben nutzen. Daß sie daran nur geringes Interesse haben, wird unterstellt; diese These läßt sich anhand der Untersuchungsergebnisse untermauern, nicht aber letztendlich beweisen. Wie groß die Handlungsspielräume der Kommunen innerhalb der pflichtigen Aufgabenbereiche sind, ist deshalb empirisch kaum ermittelbar.⁸¹

⁷⁷ Vgl. Schoch, Friedrich und Wieland, Joachim: Finanzierungsverantwortung für gesetzgeberisch veranlaßte kommunale Aufgaben, Freiburg 1995, S. 180 ff.

⁷⁸ Karrenberg, Hanns und Münstermann, Engelbert: Gemeindefinanzbericht 1998, a. a. O., S. 165.

⁷⁹ Aus ökonomischer Sicht sind sie das übrige immer.

⁸⁰ Vgl. Hardt Ulrike: Der Autonomiegrad kommunaler Aufgaben - empirische Befunde für Niedersachsen und Schlußfolgerungen für den kommunalen Finanzausgleich, in: Kommunale Finanzen in der Diskussion, NIW-Workshop 1989, Hannover 1989, S. 75 - 99, sowie Hardt, Ulrike, Hoffmann, Hubert und Postlep, Rolf-Dieter: Die Bedeutung von Bundes- und Landesgesetzgebung für kommunale Haushaltsstrukturen und Selbstverwaltungsspielräume, Studie im Auftrag des niedersächsischen Städtetages, Hannover 1994, S. 13 ff.

⁸¹ Ebenda, S. 72 ff.

Darüber hinaus stellt sich in Bezug auf die Methodik von Schoch und Wieland natürlich sogleich die Frage, wie die kommunalen Selbstverwaltungsspielräume zu beurteilen sind, wenn die von ihnen definierten Grenzen nicht unterschritten werden; wenn die Kommunen also noch mehr als 10 % bzw. 5 % ihrer allgemeinen Deckungsmittel für die Finanzierung freiwilliger Aufgaben aufbringen können oder aufgebracht haben. Tabelle 3.2 weist die von den kommunalen Gebietskörperschaftsgruppen gedeckten Zuschußbedarfe in Aufgabenkategorien unterschiedlicher Pflichtigkeit⁸² für den Zeitraum von 1981 bis 1996 aus - die Rechnungsergebnisse für das Jahr 1997, die für die sehr detaillierte Aufgabenunterteilung notwendig sind, lagen im November 1998 noch nicht vor.

Die Ergebnisse der Auswertungen zeigen zum ersten, daß die Finanzierung freiwilliger Selbstverwaltungsaufgaben auf den kommunalen Ebenen immer schon sehr unterschiedliche Bedeutung gehabt hat: Die Wahrnehmung freiwilliger Aufgaben ist danach traditionell Domäne der Gemeindeebene, während auf der Kreisebene selbst in Zeiten relativer finanzieller Entspannung (z.B. 1990) kaum mehr als 10 % der allgemeinen Deckungsmittel für freiwillige Aufgaben verwendet worden sind. Die kreisfreien Städte haben aufgrund ihrer Doppelfunktion im gesamten Beobachtungszeitraum eine Zwischenposition eingenommen.

Zum zweiten wird deutlich, daß zumindest im Jahr 1996 - jenem Jahr also, in dem das Land Niedersachsen die Ausgleichsmasse erstmals um 500 Mio. DM gekürzt hat, die von Schoch und Wieland gezogenen Grenzen bei weitem nicht unterschritten worden sind: Die Landkreise haben zu diesem Zeitpunkt 8 %, die kreisangehörigen Gemeinden 22,8 % und die kreisfreien Städte 18,5 % ihrer allgemeinen Deckungsmittel für freiwillige Aufgaben verausgabt. Allein danach beurteilt, hätte die kommunale Selbstverwaltung also durchaus noch als gesichert gelten müssen.

Zum dritten zeigen die Ergebnisse der Berechnungen aber auch eindrücklich, wie weit die Wahrnehmung freiwilliger Aufgaben im Zeitablauf bereits zurückgedrängt worden ist. Würde man die Investitionstätigkeit in die Bestandsaufnahme einbeziehen, würde der Befund noch weit erschreckender ausfallen. Die Annahme, daß mit Eingriffen von Bund und Land in die kommunalen Aufgaben und die gemeindliche Einnahmehasis in erheblichem Umfang Selbstverwaltungsspielräume abgebaut worden sind, erscheint danach durchaus nicht abwegig.

Diesen zum Teil schleichenden und verdeckt durchgesetzten, zum Teil offen vorangetriebenen Prozeß abzubilden, ist eine absolute Grenzziehung nach der beschriebenen Methode jedoch nicht in der Lage. Deshalb muß zur künftigen Verteilung der Mittel zwischen dem Land Niedersachsen und seinen Kommunen nach anderen Kriterien gesucht werden, Kriterien überdies, die die Situation des Landes stärker in die Beurteilung mit einbeziehen.

⁸² Zur Aufgabenunterteilung vgl. ebenda.

Tab 3.2: Zuschußbedarf (Verwaltungshaushalt) nach Aufgabenkategorien in den niedersächsischen Kommunen

Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises I		Pflichtaufgaben mit geringem Ausgabenspielraum II		Pflichtaufgaben mit größerem Ausgabenspielraum III		freiwillige Aufgaben IV		Gemeinkosten V		Zuschußbedarf Verwaltungshaushalt EP 0-8 in TDM
in TDM	in %	in TDM	in %	in TDM	in %	in TDM	in %	in TDM	in %	in TDM

Landkreise

1981	160.820	7,3	870.885	39,6	671.392	30,5	205.757	9,4	291.526	13,2	2.200.380
1982	144.352	6,3	956.961	41,5	691.989	30,0	207.751	9,0	304.907	13,2	2.305.960
1983	148.216	6,4	1.000.984	42,9	670.604	28,8	204.224	8,8	307.122	13,2	2.331.149
1984	146.136	6,0	1.064.927	44,0	677.883	28,0	213.591	8,8	317.848	13,1	2.420.385
1985	154.620	5,9	1.164.741	44,8	712.375	27,4	243.435	9,4	326.706	12,6	2.601.877
1986	163.236	5,5	1.420.158	48,2	725.666	24,6	293.797	10,0	344.650	11,7	2.947.507
1987	166.394	5,4	1.492.213	48,5	728.869	23,7	323.559	10,5	365.549	11,9	3.076.584
1988	152.802	4,9	1.572.914	50,2	700.313	22,4	329.847	10,5	375.786	12,0	3.131.662
1989	167.295	5,1	1.639.703	50,4	705.384	21,7	355.602	10,9	388.530	11,9	3.256.515
1990	170.464	4,9	1.794.109	51,2	730.714	20,9	390.244	11,1	418.956	12,0	3.504.487
1991	180.496	4,8	1.951.765	51,6	801.272	21,2	396.139	10,5	454.615	12,0	3.784.286
1992	203.646	4,9	2.190.652	53,0	866.992	21,0	382.941	9,3	492.457	11,9	4.136.688
1993	200.363	4,4	2.486.809	54,5	957.571	21,0	429.292	9,4	489.615	10,7	4.563.650
1994	195.321	4,0	2.835.736	58,3	910.327	18,7	447.751	9,2	478.611	9,8	4.867.746
1995	182.127	3,6	3.107.649	60,9	898.804	17,6	428.290	8,4	482.721	9,5	5.099.591
1996	175.979	3,5	3.015.824	60,5	917.920	18,4	401.257	8,0	474.904	9,5	4.985.885

Gemeinden

1981	191.956	7,9	209.531	8,6	579.614	23,9	742.134	30,6	702.645	29,0	2.425.880
1982	187.091	7,5	219.948	8,9	591.480	23,9	756.012	30,5	723.792	29,2	2.478.322
1983	188.120	7,6	230.914	9,4	539.046	21,8	770.042	31,2	739.469	30,0	2.467.591
1984	192.704	7,4	243.947	9,4	585.022	22,5	817.516	31,4	762.032	29,3	2.601.220
1985	205.198	7,3	266.592	9,5	646.671	23,1	879.357	31,4	798.903	28,6	2.796.721
1986	225.072	7,7	276.128	9,4	652.965	22,3	922.811	31,6	847.100	29,0	2.924.075
1987	242.244	8,0	287.372	9,4	646.816	21,3	983.214	32,3	882.144	29,0	3.041.790
1988	223.863	7,2	298.947	9,6	655.597	21,1	1.008.084	32,5	914.454	29,5	3.100.945
1989	245.502	7,6	327.486	10,1	658.595	20,4	1.064.454	32,9	935.902	29,0	3.231.939
1990	260.980	7,5	343.145	9,9	702.115	20,2	1.184.197	34,0	990.006	28,4	3.480.442
1991	278.934	7,2	386.353	10,0	1.009.632	26,1	1.127.089	29,1	1.065.570	27,6	3.867.578
1992	300.632	7,1	427.604	10,1	1.319.799	31,1	1.046.217	24,7	1.144.934	27,0	4.239.185
1993	315.774	7,0	439.800	9,7	1.336.841	29,5	1.231.599	27,2	1.206.753	26,6	4.530.767
1994	314.083	7,1	452.193	10,2	1.412.567	31,8	1.048.248	23,6	1.215.846	27,4	4.442.937
1995	303.901	6,7	472.475	10,5	1.444.905	32,1	1.032.868	22,9	1.250.879	27,8	4.505.028
1996	308.694	6,8	467.337	10,3	1.480.287	32,6	1.033.847	22,8	1.247.743	27,5	4.537.908

Kreisfreie Städte

1981	161.739	9,0	447.681	24,8	413.426	22,9	520.747	28,9	258.234	14,3	1.801.825
1982	154.020	8,4	482.844	26,4	415.164	22,7	518.506	28,4	257.881	14,1	1.828.414
1983	156.664	8,6	503.315	27,6	373.857	20,5	527.252	29,0	259.517	14,3	1.820.604
1984	155.537	7,9	601.442	30,6	391.853	20,0	553.362	28,2	260.892	13,3	1.963.086
1985	156.115	7,7	609.109	30,1	398.904	19,7	589.386	29,2	266.857	13,2	2.020.371
1986	155.089	6,9	772.249	34,5	408.330	18,2	630.953	28,2	274.601	12,3	2.241.223
1987	171.851	7,5	797.914	34,8	383.717	16,7	649.287	28,3	292.061	12,7	2.294.830
1988	151.241	6,4	851.217	36,1	382.520	16,2	667.253	28,3	306.597	13,0	2.358.829
1989	162.578	6,9	840.561	35,5	372.010	15,7	685.164	28,9	310.486	13,1	2.370.799
1990	179.610	7,0	900.209	35,3	411.080	16,1	731.352	28,7	327.740	12,9	2.549.991
1991	196.513	6,9	1.002.977	35,3	551.833	19,4	744.135	26,2	349.260	12,3	2.844.718
1992	225.215	7,4	1.086.310	35,9	700.430	23,1	644.199	21,3	373.879	12,3	3.030.033
1993	197.404	6,4	1.185.076	38,3	729.459	23,6	620.192	20,0	363.415	11,7	3.095.546
1994	192.679	6,0	1.348.092	41,7	719.513	22,2	612.841	18,9	361.742	11,2	3.234.866
1995	165.754	5,0	1.436.310	43,4	723.221	21,9	620.445	18,7	363.825	11,0	3.309.555
1996	158.272	4,9	1.395.502	42,9	736.484	22,7	599.793	18,5	360.074	11,1	3.250.125

Quelle: NLS; eigene Berechnungen

Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung

3.3.2 Lehren aus der Bund-Länder-Auseinandersetzung um die Einnahmenverteilung

Auseinandersetzungen um die Mittelverteilung zwischen den föderativen Ebenen sind nicht neu; in der Vergangenheit sind sie in der Wissenschaft aber eher für das Verhältnis zwischen Bund und Ländern als für das zwischen Ländern und ihren Kommunen betrachtet worden. Bereits im Vorwort zum Gutachten der Troeger-Kommission⁸³ aus dem Jahr 1966 heißt es:

„Bundes- und Länderausgaben auf der einen Seite, das Aufkommen der Steuern des Bundes und der Länder auf der anderen Seite haben sich unterschiedlich entwickelt. Ferner haben sich zwischen Bund und Ländern ernste Meinungsverschiedenheiten und Unklarheiten über die Aufgabenverteilung auf wichtigen Sachgebieten ergeben. Diese Entwicklung hat in der Vergangenheit zu ständigen Auseinandersetzungen geführt, die die Wirksamkeit der gesamten öffentlichen Haushaltsführung beeinträchtigen...“⁸⁴

Wüßte man nicht, daß sich diese Aussage auf die Finanzierungsaueinandersetzungen zu Beginn der 60er Jahre bezieht; könnte man sie ohne weiteres als Beschreibung der Verteilungskämpfe - zwischen Bund und Ländern, aber auch zwischen Ländern und Kommunen - in den 90er Jahren begreifen. Immer geht es um das gleiche Problem: Aufgaben- und Ausgabenbelastungen haben sich auf den Ebenen unterschiedlich entwickelt, die dafür bereitgestellten Finanzierungsmöglichkeiten passen sich diesen Entwicklungen aber nicht automatisch an; Neuausrichtungen erfordern letztlich immer eine Verhandlungslösung.

Die Finanzverteilung zwischen Bund und Ländern wird in Art. 106 Abs. 3 und 4 geregelt. Nach Abs. 3 sind zunächst zwei Verteilungsgrundsätze zu beachten:

- Im Rahmen der laufenden Einnahmen haben der Bund und die Länder gleichmäßig Anspruch auf Deckung ihrer notwendigen Ausgaben. Dabei ist der Umfang der Ausgaben unter Berücksichtigung einer mehrjährigen Finanzplanung zu ermitteln.
- Die Deckungsbedürfnisse des Bundes und der Länder sind so aufeinander abzustimmen, daß ein billiger Ausgleich erzielt, eine Überbelastung der Steuerpflichtigen vermieden und die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet gewahrt wird.

Die danach ausgehandelte (übrigens nie auf einer mehrjährigen Finanzplanung basierende) Verteilung bedarf im Verbundsystem der Bundesrepublik Deutschlands regelmäßiger Anpassung. Art. 106 Abs. 4 ist deshalb als Revisionsklausel angelegt: Hier wird - seit jeher und unabhängig von der konkreten Einnahmeverteilung - bestimmt, daß die Steuer- und Körperschaftsteuer, seitdem auf die Umsatzsteuer bezogen) neu festzusetzen ist, wenn „sich das Verhältnis zwischen den Einnahmen und Ausgaben des Bundes und der Länder wesentlich anders entwickelt.“

Die Einhaltung dieser Verteilungsgrundsätze verlangt also eine Gegenüberstellung der Einnahmen und Ausgaben des Bundes und der Länder - ähnlich wie es jetzt auch für Land und Kommunen in Niedersachsen gefordert wird. Dabei geht es allerdings wiederum nicht um Einnahmen und Ausgaben schlechthin, sondern um Normaleinnahmen und Normalausgaben. Bund und Länder sind in dieser Frage in der Vergangenheit immer so verfahren, „laufende Einnahmen“ und „notwendige Ausgaben“ zu bestimmen und gegeneinander aufzurechnen. Die Differenz, die aus anderen als den laufenden Einnahmen finanziert werden muß, wird in Beziehung zu den notwendigen Ausgaben gesetzt; daraus errechnet sich eine „Deckungslücke“ bzw. eine „Deckungsquote“, die Aufschluß über den

⁸³ Kommission für die Finanzreform: Gutachten über die Finanzreform in der Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart 1966.

⁸⁴ Ebenda, S. 1

jeweiligen Fehlbedarf bzw. über die notwendigen Umschichtungen in der Steuerverteilung zwischen den Ebenen bieten soll.⁸⁵

„Laufende Einnahmen“ und „notwendige Ausgaben“ sind in der Verfassung nicht definiert; die Verteilungsgrundsätze und die Revisionsklausel arbeiten mit einer Vielzahl unbestimmter Rechtsbegriffe und ökonomischer Leerformeln; in der Auseinandersetzung um ihre Ausfüllung bleibt ein weiter Beurteilungsspielraum. Bezeichnenderweise sind sich Bund und Länder deshalb auch fast nie darüber einig geworden, wie laufende Einnahmen und notwendige Ausgaben abzugrenzen sind; die Vorstellungen über die Deckungslücke, die als Maßstab für die Steuerverteilung dienen sollte, ist in der Regel höchst unterschiedlich ausgefallen. Peffekoven berichtet: „So verlangte der Bund aufgrund seiner Berechnungen für 1980 zusätzliche Umsatzsteuereinnahmen in Höhe von 9,5 Mrd. DM, während die Länder zu ihren Gunsten 5,2 Mrd. DM forderten. Die Gesamtdifferenz der beiderseits auf Basis der verfassungsrechtlichen Vorschriften des Art 106 GG ermittelten Ansprüche betrug damit 16 Prozentpunkte des Umsatzsteueraufkommens.“⁸⁶

Die Streitigkeiten über die Grundlagen der Umsatzsteuerverteilung haben sich in den folgenden Jahren nie endgültig lösen lassen. Selbst nach der Veröffentlichung der Ergebnisse der Sachverständigenkommission im Jahr 1981, die eigens zum Zweck der Bestimmung von Regeln zur Verteilung der Umsatzsteuer eingerichtet worden war, sahen sich Bund und Länder nicht in der Lage, den Empfehlungen des Gutachtens zu folgen, soweit dies mit eigenen monetären Nachteilen verbunden gewesen wäre. „So haben beide Seiten im Rahmen ihrer Deckungsquotenberechnungen zur Neuverteilung der Umsatzsteuer ab 1982 nicht nur in den Fragen, in denen die Gutachter geteilter Meinung geblieben sind, weiter an der jeweiligen eigenen Auffassung festgehalten, sondern auch in Fragen, bei denen die Gutachter mehrheitlich bzw. einstimmig zu einem anderen Votum gelangt sind.“⁸⁷

Zu jenen Fragen, über die sich die Gutachter nicht einigen konnten, gehört vor allem die Bestimmung der „notwendigen Ausgaben“. ⁸⁸ Diskutiert wurden Maßstäbe wie „verfassungsrechtlich gebotene Ausgaben“, Kriterien des „gesamtstaatlichen Interesses“ und andere Beurteilungsgrößen. Dabei konnte schon kein Konsens mehr über die notwendigen Aufgaben, geschweige denn über die Höhe der notwendigen Ausgaben erzielt werden. Weil die Frage der „Notwendigkeit“ einer wissenschaftlicher Beurteilung nur sehr bedingt zugänglich ist, hatte die Troeger-Kommission zuvor schon abgelehnt, sich dieses Problems anzunehmen. Hier heißt es: „Es ist nicht Aufgabe dieses Gutachtens, den Umfang der öffentlichen Finanzmasse zu bestimmen...Eine solche Entscheidung steht, weil sie politischer Natur ist, einer Sachverständigenkommission nicht zu. Aus dem gleichen Grunde kann die Kommission die Rangordnung der öffentlichen Aufgaben grundsätzlich nicht behandeln. Daraus folgt, daß das Gutachten auch die Verteilung der Finanzmasse auf Bund, Länder und Gemeinden der politischen Entscheidung überlassen muß.“⁸⁹ Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium der Finanzen hat sich 1995 nochmals in ähnlicher Weise geäußert.⁹⁰

⁸⁵ Vgl. im einzelnen Peffekoven, Rolf: Zur Problematik der Umsatzsteuerverteilung, a. a. O., 56 ff.

⁸⁶ Ebenda, S. 58.

⁸⁷ Wolf, Gerd: Zur Umsatzsteuerverteilung zwischen Bund und Ländern, in: Geske, Otto: Die Finanzbeziehungen zwischen Bund, Ländern und Gemeinden, Bonn 1982, S. 252 ff., hier S. 300.

⁸⁸ Sachverständigenkommission zur Vorklärung finanzverfassungsrechtlicher Fragen für künftige Neufestlegungen der Umsatzsteueranteile: Maßstäbe und Verfahren zur Verteilung der Umsatzsteuer nach Art. 106 Abs. 3 und Abs. 4 Satz 1 GG, Schriftenreihe des BMF, Heft 30, Bonn 1981, S. 30 ff.

⁸⁹ Kommission für die Finanzreform, a. a. O., S. 18.

⁹⁰ Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen: Einnahmeverteilung zwischen Bund und Ländern - Probleme und Lösungsmöglichkeiten, Schriftenreihe des BMF, Heft 56, Bonn 1995, S. 40.

Abgesehen von diesen Problemen ist das beschriebene Verfahren aber auch vielfach wegen seines Bezuges auf die „Deckungslücke“, also die Kreditfinanzierung kritisiert worden:

So weist Peffekoven darauf hin, daß Kreditaufnahme - mit der die Differenz zwischen Normaleinnahmen und notwendigen Ausgaben finanziert werden muß - in der Deckungsquotenrechnung als „Restgröße“ gilt, die die „Armut“ einer staatlichen Ebene signalisiere. Mit der Verteilung der Umsatzsteuer solle dann für ein gleiches Ausmaß an „Armut“ oder „Reichtum“ bei Bund und Ländern gesorgt werden. Diese Auffassung trage - so Peffekoven - den „modernen Erkenntnissen über den öffentlichen Kredit“ jedoch keine Rechnung; Kreditaufnahme sei nur eine Form der Mittelbeschaffung, ob und in welchem Umfang sie zur Finanzierung herangezogen werden, hänge von fiskalischen und nichtfiskalischen Zielen ab. Die Höhe der Deckungslücken sei deshalb kein taugliches Maß zur Bestimmung von Armut oder Reichtum einer Körperschaft. Die Forderung nach einem Gleichgewicht der Deckungsquoten sei völlig abwegig.⁹¹ Die Sachverständigenkommission zur Vorklärung finanzverfassungsrechtlicher Fragen für künftige Neufestlegungen der Umsatzsteueranteile ging im Jahr 1981 sogar noch weiter; hier wurde festgestellt, daß Art. 106 GG die Entwicklung zu einer ökonomisch fundierten Finanzpolitik „verpaßt“ habe.⁹²

Inzwischen hat sich - mit der Abkehr der wirtschaftspolitischen Strategien von der fiscal policy keynesianischer Prägung - die Einschätzung von staatlicher Kreditaufnahme deutlich geändert, die Regelungen des Art 106 GG werden deshalb jedoch immer noch nicht positiver beurteilt. Insbesondere in der jüngeren Vergangenheit, in der die Probleme der Lastenverteilung der deutschen Einheit intensiv diskutiert worden sind, ist die Frage aufgeworfen worden, ob sich der Bund über seine Verschuldungspolitik - und der damit veränderten Deckungsquote in seinem Haushalt - auf Kosten der Länder schadlos halte oder ob nicht vielmehr die Länder den überwiegenden Teil der Lasten auf den Bund abgewälzt hätten; Einigkeit ist in der Wissenschaft darüber nicht erzielt worden. Konsens bestand jedoch darüber, daß das hergebrachte Beurteilungsverfahren nicht tauglich ist. Der wissenschaftliche Beirat beim BMF bemerkt 1995, daß sich die grundgesetzlichen Regelungen über die Einnahmeverteilung nicht bewährt hätten; ihre Schwächen seien „im Zusammenhang mit der Wiedervereinigung auf geradezu dramatische Weise zutage getreten“⁹³; Färber greift die These der Sachverständigenkommission aus dem Jahr 1981 wieder auf, nach der mit dem beschriebenen Verfahren eigene Konsolidierungsbemühungen der Länder verhindert worden seien, weil Schuldenabbau in der vertikalen Verteilungsauseinandersetzung zu einem Verlust an Mitteln geführt hätte.⁹⁴

Wird die Umsetzung der Regelungen des Art. 106 schon in der Verteilungsauseinandersetzung zwischen Bund und Ländern als untauglich bezeichnet, so muß dies noch mehr für die Verteilungsauseinandersetzung zwischen Ländern und Kommunen gelten. Kommunale Aufgaben sind mit Landesaufgaben ebensowenig vergleichbar wie Landes- mit Bundesaufgaben; die Frage nach den „notwendigen Aufgaben und Ausgaben“ ist für beide Ebenen ungeklärt. Ein Bezug auf die Kreditaufnahme - also tatsächliche oder vermeintliche Deckungslücken - scheidet von vornherein als Beurteilungskriterium aus, unterliegt die Kreditaufnahme auf der Kommunalebene doch völlig anderen Einschränkungen als auf den staatlichen Ebenen; eine Gegenüberstellung von Deckungslücken würde insofern ein extrem verzerrtes Bild abgeben.

⁹¹ Peffekoven, Rolf: Zur Problematik der Umsatzsteuerverteilung, a. a. O., S. 59 f.

⁹² Sachverständigenkommission zur Vorklärung finanzverfassungsrechtlicher Fragen..., a. a. O., S.13.

⁹³ Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen: Einnahmeverteilung zwischen Bund und Ländern, a. a. O., S. 19.

⁹⁴ Färber, Gisela: Reform des Länderfinanzausgleichs, in: Wirtschaftsdienst VI/1993, S. 305 - 313, hier: S. 306.

Nichts desto trotz sind Abstimmung und regelmäßige Anpassung der Deckungsbedürfnisse von Ländern und ihren Kommunen im politischen Raum natürlich notwendig, sie sind um so wichtiger, je knapper die öffentlichen Mittel insgesamt sind. In diesem Zusammenhang weist die Sachverständigenkommission auf mehrere wichtige Aspekte des Art. 106 hin:

- Zum ersten wird betont, daß das Deckungsquotenverfahren nichts weiter bilde als „den Relationsrahmen, in den die eigentlich problematischen Größen der Umsatzsteuerverteilung zueinander in Beziehung gesetzt werden.“ Von einem „exakten System auf rechnerischer Basis“ könne also nicht die Rede sein.⁹⁵
- Zum zweiten wird herausgestellt, daß die „laufenden Einnahmen“ und die „notwendigen Ausgaben“, aus deren Vergleich die Deckungslücke ermittelt wird, „nicht als unabänderliche Größen in die Deckungsquotenberechnung eingehen, sondern der Bewertung und Gewichtung unterliegen.“
- Ferner wird noch einmal auf den genauen Wortlaut des Art. 106 Abs. 3 hingewiesen, in der von „Abstimmung“, nicht von „Gegenüberstellung“ die Rede ist, und in der es um einen „billigen Ausgleich“ geht, nicht nur um einen rein rechnerischen Vorgang, selbst wenn die „laufenden Einnahmen“ und die „notwendigen Ausgaben“ ermittelt seien.

Damit stellt die Sachverständigenkommission die politische Verständigung als Grundvoraussetzung der Mittelverteilung heraus. Als Hauptanliegen des Art. 106 wird eine „Rationalisierungsabsicht“ des Gesetzgebers gesehen, die die Anwendung eines sachgerechten (und kooperativen) Verfahrens bei der Verteilungsaueinandersetzung anstrebt⁹⁶, auch wenn sich damit insbesondere die Frage danach, was „notwendige Ausgaben“ sind, nicht endgültig beantworten läßt.

Gerade in dieser Hinsicht ist die Auslegung des Art. 106 von großer Bedeutung für die Verteilungsstreitigkeiten zwischen den Ländern und ihren Kommunen - speziell auch in Niedersachsen. Die Sachverständigenkommission formuliert es so: „Bund und Länder sind verpflichtet, eine ‚Anmeldung‘ von Ausgabenansätzen im Verteilungsverfahren, die der jeweilige Partner durch Hinweis auf Haushalts- oder Planungsansätze begründet, jedenfalls sorgfältig zu erörtern; ein pauschales Bestreiten ist unzulässig. Kritik muß sich gegen den einzelnen Ansatz richten und die zu dessen Rechtfertigung vorgebrachte Begründung ernsthaft diskutieren. Ein Partner, der die Anerkennung von Ausgabenansätzen der Gegenseite allein mit der Behauptung verweigert, sie seien zu hoch, handelt rechtswidrig.“⁹⁷

Eine Beachtung dieser Grundsätze könnte auch in der Verteilungsaueinandersetzung zwischen Ländern und Kommunen hilfreich sein.

3.3.3. Einige Folgerungen

Die Prüfung verschiedener Ansätze zur Ermittlung einer „richtigen“ Mittelverteilung zwischen den Ebenen hat ergeben, daß sich laufende bzw. „normale“ Einnahmen und „notwendige Ausgaben“ der Ebenen weder nach rechtlichen noch nach ökonomischen Maßstäben exakt definieren lassen. Die Notwendigkeit, darüber politisch zu entscheiden und zu einem Konsens zu gelangen, kann weder auf das Recht noch auf die Wissenschaft abgewälzt werden. Man kommt - so die Sachverständigenkommission - „um die Einsicht nicht herum, daß weder Grundgesetz noch Finanzwissenschaft eine Definition dieser Art zu liefern vermögen.“⁹⁸ Diese Einsicht entbindet jedoch nicht von der Verpflichtung zur Abstimmung.

⁹⁵ Sachverständigenkommission zur Vorklärung finanzverfassungsrechtlicher Fragen..., a. a. O., S. 25.

⁹⁶ Ebenda, S. 31.

⁹⁷ Ebenda, S. 40.

⁹⁸ Ebenda, S. 38.

Gleichzeitig zeigen die Auseinandersetzungen um die Verteilung des Steueraufkommens, daß eine gewisse Regelbindung den Entscheidungsprozeß erleichtern kann; jährliche Streitigkeiten darum, welche Ausstattung einer Ebene zukommen soll, erscheinen nach den Erfahrungen der Vergangenheit nicht hilfreich; abgesehen von den Kapazitäten, die damit gebunden werden, wäre nicht einmal sicherzustellen, daß die Haushaltsplanungen jeweils zeitig genug fertiggestellt werden können, um die Forderung nach Kontinuität und Stabilität des Finanzausgleichs zu erfüllen.

Überdies sind die Gemeinden im Streit um die Ausstattung des kommunalen Finanzausgleichs eindeutig die schwächeren Partner, die im Zweifel - wie das Beispiel Niedersachsens gezeigt hat - kein Mittel zur Abwehr von Kürzungen haben. Während die Länder ihre Position gegenüber dem Bund über den Bundesrat vertreten können, verfügen die Kommunen gegenüber dem Land nicht über Mitspracherechte bei der sie betreffenden Gesetzgebung.

Eine Regelbindung für die Gestaltung der Ausgleichsmasse erscheint insofern besonders dringlich.

3.3.4. Eine praktikable Alternative: Der „Milbradtsche Gleichmäßigkeitsgrundsatz“

3.3.4.1. Die Grundüberlegungen

1995 hat sich das Land Sachsen auf die Einhaltung des sogenannten „Gleichmäßigkeitsgrundsatzes“ verpflichtet, der in § 2 des FAG 1996 (neu) formuliert wurde und der bis heute beibehalten worden ist.⁹⁹

„Die Entwicklung der Gesamteinnahmen der sächsischen Kommunen aus Steuern sowie aus den Zuweisungen aus dem kommunalen Finanzausgleich soll sich ab 1996 gleichmäßig zur Entwicklung der dem Freistaat verbleibenden Finanzmasse aus Steuern sowie dem Länderfinanzausgleich einschließlich Bundesergänzungszuweisungen, abzüglich der den Kommunen zufließenden Steuerverbundmasse im kommunalen Finanzausgleich, also zu seinen Gesamteinnahmen netto verhalten.“

Damit wird letztlich nichts anderes zum Ausdruck gebracht, als daß alle verfügbaren allgemeinen Deckungsmittel im Land nach einem bestimmten, zuvor vereinbarten oder festgelegten Verhältnis auf die Ebenen verteilt werden. Die Höhe der Finanzausgleichsmasse eines jeden Jahres ist also letztlich nur noch von der Endabrechnung abhängig, die über die tatsächlich vereinnahmten Mittel im Land Aufschluß gibt. Der Gleichmäßigkeitsgrundsatz ist damit zunächst rein einnahmeorientiert.

Technisch wird bei der Umsetzung so verfahren, daß die im Finanzausgleichsgesetz bestimmte Verbundquote jeweils über die Steuerverbundabrechnung dahingehend korrigiert wird, daß beide Ebenen in der verabredeten Weise an den allgemeinen Deckungsmitteln partizipieren.¹⁰⁰ Die faktische Verbundquote fällt damit in jedem Jahr - regelgebunden - anders aus.

Die Verwirklichung des Gleichmäßigkeitsgrundsatzes hat den großen Vorteil, daß damit Fragen nach der jährlichen Bestimmung der Ausgleichsmasse obsolet werden; diskretionäre Anpassungen an sich verändernde Einnahmepositionen der Ebenen werden überflüssig. Anzumerken ist allerdings, daß die Kommunen nicht die unbedingten Gewinner einer solchen Verteilungsregelung sein müssen. Ausgehend vom festgelegten Aufteilungsverhältnis hätten sie am landesweiten Steuer- und Zuweisungsaufkommen nur dann stärker

⁹⁹ Vgl. das Gesetz über einen Finanzausgleich mit den Gemeinden und Landkreisen 1998 im Freistaat Sachsen vom 09.12.1997, Sächsisches Gesetz- und Verordnungsblatt vom 31.12.1997, S. 662 ff.

¹⁰⁰ Zur konkreten Ausgestaltung in Sachsen vgl. Steinherr, Matthias u.a.: Das Schlüsselzuweisungssystem im kommunalen Finanzausgleich des Freistaates Sachsen - Bestandsaufnahme und Reformbedarf -; ifo-studien zur finanzpolitik, Band 63, München 1997, S. 44 ff.

teil als das Land, wenn ihre originären Steuereinnahmen hinter denen des Landes zurückblieben - wie es in der Vergangenheit überwiegend der Fall war. Eine vergleichsweise bessere Entwicklung der kommunalen Steuereinnahmen würde hingegen zu einer Absenkung der effektiven Verbundquote führen: Die Kommunen hätten in einer solchen Situation mit reduzierten Zuweisungen vom Land zu rechnen.

Eine ähnliche Konstruktion wurde in Niedersachsen bereits bei der Konzeption des Solidarbeitrags gewählt: Die Kommunen sollten in dem Maße an den Kosten der Deutschen Einheit beteiligt werden, in dem sie zuvor auch an den Steuereinnahmen partizipiert hatten. Diese, als „Teilhabeverhältnis“ bezeichnete Regelung ist von den kommunalen Spitzenverbänden heftig angegriffen worden. So hat der niedersächsische Städtetag 1994 betont, daß sowohl das Grundgesetz als auch die Niedersächsische Verfassung von einer „strikten Trennung der Haushalts- und Finanzverantwortung“ für die einzelnen Gebietskörperschaftsebenen ausgehen.¹⁰¹ Danach sei die Beteiligung der Kommunen an den Einnahmen des Landes ausdrücklich auf bestimmte Einnahmen beschränkt, der Steuerverbund des kommunalen Finanzausgleichs bedeute keinen Einnahmeverbund. Umgekehrt gelte - so der Städtetag - das gleiche, oder anders ausgedrückt: Die Kommunen seien nicht verpflichtet, sich über den Steuerverbund hinaus an besonderen Lasten des Landes zu beteiligen.

Ob diese Aussage aus verfassungsrechtlicher Sicht richtig ist, sei hier dahingestellt; aus finanzwissenschaftlicher Perspektive erscheint sie angreifbar, läßt die Ausgestaltung insbesondere des fakultativen Steuerverbundes doch erstens eine Vielzahl von Möglichkeiten kommunaler Beteiligung an den Landeseinnahmen zu, zweitens schreibt keine Landesverfassung die Höhe der Verbundquote - auch nicht für den obligatorischen Steuerverbund - vor.¹⁰² Mit der Festlegung dieser Gestaltungselemente wird die jeweilige Beteiligung der Kommunen an den gesamten Einnahmen im Land aber gerade austariert. Der neuerdings immer wieder angestellte Vergleich zwischen den Einnahmen des Landes und der Kommunen läuft ebenfalls auf die Konzeption eines solchen Beteiligungsverhältnisses hinaus.

Die Ablehnung des „Teilhabeverhältnisses“ durch den Städtetag war aber wohl vorwiegend auf die asymmetrische Ausrichtung der Landesargumentation ausgerichtet: Sie wurde von Seiten des Landes erst in jenem Augenblick ins Spiel gebracht, als es selbst Mindereinnahmen zu verkraften hatte, an denen es die Kommunen - über die Verbundquote hinaus - beteiligen wollte. Eine entsprechende Teilhabe der Kommunen an Mehreinnahmen war hingegen nie vorgesehen. Gerade daraufhin ist der Gleichmäßigkeitsgrundsatz jedoch konzipiert.

Daß mit der Einführung des Gleichmäßigkeitsgrundsatzes in Niedersachsen auch Probleme verbunden wären, sei hier trotzdem nicht unbestritten:

- Zum einen müßte erstmalig festgelegt werden, wie das künftig anzuerkennende Aufteilungsverhältnis zwischen Land und Kommunen gestaltet werden soll und
- zum zweiten wäre darüber zu entscheiden, wie disproportionale Entwicklungen in den Aufgaben- und Ausgabenbelastungen der Ebenen bei der Fortschreibung des Aufteilungsverhältnisses berücksichtigt werden können.

Milbradt selbst hat dazu für Sachsen vorgeschlagen, „die Finanzbeziehungen zwischen Land und Kommunen dann noch einmal grundsätzlich zu überprüfen, wenn es im Zuge der vorgesehenen Verwaltungs- und Funktionalreform zu erheblichen Aufgabenverlagerungen zwischen staatlichen Behörden und kommunalen Aufgabenträgern kommen sollte oder wenn ... sich bei der Auswertung von statistischen Daten ergibt, daß sich aufgrund

¹⁰¹ NST-Nachrichten 12 1994: Änderungen des Finanzausgleichsgesetzes belasten Kommunen überproportional, S. 310-313, hier S. 312.

¹⁰² Vgl. dazu die Ausführungen in Punkt 1.

der besonderen Aufgabenstruktur auf kommunaler Ebene eine andere Ausgabendynamik als auf der Landesebene entwickelt.“¹⁰³

Gerade der letzte Halbsatz ist für Niedersachsen von besonderer Bedeutung: Vor allem die Sozialausgaben haben in der Vergangenheit auf der kommunalen Ebene ein stetig steigendes Mittelvolumen beansprucht, das im Finanzausgleich nicht berücksichtigt worden ist (vgl. dazu nochmals die Tabellen 2.1 und 3.1). Umschichtungen ähnlicher Art könnten auch zukünftig durch den Gleichmäßigkeitsgrundsatz nicht vermieden werden. Hier liegt - ähnlich wie in den Regelungen des Art. 106 Abs. 3 und 4 seine größte Schwachstelle.

Andererseits hat der Gleichmäßigkeitsgrundsatz aber - wie von den ifo-Gutachtern dargelegt¹⁰⁴ - aber auch große Vorzüge, die wiederum denen des Art. 106 ähneln:

- So erfüllt er die Forderung nach einem „institutionellen Arrangement“, von welchem man erwarten kann, daß der Umfang der Schlüsselmasse nicht allein durch die politischen Machtverhältnisse, sondern durch eine zweckmäßige Berücksichtigung sachgerechter Indikatoren bestimmt wird;
- in Zeiten stabiler Aufgabenstrukturen kann er aufgrund einer ausgewogenen Berücksichtigung der Belange von Land und Kommunen als hilfreiches Mittel zur Konsensfindung dienen und
- in bestimmten Fällen könnte er sogar das Land gegen den Vorwurf einer verfassungswidrigen Kürzung der Finanzausgleichsmasse absichern, weil er die Grenzen der finanziellen Leistungsfähigkeit des Landes einschließt.

Für Niedersachsen wäre hinzuzufügen, daß willkürliche Kürzungen der Ausgleichsmasse zu Lasten der Kommunen unterbunden würden, allein die Festlegung auf ein stabiles Verteilungsverhältnis zwischen Land und Kommunen, das den Kriterien der Vorhersehbarkeit und der Kontinuität entspricht, könnte schon zur „Befriedung“ der aktuellen, durch heftige Auseinandersetzungen geprägten Situation beitragen.

Das Problem unterschiedlicher Kostenentwicklungen auf den Ebenen kann mit dem nur einnahmebezogenen Gleichmäßigkeitsgrundsatz natürlich ebensowenig gelöst werden wie mit anderen Ansätzen. Steinherr und Parsche haben deshalb eine Erweiterung um aufgaben- und kostenbezogene Indikatoren erwogen, sie kommen jedoch letztlich zu dem Schluß, daß einer regelmäßigen, aber nicht formelgebundenen Überprüfung der ebenenspezifischen Kostenbelastungen der Vorzug zu geben ist.¹⁰⁵ Dies setzt allerdings ein gewisses gegenseitiges Wohlwollen auf beiden Ebenen voraus.¹⁰⁶ Das Land Sachsen hat - bei weit freundlicherem Verhältnis zwischen Land und Kommunen als es in Niedersachsen derzeit herrscht - dazu einen Beirat eingerichtet, dem Vertreter des Landes und der Kommunen angehören; hier sollen Probleme der Finanzverteilung erörtert und Lösungen angedacht werden.¹⁰⁷ Der Gesetzgeber kann auf diese Weise beraten werden, er wird aber auch gezwungen, seine Vorstellungen offenzulegen und mit den Betroffenen zu diskutieren.

Die Möglichkeiten der Konsensfindung in einem solchen Beirat sind allerdings maßgeblich davon abhängig, inwieweit der Wille zur Verständigung zwischen den Ebenen überhaupt vorhanden ist. Einvernehmliche Einigungen erscheinen in Niedersachsen derzeit jedoch kaum möglich; insbesondere die Kommunen fühlen sich seit Jahren „ausgebeutet“

¹⁰³ Protokoll der 24. Sitzung des Sächsischen Landtages am 12.12.1995.

¹⁰⁴ Steinherr, Matthias u.a.: Das Schlüsselzuweisungssystem im kommunalen Finanzausgleich des Freistaates Sachsen, a. a. O., S. 54.

¹⁰⁵ Ebenda, S. 55.

¹⁰⁶ Vgl. dazu nochmals die diesbezüglichen Anmerkungen der Sachverständigenkommission zur Vorklärung finanzverfassungsrechtlicher Fragen..., a. a. O., S. 40.

¹⁰⁷ Vgl. § 33 des Gesetzes über einen Finanzausgleich ..im Freistaat Sachsen 1998 vom 09.12.1997, a. a. O., S. 668.

und lassen deshalb aktuell wenig Kooperationsbereitschaft erkennen. Um so mehr muß es nun darauf ankommen, daß beide Ebenen aufeinander zugehen und zunächst jede für sich Maßnahmen zum Abbau des gegenseitigen Mißtrauens treffen. Die Anerkennung des Gleichmäßigkeitsgrundsatzes könnte dazu möglicherweise ein erster Schritt sein.

3.3.4.2. Das Verfahren zur Umsetzung der „Gleichmäßigkeit“ - einige Beispielsrechnungen für Niedersachsen

Zur Ausfüllung des Gleichmäßigkeitsgrundsatzes muß zunächst eine Entscheidung darüber getroffen werden, welche Einnahmen im Lande in die Verteilung einbezogen werden sollen. Entsprechend der Ausrichtung des Finanzausgleichs, bei der es um die Verteilung allgemeiner Deckungsmittel geht, liegt es nahe, nur Steuern und allgemeine Zuweisungen in die Rechnung einzubeziehen.

Die Steuereinnahmen des Landes Niedersachsen (einschließlich des Landesanteils an der Gewerbesteuerumlage) sowie seine Einnahmen aus Länderfinanzausgleich und Bundesergänzungszuweisungen sind jeweils im oberen Abschnitt der Tabellen 3.3 und 3.4 für die Jahre 1990 bis 1997 dokumentiert. Davon abzuziehen sind die im Finanzausgleich an die Kommunen weitergeleiteten Mittel, ebenso sind die Zuweisungen aus dem Grunderwerbsteueraufkommen abzusetzen. In Tabelle 3.3 ist davon ausgegangen worden, daß die Einheitsumlage völlig abgeschafft und die Kommunen nicht mehr gesondert - also über den Finanzausgleich hinaus - an den Lasten der Einheit beteiligt werden sollen; die Umlage ist deshalb in keinem Jahr berücksichtigt. In Tabelle 3.4 ist die Einheitsumlage dagegen von den Leistungen des kommunalen Finanzausgleichs, die das Land gezahlt hat, abgezogen worden. Der Saldo beschreibt jeweils den Umfang an allgemeinen Deckungsmitteln, der dem Land in den einzelnen Jahren zur eigenen Verwendung verblieben wäre, wenn es die Einheitsumlage nicht gegeben hätte, bzw. der ihm tatsächlich verblieben ist (Tabelle 3.4).

Der zweite Block in den beiden Tabellen zeigt die Einnahmen der Kommunen aus Steuern und steuerähnlichen Einnahmen (netto) zuzüglich der vereinnahmten Mittel aus dem kommunalen Finanzausgleich und den Zuweisungen aus dem Grunderwerbsteueraufkommen. In Tabelle 3.4 ist von den kommunalen Einnahmen wiederum die Einheitsumlage in Abzug gebracht worden.

Im dritten Block ist jeweils zu erkennen, wie sich die Beteiligung des Landes einerseits und der Kommunen andererseits im Zeitablauf entwickelt hat - und zwar zum einen ohne Beteiligung, zum anderen mit gesonderter Beteiligung der Kommunen an den Kosten der Einheit. Für beide Varianten zeigt sich, daß die kommunale Beteiligung an den allgemeinen Deckungsmitteln im Lande bis 1992/93 angestiegen, seitdem aber kräftig abgesunken ist. Die geringste Teilhabe ist für das Jahr 1996 zu verzeichnen; hier schlägt sich die Kürzung der Ausgleichsmasse durch das Land erneut deutlich sichtbar nieder.

Die Umsetzung des Gleichmäßigkeitsgrundsatzes verlangt nun im nächsten Schritt eine Festsetzung des Teilhabeverhältnisses, mit dem die Kommunen an der verfügbaren Finanzmasse partizipieren sollen. Bei der Bestimmung dieser Quote hilft der Gleichmäßigkeitsgrundsatz selbst nicht weiter, er ist allein auf die Stabilisierung der Relationen für die Zukunft ausgerichtet. Eine Möglichkeit der Quotenfestlegung besteht in der Orientierung an Vergangenheitswerten, die als befriedigend empfunden worden sind. Für Niedersachsen kommt damit von vornherein nur ein Zeitraum zwischen 1990 und 1995 in Frage, wurde 1996 und 1997 die Gleichmäßigkeit - mit der Kürzung der Ausgleichsmasse - ja bereits gravierend verletzt.¹⁰⁸

¹⁰⁸ Vgl. dazu nochmals die Ausführungen in Punkt 2.

Tab 3.3: Berechnungen zum Gleichmäßigkeitsgrundsatz zwischen dem Land Niedersachsen und seinen Kommunen (ohne Beteiligung der Kommunen an den Einheitslasten)

Steuern und steuerähnliche Einnahmen des Landes Niedersachsen

in Mio. DM	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Steuereinnahmen	19.598	21.885	23.340	23.970	24.401	25.891	26.393	26.042
Länderfinanzausgleich	1.927	1.757	1.293	998	958	452	553	672
Bundesergänzungszuw.	1.299	1.559	1.475	1.619	1.762	1.185	1.286	1.414
Zwischensumme	22.824	25.201	26.108	26.587	27.122	27.528	28.232	28.128
<i>abzüglich</i>								
kommunaler Finanzausgleich	3.995	4.452	4.603	4.622	4.696	4.558	4.503	4.500
Zuweisungen Grunderwerbsteuer	192	204	228	272	302	265	288	278
insgesamt	18.637	20.544	21.277	21.694	22.124	22.705	23.441	23.350

Steuern und steuerähnliche Einnahmen der niedersächsischen Kommunen

in Mio. DM	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Steuereinnahmen (netto)	6.966	8.075	8.853	9.140	8.926	8.670	8.543	8.800
<i>zuzüglich</i>								
kommunaler Finanzausgleich	3.995	4.452	4.603	4.622	4.696	4.558	4.503	4.500
Zuweisungen Grunderwerbsteuer	192	204	228	272	302	265	288	278
insgesamt	11.153	12.732	13.684	14.034	13.924	13.493	13.335	13.578

Verhältnis der Steuern und steuerähnlichen Einnahmen beider Ebenen

Einzeljahre in vH	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Land	62,6	61,7	60,9	60,7	61,4	62,7	63,7	63,2
Kommunen	37,4	38,3	39,1	39,3	38,6	37,3	36,3	36,8
Jahresdurchschnitte in vH		1990-95	1991-95	1992-95	1993-95	1994-95		
Land		61,6	61,5	61,4	61,6	62,1		
Kommunen		38,4	38,5	38,6	38,4	37,9		

Berechnung einer Steuerverbundquote

in Mio. DM	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Einnahmen beider Ebenen	29.790	33.276	34.961	35.727	36.048	36.198	36.775	36.928
erwünschter kommunaler Anteil (hier z.B. 38,4 %)	11.427	12.764	13.411	13.704	13.827	13.885	14.106	14.165
Steuern + Anteil der Kommunen an der Grunderwerbsteuer	7.158	8.279	9.081	9.412	9.228	8.935	8.831	9.078
rechnerisch ermittelte Ausgleichsmasse KFA	4.269	4.485	4.329	4.292	4.600	4.950	5.275	5.087
tatsächliche Verbundmasse	22.820	25.441	26.300	26.410	26.834	26.046	26.985	26.599
effektive Steuerverbundquote ¹⁾ in vH	18,7	17,6	16,5	16,3	17,1	19,0	19,5	19,1

¹⁾ Durchschnitt 1990-1995 = **17,5 %**

Quelle: BMF, NLS, Stat.Bundesamt, eigene Berechnungen

Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung

Tab 3.4: Berechnungen zum Gleichmäßigkeitsgrundsatz zwischen dem Land Niedersachsen und seinen Kommunen (mit Beteiligung der Kommunen an den Einheitslasten)

Steuern und steuerähnliche Einnahmen des Landes Niedersachsen

in Mio. DM	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Steuereinnahmen	19.598	21.885	23.340	23.970	24.401	25.891	26.393	26.042
Länderfinanzausgleich	1.927	1.757	1.293	998	958	452	553	672
Bundesergänzungszuw.	1.299	1.559	1.475	1.619	1.762	1.185	1.286	1.414
Zwischensumme	22.824	25.201	26.108	26.587	27.122	27.528	28.232	28.128
<i>abzüglich</i>								
kommunaler Finanzausgleich	3.995	4.452	4.603	4.622	4.696	4.558	4.503	4.500
Zuweisungen Grunderwerbsteuer	192	204	228	272	302	265	288	278
<i>zuzüglich</i>								
Solidarbeitrag / Einheitsumlage	0	130	235	350	390	488	465	497
insgesamt	18.637	20.674	21.512	22.044	22.514	23.193	23.906	23.847

Steuern und steuerähnliche Einnahmen der niedersächsischen Kommunen

in Mio. DM	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Steuereinnahmen (netto)	6.966	8.075	8.853	9.140	8.926	8.670	8.543	8.800
<i>zuzüglich</i>								
kommunaler Finanzausgleich	3.995	4.452	4.603	4.622	4.696	4.558	4.503	4.500
Zuweisungen Grunderwerbsteuer	192	204	228	272	302	265	288	278
<i>abzüglich</i>								
Solidarbeitrag / Einheitsumlage	0	130	235	350	390	488	465	497
insgesamt	11.153	12.602	13.449	13.684	13.534	13.005	12.869	13.081

Verhältnis der Steuern und steuerähnlichen Einnahmen beider Ebenen

Einzeljahre in vH	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Land	62,6	62,1	61,5	61,7	62,5	64,1	65,0	64,6
Kommunen	37,4	37,9	38,5	38,3	37,5	35,9	35,0	35,4
Jahresdurchschnitte in vH	1990-95	1991-95	1992-95	1993-95	1994-95	1995-95		
Land		62,4	62,4	62,5	62,7	63,3		
Kommunen		37,6	37,6	37,5	37,3	36,7		

Berechnung einer Steuerverbundquote

in Mio. DM	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Einnahmen beider Ebenen	29.790	33.276	34.961	35.727	36.048	36.198	36.775	36.928
erwünschter kommunaler Anteil (hier z.B. 37,6 %)	11.196	12.507	13.140	13.428	13.549	13.605	13.822	13.879
Steuern + Anteil der Kommunen an der Grunderwerbsteuer	7.158	8.279	9.081	9.412	9.228	8.935	8.831	9.078
rechnerisch ermittelte Ausgleichsmasse KFA	4.038	4.227	4.059	4.016	4.321	4.670	4.991	4.802
tatsächliche Verbundmasse	22.820	25.441	26.300	26.410	26.834	26.046	26.985	26.599
effektive Steuerverbundquote ¹⁾ in vH	17,7	16,6	15,4	15,2	16,1	17,9	18,5	18,1

¹⁾ Durchschnitt 1990-1995 = **16,5 %**

Quelle: BMF, NLS, Stat.Bundesamt, eigene Berechnungen

Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung

In den Tabellen 3.3 und 3.4 sind für unterschiedliche Jahre durchschnittliche Beteiligungsverhältnisse errechnet worden. Sie schwanken für die Kommunen in der Variante ohne gesonderte Beteiligung der Kommunen an den Einheitslasten zwischen 38,6 und 37,9 %; in der Variante der Tabelle 3.4 liegen sie natürlich regelmäßig etwas darunter.

Unterstellt man einmal ein gewünschtes Aufteilungsverhältnis zwischen den Ebenen von 61,6 % für das Land und 38,4 % für die Kommunen - diese Werte ergeben sich in Tabelle 3.3 rechnerisch aus dem Durchschnitt der Jahre 1990 bis 1995 - so läßt sich daraus, angewendet auf die im Land verfügbare Masse an allgemeinen Deckungsmitteln, für jedes Jahr ermitteln, wie hoch die von den Kommunen vereinnahmten Mittel hätten sein müssen, um das effektive Beteiligungsverhältnis konstant zu halten.

Ein Teil dieser Mittel ist den Kommunen über eigene Steuereinnahmen sowie über die Zuweisungen aus dem Grunderwerbsteueraufkommen zugeflossen; der Rest hätte über den kommunalen Finanzausgleich vom Land bereitgestellt werden müssen. Bezogen auf die tatsächliche Verbundmasse (nach Steuerverbundabrechnung) hätte sich daraus für jedes Jahr eine unterschiedliche effektive Steuerverbundquote ergeben. Die Verwirklichung des Gleichmäßigkeitsgrundsatzes erfordert - ausgehend von einer formal festgelegten nominalen Verbundquote - also jeweils nachträgliche Korrekturen. Oder anders formuliert: „Die Finanzausgleichsmasse setzt sich im Grunde immer aus zwei Komponenten zusammen: der für das laufende Haushaltsjahr veranschlagten Steuerverbundmasse und einem (positiven oder negativen) Korrekturbetrag für das Ist-Ergebnis des letzten bzw. vorletzten Haushaltsjahres.“¹⁰⁹

Die Fortschreibung des Gleichmäßigkeitsgrundsatzes selbst wirft also kaum Probleme auf; teilweise wird das Verfahren der Beteiligung beider Ebenen an den verfügbaren Mitteln sogar vereinfacht. So würde etwa die gesonderte Berechnung und Erhebung der Einheitsumlage überflüssig, wenn man sich einmal darauf geeinigt hat, wie die Teilhabe von Land und Kommunen an den verfügbaren Mitteln ausfallen soll.

Das Hauptproblem liegt vielmehr in einem Punkt, der oben bereits angesprochen wurde: Der erstmaligen Festsetzung des Beteiligungsverhältnisses und seiner Anpassung bei wesentlichen Veränderungen der Handlungsbedingungen von Land und Kommunen. Allein die Rechenbeispiele in den Tabellen 3.3 und 3.4 zeigen, daß je nach Ausgangspunkt der Rechnungen für das Jahr 1997 recht unterschiedliche Zahlungsverpflichtungen des Landes abgeleitet werden können.¹¹⁰

Damit ist wiederum die Frage nach den „notwendigen Ausgaben“ auf den Ebenen angesprochen, die sich aber letztlich - wie oben dargestellt - weder mit rechtlichen noch mit finanzwissenschaftlichen Mitteln lösen läßt, sondern über die eine politische Einigung erzielt werden muß.

3.3.5. Ein Sonderproblem der vertikalen Ausgestaltung des Finanzausgleichs: Die Investitionsbindung von Schlüsselzuweisungen

Neben der Kürzung der Ausgleichsmasse ist es vor allem die Investitionsbindung der Schlüsselzuweisungen in den letzten Jahren gewesen, die von den Kommunen heftig kritisiert worden ist. Bereits im NFAG wurde von den Kommunen verlangt, mindestens 15,2 % der Schlüsselzuweisungen für Investitionen und Investitionsfördermaßnahmen zu verwenden; 1996 wurde die Investitionsbindung mit dem Haushaltsgesetz um weitere 25 % angehoben und erst 1997 sukzessive gelockert. Im Nachtragshaushaltsgesetz 1997 wurde sie schließlich auf die im NFAG festgesetzte Höhe zurückgeführt. Hintergrund dieses Verfahrens war der Entschluß des Landes, Kredite über das eigene Investitionsvo-

¹⁰⁹ Steinherr, Matthias u.a.: Das Schlüsselzuweisungssystem im kommunalen Finanzausgleich des Freistaates Sachsen, a. a. O., S. 57.

¹¹⁰ Eine Kürzung der Ausgleichsmasse um 500 Mio. DM läßt sich allerdings mit keiner von ihnen rechtfertigen.

lumen hinaus aufzunehmen; mit der Zweckbindung der kommunalen Mittel ließ sich der Kreditspielraum ausweiten.

Der Staatsgerichtshof hat diesen Eingriff nicht von vornherein als verfassungswidrig eingestuft, hat aber darauf hingewiesen, daß der nicht zweckgebundene Teil der Schlüsselzuweisungen noch einen aufgabengerechten Finanzausgleich bewirken müsse bzw. - so die Auffassung zweier Richter - daß die Investitionsbindung verfassungswidrig sei, wenn der allgemeine Finanzbedarf der Kommunen nicht gedeckt werde. Damit wird natürlich erneut die oben ausführlich diskutierte - letztlich nicht lösbare - Frage aufgeworfen, wie der Bedarf und das Maß der Bedarfsdeckung festzustellen ist. Das Kriterium der „notwendigen Ausgaben“ läßt sich hier ebensowenig rechnerisch ausfüllen wie bei der Mittelverteilung schlechthin.

Aus finanzwissenschaftlicher Sicht findet sich keine Begründung für Investitionsbindungen dieser Art. Eine Investitionsbindung wäre gegebenenfalls dann sinnvoll und notwendig, wenn besondere Investitionsbedarfe in den Kommunen festgestellt würden, speziell wenn sie einem über das Gemeinde- oder Kreisgebiet hinausgehenden Territorium dienen sollen. Damit ist das Vorliegen externer Effekte angesprochen.¹¹¹ In diesem Fall wäre der Investitionsbedarf aber zunächst einmal festzustellen und die bereitgestellten Mittel wären horizontal nach entsprechenden Bedarfskriterien zu verteilen. Darum geht es bei der beschriebenen Investitionsbindung jedoch nicht.

Gleichzeitig ist festzuhalten, daß das Land die Kreditmittel, die es auf diesem Wege beschaffen kann, aktuell braucht, um seine Politik einigermaßen stetig fortführen und einen ausgeglichenen Haushalt vorlegen zu können. Insofern wäre zu fragen, wieviel die Kommunen an Investitionsbindung verkraften können, ohne daß ihre eigenen Haushalte gefährdet werden. Auch in dieser Hinsicht ist ein Konsens erforderlich. Er sollte möglich sein, wenn sich das Land - auch aus eigenem Interesse - verpflichtet, die Kreditaufnahme mittelfristig zurückzuführen.

Eine dauerhafte Rückführung der Kreditaufnahme wäre im übrigen auch aus Sicht des Landes von Vorteil. Allein die Höhe der Zinsausgaben, die die Ausgaben für andere Zwecke in der jüngeren Vergangenheit stark begrenzt haben, könnte damit reduziert, der Handlungsspielraum auch ohne Rückgriff auf die kommunale Finanzmasse wieder erweitert werden.

3.4. Zusammenfassung

Die Forderung nach einer Mindestgarantie und - soweit die dringendsten Finanzbedarfe der Kommunen gedeckt sind - nach Verteilungssymmetrie zwischen Land und Kommunen erscheint vor allem nach den tiefen Eingriffen des Landes Niedersachsen in die kommunale Finanzmasse plausibel und in der Intention gerechtfertigt. Allerdings bereitet die empirische Ausfüllung erhebliche Schwierigkeiten; die aufgestellte Maxime muß damit letztlich an die Politik zurückverwiesen werden.

Schon die Gegenüberstellung kommunaler und staatlicher Aufgaben, Ausgaben und Einnahmen zeigt, daß Vergleiche zwischen beiden Ebenen nur eingeschränkt möglich sind. Während sich die Einnahmen noch relativ gut aneinander messen lassen, gilt dies für die Aufgaben und Ausgaben der Ebenen nicht mehr. Länder erfüllen völlig andere Aufgaben als Kommunen, die simple Aufrechnung von Ausgaben läßt keinen Schluß auf deren Notwendigkeit zu.

Schon Überlegungen, die Ausgabenbedarfe der Kommunen anhand der Pflichtigkeitsstruktur ihrer Aufgaben und Ausgaben zu messen, stoßen auf große Probleme. Zwar ist anhand einer solchen Klassifizierung erkennen, daß die Selbstverwaltungsspielräume der Kommunen im Zeitablauf eingeschränkt worden sind; ob sie noch ausreichen, ist damit jedoch keineswegs auszumachen.

¹¹¹ Vgl. dazu die Ausführungen in Punkt 1.

Der Rückgriff auf Forschungsergebnisse zur Frage der Einnahmeverteilung zwischen Bund und Ländern bestätigt ein weiteres Mal, daß die Gegenüberstellung von Einnahmen und notwendigen Ausgaben verschiedener föderaler Ebenen ins Leere läuft. Seit Beginn der 60er Jahre sind alle Versuche, die Notwendigkeit von Aufgaben und Ausgaben zu bestimmen, gescheitert, die erforderlichen Entscheidungen darüber sind an die Politik zurückverwiesen worden. Die nun vorgelegte Arbeit muß genauso verfahren.

Der Verzicht auf die rechnerische Ermittlung einer Mindestausstattung für die Kommunen bedeutet aber keineswegs, daß von einer Beurteilung und vor allem von einer regelgebundenen Steuerung der Finanzverteilung zwischen Land und Kommunen abgesehen werden muß. Allerdings empfiehlt es sich, dazu zunächst nur auf die Einnahmeseite der öffentlichen Haushalte abzustellen. Der von Milbradt für Sachsen aufgestellte Gleichmäßigkeitsgrundsatz liefert dazu eine geeignete Basis. Er fordert, daß die im Lande aufkommenden allgemeinen Deckungsmittel gleichmäßig auf die Ebenen verteilt werden und daß dieses „Teilhaberhältnis“ nur dann geändert werden darf, wenn sich die Ausgabenerfordernisse auf den Ebenen maßgeblich verändern.

Auch die Umsetzung des Milbradtschen Gleichmäßigkeitsgrundsatz erfordert somit eine Beobachtung der Aufgaben- und Ausgabenentwicklung des Landes und der Kommunen. Sie kann sich nicht auf formelhafte Vorgaben stützen, sondern muß situationsgerecht erfolgen. Dazu bedarf es allerdings einer Einvernehmlichkeit zwischen Land und Kommunen, die in Niedersachsen derzeit nicht vorhanden ist.

Wichtiger noch als die Ermittlung zweifelhafter Formeln zur Aufteilung der Finanzmasse ist deshalb die Wiederherstellung eines Vertrauensverhältnisses zwischen Land und Kommunen. Dazu können beide Ebenen beitragen.

4. Verteilungsorientierte Überlegungen zur Ausgestaltung und Strukturierung der Ausgleichsmasse

4.1. Einige Grundgedanken

Die Überlegungen im vorangegangenen Abschnitt haben sich mit der Frage beschäftigt, wie hoch die Beteiligung der Kommunen an der gesamten im Land Niedersachsen verfügbaren Finanzmasse sein könnte oder sollte. Daneben ist jedoch zu überdenken, in welcher Weise die bereitgestellten Mittel zwischen den Kommunen zu verteilen sind: Wie viele und welche Mittel sollen nach Maßgabe des örtlichen Steueraufkommens, welche allein nach Finanzbedarf und Finanzkraft vergeben werden; wie sollen künftig die Belastungen aufgeteilt werden, die im Zuge der deutschen Einigung entstanden sind und die, soweit sie von den Kommunen zu tragen sind, derzeit auf der Basis von Finanzkraftindikatoren abgegolten werden?

Der niedersächsische Finanzausgleich umfaßt aktuell nicht nur Zuweisungen nach Finanzbedarf und Finanzkraft; neben der eigentlichen Schlüsselmasse werden gegenwärtig Zuweisungen in nicht unerheblicher Höhe nach dem örtlichen Steueraufkommen an die Kommunen weitergeleitet: Dazu zählen vor allem die Mittel „zum Ausgleich für Steuerausfälle, die durch die Neuordnung des Familienleistungsausgleichs entstehen“ (nach § 2 NFAG 7,35 % der Ausgleichsmasse) - die Verteilung zwischen den Gemeinden erfolgt nach den Schlüsselzahlen für die Aufteilung und Auszahlung der Einkommensteuer (§ 15 NFAG) -, aber auch die Grunderwerbsteuer, die den kreisfreien Städten und Landkreisen zu 33 % nach Maßgabe des örtlichen Aufkommens zufließt (§ 17 NFAG). Diese Zuweisungen erfüllen keine redistributiven Funktionen und werden deshalb mit Blick auf die angestrebten Verteilungswirkungen zugunsten finanzschwacher Kommunen in Frage gestellt.

Auf der anderen Seite sind die Kommunen an den Kosten der deutschen Einheit beteiligt worden; die Verteilung der Lasten wurde - über die Einheitsumlage - ebenfalls nach Finanzkraftkriterien (§ 20 NFAG) vorgenommen, und das gerade aus verteilungspolitischen

Gründen. Die Grundlagen dieser Regelung werden inzwischen - acht Jahre nach der deutschen Einigung - jedoch angezweifelt.

Mit dem Ziel, den Finanzausgleich zu vereinfachen und gleichzeitig seine Ausgleichswirkungen zu erhöhen, wird deshalb diskutiert, die steuerähnlichen Zuweisungen in den Finanzausgleich einzuspeisen und die Einheitsumlage abzuschaffen. Damit werden keine vertikalen, wohl aber horizontale Verteilungseffekte erzielt. Die bisherigen Verteilungswirkungen dokumentiert Tabelle 4.1 für 1997 bzw. 1998.

Sollte sich - quasi als Ersatz für die Einheitsumlage - ein „Nachsteuerungsinstrument“ für die horizontale Verteilung als notwendig erweisen, so empfiehlt sich dafür die Erhebung einer Finanzausgleichsumlage, deren Aufkommen in die Ausgleichsmasse zurückgegeben wird.

4.2. Eingliederung des Familienleistungsausgleichs in den Ausgleich nach Finanzbedarf und Finanzkraft

Die Zuweisungen zum Ausgleich von Steuerausfällen aufgrund der Neuordnung des Familienleistungsausgleichs wurden erstmals 1996 an die niedersächsischen Kommunen gezahlt. Ihre Einführung folgte der durch das Jahressteuergesetz 1996 auf Bundesebene geänderten Praxis des Familienleistungsausgleichs: Durch die Eingriffe in das Bundeskindergeldgesetz hatten Länder und Gemeinden Steuerausfälle bei der Einkommensteuer zu verkraften, die aber zunächst nur auf der Länderebene durch eine Anhebung des Anteils an der Umsatzsteuer um 5,5 Prozentpunkte ausgeglichen wurden. Ohne zusätzliche Regelungen wären die Gemeinden an den damit verbundenen Mehreinnahmen nur in Höhe der Steuerverbundquote, nicht aber in Höhe ihrer tatsächlichen Steuerausfälle beteiligt worden.

Deshalb wurde das Zuweisungssystem aufgestockt: Die zusätzlichen Zuweisungen wurden so berechnet, daß auch Steuerausfälle, die nicht über die größere Verbundmasse auszugleichen waren, kompensiert werden konnten. Dazu wurde die Steuerverbundquote in Niedersachsen von 17,5 % auf 18,54 % angehoben. Von der erhöhten Ausgleichsmasse wurde ein Anteil von 7,35 % für die gesonderte Verteilung bereitgestellt; als Verteilungsmaßstab wurden die Schlüsselzahlen für die Aufteilung des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer gewählt, um damit den effektiven Steuerausfällen Rechnung tragen zu können.¹¹²

Schon bei der Einführung des Familienleistungsausgleichs ist die Frage diskutiert worden, welche Verteilungskriterien zur Anwendung kommen sollten; Verfechter einer größeren Ausgleichsintensität des Finanzausgleichs haben bereits damals für eine Einspeisung der zusätzlichen Mittel in die nach Finanzbedarf und Finanzkraft zu verteilende Schlüsselmasse plädiert. Die entsprechenden Vorschläge wurden abgelehnt. Im Rahmen einer grundlegenden Neuordnung des kommunalen Finanzausgleichs erscheint es nun - einige Jahre später - jedoch sinnvoll, nochmals über eine Einbeziehung dieser Mittel in den Ausgleich nach Finanzbedarf und Steuerkraft nachzudenken.¹¹³ Dabei geht es natürlich nicht um eine Kürzung der Ausgleichsmasse, sondern nur um die Abschaffung des gesonderten Verteilungsschlüssels. Für eine Übergangszeit mag er sachgerecht gewesen sein; auf Dauer würde er jedoch zu einer Fehlentwicklung des Ausgleichssystems führen, das schließlich nicht auf den Ersatz entgangener Steuereinnahmen (aufgrund bundespolitischer Entscheidungen) angelegt ist, sondern auf Aufstockung der originären kommunalen Mittel, bei der immer auch das Ziel der Umverteilung zwischen den Kommunen zu beachten ist.¹¹⁴

¹¹² Vgl. im Detail Maas, Bernd, 6/1996, a. a. O., S. 332.

¹¹³ Mitunter wird sogar die Auffassung vertreten, daß in Zeiten knapper Kassen überhaupt kein Raum mehr für die finanzkraftunabhängige Verteilung von Mitteln bestünde.

¹¹⁴ Fiskalische und redistributive Funktionen des Finanzausgleichs wurden unter Punkt 1 ausführlich behandelt.

Tab 4.1: Bisherige Zuweisungen im Rahmen des Familienleistungsausgleichs und der Grunderwerbsteuer sowie Zahlungen an Einheitsumlage

	Familienleistungs- ausgleich 1998		Grunderwerbsteuer 1997		Einheitsumlage 1998	
	in TDM	in DM/Einw.	in TDM	in DM/Einw.	in TDM	in DM/Einw.
Braunschweig St.	13.801	55,11	9.704	38,75	18.436	73,62
Salzgitter St.	5.433	46,71	3.449	29,66	7.627	65,58
Wolfsburg St.	7.698	62,12	3.445	27,80	10.486	84,61
Gifhorn	7.972	48,38	4.977	30,21	9.413	57,13
Göttingen	11.965	44,69	8.897	33,24	17.128	63,98
Goslar	7.068	44,34	4.497	28,21	9.498	59,58
Helmstedt	5.175	51,19	2.498	24,71	6.514	64,43
Northeim	6.618	43,14	2.321	15,13	9.080	59,19
Osterode am Harz	3.886	44,20	2.618	29,78	5.330	60,63
Peine	6.131	47,87	4.283	33,44	7.398	57,76
Wolfenbüttel	6.182	50,30	4.320	35,15	7.104	57,80
RB Braunschweig	81.929	48,89	51.010	30,44	108.013	64,45
Hannover, St.	26.486	50,73	24.705	47,32	47.871	91,69
Diepholz	9.244	44,68	8.694	42,01	12.671	61,23
Hameln-Pyrmont	7.588	46,33	4.317	26,36	10.486	64,02
Hannover	32.489	54,86	26.497	44,75	37.961	64,11
Hildesheim	14.200	48,51	8.398	28,69	17.581	60,07
Holz Minden	3.495	42,00	1.553	18,66	5.027	60,41
Nienburg (Weser)	4.922	39,38	3.284	26,28	7.434	59,48
Schaumburg	7.488	45,70	4.893	29,86	9.548	58,27
RB Hannover	105.912	49,27	82.341	38,30	148.580	69,11
Celle	7.914	43,97	6.120	34,00	10.992	61,07
Cuxhaven	8.370	41,88	7.952	39,78	11.224	56,15
Harburg	12.445	56,35	12.794	57,94	13.434	60,83
Lüchow-Dannenberg	1.830	35,23	1.312	25,26	3.032	58,38
Lüneburg	6.916	43,55	6.447	40,60	9.724	61,23
Osterholz	5.075	47,80	4.247	40,00	6.143	57,86
Rotenburg (Wümme)	6.501	41,84	4.551	29,30	8.998	57,92
Soltau-Fallingb. St.	5.695	41,62	4.291	31,36	8.986	65,68
Stade	9.244	49,59	7.313	39,23	12.609	67,65
Uelzen	4.061	42,19	2.791	28,99	5.583	58,00
Verden	6.409	49,29	4.728	36,36	9.031	69,46
RB Lüneburg	74.460	45,89	62.545	38,55	99.756	61,48
Delmenhorst St.	3.715	47,47	3.573	45,67	4.890	62,50
Emden St.	2.107	40,82	2.211	42,82	3.565	69,06
Oldenburg(Oldb) St.	7.116	46,42	8.318	54,25	10.912	71,17
Osnabrück St.	7.107	42,62	6.770	40,60	12.596	75,54
Wilhelmshaven St.	3.925	43,87	4.930	55,09	5.635	62,98
Ammerland	4.328	40,93	3.879	36,69	6.250	59,11
Aurich	6.471	35,49	6.620	36,31	10.405	57,07
Cloppenburg	4.412	30,64	3.438	23,88	8.577	59,57
Emsland	9.831	33,16	8.541	28,81	17.689	59,66
Friesland	4.074	41,17	4.219	42,64	5.662	57,23
Grafschaft Bentheim	4.548	35,80	3.964	31,20	7.411	58,33
Leer	5.000	31,96	4.607	29,45	8.874	56,73
Oldenburg	4.920	42,76	4.775	41,50	6.580	57,20
Osnabrück	13.682	39,41	7.814	22,51	20.464	58,94
Vechta	4.558	37,63	2.953	24,39	7.343	60,64
Wesermarsch	3.923	41,53	3.237	34,26	5.520	58,44
Wittmund	1.821	32,57	1.993	35,66	3.307	59,18
RB Weser-Ems	91.537	38,40	81.842	34,33	145.682	61,11
insgesamt	353.839	45,18	277.737	35,46	502.031	64,10

Quelle: NLS; eigene Berechnungen

Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung

Tab. 4.2: Verteilungswirkung der Einspeisung der Zuweisungen auf Grund der Neuordnung des Familienleistungsausgleichs i. d. Ausgleichsmasse

Schlüsselzuweisungen für Gemeindeaufgaben	Zwei-Ebenen-Modell		Zwei-Ebenen-Modell ohne Einbez. Familienleist.ausgl.		Familienleistungs- ausgleich		Gewinne / Verluste	
	1998	TDM	DM/Einw.	TDM	DM/Einw.	TDM	DM/Einw.	TDM
Braunschweig St.	91.945	367,16	75.175	300,19	13.801	55,11	2.969	11,86
Salzgitter St.	39.426	338,98	32.659	280,80	5.433	46,71	1.334	11,47
Wolfsburg St.	-4.715	-38,05	-6.534	-52,72	7.698	62,12	-5.880	-47,45
Gifhorn	50.282	305,16	43.196	262,15	7.972	48,38	-886	-5,37
Göttingen	87.852	328,17	74.538	278,43	11.965	44,69	1.349	5,04
Goslar	45.756	287,02	38.754	243,10	7.068	44,34	-66	-0,41
Helmstedt	13.197	130,55	9.538	94,35	5.175	51,19	-1.516	-15,00
Northeim	34.231	223,15	27.750	180,90	6.618	43,14	-137	-0,89
Osterode am Harz	15.465	175,93	12.316	140,11	3.886	44,20	-737	-8,38
Peine	35.089	273,97	29.512	230,42	6.131	47,87	-554	-4,32
Wolfenbüttel	35.298	287,20	29.884	243,14	6.182	50,30	-768	-6,25
RB Braunschweig	443.827	264,82	366.788	218,86	81.929	48,89	-4.890	-2,92
Hannover, St.	82.733	158,46	45.712	87,55	26.486	50,73	10.535	20,18
Diepholz	34.719	167,79	27.623	133,49	9.244	44,68	-2.148	-10,38
Hameln-Pyrmont	31.687	193,47	24.634	150,41	7.588	46,33	-535	-3,27
Hannover	126.001	212,78	102.353	172,85	32.489	54,86	-8.840	-14,93
Hildesheim	70.601	241,20	56.927	194,49	14.200	48,51	-525	-1,79
Holzminen	14.024	168,53	11.132	133,77	3.495	42,00	-603	-7,24
Nienburg (Weser)	26.086	208,71	21.469	171,77	4.922	39,38	-305	-2,44
Schaumburg	40.676	248,22	33.795	206,22	7.488	45,70	-607	-3,70
RB Hannover	426.528	198,41	323.643	150,55	105.912	49,27	-3.027	-1,41
Celle	51.449	285,86	43.336	240,78	7.914	43,97	199	1,10
Cuxhaven	71.229	356,35	62.613	313,25	8.370	41,88	245	1,23
Harburg	40.788	184,70	31.169	141,14	12.445	56,35	-2.825	-12,79
Lüchow-Dannenberg	16.785	323,14	14.647	281,98	1.830	35,23	308	5,92
Lüneburg	38.221	240,69	31.123	195,98	6.916	43,55	183	1,15
Osterholz	26.349	248,16	22.268	209,72	5.075	47,80	-994	-9,36
Rotenburg (Wümme)	38.129	245,44	31.743	204,33	6.501	41,84	-114	-0,73
Soltau-Fallingb. St.	27.067	197,83	22.124	161,70	5.695	41,62	-752	-5,49
Stade	26.720	143,35	20.277	108,79	9.244	49,59	-2.801	-15,03
Uelzen	25.676	266,73	21.594	224,32	4.061	42,19	21	0,22
Verden	11.934	91,78	7.749	59,59	6.409	49,29	-2.223	-17,10
RB Lüneburg	374.349	230,73	308.643	190,23	74.460	45,89	-8.754	-5,40
Delmenhorst St.	35.809	457,65	31.608	403,96	3.715	47,47	486	6,22
Emden St.	12.589	243,87	10.035	194,39	2.107	40,82	447	8,66
Oldenburg(Oldb) St.	42.345	276,19	33.050	215,56	7.116	46,42	2.179	14,21
Osnabrück St.	36.332	217,87	26.078	156,38	7.107	42,62	3.147	18,87
Wilhelmshaven St.	47.590	531,87	42.627	476,41	3.925	43,87	1.037	11,59
Ammerland	26.274	248,49	21.762	205,81	4.328	40,93	184	1,74
Aurich	61.595	337,84	54.090	296,68	6.471	35,49	1.034	5,67
Cloppenburg	39.700	275,70	34.042	236,41	4.412	30,64	1.245	8,65
Emsland	82.535	278,37	70.049	236,26	9.831	33,16	2.654	8,95
Friesland	28.902	292,12	24.776	250,41	4.074	41,17	53	0,53
Grafschaft Bentheim	40.798	321,10	35.184	276,92	4.548	35,80	1.065	8,38
Leer	59.605	381,07	53.009	338,91	5.000	31,96	1.596	10,20
Oldenburg	30.827	267,95	26.011	226,09	4.920	42,76	-103	-0,90
Osnabrück	96.926	279,17	82.226	236,83	13.682	39,41	1.018	2,93
Vechta	21.094	174,19	16.046	132,50	4.558	37,63	491	4,06
Wesermarsch	26.342	278,85	22.642	239,69	3.923	41,53	-223	-2,37
Wittmund	19.463	348,25	17.177	307,35	1.821	32,57	465	8,32
RB Weser-Ems	708.725	297,28	600.414	251,84	91.537	38,40	16.774	7,04
insgesamt	1.953.429	249,41	1.599.488	204,22	353.839	45,18	102	0,01

Quelle: NLS; eigene Berechnungen

Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung

Natürlich würde mit der Einspeisung der Mittel aus dem Familienleistungsausgleich in die Schlüsselmasse eine Vereinfachung des Ausgleichssystems erzielt. Wichtiger erscheint jedoch das Ziel der Intensivierung des Ausgleichs insgesamt: Ein größerer Betrag könnte unter Berücksichtigung der Steuerkraft verteilt werden. Dies käme vor allem Gemeinden mit geringer Steuerkraft bzw. höherem Finanzbedarf zu Gute. Tabelle 4.2 weist nach, daß es in einem neu zu gestaltenden Finanzausgleich¹¹⁵ vor allem die einkommensteuerstarken Regionen - insbesondere auch die „Speckgürtel“ um die großen Städte - wären, die aus einer solchen Neuregelung Einbußen erleiden würden, während die Mehrzahl der Kernstädte und der eher steuerschwachen Regionen daraus gewinnen könnten.

4.3. Für und Wider einer Einspeisung der Zuweisungen aus dem Grunderwerbsteueraufkommen in die Schlüsselmasse

Die niedersächsischen Landkreise und kreisfreien Städte werden nach dem NFAG an der Grunderwerbsteuer beteiligt. Verteilungsmaßstab ist zwar das örtliche Aufkommen aus dem Erwerb von Grundstücken oder Grundstücksteilen auf dem Gebiet der jeweiligen Landkreise bzw. kreisfreien Städte, trotzdem handelt es sich bei der Grunderwerbsteuerbeteiligung nicht um eine originäre kommunale Steuerquelle, sondern um eine allgemeine Zuweisung, die wie die Zuweisungen zum Ausgleich der Neuregelung des Familienleistungsausgleichs auf der Grundlage eines besonderen Modus verteilt wird, die aber nicht in der eigentlichen Ausgleichsmasse enthalten sind. Die Höhe der Zuweisungen aus dem Grunderwerbsteueraufkommen beläuft sich derzeit auf 33 % der Einnahmen aus dem örtlichen Aufkommen der Grunderwerbsteuer.

Ähnlich wie bei der Regelung des Familienleistungsausgleichs ließe sich mit der Einspeisung der Grunderwerbsteuer in die Ausgleichsmasse die Ausgleichswirkung des Finanzausgleichs verstärken. Dies erschiene insofern angemessen, weil die Verteilungsergebnisse des geltenden Rechts mit Äquivalenzüberlegungen - die dem kommunalen Steuersystem letztlich zugrunde liegen - nur bedingt vereinbar erscheinen. Allerdings kann die Grunderwerbsteuer nicht ohne weiteres in den Steuerverbund einbezogen werden, ist die Beteiligung der kreisfreien Städte und Landkreise doch bisher deutlich höher als die Steuerverbundquote des NFAG. Soll an den hergebrachten Verteilungsverhältnissen bei der Grunderwerbsteuer festgehalten werden, so bedarf es dementsprechend einer Sonderregelung, die von den Bestimmungen über die übrige Ausgleichsmasse abweicht.

Die Grunderwerbsteuer und die kommunalen Anteile daran wären weiterhin gesondert auszuweisen und der Ausgleichsmasse zuzuschlagen. Auf diese Weise bliebe die Herkunft und vor allem der Umfang der Beteiligung noch erkennbar, die Ausgleichswirkung würde aber durch die veränderten Verteilungsmaßstäbe erhöht.

Als Ergebnis einer solchen Veränderung des Zuweisungssystems käme es zu einem Rückgang der Zuweisungen bei finanzstarken Landkreisen und kreisfreien Städten. Dies wird besonders im Fall der kreisfreien Stadt Wolfsburg deutlich, die auf Grund ihrer Abundanz im Bereich der Kreisaufgaben 1998 überhaupt keine Zuweisungen mehr erhalten hätte. Verluste hätten überdies die Landkreise Harburg und Hannover zu verkraften, die auf Grund ihrer guten Finanzausstattung geringere Zuweisungen zu erwarten hätten. Finanzschwache Kreise bzw. kreisfreie Städte, besonders jene mit hohen Belastungen durch die Sozialhilfe, würden hingegen zu den Gewinnern einer Einspeisung des Grunderwerbsteueranteils in die Ausgleichsmasse zählen. Die Landkreise Northeim, Holzminden und Cloppenburg seien hier nur beispielhaft genannt (vgl. dazu Tabelle 4.3).

¹¹⁵ Dessen Konzeption wird in Punkt 5 genauer erläutert. Zu Vergleichszwecken muß er hier aber schon vorausgesetzt werden.

Tab. 4.3: Verteilungswirkung einer Einspeisung der Zuweisungen aus dem Grunderwerbsteueraufkommen in die Ausgleichsmasse

Schlüsselzuweisungen für Kreisaufgaben	Zwei-Ebenen-Modell		Zwei-Ebenen-Modell ohne Einbez. Grunderwerbst.		Grunderwerbsteuer 1997		Gewinne / Verluste	
	1998	TDM DM/Einw.	TDM DM/Einw.	TDM DM/Einw.	TDM DM/Einw.	TDM DM/Einw.		
Braunschweig St.	37.167	148,42	26.894	107,40	9.704	38,75	568	2,27
Salzgitter St.	31.000	266,53	25.987	223,43	3.449	29,66	1.563	13,44
Wolfsburg St.	0	0,00	0	0,00	3.445	27,80	-3.445	-27,80
Gifhorn	42.264	256,50	36.539	221,75	4.977	30,21	748	4,54
Göttingen	61.046	228,03	51.256	191,46	8.897	33,24	892	3,33
Goslar	40.016	251,01	34.388	215,71	4.497	28,21	1.131	7,10
Helmstedt	23.346	230,94	19.771	195,58	2.498	24,71	1.077	10,65
Northeim	40.235	262,29	34.824	227,01	2.321	15,13	3.090	20,15
Osterode am Harz	23.052	262,24	19.952	226,98	2.618	29,78	482	5,48
Peine	30.801	240,48	26.398	206,11	4.283	33,44	120	0,93
Wolfenbüttel	29.092	236,70	24.871	202,36	4.320	35,15	-100	-0,81
RB Braunschweig	358.017	213,62	300.881	179,53	51.010	30,44	6.126	3,66
Hannover, St.	84.631	162,09	60.937	116,71	24.705	47,32	-1.011	-1,94
Diepholz	44.360	214,38	37.503	181,24	8.694	42,01	-1.837	-8,88
Hamelin-Pyrmont	40.771	248,94	34.818	212,59	4.317	26,36	1.637	9,99
Hannover	98.472	166,29	79.176	133,71	26.497	44,75	-7.201	-12,16
Hildesheim	65.420	223,50	55.072	188,15	8.398	28,69	1.950	6,66
Holzminde	20.465	245,93	17.621	211,76	1.553	18,66	1.290	15,50
Nienburg (Weser)	36.409	291,30	31.789	254,34	3.284	26,28	1.336	10,69
Schaumburg	41.442	252,89	35.801	218,47	4.893	29,86	748	4,57
RB Hannover	431.970	200,94	352.717	164,07	82.341	38,30	-3.088	-1,44
Celle	47.285	262,73	40.733	226,32	6.120	34,00	432	2,40
Cuxhaven	53.782	269,07	46.762	233,95	7.952	39,78	-932	-4,66
Harburg	36.803	166,65	29.968	135,70	12.794	57,94	-5.959	-26,99
Lüchow-Dannenberg	12.217	235,20	10.531	202,74	1.312	25,26	374	7,20
Lüneburg	37.065	233,41	31.533	198,57	6.447	40,60	-915	-5,76
Osterholz	28.869	271,88	25.081	236,21	4.247	40,00	-460	-4,33
Rotenburg (Wümme)	35.478	228,37	30.410	195,75	4.551	29,30	516	3,32
Soltau-Fallingb. St.	27.701	202,46	23.000	168,10	4.291	31,36	410	3,00
Stade	36.013	193,21	29.489	158,21	7.313	39,23	-789	-4,24
Uelzen	24.387	253,33	21.063	218,80	2.791	28,99	533	5,54
Verden	19.117	147,02	14.850	114,21	4.728	36,36	-461	-3,55
RB Lüneburg	358.716	221,09	303.422	187,01	62.545	38,55	-7.251	-4,47
Delmenhorst St.	22.880	292,41	19.649	251,13	3.573	45,67	-343	-4,39
Emden St.	25.267	489,46	22.609	437,97	2.211	42,82	447	8,67
Oldenburg (Oldb) St.	29.521	192,55	23.272	151,79	8.318	54,25	-2.069	-13,49
Osnabrück St.	22.989	137,86	16.549	99,24	6.770	40,60	-330	-1,98
Wilhelmshaven St.	27.883	311,62	24.058	268,88	4.930	55,09	-1.105	-12,35
Ammerland	17.822	168,56	14.638	138,44	3.879	36,69	-694	-6,57
Aurich	55.966	306,96	49.225	269,99	6.620	36,31	121	0,66
Cloppenburg	39.914	277,19	34.692	240,93	3.438	23,88	1.784	12,39
Emsland	75.343	254,11	64.972	219,14	8.541	28,81	1.830	6,17
Friesland	22.346	225,85	19.134	193,39	4.219	42,64	-1.007	-10,18
Grafschaft Bentheim	20.847	164,08	17.017	133,93	3.964	31,20	-134	-1,06
Leer	51.364	328,39	45.465	290,67	4.607	29,45	1.293	8,27
Oldenburg	25.714	223,50	21.964	190,92	4.775	41,50	-1.026	-8,91
Osnabrück	80.765	232,62	69.059	198,91	7.814	22,51	3.893	11,21
Vechta	26.571	219,42	22.581	186,47	2.953	24,39	1.037	8,56
Wesermarsch	33.739	357,16	29.920	316,73	3.237	34,26	582	6,16
Wittmund	14.738	263,70	12.841	229,77	1.993	35,66	-97	-1,73
RB Weser-Ems	593.669	249,02	507.646	212,93	81.842	34,33	4.181	1,75
insgesamt	1.742.372	222,46	1.464.667	187,00	277.737	35,46	-32	0,00

Quelle: NLS; eigene Berechnungen

Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung

Speziell die Landkreise mögen sich gegen das geschilderte Vorhaben wehren, ist die Grunderwerbsteuer doch eine der letzten Bastionen, mit der der Anspruch auf „eigene“ Kreissteuereinnahmen verteidigt wird - daneben können die Landkreise praktisch nur noch auf die Jagdsteuer zugreifen. In diesem Zusammenhang ist allerdings nochmals darauf hinzuweisen, daß der Anteil an der Grunderwerbsteuer längst keine originäre Steuerquelle der Kommunen mehr ist, sondern schon jetzt Zuweisungscharakter hat. Die Ausgestaltung der Zuweisungskriterien sollte sich deshalb auch an den generellen Anforderungen an den Finanzausgleich - seiner fiskalischen und seiner redistributiven Funktion - orientieren.

Forderungen nach eigenen Kreissteuern sollten sich deshalb auf andere, geeignetere Quellen beziehen.

4.4. Konsequenzen einer Abschaffung der Einheitsumlage

Ziel der Einheitsumlage ist es, die niedersächsischen Kommunen in der Nachfolge des Solidarbeitragsgesetzes weiterhin an den Lasten, die das Land Niedersachsen durch die Wiedervereinigung zu tragen hat, nach Maßgabe ihrer Finanzkraft zu beteiligen. Die Einheitsumlage stellt allerdings nicht die einzige Belastung der Kommunen dar, vielmehr zogen die Mindereinnahmen des Landes aufgrund der Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs auch eine Absenkung der Verteilungsmasse im kommunalen Finanzausgleich nach sich. Ein zusätzlicher Beitrag ist mit der einheitsbedingten Erhöhung der Gewerbesteuerumlage geleistet worden.¹¹⁶

Diese Beteiligungen der Kommunen sind inzwischen fester Bestandteil des Ausgleichsystems. In Bezug auf die Einheitsumlage stellt sich jedoch - acht Jahre nach der Wiedervereinigung - die Frage der weiteren Rechtfertigung. Zwar hat der Niedersächsische Staatsgerichtshof die Einheitsumlage in ihrer jetzigen Form als verfassungsgemäß bezeichnet, Aussagen über ihre Notwendigkeit oder ihre Ausgestaltung sind aber nicht getroffen worden; überdies wird es im Laufe der Zeit immer schwieriger, die Einigungslasten überhaupt zu quantifizieren.

Nach einer Umsetzung des Gleichmäßigkeitsgrundsatzes¹¹⁷ würde die Erhebung der Einheitsumlage aber auch an Sinnhaftigkeit verlieren. Der Gleichmäßigkeitsgrundsatz besagt ja gerade, daß Lasten im Lande von beiden Ebenen in gleicher Relation getragen werden sollen, zusätzliche Einnahmen sind ebenfalls in konstantem Verhältnis zu verteilen - solange sich die Aufgabenzuständigkeiten und die daraus entstehenden Ausgabenbelastungen nicht grundlegend ändern.

Die Abschaffung der Einheitsumlage würde - formal - zu einer Absenkung der Ausgleichsmasse gegenüber dem gegenwärtigen Stand führen, die vertikale Mittelaufteilung zwischen den Ebenen aber praktisch nicht berühren.

Allerdings wären damit horizontale Verteilungseffekte zu erwarten: Steuerstarke Kommunen, die keine Schlüsselzuweisungen im Finanzausgleich erhalten, würden von der Abschaffung der Einheitsumlage profitieren, weil sie keine Zahlungen mehr zu leisten hätten, von der Kürzung der Ausgleichsmasse aber nicht oder nur unwesentlich betroffen wären. Steuerschwache Kommunen hätten hingegen größere Einbußen zu erleiden. Wie sich die Abschaffung der Einheitsumlage im geplanten Finanzausgleichssystem Niedersachsens auswirken würde, beschreibt Tabelle 4.4. Maßnahmen zur Gegensteuerung können nur über den Einbau zusätzlicher horizontaler Umverteilung ergriffen werden.

¹¹⁶ Vgl. dazu Maas, Bernd: Beteiligung der niedersächsischen Kommunen an den Kosten der Deutschen Einheit, in: Statistische Monatshefte Niedersachsen 10/1995, S. 605 - 609.

¹¹⁷ Der Gleichmäßigkeitsgrundsatz, der zuerst in Sachsen formuliert und verwirklicht worden ist, ist in Punkt 3 ausführlich erläutert.

Tab. 4.4: Verteilungswirkung der Abschaffung der Einheitsumlage

Schlüsselzuweisungen insgesamt	Zwei-Ebenen-Modell		Zwei-Ebenen-Modell ohne Einbeziehung Einheitsuml.		Einheitsumlage		Gewinne / Verluste	
	1998	TDM	DM/Einw.	TDM	DM/Einw.	TDM	DM/Einw.	TDM
Braunschweig St.	129.112	515,57	149.374	596,49	18.436	73,62	-1.827	-7,29
Salzgitter St.	70.426	605,51	79.625	684,60	7.627	65,58	-1.571	-13,51
Wolfsburg St.	-4.715	-38,05	-3.379	-27,27	10.486	84,61	9.150	73,83
Gifhorn	92.545	561,66	102.739	623,52	9.413	57,13	-781	-4,74
Göttingen	148.898	556,20	166.911	623,49	17.128	63,98	-885	-3,31
Goslar	85.772	538,04	95.811	601,01	9.498	59,58	-540	-3,39
Helmstedt	36.543	361,49	42.582	421,22	6.514	64,43	475	4,70
Northeim	74.466	485,43	83.997	547,56	9.080	59,19	-450	-2,94
Osterode am Harz	38.517	438,17	43.945	499,92	5.330	60,63	-99	-1,12
Peine	65.890	514,45	73.792	576,14	7.398	57,76	-504	-3,93
Wolfenbüttel	64.390	523,90	71.997	585,79	7.104	57,80	-503	-4,09
RB Braunschweig	801.844	478,45	907.394	541,42	108.013	64,45	2.464	1,47
Hannover, St.	167.365	320,55	213.295	408,51	47.871	91,69	1.941	3,72
Diepholz	79.079	382,16	90.940	439,48	12.671	61,23	809	3,91
Hameln-Pyrmont	72.459	442,41	82.934	506,37	10.486	64,02	11	0,07
Hannover	224.473	379,07	259.147	437,63	37.961	64,11	3.287	5,55
Hildesheim	136.021	464,70	154.868	529,09	17.581	60,07	-1.265	-4,32
Holzminde	34.488	414,46	39.428	473,82	5.027	60,41	87	1,05
Nienburg (Weser)	62.495	500,01	70.292	562,40	7.434	59,48	-364	-2,91
Schaumburg	82.118	501,10	92.114	562,10	9.548	58,27	-447	-2,73
RB Hannover	858.498	399,34	1.003.018	466,57	148.580	69,11	4.060	1,89
Celle	98.734	548,59	110.402	613,42	10.992	61,07	-677	-3,76
Cuxhaven	125.010	625,42	137.474	687,78	11.224	56,15	-1.240	-6,20
Harburg	77.591	351,35	90.326	409,01	13.434	60,83	700	3,17
Lüchow-Dannenberg	29.002	558,34	32.029	616,61	3.032	58,38	5	0,10
Lüneburg	75.286	474,09	85.259	536,89	9.724	61,23	-249	-1,57
Osterholz	55.218	520,04	61.798	582,01	6.143	57,86	-437	-4,11
Rotenburg (Wümme)	73.607	473,80	82.685	532,24	8.998	57,92	-81	-0,52
Soltau-Fallingb. St.	54.768	400,29	62.832	459,22	8.986	65,68	922	6,74
Stade	62.732	336,57	73.691	395,36	12.609	67,65	1.650	8,85
Uelzen	50.063	520,06	55.966	581,39	5.583	58,00	-320	-3,33
Verden	31.051	238,81	38.257	294,23	9.031	69,46	1.825	14,04
RB Lüneburg	733.064	451,82	830.720	512,01	99.756	61,48	2.101	1,29
Delmenhorst St.	58.689	750,06	64.539	824,83	4.890	62,50	-960	-12,27
Emden St.	37.856	733,32	42.232	818,08	3.565	69,06	-810	-15,70
Oldenburg(Oldb) St.	71.867	468,73	83.752	546,25	10.912	71,17	-974	-6,35
Osnabrück St.	59.321	355,74	71.898	431,16	12.596	75,54	19	0,12
Wilhelmshaven St.	75.473	843,49	82.394	920,84	5.635	62,98	-1.286	-14,37
Ammerland	44.096	417,05	50.044	473,30	6.250	59,11	301	2,85
Aurich	117.561	644,80	129.247	708,90	10.405	57,07	-1.281	-7,03
Cloppenburg	79.614	552,89	88.544	614,91	8.577	59,57	-352	-2,45
Emsland	157.877	532,48	176.322	594,69	17.689	59,66	-756	-2,55
Friesland	51.248	517,97	57.040	576,52	5.662	57,23	-131	-1,32
Grafschaft Bentheim	61.645	485,18	68.889	542,20	7.411	58,33	167	1,32
Leer	110.969	709,46	121.131	774,43	8.874	56,73	-1.288	-8,23
Oldenburg	56.541	491,46	63.302	550,23	6.580	57,20	-181	-1,57
Osnabrück	177.691	511,79	198.660	572,19	20.464	58,94	-505	-1,45
Vechta	47.665	393,61	54.824	452,72	7.343	60,64	185	1,53
Wesermarsch	60.081	636,01	66.400	702,91	5.520	58,44	-799	-8,46
Wittmund	34.201	611,95	37.559	672,03	3.307	59,18	-51	-0,91
RB Weser-Ems	1.302.394	546,29	1.456.777	611,05	145.682	61,11	-8.700	-3,65
insgesamt	3.695.801	471,87	4.197.908	535,98	502.031	64,10	-76	-0,01

Quelle: NLS; eigene Berechnungen

Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung

4.5. Zur Notwendigkeit einer Finanzausgleichsumlage

Weil der kommunale Finanzausgleich als vertikaler Ausgleich mit horizontalem Effekt angelegt ist, werden über die Zuweisungen des Landes an die Kommunen deren Mittel um so stärker aufgestockt, je niedriger ihre Finanzkraft ist und je höher ihre jeweiligen Finanzbedarfe beziffert werden. Auf diese Weise wird die Finanzkraft schwächerer Kommunen angehoben, Kommunen mit weit überdurchschnittlicher Finanzkraft werden von diesem System jedoch nicht erreicht, sie tragen mit ihren „überschießenden“ Einnahmen nicht weiter zum horizontalen Ausgleich bei.

Fälle dieser Art treten vor allem auf der Gemeindeebene auf: Hier werden die Steuern vereinnahmt und hier verbleiben sie zu großen Teilen auch nach Abzug der Kreisumlage. Wenige Gemeinden erhalten aufgrund ihrer Steuerstärke keine Schlüsselzuweisungen, der horizontale Ausgleichsmechanismus des kommunalen Finanzausgleichs greift deshalb nicht. Mit der Einheitsumlage wurde in der jüngeren Vergangenheit ein Teil dieser „überschießenden“ Steuerkraft abgeschöpft. Mit deren Abschaffung werden die sehr steuerstarken Gemeinden jedoch nicht mehr direkt in den horizontalen Ausgleich einbezogen.

Diesem Mangel kann eine neu einzuführende Finanzausgleichsumlage abhelfen: Mit der Umlage, deren Aufkommen in die Schlüsselmasse für die Gemeindeebene eingespeist werden soll, wird „überschießende“ Steuerkraft der abundanten Gemeinden zu einem Teil in die Schlüsselmasse zurückgegeben und so an finanzschwache Gemeinden umgeleitet. Auf diese Weise kann die Ausgleichswirkung des Systems nochmals erhöht werden. Allerdings muß sich der Zugriff in Grenzen halten; er darf nicht dazu führen, daß das eigene Engagement der Gemeinden zur Steigerung ihrer Steuereinnahmen abgebremst wird. Er wird im vorgeschlagenen Ausgleichsmodell auf 20 % jenes Betrages beschränkt, um den die Steuerkraftmeßzahl die Ausgleichsmeßzahl überschreitet. Welche Verteilungswirkungen damit verbunden sind, beschreibt Tabelle 4.5.

Tab. 4.5: Verteilungswirkung der Einführung einer Finanzausgleichsumlage

Schlüsselzuweisungen für Gemeindeaufgaben 1998	Zwei-Ebenen-Modell		davon: Finanz- ausgleichsumlage		Zwei-Ebenen-Modell ohne FAG-Umlage		Gewinne / Verluste	
	TDM	DM/Einw.	TDM	DM/Einw.	TDM	DM/Einw.	TDM	DM/Einw.
Braunschweig St.	91.945	367,16	0	0,00	90.750	362,39	1.195	4,77
Salzgitter St.	39.426	338,98	0	0,00	38.944	334,83	482	4,15
Wolfsburg St.	-4.715	-38,05	4.715	38,05	0	0,00	-4.715	-38,05
Gifhorn	50.282	305,16	0	0,00	49.777	302,09	505	3,07
Göttingen	87.852	328,17	0	0,00	86.903	324,62	949	3,55
Goslar	45.756	287,02	0	0,00	45.257	283,89	499	3,13
Helmstedt	13.197	130,55	1.547	15,31	14.497	143,40	-1.300	-12,86
Northeim	34.231	223,15	0	0,00	33.769	220,13	462	3,01
Osterode am Harz	15.465	175,93	1	0,01	15.254	173,52	212	2,41
Peine	35.089	273,97	0	0,00	34.692	270,86	398	3,10
Wolfenbüttel	35.298	287,20	0	0,00	34.912	284,06	386	3,14
RB Braunschweig	443.827	264,82	6.264	3,74	444.754	265,38	-927	-0,55
Hannover, St.	82.733	158,46	0	0,00	80.094	153,40	2.639	5,05
Diepholz	34.719	167,79	291	1,41	34.502	166,74	217	1,05
Hameln-Pyrmont	31.687	193,47	149	0,91	31.341	191,36	346	2,11
Hannover	126.001	212,78	2.808	4,74	127.211	214,83	-1.210	-2,04
Hildesheim	70.601	241,20	0	0,00	69.626	237,87	975	3,33
Holzminde	14.024	168,53	153	1,83	13.949	167,63	75	0,90
Nienburg (Weser)	26.086	208,71	585	4,68	26.340	210,75	-255	-2,04
Schaumburg	40.676	248,22	0	0,00	40.186	245,22	491	2,99
RB Hannover	426.528	198,41	3.984	1,85	423.251	196,88	3.277	1,52
Celle	51.449	285,86	0	0,00	50.871	282,65	578	3,21
Cuxhaven	71.229	356,35	0	0,00	70.615	353,28	614	3,07
Harburg	40.788	184,70	0	0,00	40.103	181,59	686	3,11
Lüchow-Dannenberg	16.785	323,14	0	0,00	16.633	320,20	152	2,93
Lüneburg	38.221	240,69	0	0,00	37.715	237,50	506	3,19
Osterholz	26.349	248,16	41	0,39	26.109	245,90	240	2,26
Rotenburg (Wümme)	38.129	245,44	0	0,00	37.674	242,50	455	2,93
Soltau-Fallingb. St.	27.067	197,83	3.641	26,61	30.373	221,99	-3.306	-24,16
Stade	26.720	143,35	4.591	24,63	30.890	165,73	-4.171	-22,38
Uelzen	25.676	266,73	0	0,00	25.385	263,70	291	3,02
Verden	11.934	91,78	3.862	29,70	15.522	119,38	-3.588	-27,60
RB Lüneburg	374.349	230,73	12.135	7,48	381.890	235,37	-7.542	-4,65
Delmenhorst St.	35.809	457,65	0	0,00	35.510	453,83	299	3,83
Emden St.	12.589	243,87	0	0,00	12.407	240,34	182	3,53
Oldenburg(Oldb) St.	42.345	276,19	0	0,00	41.683	271,87	663	4,32
Osnabrück St.	36.332	217,87	0	0,00	35.601	213,49	731	4,38
Wilhelmshaven St.	47.590	531,87	0	0,00	47.236	527,92	354	3,95
Ammerland	26.274	248,49	0	0,00	25.952	245,45	322	3,04
Aurich	61.595	337,84	34	0,19	61.085	335,04	510	2,80
Cloppenburg	39.700	275,70	1.612	11,20	40.916	284,15	-1.216	-8,44
Emsland	82.535	278,37	16	0,05	81.669	275,45	866	2,92
Friesland	28.902	292,12	0	0,00	28.608	289,14	294	2,97
Grafschaft Bentheim	40.798	321,10	0	0,00	40.398	317,95	400	3,15
Leer	59.605	381,07	0	0,00	59.135	378,07	470	3,01
Oldenburg	30.827	267,95	0	0,00	30.484	264,97	343	2,98
Osnabrück	96.926	279,17	171	0,49	96.055	276,66	871	2,51
Vechta	21.094	174,19	0	0,00	20.734	171,22	360	2,97
Wesermarsch	26.342	278,85	639	6,76	26.723	282,88	-381	-4,03
Wittmund	19.463	348,25	0	0,00	19.301	345,34	162	2,90
RB Weser-Ems	708.725	297,28	2.471	1,04	703.494	295,08	5.231	2,19
insgesamt	1.953.429	249,41	24.855	3,17	1.953.389	249,40	40	0,01

Quelle: Eigene Berechnungen

Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung

5. Ansätze zur Neuverteilung der Ausgleichsmasse unter den Kommunen

5.1. Die Einteilung der Ausgleichsmasse für verschiedene Finanzierungszwecke

Nach dem derzeit geltenden NFAG wird die zur Verfügung gestellte Ausgleichsmasse in § 2 für verschiedene Verwendungen aufgeteilt:

- Für Bedarfszuweisungen werden vorab 1,4 % der Masse, mindestens aber der Betrag des Vorjahres bereitgestellt;
- 7,35 % fließen in den Ausgleich zur Umstellung des Familienleistungsausgleichs.¹¹⁸

Von der verbleibenden Masse werden

- 25,4 % für (finanzkraftunabhängige) Zuweisungen für den übertragenen Wirkungskreis vergeben und
- 74,6 % nach Maßgabe von Finanzbedarf und Finanzkraft verteilt.

Diese Regelungen können künftig nicht in der gleichen Form beibehalten werden.

Die Zuweisungen an die Gemeinden zum Ausgleich von Steuerausfällen, die durch die Neuordnung des Familienleistungsausgleichs entstanden sind, sollen in die Ausgleichsmasse eingespeist werden, um die Ausgleichsintensität des Finanzausgleichs zu erhöhen,¹¹⁹ sie fallen damit als eigenständiges Verteilungsinstrument fort.

Die Zuweisungen für den übertragenen Wirkungskreis müssen ab 1999 anders gestaltet werden als bisher; es soll zu einem wirklichen Kostenerstattungssystem kommen. Bereits nach dem diesbezüglichen Beschluß des Staatsgerichtshofs aus dem Jahr 1995, der eine aufgabenorientierte Kostenerstattung für den übertragenen Wirkungskreis verlangt, hat die Landesregierung eine flächendeckende Untersuchung der Kosten in den betreffenden Aufgabenbereichen unternommen; diese Untersuchung ist inzwischen abgeschlossen und ihre Ergebnisse werden demnächst veröffentlicht.¹²⁰ Konsequenz des Beschlusses und der Untersuchung ist, daß die Kosten des übertragenen Wirkungskreises ab 1999 nicht mehr mit einem prozentualen Anteil der Ausgleichsmasse abgegolten werden; vielmehr wird ein jährlich an die Kostenentwicklung anzupassender Festbetrag an die Kommunen zu zahlen sein. Nach derzeitigem Informationsstand sind dafür 1999 rund 800 Mio. DM erforderlich.

Die für Bedarfszuweisungen zur Verfügung gestellte Summe wird auf Dauer - mit rund 100 Mio. DM - etwa gleich bleiben; für die Übergangsfrist der Umstellung vom geltenden NFAG auf ein neues Recht wäre allerdings eine Aufstockung wünschenswert; damit könnten die Friktionen, die zwangsläufig mit jeder Anpassung einhergehen müssen, gemildert werden. In den nachfolgenden Vorschlägen ist von Bedarfszuweisungen in Höhe von nur 100 Mio. DM ausgegangen worden.

Die übrigen Mittel können als Schlüsselzuweisungen nach Finanzbedarf und Finanzkraft vergeben werden. Dabei müssen allerdings andere Verteilungskriterien zum Zuge kommen als bisher.¹²¹ Nur um ihre Ableitung geht es in den folgenden Abschnitten.

Abbildung 5.1 zeigt aber zuvor noch einmal die alte und die neue Einteilung der Ausgleichsmasse nach § 2 NFAG.

¹¹⁸ Vgl. dazu die Ausführungen in Punkt 4.

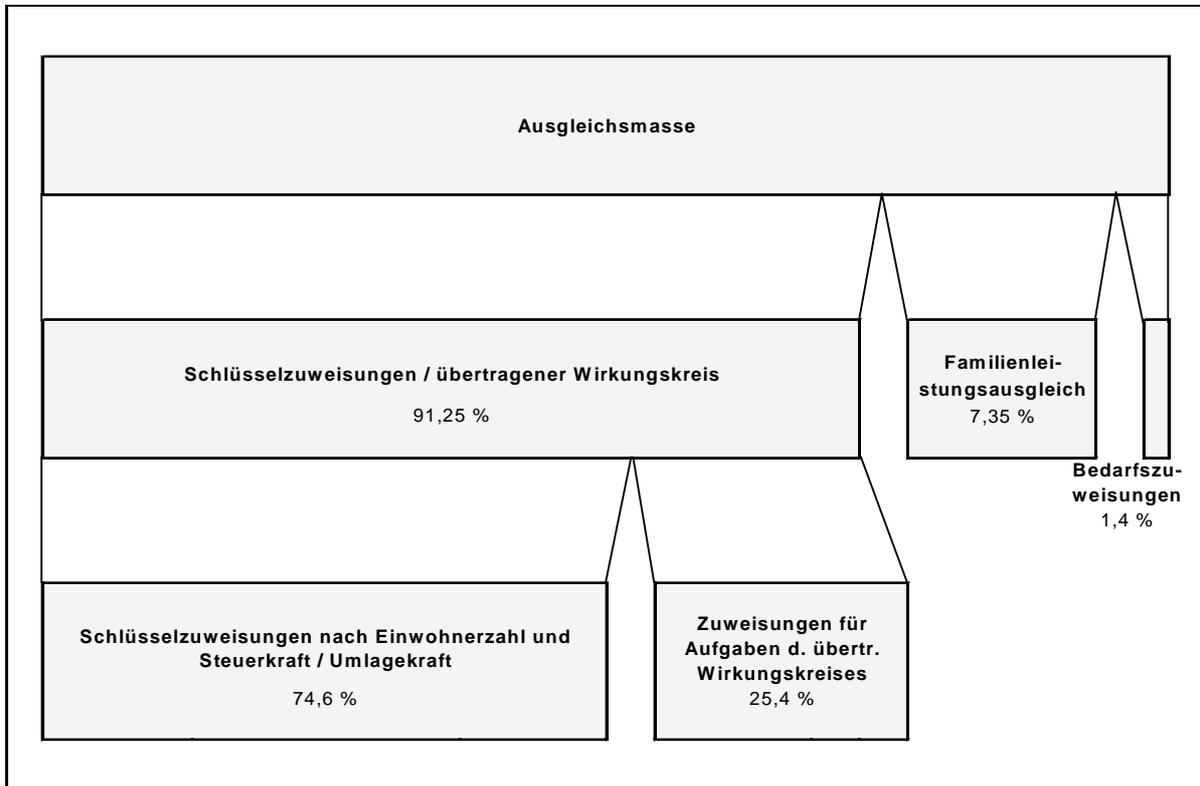
¹¹⁹ ebenda

¹²⁰ Niedersächsisches Innenministerium: Vorläufiger Schlußbericht zur Ermittlung der Kosten und Einnahmen der Kommunen für die Wahrnehmung der Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises und die Bemessung der Zuweisungen ab 1999; Hannover, den 5.10. 1998.

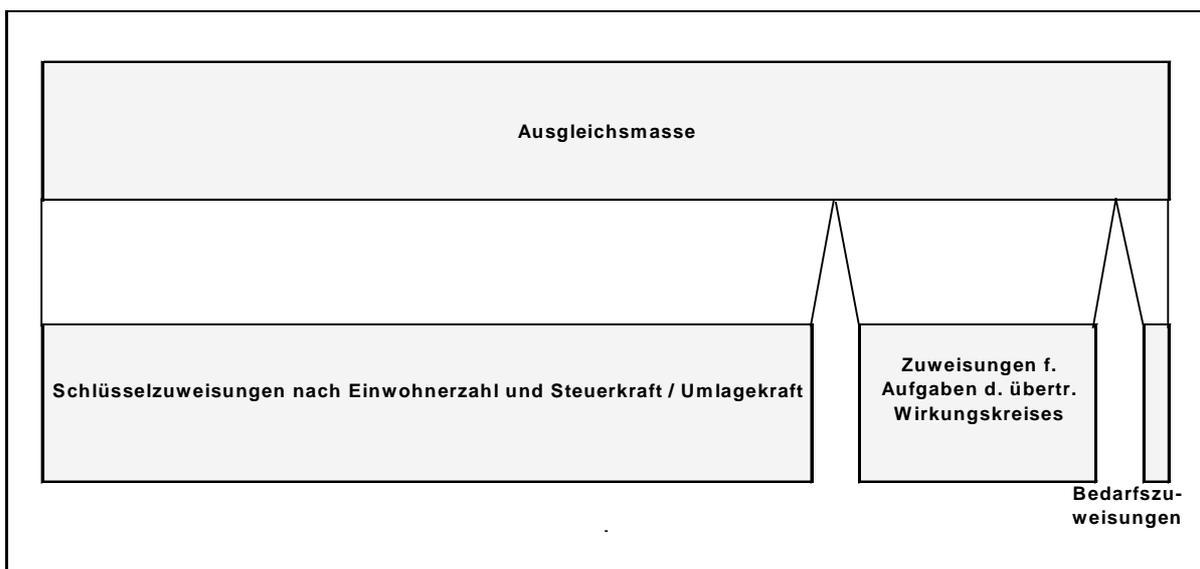
¹²¹ Vgl. dazu die Ausführungen in Punkt 2.

Abb. 5.1: Veränderungen bei der Aufteilung der Ausgleichsmasse

Aufteilung der Ausgleichsmasse nach dem geltenden N FAG



Aufteilung der Ausgleichsmasse im neuen niedersächsischen Finanzausgleich



Quelle: Eigene Darstellung

Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung

5.2. Modelle zur Überwindung der Teilmassenbildung für kreisfreie Städte, kreisangehörige Gemeinden und Landkreise

5.2.1 Das Problem und seine Lösungsmöglichkeiten

Als eines der Hauptprobleme der horizontalen Verteilung des geltenden NFAG wurde in Punkt 2 die „Quotierung“ der Schlüsselzuweisungen - die Bildung von Teilmassen - zwischen kreisfreien Städten, kreisangehörigen Gemeinden und Landkreisen benannt. Diese Quotierung ist insofern angreifbar, als sie die automatische Anpassung des Zuweisungssystems an sich verändernde Aufgaben und an Verschiebungen der Ausgabe- und Einnahmbedingungen zwischen den Gebietskörperschaftsgruppen verhindert. In einem aufgaben- und einnahmegerichten Finanzausgleich wäre die Quotierung deshalb nur dann aufrecht zu erhalten, wenn die Ausstattung der Teilmassen regelmäßig an die sich wandelnden Bedingungen angepaßt würde. Dies ist aber in der Vergangenheit nicht geschehen, ist ein solches Verfahren doch mit großem Aufwand verbunden und außerdem recht konfliktanfällig: Mit jeder fallweisen Umschichtung sind Streitigkeiten und Rechtfertigungszwänge zu erwarten. Ein Stadt-Umland-Ausgleich wäre überdies trotzdem kaum möglich, die notwendige horizontale Flexibilität könnte nicht gewährleistet werden.

Deshalb empfiehlt es sich, die Teilmassen des geltenden NFAG aufzulösen und zu einer anderen Gestaltung des Finanzausgleichs überzugehen. Ein solches Vorhaben birgt jedoch einige Schwierigkeiten.¹²²

Aufgrund der unterschiedlichen Aufgabenzuständigkeit und der daraus folgenden Unvergleichbarkeit pauschalierender Finanzbedarfsindikatoren ist eine Gleichbehandlung von kreisfreien Städten, kreisangehörigen Gemeinden und Landkreisen innerhalb eines einstufigen Verteilungsverfahrens ausgeschlossen: Die Finanzbedarfe, die der Finanzkraft gegenübergestellt werden, werden ja üblicherweise nicht in ihrer absoluten monetären Höhe gemessen, sondern über Indikatoren, die für mehr oder minder große Komplexe von Einzelkosten stehen und die nur die Ansprüche auf Teile der Ausgleichsmasse in ihren Relationen zueinander wiedergeben sollen. Diese Relationen werden nicht richtig abgebildet, wenn sie für alle Gebietskörperschaftsgruppen mit denselben Finanzbedarfsindikatoren gemessen und unmittelbar gegenübergestellt werden. So setzt der Einwohnermaßstab voraus, daß die in einen gemeinsamen Ausgleich eingeschlossenen Kommunen zumindest der Art nach ähnliche Aufgaben wahrnehmen - wenn auch, wie etwa in einer Hauptansatzstaffel abgebildet, mit unterschiedlicher Intensität und mit unterschiedlichen Kosten. Ein Einwohner muß in allen verglichenen Gebietskörperschaften für prinzipiell gleiche Anforderungen an die Aufgabenerfüllung stehen. Diese Voraussetzung ist speziell im Vergleich von kreisangehörigen Gemeinden und Landkreisen nicht gegeben, da hier die kommunalen Aufgaben vertikal aufgeteilt werden: Die Landkreise nehmen grundsätzlich andere Aufgaben wahr als die kreisangehörigen Gemeinden. Aber auch die kreisfreien Städte unterscheiden sich in ihrem Aufgabenspektrum nochmals deutlich von den beiden anderen Gruppen kommunaler Gebietskörperschaften (sie erfüllen sowohl Gemeinde- als auch Kreisaufgaben).

Demgegenüber sind die Einnahmemöglichkeiten der Kommunen besser vergleichbar, weil von vornherein monetäre Indikatoren zur Messung der Finanzkraft von Städten, Gemeinden und Landkreisen herangezogen werden. Da sich die Verteilung der Schlüsselzuweisungen aber erst aus der Gegenüberstellung von Finanzbedarf und Finanzkraft ableitet, bleibt es dabei, daß insbesondere die Bedarfe kreisangehöriger Gemeinden und Landkreise nicht anhand der gleichen Kriterien gemessen werden können.

Die Lösung dieser Probleme kann auf verschiedenen Wegen erfolgen; sie laufen in der Mehrzahl der Modelle wiederum auf eine Quotierung hinaus, wenn auch von anderer Art, als sie derzeit im NFAG festgeschrieben ist.

¹²² Vgl. dazu nochmals die Ausführungen von Steinherr u.a., die anlässlich der Neuordnung des Finanzausgleichs in Sachsen vorgelegt worden sind. Steinherr, Matthias u.a.: Das Schlüsselzuweisungssystem im kommunalen Finanzausgleich des Freistaates Sachsen, a. a. O., S. 67 ff.

Denkbar wären die folgenden Modelle:

- Ausgleich über alle Landkreise und kreisfreien Städte, verbunden mit der Verpflichtung der Landkreise, für einen weiteren kreisinternen (vertikalen und horizontalen) Ausgleich selbst zu sorgen. Die Notwendigkeit einer gesetzlich geregelten Quotierung entfiel dann völlig. So bestechend dieses Modell auf den ersten Blick erscheinen mag (und so sehr es mit Blick auf andere Zuweisungen - etwa von der EU - immer wieder propagiert wird), so problematisch wäre es jedoch in der praktischen Umsetzung innerhalb des Finanzausgleichs: Träger der kommunalen Selbstverwaltung sind verfassungsrechtlich zunächst die Gemeinden, insofern wäre fraglich, ob das Modell überhaupt realisierbar ist. Ein Ausgleich von "oben nach unten" würde außerdem nach aller Erfahrung zu einer weiteren Verschärfung der kreisinternen Auseinandersetzungen führen (die in Niedersachsen schon recht heftig sind); die Verteilungswirkungen eines solchen „Kreismodells“ werden deshalb nicht weiter verfolgt.
- Ausgleich über alle Gemeinden (kreisangehörige und kreisfreie) in einem ersten Rechenschritt unter der Fiktion, daß sie die Kreisaufgaben jeweils selbst erfüllen; Ermittlung des von den Gemeinden an die Landkreise „weiterzuleitenden“ Anteils in einem zweiten Rechenschritt - der für die kreisfreien Städte natürlich entfiel (diese Variante sei als "Gemeindemodell" bezeichnet). Die neue Form der Quotierung bestünde bei diesem Ausgleich „von unten nach oben“ in der Festlegung eines (einheitlichen oder differenzierten) Anteils, den die Landkreise aus den örtlich zufließenden Schlüsselzuweisungen erhalten müßten.
- Aufteilung der Schlüsselmasse in eine erste Teilmasse für Gemeindeaufgaben und eine zweite Teilmasse für Kreisaufgaben, gesonderter Ausgleich für Gemeinden und Landkreise. Die kreisfreien Städte erhielten in diesem System Zahlungen aus beiden Teilmassen (Zwei-Ebenen-Modell). Die Quotierung der Mittel auf Gemeinde- und Kreisaufgaben müßte landesweit gelten und auf der Grundlage von Kostenschätzungen für die beiden Ebenen vorgenommen werden.

Neben diesen „reinen“ Modellen sind Mischmodelle denkbar, etwa:

- Eine Aufteilung (Quotierung) der Schlüsselmasse in eine Teilmasse für den Gemeindeausgleich (einschließlich der kreisfreien Städte) und eine Teilmasse für den Landkreisausgleich. Die höheren Finanzbedarfe der kreisfreien Städte gegenüber den kreisangehörigen Gemeinden könnten dabei über die Spreizung einer Hauptansatzstaffel (wie in Nordrhein-Westfalen) oder über einen prozentualen Zuschlag zum Finanzbedarf der kreisangehörigen Gemeinden (wie in Bayern) berücksichtigt werden.

Ob die skizzierten Lösungen überhaupt praktikabel sind und wie sie im einzelnen aussehen können, hängt maßgeblich davon ab, welche Entscheidungen in Bezug auf die Bedarfsbemessung getroffen werden. Darüber hinaus eignen sich die Modelle von ihrer Konzeption her mehr oder minder für eine Übertragung auf die niedersächsischen Verhältnisse mit ihren besonderen Gebietsstrukturen.

5.2.2. Das „Gemeindemodell“

Im „Gemeindemodell“ bedient sich der Finanzausgleich im Grunde des gleichen Verfahrens, das derzeit zur Mittelverteilung zwischen den kreisfreien Städten angewendet wird. Allerdings bedarf es zusätzlicher Regelungen, die die Aufteilung der Finanzmasse im kreisangehörigen Raum steuern.

Technisch wäre das Modell deshalb in zwei Stufen umzusetzen:

- In der ersten Stufe ginge es um die Ermittlung von Finanzbedarf und Finanzkraft aller Gemeinden (kreisfrei oder kreisangehörig) nach Maßgabe einheitlicher Bedarfskennziffern und auf der Basis gleicher oder - z.B. nach Gemeindegröße - differenzierter fiktiver Realsteuerhebesätze. Auf dieser Grundlage ließe sich (als Zwischenergebnis) errechnen, welcher Anteil den einzelnen Gemeinden an der Schlüsselmasse zukommen müßte, wenn sie alle kommunalen Aufgaben (einschließlich der Kreisaufgaben) selbst wahrnehmen würden. Damit wäre die regionale Verteilung der Schlüsselzuweisungen bereits festgelegt. Der nächste Schritt beträfe nur noch die kreisinterne Verteilung.
- In dieser zweiten Stufe wäre dann zu ermitteln, welcher Teil der zunächst den kreisangehörigen Gemeinden zugerechneten Schlüsselzuweisungen den Landkreisen zustände. Dazu könnte - ähnlich wie bisher - ein Beteiligungssatz festgelegt werden, nach dem die Landkreise an den Schlüsselzuweisungen partizipieren sollen. Dieser Beteiligungssatz kann landesweit einheitlich angesetzt oder auch - etwa nach Maßgabe von Gemeindegrößen - differenziert werden. Über die Höhe der Quoten könnte zum Beispiel auf der Grundlage eines Vergleichs der Zuschußbedarfe in Gemeinde- und Kreishaushalten entschieden werden; sie müßten natürlich periodisch überprüft und - je nach Kostenentwicklung - angepaßt werden.

Grundgedanke des Modells (das in reiner Form bislang nirgends umgesetzt wird) ist, daß es nur von den Voraussetzungen in den einzelnen Gemeinden abhängt, wieviele Zuweisungen in den jeweiligen Räumen und damit in jeder Gemeinde, aber auch in den Landkreisen benötigt werden. Die Umsetzung des Modells hätte allerdings einige Schwierigkeiten zu überwinden. Sie beträfen vor allem:

- Die Konzeption der Bedarfsbemessung (und zwar gleichzeitig für die Gemeinde- und die Kreisebene);
- die Festlegung von Nivellierungssätzen bei der Steuerkraftermittlung und
- die Beteiligung der Landkreise an der Schlüsselmasse.

Erste Implikation des Modells wäre, daß es nur noch eine einzige Bedarfsbemessung geben könnte, in der gleich große und gleich strukturierte Städte und Gemeinden grundsätzlich gleich behandelt werden, und zwar unabhängig davon, ob sie kreisfrei oder kreisangehörig sind, ob sie also die Gesamtsumme oder nur einen Teil der Zuweisungsmittel selbst behalten.

Zum zweiten wären bei der Bedarfsbemessung im Gemeindemodell alle Kreisbedarfe auf die Gemeindeebene herunterzubrechen. Damit stößt das Gemeindemodell auf erhebliche, vor allem empirische Schwierigkeiten. Man denke nur an die Sozialhilfe nach dem BSHG: Die Sozialhilfe ist Kreisaufgabe, deshalb stehen die entsprechenden Daten auch nur auf Kreisebene zur Verfügung, eine Umrechnung auf die Gemeindeebene fällt äußerst schwer und wird immer ungenau und angreifbar bleiben.¹²³ So hat das Land Nordrhein-Westfalen neuerdings einen Sozillasten-Ansatz konzipiert, der als Nebenansatz auf den Hauptansatz für die Gemeinden aufgeschlagen wird. Dieser Ansatz wird im Kontext des gesamten nordrhein-westfälischen Finanzausgleichssystems heftig kritisiert, weil im kreisangehörigen Raum eben die Kreise - und nicht die Gemeinden - Hauptträger der Sozillasten sind, trotzdem aber unmittelbar nur die Gemeinden durch den Nebenansatz begünstigt werden.¹²⁴

Überdies erschwert das Gemeindemodell bestimmte Ansätze zur Bedarfsbestimmung von vornherein: So ist nur noch bedingt vorstellbar, daß die gemeindlichen Bedarfe über eine Hauptansatzstaffel abgebildet werden, eben weil sie die Kreisbedarfe mit abbilden sollen

¹²³ Vgl. dazu etwa Parsche, Rüdiger und Steinherr, Matthias: Der kommunale Finanzausgleich in Nordrhein-Westfalen, ifo studien zur Finanzpolitik 59, München 1995, S. 36 ff.

¹²⁴ ebenda.

und weil unterstellt wird, daß die Kosten der Kreisaufgaben überwiegend nicht verdichtungsabhängig sind. Entschiede man sich trotzdem für eine Hauptansatzstaffelung, so würden damit extrem hohe Anforderungen an deren Ausgestaltung gestellt, weil sie Sonderlasten aus zentralörtlichen Aufgaben, aus agglomerationsbedingten sozialen Problemen und anderen größen-, aber auch nicht größenabhängigen Kostenfaktoren widerspiegeln müßte, und zwar simultan für die Gemeinde- und für die Kreisebene. Daß die Konzeption eines solchen Ansatzes möglich ist, zeigt der Blick auf die kreisfreien Städte, deren Zuweisungsansprüche derzeit praktisch nach dem Gemeindemodell errechnet werden. Ob dieser Ansatz deshalb positiv eingeschätzt werden muß, ist zu bezweifeln. Eher denkbar wäre eine Umsetzung des Gemeindemodells, wenn auf eine Größenstaffelung ganz verzichtet würde. In diesem Fall müßten verdichtungsbedingte Sonderlasten allerdings auf andere Weise ausgeglichen werden, damit würde aber möglicherweise die redistributive Funktion des Finanzausgleichs ausgehöhlt.

Mit der Neufestsetzung der Bedarfsbemessung wäre die Berechnung der gemeindlichen Steuerkraft im Verteilungsprozeß natürlich ebenfalls zu überdenken. In Niedersachsen werden für diese Berechnung für die Gruppen der kreisfreien Städte einerseits und der kreisangehörigen Städte und Gemeinden andererseits jeweils die gruppendurchschnittlichen Hebesätze zugrunde gelegt; sie liegen in den kreisfreien Städten deutlich über denen im kreisangehörigen Raum. Im Ergebnis werden damit die Steuerbemessungsgrundlagen einer kleinen kreisfreien Stadt wie Emden sehr viel höher bewertet als die einer großen kreisangehörigen Stadt wie Hildesheim. Diese Praxis mag im System der Teilmassenbildung akzeptabel sein; sie ist in einem Finanzausgleichsmodell, das Statusunterschiede zwischen den Städten und Gemeinden explizit nicht mehr zum Verteilungsmaßstab machen will, jedoch nicht länger haltbar. Parallel zur Vereinheitlichung der Bedarfsmessung wäre deshalb ein System normierter Hebesätze zu entwickeln, das gleich große Städte auch bei der Finanzkraftbestimmung gleich behandelt. Ob das Problem über die Verwendung einheitlicher fiktiver Hebesätze oder über gestaffelte Nivellierungssätze gelöst werden sollte, wäre normativ zu bestimmen.¹²⁵ Daß die beiden Ansätze höchst unterschiedliche Verteilungsergebnisse hervorbringen, muß hier nicht weiter erläutert werden.

Die nächste Entscheidung, die zur Umsetzung des Gemeindemodells gefällt werden müßte, betrifft die Beteiligung der Landkreise an den Schlüsselzuweisungen, die nach dem ersten Rechenschritt an die kreisangehörigen Städte und Gemeinden verteilt worden sind.

Im Gemeindemodell würden die Finanzbedarfe für die Erledigung von Kreisaufgaben auf der Grundlage von Gemeindedaten ermittelt. Wenn die Landkreise an den Schlüsselzuweisungen, die den Gemeinden im ersten Rechenschritt zugesprochen worden sind, einen festgelegten Anteil erhalten, so werden ihre Zuweisungen natürlich durch die so festgestellte Bedarfsstruktur in ihren Gemeinden mitbestimmt. Dieses Verfahren erscheint jedoch wiederum empirisch äußerst problematisch; welche Mittel den Landkreisen zuständen, ließe sich kaum mehr ermitteln. Voraussichtlich käme man jedoch nicht mit einem einheitlichen Beteiligungssatz für die Landkreise aus; eine Differenzierung wäre notwendig. Sie festzulegen, würde zusätzliche, regional differenzierende Überlegungen erfordern, die sich anhand der Datenlage aber derzeit nicht fundieren lassen.

Alles in allem wirft das Gemeindemodell damit - trotz seines modelltheoretischen Charmes - in der Umsetzung eine Vielzahl von Schwierigkeiten auf, die kaum überwindbar erscheinen. Andere Modelle erscheinen damit besser geeignet, um die Anforderungen nach einem aufgabengerechten Finanzausgleich zu erfüllen.

¹²⁵ Vgl. dazu die Ausführungen in Punkt 1.

5.2.3. Das „Zwei-Ebenen-Modell“

Das Zwei-Ebenen-Modell bildet mit der Übertragung des Ausgleichsverfahrens, das bislang im kreisangehörigen Raum angewendet wird, praktisch den Gegenpol zum Gemeindemodell: Während in letzterem ein ebenenübergreifender Ausgleich angestrebt wird, basiert das Zwei-Ebenen-Modell auf der strikten Trennung der Ausgleichsverfahren für die kommunalen Ebenen. Es erfordert ebenfalls mehrere Verteilungsschritte:

- Im ersten Schritt muß eine Aufteilung der zur Verfügung gestellten Ausgleichsmasse auf zwei Teilmassen für den Ausgleich von Gemeindeaufgaben einerseits und für Kreisaufgaben andererseits vorgenommen werden.
- In den folgenden Schritten können dann ebenenspezifische Ausgleichssysteme entwickelt und angewendet werden. Sie lassen sich unabhängig voneinander und - wenn sich dies als sinnvoll erweisen sollte - nach unterschiedlichen Regeln gestalten. Die kreisfreien Städte erhalten in diesem Modell Zuweisungen aus beiden Teilmassen, weil sie beide Aufgabengruppen wahrnehmen.

Grundgedanke des Modells, das etwa in Schleswig-Holstein - in Kombination mit einer Vielzahl von Sonderlastenausgleichen - zur Anwendung kommt, ist, daß sich Gemeinde- und Kreisaufgaben so weitgehend voneinander unterscheiden, daß sie jeweils gesonderte Ausgleichsverfahren benötigen. Mitglieder der gleichen kommunalen Ebene sollen dabei aber auf jeden Fall gleichberechtigt behandelt werden. Im Gemeindeausgleich werden die kreisfreien Städte somit mit den kreisangehörigen Gemeinden, im Kreisausgleich mit den Landkreisen verglichen. Die Umsetzung des Modells garantiert - unabhängig vom Status - eine direkt aufgabenbezogene Mittelausstattung. Gegenüber dem geltenden NFAG würde diese Lösung aber ebenfalls grundlegende Anpassungen erforderlich machen. Sie wären in Bezug auf:

- die Quotierung der Mittel für Gemeinde- und Kreisaufgaben;
- die künftige Bedarfsbemessung und wiederum
- die Ermittlung der eigenen kommunalen Finanzierungsmöglichkeiten vorzunehmen.

Die Quotierung der Ausgleichsmasse für Kreis- und Gemeindeaufgaben könnte nach Maßgabe der Zuschußbedarfe erfolgen, die mit der jeweiligen Aufgabenerfüllung entstehen und gedeckt werden müssen. Die ebenenspezifische Zuordnung der Einzelaufgaben bereitet dabei kaum Schwierigkeiten, sie ist überwiegend gesetzlich geregelt. Etwas problematischer ist hingegen die Ermittlung der ausgleichsrelevanten Kosten auf der Kreis- und der Gemeindeebene. Getrennte Daten stehen zur Zeit nur für den kreisangehörigen Raum zur Verfügung, für die kreisfreien Städte müssen die Haushalte erst entsprechend aufgespalten werden. Ein solcher Schritt ist relativ aufwendig, muß aber getan werden, wenn das Modell zur Umsetzung kommen soll.

Genau wie für das Gemeindemodell ist für die Umsetzung des Zwei-Ebenen-Modells eine Neukonzeption der Bedarfsbemessung unabdingbar. Allerdings müssen die Kosten von Gemeinde- und Kreisaufgaben nicht gleichzeitig abgebildet werden; über die Frage etwa nach einer richtigen „Einwohnerveredelung“ kann für die Gemeindeebene völlig losgelöst von einer denkbaren Einwohnererhöhung auf Kreisebene entschieden werden. Die Gestaltungsmöglichkeiten sind damit weit vielfältiger als im Gemeindemodell.

Wie gegebenenfalls eine Hauptansatzstaffel für die Gemeindeebene festzulegen ist, hängt vor allem davon ab, welche Vorweg-Ausgleiche gewährt werden sollen. Sie kann um so flacher ausfallen, je mehr größen- oder zentralitätsbedingte Sonderlasten durch spezielle Zuweisungen abgedeckt werden. So würde etwa mit einem außerhalb des distributionsorientierten Verteilungsverfahrens angesiedelten Zentralitätsansatz bereits ein relativ großer Teil der mit der Gemeindegröße korrelierenden Kostenprogression abgedeckt; richtig

ausgestaltet, könnte damit vielleicht sogar auf die Einwohnerveredelung ganz verzichtet werden. Ob eine Einwohnererhöhung für die Kreisebene notwendig oder sinnvoll ist, hängt vor allem davon ab, welche Lösungen für die zukünftige Finanzierung der Soziallasten gefunden wird.

Parallel zur Anpassung der Bedarfsmessung ist auch im Zwei-Ebenen-Modell eine Angleichung der Regeln zur Finanzkraftbestimmung erforderlich, und zwar wiederum getrennt für beide kommunalen Ebenen.

Für die Gemeindeebene ist eine für kreisangehörige und kreisfreie Gemeinden gleichermaßen anwendbare Regelung zur Steuerkraftermittlung zu finden. Ob die dabei zu Grunde gelegten fiktiven Hebesätze landeseinheitlich festgesetzt oder - beispielsweise nach Gemeindegrößenklassen - differenziert werden sollen, ist politisch zu entscheiden. Eine Differenzierung in Abhängigkeit vom gemeindlichen Status (kreisangehörig oder kreisfrei) ist mit der Konzeption des Modells allerdings nicht mehr vereinbar. Auf der Kreisebene geht es um die Bestimmung der Umlagekraft aus der gemeindlichen Steuerkraft - von der ein Teil zur Erfüllung von Kreisaufgaben beigesteuert werden muß - und den bereitgestellten Schlüsselzuweisungen, von denen die Gemeinden ebenfalls einen Teil abtreten. Dieses Verfahren wird im geltenden NFAG bereits zur Ermittlung der Zuweisungsansprüche der Landkreise angewendet. Im Zwei-Ebenen-Modell wäre es auch auf die kreisfreien Städte in ihrer Kreisfunktion zu übertragen.

Der Hauptvorteil des Zwei-Ebenen-Modells besteht sicherlich darin, daß Zuweisungen nur noch aufgabenbezogen gewährt und jeweils an diejenigen Gebietskörperschaften vergeben werden, die die Aufgabenerfüllung übernehmen. Mit der getrennten Bedarfs- und Finanzkraftmessung kann überdies für jede Ebene ein „eigenes“ Zuweisungssystem entworfen werden.

5.2.4. „Nordrhein-Westfalen-Modell“ und „Bayern-Modell“

Gegenüber den beiden bisher betrachteten „reinen“ Varianten zur Umstrukturierung des Finanzausgleichssystems sind die in Nordrhein-Westfalen und in Bayern angewendeten Ausgleichssysteme als Mischverfahren einzustufen. Sie arbeiten zwar auch mit getrennten Teilmassen für den Kreis- und Gemeindeausgleich, in den Gemeindeausgleich werden aber sowohl kreisangehörige Gemeinden als auch kreisfreie Städte mit ihrem gesamten Finanzbedarf einbezogen. Die Unterscheidung zwischen Gemeinde- und Kreisaufgaben wird insofern nicht streng durchgehalten. Das Quotierungsproblem kann deshalb mit beiden Modellen nur teilweise überwunden werden.

Technisch sind die Modelle folgendermaßen gestaltbar:

- Im ersten Schritt wird die Schlüsselmasse in zwei Teilmassen für den Gemeinde- und den Kreisausgleich aufgespalten. In der Teilmasse für den Kreisausgleich sind danach nur die Mittel enthalten, die die Landkreise erhalten sollen, nicht aber Mittel für die Erfüllung von Kreisaufgaben in den kreisfreien Städten. Deren Finanzbedarfe werden vielmehr gesamthaft im Gemeindeausgleich berücksichtigt.
- Im zweiten Schritt werden die Ausgleichsverfahren für die beiden Gruppen getrennt durchgeführt. Die Mehrbedarfe der kreisfreien Städte werden im Gemeindeausgleich des Landes Nordrhein-Westfalen allein über die Bevölkerungsveredelung (im „Gesamtansatz“) berücksichtigt; in Bayern erhalten die kreisfreien Städte bei der Bedarfsbestimmung einen prozentualen Aufschlag auf den Hauptansatz.

Beide Modelle zeichnen sich gegenüber dem geltenden NFAG dadurch aus, daß sie den für notwendig gehaltenen Stadt-Umland-Ausgleich ermöglichen. Allerdings treten mit ihrer Umsetzung neue Schwierigkeiten auf, die es im NFAG bis dahin nicht gegeben hat.

Anpassungen gegenüber dem NFAG wären wiederum notwendig in Bezug auf:

- die Quotierung der Teilmassen,
- die Bedarfsbemessung und
- die Finanzkraftermittlung.

Die Neuquotierung der Schlüsselmasse würde ein erstes, wenn auch nicht so gravierendes Problem bereiten: die Neuaufteilung der Masse ließe sich über eine einfache Umschichtung der derzeit unter den kreisfreien Städten verteilten Mittel in die Teilmasse für den Gemeindeausgleich erreichen.

Das größere Problem besteht wiederum - wie auch im Gemeindemodell - im Aufbau einer Bedarfsbemessung, die die Bedarfsrelationen zwischen Städten und Gemeinden mit unterschiedlichem Status richtig wiedergeben kann. Gegenüber dem Gemeindemodell werden diese Schwierigkeiten sogar noch verschärft, weil Kommunen mit institutionell unterschiedlichem Aufgabenbestand in den gemeinsamen Ausgleich einbezogen werden müssen. Dies ist auch im geltenden NFAG bisher nicht vorgesehen.

In den beiden Ländern, in denen das beschriebene Verfahren derzeit eingesetzt wird, werden die damit auftretenden Probleme auf unterschiedliche Weise angegangen:

Nordrhein-Westfalen ermittelt die relativen gemeindlichen Finanzbedarfe über den sogenannten "Gesamtansatz", bestehend aus dem nach der Gemeindegröße gestaffelten Hauptansatz und mehreren Nebenansätzen für besondere Belastungen, mit denen die bereits im Hauptansatz gewichteten ("veredelten") Einwohnerzahlen je nach gemeindeindividueller Merkmalsausprägung nochmals erhöht werden. In diesem System können die kreisfreien Städte aufgrund ihrer Größe und aufgrund - teilweise speziell für ihre Belange ausgestalteten - Nebenansätze gegenüber den kreisangehörigen Gemeinden "bessergestellt" werden. Die zusätzlichen Bedarfe, die mit der Erfüllung ihrer Kreisaufgaben verbunden sind, lassen sich damit in der kurzfristigen Perspektive durchaus abbilden.

Dieses System scheint sich für Nordrhein-Westfalen (mehr oder weniger) zu bewähren; ob es auf die niedersächsischen Bedingungen übertragbar wäre, ist jedoch aus verschiedenen Gründen anzuzweifeln. Selbst wenn es technisch möglich wäre, für ein Stichjahr ein ähnlich angelegtes Ausgleichsverfahren für Niedersachsen zu entwickeln, so wäre das mit vielen speziellen Nebenansätzen verfeinerte Verfahren doch sehr anfällig für strukturelle Veränderungen. Allerdings wird in Nordrhein-Westfalen ohnehin jedes Jahr ein neues "Gemeindefinanzierungsgesetz" verabschiedet; Umstrukturierungen im Gesamtansatz lassen sich insofern relativ leicht - wenn nötig auch aufgespalten auf mehrere Einzelschritte - durchsetzen. Das niedersächsische Finanzausgleichsgesetz ist jedoch als Dauerregelung angelegt; es muß deshalb eine gewisse immanente Anpassungsautomatik gewährleisten.

Ein zweites Argument gegen die Übertragung der nordrhein-westfälischen Regelungen auf Niedersachsen wiegt aber wohl noch schwerer: Während in NRW tatsächlich fast alle größeren Städte kreisfrei sind und es keine kreisfreie Stadt mit weniger als 100.000 Einwohnern gibt, ist die Beziehung zwischen Gemeindegröße und kommunalverfassungsrechtlichem Status in Niedersachsen weit weniger stringent. Unter den neun kreisfreien Städten finden sich solche mit nur knapp mehr als 50.000 Einwohnern bis hin zu einer Stadt (Hannover) mit mehr als 500.000 Einwohnern. Größere kreisangehörige Städte (wie etwa Hildesheim) haben aber zum Teil bis zu doppelt so viele Einwohner wie die kleineren kreisfreien Städte (etwa Emden und Delmenhorst).¹²⁶ Insgesamt gesehen ist der Zusammenhang zwischen Gemeindegröße und der (im Nordrhein-Westfalen-Modell unterstellten) Wahrnehmung von Kreisaufgaben deshalb ausgesprochen locker. Der Versuch, die aus Kreisaufgaben resultierenden Zusatzbelastungen in den kreisfreien Städte allein über eine Hauptansatzstaffel abzubilden, müßte deshalb fast zwangsläufig scheitern.

¹²⁶ Das "Göttingen-Problem" sei wegen seiner besonderen Problematik an dieser Stelle zunächst nicht weiter angerührt.

Eine Übertragung des Bayern-Modells auf Niedersachsen scheint demgegenüber eher zielgerecht:

Grundlage der Bedarfsermittlung für kreisangehörige Gemeinden und kreisfreie Städte ist im bayrischen Finanzausgleich wiederum eine einheitlich gestaltete Hauptansatzstaffel; die Mehrbedarfe der kreisfreien Städte aus der Wahrnehmung von Kreisaufgaben werden mit einem prozentualen Aufschlag auf den Hauptansatz von derzeit 10 % einkalkuliert. Damit wird - ähnlich wie im Gemeindemodell - unterstellt, daß die Kosten der Erfüllung von Kreisaufgaben mit den Kosten der gemeindlichen Aufgabenerfüllung korrelieren, wenn auch nur in den kreisfreien Städten. Im Kreisausgleich wird hingegen auf eine Einwohnerveredelung verzichtet. Damit wird die Forderung nach horizontaler Verteilungsgerechtigkeit natürlich verletzt.

Bei der weiteren Betrachtung der Verteilungsergebnisse des Bayern-Modells wäre wiederum zu prüfen, wie die Steuerkraft der Städte und Gemeinden zukünftig ermittelt werden soll. Eine unterschiedliche Behandlung von kreisfreien gegenüber kreisangehörigen Städten und Gemeinden wäre auf keinen Fall mehr haltbar. Darüber, ob die fiktiven Hebesätze nach der Gemeindegröße gestaffelt werden sollen, müßte wiederum die Politik entscheiden.

5.2.5. Eine Zwischenbilanz

Nach der Abwägung aller Vor- und Nachteile der dargestellten Modelle muß man eindeutig zu dem Schluß kommen, daß das Zwei-Ebenen-Modell am besten in der Lage ist, die Anforderungen zu erfüllen, die an den neuen kommunalen Finanzausgleich in Niedersachsen gestellt werden.

Das Modell:

- präjudiziert die Wahl der Bedarfsbestimmung und Abgeltung nicht und ist deshalb vielfältigen Ausgestaltungsoptionen zugänglich;
- die Ebenentrennung macht eine differenzierte Bedarfsuntersuchung für alle Beteiligten und eine ebenso differenzierte Bedarfsabgeltung für Gemeinde- und Kreisaufgaben möglich und;
- die durchgängige Trennung der Ebenen (auch für die kreisfreien Städte) erlaubt eine Gleichbehandlung von kreisfreiem und kreisangehörigem Raum und kann damit die bisher praktizierte Quotierung der Mittel zwischen kreisfreien Städten, kreisangehörigen Gemeinden und Landkreisen überwinden. Auf diese Weise kann die horizontale Flexibilität des Systems besser gesichert werden als bisher.

Eine einfache Vorstellung von der Funktionsweise des Modells vermittelt nochmals Abbildung 5.2.

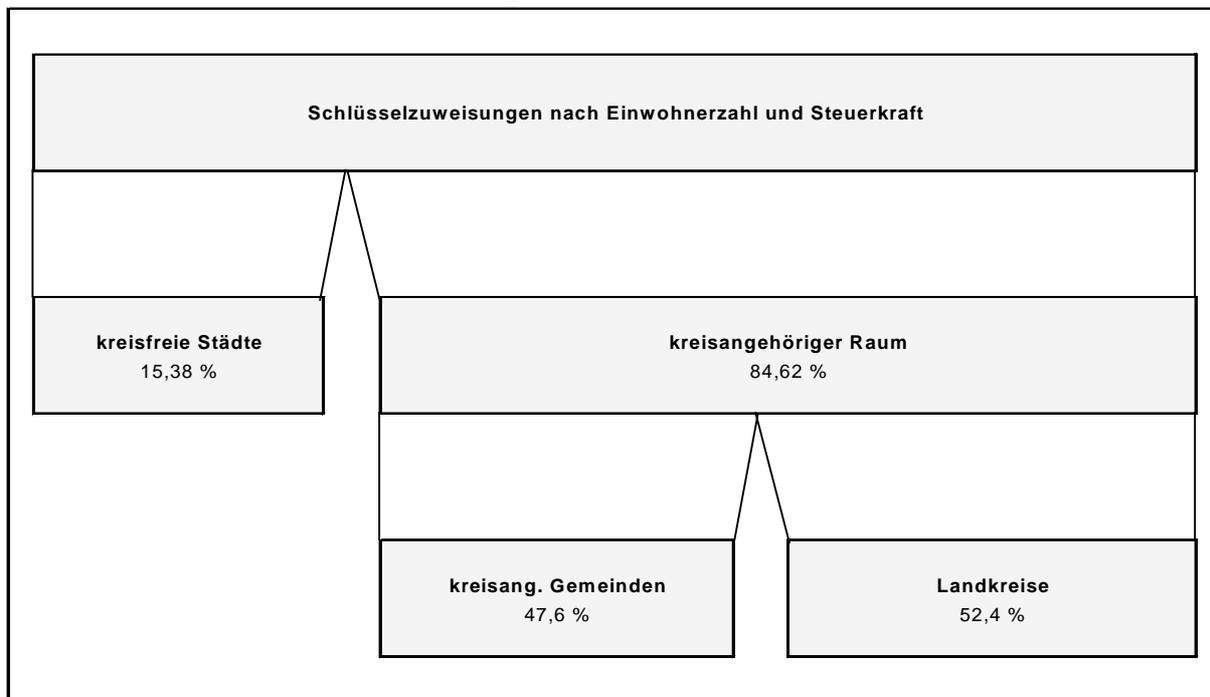
Um das Modell auszufüllen, sind nun folgende Schritte zu tun:

- Zum einen geht es um die Bedarfsbestimmung für die Ebenen insgesamt (vertikal) und die einzelnen Gebietskörperschaften auf den Ebenen (horizontal);
- zum anderen ist festzulegen, wie die originäre Finanzkraft der Gebietskörperschaften gemessen und in das System einbezogen werden soll.

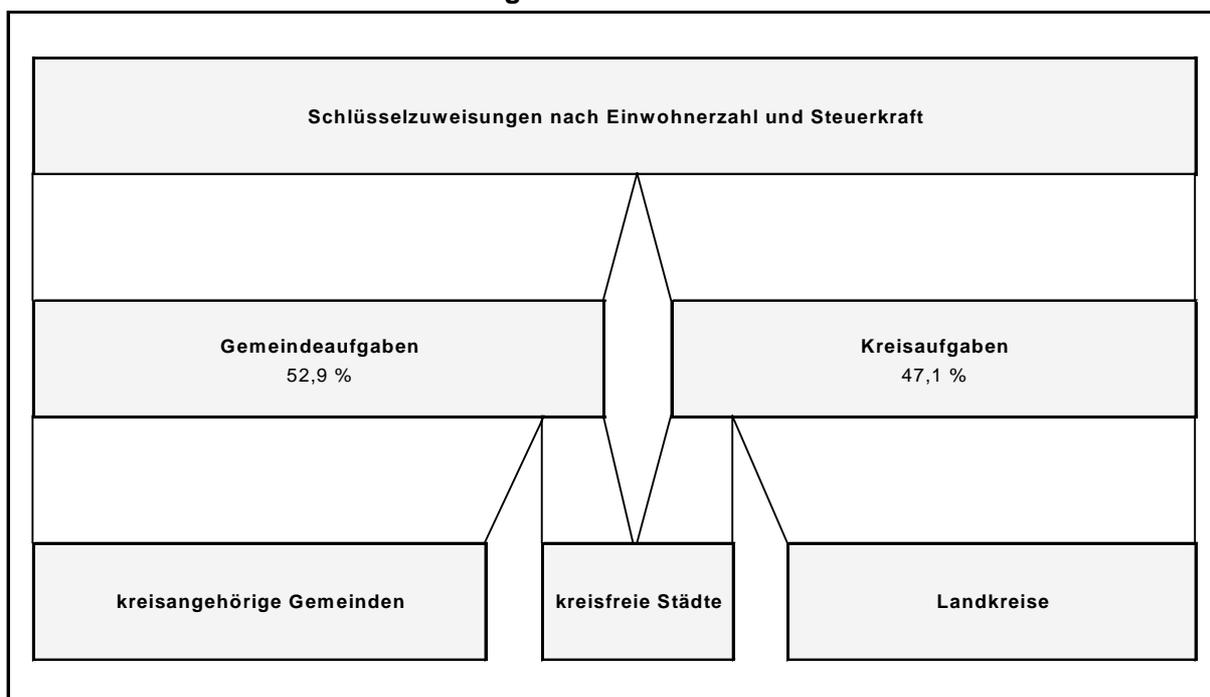
Diesen Fragen widmen sich die folgenden Abschnitte.

Abb. 5.2: Veränderung der Struktur der Schlüsselzuweisungen

Struktur der Schlüsselzuweisungen im NFAG



Struktur der Schlüsselzuweisungen im Zwei-Ebenen-Modell



Quelle: Eigene Darstellung

Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung

5.3. Die Bedarfsermittlung für das Zwei-Ebenen-Modell

5.3.1. Methodische Vorbemerkungen

5.3.1.1. Probleme der Methodenauswahl

Unter allen Gestaltungselementen des kommunalen Finanzausgleichs wirft die Bedarfsermittlung die meisten und auch die am heftigsten umstrittenen Fragen auf, sind die Verteilungsergebnisse des Ausgleichs doch maßgeblich davon abhängig, wie und in welcher Weise Bedarfe ermittelt, anerkannt und bei der Mittelvergabe berücksichtigt werden. Die Literatur zu diesem Thema ist inzwischen schier unüberschaubar.¹²⁷

Die Auseinandersetzungen um die Bedarfsermittlung entzündeten sich zumeist an methodischen Fragen, wenngleich dabei mitunter der Verdacht aufkommen kann, daß es letztlich doch vorrangig um Verteilungsergebnisse geht. Im Vordergrund stehen drei Problemfelder:

- Auf welcher Datenbasis kann und soll die empirische Analyse arbeiten,
- welche Verfahren zur Auswertung sollen zur Anwendung kommen und
- auf welcher Basis soll die Bedarfsdeckung erfolgen?

Basis der empirischen Untersuchung kommunaler Bedarfe sind in der Regel - so auch hier - zum einen aufgabenbezogene Indikatoren, zum anderen wird auf das tatsächliche Ausgabeverhalten bzw. die Zuschußbedarfe der Kommunen - insgesamt oder nach Aufgabebereichen getrennt - in der Vergangenheit zurückgegriffen. Dabei wird unterstellt, daß daraus - trotz aller Entscheidungsspielräume der Kommunen - gewisse Rückschlüsse auf ihre Bedarfssituation gezogen werden können. Bereits hier setzen die ersten Zweifel an: Kritiker geben zu bedenken, daß damit die Ergebnisse der Finanzverteilung und insbesondere früherer Finanzausgleichsregelungen immer wieder reproduziert würden, weil zusätzliche Einnahmen fast zwangsläufig zusätzliche Ausgaben und Zuschußbedarfe hervorbrächten.¹²⁸

Diese Einwände sind in den Grundzügen berechtigt, in ihrer Ausführung allerdings zum Teil überzogen:

- Zum ersten ist das kommunale Ausgabeverhalten keinesfalls determiniert. Zwar mögen die Gestaltungsspielräume der Kommunen mit sich verengender Finanzsituation geringer geworden sein, Möglichkeiten - und Notwendigkeiten - zur Haushaltsgestaltung bestehen (einnahmeseitig über die Gebühren- und Hebesatzpolitik, über die Gestaltung der Kreisumlagesätze, nicht zuletzt auch über Kreditaufnahme; ausgabe-seitig über die Gewichtung der wahrgenommenen Aufgaben) aber nach wie vor. Insofern kann man davon ausgehen, daß die Aufgaben- und Ausgabenpolitik der Kommunen nicht nur die Finanzausgleichsregelungen der Vergangenheit, sondern eben auch gewachsene Bedarfsstrukturen und kommunale Entscheidungen zur Mittelverwendung widerspiegeln.

¹²⁷ Vgl. dazu nur beispielhaft: Zabel, Gerhard: Ist die Hauptansatzstaffel noch zeitgemäß? In: Informationen zur Raumentwicklung, hrsg. Von der BfLR, Heft 6/7, Bonn 1983, S. 445 - 459; Hanusch, Horst und Kuhn, Thomas: Messung des kommunalen Finanzbedarfs - Ein alternativer Ansatz für die Schlüsselzuweisungen, in: Räumliche Aspekte des kommunalen Finanzausgleichs, Veröffentlichungen der ARL, Forschungs- und Sitzungsberichte Band 159, Hannover 1985, S. 55 - 74; Innenministerium des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg): Bedarfsermittlung im kommunalen Finanzausgleich - Ein Erfahrungsaustausch von Praktikern und Wissenschaftlern, Berlin 1991; Junkernheinrich, Martin und Micosatt, Gerhard: Ausgabenbedarf und Steuerkraft - Eine finanzwissenschaftliche Analyse des Schlüsselzuweisungssystems, herausgegeben vom Städte- und Gemeindebund sowie vom Landkreistag Nordrhein-Westfalen, Berlin 1998.

¹²⁸ So etwa Junkernheinrich, Martin: Ausgabenbedarf und Steuerkraft, a. a. O., S. 46.

- Zum zweiten geht es bei der auf Haushaltsdaten gestützten Analyse nicht um Einzelfallbetrachtungen; immer wird eine größere Zahl von Kommunen untersucht, unter denen bestimmte Gruppen eine gewisse Homogenität aufweisen - sei es in der Größenklasse, der Finanzkraft oder der Raum- und Sozialstruktur. Wie groß die Unterschiede im Haushaltsgebaren trotzdem noch sind, zeigt insbesondere die Analyse der Sonderbedarfe für die Gemeindeebene in Punkt 5.3.4. Gleichbehandlung der Mitglieder einer Gruppe im Finanzausgleich heißt deshalb für die einzelne Kommune durchaus nicht „Reproduktion von Vergangenheitsergebnissen“.
- Hinzu kommt, daß die Beteiligung einer Kommune an der Schlüsselmasse ja nicht nur von den vorgefundenen Bedarfsstrukturen abhängt, sondern auch von ihrer jeweiligen Finanzkraft, die im Ausgleichsverfahren gegengerechnet wird. Allein damit wird die „Reproduktion von Vergangenheitsergebnissen“ schon ausgeschlossen.

Natürlich bleibt es trotzdem richtig, daß die ausgewerteten Ausgaben oder die Zuschußbedarfe, wie sie den kommunalen Rechnungsergebnissen entnommen werden können, nicht etwa den „unabweisbaren Finanzbedarf“ der Kommunen abbilden, sondern daß sie letztlich nur zeigen, wie die verfügbaren allgemeinen Deckungsmittel von den Kommunen in der Vergangenheit verwendet worden sind.¹²⁹ Ob diese Mittel vom Gesetzgeber „aufgabengerecht“ oder „bedarfsgerecht“ verteilt worden sind, ob sie für eine zielgerechte kommunale Aufgabenerfüllung überhaupt ausgereicht haben, läßt sich damit ohnehin kaum ermessen.¹³⁰ „Normalfinanzbedarfe“ lassen sich insofern aus der Betrachtung der tatsächlich gedeckten Zuschußbedarfe nicht ermitteln. Letztlich sind solche Normalfinanzbedarfe aber selbst mit dem besten und genauesten Indikatorensystem nicht meßbar; wenn dazu eine Aussage getroffen werden soll, müßten auf der Grundlage gesetzlicher Bestimmungen, entwicklungspolitischer Zielvorstellungen und regionaler oder örtlicher Handlungsbedingungen Normalkosten festgelegt, standardisiert werden. Ob dies überhaupt möglich wäre, ist zu bezweifeln. Vielleicht gelänge es in wenigen gesetzlich streng regulierten Fällen - etwa im Kindergartenbereich - in Zusammenarbeit mit Baufachleuten, Sozialexperten und Verwaltungswissenschaftlern, zu einer solchen Standardisierung zu kommen und die Kosten je Kind zu normieren. In vielen anderen Bereichen - man denke etwa an die Jugendhilfe - erscheint dies jedoch völlig ausgeschlossen.

Insofern erscheint es nicht nachvollziehbar, wenn ein Ansatz zur Bedarfsbestimmung ohne Rückgriff auf das tatsächliche Ausgabeverhalten der Kommunen in der Vergangenheit auszukommen glaubt. Selbst Versuche zum Aufbau von Finanzausgleichssystemen, die für jede Einzelaufgabe unmittelbar an sozialen, ökonomischen oder geographischen Merkmalen der Kommunen ansetzen wollen, müssen auf das tatsächliche Haushaltsgebaren der Kommunen in der Vergangenheit zurückgreifen, um die als finanzausgleichsrelevant eingestuften Merkmale zu gewichten. So reicht es etwa nicht aus, Schülerzahlen zum Bedarfsindikator zu erklären, zusätzlich muß man die Normalkosten je Schüler kennen. Weil diese Kosten tatsächlich aber nicht bekannt sind, muß ersatzweise mit zuvor angefallenen Zuschußbedarfen bewertet werden (ob nun Durchschnittswerte, Mindestwerte oder ähnliche Größen verwendet werden, tut nichts zur Sache). Ob einzelne Fälle in verschiedenen Kommunen gleiche oder unterschiedlich Kosten verursachen, ist dabei schon nicht mehr auszumachen. Daß bei diesem Verfahren überdies Verzerrungen zwischen verschiedenen Aufgabenfeldern in die Rechnungen eingehen, ist einleuchtend: Die Einzelaufgaben genießen in den Kommunen nicht die gleiche Wertschätzung, sie werden vermutlich auch nicht gleichgewichtig erfüllt. So werden etwa Aufgaben, die aufgrund politischer Dispositionen vor Sparbemühungen geschützt werden, in ihren „Normalkosten“ überbewertet, andere hingegen unterschätzt. Dies kann zu erheblichen sachlichen und damit auch zu regionalen Fehleinschätzungen führen. Der Aufbau eines „rein“ indikatorengestützten Finanzausgleichs ist deshalb keineswegs objektiver als andere Ansätze; ohne den Rückgriff auf vergangenheitsbezogene Haushaltsdaten kommt ohnehin kein Konzept aus.

¹²⁹ Dazu wurde im Punkt 1 bereits ausführlich Stellung genommen.

¹³⁰ Vgl. dazu die Erläuterungen in Punkt 3.

Weitere Zweifel werden an den statistischen Methoden geäußert, die benutzt werden, um die Vielzahl der bereitstehenden Haushaltsdaten auszuwerten und zu einem System der Erklärung zusammenzufügen. Dazu hat sich inzwischen auch in der Finanzwissenschaft das Arbeiten mit regressionsanalytischen Verfahren eingebürgert. Ziel der vielfach verwendeten multiplen Regressionsanalysen, mit denen der Einfluß verschiedener exogener Variablen auf die Höhe und Verteilung der Zuschußbedarfe in den Haushalten auf Gemeinde- und Kreisebene ermittelt wird, ist es im ersten Schritt nur, ausgabe- oder einnahmeverursachende Faktoren zu identifizieren.¹³¹ Auf dieser Grundlage kann dann entschieden werden, ob und in welcher Weise diese Einflußfaktoren bei der Mittelverteilung berücksichtigt werden können, sollen oder müssen. Anhaltspunkte für die diesbezüglichen Entscheidungen liefern zum einen die Gesetze, in denen den Kommunen Vorgaben für die Aufgabenerfüllung gemacht werden, darüber hinaus können mit der horizontalen Mittelverteilung aber auch Steuerungszwecke (etwa zugunsten zentraler Orte) verbunden werden. „Bedarfsbestimmung“ ist insofern auch auf regressionsanalytischer Basis nicht einfach nur ein Rechenvorgang zur Ermittlung einer scheinbar objektivierten Größe, sondern sie bleibt - auf der Grundlage empirischer Erkenntnisse - immer ein politischer Willensbildungsprozeß, der sich auch durch das anerkannteste statistische Verfahren nicht „wegrechnen“ läßt. Der zunächst nur auf Erklärung des in der Vergangenheit vorgefundenen Haushaltsgebarens ausgerichtete Zweck der Regressionsanalyse wird von manchen Autoren jedoch offenbar nicht mehr gesehen.¹³²

Die mitunter vorgebrachte Kritik, daß mittels statistischer Verfahren Merkmale oder Verhaltensweisen in Zusammenhang gebracht werden, die tatsächlich unabhängig voneinander sind, ist im Prinzip sicher ebenfalls richtig. Mit der entsprechenden Erfahrung in der Interpretation kommunaler Finanzdaten und ihrer Ursachen sollte sich eine solche Gefahr jedoch weitgehend bannen lassen. Diese Erfahrung schärft im übrigen den Sinn dafür, daß die Regressionsanalyse nur als Hinweis verstanden werden kann und eingehender argumentativer Absicherung bedarf.

Gerade die Ergebnisse der Regressionsrechnungen machen ja auch deutlich, wie vorsichtig man mit der Interpretation sein muß. Die Vorstellung, daß man daraus ohne weiteres neue, allein wissenschaftlich abgeleitete Verteilungsregeln errechnen könne, muß - wie bereits angemerkt - grundsätzlich abgelehnt werden. Trotzdem können die aus den Regressionsrechnungen gewonnenen Erkenntnisse Entscheidungshilfen liefern, zumal die Analyse damit nicht mehr allein auf „Alltagserfahrungen“ gründet, sondern vermutete Zusammenhänge statistisch gestützt werden und gegebenenfalls sogar bislang noch nicht beachtete Beziehungen ins Blickfeld rücken.

Zu konstatieren ist allerdings, daß der auf einer Regressionsanalyse basierende Ansatz ein anderes Ausgleichsverfahren impliziert als ein allein auf Einzelindikatoren aufgebauter Finanzausgleich. Damit ist ein weiterer Kritikpunkt angesprochen.

Das auf Einzelindikatoren aufbauende - theoretisch recht attraktive - Verfahren zielt letztlich auf einen sehr differenzierten, aus vielen Einzelkomponenten oder -massen zusammengesetzten Finanzausgleich. Mit der Betrachtung der Zuschußbedarfe in ihrer Gesamtheit und der sie erklärenden Faktoren können zwar ebenfalls differenzierte Finanzausgleichssysteme entwickelt werden, in ihrer Grundtendenz ist die regressionsanalytische Erklärung (die gegenläufige, sich überlagernde Faktoren nicht mehr identifiziert) aber eher auf die Konzeption einfacher, verallgemeinernder Systeme ausgerichtet, in denen nur

¹³¹ Zum Verfahren der multiplen Regression, das hier nicht im Detail erläutert werden soll, vgl. im einzelnen Parsche, Rüdiger und Steinherr, Matthias: Der kommunale Finanzausgleich in Nordrhein-Westfalen, a. a. O., Anhang D-1.

¹³² So merkt Junkernheinrich an: „Der normative Charakter der Bedarfsbestimmung wird de facto völlig ausgeklammert. Eine Regressionsanalyse ist zwar zur statistischen Analyse von „Zusammenhängen“ geeignet, sie vermag die Wertungsfrage jedoch nicht zu lösen. Somit dominiert die unkritische Übernahme der Ist-Einnahmen und der Ist-Ausgaben. Der Rückgriff auf die Regressionsanalyse kommt damit implizit einer positiven Wertung der Zuschußbedarfe gleich.“ Junkernheinrich, Martin: Ausgabenbedarf und Steuerkraft, a. a. O., S. 46.

herausragende Sonderbedarfe herausgefiltert und gegebenenfalls in der horizontalen Verteilung berücksichtigt werden.

Ein auf der Untersuchung von Einzelaufgaben und -indikatoren basierendes System könnte eventuell größere Einzelfallgerechtigkeit gewährleisten, wenn es denn praktikabel wäre. Es birgt aber gleichzeitig große Risiken:

- Zum ersten öffnet es Tür und Tor für die Anmeldung von Sonderbedarfen aller Art; ihre Berücksichtigung im Finanzausgleich würde das System nicht nur undurchschaubar sondern auch äußerst strategie- und streitanfällig machen und damit letztlich überfordern.¹³³
- Zum zweiten - und dieser Einwand ist gewichtiger - erscheint es praktisch unmöglich, tatsächlich Indikatoren für alle Einzelaufgaben zu finden, die die verschiedensten Ausgabenbedarfe „richtig“ abbilden können. Die Reduktion der „originären“ Bedarfsbestimmung auf jene Bereiche, in denen solche Indikatoren von der Statistik bereitgehalten werden - etwa im Schul- oder Verkehrsbereich - wirkt auf jeden Fall selektiv und damit willkürlich zugunsten bestimmter Regionen und Gebietskörperschaften.¹³⁴

Aufgrund der beschriebenen empirischen Unzulänglichkeiten der „originären“ Bedarfsbestimmung bedient sich die nachfolgende Untersuchung einer regressionsanalytischen Erklärung, und das nicht zuletzt auch deswegen, weil damit ein vergleichsweise einfaches Finanzausgleichssystem aufgebaut werden kann. Es werden multiple Regressionen über die Gesamtzuschußbedarfe der Kommunen in den Fachaufgaben (Einzelpläne 0-8) angesetzt, die herausragende Bestimmungsgründe des kommunalen Ausgabeverhaltens isolieren können. Auf dieser Basis sollen Ansätze zu einer notwendigen Bedarfsdifferenzierung entwickelt werden. Ziel ist es, die Finanzmasse nach Möglichkeit vorwiegend nach der Einwohnerzahl zu verteilen und Sonderbedarfe nur dann zusätzlich zu berücksichtigen, wenn sie eindeutig nicht mit der Einwohnerzahl korrelieren, sondern auf andere Bestimmungsgründe zurückzuführen sind.

Auf Sonderlasten, die damit außer Acht bleiben, - bedingt durch sehr spezielle Probleme oder Ausgangslagen - kann und soll der Finanzausgleich nicht eingehen. Wenn in Einzelfällen tatsächlich gravierende Sonderlasten auftreten, kann darauf besser außerhalb des Schlüsselzuweisungssystems reagiert werden.

Mit dem gewählten Verfahren werden die Verteilungsergebnisse des Systems - darauf ist nochmals hinzuweisen - nicht präjudiziert. Ein „einzig richtiges Verteilungsergebnis“ gibt es überdies nicht; allerdings gibt es „nicht diskriminierende“ Wege der Analyse. Sie sollen im folgenden eingeschlagen werden. Für die Aufteilung der Masse zwischen Gemeinde- und Kreisebene empfiehlt sich deshalb die Untersuchung der Zuschußbedarfe auf den Ebenen; Vorschläge zur horizontalen Verteilung auf den beiden Ebenen werden nach Maßgabe der Ergebnisse der regressionsanalytischen Analyse unterschiedlicher Zuschußbedarfe in Kommunen verschiedener Größe und Struktur erarbeitet.

5.3.1.2. Zur Auswahl der verwendeten Haushaltsdaten

Gegenstand der weiteren Analysen zur Bestimmung der kommunalen Bedarfe sind die Zuschußbedarfe - Gesamtausgaben abzüglich spezieller Einnahmen einschließlich des Altenplafonds - in jenen Aufgabenbereichen, deren Kosten durch allgemeine Deckungsmittel finanziert werden sollen: Das sind ganz überwiegend die Zuschußbedarfe in den eigentlichen Fachaufgaben, die in den Einzelplänen 0-8 der kommunalen Haushalte abgebildet werden.¹³⁵ Aus der Untersuchung auszuklammern sind allerdings die Zuschußbe-

¹³³ Darauf wurde bereits in Punkt 1 eingegangen.

¹³⁴ So auch Parsche, Rüdiger und Steinherr, Matthias: Der kommunale Finanzausgleich des Landes Nordrhein-Westfalen, a. a. O., S. 19.

¹³⁵ Eine Übersicht über die kommunale Haushaltsgliederung findet sich im Anhang 1.

darfe für die Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises, die - nach den oben erläuterten Vorgaben - nicht oder nur in Höhe einer Interessenquote aus Schlüsselzuweisungen gedeckt werden sollen. Aufgrund dieser Maßgabe werden die Zuschußbedarfe für die sechs wichtigsten Aufgabenpositionen (Unterabschnitte) des übertragenen Wirkungskreises aus der Summe der weiter zu betrachtenden Zuschußbedarfe ausgeschlossen:

- 05 Besondere Dienststellen der allgemeinen Verwaltung (Standesamt),
- 11 Öffentliche Ordnung,
- 14 Katastrophenschutz
- 42 Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz,
- 48 Weitere soziale Bereiche und
- 50 Gesundheitsverwaltung.

Die genannten Aufgaben beanspruchen in der Gesamtheit aller niedersächsischen Kommunen etwa 75 % der Zuschußbedarfe für den übertragenen Wirkungskreis.

Für die Mehrzahl der Analysen wurden die Zuschußbedarfe der Verwaltungshaushalte aus den Rechnungsergebnissen der kommunalen Haushalte für das Jahr 1996 ermittelt und weiter ausgewertet; sie bieten zur Zeit die aktuellste Datenbasis. Für einige Überlegungen war eine breitere Datenbasis notwendig - etwa für die vertikale Mittelaufteilung und für die Prüfung der Bedarfssituation in ausgewählten Aufgabenbereichen, in denen die Investitionstätigkeit eine besonders große Rolle spielt. In diesen Fällen wurden Durchschnittswerte der Verwaltungs- und Vermögenshaushalte für die Jahre 1994 - 1996 betrachtet. Von dem Versuch, Investitionsbedarfe gesondert ermitteln zu wollen, ist jedoch Abstand genommen worden, spiegeln sich hier - wie schon in Punkt 3 erläutert - doch die Finanzierungsmöglichkeiten der Kommunen sehr deutlich wider. Überdies wurde das Fehlen besonderer Investitionszuweisungen in Punkt 2 auch nicht als Mangel des geltenden NFAG herausgestellt.

5.3.2. Die vertikale Aufteilung der Ausgleichsmasse nach dem Maßstab der Zuschußbedarfe auf den kommunalen Ebenen

Zur Aufteilung der Ausgleichsmasse für Gemeinde- und Kreisaufgaben sind zunächst zwei Probleme zu lösen:

- Letztlich geht es darum, die Ausgleichsbedarfe der beiden Ebenen (auch in den kreisfreien Städten) abzuschätzen und miteinander zu vergleichen;
- dazu sind die Aktivitäten der kreisfreien Städte aufzuspalten und die entsprechenden Ausgleichsbedarfe jeweils einer der Ebenen zuzurechnen.

Ausgangspunkt der dazu angestellten Überlegungen sind die Zuschußbedarfe der Aufgabenbereiche 0 - 8 in den Verwaltungs- und Vermögenshaushalten, so wie sie im Durchschnitt der Jahre 1994 bis 1996 im kreisangehörigen Raum von den Gemeinden einerseits und den Landkreisen andererseits gedeckt worden sind. Es wird unterstellt, daß dieses Verhältnis aufgrund der Bedarfsstrukturen zustande gekommen und die Finanzierung durch die Kreisumlage, mit der die Landkreise an den gemeindlichen Steuereinnahmen und ihren Schlüsselzuweisungen partizipieren, austariert worden ist. Mit anderen Worten: Es wird davon ausgegangen, daß sich die Landkreise in ihrer Gesamtheit bisher nicht unangemessen der Kreisumlage bedient und sich nicht auf Kosten ihrer Gemeinden „überfinanziert“ haben.

Unter dieser Bedingung und unter der Voraussetzung, daß nicht direkt steuernd über den Finanzausgleich in die Kreisumlage eingegriffen werden soll,¹³⁶ könnten die Schlüsselzu-

¹³⁶ Wenn man bewirken will, daß die aktuell als zu hoch empfundene Kreisumlage abgesenkt wird, müßte man von vornherein einen größeren Teil der Schlüsselmasse für die Kreisaufgaben reservieren.

weisungen nach dem Verhältnis der ermittelten Zuschußbedarfe zwischen den Ebenen aufgeteilt werden. Allerdings ist dabei zu berücksichtigen, daß die Relationen zwischen Gemeinde- und Kreisaufgaben in den kreisfreien Städten anders aussehen können als im kreisangehörigen Raum. Deshalb sind die städtischen Haushalte aufzuspalten und die Verhältnisse der verschiedenen Zuschußbedarfe zwischen Gemeinde- und Kreisebene entsprechend zu korrigieren.

Die Aufteilung der städtischen Haushalte ist wiederum (hilfsweise) nach Maßgabe der Zuschußbedarfe - in Anlehnung an die Relationen im kreisangehörigen Raum - vorgenommen worden: Für jeden Abschnitt (bzw. Unterabschnitt) der kommunalen Haushaltssystematik ist ermittelt worden, welche Zuschußbedarfe (wiederum in den Verwaltungs- und Vermögenshaushalten im Durchschnitt der Jahre 1994 bis 1996) von den Landkreisen, welche von den kreisangehörigen Gemeinden gedeckt worden sind. Korrekturen sind dabei im Abschnitt 62 vorgenommen worden, der im Jahr 1996 durch größere Veräußerungsaktivitäten Verzerrungen aufweist. Im Abschnitt 41 wurden die Zahlungen aus dem Altenplafond abgesetzt, die nach § 6b Nds. AG BSHG¹³⁷ vom 20.3.1997 für die Erfüllung der hier genannten Aufgaben gewährt werden. Nach den daraus errechneten Anteilswerten in den Einzelaufgaben sind die Haushalte der kreisfreien Städte aufgegliedert und den Zuschußbedarfen der Gemeinde- und Kreisebene zugeschlagen worden. Das Ergebnis zeigt Tabelle 5.1; nach der Anpassung errechnet sich danach ein Verhältnis der Zuschußbedarfe - und damit eine (vorläufige) Aufteilung der Schlüsselmasse zwischen Gemeinde- und Kreisebene von 52,2 % zu 47,8 %. Die Aufteilung im kreisangehörigen Raum ist nach geltendem NFAG für die Gemeindeebene etwas ungünstiger ausgefallen.

Diese - auf Vergangenheitswerten aufbauende - Massenaufteilung berücksichtigt allerdings noch nicht, daß die Schlüsselmasse künftig anders ausgestaltet werden soll als zuvor: In Punkt 4 wurde vorgeschlagen, die Leistungen für Steuerausfälle aufgrund der Neuordnung des Familienleistungsausgleichs - die bisher der Gemeindeebene zukamen - in den horizontalen Ausgleich nach Finanzbedarf und Finanzkraft einzubeziehen und die Zuweisungen aus dem Grunderwerbsteueraufkommen - die der Kreisebene zugeflossen sind - in die Ausgleichsmasse einzuspeisen. Diese Zuweisungen sollen den ehemals begünstigten Ebenen in der Summe jedoch erhalten bleiben, das heißt, die Leistungen für die Umstellung des Familienausgleichs sollen der Teilmasse für die Gemeindeaufgaben, die Zuweisungen aus dem Grunderwerbsteueraufkommen der Teilmasse für die Kreisaufgaben hinzugerechnet werden. Daraus ergibt sich ein neues Aufteilungsverhältnis für die Schlüsselmasse von 52,9 % für Gemeindeaufgaben und 47,1 % für die Kreisaufgaben. Wie die Schlüsselmasse im einzelnen errechnet und verteilt werden kann, erläutert Tabelle 5.2:

Ausgehend von einer potentiellen, mittels der Steuerverbundabrechnung 1997 korrigierten Ausgleichsmasse von rund 4,8 Mrd. DM sind zunächst Abzüge von 100 Mio. DM für Bedarfszuweisungen, etwa 800 Mio. DM für die Abgeltung der Kosten des übertragenen Wirkungskreises und die Zuweisungen nach § 15 NFAG in Höhe von 354 Mio. DM angesetzt worden. Aus rechentechnischen Gründen wird die verbleibende Summe überdies explizit um die Einheitsumlage gekürzt.¹³⁸

Von den verbleibenden 3,064 Mrd. DM entfallen nach den obigen Berechnungen 52,2 % auf die Gemeindeebene, 47,8 % auf die Kreisebene. Nach der Aufstockung der Gemeindegemeinde um die Leistungen für die Steuerausfälle im Zuge der Neuordnung des Familienleistungsausgleichs und der Kreismasse um die 1997 vereinnahmten Zuweisungen aus

¹³⁷ Nds. Gesetz- und Verordnungsblatt vom 26.3.1997, S. 86 ff.

¹³⁸ Wenn der oben dargelegte Gleichmäßigkeitsgrundsatz zur Umsetzung kommt, bedarf es einer solchen expliziten Kürzung nicht mehr.

**Tab. 5.1: Aufteilung der Zuschußbedarfe auf Kreis- und Gemeindeaufgaben
Verwaltungs- und Vermögenshaushalt, Durchschnitte 1994-1996**

	Gemeindeaufgaben			Kreisaufgaben		
	in TDM	in DM/Einw.	in vH	in TDM	in DM/Einw.	in vH
00 Gemeindeorgane	218.491	28,08	77,3	64.177	8,25	22,7
01 Rechnungsprüfung	25.324	3,25	39,7	38.409	4,94	60,3
02 Hauptverwaltung	694.250	89,23	69,5	304.098	39,09	30,5
03 Finanzverwaltung	302.457	38,87	81,8	67.432	8,67	18,2
06 Einrichtungen für die gesamte Verwaltung	83.722	10,76	56,3	64.912	8,34	43,7
08 Einrichtungen für Verwaltungsgang.	9.781	1,26	46,1	11.458	1,47	53,9
12 Umweltschutz	19.307	2,48	20,6	74.551	9,58	79,4
13 Feuerschutz	259.651	33,37	76,8	78.218	10,05	23,2
16 Rettungsdienst	2.637	0,34	24,4	8.180	1,05	75,6
20 Schulverwaltung	88.370	11,36	37,2	149.469	19,21	62,8
21 Allgemeinbildendes Schulwesen	916.128	117,75	56,6	702.705	90,32	43,4
25 Berufsbildendes Schulwesen	2.968	0,38	1,4	214.299	27,54	98,6
29 Schülerbeförderung, sonstiges Schulw.	45.173	5,81	10,2	396.184	50,92	89,8
30 Verwaltung kultureller Angelegenheiten	16.245	2,09	66,1	8.319	1,07	33,9
31 Wissenschaft und Forschung	16.297	2,09	78,5	4.473	0,57	21,5
32 Museen, Sammlungen, Ausstellungen	46.629	5,99	65,7	24.302	3,12	34,3
33 Theater, Konzerte, Musikpflege	111.307	14,31	60,9	71.532	9,19	39,1
34 sonstige Kunstpflege	11.978	1,54	95,4	578	0,07	4,6
35 Volksbildung	118.752	15,26	69,5	52.225	6,71	30,5
36 Heimatpflege	48.785	6,27	52,7	43.710	5,62	47,3
37 Kirchen	2.257	0,29	99,7	7	0,00	0,3
40 Verwaltung der sozialen Angelegenheiten	320.727	47,69	50,4	315.443	322,68	49,6
41 Sozialhilfe nach dem BSHG ¹⁾	330	0,04	0,0	2.246.754	288,77	100,0
43 Soziale Einrichtungen	45.634	5,87	54,7	37.749	4,85	45,3
44 Kriegsofopferfürsorge, ähnl. Maßnahmen	105	0,01	2,3	4.472	0,57	97,7
45 Jugendhilfe nach dem JWG / KJHG	109.895	14,12	17,8	508.146	65,31	82,2
46 Einrichtungen der Jugendhilfe	1.027.775	132,10	88,8	129.612	16,66	11,2
47 Förd. Träger Wohlfahrtspflege/Jugendh.	21.157	2,72	54,2	17.895	2,30	45,8
49 Sonstige soziale Angelegenheiten	12.750	1,64	42,3	17.376	2,23	57,7
51 Krankenhäuser	28.068	3,61	10,9	230.524	29,63	89,1
54 Sonstige Einr. u Maßn. der Gesundheitpf.	5.416	0,70	17,3	25.977	3,34	82,7
55 Förderung des Sports	68.459	8,80	71,8	26.855	3,45	28,2
56 Eigene Sportstätten	141.150	18,14	95,9	6.027	0,77	4,1
57 Badeanstalten	182.273	23,43	97,3	4.973	0,64	2,7
58 Park- und Gartenanlagen	260.444	33,47	98,8	3.252	0,42	1,2
59 Sonstige Erholungseinrichtungen	15.920	2,05	89,2	1.931	0,25	10,8
60 Bauverwaltung	314.326	40,40	72,8	117.185	15,06	27,2
61 Ortsplanung, Vermessung, Bauordnung	266.353	34,23	111,5	-27.473	-3,53	-11,5
62 Wohnungsbauförd. u. Wohnungsfürsorge ²⁾	12.245	1,57	37,9	20.036	2,58	62,1
63 Gemeindestraßen	717.635	92,24	98,8	8.807	1,13	1,2
65 Kreisstraßen	8.702	1,12	3,7	225.827	29,03	96,3
66 Bundes- und Landesstraßen	26.083	8,23	92,3	2.162	0,39	7,7
67 Straßenbeleuchtung und -reinigung	195.430	33,02	100,0	0	0,08	0,0
68 Parkeinrichtungen	-45.293	-5,82	100,0	0	0,00	0,0
69 Wasserläufe, Wasserbau	57.854	7,44	98,7	755	0,10	1,3
70 Abwasserbeseitigung	503.333	64,69	94,8	27.721	3,56	5,2
72 Abfallbeseitigung	15.719	2,02	17,6	73.474	9,44	82,4
73 Märkte	3.644	0,47	100,0	0	0,00	0,0
74 Schlacht- und Viehöfe	1.948	0,25	102,2	-41	-0,01	-2,2
75 Bestattungswesen	51.615	6,63	99,9	52	0,01	0,1
76 Sonstige öffentliche Einrichtungen	48.132	6,19	98,5	754	0,10	1,5
77 Hilfsbetriebe der Verwaltung	178.151	22,90	95,5	8.357	1,07	4,5
78 Förderung der Land- und Forstwirtschaft	28.075	3,61	84,4	5.185	0,67	15,6
79 Fremdenverkehr, u.ä.	92.192	11,85	53,6	79.914	10,27	46,4
81 Versorgungsunternehmen	-604.279	-77,67	88,2	-81.082	-10,42	11,8
82 Verkehrsunternehmen	15.895	2,04	51,8	14.779	1,90	48,2
83 Komb. Versorgungs- u. Verkehrsunter.	-74.833	-9,62	100,0	0	0,00	0,0
84 Unternehmen der Wirtschaftsförderung	54.801	7,04	96,9	1.778	0,23	3,1
85 Land- und forstwirtschaftliche Untern.	14.901	1,92	101,3	-198	-0,03	-1,3
86 Kur- und Badebetriebe	39.739	5,11	94,0	2.543	0,33	6,0
87 Sonstige wirtschaftliche Unternehmen	-308	-0,04	-1,8	17.567	2,26	101,8
88 Allgemeines Grundvermögen	-207.475	-26,67	80,3	-50.810	-6,53	19,7
89 Allgemeines Sondervermögen	-613	-0,08	91,4	-57	-0,01	8,6
Insgesamt	6.994.588	899,00	52,2	6.403.459	823,02	47,8

¹⁾ abzüglich Altenplafond

²⁾ Berechnung der Anteile auf der Basis des Dreijahresdurchschnitts

Quelle: NLS; eigene Berechnungen

Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung

Tab. 5.2: Berechnung der Massenaufteilung für die Gemeindeebene und die Kreisebene auf der Basis von 1998

Berechnungsgrundlage:	
Das Verhältnis der Zuschußbedarfe in den Einzelplänen 0-8, Verwaltungs- und Vermögenshaushalt im Durchschnitt der Jahre 1994-1996 gibt das Verhältnis an, nach dem die Masse auf die beiden Ebenen aufgeteilt wird.	
Hieraus ergibt sich:	
Zuschußbedarf Gemeindeebene : Zuschußbedarf Kreisebene = 52,2 vH : 47,8 vH	
Verteilmasse Gemeindeebene 1998	
4.815.137.751,89	Ausgleichsmasse nach Steuerverbundabrechnung und Kürzung
- 100.000.000,00	Bedarfszuweisungen
- 794.945.000,00	Ansatz für Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises
- 502.033.712,20	Einheitsumlage (1,8 vH der Steuerverbundeinnahmen)
- 353.912.624,76	Zuweisungen nach §15 NFAG (7,35 vH)
<u>3.064.246.414,93</u>	Zwischensumme
52,2 vH	als Anteil der Gemeindeebene
1.599.536.628,59	
+ 353.912.624,76	Zuweisungen nach §15 NFAG
<u>1.953.449.253,36</u>	Für den Gemeindeausgleich zu Verfügung stehende Masse
	entspricht einem Anteil von: 52,9 vH
Verteilmasse Kreisebene 1998	
4.815.137.751,89	Ausgleichsmasse nach Steuerverbundabrechnung und Kürzung
- 100.000.000,00	Bedarfszuweisungen
- 794.945.000,00	Ansatz für Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises
- 502.033.712,20	Einheitsumlage (1,8 vH der Steuerverbundeinnahmen)
- 353.912.624,76	Zuweisungen nach §15 NFAG (7,35 vH)
<u>3.064.246.414,93</u>	Zwischensumme
47,8 vH	als Anteil der Kreisebene
1.464.709.786,33	
+ 277.736.984,00	Kreisanteil an der Grunderwerbsteuer 1997
<u>1.742.446.770,33</u>	Für den Kreisausgleich zu Verfügung stehende Masse
	entspricht einem Anteil von: 47,1 vH

dem Grunderwerbsteueraufkommen verschiebt sich das Anteilsverhältnis nochmals zugunsten der Gemeindeebene auf 52,9 % gegenüber 47,1 % für die Kreisebene. Abschließend sei hier allerdings nochmals darauf hingewiesen, daß das so errechnete Aufteilungsverhältnis zwischen Gemeindeebene und Kreisebene nicht als unverrückbar interpretiert werden darf. Zum ersten ist in den Rechnungen von einer unverändert hohen Kreisumlage ausgegangen worden; eine erwünschte Senkung der Umlage würde eine bessere Ausstattung der Kreisebene erfordern, auch wenn damit keine Umlagesenkung erzwungen werden kann. Zum anderen kann es im Zeitablauf natürlich zu einer Verschiebung der Ausgabenbedarfe oder der originären (speziellen) gemeindlichen Einnahmemöglichkeiten und damit zu anderen Relationen in den Zuschußbedarfen kommen. Auf solche Veränderungen kann wiederum durch Variationen der Kreisumlage, aber auch durch eine Neuaufteilung der Schlüsselmasse reagiert werden. Die Modellrechnung in der hier vorgelegten Arbeit basieren jedoch auf den oben vorgestellten Annahmen.

5.3.3. Einwohner als Verursacher und Bezugsgröße kommunaler Leistungen?

5.3.3.1. Einige grundsätzliche Überlegungen

Die finanzwissenschaftliche Literatur geht in Fragen der Bedarfsbemessung zunächst mehrheitlich davon aus, daß Bedarfsverursacher oder Leistungsnutzer letztlich die Einwohner der Kommune sind; sie sind insofern immer auch Bezugsgröße der Finanzausstattung, der Aufgabenerfüllung und der Ausgabentätigkeit. Überdies wird inzwischen generell postuliert, daß die Ansprüche der Bürger an kommunale Leistungen prinzipiell gleich (wenn auch nicht identisch) sind; die Popitzsche Argumentation über den „kanalisierten Einwohner“¹³⁹, nach der zwischen Stadt und Land unterschiedliche Lebensvorstellungen und Anspruchshaltungen bestehen, die durch das kommunale Leistungsangebot befriedigt werden müssen, wird durchweg abgelehnt. Eine von vornherein differenzierte Versorgung mit öffentlichen Gütern ist mit den herrschenden politischen Wertvorstellungen nicht mehr vereinbar. Die Grundthese lautet deshalb zunächst: Einwohner ist gleich Einwohner.¹⁴⁰

Dabei wird allerdings anerkannt, daß in Hinblick auf die erforderliche Finanzausstattung differenziert werden muß, wenn:

- die Aufgabenerfüllung in verschieden strukturierten Räumen (z.B. aufgrund der Wirtschafts-, Sozial- und Raumstruktur) mit unterschiedlichen Kosten je Einwohner verbunden ist,
- externe Effekte wirksam werden, die nicht internalisiert werden können und deren Abgeltung über Zweckzuweisungen¹⁴¹ nicht sinnvoll ist (dies gilt insbesondere im Falle der Übernahme zentralörtlicher Funktionen durch einzelne Gemeinden) oder
- bestimmte Gebiete oder Leistungsangebote explizit gefördert werden sollen (etwa wenn Ausstattungs- oder Entwicklungsrückstände festgestellt werden).¹⁴²

In Fällen der genannten Art wird üblicherweise von „Sonderbedarfen“ gesprochen. Ihre Abgeltung erfolgt in vielen Finanzausgleichssystemen über eine „Einwohnererhöhung“ Bezugsgröße sind dabei aber immer noch die Einwohner; als Einwohner gelten dabei diejenigen Bürger, die ihren Hauptwohnsitz an einem bestimmten Ort angemeldet haben.

¹³⁹ Popitz, Johannes: Der künftige Finanzausgleich zwischen Reich, Ländern und Gemeinden, a. a. O., S. 280 ff.

¹⁴⁰ Vgl. dazu beispielhaft Junkernheinrich, Martin: Alternative Methoden zur Bestimmung des kommunalen Ausgabenbedarfs, in: Innenministerium des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.): Bedarfsermittlung im kommunalen Finanzausgleich, a. a. O., S. 63 - 83, hier S. 70.

¹⁴¹ Gerade wenn den Kommunen Anreize geboten werden sollen, bestimmte Leistungen auszudehnen, empfiehlt sich vielfach die Finanzierung über Zweckzuweisungen. Vgl. dazu exemplarisch Breton, Albert: Eine Theorie staatlicher Zuweisungen, in: Kirsch, Guy (Hrsg.): Föderalismus, Stuttgart, New York 1977, S. 77 - 89.

¹⁴² So auch Postlep, Rolf-Dieter: Grundfragen bei der Bestimmung des kommunalen Finanzbedarfs, im gleichen Band, S. 49 - 61, hier S. 54 f.

Das NFAG geht darüber jedoch hinaus und rechnet bei der Bedarfsbemessung vorab und pauschal weitere Einwohner zu den eigentlichen Gemeinde- (und damit auch zu den Kreiswohnern) hinzu, ohne daß geprüft wäre, ob und auf welcher kommunalen Ebene diese „Sondereinwohner“ tatsächlich Mehrbedarfe verursachen und wenn ja, ob die zusätzlichen Lasten nicht anders als über den allgemeinen Finanzausgleich gedeckt werden können und - aus allokativen Gründen - sollten. Bestimmte Einwohner werden gar von vornherein doppelt gezählt. Mit diesen Ausnahmeregelungen sind zum einen die Einwohnererhöhungen nach § 21 NFAG und zum anderen die Regelungen des „Göttingen-Gesetzes“ angesprochen. Letztere sind zwar nicht selbst Bestandteil des NFAG, wirken sich aber auf dessen Umsetzung aus. Diese „Einwohnererhöhungen“ und Mehrfachzahlungen sind schon lange umstritten. Im Zuge der Neuregelung des Finanzausgleichs muß deshalb hinterfragt werden, ob diese Regelungen weiter aufrecht erhalten werden können und sollen.

5.3.3.2. Die Berücksichtigung von „Sondereinwohnern“ im geltenden NFAG

§ 21 NFAG listet im Absatz 2 verschiedene Personengruppen auf, die - gewichtet mit unterschiedlichen Prozentanteilen oder Vervielfältigern - den Einwohnerzahlen der niedersächsischen Gemeinden und Landkreise hinzugerechnet werden. Dies sind:

- Studierende (15 %),
- drei Personen für jede Wohnung nicht kasernierten Personals (bzw. der Angehörigen) der Stationierungstreitkräfte,
- kaserniertes Personal der Stationierungstreitkräfte (15 %),
- Grundwehrdienstleistende (15 %) und
- Übernachtungen von Gästen in anerkannten Kur-, Erholungs- und Badeorten (15 % ihrer durch 365 geteilten Zahl).

Wie sich diese Einwohnererhöhung in den Landkreisgebieten auf die im Finanzausgleich verwendete Einwohnerzahl auswirkt, dokumentiert Tabelle 5.3.

Die größte Gruppe unter den „Sondereinwohnern“ stellen danach - obwohl nur mit 15 % gewichtet - die Studierenden. Sie konzentrieren sich natürlich auf die großen Hochschulstandorte, also insbesondere auf Göttingen und Hannover, aber auch Braunschweig, Oldenburg und Osnabrück sowie Lüneburg und Hildesheim haben - jeweils als Gemeinde und als Kreis - vom „Studentenzuschlag“ profitiert.

Das Hauptargument für die Einführung dieser Erhöhung wurde ursprünglich darin gesehen, daß ein Großteil der Studierenden den Hauptwohnsitz nicht am Studienort gemeldet habe und deswegen - obwohl kommunale Leistungen beanspruchend - bei der Verteilung der Schlüsselzuweisungen außer acht geblieben sei. Gegner der Zuschlagsregelung haben dagegen immer wieder betont, daß Hochschulen und Studierende entscheidende Wirtschaftsfaktoren für eine Stadt und eine Region bedeuten, die Steuerkraft stärken und somit die Finanzierung ihrer Leistungsansprüche quasi selbst sichern, ohne daß der Finanzausgleich dafür aufkommen müsse. Beide Argumentationslinien sind in ihrer Konsequenz für den Finanzausgleich angreifbar.

Tab. 5.3: Einwohnererhöhung nach §21 Abs. 2 NFAG in den niedersächsischen kreisfreien Städten und Landkreisen 1996

	Einwohner nach NFAG § 21 Abs. 1,2	davon als Einwohnererhöhung errechnet nach					Sondereinwohner	
		Studie- renden	Stationierung Wohnungen	Stationierung Personal	Grundwehr- dienstleist.	Übernach- tungen	insg.	in %
Braunschweig St.	254.828	2.504	0	0	67	0	2.571	1,0
Salzgitter St.	117.456	64	0	0	0	32	96	0,1
Wolfsburg St.	125.889	116	0	0	0	0	116	0,1
Gifhorn	162.768	0	0	0	109	12	121	0,1
Göttingen	275.047	4.205	0	0	0	72	4.277	1,6
Goslar	162.511	433	0	0	41	1.268	1.742	1,1
Helmstedt	101.641	0	0	0	0	8	8	0,0
Northeim	154.052	0	0	0	0	170	170	0,1
Osterode am Harz	89.087	0	0	0	84	493	577	0,6
Peine	127.193	0	0	0	0	0	0	0,0
Wolfenbüttel	122.272	353	0	0	0	5	358	0,3
RB Braunschweig	1.692.744	7.675	0	0	301	2.060	10.036	0,6
Hannover, St.	529.424	6.613	0	0	92	0	6.705	1,3
Diepholz	205.307	0	0	0	69	20	89	0,0
Hameln-Pyrmont	166.415	0	2.328	65	0	440	2.833	1,7
Hannover	587.530	0	0	0	134	76	210	0,0
Hildesheim	293.968	1.204	0	0	75	42	1.321	0,4
Holz Minden	83.696	124	0	0	146	69	339	0,4
Nienburg (Weser)	124.660	133	36	0	50	0	219	0,2
Schaumburg	164.245	78	1.014	0	31	287	1.410	0,9
RB Hannover	2.155.245	8.152	3.378	65	597	934	13.126	0,6
Celle	185.284	0	5.460	218	178	80	5.936	3,2
Cuxhaven	199.880	0	0	0	72	779	851	0,4
Harburg	217.331	0	0	0	0	22	22	0,0
Lüchow-Dannenberg	51.822	0	0	0	0	53	53	0,1
Lüneburg	158.069	1.311	0	0	144	45	1.500	0,9
Osterholz	105.839	0	0	0	140	16	156	0,1
Rotenburg (Wümme)	155.944	0	2.061	209	165	22	2.457	1,6
Soltau-Fallingb. St.	140.179	0	3.837	146	369	302	4.654	3,3
Stade	184.463	132	0	0	0	0	132	0,1
Uelzen	96.601	92	0	0	0	319	411	0,4
Verden	128.919	77	0	0	183	0	260	0,2
RB Lüneburg	1.624.331	1.612	11.358	573	1.251	1.638	16.432	1,0
Delmenhorst St.	78.300	0	0	0	161	0	161	0,2
Emden St.	51.930	423	0	0	15	0	438	0,8
Oldenburg(Oldb) St.	154.412	2.159	0	0	194	0	2.353	1,5
Osnabrück St.	174.636	2.718	3.948	243	0	0	6.909	4,0
Wilhelmshaven St.	90.638	437	0	0	165	0	602	0,7
Ammerland	90.282	0	0	0	5	241	246	0,3
Aurich	182.217	0	0	0	44	1.248	1.292	0,7
Cloppenburg	142.153	0	24	0	1	1	26	0,0
Emsland	294.873	13	90	0	116	219	438	0,1
Friesland	98.869	0	6	0	166	532	704	0,7
Grafschaft Bentheim	126.261	0	42	0	0	177	219	0,2
Leer	155.355	15	0	0	62	590	667	0,4
Oldenburg	113.907	0	186	0	111	24	321	0,3
Osnabrück	345.337	0	663	0	42	444	1.149	0,3
Vechta	119.782	318	0	0	0	0	318	0,3
Wesermarsch	94.196	24	0	0	30	150	204	0,2
Wittmund	56.373	0	0	0	42	854	896	1,6
RB Weser-Ems	2.369.521	6.107	4.959	243	1.154	4.480	16.943	0,7
insgesamt	7.841.841	23.546	19.695	881	3.303	9.112	56.537	0,7

Quelle: NLS; eigene Berechnungen

Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung

Zum zweiten haben die Hochschulstandorte in den letzten Jahren durchgängig versucht, die Studierenden über finanzielle Sanktionen - insbesondere die Zweitwohnungssteuer - zu einem anderen Meldeverhalten zu bewegen. Sie scheinen damit, zumindest was die Anmeldungen angeht, Erfolg gehabt zu haben. Ob diese Maßnahmen auch in Bezug auf die Abmeldungen Wirkung zeigen werden, wird sich allerdings erst in der nächsten Volkszählung erweisen.

Die vermehrte Steuerkraft der Hochschulstandorte - soweit es sie denn wirklich gibt - ist auf der anderen Seite schon immer in die Steuerkraftberechnung im Rahmen des Finanzausgleichs eingegangen; sie bedarf also ohnehin keiner besonderen Erwähnung.

Alles in allem scheint sich damit die Einwohnererhöhung über die Zahl der Studierenden zu erübrigen. Deshalb wird ihre ersatzlose Streichung vorgeschlagen.

Die zweitgrößte Gruppe unter den „Sondereinwohnern“ stellt das gewichtete kasernierte und nicht kasernierte Personal (und deren Angehörige) der Stationierungstreitkräfte. Es sind nur sehr wenige Landkreise und kreisfreie Städte, in denen sich diese Personengruppe konzentriert und die dementsprechend durch eine Abschaffung der entsprechenden Einwohnererhöhung verlieren würden. Dazu zählen vor allem die Landkreise Celle und Soltau-Fallingb., in denen die größten Übungsgelände der ausländischen Streitkräfte in Niedersachsen liegen. Hier werden 47 % aller in die niedersächsischen Finanzausgleichsrechnungen eingehenden Personen in Wohnungen des stationierten Militärpersonals gezählt. Innerhalb dieser Landkreise konzentrieren sich die Stationierungen nochmals auf wenige Städte und Gemeinden, insbesondere die Städte Bergen und Fallingb. Daneben beherbergen nur noch die Städte Osnabrück und Hameln sowie die Gemeinde Zeven im Landkreis Rotenburg (Wümme) größere Stationierungseinheiten.

Ob diese Stationierungsstandorte deshalb eines besonderen Bevölkerungsansatzes bedürfen, ist trotzdem zu bezweifeln: Die Stationierungstreitkräfte haben die kommunale Infrastruktur - Schulen, Kindergärten, kulturelle Einrichtungen - auch in der Vergangenheit nur in sehr begrenztem Maße genutzt; vielmehr haben sie solche Einrichtungen für ihr eigenes Personal überwiegend selbst bereitgestellt. Hinzu kommt, daß es gerade in den letzten Jahren zu einem verstärkten Abzug der Stationierungstreitkräfte gekommen ist, der sich in Zukunft noch weiter fortsetzen wird.¹⁴³ Wenn also in der Vergangenheit überhaupt eine verstärkte Inanspruchnahme der kommunalen Einrichtungen zu verzeichnen war, so wird sie doch künftig weiter zurückgehen.¹⁴⁴

Schon insofern ist fraglich, ob der Finanzausgleich dafür noch aufkommen sollte. Überdies sollte - aufgrund der extremen Konzentration der Stationierungstreitkräfte und der sehr wenigen Fälle kommunaler Betroffenheit - darüber nachgedacht werden, ob eventuell noch bestehende kommunale Zusatzlasten weiterhin als Angelegenheit des kommunalen Finanzausgleichs betrachtet werden sollten oder ob nicht gegebenenfalls andere Zuweisungsformen geeigneter sind, einen angemessenen Lastenausgleich zu sichern.

Die „Sondereinwohner“, die den regulär gemeldeten Einwohnern nach Maßgabe der Zahl der Grundwehrdienstleistenden hinzugerechnet werden, verteilen sich relativ gleichmäßig über die niedersächsischen Regionen; die damit bewirkten Einwohnererhöhungen sind im Gesamtkontext des Finanzausgleichs recht gering und damit zu vernachlässigen (vgl. nochmals Tabelle 5.3). Auf die entsprechende Einwohnererhöhung kann schon deshalb verzichtet werden.

¹⁴³ Für die damit verbundenen Umstrukturierungen ist eigens die EU-Gemeinschafts-initiative „Konver“ aufgelegt worden, die die entsprechenden Lasten für die Kommunen mildern soll und die zunächst auch noch bis 1999 läuft.

¹⁴⁴ Problematisiert wird dabei allerdings die Tatsache, daß die Gemeinden die dann nicht mehr genutzte Infrastruktur übernehmen und pflegen müssen. Vgl. dazu Bäcker, Margret und Ertel, Rainer: Rüstungsabhängigkeit und Truppenabbau in Niedersachsen - Bestandsaufnahme auf Landkreisebene und Perspektiven - Gutachten im Auftrag des Niedersächsischen Ministeriums für Wirtschaft, Technologie und Verkehr, Hannover 1991, S. 63.

Anders zu bewerten sind dagegen die Einwohnererhöhungen für Übernachtungen von Kur- und Feriengästen. Zwar ist davon auszugehen, daß diese Gäste bestimmte Bereiche der kommunalen Infrastruktur in besonderem Maße in Anspruch nehmen (speziell im Kultur- und Freizeitbereich) und damit zusätzliche Kosten verursachen. Einmal davon abgesehen, daß die statistische Datenbasis zur Dokumentation der Übernachtungen nicht vollständig ist, ist fraglich, ob die damit verbundenen Kosten im kommunalen Finanzausgleich abgegolten werden müssen, handelt es sich doch um externe Effekte, die internalisiert werden könnten und sollten. Wenn Übernachtungsgäste Mehrkosten verursachen, ist nicht einzusehen, warum diese Kosten über die kommunale Solidargemeinschaft und nicht individuell oder in der gruppenmäßigen Äquivalenz abgegolten werden können. Möglichkeiten der Gestaltung entsprechender Abgaben bestehen durchaus und sie werden in den Fremdenverkehrsarten zum Teil auch genutzt. Zu nennen sind etwa:

- die Zweitwohnungssteuer, die von Bewohnern einer Zweitwohnung zu entrichten ist, die nicht mit Hauptwohnsitz gemeldet sind;
- Kurbeiträge, die als Pauschalentgelt für die Nutzungsmöglichkeiten von Kureinrichtungen zu zahlen sind,
- Fremdenverkehrsbeiträge, die Unternehmen zu zahlen haben, deren Gewerbe sich überwiegend aus dem Fremdenverkehr finanziert.

Wenn diese Möglichkeiten ausgeschöpft würden, müßte der Finanzausgleich sicherlich nicht für die zusätzlichen Lasten einspringen.

Überdies sind es wiederum nur sehr wenige Gemeinden, die von der Einwohnererhöhung profitieren können: Dazu zählen insbesondere die Inselgemeinden sowie St. Andreasberg im Harz. Insgesamt sind es nicht mehr als zehn Gemeinden, die bedeutende Übernachtungszahlen aufzuweisen haben. Ob der allgemeine Finanzausgleich für diese zehn Gemeinden eine Sonderregelung bereithalten muß, ist mehr als fraglich.

Zusammengenommen ist damit festzuhalten, daß die Einwohnererhöhungen nach § 21 NFAG weitgehend entbehrlich oder zumindest ersetzbar erscheinen. Sie bilden vermeintliche Bedarfe ab, die faktisch nicht oder nur in geringem Umfang existieren, oder sie spiegeln Bedarfe wider, die aus anderen als allgemeinen Steuer- oder Zuweisungsmitteln abgedeckt werden könnten. Hinzu kommt, daß die über die Einwohnererhöhung umverteilten Mittel nicht in die richtigen Kanäle fließen: An allen zusätzlichen Zuweisungen aufgrund der Einwohnererhöhung partizipieren nicht nur die Gemeinden, sondern auch die jeweiligen Landkreise, obwohl an sie kaum weitere Anforderungen gestellt werden.

Deshalb wird vorgeschlagen, auf die Einwohnererhöhungen künftig zu verzichten. Tabelle 5.4. zeigt, wie sich die Abschaffung der Zuschläge 1998 ausgewirkt hätte: Hauptverlierer einer Abschaffung der Einwohnererhöhung wären natürlich die Universitätsstädte Göttingen, Braunschweig und Hannover sowie (eingeschränkt) Lüneburg und Oldenburg gewesen. Verluste hätten außerdem die Militärstandorte Hameln-Pyrmont, Celle, Rotenburg und Soltau-Fallingb. tragen müssen; die Stadt Osnabrück wäre als Hochschul- und Militärstandort doppelt getroffen worden. Die Verluste in den Tourismusregionen wären hingegen vergleichsweise gering ausgefallen, hier hätten im Kreisvergleich nur die Landkreise Goslar und Wittmund Mittel abgeben müssen.

Die Verluste halten sich im Kreisvergleich überdies in Grenzen. Wenn sich in einzelnen Gemeinden trotzdem größere Finanzierungslücken zeigen, so ist ihnen besser mit Bedarfs- oder Zweckzuweisungen beizukommen als mit den Einwohnerhinzurechnungen des NFAG.

Tab. 5.4: Verteilungswirkung der Abschaffung der Einwohnererhöhung nach §21 Abs. 2 NFAG; 1998

Zuweisungen insgesamt	Zwei-Ebenen-Modell mit Sondereinwohnern		Zwei-Ebenen-Modell (ohne Sondereinw.)		Gewinne / Verluste			
	TDM	DM/Einw.	TDM	DM/Einw.	Schlüsselzuw.		übertr. Wirkungskr.	
1998					TDM	DM/Einw.	TDM	DM/Einw.
Braunschweig St.	153.684	613,70	152.939	610,72	-745	-2,97	100	0,40
Salzgitter St.	80.504	692,15	81.493	700,66	989	8,50	146	1,26
Wolfsburg St.	6.802	54,88	7.076	57,10	275	2,22	153	1,24
Gifhorn	108.354	657,60	109.555	664,89	1.201	7,29	78	0,48
Göttingen	178.728	667,63	175.506	655,59	-3.222	-12,03	-153	-0,57
Goslar	102.663	643,99	102.229	641,27	-434	-2,72	-85	-0,54
Helmstedt	46.254	457,54	46.979	464,72	725	7,17	54	0,53
Northeim	89.224	581,63	90.302	588,66	1.078	7,03	70	0,46
Osterode am Harz	47.491	540,26	47.591	541,40	100	1,14	-7	-0,08
Peine	78.089	609,69	79.112	617,68	1.023	7,99	69	0,54
Wolfenbüttel	76.503	622,45	77.078	627,13	575	4,68	32	0,26
RB Braunschweig	968.295	577,76	969.860	578,70	1.565	0,93	458	0,27
Hannover, St.	220.230	421,80	217.045	415,70	-3.186	-6,10	79	0,15
Diepholz	99.000	478,43	100.440	485,39	1.440	6,96	105	0,51
Hameln-Pyrmont	91.255	557,17	89.366	545,64	-1.889	-11,53	-189	-1,15
Hannover	281.256	474,96	285.602	482,30	4.346	7,34	301	0,51
Hildesheim	165.578	565,68	166.237	567,93	659	2,25	16	0,06
Holzinden	42.795	514,28	43.078	517,69	284	3,41	10	0,13
Nienburg (Weser)	74.733	597,93	75.397	603,24	664	5,32	42	0,34
Schaumburg	98.632	601,87	99.035	604,33	404	2,46	2	0,01
RB Hannover	1.073.478	499,35	1.076.200	500,61	2.722	1,27	367	0,17
Celle	121.652	675,92	117.217	651,28	-4.435	-24,64	-410	-2,28
Cuxhaven	145.068	725,77	145.644	728,65	576	2,88	16	0,08
Harburg	98.646	446,69	100.389	454,58	1.742	7,89	117	0,53
Lüchow-Dannenberg	34.016	654,86	34.365	661,57	348	6,70	22	0,43
Lüneburg	92.267	581,02	91.679	577,32	-588	-3,70	-71	-0,44
Osterholz	65.564	617,48	66.179	623,27	615	5,79	39	0,37
Rotenburg (Wümme)	91.256	587,41	89.644	577,03	-1.612	-10,38	-198	-1,28
Soltau-Fallingb. St.	71.123	519,82	68.792	502,78	-2.331	-17,03	-354	-2,59
Stade	80.803	433,52	81.974	439,80	1.170	6,28	87	0,47
Uelzen	59.642	619,57	60.001	623,29	359	3,73	12	0,13
Verden	43.755	336,51	44.473	342,04	718	5,52	48	0,37
RB Lüneburg	903.792	557,04	900.355	554,93	-3.436	-2,12	-691	-0,43
Delmenhorst St.	65.539	837,61	66.134	845,21	595	7,61	95	1,22
Emden St.	42.803	829,14	42.768	828,47	-35	-0,67	32	0,62
Oldenburg(Oldb) St.	88.001	573,96	86.455	563,88	-1.546	-10,08	-5	-0,03
Osnabrück St.	83.318	499,65	75.188	450,89	-8.131	-48,76	-441	-2,64
Wilhelmshaven St.	83.872	937,35	83.987	938,64	115	1,29	69	0,77
Ammerland	54.430	514,78	55.011	520,28	581	5,49	31	0,29
Aurich	136.123	746,61	136.382	748,03	259	1,42	-33	-0,18
Cloppenburg	93.410	648,70	94.479	656,12	1.068	7,42	75	0,52
Emsland	186.639	629,49	188.484	635,71	1.846	6,22	112	0,38
Friesland	61.401	620,59	61.461	621,20	60	0,61	-21	-0,21
Grafschaft Bentheim	73.920	581,80	74.761	588,41	841	6,62	49	0,39
Leer	126.462	808,51	127.116	812,69	654	4,18	22	0,14
Oldenburg	67.830	589,58	68.417	594,69	587	5,10	32	0,27
Osnabrück	211.903	610,33	213.532	615,02	1.628	4,69	76	0,22
Vechta	59.590	492,07	60.167	496,84	577	4,76	29	0,24
Wesermarsch	69.356	734,20	69.832	739,24	476	5,04	25	0,26
Wittmund	40.353	722,04	39.970	715,18	-383	-6,86	-56	-1,01
RB Weser-Ems	1.544.949	648,03	1.544.143	647,69	-806	-0,34	91	0,04
insgesamt	4.490.513	573,34	4.490.558	573,34	-13	0,00	226	0,03

Quelle: Eigene Berechnungen

Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung

5.3.3.3. Die Problematik des „Göttingen-Gesetzes“

Mit dem Gesetz über die Neugliederung des Landkreises und der Stadt Göttingen vom 1. Juli 1964 ist die Stadt Göttingen in den Landkreis Göttingen eingegliedert worden. In § 1 wurde damit bestimmt, daß die Einwohner der Stadt fortan Kreiseinwohner sind. Gleichzeitig wurde jedoch festgelegt, daß die Vorschriften über kreisfreie Städte weiterhin auf die Stadt Göttingen anzuwenden sind (§ 1), daß die Stadt bei der Anwendung der Vorschriften des Finanzausgleichsgesetzes über die Schlüsselzuweisungen für Landkreise, die Zuschüsse für Aufgaben des übertragenen Wirkungsbereiches und diverse Umlagen aber trotzdem behandelt wird wie eine kreisangehörige Gemeinde (§ 2).

Zusammengenommen bewirken diese Regelungen, daß die Einwohner der Stadt Göttingen im Finanzausgleich partiell - bei den Kreisuweisungen - doppelt gezählt werden. Zum einen hat die Stadt bisher Zuweisungen nach Maßgabe der Regelungen für die kreisfreien Städte (und damit Kreisuweisungen) erhalten, zum anderen wurden dem Landkreis Göttingen für die Einwohner der Stadt - ohne unmittelbar ersichtlichen Grund - nochmals die entsprechenden Bedarfe angerechnet. Im Landkreis und der Stadt Göttingen wurden damit zusammen wesentlich mehr Bedarfe berücksichtigt, als es nach dem Grundsatz der Gleichbehandlung aller Einwohner gerechtfertigt gewesen wäre.

Die entsprechenden Regelungen des „Göttingen-Gesetzes“ sollten deshalb geändert werden. In den folgenden Überlegungen ist immer davon ausgegangen worden, daß die Göttinger Einwohner genauso gezählt werden, wie alle anderen niedersächsischen Einwohner auch.

5.3.4. Die Ermittlung und Abgeltung von Sonderbedarfen auf der Gemeinde- und Kreisebene

5.3.4.1. Sonderbedarfe auf der Gemeindeebene

5.3.4.1.1. Einige Anmerkungen zur Auswahl der Grundgesamtheit

Versuche regressionsanalytischer Erklärungen werden gestört und im Ergebnis verzerrt, wenn die untersuchte Grundgesamtheit Einzelfälle enthält, die in ihrer Struktur oder ihrem Verhalten erheblich von der Mehrzahl der Untersuchungseinheiten abweichen. Fälle dieser Art werden üblicherweise nicht in die Analyse einbezogen.

Nach einer ersten Betrachtung der Zuschußbedarfe je Einwohner für die Gemeindeebene in Niedersachsen ist schon deutlich geworden, daß es hier solche Fälle gibt: Einzelne Gemeinden wirtschaften unter sehr untypischen Bedingungen, sie haben ungleich mehr Mittel verausgaben können als andere Gemeinden der gleichen Größenklasse. Zu diesen „Ausreißern“ zählen vor allem sehr kleine Gemeinden sowie Industriestandorte, die bisher überproportional aus der Gewerbesteuer, speziell der Gewerbesteuer profitiert haben. Ebenfalls nicht repräsentativ sind die gemeindefreien Gebiete. Solche Verwaltungseinheiten sind deshalb aus der Regressionsanalyse ausgeschlossen worden.¹⁴⁵ Die Zahl der Untersuchungseinheiten im kreisangehörigen Raum reduziert sich damit von 420 auf 399; hinzu kommen aber die neun kreisfreien Städte in ihrer Gemeindefunktion. Göttingen ist von vornherein als kreisangehörig eingestuft worden.

¹⁴⁵ Nach dem Größenkriterium zählen dazu Gemeinden mit weniger als 3.000 Einwohnern. Dies sind: St. Andreasberg, die Inselgemeinden Baltrum, Juist, Wangerooge, Langeoog und Spiekeroog sowie die gemeindefreien Gebiete Lohheide und Osterheide. Nach dem Steuerkraftkriterium (die Steuereinnahmekraft lag 1996 um mindestens 50 % über dem Größenklassendurchschnitt) wurden zusätzlich ausgeschlossen: Büddenstedt, Altes Amt Lemförde, Emmertal, Burgwedel, Hemmingen, Isernhagen, Langenhagen, Polle Steyerberg, Bomlitz, Fallingbostal, Ottersberg, Verden, Emstek, Haselünne, Dissen, Stadland und Geeste. Ein großer Teil der Gemeinden mit weniger als 3.000 Einwohnern wäre auch nach diesem Kriterium aus der Analyse herausgefallen. Dagegen lag 1996 in keiner Gemeinde die Steuereinnahmekraft um mehr als 50 % unter dem jeweiligen Klassendurchschnitt, Ausschlüsse aufgrund mangelnder Steuereinnahmekraft mußten deshalb nicht vorgenommen werden.

Neben den sehr kleinen und den sehr „reichen“ Gemeinden erweisen sich vor allem die ehemals kreisfreien Städte Göttingen, Hildesheim und Cuxhaven als „Ausreißer“. Diese Städte haben 1996 und in den Vorjahren weit höhere Zuschußbedarfe finanziert als andere Städte ähnlicher Größenordnung - gerade auch im Vergleich mit den kreisfreien Städten. Dieses Bild erklärt sich vor allem aus zwei Ursachen: Zum ersten nehmen diese Städte nach wie vor einen Teil der Kreisaufgaben wahr und decken die damit entstehenden Zusatzkosten über verminderte Umlagezahlungen an die Landkreise. Zum zweiten scheint das Ausgabenverhalten aber auch ein gewisses Prestigedenken widerzuspiegeln, das mit dem Status der einstigen Kreisfreiheit zusammenhängt. Im Fall der Stadt Göttingen machen sich überdies die Effekte des „Göttingen-Gesetzes“ bemerkbar: hier dürfte tatsächlich gelten, daß der Finanzausgleich mit zum Ausgabeverhalten beigetragen hat und die Neuverteilung der Mittel auf der Basis der Zuschußbedarfe somit die Ergebnisse der Vergangenheit reproduzieren würde.

Überlegungen, die genannten Städte ebenfalls als untypisch aus der Untersuchung auszuschließen sind trotzdem verworfen worden, allerdings sind ihre Besonderheiten in Alternativrechnungen getestet und bei der Interpretation der Regressionsergebnisse berücksichtigt worden.

Anzumerken ist außerdem, daß die Zahl der Analysefälle in Niedersachsen mit steigender Gemeindegrößenklasse rapide abnimmt. Schon in der Größenklasse zwischen 200.000 und 300.000 Einwohnern wird die Besetzung mit nur einem Fall (Braunschweig) aus statistischer Sicht unakzeptabel gering; die Landeshauptstadt Hannover muß mit etwa 500.000 Einwohnern als einmaliger Sonderfall - weit ab von allen anderen Fällen der Grundgesamtheit - behandelt werden. Eine Schätzung des relativen Ausgleichsbedarfs aus den vergangenheitsorientierten statistischen Untersuchungen ist hier weit weniger plausibel als für die kleineren kreisfreien Städte und die kreisangehörigen Gemeinden. Trotzdem werden die beiden großen Städte ebenfalls nicht aus der Untersuchung ausgeschlossen; die für sie ermittelten Ergebnisse liefern eine - wenn auch politisch zu bewertende - Beurteilungsgrundlage für die Festlegung künftiger Bedarfsmeßzahlen.

5.3.4.1.2. Die Auswahl der erklärenden Variablen für die Gemeindeebene

Als potentielle Einflußfaktoren auf die Höhe der Zuschußbedarfe wurden (nach eingehender Betrachtung der gemeindlichen Einzelaufgaben) folgende Indikatoren überprüft:

- Indikatoren für die Gemeindegröße:
 - Die Einwohnerzahl und alternativ dazu
 - die Quadratwurzel oder der natürliche Logarithmus der Einwohnerzahl,
- Indikatoren für die Siedlungsstruktur:
 - Die Zahl der Einwohner pro km² oder
 - die Zahl der Einwohner pro km² Verkehrsfläche oder
 - der Anteil der Verkehrsfläche an der Gesamtfläche,
- Indikatoren für die Altersstruktur:
 - Der Anteil der 3-bis unter 6-jährigen an der Gesamtbevölkerung,
 - der Anteil der 6-10jährigen an der Gesamtbevölkerung oder
 - der Anteil der Grundschüler an der Einwohnerzahl insgesamt sowie
 - der Anteil der über 60jährigen an der Gesamtbevölkerung,

- Indikatoren für die Bevölkerungsentwicklung:
 - natürliche Bevölkerungsentwicklung bezogen auf den Bevölkerungsstand,
 - Wanderungssaldo, bezogen auf den Bevölkerungsstand,
 - Bevölkerungsentwicklung insgesamt, bezogen auf den Bevölkerungsstand,
- Indikatoren für Zentralität, Wirtschafts- und Finanzkraftkraft:
 - Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte bezogen auf die Einwohnerzahl,
 - Steuereinnahmekraft in DM je Einwohner,
 - Steuereinnahmekraft zuzüglich allgemeiner Zuweisung in DM je Einwohner.

Diese Indikatoren bieten einen gewissen, wenn auch nicht vollständigen Einblick in die jeweiligen ökonomischen, sozialen und fiskalischen Strukturen der Gemeinden. Erklärungsgrößen, die zwar für die Haushaltsgestaltung möglicherweise eine große Rolle spielen, die aber auf keinen Fall finanzausgleichsrelevant sein können - etwa konfessionelle und politische Ausrichtungen - wurden von vornherein nicht in die Untersuchung aufgenommen. Mit Blick auf die betrachteten Indikatoren wurde erwartet, daß sie jeweils einen - mehr oder minder großen - Anteil zur Erklärung der Zuschußbedarfe in Gemeinden liefern, weil sie vor allem aus den rechtlichen Regelungen zur kommunalen Aufgabenerfüllung abgeleitet worden sind. Diese Erwartung mußte jedoch teilweise revidiert werden.

5.3.4.1.3. Ergebnisse der Regressionsrechnungen

Ausgangspunkt der Überlegungen ist die oben schon genannte - aber zu widerlegende - Hypothese, daß jeder Einwohner für gleichen Zuschußbedarf steht, daß also insbesondere die auf Brecht und Popitz zurückgehende Vermutung, daß der Finanzbedarf einer Gemeinde mit ihrer Einwohnerzahl überproportional wachse, falsch ist, daß aber auch andere Faktoren, wie etwa die Sozial- und Altersstruktur oder die Siedlungsdichte keinen Einfluß auf die Verteilung der Zuschußbedarfe haben. Deshalb wird in den Regressionsrechnungen zunächst unterstellt, daß jeder Einwohner, wo immer er siedelt, wie alt er ist oder welcher Tätigkeit er nachgeht, den gleichen Zuschußbedarf in der gemeindlichen Aufgabenerfüllung verursacht. Soweit sich anschließend zeigen läßt, daß Abweichungen von dieser Hypothese regelmäßig mit der speziellen Ausprägung bestimmter exogener Variablen zusammentreffen, kann von einem systematischen Zusammenhang ausgegangen werden. Man nähert sich damit Erklärungen für die Muster der Verwendung allgemeiner Deckungsmittel an. Inwieweit man die als erklärungsrelevant identifizierten „exogenen Faktoren“ dann bei der Mittelverteilung berücksichtigen kann oder muß, ist damit zwar noch nicht festgelegt; auf dieser Basis ist jedoch eine sachlichere Diskussion möglich als bisher.

Im Ergebnis der Rechnungen¹⁴⁶ ist zunächst festzuhalten, daß die Zuschußbedarfe der Gemeinden in der Vergangenheit sehr wohl mit der Einwohnerzahl der Gemeinden angestiegen sind - auf die Gründe wird weiter unten eingegangen. Die beste Annäherung wird mit der Quadratwurzel aus der Einwohnerzahl erzielt; damit wird eine Exponentialfunktion beschrieben, die zunächst recht steil, mit wachsender Gemeindegröße dann immer langsamer ansteigt. (vgl. Abbildung 5.3 im folgenden Abschnitt).

Die zusätzliche Einbeziehung jeweils eines Dichtefaktors erhöht den Erklärungswert der Einwohnerzahl kaum; dies war insofern auch nicht zu erwarten, als Einwohnerzahl und Dichtefaktoren auf der Gemeindeebene hoch miteinander korrelieren. Eine Berücksichtigung zusätzlich zur Einwohnerzahl wäre daher nicht akzeptabel.

Bemerkenswert sind die unterschiedlichen Einflüsse der Altersstruktur auf die Verteilung der Zuschußbedarfe. Aus der Betrachtung der gemeindlichen Aufgaben und der sie re-

¹⁴⁶ Zu den Einzelergebnissen vgl. Anhang 2

gelnden Gesetze hätte man erwartet, daß vor allem die Zahl der Kinder im Kindergarten- und Grundschulalter einen positiven Einfluß auf die Zuschußbedarfe der Gemeinden haben würde, zählen der Schul- und Kindergartenbereich doch zu den fiskalisch größten und überdies sehr streng normierten gemeindlichen Aufgabenblöcken. Um so mehr erstaunt es, daß der Zusammenhang zwischen dem Anteil der Kinder an der Gesamtbevölkerung und den Zuschußbedarfen je Einwohner in allen Rechnungen negativ ausgewiesen wird. Das bedeutet, daß die Gesamtzuschußbedarfe je Einwohner in der Vergangenheit c.p. um so niedriger ausgefallen sind, je höher die Kinderzahl in einer Gemeinde war. Der oft vermutete Zusammenhang zwischen der Kinderzahl und der Höhe der Zuschußbedarfe in den gemeindlichen Haushalten ist statistisch nicht nachweisbar. Daß sogar ein - wenn auch relativ schwacher - negativer Zusammenhang zwischen Kinderzahl und Gesamtzuschußbedarfen ausgewiesen wird, deutet darauf hin, daß es sich bei der Kinderzahl um eine „umbrella-Variable“ handelt, um eine Variable also, die die Sozialstrukturen in ihrer Gesamtheit widerspiegelt. Hohe Kinderzahl steht demnach für Sozialstrukturen, die - zumindest auf der Gemeindeebene - insgesamt wenig kostenintensiv sind.

Der Anteil der über 60-jährigen an der Gesamtbevölkerung scheint dagegen einen leicht positiven Einfluß auf die Höhe der Zuschußbedarfe je Einwohner auszuüben. Allerdings ist der zusätzliche Erklärungswert dieser Variablen gering.

Die Bevölkerungsentwicklung hat einen leicht negativen Einfluß auf die Höhe der Zuschußbedarfe je Einwohner; danach sind die Kosten der kommunalen Aufgabenerfüllung in Gemeinden mit unterdurchschnittlicher natürlicher Bevölkerungsentwicklung höher als in Gemeinden mit überdurchschnittlicher natürlicher Bevölkerungsentwicklung. Der Erklärungsbeitrag der entsprechenden Indikatoren ist ebenfalls gering, sein negatives Vorzeichen in der Regressionsrechnung bestätigt in der Tendenz aber die Vermutung, daß die Zuschußbedarfe, die direkt durch Kinder und Jugendliche verursacht werden, durch andere, mit der Bevölkerungsentwicklung zusammenhängende Kosteneinflußgrößen überkompensiert werden.

Größere statistische Erklärungsbeiträge liefern dagegen zum einen die Steuereinnahmekraft je Einwohner (eingeschränkt) und mehr noch die Zahl der Sozialversicherungspflichtig Beschäftigten je Einwohner, beide Indikatoren korrelieren wiederum mit der Einwohnerzahl. Sie dokumentieren zunächst die wirtschaftliche Situation der Gemeinden und können insofern nicht ohne weiteres als Bedarfsindikatoren akzeptiert werden. Dies gilt besonders für die Steuereinnahmekraft; ihr - wenn auch geringer Einfluß deutet darauf hin, daß in steuerstarken Gemeinden die tatsächlich finanzierten, statistisch erfassbaren Zuschußbedarfe höher sein dürften als die - wie auch immer bestimmten - „Normalbedarfe“. Etwas anders verhält es sich mit der Zahl der Sozialversicherungspflichtig Beschäftigten. Dieser Indikator ist besonders erklärungsstark und drückt nicht nur Wirtschaftskraft aus, vielmehr werden damit auch zentralörtliche Belastungen beschrieben, die die Arbeitsmarktzentren - und das sind vorwiegend die größeren Städte - zu tragen haben.

Zusammengenommen bleibt für die Gemeindeebene damit zunächst folgendes festzuhalten:

1. Den statistischen Haupteinfluß auf die Höhe der Zuschußbedarfe je Einwohner hat in allen alternativ getesteten Modellen immer die Einwohnerzahl (ausgedrückt als Quadratwurzel). Daneben lassen sich zwar noch andere Einflußfaktoren statistisch nachweisen, allerdings erscheint es nicht zwingend notwendig, sie in die Gestaltung der Bedarfsmessung aufzunehmen; dazu ist ihr jeweiliger statistischer Erklärungsbeitrag zu gering. Eine Ausnahme macht allenfalls der Indikator Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte.
2. Denkbar wäre insofern eine Hauptansatzstaffel, die auf Einwohnerzahl und Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte abstellt, beide Indikatoren zusammen können die zentralörtlichen Funktionen der Gemeinden möglicherweise besser abbilden als die Einwohnerzahl allein. Gerade weil Einwohnerzahl und Arbeitsmarktzentralität in Niedersachsen aber hoch miteinander korrelieren, erscheint eine reine, nur auf die

Gemeindegröße ausgerichtete Bevölkerungsstaffel für die Gemeindeebene angemessener. Dies gilt um so mehr, wenn den Kriterien der Einfachheit und der Durchschaubarkeit große Bedeutung beigemessen wird.

3. Die Ergebnisse der Regressionsrechnungen sind allerdings nicht so eindeutig, daß man aus ihnen nur eine einzige annehmbare Bevölkerungsstaffel errechnen könnte. Von den oben angesprochenen grundsätzlichen Problemen eines solchen Vorgehens abgesehen sind dazu zum ersten die Residuen der Regression zu groß: Trotz der Vielfalt der in die Analyse einbezogenen Indikatoren gelingt es nur bedingt, die Zuschußbedarfe der Gemeinden damit zu erklären. Dies läßt darauf schließen, daß die Entscheidungsspielräume der Gemeinden doch noch relativ groß sind und daß sie auch genutzt werden. Individuelle Dispositionen spielen auf der Gemeindeebene offenbar eine bedeutende Rolle bei der Haushaltsgestaltung.¹⁴⁷ Zum zweiten - darauf wurde bereits hingewiesen - sind die Fallzahlen in den Gemeindegrößenklassen oberhalb von 100.000 Einwohnern so gering, daß hier auf den Regressionsergebnissen keine Bevölkerungsstaffel mehr aufbauen kann. Zum dritten - und dies ist sicher das wichtigste Argument - stehen hinter dem Einfluß der Einwohnerzahlen überproportional steigende Kosten der Aufgabenerfüllung in unterschiedlichen Aufgabenfeldern. Dazu zählen pflichtige, aber auch freiwillige Aufgaben. Inwieweit der Gesetzgeber gerade die freiwilligen (vielfach zentralörtlichen) Aufgaben alimentieren will, ist allerdings politisch zu entscheiden.

Insgesamt ist damit zu konstatieren, daß die Gestaltungsspielräume des Gesetzgebers bei der Festlegung der Bevölkerungsstaffel relativ groß erscheinen. Die Regressionsanalyse kann keine abschließende Auskunft über die notwendige Spreizung geben. Ihre rechnerische Ableitung liefert aber Anhaltspunkte darüber, wie sie gestaltet werden müßte, wenn insbesondere die bisher finanzierten zentralörtlichen Funktionen der Gemeinden auch weiter erhalten werden sollen.

5.3.4.1.4. Die Konzeption einer Bevölkerungsstaffel für die Gemeindeebene

Abbildung 5.3 zeigt noch einmal die Verteilung der Zuschußbedarfe in den Verwaltungshaushalten in Gemeinden unterschiedlicher Einwohnerzahl für das Jahr 1996. Hier wird schon optisch deutlich, um wieviel höhere Zuschußbedarfe von den ehemals kreisfreien Städten Göttingen, Hildesheim und Cuxhaven gegenüber Städten vergleichbarer Größenordnung finanziert worden sind. Sie aus der Regressionsanalyse auszuschließen, wäre insofern durchaus berechtigt gewesen. Spätestens bei den Berechnungen für eine Bevölkerungsstaffel dürfen sie allerdings nicht mehr einbezogen werden.

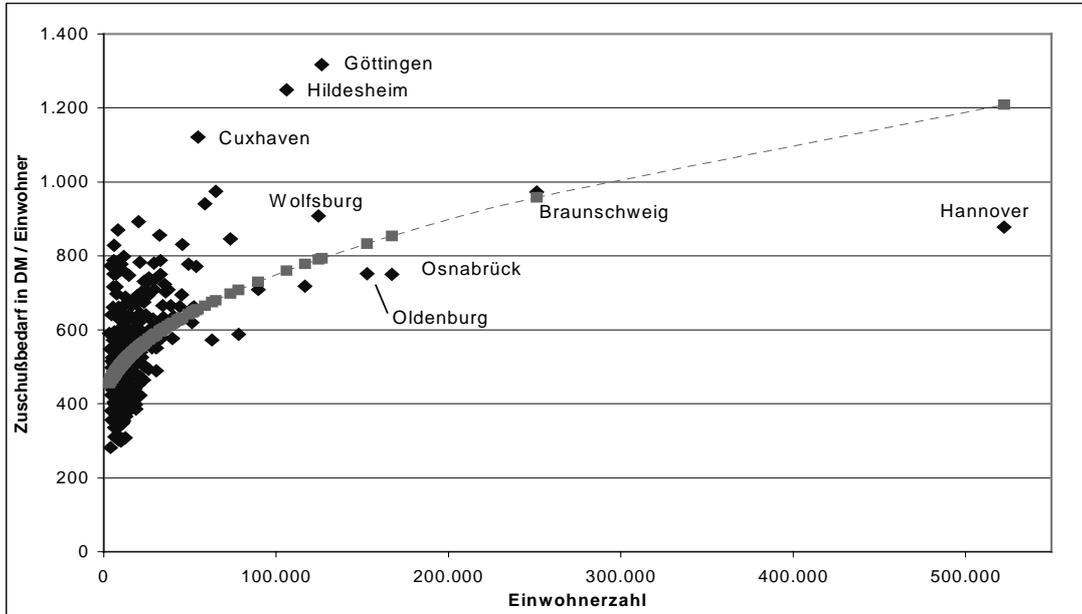
Gleichfalls wird sichtbar, daß die kreisfreien Städte in ihrer Gemeindefunktion den Einwohneransatz tendenziell eher nach unten drücken und nicht etwa - wie mitunter vermutet wird - überhöhte Zuschußbedarfe gedeckt haben und davon nun in Form einer entsprechenden Staffelspreizung profitieren.

Dies gilt ganz besonders für die Landeshauptstadt Hannover: Nach Maßgabe der Zuschußbedarfe des Jahres 1996 erscheint ihr Finanzbedarf sogar niedriger als der der nächst kleineren Stadt Braunschweig. Dieses Ergebnis ist vor allem auf die erheblichen Sparbemühungen der Landeshauptstadt in den letzten Jahren zurückzuführen. Ob sie in ihrer Gemeindefunktion auf spürbar höhere Finanzbedarfe trifft als die anderen niedersächsischen Großstädte, läßt sich insofern statistisch nicht ermitteln. Allerdings ist davon

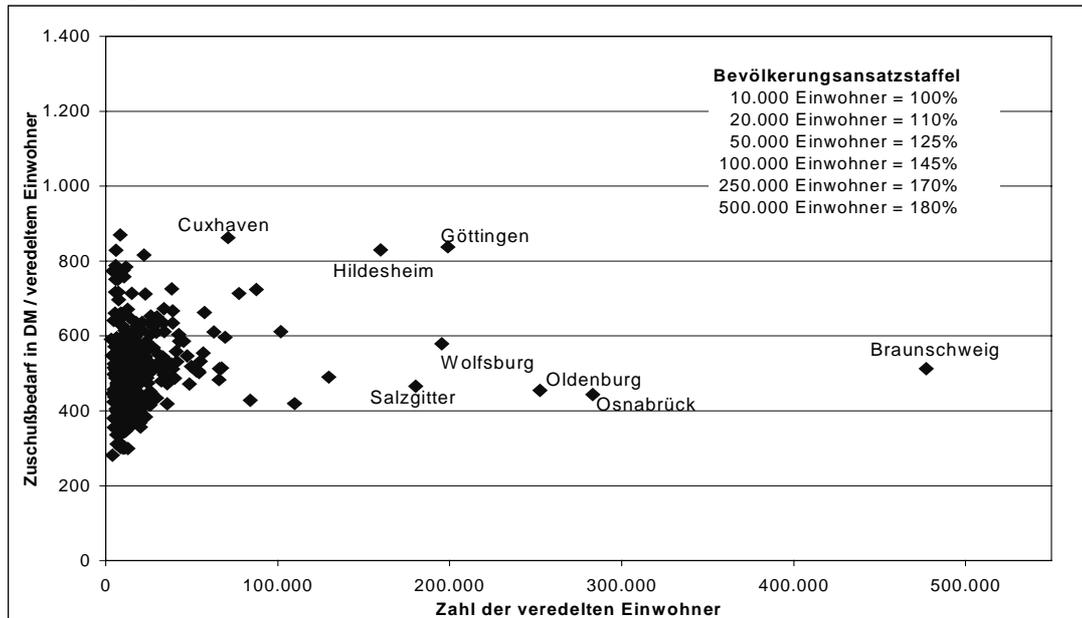
¹⁴⁷ Vgl. dazu die Ausführungen in Punkt 3. Zu ähnlichen Ergebnissen ist man aber auch schon in früheren Untersuchungen gelangt; vgl. Innenministerium des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.): Bedarfsermittlung im kommunalen Finanzausgleich, hier: Nordrhein-Westfalen, S. 31

Abb 5.3: Zuschußbedarfe in den Verwaltungshaushalten der Gemeindeebene

Zuschußbedarfe der niedersächsischen Gemeinden je Einwohner (Verwaltungshaushalte 1996)



Zuschußbedarfe der niedersächsischen Gemeinden je veredeltem Einwohner (Verwaltungshaushalte 1996)



Quelle: NLS; eigene Berechnungen

Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung

auszugehen, daß sie aufgrund ihres besonderen zentralörtlichen Status durchaus Zusatzaufgaben zu erfüllen und somit auch einen erhöhten Finanzbedarf zu decken hat. Welchen Bevölkerungsansatz man den beiden großen Städten Braunschweig und Hannover zubilligt, ist letztlich politisch zu entscheiden.¹⁴⁸ Die Rechnungen zur Ableitung einer Bevölkerungsstaffel für Niedersachsen wurden aus diesem Grund bei der Größenklasse von 200.000 Einwohnern abgebrochen.

Je nachdem, von welcher Grundgesamtheit und von welchen Basisjahren ausgegangen wird, ergeben sich allerdings auch für die Gemeinden in den Größenklassen zwischen 3.000 und 200.000 Einwohnern immer noch recht unterschiedliche Spreizungen. So ist insbesondere festzustellen, daß die Staffelspreizung auf der Ermittlungsbasis des Jahres 1996 etwas höher ausfällt als auf der Rechnungsgrundlage vorangegangener Jahre. Aus Gründen der Aktualität wurde hier trotzdem zunächst auf die Rechnungsergebnisse von 1996 zurückgegriffen. Daraus leitet sich eine Staffelspreizung von 100 % bis etwa 180 % für Gemeinden mit 200.000 Einwohnern ab. Weiter extrapoliert käme man damit zu einer Einwohnerveredelung für Braunschweig und Hannover von weit über 200 %.

Gemeindegrößenklasse fiktiver Veredelungssatz in v.H. im Jahr

	1994	1995	1996
10.000	100	100	100
20.000	109	109	109
50.000	126	126	128
100.000	146	146	148
200.000	174	173	178

Diese Spreizung wird gemeinhin als zu groß empfunden. Der endgültige Vorschlag zur Gestaltung der Bevölkerungsstaffel ist deshalb nochmals abgeflacht worden. Damit wird zum einen der Tatsache Rechnung getragen, daß die Zuschußbedarfe auch von der - im Durchschnitt der Gemeinden größenabhängigen - Steuerkraft mitgeprägt werden, zum anderen geht es aber auch um die Akzeptanz des Bevölkerungsansatzes: Eine stark gespreizte Bevölkerungsstaffel könnte den Eindruck hervorrufen, daß die größeren Städte bewußt bevorzugt werden. Dem wird in allen Ländern - auch in Niedersachsen - vorzubeugen versucht.¹⁴⁹ In der Konsequenz wird für den künftigen niedersächsischen Finanzausgleich folgende Bevölkerungsstaffel vorgeschlagen:

Gemeinden	Bevölkerungsstaffel	
mit weniger als	10.000 Einwohnern	100 v. H.
mit	20.000 Einwohnern	110 v. H.
mit	50.000 Einwohnern	125 v. H.
mit	100.000 Einwohnern	145 v. H.
mit	250.000 Einwohnern	170 v. H.
mit	500.000 Einwohnern	180 v. H.
mit mehr als	500.000 Einwohnern	180 v. H.

¹⁴⁸ Ähnliche Probleme waren in Nordrhein-Westfalen für den Fall der Stadt Köln zu lösen, die ebenfalls wesentlich größer ist als die übrigen Ballungskerne. Auch dort hat man sich für eine politische Festsetzung der „Einwohnerveredelung“ entscheiden müssen. Vgl. Parsche, Rüdiger und Steinherr, Matthias: Der kommunale Finanzausgleich des Landes Nordrhein-Westfalen, a. a. O., S. 27.

¹⁴⁹ Die Abflachung der Bevölkerungs- oder Hauptansatzstaffel gegenüber statistisch ermittelten Ergebnissen ist in vielen Ländern gängige Praxis. Vgl. dazu etwa Innenministerium des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.): Bedarfsermittlung im kommunalen Finanzausgleich; Berichte aus den Ländern, hier: Baden-Württemberg, a. a. O., S. 13.

Diese Spreizung mag immer noch - vor allem im Vergleich mit dem geltenden NFAG - als relativ groß empfunden werden. Bei der Beurteilung ist allerdings zu berücksichtigen, daß anders als im derzeit angewandten Verfahren im Zwei-Ebenen-Modell kreisangehörige Gemeinden und kreisfreie Städte in ihrer Gemeindefunktion unmittelbar miteinander verglichen werden. Schon deshalb muß die Spreizung der Bevölkerungsstaffel weiter ausfallen als innerhalb der bisher voneinander abgegrenzten Teilmassen. Daß diese Bevölkerungsstaffel den realen Gegebenheiten entspricht, dokumentiert die untere Graphik in Abbildung 5.3, in der die Zuschußbedarfe je Einwohner auf die „veredelten“ Einwohner bezogen werden: Danach fielen die Zuschußbedarfe insbesondere in den größeren Städten etwa gleich aus.

Überdies sind die Verteilungswirkungen des vorgeschlagenen Bevölkerungsansatzes gar nicht unmittelbar aus der Spreizung zu erkennen; sie lassen sich erst bei der Einordnung in das Gesamtmodell und auf der Basis von Simulationsrechnungen abschätzen.

5.3.4.1.5. Einige aufgabenorientierte Überlegungen zur Bevölkerungsstaffel

Die Frage, warum die Kosten der Aufgabenerfüllung mit wachsender Einwohnerzahl ansteigen, führt zu einer Betrachtung der Einzelaufgaben. Im Ergebnis stellt sich heraus, daß es vor allem zwei Aufgabenfelder sind, in denen größere Gemeinden höhere Zuschußbedarfe gedeckt haben: im Aufgabenbereich Wissenschaft, Forschung und Kulturpflege (Einzelplan 3) sowie im gesamten Aufgabenkomplex der sozialen Sicherung (vgl. dazu die Abbildung 5.4). Aber auch im Einzelplan 1 (öffentliche Sicherheit und Ordnung ohne die Abschnitte 11 und 14: öffentliche Ordnung und Katastrophenschutz) sind die Zuschußbedarfe mit der Gemeindegröße kräftig angewachsen.

Insbesondere im kulturellen Bereich zeigt sich ein weit überproportionaler Anstieg der Zuschußbedarfe mit der Gemeindegröße. Damit wird die These von der Übernahme zentralörtlicher Funktionen eindrucklich bestätigt.

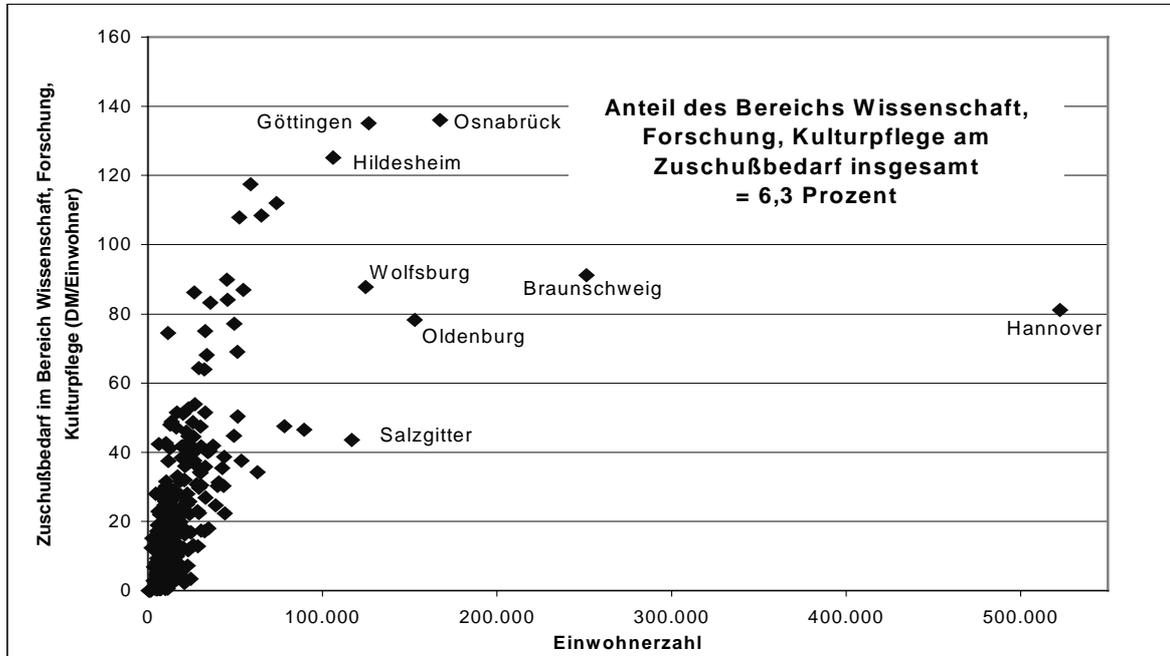
Die offensichtlich ebenfalls mit der Gemeindegröße wachsenden Kosten der sozialen Sicherung lassen sich hingegen weniger mit zentralörtlichen Funktionen erklären. Hier dürften es vor allem die Verwaltungskosten sein, die den zur Abwicklung der Sozialhilfe nach dem BSHG herangezogenen Gemeinden nach Erstattung der eigentlichen Transfers zur Finanzierung verbleiben, die für die mit der Gemeindegröße stark steigenden Zuschußbedarfe verantwortlich sind. Zum anderen deutet vieles darauf hin, daß auch im Bereich der Jugendhilfe (Kindergärten) von den größeren Gemeinden höhere Kosten zu tragen sind. Dies mag auf unterschiedliche Inanspruchnahme der gebotenen Leistungen, aber auch auf verschiedene Trägerschaftsstrukturen in ländlichen und städtischen Räumen zurückzuführen sein.

Die beiden hier näher betrachteten Aufgabenfelder stellen unterschiedliche Anforderungen an den kommunalen Finanzausgleich: Während Wissenschaft, Forschung und Kulturpflege freiwillige kommunale Aufgaben sind, ist der gesamte Bereich der sozialen Sicherung - auch für die Gemeinden - stark reguliert. Könnte sich der Finanzausgleich mit seinen Verteilungsregelungen von der Berücksichtigung kultureller Leistungen und der damit verbundenen Kosten - unter rein rechtlichen Aspekten - also noch zurückziehen, so kann er dies im sozialen Bereich allein aufgrund der gesetzlichen Vorgaben an die Gemeinden nicht. Er kann es um so weniger, als mit den hier geforderten Leistungen mehr als ein Viertel der allgemeinen Deckungsmittel der gemeindlichen Verwaltungshaushalte gebunden werden.

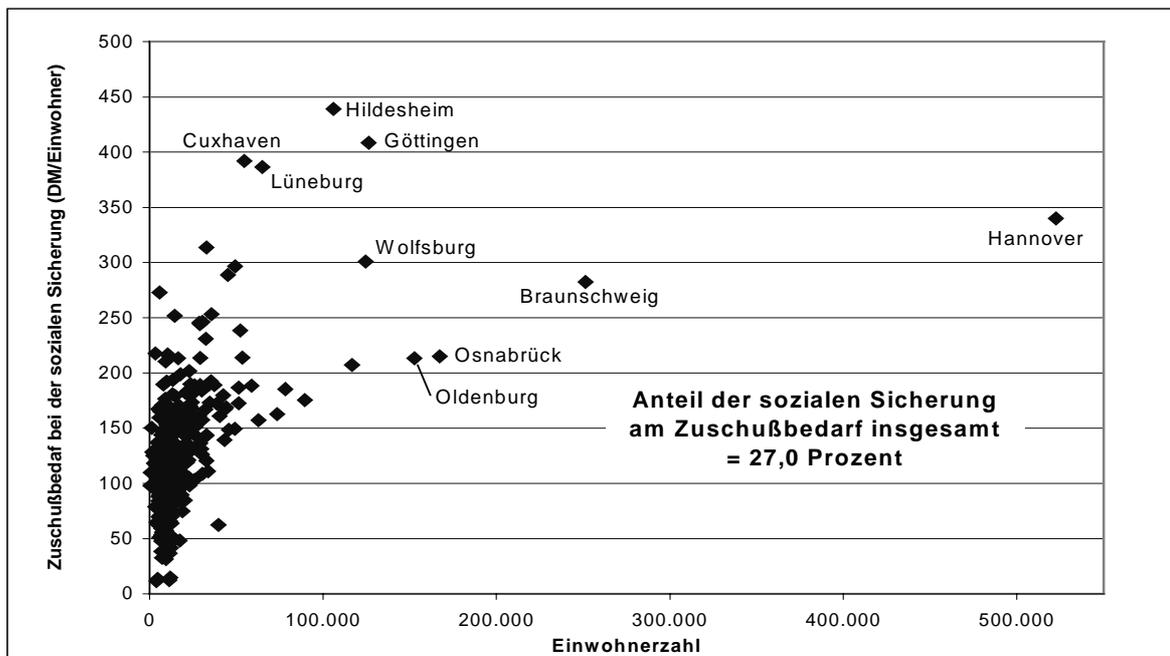
Die Gegenprüfung der Verteilung von Zuschußbedarfen nach sozioökonomischen Indikatoren fällt dagegen vergleichsweise ergebnislos aus (siehe dazu Abbildung 5.5). Diesbezügliche Überprüfungen der Zusammenhänge im Einzelplan 2 und im Abschnitt 46

Abb 5.4: Ausgewählte Zuschußbedarfe auf der Gemeindeebene

Zuschußbedarfe im Bereich Wissenschaft, Forschung, Kulturpflege (EP 3) der niedersächsischen Gemeinden je Einwohner (Verwaltungshaushalt 1996)



Zuschußbedarfe im Bereich der sozialen Sicherung (EP 4) der niedersächsischen Gemeinden je Einwohner (Verwaltungshaushalt 1996)

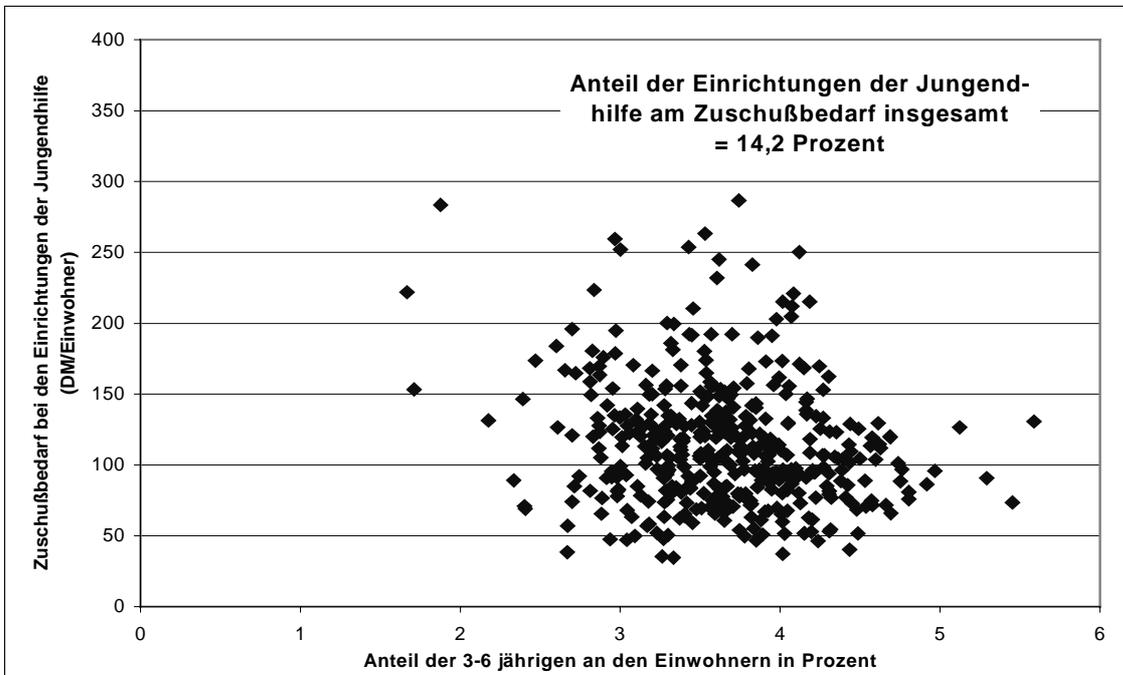


Quelle: Eigene Berechnungen

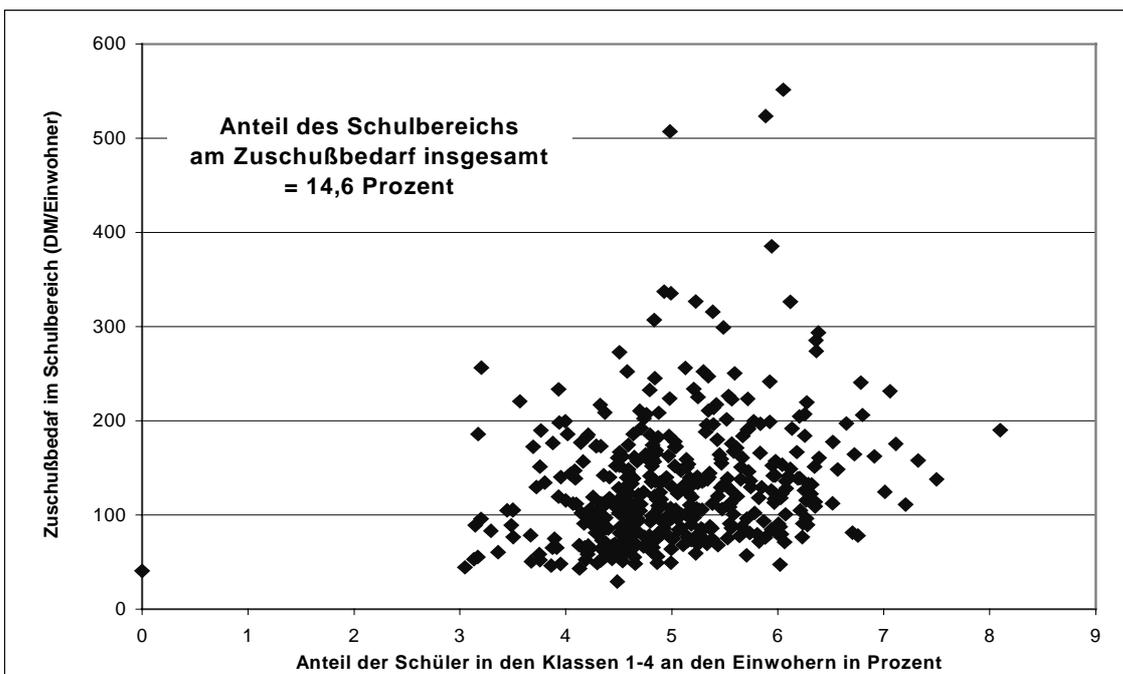
Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung

Abb 5.5: Potentielle Sonderbedarfe auf der Gemeindeebene

Zuschußbedarfe bei den Einrichtungen der Jugendhilfe (Ab. 46) in den niedersächsischen Gemeinden (Vermögens- und Verwaltungshaushalt 94-96) und Anteil der 3-6jährigen je Einwohner



Zuschußbedarfe im Schulbereich (EP 2) der niedersächsischen Gemeinden (Vermögens- und Verwaltungshasuhalt 94-96) und Anteil der Schüler in den Klassen 1-4 je Einwohner



Quelle: Eigene Berechnungen

Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung

(Einrichtungen der Jugendhilfe) bestätigen, daß statistisch tatsächlich kein Zusammenhang zwischen den dort gedeckten Zuschußbedarfen und dem jeweiligen Anteil der Kinder und Jugendlichen an der Gesamtbevölkerung zu erkennen ist. Insbesondere im Bereich der Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe können die Ursachen natürlich vielfältig sein: Hinzuweisen ist etwa auf unterschiedliche Gebührenpolitik oder unterschiedliche Trägerschaftsstrukturen (die auch für die Ergebnisse im Schulbereich eine Rolle spielen dürften). Aus den vorgefundenen Werten Mittelwerte für eine durchschnittliche Kostenbelastung je Kind oder Schüler bilden zu wollen, wäre mehr als gewagt.

Demgegenüber erscheinen die größenklassenabhängigen Erklärungen weit plausibler. In diesem Licht kann die Bevölkerungsstaffel dann auch nicht mehr als „Bevorzugung der Großstädter“ erscheinen; vielmehr geht es vorwiegend um die Abgeltung von Lasten, die den Gemeinden gesetzlich auferlegt worden sind und die mit wachsender Einwohnerzahl offensichtlich ansteigen. Jede Abflachung der Bevölkerungsstaffel würde im übrigen zunächst dazu führen, daß die Aufwendungen für freiwillige Aufgaben gekappt und kulturelle Leistungen in zentralen Orten eingeschränkt würden. Darunter hätten letztlich auch die Umlandgemeinden zu leiden. Ob dies gewollt ist, hat die Politik zu überdenken.

5.3.4.2. Sonderbedarfe auf der Kreisebene

5.3.4.2.1. Die Indikatorenauswahl

Für die Kreisebene wurde mit den gleichen Verfahren gearbeitet wie für die Gemeindeebene; wieder ging es zunächst um die Erklärung der Zuschußbedarfe in Kreisen unterschiedlicher Struktur.¹⁵⁰ Die Kreisgröße - als Pendant zur Gemeindegröße - spielt dabei allerdings keine Rolle, ist doch davon auszugehen, daß zentralörtliche Funktionen hier keinen Einfluß haben. Folgende Einflußfaktoren wurden alternativ getestet:

- die Einwohnerzahl,
- Indikatoren für die Siedlungsstruktur:
 - Einwohner pro km² oder
 - Einwohner pro km² Verkehrsfläche oder
 - Anteil der Verkehrsfläche an der Gesamtfläche oder
 - Straßenlänge bezogen auf die Gesamtfläche (km/km²) sowie
 - Straßenlänge pro Einwohner,
- Indikatoren für die Altersstruktur:
 - Anteil der 3- unter 10-jährigen an der Einwohnerzahl,
 - Anteil der 10-18-jährigen an der Einwohnerzahl oder
 - Anteil der Schüler in den Klassen 5-13 an der Einwohnerzahl,
 - Anteil der über 60jährigen an der Einwohnerzahl,

¹⁵⁰ „Ausreißer“ wie auf der Gemeindeebene waren für die Kreisebene nicht aus der Analyse auszuschließen, obwohl es auch hier Verzerrungen gibt: So ist etwa zu berücksichtigen, daß Stadt und Landkreis Hannover einen Teil ihrer Aufgaben an den Kommunalverband Großraum Hannover abgegeben haben und für die dafür anfallenden Lasten eine Verbandsumlage zahlen, die in den Zuschußbedarfen der Einzelpläne 0-8 nicht enthalten ist. Ähnliches gilt für den Großraum Braunschweig. Lüchow-Dannenberg nimmt aufgrund der langjährigen Bundesförderung ebenfalls eine Sonderposition ein.

- Indikatoren für die Bevölkerungsentwicklung:
 - natürliche Bevölkerungsbewegung, bezogen auf die Einwohnerzahl,
 - Wanderungssaldo bezogen auf die Einwohnerzahl,
 - Bevölkerungsentwicklung insgesamt bezogen auf die Einwohnerzahl,
- Indikatoren für die Wirtschaftskraft:
 - Bruttowertschöpfung pro Einwohner oder
 - Steuereinnahmekraft der kreisangehörigen Gemeinden je Einwohner,
 - Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte bezogen auf die Einwohnerzahl,
- Indikatoren für die soziale Lage:
 - Arbeitslose je Einwohner oder
 - Sozialhilfeempfänger je Einwohner,

Die Einzeldaten sind im Anhang 3 dokumentiert.

5.3.4.2.2. Die Ergebnisse der Analyse für die Kreisebene

Die Ergebnisse der Regressionsrechnungen für die Kreisebene sind weit eindeutiger als für die Gemeindeebene. Dies mag vor allem auch mit der höheren Regelungsdichte der Kreisaufgaben zusammenhängen.

Insgesamt zeigt sich, daß nur wenige der genannten Größen statistisch erfaßbare Einflüsse auf die Höhe der Gesamtzuschußbedarfe je Einwohner ausüben. Gar kein Einfluß ist zunächst erkennbar für die Einwohnerzahl, für die Dichteindikatoren Straßenlänge je km² und Straßenlänge je Einwohner, für den Anteil der Schüler in den Klassen 5-13 an der Bevölkerung sowie die Steuereinnahmekraft der Gemeinden. Für die Schülerzahlen tritt auf der Kreisebene ein ähnliches Problem auf wie auf der Gemeindeebene: Nicht einmal die Zuschußbedarfe je Einwohner für den Einzelplan 2 werden erkennbar durch den Anteil der Schüler an der Einwohnerzahl bestimmt. Um so weniger ist ein entsprechender Einfluß auf die Gesamtzuschußbedarfe je Einwohner festzustellen.

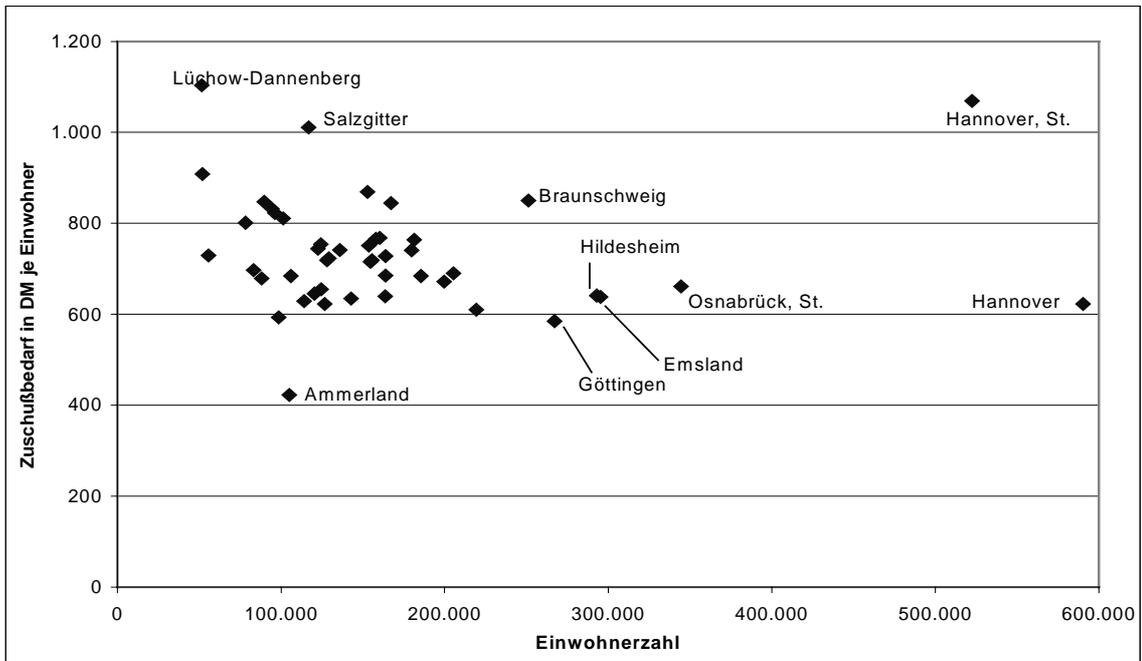
Aber auch der Einfluß der Siedlungs- und Altersstrukturindikatoren sowie sonstiger Indikatoren erscheint recht gering. Eine Ausnahme macht nur die Zahl der Sozialhilfeempfänger je Einwohner, ihr Einfluß ist statistisch allerdings hoch signifikant.

Unter den verschiedenen Versuchen multipler Regression ist das Bestimmtheitsmaß dann am größten, wenn nur die Einflüsse der natürlichen Bevölkerungsentwicklung (negatives Vorzeichen) und der Anteil der Sozialhilfeempfänger an der Einwohnerzahl (positives Vorzeichen) in die Schätzung aufgenommen werden. Die Aufnahme weiterer exogener Variablen senkt das Bestimmtheitsmaß spürbar ab. Das bedeutet, daß auf jeden Fall ein Sozillastenansatz konzipiert werden muß, eventuell könnte man für die Kreisebene zusätzlich über einen „Sozialstrukturansatz“ nachdenken, mit dem auf Probleme, die durch ungünstige natürliche Bevölkerungsentwicklung entstehen, eingegangen werden kann. Ein solcher Ansatz erscheint aber nicht unbedingt erforderlich, zumal er letztlich auf ähnliche Phänomene ausgerichtet wäre wie ein Sozillastenansatz und nur in Kombination mit diesem das Kriterium der Verteilungsgerechtigkeit erfüllen könnte. Gesonderte Flächen- oder Schüleransätze, wie sie vom Staatsgerichtshof bzw. vom Niedersächsischen Landkreistag gefordert werden, lassen sich statistisch dagegen nicht begründen.

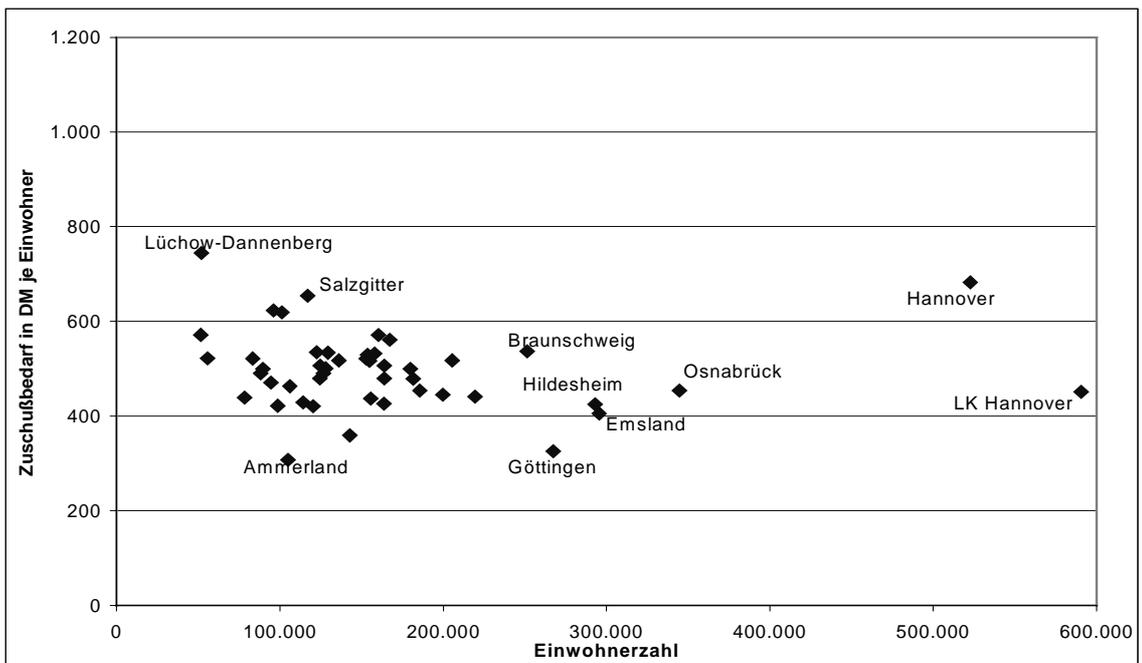
Dies bestätigt auch Abbildung 5.6: Hier wird deutlich, daß, wenn die Zuschußbedarfe des Abschnitts 41 (Sozialhilfe nach dem BSHG) abzüglich des Altenplafonds aus den Gesamtzuschußbedarfen der Kreisebene herausgenommen werden, keine großen regionalen Unterschiede in den noch zu deckenden Zuschußbedarfen verbleiben.

Abb 5.6: Zuschußbedarfe in den Verwaltungshaushalten der Kreisebene nach Einwohnerzahl

Zuschußbedarfe der niedersächsischen Landkreise je Einwohner
(Verwaltungshaushalte 1996)



Zuschußbedarfe (ohne Sozialhilfelasten im Ab. 41) der niedersächsischen Landkreise je Einwohner (Verwaltungshaushalte 1996)



Quelle: Eigene Berechnungen

Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung

Zwar gibt es einzelne Aufgabenbereiche, in denen geringe Dichte und disperse Siedlungsstruktur eine Rolle spielen, in denen die Zuschußbedarfe etwa mit sinkender Einwohnerzahl je km² steigen. Dazu zählen insbesondere die Kosten des Verkehrsbereichs, der aber in den Gesamthaushalten der Landkreise und kreisfreien Städte nur relativ geringe Anteile beansprucht (vgl. dazu Abbildung 5.7). Die absolute Kreisfläche hat - klammert man die Sozialhilfe aus der Betrachtung aus - gar keinen Einfluß auf die Zuschußbedarfe je Einwohner (vgl. dazu Abbildung 5.8).

Der „Flächeneinfluß“ kann deshalb durch andere Einflüsse, die ebenfalls dichteabhängig sind, aber zu höheren Zuschußbedarfen in den Ballungsregionen führen, kompensiert werden. Zu denken ist hier etwa an die Jugendhilfe, deren Kosten in den verdichteten Regionen regelmäßig höher sind als in eher ländlich geprägten Regionen.

Die Einrichtung eines „Flächenansatzes“ würde deshalb aus Gründen der horizontalen Verteilungsgerechtigkeit die Einrichtung weiterer, eventuell ebenfalls dichtebezogener Ansätze notwendig machen, mit denen die Wirkung des Flächenansatzes wieder aufgehoben würde. Aber nicht nur, daß für ein solches Vorhaben keine geeigneten Indikatoren verfügbar sind, an denen die Zusatzlasten gemessen werden könnten¹⁵¹; in der Gesamtbetrachtung erscheint es auch unsinnig, zwei gegenläufige Ansätze zu konzipieren, die zusammen genauso wirken wie der Verzicht auf beide Sonderansätze.

Deshalb wird die alleinige Einrichtung eines Sozillastenansatzes und der Verzicht auf alle weiteren möglichen Sonderansätze - trotz der Forderung des Staatsgerichtshofs in seinem Urteil vom 25.11.1997 nach einem Flächenansatz - für die Kreisebene empfohlen.

5.3.4.2.3. Zur Konzeption eines Sozillastenansatzes

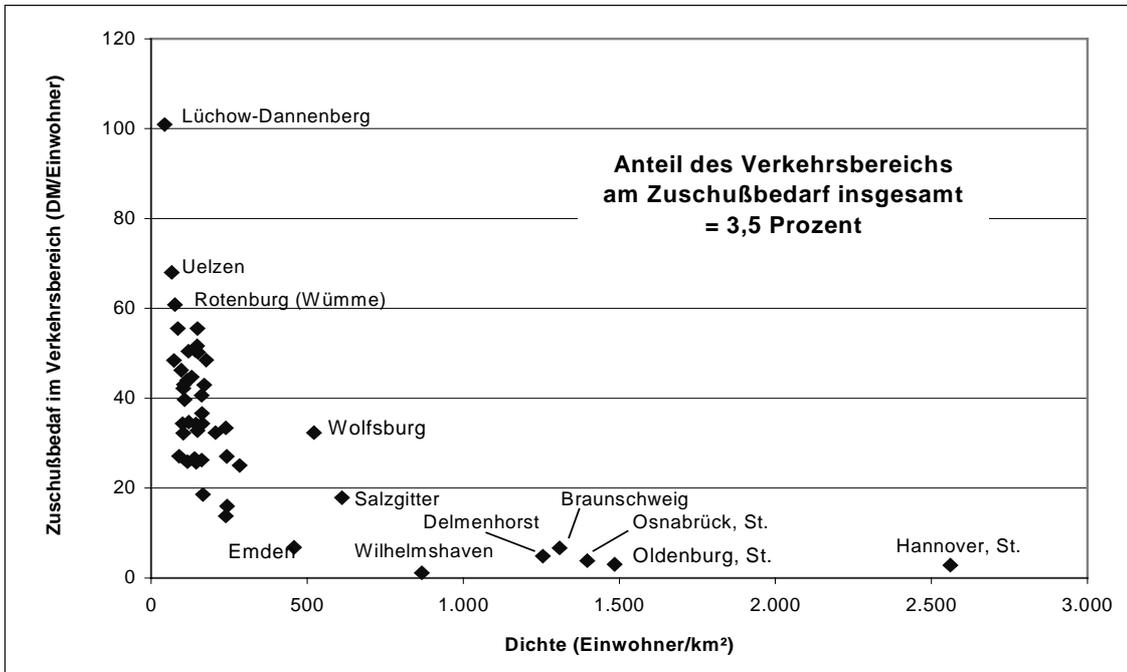
Die Sozialhilfe nach dem BSHG zählt zu den am strengsten geregelten kommunalen Aufgaben im eigenen Wirkungskreis - aus finanzwissenschaftlicher Sicht ist die Abgrenzung gegenüber den Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises kaum noch nachvollziehbar. Insofern stellt sich natürlich unmittelbar die Frage, ob die Abgeltung der damit für die Kommunen anfallenden Kosten nicht auch nach dem gleichen Schema wie die Erstattungen im übertragenen Wirkungskreis - also finanzkraftunabhängig - vorgenommen werden müßte.

Systematisch wäre die Lösung eines finanzkraftunabhängigen Ausgleichs dann die beste, wenn die Sozillasten tatsächlich - ganz oder zumindest teilweise - von den übergeordneten Ebenen übernommen würden. Dies liefe allerdings letztlich auf eine Einstufung der Sozialhilfe als Aufgabe des übertragenen Wirkungskreises hinaus. Entsprechende Forderungen niedersächsischer Gemeinden an den Staatsgerichtshof sind im November 1997 jedoch abschlägig beschieden worden. Vielmehr hat der Staatsgerichtshof die Sozialhilfe nach dem BSHG eindeutig zur Aufgabe des eigenen Wirkungskreises erklärt. Die Finanzierung obliegt somit allein den Kommunen; eine Berücksichtigung im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs bedeutet also nur die Inanspruchnahme der interkommunalen Solidarität. Unter diesem Gesichtspunkt und aufgrund des hohen Stellenwertes, den die Ausgleichsintensität zugunsten finanzschwacher Kommunen bei der Neuordnung des kommunalen Finanzausgleichs in Niedersachsen genießt, erscheint somit eine finanzkraftabhängige Berücksichtigung der Sozillasten angemessen.

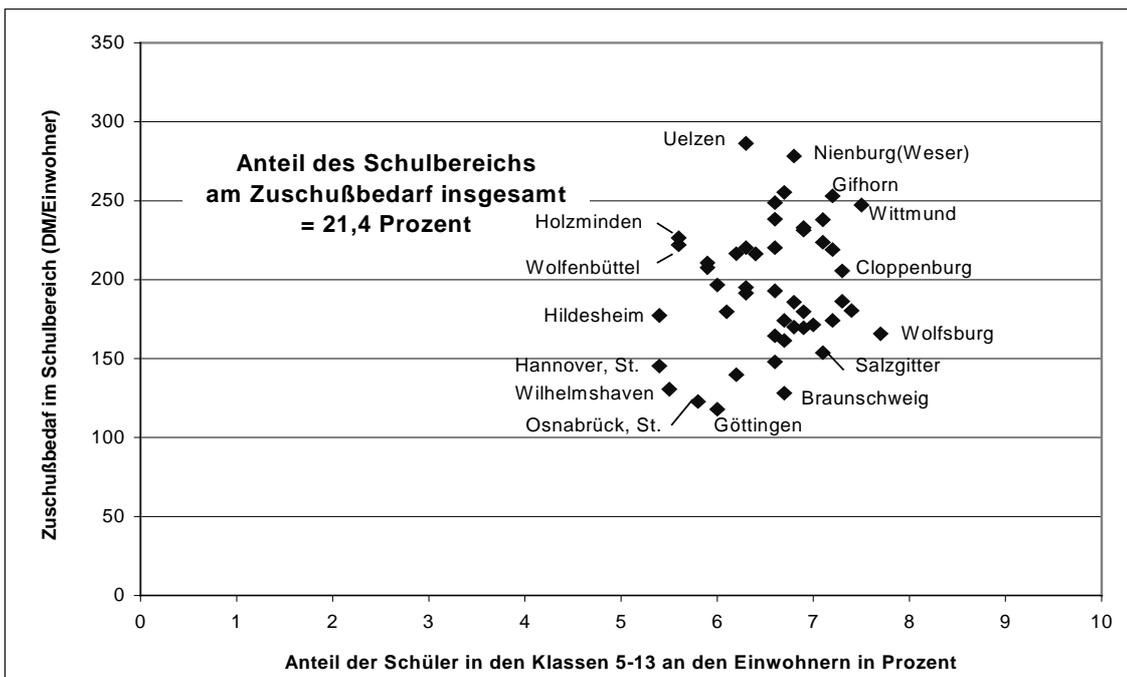
¹⁵¹ An dieser Stelle zeigen sich die Schwächen einer indikatorengestützten, originären Bedarfsmessung sehr deutlich.

Abb 5.7: Potentielle Sonderbedarfe auf der Kreisebene

Zuschußbedarfe im Verkehrsbereich (Ab. 63-69) der niedersächsischen Landkreise (Vermögens- und Verwaltungshaushalt 94-96) und ihre Dichte



Zuschußbedarfe im Schulbereich (EP 2) der niedersächsischen Landkreise (Vermögens- und Verwaltungshaushalt 94-96) und Anteil der Schüler in den Klassen 5-13 je Einwohner

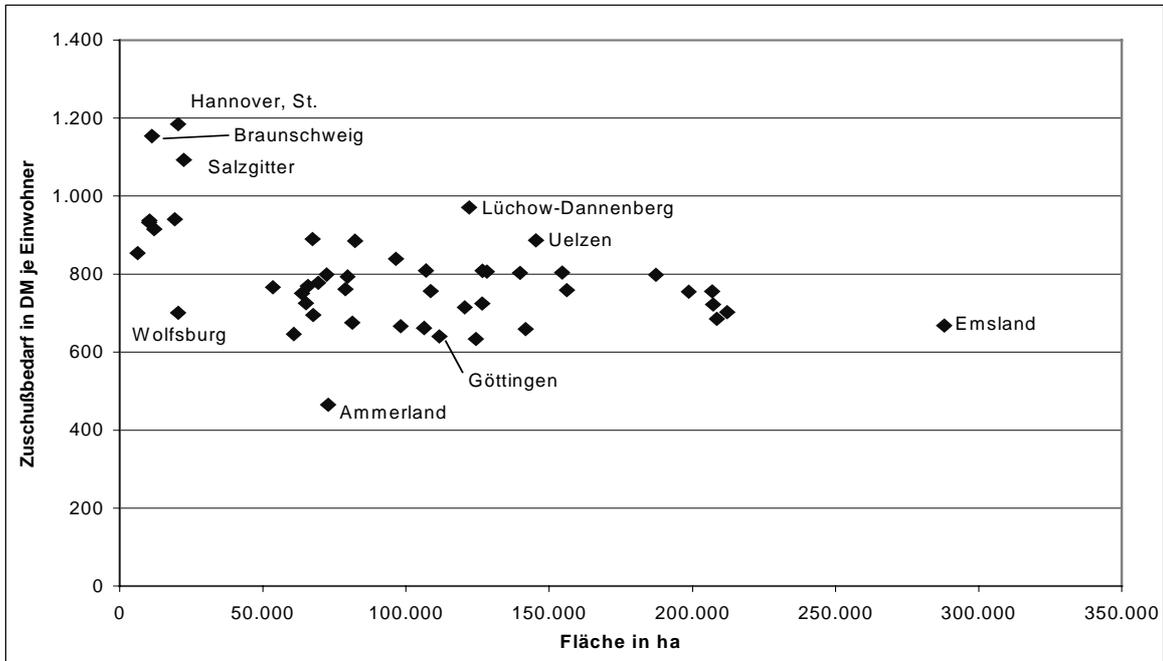


Quelle: Eigene Berechnungen

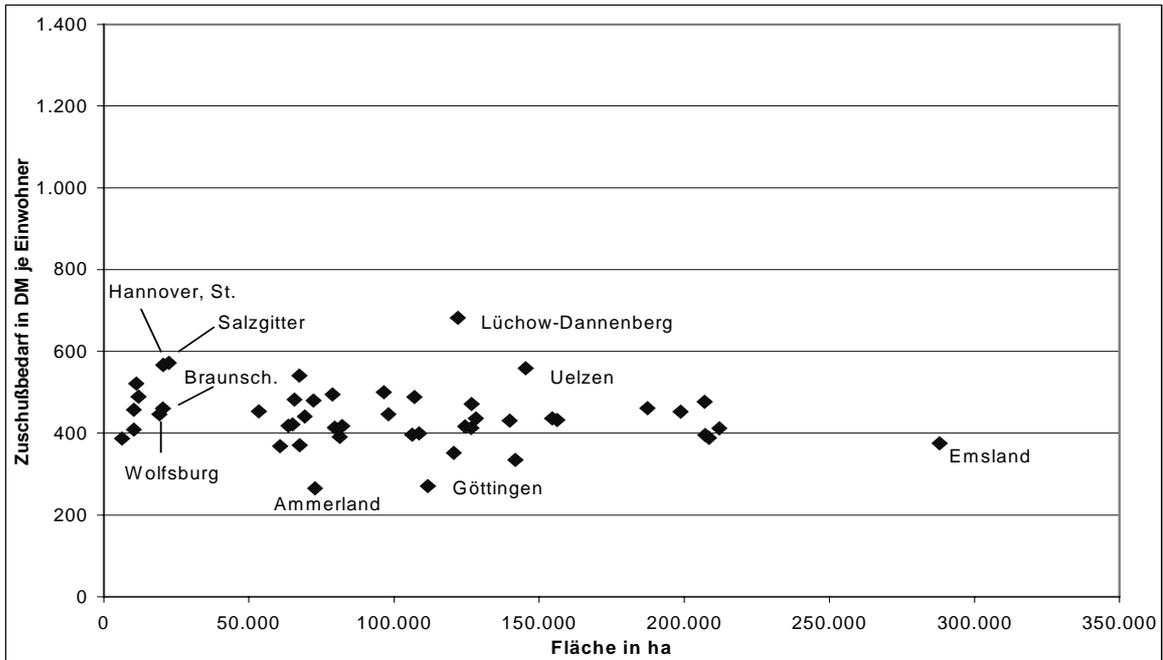
Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung

Abb 5.8: Zuschußbedarfe in den Verwaltungshaushalten der Kreisebene nach Kreisfläche

Zuschußbedarfe der niedersächsischen Landkreise je Einwohner
(Verwaltungshaushalte 1996)



Zuschußbedarfe (ohne Sozialhilfelasten im Ab. 41) der niedersächsischen Landkreise je Einwohner (Verwaltungshaushalte 1996)



Quelle: Eigene Berechnungen

Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung

Als bester unter den oben ausgewählten Indikatoren für die Soziallasten hat sich nach den durchgeführten Korrelationsanalysen die Zahl der Sozialhilfeempfänger erwiesen. Dieser Indikator ist allerdings für die Zwecke des Finanzausgleichs nicht unbedingt geeignet: Zum ersten wird bemängelt, daß die Sozialhilfe-Empfänger-Statistik als Stichtagserhebung angelegt ist und insofern die innerhalb des Jahres auftretenden Schwankungen nicht abbildet. Zum zweiten scheinen die regional ermittelten Daten aber auch nicht hinreichend genau zu sein, um im Finanzausgleich einen brauchbaren Maßstab für die Mittelverteilung abzugeben. Hinzu kommt, daß die Kommunen die erforderlichen Daten selbst bereitstellen; die damit verbundene Möglichkeit der Manipulation wird zumindest nicht ausgeschlossen.¹⁵² Der in dieser Hinsicht unproblematischere Indikator „Arbeitslosenzahl“ trägt dagegen weniger zur Erklärung der Zuschußbedarfe bei; Arbeitslosigkeit und Sozialhilfelasten entwickeln sich sogar immer weiter auseinander. Beide Indikatoren haben insofern aktuell erhebliche Nachteile.

Die genannten Unzulänglichkeiten der beiden verfügbaren Indikatoren müßten eigentlich zu der Konsequenz führen, eine zusätzliche, auf die Zwecke des Finanzausgleichs ausgerichtete Sozialhilfestatistik aufzubauen, die vierteljährliche Daten über die Zahl der Sozialhilfeempfänger liefern könnte. Dies scheint in der Kürze der Zeit, die bis zur Umsetzung eines neu gestalteten Finanzausgleichs in Niedersachsen noch bleibt, jedoch nicht möglich zu sein. Deshalb ist über Alternativ- oder Übergangslösungen nachgedacht worden.

Die Entscheidung ist zugunsten der Verwendung der tatsächlichen Zuschußbedarfe für die Sozialhilfe nach dem BSHG (also abzüglich des Altenplafonds) in den beiden vorletzten Jahren gefallen, das sind aktuell die Jahre 1995 und 1996. In diesen Jahren war den Kommunen, die die Rechnungsergebnisstatistik führen, noch nicht bekannt, daß nach den damit übermittelten Daten künftig Finanzausgleichsmittel würden verteilt werden; insofern kann ausgeschlossen werden, daß die Zuschußbedarfe aus strategischen Gründen beeinflußt worden sind. Dies dürfte sich allerdings ändern, wenn erstmals Daten aus einer Periode verwendet werden müssen, über die nach der Neuordnung des Finanzausgleichs zu berichten ist. Die Verwendung tatsächlicher Soziallasten als Verteilungsmaßstab für einen Teil der Schlüsselzuweisungen sollte deshalb auf jeden Fall nur als Übergangslösung gesehen werden, denn auch die Tatsache, daß mit einem Soziallastenansatz nie die vollen Kosten der Sozialhilfe gedeckt werden können, ändert nichts daran, daß es mit der unmittelbaren Abgeltung eines Teils dieser Kosten zu Verhaltensänderungen in den Kommunen kommen dürfte. Auf Dauer wird sich der Aufbau einer zusätzlichen Sozialhilfestatistik deshalb nicht vermeiden lassen.

Die Verteilung der Kreisschlüsselmasse nach Maßgabe der Soziallasten einerseits und der übrigen Zuschußbedarfe andererseits kann wiederum auf verschiedene Weise erfolgen: Entweder können die Kreiseinwohner um bestimmte „Veredelungssätze“ erhöht werden - die Verteilung würde dann aus einer Ausgleichsmasse für die Kreisebene erfolgen -, oder die Kreisausgleichsmasse könnte - nach Maßgabe der Zuschußbedarfe im Abschnitt 41 und in den restlichen Aufgabenbereichen - aufgeteilt und die entstehenden Teilmassen jeweils einzeln nach den gewählten Kriterien vergeben werden. Die zweite Lösung hat sicherlich den Vorteil, daß die Höhe der Teilmasse für Soziallasten besser mit den tatsächlich zu deckenden Soziallasten verglichen und so der Umfang des Soziallastenansatzes leichter überprüft werden kann. Die erste Lösung erscheint dagegen einfacher handhabbar.

Die Entscheidung ist zugunsten der ersten Lösung - Ausgleich über eine einzige Masse - ausgefallen. Dazu muß allerdings ebenfalls eine Massenaufteilung - wenn auch nur fiktiver Art - vorgenommen werden; sie orientiert sich an den (Netto-)Zuschußbedarfen der Verwaltungshaushalte in den Jahren 1995 und 1996 für die Sozialhilfe nach dem BSHG und für die übrigen Aufgaben der Einzelpläne 0 - 8. Das danach errechnete fiktive Aufteilungsverhältnis beträgt 37,6 % für Soziallasten zu 62,4 % für „einwohnerbedingte“

¹⁵² So auch Milbradt, Georg H.: Die kommunalen Sozialhilfeausgaben - Das Für und Wider verschiedener Finanzausgleichskonzepte aus kommunaler Sicht, in: Kitterer, Wolfgang (Hrsg.): Sozialhilfe und Finanzausgleich, Heidelberg 1990, S. 153 - 163, hier S. 159.

Lasten. Dieses Verhältnis soll bis zur nächsten Überprüfung des Finanzausgleichs als Basis zur Berechnung des Soziallastenansatzes dienen.

Im nächsten Schritt sind die Soziallasten in „Einwohnergleichwerte“ umzurechnen, die den Einwohnerzahlen zugeschlagen werden können. Dieses Verfahren ähnelt der „Einwohnerveredelung“ auf der Gemeindeebene, basiert aber nicht auf einer Bevölkerungsstaffel, sondern auf den finanzierten Soziallasten in Niedersachsen insgesamt sowie in jedem einzelnen Stadt- oder Landkreis.

Die Umrechnung der Soziallasten in „Einwohnergleichwerte“ kann nach einem relativ einfachen Verfahren vorgenommen werden. Für das Land Niedersachsen wird nach Maßgabe des oben ermittelten Aufteilungsverhältnisses angenommen:

$$\text{Nettosoziallasten} : \text{Einwohner} = 37,6 : 62,4$$

oder:

$$\text{Soziallasten} = (37,6 : 62,4) \times \text{Einwohner}$$

Daraus ergibt sich, daß - auf der Basis der Einwohnerzahlen vom 30.6.1997, die für den Finanzausgleich des Jahres 1998 zugrunde zu legen wären - die tatsächliche Einwohnerzahl in Niedersachsen von 7.832.253 Personen 1998 um zusammen 4.719.435 Personen hätte erhöht werden müssen, damit das errechnete Aufteilungsverhältnis mit der „Veredelung“ erhalten geblieben wäre.

Diese zusätzlichen 4.719.435 Einwohner wären nun nach Maßgabe der jeweiligen Nettzuschußbedarfe des Abschnitts 41 in den beiden vorletzten Jahren auf die kreisfreien Städte und Landkreise zu verteilen. Zu diesem Zweck bedarf es einer weiteren Rechenoperation: Die im Durchschnitt der verwendeten Berichtsjahre angefallenen Zuschußbedarfe im Abschnitt 41 müssen in fiktive Einwohner umgerechnet werden. Dies geschieht wiederum durch einen einfachen Vergleich:

$$\text{zusätzliche Einwohner} = \text{Nettosoziallasten des Abschnitts 41 in DM}$$

Um im obigen Datenrahmen zu bleiben:

$$4.719.435 \text{ zusätzliche Einwohner} = 2.293.458.169 \text{ DM an Soziallasten}$$

oder:

$$1 \text{ zusätzlicher Einwohner} = \frac{2.293.458.169 \text{ DM an Soziallasten}}{4.719.435}$$

Daraus errechnet sich ein Divisor, durch den die Soziallasten innerhalb der einzelnen kreisfreien Städte und Landkreise geteilt werden müssen, um die zusätzlichen Einwohner, die den Kreiseinwohnern zuzuschlagen sind, zu ermitteln. Auf der Basis der hier zugrundegelegten Jahre beträgt er 485,9603. Das heißt: Für jeweils 485,9603 DM an Nettosoziallasten im Durchschnitt der Jahre 1995 und 1996 wäre einem Landkreis oder einer kreisfreien Stadt im Jahr 1998 ein zusätzlicher Einwohner im Finanzausgleich hinzugerechnet worden.

Dieser Divisor muß natürlich jedes Jahr neu ermittelt werden. Konstant gehalten wird nur das Verhältnis der Soziallasten gegenüber den Zuschußbedarfen in den übrigen Aufgabenbereichen in Niedersachsen, das im Ausgangspunkt der Berechnungen steht. Hier ist deshalb eine regelmäßige Anpassung notwendig. Wenn es allerdings gelänge, bis zur nächsten Überprüfung des Finanzausgleichs eine für Finanzausgleichszwecke brauchbare Sozialhilfe-Empfänger-Statistik zu entwickeln und aufzubauen, müßte ohnehin über eine Neugestaltung des Soziallastenansatzes nachgedacht werden.

5.3.4.2.4. Ein Fazit

Zusammenfassend ist für die Kreisebene damit nochmals folgendes festzuhalten:

Die Untersuchungen über die Bestimmungsgründe des Ausgabeverhaltens auf der Kreisebene haben an einer sehr breiten Daten- und Indikatorenbasis angesetzt, die es möglich machen sollte, herausragende Sonderbedarfe zu erkennen. Dieses Ziel ist erreicht worden: Argumente gegen die These, daß die Finanzbedarfe je Einwohner überall gleich sind, sind im Bereich der Soziallasten gefunden worden, die auf der Kreisebene erhebliche Mittel beanspruchen und im Kreisvergleich stark streuen. Insofern erscheint die Einrichtung eines Soziallastenansatzes unabdingbar.

Die Forderungen nach einem „Flächenansatz“ für gering verdichtete Kreise haben sich demgegenüber trotz intensiver Bemühungen nicht untermauern lassen. Die Einrichtung eines solchen Ansatzes hätte unter dem Gesichtspunkt der horizontalen Verteilungsgerechtigkeit vielmehr die Konzeption weiterer Ansätze für andere Einflußgrößen oder spezielle Aufgabenbereiche erforderlich gemacht; das Finanzausgleichssystem wäre damit - soweit sich überhaupt geeignete Ansatzpunkte zur Verteilung gefunden hätten - weiter kompliziert worden, ohne aber zu erkennbar „gerechteren“ Verteilungsergebnissen zu kommen. Den Vorgaben des Staatsgerichtshofes konnte deshalb in diesem Detail nicht gefolgt werden, ohne entweder die Forderung nach Verteilungsgerechtigkeit oder nach Einfachheit und Durchschaubarkeit des Finanzausgleichs zu verletzen.

5.4. Fragen der Finanzkraftbestimmung

5.4.1. Die zu lösenden Probleme

Die Verteilung der Schlüsselzuweisungen im kommunalen Finanzausgleich erfolgt nach der Gegenüberstellung von Finanzbedarf und Finanzkraft; genau wie der Finanzbedarf muß die Finanzkraft der Kommunen deshalb bestimmt und auf dieser Grundlage gemessen werden. Damit werden weitere Fragen aufgeworfen:

- Welche Einnahmen sollen bei der Ermittlung der gemeindlichen Finanzkraft einbezogen werden?
- Wie sollen die mit einem Hebesatzrecht ausgestatteten Realsteuern, die auf jeden Fall in der gemeindlichen Finanzkraft berücksichtigt werden müssen, bewertet werden?
- Wie soll die Finanzkraft der Kreise - einschließlich der Kreisebene der kreisfreien Städte - gemessen werden?

Diese Fragen sind durchaus nicht so leicht zu beantworten, wie es auf den ersten Blick erscheint. Im Gegensatz zur Bedarfsbestimmung werden zwar unmittelbar monetäre Werte gemessen; dies mag bessere interkommunale Vergleichbarkeit suggerieren als im Bereich der Bedarfsbestimmung. Tatsächlich werden aber auch hier Normen gesetzt: Überall dort, wo die Kommunen über Entscheidungsspielräume in der Einnahmengestaltung verfügen, muß festgelegt werden, was - einheitlich oder nach kommunalen Körperschaftsgruppen differenziert - als „Normalverhalten“ gelten und der Finanzkraftermittlung zugrundegelegt werden soll. Daß damit möglicherweise größere Verteilungseffekte erzielt werden als über die Bedarfsermittlung, wird relativ selten thematisiert¹⁵³, ist aber im folgenden zu berücksichtigen.

¹⁵³ Ein Überblick über die Diskussion findet sich bei Hardt, Ulrike: Kommunale Finanzkraft, a. a. O.

5.4.2. Einnahmearten in der Finanzkraftmessung

Relativ große Einigkeit besteht in der finanzwissenschaftlichen Literatur noch darüber, welche Einnahmearten in die Messung der gemeindlichen Finanzkraft eingehen sollten.¹⁵⁴ Üblicherweise wird die Finanzkraftbestimmung für die Zwecke des kommunalen Finanzausgleichs auf originäre allgemeine Deckungsmittel eingegrenzt, sind sie es doch, die zunächst zur Finanzierung der nach Abzug aller speziellen Deckungsmittel verbleibenden Zuschußbedarfe dienen sollen.¹⁵⁵

Aber auch diese Einnahmequellen werden in der Mehrzahl der Länder nicht vollständig in die Steuerkraftermittlung einbezogen; insbesondere die „kleinen Gemeindesteuern“ bleiben bei der Steuerkraftberechnung normalerweise außer acht. Für ein solches Vorgehen spricht zum einen, daß der mit einer umfassenderen Messung verbundene Verwaltungsaufwand zu groß wäre, als daß er durch die möglicherweise zu erzielenden „Gerechtigkeitseffekte“ gerechtfertigt werden könnte. Hinzu kommt, daß diese Steuern nicht überall erhoben werden - als Beispiel sei nur auf die Zweitwohnungssteuer hingewiesen, deren Aufkommen in einigen Gemeinden durchaus nicht geringfügig ist. Mit ihrer Einbeziehung bei der Steuerkraftmessung müßte jedoch ein zusätzliches Normierungsproblem gelöst werden: Wie sollen nicht in Anspruch genommene Einnahmemöglichkeiten abgeschätzt und bewertet werden?

Aufgrund dieser Schwierigkeiten ist die Steuerkraftberechnung bisher in fast allen Ländern auf die Realsteuern und den gemeindlichen Einkommensteueranteil beschränkt worden. Dies gilt auch für Niedersachsen.

Dies muß bzw. soll sich in Zukunft jedoch in zweierlei Hinsicht ändern:

- Zum einen zwingt die Abschaffung der Gewerbekapitalsteuer und die Beteiligung der Gemeinden an der Umsatzsteuer dazu, die damit verbundenen Einnahmen künftig - genau wie den Gemeindeanteil an der Einkommensteuer - bei der Steuerkraftermittlung zu berücksichtigen.
- Zum anderen wird vorgeschlagen, die Anteile der Spielbankgemeinden an der Spielbankabgabe ebenfalls in die Steuerkraftmessung einzubeziehen. Zwar profitieren nur wenige Gemeinden von dieser Abgabe, hier fließen aber erhebliche Beträge - gewissermaßen als Ersatz für die Befreiung der Spielbanken von der Gewerbesteuer - zu. Die Finanzierungsmöglichkeiten der begünstigten Gemeinden sind im geltenden NFAG insofern noch deutlich unterbewertet worden. So sind in der Zeit vom 1.10.1996 bis zum 30.9.1997 folgende Summen vereinnahmt worden:

Bad Harzburg	1.188.950 DM
LH Hannover	5.377.994 DM
Bad Pyrmont	1.167.300 DM
Seevetal	2.268.452 DM
Bad Zwischenahn	1.230.280 DM
Norderney	244.830 DM
Bad Bentheim	724.300 DM
Borkum	300.111 DM

¹⁵⁴ Obwohl auch dazu mitunter Gegenpositionen geäußert worden sind; sie setzen aber auch ein anderes als das hier verwendete Bedarfsermittlungsverfahren voraus, indem sie von Bruttobedarfen ausgehen. Vgl. etwa Schmölders, Günter: „Finanzstarke“ und „finanzschwache“ Gemeinden, In: Archiv für Kommunalwissenschaften, 1. Halbjahresband 1965, S. 30 - 46, hier S. 32.

¹⁵⁵ Vgl. dazu die Ausführungen in Punkt 1.

Diese Zahlungsströme auch weiterhin außer acht zu lassen, widerspräche dem Gleichbehandlungsgebot.

Ähnliche Argumente wie für die Spielbankabgabe müßten natürlich auch für die Grunderwerbsteuer angeführt werden, wenn sie nicht - wie vorgeschlagen - in die Schlüsselmasse für den Kreisausgleich eingespeist werden sollte. Eine Berücksichtigung bei der Finanzkraftmessung wäre dann unerlässlich.

Verworfen wurden hingegen Überlegungen, die Konzessionsabgaben ebenfalls in die Steuerkraftermittlung einzubeziehen.

5.4.3. Die Steuerkraftbewertung auf der Gemeindeebene

Die zweite der oben angesprochenen Fragen zur Steuerkraftermittlung auf der Gemeindeebene bezog sich auf die Bewertung der Steuerkraft für jene Steuern, bei denen die Gemeinden über ein Hebesatzrecht verfügen. Statt der realisierten Hebesätze werden in allen Ländern zur Ermittlung der Steuerkraftmeßzahlen fiktive, auf unterschiedliche Weise nivellierte Hebesätze verwendet. Dieses Vorgehen wird damit gerechtfertigt, daß es um die Messung der „Steuerkraft“ und nicht der tatsächlichen Einnahmen gehe. Den Gemeinden soll damit die Möglichkeit genommen werden, über besonders niedrige Hebesätze ihre eigenen Steuerquellen zu schonen und sich statt dessen über Schlüsselzuweisungen - auf Kosten anderer Gemeinden - zu finanzieren. Die Berechnung der Steuerkraft über nivellierte Hebesätze mindert insofern die Strategieanfälligkeit des Finanzausgleichs.¹⁵⁶

Mit dem grundsätzlichen Einvernehmen über die Notwendigkeit der Nivellierung ist die Frage nach der „richtigen“ Höhe der Nivellierungshebesätze allerdings noch längst nicht beantwortet. Im Grunde handelt es sich sogar um zwei Probleme, die damit angesprochen sind und gelöst werden müssen:

1. Sollen für alle Gemeinden gleiche Hebesätze zur Nivellierung verwendet werden und
2. Wie hoch soll das Niveau der Nivellierungshebesätze sein?

Die erste Frage wird in der Mehrzahl der Länder positiv beantwortet; sogar in Nordrhein-Westfalen ist die lange geübte Praxis, in Gemeinden verschiedener Größenklassen unterschiedliche Nivellierungshebesätze bei der Steuerkraftermittlung zu verwenden, kürzlich verworfen und zu einheitlichen Sätzen für alle Gemeinden übergegangen worden.¹⁵⁷

Ob diese Entscheidung richtig war, wird allerdings heftig diskutiert. Zwar gilt auch hier, daß gleiche Tatbestände gleich behandelt werden sollen. Aber: Was sind gleiche Tatbestände? Niemand wird bestreiten wollen, daß die Möglichkeiten der Hebesatzanspannung - zumindest bis zu einem gewissen Grade - von den Standortbedingungen einer Gemeinde abhängen; die Steuerpotentiale sind unterschiedlich hoch.

Diese Unterschiede empirisch ausmachen zu wollen, stößt jedoch sehr schnell an unüberwindliche Grenzen. Zum ersten lassen sich Standortbedingungen, wenn überhaupt, doch nur mit sehr komplexen Indikatorensystemen abbilden. Solche Indikatorensysteme sind für die Zwecke des kommunalen Finanzausgleichs nicht brauchbar. Die Gemeindegröße gibt dafür nur einen sehr angreifbaren Ersatz ab. Zum zweiten spiegelt die tatsächliche Hebesatzgestaltung in den Gemeinden die Standortbedingungen nicht wider; Steuerpotentiale sind der empirischen Analyse deshalb kaum zugänglich. Dies wird bei der Betrachtung der kommunalen Hebesatzpolitik in den Einzelsteuern sehr deutlich; mehr als auf Standortbedingungen kommt es offenbar auf die Ausweichmöglichkeiten der Zensiten und damit auf die tatsächliche oder vermeintliche Konkurrenzintensität bei der Besteuerung an.

¹⁵⁶ Das Argument, Nivellierungshebesätze seien dazu erforderlich, um Steuern mit und ohne Hebesatzrecht miteinander vergleichen zu können, ist dagegen nicht haltbar. Dies wäre auch bei Zugrundelegung der tatsächlichen Realsteuereinnahmen gewährleistet.

¹⁵⁷ Zur Begründung vgl. Parsche, Rüdiger und Steinherr, Matthias: Der kommunale Finanzausgleich in Nordrhein-Westfalen, a. a. O., S. 69 ff.

Diese These wird in Abbildung 5.9 eindrücklich belegt:

Die größte Streuung weist danach die Hebesatzgestaltung bei der Grundsteuer A auf. Besonders hohe, aber auch besonders niedrige Hebesätze finden sich in kleinen Gemeinden, aber auch in den größeren Städten und Gemeinden ist das Bild recht uneinheitlich. Die Festsetzung der Hebesätze scheint sich nach konträren Maßstäben zu richten: Einerseits lohnt sich eine starke Hebesatzanspannung letztlich nicht, deshalb kann darauf verzichtet werden; andererseits haben große Städte mit „überzogenen“ Anforderungen an die Zahler der Grundsteuer A wenig zu verlieren, sondern aufgrund deren Immobilität eher zu gewinnen. Anders läßt sich der extrem hohe Hebesatz der Grundsteuer A in der Landeshauptstadt kaum erklären.

Interessanter - für die Kommunen und für die Zwecke des kommunalen Finanzausgleichs - sind aufgrund des weit höheren Aufkommens die Grundsteuer B und vor allem (vermutlich selbst nach der Abschaffung der Gewerbesteuer) die Gewerbesteuer; hier lohnt sich eine starke Anspannung der Hebesätze wirklich.

Gerade im Vergleich dieser beiden Steuern zeigt sich jedoch, daß es eben nicht die Gewerbesteuer ist, deren Hebesätze aufgrund von Standortvorteilen besonders angespannt werden. Hier haben sich die größeren Städte und Gemeinden in ihrer Hebesatzpolitik stark zurückgehalten, fiskalisch orientierte Hebesatzpolitik wird inzwischen vielmehr über die Ausschöpfung der Grundsteuer B betrieben. Die Steuerobjekte sind immobil, Abwanderungsgefahren aufgrund kommunaler Hebesatzpolitik bestehen nicht; allenfalls ist mit verminderter Zuwanderung und Bautätigkeit zu rechnen. Ob die Grundsteuer für deren Entwicklung ein ausschlaggebendes Moment darstellt, steht allerdings dahin. Insofern dürften die regionalen Differenzierungen der Hebesatzpolitik in Bezug auf die Grundsteuer B eher die Finanzierungsnotwendigkeiten der Gemeinden als ihre Finanzierungsmöglichkeiten widerspiegeln. Obwohl die gemeindlichen Hebesätze der Grundsteuer B stark streuen, ist eine Differenzierung - speziell nach der Gemeindegröße - im Rahmen der Steuerkraftmessung des kommunalen Finanzausgleichs deshalb fragwürdig.

Mit Blick auf die Gewerbesteuer haben sich die Gemeinden - speziell jene, für die die besten Standortbedingungen vermutet werden - anders verhalten: Die Einschätzung, daß gemeindliche Hebesatzpolitik von vielen Betrieben zum (letzten) Anlaß genommen werden könnte, ihre Standortwahl neu zu überdenken, läßt die Gemeinden sehr vorsichtig mit den Gewerbesteuerhebesätzen umgehen. Selbst wenn Standortvorteile existieren, werden sie aus Gründen der interkommunalen, insbesondere aber der überregionalen Konkurrenz nicht genutzt.

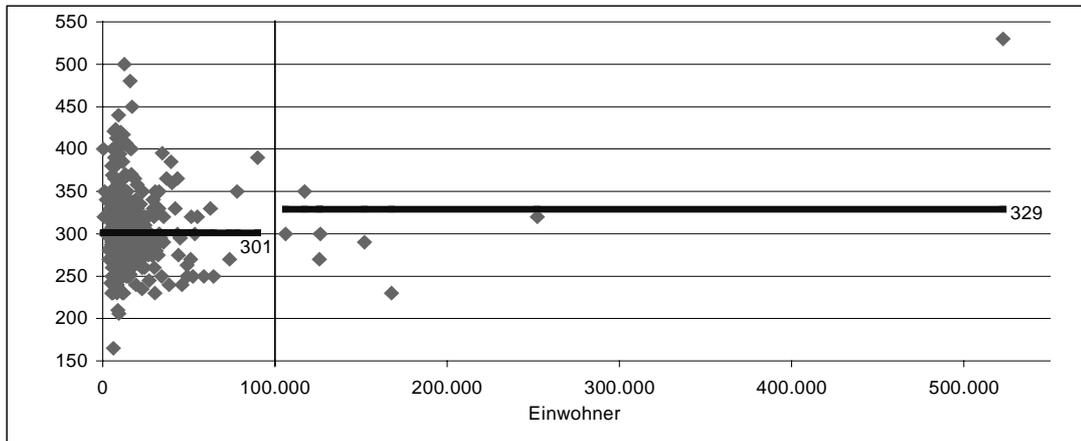
Damit bietet sich der empirischen Analyse ein gleichsam „seitenverkehrtes“ Bild:

Dort, wo die Realsteuerhebesätze relativ einheitlich sein könnten, werden sie regional sehr unterschiedlich angespannt; wo Standortvorteile eine deutliche Differenzierung erwarten ließen, werden sie relativ einheitlich ausgestaltet. Bezüglich der Ermittlung von Steuerpotentialen ist die empirische Analyse damit an ihren Grenzen angelangt; Steuerpotentiale lassen sich auf empirischer Basis tatsächlich nicht erfassen.

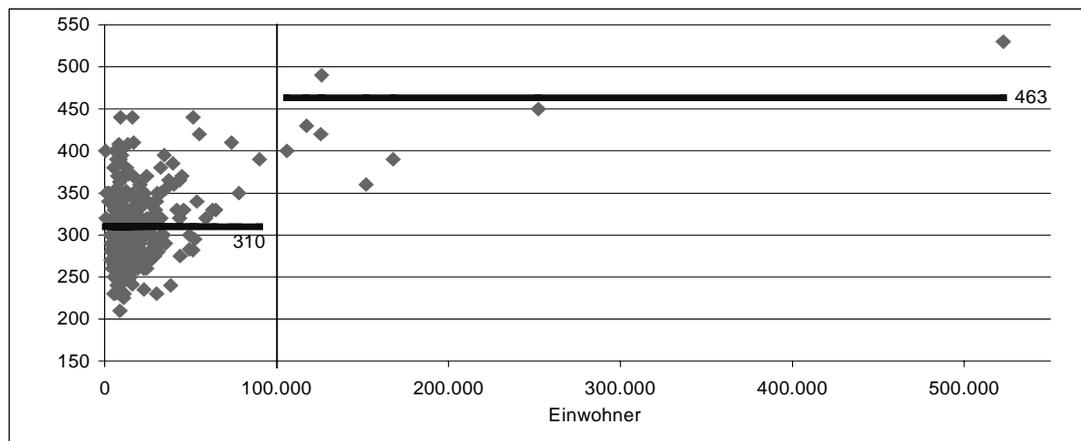
Um so weniger läßt sich natürlich eine Antwort auf die oben gestellte Frage nach den „richtigen“ Nivellierungshebesätzen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs geben. Einheitliche Nivellierungshebesätze ignorieren offensichtliche Unterschiede in den Standortqualitäten und den Besteuerungsmöglichkeiten, für eine empirisch abgesicherte Differenzierung fehlen jedoch anerkannte Kriterien. Mehr als alle anderen Komponenten des kommunalen Finanzausgleichs ist die Festsetzung der Nivellierungshebesätze damit politischer Gestaltung zugänglich.

Abb. 5.9: Bildung von durchschn. Hebesätzen für die Steuerkraftberechnung

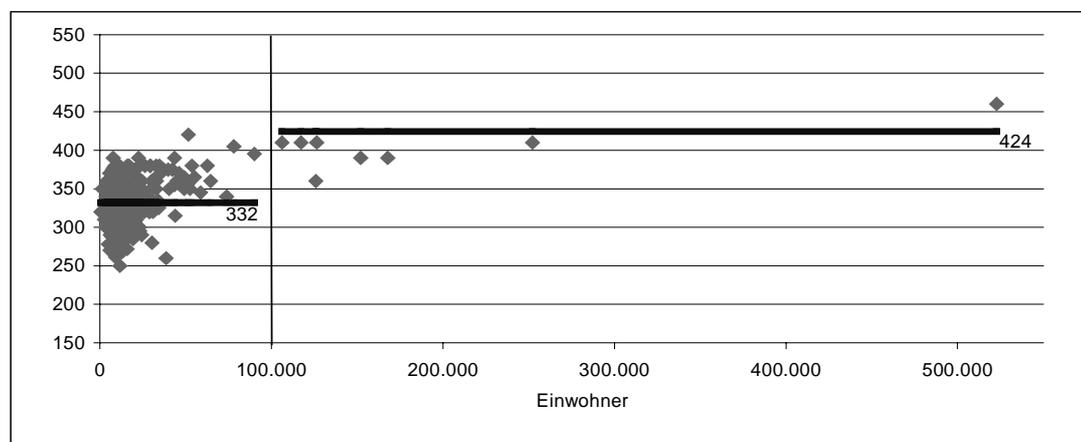
Grundsteuer A 1996



Grundsteuer B 1996



Gewerbesteuer 1996



Quelle: NLS; eigene Berechnungen

Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung

Im Rahmen der Diskussion um die Neuordnung des Finanzausgleichs in Niedersachsen ist nun zunächst trotzdem eine Entscheidung zugunsten differenzierter Nivellierungshebesätze getroffen worden; Staffelungskriterium soll die Gemeindegröße sein. Hintergrund dieser Entscheidung ist allerdings weniger der Bezug auf die gesuchten Steuerpotentiale sondern vielmehr die Tatsache, daß mit der Umsetzung des Zwei-Ebenen-Modells Städte und Gemeinden aller Größenklassen unmittelbar miteinander verglichen werden; dieser Vergleich wurde in den niedersächsischen Finanzausgleichsgesetzen seit Beginn der 60er Jahre vermieden. Wird er nun (plötzlich und unvermittelt) angestellt, so ist eine Differenzierung der Nivellierungshebesätze - ähnlich wie eine deutlich erweiterte Spreizung der Bevölkerungsstaffel - fast unausweichlich. Einheitliche Nivellierungssätze würden ansonsten - so lautet die empirisch nicht belegbare, aber plausible These - die Steuerkraft der großen Städte unterbewerten, die der kleinen Gemeinden viel zu hoch ansetzen.

Die Schnittstelle zwischen „kleineren“ und „größeren“ Gemeinden ist dabei - in Anlehnung an die Statureinteilung der Gemeinden als kreisfrei oder kreisangehörig - bei einer Größe von 100.000 Einwohnern angesetzt worden. Damit werden die kleineren kreisfreien Städte (Emden, Delmenhorst und Wilhelmshaven) bei der Steuerkraftermittlung in die Gruppe der kreisangehörigen Gemeinden eingeordnet, die beiden größeren kreisangehörigen Städte (Göttingen und Hildesheim) finden sich allerdings in der Gruppe ausschließlich kreisfreier Städte. Die Wahl der Schnittstelle bei 100.000 Einwohnern hat den großen Vorteil, daß es in absehbarer Zeit keine Gruppenwechsler geben wird; keine der Städte in den beiden Gruppen wird so viele Einwohner gewinnen oder verlieren, daß plötzlich eine Neubewertung ihrer Steuerkraft vorgenommen wird.

Als Nivellierungshebesätze sollen in den beiden Gruppen die jeweiligen Durchschnittshebesätze gewählt werden. Deren Niveau dokumentiert nochmals Abbildung 5.9. Die größten Differenzierungen gäbe es danach bei der Grundsteuer B, aber auch die fiktiven Hebesätze der Gewerbesteuer würden sich zwischen den Gruppen deutliche unterscheiden. Daß mit dieser Neuorientierung erhebliche Umverteilungswirkungen verbunden sind, muß nicht weiter erläutert werden; daß hier ein Verhandlungspotential zwischen den Gemeinden vorhanden ist, muß ebenfalls nicht weiter ausgeführt werden. Eine wissenschaftliche Ableitung ist dazu jedoch kaum möglich.

Die Differenzierung der Nivellierungshebesätze ist es allerdings nicht allein, die die Verteilungsergebnisse beeinflusst. Gleichmaßen ist auf das Niveau der Nivellierungssätze zu achten. Damit ist die zweite der oben gestellten Fragen angesprochen. Grundsätzlich gilt: Je niedriger die Nivellierungssätze sind, desto mehr werden finanzstarke Kommunen begünstigt, ihre Finanzierungsstärken werden dadurch gegenüber finanzschwachen Gemeinden rechnerisch reduziert.

Bis zu einem gewissen Grad mag dieser Effekt aber sogar angestrebt sein: Das Verbot der Übernivellierung¹⁵⁸ und das Ziel, die Gemeinden zur Pflege ihrer Steuerquellen anzuregen, veranlaßt viele Länder dazu, ihren Gemeinden die auf der Basis nivellierter Hebesätze errechnete Steuerkraft im Finanzausgleich nicht voll anzurechnen. So auch in Niedersachsen: Die mit nivellierten Hebesätzen gewichteten Steuermeßbeträge sind schon im geltenden N FAG mit nur 90 % bei der Vergabe von Schlüsselzuweisungen angerechnet worden, dabei soll es auch in Zukunft bleiben.¹⁵⁹ Zielkonflikte zwischen Anreizwirkung und Ausgleichsintensität müssen dabei in Kauf genommen werden. Wissenschaftlich lösbar ist dieser Konflikt nicht.

¹⁵⁸ Vgl. dazu die Ausführungen in Punkt 1.

¹⁵⁹ Von der Möglichkeit die Kreisumlage von der gemeindlichen Steuerkraft abzuziehen, wird - wie in anderen Ländern auch - abgesehen.

5.4.4. Finanzkraftermittlung auf der Kreisebene

Die Ermittlung der Finanzkraft für die Kreisebene muß unter den gegebenen Bedingungen der Kreisfinanzierung auf der Steuerkraftermittlung für die Gemeinden aufsetzen. Da die Kreise praktisch über keine eigenen Steuerquellen - außer der recht unergiebigem Jagdsteuer - verfügen, sind sie zur Deckung ihrer Zuschußbedarfe auf Umlagen von den Gemeinden und auf Schlüsselzuweisungen verwiesen, die nach Maßgabe der Umlagekraft, also letztlich der Finanzierungsfähigkeit der kreisangehörigen Gemeinden errechnet werden.

Dabei wird es vermutlich auch bleiben, müßte die Kreisfinanzierung doch, sollte sie denn grundlegend verändert werden, durch Bundesrecht neu geregelt werden. Die angestrebte Neufassung des Finanzausgleichs in Niedersachsen erfordert deshalb keine prinzipielle Änderungen bei der Ermittlung der Umlagekraft. Neuerungen gegenüber dem geltenden NFAG sind nur insofern einzuführen, als für die kreisfreien Städte ebenso wie für die Landkreise eine Umlagekraft zu errechnen ist, die die potentielle Beteiligungsfähigkeit der jeweiligen Stadtgemeinde an den Kosten der Aufgabenerfüllung des Stadtkreises widerspiegelt: Dazu lassen sich die geltenden Regelungen für den kreisangehörigen Raum aber problemlos übertragen.

Tabelle 5.5 beschreibt das Verfahren der Finanzkraftermittlung für beide Ebenen im einzelnen.

Tab. 5.5: Berechnung der kommunalen Finanzkraft

Gemeindeebene		
90 Prozent des Meßbetrages der Grundsteuer A	x	klassendurchschnittlicher Hebesatz
+ 90 Prozent des Meßbetrages der Grundsteuer B	x	klassendurchschnittlicher Hebesatz
+ 90 Prozent des verringerten Meßbetrages der Gewerbesteuer (Umlage)	x	klassendurchschnittlicher Hebesatz
+ 90 Prozent des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer		
+ 90 Prozent der Einnahmen aus der Spielbankabgabe		
+ ab 2000: 90 Prozent des Gemeindeanteils an der Umsatzsteuer		
=====		
Steuerkraftmeßzahl für die Gemeindeebene		
Kreisebene		
Steuerkraftmeßzahl für die Gemeindeebene		
+ 90 Prozent der Schlüsselzuweisungen der Gemeinden	x	durchschnittlicher Umlagesatz
=====		
Umlagekraftmeßzahl für die Kreisebene		

5.5. Ausgleichsintensität und Sockelgarantie

Mit der Ausgleichsintensität des Finanzausgleichs wird darüber entschieden, inwieweit die Differenzen zwischen Finanzbedarf und Finanzkraft im interkommunalen Finanzausgleich ausgeglichen werden sollen. Allokative und redistributive Funktionen geraten dabei regelmäßig in Konflikt miteinander. Während aus allokativer Sicht eine niedrige Ausgleichsintensität angebracht erscheint, empfiehlt sich aus redistributiver Sicht eine hohe Ausgleichsintensität. Die beiden Zielsetzungen sind nicht ohne weiteres miteinander vereinbar; eine Entscheidung des Landesgesetzgebers erscheint insofern notwendig.

Das NFAG hat bisher versucht, die beiden widerstreitenden Interessen - wenn auch nur formal - zu vereinen. Nach § 4 Abs. 4 NFAG wird die Ausgleichsintensität derzeit bei 50 % angesetzt, im Vergleich mit anderen Bundesländern sie damit sehr niedrig. Andererseits ist den Gemeinden eine Sockelgarantie von 80 % der Ausgangsmeßzahl, den Landkreisen von 75 % ihrer Ausgangsmeßzahl zugesichert. Im Endergebnis haben 1998 30 % aller kreisangehörigen Gemeinden, drei kreisfreie Städte und 18 Landkreise Zuweisungen nach Maßgabe der Sockelgarantie empfangen. Wenn es Steuerungsvorhaben gegeben hat, die mit den Regelungen des kommunalen Finanzausgleichs erreicht werden sollten, so werden sie mit den Vorgaben der Ausgleichsintensität und der Sockelgarantie zunichte gemacht.

In der Konsequenz wird deshalb eine Erhöhung der Ausgleichsintensität empfohlen, vorgeschlagen ist ein Niveau von 80 %. Die Anhebung der Ausgleichsintensität entspricht dem Ziel, den Ausgleich zugunsten finanzschwacher Kommunen zu erhöhen. Eine Beibehaltung der Sockelgarantie ist nicht erforderlich, da sie unter dieser Bedingung keinerlei Wirkung mehr hätte.

5.6. Zusammenfassung

Ausgangspunkt der Untersuchungen zur Neugestaltung der horizontalen Verteilungsmechanismen im niedersächsischen Finanzausgleich war die Überlegung, daß die seit Beginn der 60er Jahre praktizierte Teilmassenbildung für kreisfreie Städte, kreisangehörige Gemeinden und Landkreise nicht länger beibehalten werden sollte. Eine Ausgestaltung der Teilmassen nach Maßgabe des Ziels der horizontalen Verteilungsgerechtigkeit würde aktuell einen ganz erheblichen Anpassungsbedarf mit sich bringen; in Zukunft wären regelmäßige Überprüfungen und Anpassungen der Teilmassenausstattung notwendig. Diese Überprüfungen wären allerdings immer noch diskretionärer Art; sie würden jedes Mal aufs neue Auseinandersetzungen über die Ausstattung des kreisfreien und des kreisangehörigen Raumes provozieren. Einer regelgebundenen, automatischen Anpassung ist deshalb der Vorzug zu geben. Insofern spricht alles für eine Auflösung der Teilmassen.

Im Verlauf der Untersuchung wurden dazu verschiedene Modelle geprüft. Unter den dargestellten Alternativen wird das Zwei-Ebenen-Modell favorisiert. Dieses Modell erlaubt den gesonderten Ausgleich für Gemeindeaufgaben einerseits und Kreisaufgaben andererseits. Die kreisfreien Städte werden auf beiden Ebenen in Finanzbedarf und Finanzkraft unmittelbar mit den übrigen Kommunen verglichen; damit wird die horizontale Flexibilität des Ausgleichssystems gesichert und der Ausgleich über Statusgrenzen hinweg möglich gemacht. Darüber hinaus präjudiziert das Modell die Wahl der Bedarfsbestimmung und -abgeltung nicht und ist deshalb vielfältigen Ausgestaltungsoptionen zugänglich; die Ebenentrennung macht eine differenzierte Bedarfsuntersuchung für alle Beteiligten und eine ebenso differenzierte Bedarfsabgeltung für Gemeinde- und Kreisaufgaben möglich.

Damit werden allerdings auch neue und erhöhte Anforderungen an die Bestimmung und Messung von Finanzbedarf und Finanzkraft gestellt. Die direkte Gegenüberstellung insbesondere der Finanzbedarfe von kreisfreien und kreisangehörigen Räumen erfordert eine grundsätzliche Analyse.

Die Überprüfung der bisher geltenden Regelungen hat zunächst ergeben, daß die Berücksichtigung von „Sondereinwohnern“, wie sie in § 21 des NFAG festgeschrieben ist, nicht notwendig ist; prinzipiell fragwürdig ist die Doppelzählung von Einwohnern im Sinne des „Göttingen-Gesetzes“.

Die Bedarfsmessung auf der Gemeindeebene über eine Bevölkerungsstaffel erscheint hingegen grundsätzlich aufgabengerecht. Unter den unmittelbar aufgabenbezogenen Indikatoren, die zur Erklärung der gemeindlichen Zuschußbedarfe herangezogen wurden, hat sich außer der Zahl der Sozialversicherungspflichtig Beschäftigten, die als Zentralitätsindikator interpretiert werden können, keiner gefunden, dessen Erklärungsbeitrag den der Einwohnerzahl maßgeblich gesteigert hätte. Weil die niedersächsische Raumstruktur

überwiegend monozentrisch geprägt ist, Gemeindegröße und Zentralität also zumeist miteinander einhergehen, erscheint eine Berücksichtigung von Zentralitätsfaktoren zusätzlich zur Gemeindegröße allerdings nicht erforderlich. Aufgrund des direkten Vergleichs von kreisfreien Städten - in ihrer Gemeindefunktion - und kreisangehörigen Gemeinden muß die Bevölkerungsstaffel jedoch eine weit größere Spreizung aufweisen als bisher, um Ballungskosten und Kosten zentralörtlicher Leistungen angemessen wiedergeben zu können.

Auf der Kreisebene kann es demgegenüber nicht bei einem einfachen Bevölkerungsmaßstab zur Abbildung der Finanzbedarfe bleiben. Auch hier wurde eine Vielzahl exogener Variablen zur Erklärung der gedeckten Zuschußbedarfe getestet. Danach bedarf es zwar nur eines einzigen Nebenansatzes, der die unterschiedlichen Belastungen durch die Sozialhilfe nach dem BSHG berücksichtigt, er beansprucht aufgrund der Höhe der inzwischen zu finanzierenden Zahlungen mit knapp 38 % allerdings einen erheblichen Teil der Kreisschlüsselmasse. Die Suche nach Begründungen für einen „Flächenansatz“, wie ihn der Staatsgerichtshof gefordert hat, ist hingegen genauso erfolglos geblieben, wie die nach Rechtfertigungen anderer Nebenansätze, etwa für die Zahl der Schüler im Kreisgebiet.

Bei der Messung der Steuerkraft sollen künftig kreisfreie Städte und kreisangehörige Gemeinden ebenfalls unmittelbar miteinander verglichen werden. Deshalb erscheint eine Differenzierung der normierten Hebesätze bei der Steuerkraftberechnung notwendig: Man muß davon ausgehen, daß gerade die großen Städte höhere Realsteuerhebesätze durchsetzen können als die Mehrzahl der kleineren kreisangehörigen Gemeinden. Aus pragmatischen Gründen ist die Schnittstelle bei einer Einwohnerzahl von 100.000 angesetzt worden. Die Ausgleichsintensität soll künftig bei 80 % liegen, wodurch der Ausgleich zugunsten finanzschwacher Gemeinden erhöht wird..

Das vorgestellte Modell enthält eine Reihe von Stellgrößen, über die letztlich politisch entschieden werden muß. Dazu gehören vor allem die Spreizung der Bevölkerungsstaffel für die Berechnung der Bedarfsmeßzahl auf der Gemeindeebene, aber auch die Hebesatznormierung im Rahmen der Steuerkraftbestimmung. Variationen dieser Größen stören die Wirkungsweise des Modells - wenn sie sich in Grenzen halten - nicht. Zusätzliche Nebenansätze lassen sich hingegen kaum aufnehmen, soll die Bedarfsbestimmung nicht völlig neu konzipiert werden. Allerdings scheint die Berücksichtigung weiterer Sonderbedarfe auch nicht notwendig, decken Bevölkerungsstaffel und Sozillastenansatz die erkennbaren Sonderlasten doch weitgehend ab. Die Forderung nach horizontaler Verteilungsgerechtigkeit wird somit erfüllt; dabei bleibt das Modell relativ schlank und überschaubar.

6. Verteilungseffekte des vorgeschlagenen Zwei-Ebenen-Modells

6.1. Das Ausgangsmodell auf der Basis der gekürzten Ausgleichsmasse des Jahres 1998

Abbildung 6.1 zeigt noch einmal die Konstruktionsprinzipien des Zwei-Ebenen-Modells und ihre konkrete Ausgestaltung auf der Grundlage der gekürzten Ausgleichsmasse des Jahres 1998:

Ausgehend von der Ausgleichsmasse von rund 4,8 Mrd. DM im Jahr 1998 werden zunächst Abzüge für Bedarfszuweisungen und für die Zuweisungen für Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises in Ansatz gebracht, aus rechnerischen Gründen wird auch die (nach den hier favorisierten Vorschlägen künftig gegenstandslose) Einheitsumlage subtrahiert; die Grunderwerbsteuer (1997) wird, weil sie in die Masse eingespeist werden soll, hinzugerechnet. Für den eigentlichen Ausgleich nach Finanzbedarf und Finanzkraft

Abb. 6.1: Bausteine des Zwei-Ebenen-Modells für die Modellrechnungen 1998

Gemeindeaufgaben

Rechnungsdaten			
Verteilmasse		1.953.449.253,36 DM	
Anteil an der Ausgleichsmasse		52,9 %	
Bevölkerungsansätze für die Gemeindeaufgaben			
mit weniger als	10.000 Einwohnern	=	100 %
mit	20.000 Einwohnern	=	110 %
mit	50.000 Einwohnern	=	125 %
mit	100.000 Einwohnern	=	145 %
mit	250.000 Einwohnern	=	170 %
mit	500.000 Einwohnern	=	180 %
mit mehr als	500.000 Einwohnern	=	180 %
Größengruppen für die Steuerkraftberechnung			
mit weniger als	100.000 Einwohnern	GrSt A	GrSt B GewSt Anzahl
		301	310 332 419
mit mehr als	100.000 Einwohnern	329	463 424 8
sonstiges			
Sockelgarantie	80 %		0 Sockelgarantieempfänger
Ausgleich in Prozent	80 %		28 abundante Gemeinden
Finanzausgleichumlage	20 %		
Nivellierung Spielbankabgabe	90 %		
Nivellierung Realsteuern	90 %		
Nivellierung Einkommensteuer	90 %		

Kreisaufgaben

Rechnungsdaten			
Verteilmasse		1.742.446.770,33 DM	
Anteil an der Ausgleichsmasse		47,1 %	
Sonderansatz für die Soziallasten			
Einwohner	62,4 %		
Sozialkosten	37,6 %		
Divisor	485,9603		
sonstiges			
Sockelgarantie	80 %		0 Sockelgarantieempfänger
Ausgleich in vH	80 %		1 abundanter Kreis/kreisfr. Stadt
Nivellierung Schlüsselzuweisungen	90 %		
nivellierter Kreisumlagesatz	47 %		

übertragener Wirkungskreis

Rechnungsdaten		Anteil kreisfreie Städte / Landkreise	
Summe	794.945.000 DM	kreisfreie Städte	20,1 %
Einw. krsfr. Städte	1.679.299	Landkreise	79,9 %
Einw. Landkreise	6.152.952		
kreisfreie Städte	95,15 DM/Einw.		
kreisang. Raum	103,23 DM/Einw.		
davon:		Anteile der Gemeindetypen	
große selbst. Städte	62,03 DM/Einw.	große selbst. Städte	60,09 %
selbst. Gemeinden	42,39 DM/Einw.	selbst. Gemeinden	41,07 %
übrige Gem/Samtg.	27,08 DM/Einw.	übrige Gem/Samtg.	26,24 %

wäre damit für das Rechnungsjahr 1998 ein Betrag von 3.695.896.023 DM an Ausgleichsmitteln verblieben. Diese Finanzmasse wird nach Maßgabe der ebenenspezifischen Zuschußbedarfe und nach Zurechnung des Familienleistungsausgleichs und der Grunderwerbsteueranteile auf diejenige Ebene, die davon bisher profitiert hat, auf Gemeinde- und Kreisaufgaben aufgeteilt. Für Gemeindeaufgaben sind danach 52,9 %, für Kreisaufgaben 47,1 % der Masse vorgesehen. Auf dieser Basis kann der Ausgleich für die beiden Ebenen getrennt voneinander vorgenommen werden.

Für die Gemeindeebene - einschließlich der kreisfreien Städte in ihrer Gemeindefunktion - hätte nach den oben beschriebenen Rechnungen 1998 eine Schlüsselmasse von rund 1,95 Mrd. DM zur Verfügung gestanden. Hauptgrundlage ihrer Verteilung ist nach wie vor eine Bevölkerungsstaffel, die die Bedarfe der Gemeinden in ihren Relationen zueinander wiedergeben soll. Diese Staffel gewichtet die Gemeindeeinwohner um so höher, je größer eine Gemeinde ist. Dahinter steht die (geprüfte) Vorstellung, daß die Kosten der gemeindlichen Aufgabenerfüllung mit steigender Gemeindegröße anwachsen und zunehmend Leistungen für die umliegenden Gemeinden und deren Bürger vorgehalten werden. Im Vergleich mit den Bevölkerungsansätzen des geltenden NFAG erscheint die Spreizung der Staffel mit „Veredlungsfaktoren“ zwischen 100 % und 180 % relativ groß; bei der Beurteilung ist jedoch zu bedenken, daß kreisangehörige Gemeinden und kreisfreie Städte im Zwei-Ebenen-Modell unmittelbar miteinander verglichen werden: Weil die Spanne der Größenklassen wesentlich weiter ist als innerhalb der bisher getrennt betrachteten Gruppen, muß auch die Staffelspreizung größer ausfallen.

Überdies soll - anders als im noch geltenden Finanzausgleich - zukünftig auch eine Differenzierung der normierten Realsteuerhebesätze für Gemeinden mit weniger und mit mehr als 100.000 Einwohnern eingeführt werden. Wie weit sich die zugrundegelegten durchschnittlichen Hebesätze in den beiden Gemeindegrößenklassen unterscheiden, ist ebenfalls Abbildung 6.1 zu entnehmen.

Allerdings wird den Gemeinden ihre Steuerkraft - wie bisher - nicht in voller Höhe, sondern nur mit 90 % angerechnet. Das gilt auch für die erstmals in die Steuerkraftberechnung einbezogene Spielbankabgabe. Damit wird dem Verbot der Übernivellierung Rechnung getragen.

Die Ausgleichsintensität soll künftig auf 80 % (gegenüber geltenden 50 %) angehoben werden. Die Ausgleichswirkungen des Finanzausgleichs werden darüber hinaus durch die Einführung einer Finanzausgleichsumlage gesteigert; sie soll nur von abundanten Gemeinden gezahlt werden, 20 % der die Bedarfsmeßzahl überschießenden Steuerkraft abschöpfen und in die Schlüsselmasse für Gemeindeaufgaben einfließen.

Für Kreisaufgaben wären nach den dargelegten Rechnungen 1998 etwa 1,74 Mrd. DM reserviert und zu 62,4 % nach einfacher Einwohnerzahl und Umlagekraft, zu 37,6 % nach Maßgabe der Soziallasten und der Umlagekraft vergeben worden. Um die Bildung von zwei Untermassen zu vermeiden, soll jährlich ein „Divisor“ ermittelt werden, der die Umrechnung der zu deckenden Soziallasten in zusätzliche, fiktive Einwohner erlaubt. 1998 hätte dieser Divisor einen Wert von etwa 486 gehabt, das heißt, daß den Landkreisen und kreisfreien Städten für jeweils 486 DM an Soziallasten, die im Durchschnitt der beiden vorvergangenen Jahre (hier 1995 und 1996) angefallen sind, ein zusätzlicher Einwohner angerechnet worden wäre.

Die Umlagekraft der Kreise, - die im Zwei-Ebenen-Modell natürlich auch für die kreisfreien Städte zu ermitteln ist - wird auf der Basis der gemeindlichen Steuerkraft und der von der Gemeindeebene empfangenen Schlüsselzuweisungen ermittelt. In Analogie zur Gemeindeebene soll die Umlagekraft der Land- und Stadtkreise aber ebenfalls nicht in voller Höhe, sondern nur zu 90 % berücksichtigt werden. Dabei ergibt sich ein anzuwendender durchschnittlicher Kreisumlage von derzeit 47 %. Die Ausgleichsintensität für die Kreisebene wird auf 80 % angehoben.

Die Daten für die künftige Verteilung der Mittel für die Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises sind im unteren Drittel der Abbildung 6.1 nachrichtlich ausgewiesen, weil

sie in die nachfolgend erläuterten Vergleichsrechnungen eingebunden worden sind. Danach wären 1998 rund 795 Mio. DM bereitgestellt und nach der Einwohnerzahl der kreisfreien Städte, der Landkreise und der kreisangehörigen Gemeinden - hier nochmals gestaffelt nach Status - verteilt worden. Die Unterschiede in der Dotierung ergeben sich aus dem unterschiedlichen Aufgabenbestand der Gebietskörperschaften.

6.2. Die Verteilungswirkungen des Ausgangsmodells

Gegenüber dem geltenden NFAG hätte die Umstellung auf das Zwei-Ebenen-Modell mit gekürzter Ausgleichsmasse 1998 recht deutliche Umschichtungen bewirkt. Sie werden für die Kreisgebiete - also für Gemeinde- und Kreisebene zusammen - in Tabelle 6.1 dokumentiert. Dabei enthält die zweite Spalte, die die Ergebnisse des NFAG ausweist, auch die Einnahmen der kreisfreien Städte und Landkreise aus der Grunderwerbsteuer (1997), die künftig in die Ausgleichsmasse eingehen sollen. Die Einheitsumlage ist für die alte und die neue Ausgleichsvariante in Abzug gebracht worden; nach den Regelungen des NFAG wird sie gemeinde- bzw. kreisindividuell, im Zwei-Ebenen-Modell von der Gesamtmasse subtrahiert. Die rechnerisch verteilte Summe ist danach in beiden Modellen gleich.

Gewinner der Umstellung wären 1998 zum einen die finanzschwächeren kreisfreien Städte Braunschweig, Salzgitter, Delmenhorst, Emden, Oldenburg, Osnabrück und Wilhelmshaven gewesen, während die finanzstarken Städte Wolfsburg und Hannover Mittel hätten abgeben müssen. Im kreisangehörigen Raum hätten nach der Modellrechnung vor allem ländlich geprägte Räume mit gleichzeitig ungünstiger Sozialstruktur - wie etwa Northeim, Nienburg und einige westniedersächsische Regionen - gewonnen. Ballungsrandregionen, also die „Speckgürtel“ um Bremen, Hamburg und Hannover hätten dagegen Mittel verloren. Zu den betroffenen Gebieten zählen insbesondere die Landkreise Diepholz und Verden im Bremer Umland, Harburg, Rotenburg und Stade am Hamburger Ballungsrand sowie der Landkreis Hannover. Aber auch gut strukturierte ländliche Regionen hätten Mittel abgeben müssen; beispielhaft sei hier nur das Ammerland genannt.

Innerhalb des kreisangehörigen Raumes hätten vor allem die Gemeinden gegenüber geltendem Recht Mittel eingebüßt (vgl. dazu Tabelle 6.2), und das, obwohl im Zwei-Ebenen-Modell die Beteiligung der Gemeindeebene an der Ausgleichsmasse höher angesetzt worden ist als im noch angewandten NFAG. Diese Umschichtung hätte 1998 vor allem steuerschwache kreisfreie Städte begünstigt.

Unter den kreisangehörigen Gemeinden wären wiederum jene in den Ballungsrandern besonders betroffen worden; hier - wie auch in bestimmten Industriestandorten - zeigen sich Steuerkrafteffekte. Darüber hinaus werden aber auch Größeneffekte sichtbar. So halten sich beispielsweise die errechneten Verluste der Gemeinden im Landkreis Hannover je Einwohner trotz teilweise weit überdurchschnittlicher Steuerkraft in Grenzen, weil die Gemeinden relativ groß sind und der Bevölkerungsansatz zur Bedarfsbestimmung hier zum Tragen kommt.¹⁶⁰

Anders als die kreisangehörigen Gemeinden hätten die Landkreise 1998 durch die Einführung des Zwei-Ebenen-Modells überwiegend gewonnen; deutliche Mehreinnahmen hätten vor allem die Landkreise Northeim, Nienburg, Cloppenburg, Leer und Wesermarsch verbuchen können. Größere Verluste wären nur in den Ballungsrandkreisen Hannover und Harburg sowie - bedingt durch die vergleichsweise günstigen Sozialstrukturen - in den Landkreisen Lüchow-Dannenberg, Ammerland, Grafschaft Bentheim und Wittmund zu verkräften gewesen. Insgesamt wäre es für die Landkreise gegenüber geltendem Recht jedoch zu Mehreinnahmen gekommen (vgl. Tabelle 6.3). Solche Umschichtungen sind im Zwei-Ebenen-Modell möglich, weil in den kreisfreien Städten die zusätzlich

¹⁶⁰ Die Einzelergebnisse für die kreisangehörigen Gemeinden sind im Anhang 4 dokumentiert.

Tab. 6.1: Verteilungswirkungen des Zwei-Ebenen-Modells - insgesamt

Zuweisungen insgesamt 1998	NFAG nach bisher geltendem Recht		Zwei-Ebenen-Modell		Gewinne / Verluste	
	TDM	DM/Einw.	TDM	DM/Einw.	TDM	DM/Einw.
Braunschweig St.	115.240	460,18	152.939	610,72	37.699	150,54
Salzgitter St.	56.639	486,97	81.493	700,66	24.853	213,68
Wolfsburg St.	20.359	164,28	7.076	57,10	-13.282	-107,18
Gifhorn	107.194	650,56	109.555	664,89	2.361	14,33
Göttingen	179.463	670,37	175.506	655,59	-3.957	-14,78
Goslar	102.117	640,56	102.229	641,27	112	0,70
Helmstedt	48.868	483,41	46.979	464,72	-1.890	-18,69
Northeim	85.584	557,91	90.302	588,66	4.718	30,75
Osterode am Harz	48.762	554,71	47.591	541,40	-1.170	-13,32
Peine	77.287	603,43	79.112	617,68	1.824	14,24
Wolfenbüttel	75.331	612,92	77.078	627,13	1.747	14,21
RB Braunschweig	916.845	547,06	969.860	578,70	53.015	31,63
Hannover, St.	236.940	453,80	217.045	415,70	-19.895	-38,10
Diepholz	111.645	539,54	100.440	485,39	-11.205	-54,15
HamelN-Pyrmont	89.631	547,26	89.366	545,64	-265	-1,62
Hannover	327.609	553,24	285.602	482,30	-42.007	-70,94
Hildesheim	173.449	592,57	166.237	567,93	-7.212	-24,64
Holzminde	45.220	543,42	43.078	517,69	-2.141	-25,73
Nienburg (Weser)	69.537	556,36	75.397	603,24	5.860	46,88
Schaumburg	99.405	606,59	99.035	604,33	-370	-2,26
RB Hannover	1.153.435	536,54	1.076.200	500,61	-77.235	-35,93
Celle	114.505	636,21	117.217	651,28	2.711	15,06
Cuxhaven	142.342	712,13	145.644	728,65	3.302	16,52
Harburg	127.340	576,62	100.389	454,58	-26.951	-122,04
Lüchow-Dannenberg	39.156	753,80	34.365	661,57	-4.791	-92,23
Lüneburg	92.333	581,44	91.679	577,32	-654	-4,12
Osterholz	64.709	609,43	66.179	623,27	1.469	13,84
Rotenburg (Wümme)	97.493	627,56	89.644	577,03	-7.849	-50,52
Soltau-Fallingbostel	78.610	574,54	68.792	502,78	-9.818	-71,75
Stade	90.566	485,89	81.974	439,80	-8.592	-46,10
Uelzen	59.636	619,51	60.001	623,29	364	3,78
Verden	58.083	446,71	44.473	342,04	-13.610	-104,67
RB Lüneburg	964.773	594,63	900.355	554,93	-64.418	-39,70
Delmenhorst St.	42.691	545,61	66.134	845,21	23.442	299,60
Emden St.	19.336	374,57	42.768	828,47	23.432	453,91
Oldenburg(Oldb) St.	71.295	465,01	86.455	563,88	15.160	98,88
Osnabrück St.	72.238	433,20	75.188	450,89	2.950	17,69
Wilhelmshaven St.	56.650	633,12	83.987	938,64	27.337	305,52
Ammerland	65.637	620,78	55.011	520,28	-10.626	-100,50
Aurich	129.456	710,04	136.382	748,03	6.926	37,99
Cloppenburg	88.587	615,21	94.479	656,12	5.892	40,92
Emsland	183.698	619,57	188.484	635,71	4.787	16,14
Friesland	66.904	676,21	61.461	621,20	-5.443	-55,01
Grafschaft Bentheim	82.350	648,15	74.761	588,41	-7.589	-59,73
Leer	119.600	764,64	127.116	812,69	7.515	48,05
Oldenburg	73.018	634,68	68.417	594,69	-4.601	-39,99
Osnabrück	213.088	613,75	213.532	615,02	444	1,28
Vechta	64.177	529,95	60.167	496,84	-4.010	-33,12
Wesermarsch	60.899	644,67	69.832	739,24	8.933	94,57
Wittmund	45.444	813,13	39.970	715,18	-5.474	-97,95
RB Weser-Ems	1.455.068	610,33	1.544.143	647,69	89.075	37,36
insgesamt	4.490.121	573,29	4.490.558	573,34	437	0,06

Quelle: Eigene Berechnungen

Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung

empfangenen Schlüsselzuweisungen für Gemeindeaufgaben in die Umlagekraft der Kreisebene eingerechnet werden; die Städte geben deshalb im Kreisvergleich einen Teil ihrer Mehreinnahmen wieder an die Landkreise ab.

Das Ergebnis, daß die Mehrzahl der kreisfreien Städte durch die vorgeschlagene Neuordnung des kommunalen Finanzausgleichs gewinnen würde, war vorhersehbar, hat die praktizierte Teilmassenbildung einen bedarfsorientierten und finanzkraftgerechten Ausgleich zwischen den Städten und dem restlichen Niedersachsen doch bisher verhindert; weder das relative Absinken städtischer Steuerkraft noch die Konzentration sozialer Probleme und der damit verbundenen Lasten konnte in der Vergangenheit angemessen berücksichtigt werden. Die nun anstehenden Umschichtungen erscheinen insofern durchaus zielgerecht.

Etwas anders sind die Ergebnisse innerhalb des kreisangehörigen Raumes zu beurteilen. Die Umverteilungseffekte zugunsten der Landkreise treffen viele kreisangehörige Gemeinden - neben den Umschichtungen zugunsten der steuerschwächeren kreisfreien Städte - natürlich hart. Gewisse Abfederungsmöglichkeiten bietet hier zwar schon die Kreisumlage, die je nach regionaler Betroffenheit mehr oder minder gesenkt werden könnte.

Allein damit lassen sich die mit einer grundlegenden Umstellung des Finanzausgleichs aufreißenden Lücken jedoch nicht schließen. Um so wichtiger ist es, daß das Land die Ausgleichsmasse - auch im Sinne des in Punkt 3 erläuterten Gleichmäßigkeitsgrundsatzes - aufstockt. Der Übergang vom geltenden zu einem neu konzipierten Finanzausgleich ließe sich damit deutlich schmerzloser gestalten und die politische Auseinandersetzung darum wesentlich erleichtern.

Tab. 6.2: Verteilungswirkungen des Zwei-Ebenen-Modells - kreisangehörige Gemeinden

Zuweisungen Gemeinden 1998	NFAG nach bisher geltendem Recht		Zwei-Ebenen-Modell		Gewinne / Verluste	
	TDM	DM/Einw.	TDM	DM/Einw.	TDM	DM/Einw.
Gifhorn	57.582	349,47	55.406	336,26	-2.176	-13,21
Göttingen	114.513	427,76	104.509	390,39	-10.004	-37,37
Goslar	57.740	362,20	52.010	326,25	-5.730	-35,95
Helmstedt	22.821	225,74	16.345	161,69	-6.476	-64,06
Northeim	43.725	285,04	39.330	256,39	-4.395	-28,65
Osterode am Harz	22.533	256,34	18.251	207,62	-4.282	-48,71
Peine	39.565	308,91	39.312	306,93	-254	-1,98
Wolfenbüttel	38.985	317,20	39.447	320,95	461	3,75
RB Braunschweig	397.465	335,33	364.610	307,62	-32.855	-27,72
Diepholz	51.349	248,15	41.209	199,15	-10.139	-49,00
Hamelnd-Pyrmont	47.406	289,45	38.534	235,27	-8.873	-54,17
Hannover	162.561	274,52	142.037	239,86	-20.524	-34,66
Hildesheim	93.536	319,56	82.563	282,07	-10.973	-37,49
Holzminde	20.154	242,20	16.615	199,66	-3.539	-42,53
Nienburg (Weser)	33.636	269,12	29.973	239,81	-3.663	-29,31
Schaumburg	49.805	303,92	45.551	277,96	-4.254	-25,96
RB Hannover	458.447	281,66	396.482	243,59	-61.965	-38,07
Celle	61.970	344,32	58.865	327,06	-3.105	-17,25
Cuxhaven	77.600	388,23	78.550	392,98	950	4,75
Harburg	61.470	278,35	48.364	219,00	-13.106	-59,35
Lüchow-Dannenberg	18.751	360,98	18.192	350,22	-559	-10,76
Lüneburg	47.111	296,67	44.809	282,17	-2.302	-14,50
Osterholz	32.427	305,39	29.691	279,63	-2.735	-25,76
Rotenburg (Wümme)	47.276	304,32	42.336	272,52	-4.940	-31,80
Soltau-Fallingb.ostel	40.020	292,50	31.110	227,38	-8.910	-65,12
Stade	43.656	234,22	33.012	177,11	-10.644	-57,10
Uelzen	30.277	314,52	28.826	299,44	-1.452	-15,08
Verden	26.828	206,33	16.329	125,59	-10.499	-80,75
RB Lüneburg	487.388	300,40	430.085	265,08	-57.303	-35,32
Ammerland	33.590	317,68	29.137	275,57	-4.453	-42,11
Aurich	70.860	388,65	67.520	370,34	-3.339	-18,31
Cloppenburg	47.250	328,13	44.035	305,81	-3.215	-22,33
Emsland	99.585	335,88	93.410	315,05	-6.175	-20,83
Friesland	34.500	348,70	31.957	323,00	-2.543	-25,70
Grafschaft Bentheim	44.618	351,17	45.026	354,38	408	3,21
Leer	69.923	447,04	64.346	411,39	-5.577	-35,65
Oldenburg	36.104	313,82	34.394	298,95	-1.710	-14,86
Osnabrück	114.155	328,79	107.996	311,05	-6.159	-17,74
Vechta	29.905	246,94	24.774	204,58	-5.131	-42,37
Wesermarsch	31.904	337,74	29.346	310,66	-2.558	-27,08
Wittmund	23.150	414,22	20.976	375,33	-2.174	-38,90
RB Weser-Ems	635.543	344,53	592.917	321,43	-42.626	-23,11
insgesamt	1.978.843	315,10	1.784.093	284,09	-194.750	-31,01

Quelle: Eigene Berechnungen

Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung

Tab. 6.3: Verteilungswirkungen des Zwei-Ebenen-Modells - Landkreise

Zuweisungen Landkreise	NFAG nach bisher geltendem Recht		Zwei-Ebenen-Modell		Gewinne / Verluste	
	1998	TDM	DM/Einw.	TDM	DM/Einw.	TDM
Gifhorn	49.612	301,10	54.149	328,63	4.537	27,54
Göttingen	64.950	242,62	70.998	265,21	6.047	22,59
Goslar	44.376	278,37	50.219	315,02	5.842	36,65
Helmstedt	26.048	257,66	30.634	303,03	4.586	45,37
Northeim	41.859	272,87	50.971	332,27	9.112	59,40
Osterode am Harz	26.229	298,38	29.340	333,77	3.111	35,40
Peine	37.722	294,52	39.800	310,75	2.078	16,23
Wolfenbüttel	36.346	295,72	37.631	306,17	1.285	10,46
RB Braunschweig	327.142	276,00	363.742	306,88	36.600	30,88
Diepholz	60.296	291,39	59.231	286,24	-1.066	-5,15
Hamelnd-Pyrmont	42.225	257,81	50.832	310,37	8.608	52,55
Hannover	165.048	278,72	143.565	242,44	-21.483	-36,28
Hildesheim	79.912	273,01	83.674	285,87	3.762	12,85
Holzinden	25.066	301,22	26.464	318,02	1.398	16,80
Nienburg (Weser)	35.901	287,24	45.424	363,43	9.523	76,19
Schaumburg	49.600	302,67	53.484	326,37	3.884	23,70
RB Hannover	458.048	281,42	462.674	284,26	4.626	2,84
Celle	52.535	291,89	58.352	324,21	5.817	32,32
Cuxhaven	64.742	323,90	67.095	335,67	2.352	11,77
Harburg	65.869	298,27	52.024	235,58	-13.845	-62,69
Lüchow-Dannenberg	20.405	392,82	16.173	311,35	-4.232	-81,47
Lüneburg	45.222	284,77	46.871	295,15	1.649	10,38
Osterholz	32.283	304,04	36.488	343,64	4.205	39,60
Rotenburg (Wümme)	50.217	323,24	47.308	304,52	-2.909	-18,72
Soltau-Fallingbostel	38.590	282,04	37.682	275,41	-908	-6,63
Stade	46.910	251,68	48.961	262,68	2.051	11,00
Uelzen	29.359	304,98	31.175	323,85	1.816	18,86
Verden	31.254	240,37	28.144	216,45	-3.111	-23,92
RB Lüneburg	477.385	294,23	470.271	289,85	-7.115	-4,39
Ammerland	32.048	303,10	25.874	244,71	-6.174	-58,39
Aurich	58.596	321,39	68.862	377,69	10.265	56,30
Cloppenburg	41.337	287,07	50.444	350,32	9.107	63,24
Emsland	84.113	283,69	95.075	320,67	10.962	36,97
Friesland	32.403	327,51	29.504	298,20	-2.899	-29,31
Grafschaft Bentheim	37.732	296,97	29.735	234,03	-7.997	-62,94
Leer	49.677	317,60	62.769	401,31	13.092	83,70
Oldenburg	36.914	320,86	34.023	295,73	-2.891	-25,13
Osnabrück	98.933	284,95	105.536	303,97	6.603	19,02
Vechta	34.272	283,01	35.393	292,26	1.121	9,25
Wesermarsch	28.994	306,93	40.486	428,58	11.492	121,65
Wittmund	22.294	398,91	18.994	339,85	-3.300	-59,05
RB Weser-Ems	557.315	302,13	596.694	323,47	39.380	21,35
insgesamt	1.819.890	289,79	1.893.381	301,49	73.491	11,70

Quelle: Eigene Berechnungen

Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung

6.3. Wirkungen einer Aufstockung der Ausgleichsmasse

Tabelle 6.4 weist die Effekte unterschiedlicher Aufstockungen der Ausgleichsmasse gegenüber dem geltenden NFAG aus. Hier wird altes mit neuem Recht unter verschiedenen Ausgangsbedingungen verglichen. Die angestellten Modellrechnungen sollen zeigen, wie Gewinne, vor allem aber Verluste im Zwei-Ebenen-Modell gegenüber dem tatsächlich praktizierten Ausgleich ausgefallen wären, wenn die Ausgleichsmasse 1998 gleichzeitig mit der Umstrukturierung des Finanzausgleichs um Beträge zwischen 100 und 500 Mio. DM aufgestockt worden wäre. Für viele Kommunen dürfte die damit erteilte Auskunft wichtig sein, kommt es ihnen doch weniger auf den unbedingten horizontalen Vergleich der Verteilungsergebnisse oder auf die prinzipielle Gegenüberstellung von altem und neuem Recht an. Wichtiger ist für sie, wie sich die Umstellung des Finanzausgleichs in der Haushaltspraxis auswirkt; ob sie in den Haushalten der kommenden Jahre die bisher gedeckten Zuschußbedarfe weiter finanzieren können oder nicht.

Mit einer Aufstockung der Ausgleichsmasse, die - nachdem für die Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises künftig ein Festbetrag bereitgestellt wird - vollständig nach Finanzbedarf und Finanzkraft verteilt würde, stiegen zu nächst natürlich die Gewinne jener Kommunen, die durch die Neuordnung des Finanzausgleichs ohnehin bessergestellt würden. Gleichzeitig würden aber auch die Verluste aus der Umsetzung des Ausgangsmodells stark abgemildert: Wären hier noch in 24 Kreisgebieten Einbußen hinzunehmen, so reduziert sich die Zahl der Verlierer bei einer Massenaufstockung um 300 Mio. DM bereits auf 14; bei einer um 500 Mio. DM erhöhten Masse wären es sogar nur noch 9. Überdies würde die Höhe der verbleibenden Verluste deutlich gemildert. Hätte etwa der Landkreis Hannover im Ausgangsmodell rund 42 Mio. DM an Mindereinnahmen tragen müssen, so würden die Einbußen schon bei einer Aufstockung um 300 Mio. DM halbiert. Die Stadt Hannover, der im Ausgangsmodell noch Einbußen von etwa 20 Mio. DM zugemutet worden wären, hätte bei einer um 300 Mio. DM erhöhten Masse sogar Mehreinnahmen von rund 7 Mio. DM verbuchen können.

Freilich kann eine Massenaufstockung die Umschichtung von Mitteln zwischen den Kommunen nicht verhindern und sie soll es auch gar nicht. Selbst bei einer Erhöhung der Masse um 500 Mio. DM hätte es 1998 noch Verlierer gegeben; allerdings wären die Einbußen in jenen Regionen aufgetreten, die nach den bisher dargestellten Zielen und Einschätzungen - gemessen an Bedarfs- und Finanzkraftkriterien - im interkommunalen Vergleich zu reichlich ausgestattet worden sind. Dazu zählen die Stadt Wolfsburg, die Ballungsrandkreise Hannover, Harburg und Verden sowie die relativ wenig durch Aufgaben der sozialen Sicherung belasteten Kreise Ammerland und Wittmund. Ein solches Ergebnis ist mit der Neukonzeption des Finanzausgleichs in Niedersachsen beabsichtigt.

Tab. 6.4: Gewinne und Verluste gegenüber den Zuweisungen 1998 bei einer Aufstockung der Ausgleichsmasse

Gewinn / Verlust bei den Zuweisungen insgesamt	Gewinn / Verlust im Zwei-Ebenen-Modells gegenüber den Zuweisungen nach NFAG 1998 (netto)							
	verteilte Ausgleichsmasse		Ausgleichsmasse + 100 Mio. DM		Ausgleichsmasse + 300 Mio. DM		Ausgleichsmasse + 500 Mio. DM	
	TDM	DM/ Einw	TDM	DM/ Einw	TDM	DM/ Einw	TDM	DM/ Einw
Braunschweig St.	37.699	150,54	41.761	166,76	49.878	199,17	57.987	231,56
Salzgitter St.	24.853	213,68	26.689	229,46	30.357	261,00	34.022	292,51
Wolfsburg St.	-13.282	-107,18	-12.998	-104,88	-12.429	-100,29	-11.863	-95,72
Gifhorn	2.361	14,33	4.390	26,65	8.447	51,26	12.501	75,87
Göttingen	-3.957	-14,78	-362	-1,35	6.822	25,48	14.001	52,30
Goslar	112	0,70	2.111	13,24	6.106	38,30	10.098	63,35
Helmstedt	-1.890	-18,69	-692	-6,84	1.702	16,84	4.095	40,51
Northeim	4.718	30,75	6.614	43,11	10.403	67,82	14.190	92,50
Osterode am Harz	-1.170	-13,32	-92	-1,05	2.066	23,50	4.223	48,04
Peine	1.824	14,24	3.399	26,53	6.545	51,10	9.688	75,64
Wolfenbüttel	1.747	14,21	3.263	26,54	6.292	51,20	9.320	75,83
RB Braunschweig	53.015	31,63	74.082	44,20	116.188	69,33	158.262	94,43
Hannover, St.	-19.895	-38,10	-10.698	-20,49	7.681	14,71	26.044	49,88
Diepholz	-11.205	-54,15	-8.853	-42,78	-4.151	-20,06	593	2,87
Hamelnd-Pyrmont	-265	-1,62	1.819	11,10	5.984	36,53	10.146	61,95
Hannover	-42.007	-70,94	-35.125	-59,32	-21.370	-36,09	-7.474	-12,62
Hildesheim	-7.212	-24,64	-3.453	-11,80	4.058	13,86	11.564	39,51
Holzminde	-2.141	-25,73	-1.159	-13,93	803	9,65	2.764	33,22
Nienburg (Weser)	5.860	46,88	7.406	59,26	10.497	83,99	13.587	108,71
Schaumburg	-370	-2,26	1.620	9,88	5.596	34,15	9.569	58,39
RB Hannover	-77.235	-35,93	-48.443	-22,53	9.099	4,23	66.793	31,07
Celle	2.711	15,06	5.034	27,97	9.677	53,77	14.317	79,55
Cuxhaven	3.302	16,52	5.783	28,93	10.742	53,74	15.697	78,53
Harburg	-26.951	-122,04	-24.408	-110,52	-19.325	-87,51	-14.246	-64,51
Lüchow-Dannenberg	-4.791	-92,23	-4.188	-80,63	-2.983	-57,42	-1.778	-34,24
Lüneburg	-654	-4,12	1.334	8,40	5.305	33,41	9.274	58,40
Osterholz	1.469	13,84	2.757	25,96	5.367	50,54	8.008	75,42
Rotenburg (Wümme)	-7.849	-50,52	-6.041	-38,88	-2.427	-15,62	1.185	7,63
Soltau-Fallingb. St.	-9.818	-71,75	-8.224	-60,11	-5.019	-36,68	-1.817	-13,28
Stade	-8.592	-46,10	-6.420	-34,44	-2.077	-11,14	2.263	12,14
Uelzen	364	3,78	1.539	15,99	3.888	40,39	6.235	64,77
Verden	-13.610	-104,67	-12.180	-93,68	-9.324	-71,71	-6.468	-49,75
RB Lüneburg	-64.418	-39,70	-45.014	-27,74	-6.175	-3,81	32.670	20,14
Delmenhorst St.	23.442	299,60	24.609	314,51	26.939	344,29	29.268	374,06
Emden St.	23.432	453,91	24.298	470,69	26.029	504,22	27.760	537,74
Oldenburg(Oldb) St.	15.160	98,88	17.537	114,38	22.288	145,37	27.034	176,32
Osnabrück St.	2.950	17,69	5.470	32,80	10.505	63,00	15.536	93,16
Wilhelmshaven St.	27.337	305,52	28.716	320,94	31.474	351,75	34.229	382,54
Ammerland	-10.626	-100,50	-9.438	-89,26	-7.064	-66,81	-4.691	-44,37
Aurich	6.926	37,99	9.246	50,71	13.887	76,17	18.530	101,63
Cloppenburg	5.892	40,92	7.665	53,23	11.208	77,84	14.749	102,43
Emsland	4.787	16,14	8.438	28,46	15.788	53,25	23.133	78,02
Friesland	-5.443	-55,01	-4.288	-43,34	-1.981	-20,02	324	3,28
Grafschaft Bentheim	-7.589	-59,73	-6.141	-48,33	-3.247	-25,56	-355	-2,79
Leer	7.515	48,05	9.534	60,95	13.568	86,74	17.600	112,52
Oldenburg	-4.601	-39,99	-3.254	-28,28	-561	-4,87	2.130	18,52
Osnabrück	444	1,28	4.621	13,31	12.968	37,35	21.310	61,38
Vechta	-4.010	-33,12	-2.584	-21,34	266	2,19	3.114	25,71
Wesermarsch	8.933	94,57	10.185	107,82	12.686	134,30	15.187	160,77
Wittmund	-5.474	-97,95	-4.806	-86,00	-3.470	-62,10	-2.136	-38,21
RB Weser-Ems	89.075	37,36	119.807	50,25	181.283	76,04	242.721	101,81
insgesamt	437	0,06	100.433	12,82	300.395	38,35	500.447	63,90

Quelle: Eigene Berechnungen

Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung

6.4. Einige Anmerkungen zur Bewertung der Modellrechnungen

Die Modellrechnungen zur vorgeschlagenen Ausgestaltung des Zwei-Ebenen-Modells haben gezeigt, daß seine Konzeption recht zielgenau wirkt. Daß damit gegenüber dem geltenden NFAG Umschichtungen zugunsten steuerschwacher und durch Einzelaufgaben stark belasteter Regionen ausgelöst werden, ist - wie bereits angemerkt - gewollt.

Mit einer Aufstockung der Ausgleichsmasse könnte das Land die auftretenden Umbrüche und Verwerfungen mildern. Besondere Übergangsregelungen zur Umstellung auf das Zwei-Ebenen-Modells würden damit weitgehend überflüssig.

Abschließend ist im übrigen darauf hinzuweisen, daß die Modellrechnungen für ein einzelnes Jahr - hier 1998 - natürlich nur eine Momentaufnahme bieten können. Sie orientieren sich - insbesondere in Hinblick auf die Steuerkraftermittlung - an den Basisdaten dieses einen Jahres. Rechnungen für kommende Jahre können jedoch deutlich anders ausfallen. Insofern sollten die vorgelegten Modellrechnungen gerade auch von den Kommunen nicht überbewertet werden. Veränderungen ihrer wirtschaftlichen und sozialen Situation werden im Modell berücksichtigt und sie werden sich entsprechend in den Verteilungsergebnissen niederschlagen; dies sollte bei der Beurteilung nicht außer acht gelassen werden.

7. Eine Schlußbemerkung

Das Urteil des Staatsgerichtshofes vom 25.11.1997 hat eine Neuordnung des kommunalen Finanzausgleichs in Niedersachsen notwendig gemacht. Zu überprüfen war zum einen, ob die vertikale Verteilung den Anforderungen an die Aufgabenerfüllung der Ebenen noch entspricht, zum anderen war die horizontale, interkommunale Verteilung zu überdenken.

Damit sind insbesondere von den Kommunen, die das Urteil erstritten haben, außerordentlich große Erwartungen an das nun vorgelegte Gutachten geknüpft worden, die - wie schon bei Beginn der Arbeiten abzusehen war - nur teilweise befriedigt werden konnten. Es sollte nicht wundern, wenn deshalb einige Kommunen mit den Ergebnissen der angestellten Überlegungen nicht zufrieden sind.

Schon die vom Staatsgerichtshof geforderte Gewährleistung von Mindestgarantie und Verteilungssymmetrie ist aus finanzwissenschaftlicher Perspektive kaum auszufüllen. Zwar läßt sich nachweisen, daß die Eingriffe des Landes in die kommunale Finanzmasse die Kontinuität und Stabilität des Ausgleichs beeinträchtigt haben; wie viele Mittel das Land den Kommunen „schuldet“, läßt sich jedoch nicht einfach errechnen. Ebenso wenig ist auf mathematischem Wege abzuleiten, wie weit das Land die Finanzmasse aufstocken müßte, um den Forderungen des Staatsgerichtshofes Genüge zu tun. Insofern mag die Summe, um die das Land die Masse nun erhöhen wird, mancher Kommune als zu niedrig erscheinen. Einen objektiven Maßstab gibt es dafür jedoch nicht; vielmehr ist hier die Politik gefordert, zu einem „billigen“ Ausgleich und zu einer einvernehmlichen Lösung zu kommen.

Die Vorschläge zur Neuordnung des horizontalen Ausgleichs haben sich an der Forderung orientiert, die vorhandenen Mittel aufgabengerecht zu verteilen. Dazu ist vor allem die Auflösung der Teilassen für kreisfreie Städte, kreisangehörige Gemeinden und Landkreise notwendig; statt dessen ist eine Aufteilung der Masse nach ebenenspezifischen Aufgaben - also nach Gemeinde- und Kreisaufgaben - befürwortet worden. Für jede der kommunalen Ebenen kann in diesem System ein gesonderter Ausgleichsmechanismus installiert werden. Unter den gegebenen Bedingungen erschien es sinnvoll, Sonderlasten auf der Gemeindeebene allein über einen Bevölkerungsansatz zu berücksichtigen, auf der Kreisebene einen Sozillastenansatz einzurichten. Daneben gab es verschiedene Wünsche nach weiteren Sonderansätzen; ihre Berechtigung konnte jedoch nicht nachgewiesen werden, dementsprechend wurde auf ihre Verwirklichung verzichtet.

Neu vorgeschlagen wurde im übrigen eine nach Gemeindegrößenklassen differenzierte Messung der Steuerkraft. Dies erschien angesichts der Auflösung der Teilmassen, die bisher einen unmittelbaren Vergleich der Großstädte mit kleinen Gemeinden verhindert haben, erforderlich. Daß damit die Großstädte, vor allem wenn sie steuerstark sind relativ schlechter gestellt werden, ist unbestritten, aber beabsichtigt.

Das nun entwickelte Ausgleichssystem führt gegenüber dem geltenden Recht natürlich zu Gewinnen und Verlusten; die Hoffnungen der Kommunen auf steigende Einnahmen können - wie die inzwischen bekanntgewordenen Proberechnungen für das Jahr 1999 zeigen - also nicht in jedem Fall befriedigt werden.

Allerdings ist der Finanzausgleich auch kein Instrument zur Absicherung stetig steigender Zahlungen für jede einzelne Kommune. Vielmehr geht es um den - gemessen an den Ausgabenbedarfen - Ausgleich mangelnder Steuerkraft. Dazu muß ein Ausgleichssystem genügend flexibel und anpassungsfähig sein. Daß das beschriebene System dieser Anforderung gerecht wird, wird gerade durch die neuesten Rechnungen belegt.

Literaturverzeichnis

- Bäcker, Margret; Ertel, Rainer: Rüstungsabhängigkeit und Truppenabbau in Niedersachsen - Bestandsaufnahme auf Landkreisebene und Perspektiven - Gutachten im Auftrag des Niedersächsischen Ministeriums für Wirtschaft, Technologie und Verkehr, Hannover 1991.
- Bizer, Kilian u. a.: Mögliche Maßnahmen, Instrumente und Wirkungen einer Steuerung der Verkehrs- und Siedlungsflächennutzung, herausgegeben von der Enquete-Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt“ des 13. Deutschen Bundestages, Konzept Nachhaltigkeit, Bonn 1998.
- Breton, Albert: Eine Theorie staatlicher Zuweisungen, in: Kirsch, Guy (Hrsg.): Föderalismus, Stuttgart, New York 1977, S. 77 - 89.
- Die niedersächsische Gemeinde: Stellungnahmen der Fraktionsvorsitzenden im Niedersächsischen Landtag zur Entwicklung des ländlichen Raumes, Heft 9 - 10, Hannover 1998, Beilage.
- Färber, Gisela: Reform des Länderfinanzausgleichs, in: Wirtschaftsdienst VI/1993, S. 305 - 313.
- Färber, Gisela: Auswirkungen von Steuerrechtsänderungen und Aufgabenverlagerungen des Bundes auf den niedersächsischen Landeshaushalt, Gutachten im Auftrag der SPD-Fraktion im Niedersächsischen Landtag, Speyer 1996.
- Hanusch, Horst; Kuhn, Thomas: Messung des kommunalen Finanzbedarfs - Ein alternativer Ansatz für die Schlüsselzuweisungen, in: Räumliche Aspekte des kommunalen Finanzausgleichs, Veröffentlichungen der ARL, Forschungs- und Sitzungsberichte Band 159, Hannover 1985, S. 55 - 74.
- Hardt, Ulrike: Kommunale Finanzkraft - Die Problematik einer objektiven Bestimmung kommunaler Einnahmemöglichkeiten in der gemeindlichen Haushaltsplanung und im kommunalen Finanzausgleich, Finanzwissenschaftliche Schriften, Bd. 38, Frankfurt 1988.
- Hardt Ulrike: Der kommunaler Aufgaben - empirische Befunde für Niedersachsen und Schlußfolgerungen für den kommunalen Finanzausgleich, in: Kommunale Finanzen in der Diskussion, NIW-Workshop 1989, Hannover 1989, S. 75 - 99
- Hardt, Ulrike; Hoffmann, Hubert; Postlep, Rolf-Dieter: Die Bedeutung von Bundes- und Landesgesetzgebung für kommunale Haushaltsstrukturen und Selbstverwaltungsspielräume, Studie im Auftrag des niedersächsischen Städtetages, Hannover 1994 (Fortschreibung 1996).
- Hardt, Ulrike; Hoffmann, Hubert; Schmidt, Jörg: Veränderungen in der Finanzstruktur der Landkreise, Hannover 1995.
- Hardt, Ulrike: Entwicklung und aktuelle Lage der öffentlichen Haushalte in Niedersachsen - Ergebnisse des Länder- und Gemeindevergleichs für die alten Bundesländer, in: Neues Archiv für Niedersachsen, 1/1997, S. 17 - 34.
- Henneke, Hans-Günter: Jenseits von Bückeburg - Gesetzgeberische Bindungen und Gestaltungsspielräume für den kommunalen Finanzausgleich, in: Niedersächsische Verwaltungsblätter, 5. Jahrgang 1998, Heft 2, S. 25 - 36.
- Innenministerium des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg): Bedarfsermittlung im kommunalen Finanzausgleich - Ein Erfahrungsaustausch von Praktikern und Wissenschaftlern, Berlin 1991.

- Junkernheinrich, Martin: Sonderbedarfe im kommunalen Finanzausgleich, Berlin 1992.
- Junkernheinrich, Martin; Micosatt, Gerhard: Ausgabenbedarf und Steuerkraft - Eine finanzwissenschaftliche Analyse des Schlüsselzuweisungssystems, herausgegeben vom Städte- und Gemeindebund sowie vom Landkreistag Nordrhein-Westfalen, Berlin 1998.
- Karrenberg, Hanns; Münstermann, Engelbert: Gemeindefinanzbericht 1996, in: der städtetag, 3/1996.
- Karrenberg, Hanns; Münstermann, Engelbert: Gemeindefinanzbericht 1998, in: der städtetag, 3/1998.
- Kirchhoff, Ferdinand: Finanzierung der Kreisaufgaben - Verfassungsanspruch und Realität, in: NLT-info 3/1998, S. 23 - 29.
- Kirchhof, Paul: Rechtliche Rahmenbedingungen des kommunalen Finanzausgleichs, in: Hoppe, Werner (Hrsg): Reform des kommunalen Finanzausgleichs, Schriftenreihe des Landkreistages Nordrhein-Westfalen, Bd. 4, Köln u. a. 1985, S. 1 - 30.
- Kirsch, Guy: Über zentrifugale und zentripetale Kräfte im Föderalismus, in: Kurt Schmidt (Hrsg): Beiträge zu ökonomischen Problemen des Föderalismus, Schriften des Vereins für Socialpolitik, Neue Folge, Band 166, Berlin 1987, S. 13 - 34.
- Kommission für die Finanzreform: Gutachten über die Finanzreform in der Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart 1966.
- Leibfritz, Willi; Thanner, Benedikt: Die Berücksichtigung der zentralen Orte im kommunalen Finanzausgleich Bayerns, München 1986.
- Maas, Bernd: Neuordnung des kommunalen Finanzausgleichs ab 1990, in: Statistische Monatshefte Niedersachsen, 7/1990.
- Maas, Bernd: Beteiligung der niedersächsischen Kommunen an den Kosten der Deutschen Einheit, in: Statistische Monatshefte Niedersachsen 10/1995.
- Maas, Bernd: Kommunaler Finanzausgleich 1995 und 1996 auf neuer Rechtsgrundlage, in: Statistische Monatshefte Niedersachsen 6/1996.
- Milbradt, Georg H.: Die kommunalen Sozialhilfeausgaben - Das Für und Wider verschiedener Finanzausgleichskonzepte aus kommunaler Sicht, in: Kitterer, Wolfgang (Hrsg.): Sozialhilfe und Finanzausgleich, Heidelberg 1990, S. 153 - 163.
- Niedersächsisches Innenministerium: Vorläufiger Schlußbericht zur Ermittlung der Kosten und Einnahmen der Kommunen für die Wahrnehmung der Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises und die Bemessung der Zuweisungen ab 1999, Hannover, den 5.10. 1998.
- NST-Nachrichten: Änderungen des Finanzausgleichsgesetzes belasten Kommunen überproportional, Heft 12, Hannover 1994, S. 310 - 313.
- NST-Nachrichten: Niedersächsischer Finanzausgleich in wesentlichen Teilen verfassungswidrig, Heft 12, Hannover 1997, S. 300.
- Parsche, Rüdiger; Steinherr, Matthias: Der kommunale Finanzausgleich in Nordrhein-Westfalen, ifo studien zur Finanzpolitik 59, München 1995.
- Peffekoven, Rolf: Zur Problematik der Umsatzsteuerverteilung, in: Cansier, Dieter und Kath, Dietmar: Öffentliche Finanzen, Kredit und Kapital, Festschrift für Werner Ehrlicher, Berlin 1985.
- Popitz, Johannes: Der künftige Finanzausgleich zwischen Reich, Ländern und Gemeinden, Berlin 1932.

- Postlep, Rolf-Dieter: Grundfragen bei der Bestimmung des kommunalen Finanzbedarfs, in: Räumliche Aspekte des kommunalen Finanzausgleichs, Veröffentlichungen der ARL, Forschungs- und Sitzungsberichte Band 159, Hannover 1985, S. 49 - 61.
- Rottmann, Joseph: Regionalpolitik und kommunaler Finanzausgleich, in: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 6/7 1983, S. 503 - 514.
- Sachverständigenkommission zur Vorklärung finanzverfassungsrechtlicher Fragen für künftige Neufestlegungen der Umsatzsteueranteile: Maßstäbe und Verfahren zur Verteilung der Umsatzsteuer nach Art. 106 Abs. 3 und Abs. 4 Satz 1 GG, Schriftenreihe des BMF, Heft 30, Bonn 1981.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Jahresgutachten 1994/95.
- Scharpf, Fritz W.: Optionen des Föderalismus in Deutschland und Europa, Frankfurt 1994.
- Schmidt-Jortzig, Edzard: Probleme der kommunalen Fremdverwaltung - Fehlentwicklungen in der Struktur einer bewährten Verwaltungsform -, in: Die öffentliche Verwaltung, 34. Jahrgang, Heft 11, Juni 1981.
- Schmölders, Günter: „Finanzstarke“ und „finanzschwache“ Gemeinden, In: Archiv für Kommunalwissenschaften, 1. Halbjahresband 1965, S. 30 - 46.
- Schoch, Friedrich; Wieland, Joachim: Finanzierungsverantwortung für gesetzgeberisch veranlaßte kommunale Aufgaben, Freiburg 1995.
- Steinherr, Matthias u. a.: Das Schlüsselzuweisungssystem im kommunalen Finanzausgleich des Freistaates Sachsen - Bestandsaufnahme und Reformbedarf -; ifo-studien zur finanzpolitik, Band 63, München 1997.
- Steinherr, Matthias: Kommunaler Finanzausgleich Nordrhein-Westfalen: Verfassungsgericht weist Bedenken gegen Hauptansatzstaffel zurück, in: Ifo-Schnelldienst 27/98.
- Tornow, Ingrid: Der kommunale Finanzausgleich 1981, in: Statistische Monatshefte Niedersachsen 1981.
- Tornow, Ingrid: Der kommunale Finanzausgleich 1982, Statistische Monatshefte Niedersachsen 7/82.
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen: Gutachten zum Begriff der öffentlichen Investitionen, Schriftenreihe des BMF, Heft 29, Bonn 1980.
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen: Gutachten zur Reform der Gemeindesteuern in der Bundesrepublik Deutschland, Schriftenreihe des BMF, Heft 31, Bonn 1982.
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen: Einnahmeverteilung zwischen Bund und Ländern - Probleme und Lösungsmöglichkeiten, Schriftenreihe des BMF, Heft 56, Bonn 1995.
- Wolf, Gerd: Zur Umsatzsteuerverteilung zwischen Bund und Ländern, in: Geske, Otto: Die Finanzbeziehungen zwischen Bund, Ländern und Gemeinden, Bonn 1982.
- Zabel, Gerhard: Ist die Hauptansatzstaffel noch zeitgemäß? In: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 6/7, Bonn 1983, S. 445 - 459.
- Zimmermann, Horst; Postlep, Rolf-Dieter: Beurteilungsmaßstäbe für Gemeindesteuern, in: Wirtschaftsdienst 5/1980, S. 248-253.
- Zimmermann, Horst; Henke, Klaus-Dieter: Einführung in die Finanzwissenschaft, 7., völlig überarbeitete und erweiterte Auflage, München 1994.

Verzeichnis der rechtlichen Grundlagen

- Nds. Gesetz- und Verordnungsblatt vom 22.05.1954, S. 33 ff.
- Nds. Gesetz- und Verordnungsblatt vom 22.04.1955, S. 163 ff.
- Zweites Gesetz zur Änderung des Finanzausgleichsgesetzes, Nds. Gesetz- und Verordnungsblatt vom 09.04.1957, S. 33 ff.
- Entwurf eines Gesetzes über den Finanzausgleich nebst Begründung, Niedersächsischer Landtag - Vierte Wahlperiode - Landtagsdrucksache Nr. 543 vom 06.09.1961, S. 21.
- Nds. Gesetz- und Verordnungsblatt vom 11.12.1961, S. 337 ff.
- Niederschrift über die 46. Sitzung des Ausschusses für innere Verwaltung am 06.09.1961.
- Gesetz zur Änderung des Gesetzes über den Finanzausgleich, Nds. Gesetz- und Verordnungsblatt vom 29.02.1964, S. 56 ff.
- Gesetz über die Neugliederung des Landkreises und der Stadt Göttingen vom 01.07.1964, Nds. Gesetz- und Verordnungsblatt vom 03.07.1964, S. 134 f.
- Zweites Gesetz zur Änderung des Gesetzes über den Finanzausgleich, Nds. Gesetz- und Verordnungsblatt vom 26.06.1968, S. 97.
- Drittes Gesetz zur Änderung des Gesetzes über den Finanzausgleich, Nds. Gesetz- und Verordnungsblatt vom 18.02.1970, S. 28 ff.
- Viertes Gesetz zur Änderung des Gesetzes über den Finanzausgleich, Nds. Gesetz- und Verordnungsblatt vom 30.03.1973, S. 93 ff.
- Fünftes Gesetz zur Änderung des Gesetzes über den Finanzausgleich, Nds. Gesetz- und Verordnungsblatt vom 27.06.1975, S. 197 ff.
- Sechstes Gesetz zur Änderung des Gesetzes über den Finanzausgleich, Nds. Gesetz- und Verordnungsblatt vom 19.12.1979, S. 323.
- Siebentes Gesetz zur Änderung des Gesetzes über den Finanzausgleich, Nds. Gesetz- und Verordnungsblatt vom 17.07.1981, S. 182 ff.
- Gesetz zur Änderung des Gesetzes über den Finanzausgleich und des Niedersächsischen Gesetzes zur wirtschaftlichen Sicherung der Krankenhäuser und zur Regelung der Krankenhauspflegesätze, Nds. Gesetz- und Verordnungsblatt vom 07.10.1983, S. 253 ff.
- Nds. Gesetz- und Verordnungsblatt vom 07.02.1986, S. 17.
- Achtes Gesetz zur Änderung des Gesetzes über den Finanzausgleich vom 25.02.1987, Nds. Gesetz- und Verordnungsblatt vom 02.03.1987, S. 27.
- Neuntes Gesetz zur Änderung des Gesetzes über den Finanzausgleich vom 09.12.1989, Nds. Gesetz- und Verordnungsblatt vom 12.12.1989, S. 401 ff.
- Gesetz über den besonderen Solidarbeitrag der Gemeinden und Landkreise zu den Kosten der Vollendung der Einheit Deutschlands vom 24.09.1991, Nds. Gesetz- und Verordnungsblatt vom 27.09.1991, S. 279 ff.
- Zehntes Gesetz zur Änderung des Gesetzes über den Finanzausgleich vom 16.12.1992, Nds. Gesetz- und Verordnungsblatt vom 20.12.1992, S. 339 ff.
- Nds. StGH 2/93 u. a.
- Nds. Gesetz- und Verordnungsblatt vom 28.12.1994, S. 520.
- Nds. StGH 14/95 u. a.
- Nds. Gesetz- und Verordnungsblatt vom 07.04.1995, S. 90,

Protokoll der 24. Sitzung des Sächsischen Landtages am 12.12.1995.

Nds. Gesetz- und Verordnungsblatt vom 27.12.1995, S. 472.

Nds. Gesetz über den Finanzausgleich (NFAG), Nds. Gesetz- und Verordnungsblatt vom 20.12.1995, S. 463 ff.

Gesetz zur Änderung des Niedersächsischen Gesetzes über den Finanzausgleich vom 06.03.1997, Nds. Gesetz- und Verordnungsblatt vom 21.03.1997, S. 64 ff.

Nds. Gesetz- und Verordnungsblatt vom 21.03.1997, S. 86 ff.

Gesetz über einen Finanzausgleich mit den Gemeinden und Landkreisen 1998 im Freistaat Sachsen vom 09.12.1997, Sächsisches Gesetz- und Verordnungsblatt vom 31.12.1997.

Anhang 1

Gliederungssystematik

Übersicht A 1.1: Gliederung der Aufgabenbereiche

Einzel- plan	Ab- schnitt	Bezeichnungen
0		Allgemeine Verwaltung
	00	Gemeindeorgane
	01	Rechnungsprüfung
	02	Hauptverwaltung
	03	Finanzverwaltung
	05	Besondere Dienststellen der allgemeinen Verwaltung
	06	Einrichtungen für die gesamte Verwaltung
	08	Einrichtungen für Verwaltungsangehörige
1		Öffentliche Sicherheit und Ordnung
	11	Öffentliche Ordnung
	12	Umweltschutz
	13	Feuerschutz
	14	Katastrophenschutz
	15	Verteidigungslastenverwaltung
	16	Rettungsdienst
2		Schulen
	20	Schulverwaltung
	21	Allgemeinbildendes Schulwesen
	25	Berufsbildendes Schulwesen
	28	Schulkosten in besonderen Einrichtungen
	29	Schülerbeförderung, sonstiges Schulwesen
3		Wissenschaft, Forschung, Kultur
	30	Verwaltung kultureller Angelegenheiten
	31	Wissenschaft und Forschung
	32	Museen, Sammlungen, Ausstellungen
	33	Theater, Konzerte, Musikpflege
	34	sonstige Kunstpflege
	35	Volksbildung
	36	Heimatpflege
	37	Kirchen
4		Soziale Sicherung
	40	Verwaltung der sozialen Angelegenheiten
	41	Sozialhilfe nach dem BSHG
	42	Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz
	43	Soziale Einrichtungen (ohne Einrichtungen der Jugendhilfe)
	44	Kriegsopferfürsorge und ähnliche Maßnahmen
	45	Jugendhilfe nach dem JWG / KJHG
	46	Einrichtungen der Jugendhilfe
	47	Förderung anderer Träger der Wohlfahrtspflege und Jugendhilfe
	48	Soziale Leistungen im Auftrag von Bund und Land
	49	Sonstige soziale Angelegenheiten

noch Übersicht A 1.1:

Einzel- plan	Ab- schnitt	Bezeichnungen
5		Gesundheit, Sport, Erholung
	50	Gesundheitsverwaltung
	51	Krankenhäuser
	54	Sonstige Einrichtungen und Maßnahmen der Gesundheitspflege
	55	Förderung des Sports
	56	Eigene Sportstätten
	57	Badeanstalten
	58	Park- und Gartenanlagen
	59	Sonstige Erholungseinrichtungen
6		Bau- und Wohnungswesen, Verkehr
	60	Bauverwaltung
	61	Ortsplanung, Vermessung, Bauordnung
	62	Wohnungsbauförderung und Wohnungsfürsorge
	63	Gemeindestraßen
	65	Kreisstraßen
	66	Bundes- und Landesstraßen
	67	Straßenbeleuchtung und -reinigung
	68	Parkeinrichtungen
	69	Wasserläufe, Wasserbau
7		Öffentliche Einrichtungen, Wirtschaftsförderung
	70	Abwasserbeseitigung
	72	Abfallbeseitigung
	73	Märkte
	74	Schlacht- und Viehöfe
	75	Bestattungswesen
	76	Sonstige öffentliche Einrichtungen
	77	Hilfsbetriebe der Verwaltung
	78	Förderung der Land- und Forstwirtschaft
	79	Fremdenverkehr, sonstige Förderung von Wirtschaft und Verkehr
8		Wirtschaftliche Unternehmen, allgem. Grund- und Sondervermögen
	80	Verwaltung der wirtschaftlichen Unternehmen
	81	Versorgungsunternehmen
	82	Verkehrsunternehmen
	83	Kombinierte Versorgungs- und Verkehrsunternehmen
	84	Unternehmen der Wirtschaftsförderung
	85	Land- und forstwirtschaftliche Unternehmen
	86	Kur- und Badebetriebe
	87	Sonstige wirtschaftliche Unternehmen
	88	Allgemeines Grundvermögen
	89	Allgemeines Sondervermögen

Anhang 2

Regressionsmodelle und ihre Ergebnisse für die Gemeinde- und Kreisebene

Wichtige Begriffe bei der Regressionsanalyse

Bestimmtheitsmaß / korrigiertes Bestimmtheitsmaß

Das Bestimmtheitsmaß (r^2) gibt an, wie gut die Regression die empirischen Werte der abhängigen Variable, in diesem Fall den Zuschußbedarf, erklärt. Es kann einen Wert zwischen 0 und 1 einnehmen, wobei 1 für die vollständige Erklärung aller empirisch ermittelten Werte steht. Besser zum Vergleich verschiedener Regressionsanalysen geeignet, und daher auch im folgenden verwendet, ist jedoch das korrigierte Bestimmtheitsmaß. Um zu vermeiden, daß zusätzliche erklärende Variablen unabhängig von ihrer Erklärungskraft das Bestimmtheitsmaß erhöhen, wird dieses abhängig von der Anzahl der erklärenden Variablen nach unten korrigiert.

Regressionskoeffizient / Beta-Koeffizient

Mit Hilfe des Regressionskoeffizienten und der Konstanten läßt sich bei einer Einfachregression exakt die errechnete Regressionsgerade beschreiben. Dabei steht die Konstante für den Achsenabschnitt und der Regressionskoeffizient für die Steigung der Geraden. Während die Konstante für die Interpretation des Regressionsergebnisses nicht von Bedeutung ist, ist der Regressionskoeffizient, vor allem bei multiplen Regressionen, ein entscheidendes Merkmal für die Erklärungskraft einer Variable. Da die erklärenden Variablen in der Regel aber in verschiedenen Dimensionen vorliegen (z. B. DM/Einw. oder Einw./km²), können die Regressionskoeffizienten bei einer multiplen Regression nicht direkt gegenüber gestellt werden. Nur mit Hilfe des Beta-Koeffizienten ist eine solche Vergleichbarkeit gegeben. Er entspricht in seiner Aussagekraft dem Regressionskoeffizienten, nur daß bei der Regression alle Variablen in die gleiche Dimension transformiert werden, so daß sich verschiedene erklärende Variablen miteinander vergleichen lassen. Prinzipiell kann dabei davon ausgegangen werden, daß die Variable mit dem größten Beta-Koeffizient, auch den größten Erklärungsbeitrag zur Regression liefert.

Signifikanz

Die Signifikanz gibt an, mit welcher Wahrscheinlichkeit sowohl das Bestimmtheitsmaß als auch die Regressionskoeffizienten den wirklichen Sachverhalt widerspiegeln, der ermittelte Zusammenhang also nicht rein zufällig zustande gekommen ist. Dabei spricht man von einer hohen Signifikanz, wenn das Signifikanzniveau unter 5 % liegt, von einer sehr hohen Signifikanz wenn das Signifikanzniveau unter 1 % liegt, also die Wahrscheinlichkeit, daß der ermittelte Zusammenhang vom Zufall beeinflußt wurde, damit geringer ist als 5 % bzw. 1 %.

Tab. A 2.1: Ergebnisse von Einfachregressionen auf der Gemeindeebene

Erklärungskraft der ausgewählten Indikatoren für den Zuschußbedarf im Verwaltungshaushalt 1996	korrigiertes Bestimmtheitsmaß	Beta-Koeffizient
Einwohnerzahl	0,207 **	0,457 **
Wurzel aus der Einwohnerzahl	0,327 **	0,572 **
natürlicher Logarithmus der Einwohnerzahl	0,314 **	0,562 **
Einwohner pro Quadratkilometer	0,264 **	0,516 **
Einwohner pro Quadratkilometer Verkehrsfläche	0,270 **	0,522 **
Anteil der Verkehrsfläche an der Gesamtfläche	0,193 **	0,441 **
Anteil der 3-6jährigen an den Einwohnern	0,259 **	-0,510 **
Anteil der 6-10jährigen an den Einwohnern	0,228 **	-0,479 **
Anteil der Grundschüler an den Einwohnern	0,175 **	-0,421 **
Anteil der über 60jährigen an den Einwohnern	0,117 **	0,345 **
natürliche Bevölkerungsentwicklung bezogen auf die Einw.	0,086 **	-0,297 **
Wanderungssaldo bezogen auf die Einwohner	0,127 **	-0,359 **
Bevölkerungsentwicklung insg. bezogen auf die Einwohner	0,155 **	-0,397 **
Anteil der Sozialversicherungspfl. Beschäftigten an den Einw.	0,328 **	0,574 **
Steuereinnahmekraft in DM je Einwohner	0,204 **	0,454 **
** = hoch signifikant		

Erklärungskraft der Wurzel aus der Einwohnerzahl für den Zuschußbedarf im Verwaltungshaushalt 1996 nach Aufgabenbereichen	korrigiertes Bestimmtheitsmaß	Beta-Koeffizient
Allgemeine Verwaltung	0,004	-0,080
Öffentliche Sicherheit und Ordnung	0,346 **	0,590 **
Schulen	0,106 **	0,329 **
Wissenschaft, Forschung, Kulturpflege	0,530 **	0,729 **
Soziale Sicherung	0,395 **	0,630 **
Gesundheitswesen	0,000	0,041
Sport / Erholung	0,198 **	0,448 **
Bau und Wohnungswesen	0,222 **	0,473 **
Verkehr	0,050 **	0,228 **
Öffentliche Einrichtungen der Wirtschaftsförderung	0,000	-0,035
Wirtsch. Unternehmen, allg. Grund u. Sondervermögen	0,109 **	-0,334 **
** = hoch signifikant		

Quelle: Eigene Berechnungen

Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung

Tab. A 2.2: Ein Beispiel multipler Regressionsrechnung für die Gemeindeebene

	korrigiertes Bestimmtheitsmaß	Beta-Koeffizient
Verwaltungshaushalt 1996		
<i>In die multiple Regressionsrechnung werden nach Möglichkeit nur solche Variablen aufgenommen, die nicht mit anderen erklärenden Variablen stark korrelieren. Es geht jeweils die Variable in die Versuchsrechnung ein, die zum besten Ergebnis führt.</i>		
Versuchsrechnung 1	0,518 **	
Wurzel aus der Einwohnerzahl		0,369 **
Einwohner pro Quadratkilometer		-0,065
Anteil der 3-6jährigen an den Einwohnern		-0,178 **
Anteil der Grundschüler an den Einwohnern		-0,092
Anteil der über 60jährigen an den Einwohnern		0,016
natürliche Bevölkerungsentwicklung bezogen auf die Einw.		-0,008
Wanderungssaldo bezogen auf die Einwohner		-0,142 **
Anteil der Sozialversicherungspfl. Beschäftigten an den Einw.		0,321 **
Steuereinnahmekraft in DM je Einwohner		-0,046
<i>Nach den nächsten Schritten der multiplen Regressionsrechnung entfallen alle Variablen, deren Signifikanzniveau und Erklärungskraft in der Inikatorenkombination nicht ausreichend hoch ist.</i>		
Versuchsrechnung 2	0,517 **	
Wurzel aus der Einwohnerzahl		0,306 **
Anteil der 3-6jährigen an den Einwohnern		-0,240 **
Wanderungssaldo bezogen auf die Einwohner		-0,140 **
Anteil der Sozialversicherungspfl. Beschäftigten an den Einw.		0,304 **
<i>Unter diesen exogenen Variablen kann der Wanderungssaldo aufgrund der relativ geringen Erklärungskraft entfallen. Der Anteil der 3-6jährigen ist aufgrund des negativen Vorzeichen des Regressionskoeffizienten und der damit nicht gegebenen (politischen) Umsetzbarkeit im Finanzausgleich, ebenfalls ausgeschlossen worden.</i>		
Versuchsrechnung 3	0,419 **	
Wurzel aus der Einwohnerzahl		0,366 **
Anteil der Sozialversicherungspfl. Beschäftigten an den Einw.		0,371 **
** = hoch signifikant		

Quelle: Eigene Berechnungen

Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung

Tab. A 2.3: Ergebnisse von Einfachregressionen auf der Kreisebene

Erklärungskraft der ausgewählten Indikatoren für den Zuschußbedarf im Verwaltungshaushalt 1996	korrigiertes Bestimmtheitsmaß	Beta-Koeffizient
Einwohnerzahl	0,000	-0,055
Einwohner pro Quadratkilometer	0,283 **	0,546 **
Einwohner pro Quadratkilometer Verkehrsfläche	0,257 **	0,523 **
Anteil der Verkehrsfläche an der Gesamtfläche	0,235 **	0,502 **
Straßenlänge bezogen auf die Gesamtfläche	0,000	-0,069
Straßenlänge pro Einwohner	0,027	-0,220
Anteil der 3-10jährigen an den Einwohnern	0,191 **	-0,456 **
Anteil der 10-18jährigen an den Einwohnern	0,171 **	-0,435 **
Anteil der Schüler in den Klassen 5-13 an den Einwohnern	0,000	-0,085
Anteil der über 60jährigen an den Einwohnern	0,126 **	0,381 **
natürliche Bevölkerungsentwicklung bezogen auf die Einw.	0,141 **	-0,460 **
Wanderungssaldo bezogen auf die Einwohner	0,168 **	-0,431 **
Bevölkerungsentwicklung insg. bezogen auf die Einwohner	0,191 **	-0,456 **
Bruttowertschöpfung je Einwohner	0,290 **	0,553 **
Anteil der Sozialversicherungspfl. Beschäftigten an den Einw.	0,219 **	0,486 **
Steuereinnahmekraft der kreisang. Gemeinden je Einw.	0,037	0,240
Anteil der Arbeitslosen an den Einwohnern	0,225 **	0,492 **
Anteil der Sozialhilfeempfänger an den Einwohnern	0,523 **	0,730 **

** = hoch signifikant

Erklärungskraft der Einwohner je Quadratkilometer für den Zuschußbedarf im Verwaltungshaushalt 1996 nach Aufgabenbereichen	korrigiertes Bestimmtheitsmaß	Beta-Koeffizient
Allgemeine Verwaltung	0,103 **	-0,350 **
Öffentliche Sicherheit und Ordnung	0,148 **	0,408 **
Schulen	0,298 **	-0,560 **
Wissenschaft, Forschung, Kulturpflege	0,278 **	0,542 **
Soziale Sicherung	0,546 **	0,745 **
Gesundheitswesen	0,025	0,215
Sport / Erholung	0,004	0,161
Bau und Wohnungswesen	0,111 **	0,361 **
Verkehr	0,397 **	-0,640 **
Öffentliche Einrichtungen der Wirtschaftsförderung	0,000	-0,092
Wirtsch. Unternehmen, allg. Grund u. Sondervermögen	0,000	0,074

** = hoch signifikant

Quelle: Eigene Berechnungen

Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung

Tab. A 2.4: Ein Beispiel multipler Regressionsrechnung für die

	korrigiertes Bestimmtheitsmaß	Beta-Koeffizient
Verwaltungshaushalt 1996		
<i>In die multiple Regressionsrechnung werden nach Möglichkeit nur solche Variablen aufgenommen, die nicht mit anderen erklärenden Variablen stark korrelieren. Es geht jeweils die Variable in die Versuchsrechnung ein, die zum besten Ergebnis führt.</i>		
Versuchsrechnung 1	0,634 **	
Einwohnerzahl		-0,091
Einwohner pro Quadratkilometer		0,190
Anteil der 3-10jährigen an den Einwohnern		0,391
Anteil der 10-18jährigen an den Einwohnern		-0,235
Anteil der über 60jährigen an den Einwohnern		-0,099
natürliche Bevölkerungsentwicklung bezogen auf die Einw.		-0,640 *
Wanderungssaldo bezogen auf die Einwohner		0,145
Bruttowertschöpfung je Einwohner		0,146
Anteil der Sozialhilfeempfänger an den Einwohnern		0,597 **
<i>Nach den nächsten Schritten der multiplen Regressionsrechnung entfallen alle Variablen, deren Signifikanzniveau und Erklärungskraft in der Indikatorenkombination nicht ausreichend hoch erscheint.</i>		
Versuchsrechnung 2	0,659 **	
natürliche Bevölkerungsentwicklung bezogen auf die Einw.		-0,375 **
Anteil der Sozialhilfeempfänger an den Einwohnern		0,718 **
Verwaltungshaushalt 1996 abzüglich Einzelplan 41		
<i>In die multiple Regressionsrechnung werden nach Möglichkeit nur solche Variablen aufgenommen, die nicht mit anderen erklärenden Variablen stark korrelieren. Es geht jeweils die Variable in die Versuchsrechnung ein, die zum besten Ergebnis führt.</i>		
Versuchsrechnung 3	0,415 **	
Einwohnerzahl		-0,186
Einwohner pro Quadratkilometer		0,403 *
Anteil der 3-10jährigen an den Einwohnern		0,259
Anteil der 10-18jährigen an den Einwohnern		0,208
Anteil der über 60jährigen an den Einwohnern		-0,158
natürliche Bevölkerungsentwicklung bezogen auf die Einw.		-1,170 **
Wanderungssaldo bezogen auf die Einwohner		0,364 *
Bruttowertschöpfung je Einwohner		0,262
<i>In den nächsten Schritten der multiplen Regressionsrechnung wird nochmals versucht, die Zahl der erklärenden Variablen zu reduzieren. Die Ergebnisse führen jedoch nicht weiter.</i>		
Versuchsrechnung 4	0,364 **	
Einwohner pro Quadratkilometer		0,283 *
natürliche Bevölkerungsentwicklung bezogen auf die Einw.		-0,745 **
Wanderungssaldo bezogen auf die Einwohner		0,345 *
* = signifikant ** = hoch signifikant		

Quelle: Eigene Berechnungen

Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung

Anhang 3

Analyseindikatoren für die Kreisebene

Tab. A 3.1: Bevölkerungsentwicklungsindikatoren für die Regressionsanalyse

	Einwohner		nat. Bevölke- rungsentw.	Wande- rungssaldo je 1.000 Einw.; 1995	Bevölkerungs- entw. insg.
	insgesamt	Quadratwurzel 1996			
Braunschweig St.	251.320	501	-3,7	-2,6	-6,3
Salzgitter St.	116.865	342	-2,8	1,7	-1,1
Wolfsburg St.	124.655	353	-2,1	-3,0	-5,0
Gifhorn	163.964	405	2,2	16,7	18,9
Göttingen	267.233	517	-0,2	-0,3	-0,6
Goslar	160.273	400	-5,7	0,6	-5,1
Helmstedt	101.237	318	-4,4	3,3	-1,1
Northeim	153.610	392	-4,0	3,9	-0,1
Osterode am Harz	88.209	297	-4,9	3,2	-1,7
Peine	127.902	358	-1,3	9,4	8,1
Wolfenbüttel	122.574	350	-1,5	5,6	4,1
RB Braunschweig	1.677.842	1.295	-2,4	3,0	0,6
Hannover, St.	522.574	723	-2,8	-2,2	-5,0
Diepholz	205.499	453	-0,2	11,0	10,8
Hamelnd-Pyrmont	163.831	405	-3,7	7,2	3,6
Hannover	590.418	768	-0,7	7,7	7,0
Hildesheim	292.970	541	-2,8	6,9	4,1
Holzwinden	83.317	289	-3,3	4,2	0,9
Nienburg (Weser)	124.435	353	-1,7	14,6	12,9
Schaumburg	163.698	405	-2,3	10,5	8,2
RB Hannover	2.146.742	1.465	-2,0	5,9	4,0
Celle	179.742	424	-1,8	11,1	9,4
Cuxhaven	199.601	447	-2,9	9,5	6,6
Harburg	219.441	468	1,4	15,1	16,5
Lüchow-Dannenberg	51.860	228	-5,8	14,9	9,1
Lüneburg	157.847	397	-0,2	17,2	17,0
Osterholz	106.011	326	-0,5	10,0	9,5
Rotenburg (Wümme)	154.643	393	0,5	19,8	20,2
Soltau-Fallingbostel	136.085	369	-0,4	14,8	14,4
Stade	185.553	431	1,2	17,1	18,3
Uelzen	96.176	310	-3,8	7,8	4,0
Verden	129.362	360	-0,6	13,3	12,6
RB Lüneburg	1.616.321	1.271	-0,8	13,9	13,1
Delmenhorst St.	78.238	280	0,6	3,6	4,2
Emden St.	51.470	227	-0,2	-4,6	-4,8
Oldenburg(Oldb) St.	152.846	391	-1,0	12,2	11,2
Osnabrück St.	167.326	409	-0,9	4,2	3,4
Wilhelmshaven St.	89.604	299	-2,2	-4,0	-6,2
Ammerland	104.962	324	1,3	9,9	11,2
Aurich	181.548	426	1,2	8,4	9,6
Cloppenburg	142.680	378	6,0	26,8	32,8
Emsland	295.443	544	4,2	18,7	22,9
Friesland	98.638	314	0,0	7,1	7,1
Grafschaft Bentheim	126.676	356	1,7	9,2	10,9
Leer	155.721	395	1,1	11,9	12,9
Oldenburg	114.187	338	1,4	16,4	17,8
Osnabrück	344.568	587	1,5	20,6	22,2
Vechta	120.311	347	4,7	22,9	27,5
Wesermarsch	94.401	307	-0,1	10,6	10,5
Wittmund	55.624	236	0,2	11,0	11,2
RB Weser-Ems	2.374.243	1.541	1,5	13,1	14,6
Niedersachsen	7.815.148	2.796	-0,7	9,1	8,4

Quelle: NLS; eigene Berechnungen

Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung

Tab. A 3.2: Altersstrukturindikatoren für die Regressionsanalyse

	Anteil der				Anteil der Schüler in den Klassen	
	3 - 6	6 - 10	10 - 18	über 60	1 - 4	5 - 13
	jährigen an den Einwohnern; 1996				an den Einwohnern; 1996	
Braunschweig St.	2,7	3,6	6,7	24,2	3,5	7,1
Salzgitter St.	3,3	4,4	8,2	23,4	4,7	7,1
Wolfsburg St.	3,0	4,3	8,4	23,8	4,5	8,4
Gifhorn	4,0	5,6	9,9	18,6	5,9	7,2
Göttingen	3,1	4,3	7,8	19,9	4,2	6,6
Goslar	2,8	3,7	7,3	27,2	3,8	6,2
Helmstedt	3,3	4,7	8,4	24,4	4,5	6,3
Northeim	3,1	4,5	8,5	25,0	4,5	6,9
Osterode am Harz	3,0	4,1	8,1	27,4	4,3	6,8
Peine	3,4	4,6	8,6	22,3	4,7	6,6
Wolfenbüttel	3,3	4,5	8,1	22,6	4,3	5,6
RB Braunschweig	3,2	4,3	8,1	23,1	4,4	6,8
Hannover, St.	2,6	3,4	6,3	23,6	3,2	6,1
Diepholz	3,5	4,8	8,5	21,5	4,6	6,7
Hameln-Pyrmont	3,2	4,3	7,7	26,1	4,3	6,3
Hannover	3,3	4,3	8,2	21,4	4,3	6,8
Hildesheim	3,3	4,3	8,1	23,6	4,3	7,2
Holzminden	3,2	4,5	8,6	25,8	4,5	6,0
Nienburg (Weser)	3,7	4,9	9,1	22,5	5,0	6,8
Schaumburg	3,3	4,4	8,2	24,0	4,7	6,8
RB Hannover	3,2	4,2	7,8	23,0	4,2	6,6
Celle	3,6	4,9	9,1	22,7	5,1	7,0
Cuxhaven	3,4	4,6	8,5	23,4	4,8	6,8
Harburg	3,4	4,5	7,9	19,9	4,4	6,0
Lüchow-Dannenberg	3,2	4,6	8,8	26,6	4,6	7,1
Lüneburg	3,3	4,5	8,0	21,0	4,5	6,9
Osterholz	3,6	4,7	8,5	20,0	4,7	6,6
Rotenburg (Wümme)	3,8	5,1	9,0	20,3	4,9	7,3
Soltau-Fallingb. St.	3,6	4,9	8,7	22,3	4,9	7,1
Stade	3,7	4,9	8,9	19,3	4,9	7,1
Uelzen	3,1	4,4	7,9	25,6	4,7	6,3
Verden	3,6	5,0	9,1	19,5	4,9	7,4
RB Lüneburg	3,5	4,7	8,6	21,5	4,8	6,9
Delmenhorst St.	3,4	4,5	8,2	20,4	4,5	6,6
Emden St.	3,5	4,5	8,4	22,5	4,6	7,4
Oldenburg(Oldb) St.	3,1	3,8	7,0	20,8	3,8	7,2
Osnabrück St.	2,7	3,8	7,2	22,4	3,5	8,0
Wilhelmshaven St.	3,0	4,1	7,2	24,4	4,4	6,7
Ammerland	3,8	5,0	9,0	20,1	5,1	6,9
Aurich	3,8	5,2	9,3	20,8	5,9	7,3
Cloppenburg	4,6	6,1	11,3	17,5	6,2	8,5
Emsland	4,2	5,8	11,1	17,7	5,9	8,9
Friesland	3,7	4,9	8,3	21,9	4,8	6,0
Grafschaft Bentheim	4,1	5,5	10,1	21,1	5,4	7,8
Leer	4,0	5,2	9,7	20,6	5,4	7,1
Oldenburg	3,8	5,1	8,8	19,0	5,2	6,2
Osnabrück	4,0	5,6	10,2	19,2	5,5	6,8
Vechta	4,2	5,7	10,8	16,9	5,7	9,1
Wesermarsch	3,7	5,0	8,6	22,1	5,1	7,2
Wittmund	3,6	4,9	9,5	21,2	5,1	7,7
RB Weser-Ems	3,8	5,1	9,4	20,1	5,2	7,5
Niedersachsen	3,4	4,6	8,5	21,8	4,6	7,0

Quelle: NLS; eigene Berechnungen

Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung

Tab. A 3.3: Siedlungsstrukturindikatoren für die Regressionsanalyse

	Einwohner pro km ² insgesamt	Einwohner pro km ² Verkehrsfläche	Anteil der Ver- kehrsfll. An der Gesamtfläche	Straßenlänge in m pro km ² Fläche	Straßenlänge in m pro Einwohner
Braunschweig St.	1.304	11.245	11,60	892	0,68
Salzgitter St.	519	7.058	7,36	1.112	2,14
Wolfsburg St.	608	8.948	6,79	695	1,14
Gifhorn	106	2.557	4,13	505	4,79
Göttingen	240	3.974	6,03	677	2,83
Goslar	165	4.216	3,92	647	3,91
Helmstedt	150	3.227	4,65	808	5,38
Northeim	121	2.230	5,43	623	5,14
Osterode am Harz	138	3.033	4,56	485	3,51
Peine	240	4.105	5,84	788	3,29
Wolfenbüttel	170	3.882	4,38	882	5,18
RB Braunschweig	207	4.046	5,12	671	3,24
Hannover, St.	2.558	17.007	15,04	714	0,28
Diepholz	104	2.081	5,00	480	4,61
Hameln-Pyrmont	206	4.157	4,95	668	3,25
Hannover	284	4.795	5,92	615	2,17
Hildesheim	243	4.515	5,38	744	3,06
Holz Minden	120	2.782	4,32	674	5,61
Nienburg (Weser)	89	1.973	4,53	480	5,37
Schaumburg	243	4.479	5,42	860	3,55
RB Hannover	238	4.408	5,39	639	5,10
Celle	116	2.679	4,35	429	3,69
Cuxhaven	96	2.348	4,11	447	4,64
Harburg	177	3.622	4,90	531	2,99
Lüchow-Dannenberg	43	1.045	4,08	460	10,80
Lüneburg	148	3.714	4,00	619	4,17
Osterholz	163	3.714	4,39	506	3,10
Rotenburg (Wümme)	75	1.707	4,40	498	6,64
Soltau-Fallingb. St.	73	1.979	3,69	455	6,23
Stade	147	4.046	3,64	532	3,61
Uelzen	66	1.754	3,78	513	7,74
Verden	165	3.210	5,14	561	3,40
RB Lüneburg	106	2.551	4,17	495	4,65
Delmenhorst St.	1.255	14.357	8,74	812	0,65
Emden St.	459	6.837	6,72	290	0,63
Oldenburg(Oldb) St.	1.489	12.054	12,36	510	0,34
Osnabrück St.	1.392	11.768	11,83	796	0,57
Wilhelmshaven St.	866	10.716	8,08	563	0,65
Ammerland	145	2.933	4,95	593	4,08
Aurich	142	3.360	4,23	524	3,69
Cloppenburg	102	2.205	4,61	515	5,07
Emsland	103	2.209	4,66	557	5,41
Friesland	163	3.573	4,56	564	3,46
Grafschaft Bentheim	130	2.974	4,36	474	3,66
Leer	144	3.332	4,32	579	4,02
Oldenburg	108	2.006	5,40	505	4,67
Osnabrück	164	3.170	5,16	649	3,96
Vechta	149	2.894	5,15	616	4,14
Wesermarsch	115	3.490	3,29	610	5,31
Wittmund	85	2.244	3,79	548	6,43
RB Weser-Ems	159	3.329	4,79	562	3,24
Niedersachsen	165	1.504	4,76	584	4,04

Quelle: NLS; eigene Berechnungen

Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung

Tab. A 3.4: Sozial- und Wirtschaftsindikatoren für die Regressionsanalyse

	Anteil der		Steuereinnah- mekraft 1996	Steuereinnah- mekr.+allg. Zuw. in DM je Einwohner	Bruttowert- schöpfung 93	Anteil der Sozial- versicherungspfl. Besch. a.d. Einw.
	Arbeitslosen an den Einwohnern; 1996	Sozialhilfeempf.				
Braunschweig St.	6,0	5,3	1.277	1.711	41.274	43,6
Salzgitter St.	7,1	6,8	1.019	1.477	42.912	40,9
Wolfsburg St.	8,6	3,7	1.490	1.791	63.545	59,1
Gifhorn	6,7	4,3	894	1.225	16.022	18,8
Göttingen	5,6	3,6	989	1.424	30.989	33,6
Goslar	5,1	3,8	877	1.252	25.010	31,5
Helmstedt	6,5	2,7	1.071	1.337	19.359	21,2
Northeim	5,3	4,5	953	1.279	24.798	28,4
Osterode am Harz	5,6	3,7	974	1.295	29.691	33,3
Peine	4,8	3,3	952	1.241	20.807	22,5
Wolfenbüttel	4,9	3,1	949	1.240	18.543	18,2
RB Braunschweig	6,0	4,1	1.046	1.409	30.693	32,6
Hannover, St.	6,2	6,5	1.619	2.075	61.573	54,8
Diepholz	3,3	3,7	1.117	1.342	21.022	24,6
Hameln-Pyrmont	5,1	4,4	1.084	1.382	30.779	31,4
Hannover	4,0	3,2	1.217	1.479	21.972	24,8
Hildesheim	4,8	4,0	1.027	1.343	27.960	29,6
Holz Minden	5,0	4,0	1.097	1.356	26.943	28,2
Nienburg (Weser)	3,9	4,9	1.037	1.297	25.539	26,0
Schaumburg	3,7	3,9	999	1.292	21.852	25,1
RB Hannover	4,7	4,5	1.237	1.555	33.376	33,4
Celle	4,5	4,4	1.023	1.372	27.209	27,8
Cuxhaven	3,9	3,6	803	1.172	18.601	20,0
Harburg	3,2	2,3	1.118	1.360	16.555	19,2
Lüchow-Dannenberg	6,0	3,6	789	1.168	21.177	24,8
Lüneburg	4,0	3,7	996	1.304	24.282	28,3
Osterholz	4,1	4,0	950	1.239	17.659	18,7
Rotenburg (Wümme)	3,2	3,2	954	1.231	22.175	27,0
Soltau-Fallingb.ostel	3,7	4,0	1.101	1.408	24.879	29,1
Stade	3,7	4,3	1.100	1.343	27.115	25,8
Uelzen	4,4	3,5	897	1.230	26.085	27,8
Verden	3,5	3,7	1.430	1.629	27.295	29,1
RB Lüneburg	3,9	3,7	1.028	1.322	22.845	24,9
Delmenhorst St.	6,3	6,3	1.061	1.498	22.136	24,2
Emden St.	6,4	7,4	1.067	1.437	55.014	49,9
Oldenburg(Oldb) St.	5,5	6,1	1.283	1.674	44.012	41,7
Osnabrück St.	5,2	5,1	1.266	1.704	45.618	47,2
Wilhelmshaven St.	7,2	5,2	995	1.509	33.640	29,6
Ammerland	4,1	2,8	1.031	1.301	23.332	28,9
Aurich	4,8	4,0	801	1.190	18.637	22,2
Cloppenburg	4,4	4,8	922	1.238	21.897	26,5
Emsland	4,3	4,4	960	1.302	31.596	28,5
Friesland	4,9	3,4	890	1.227	21.619	24,7
Grafschaft Bentheim	4,3	3,2	936	1.255	24.297	27,3
Leer	4,9	5,4	756	1.196	19.218	21,7
Oldenburg	3,8	2,7	964	1.213	18.992	21,7
Osnabrück	3,6	3,7	938	1.251	22.227	26,7
Vechta	3,3	3,7	1.088	1.319	26.747	33,0
Wesermarsch	4,7	5,1	984	1.272	27.587	27,2
Wittmund	4,2	3,5	760	1.146	21.382	23,4
RB Weser-Ems	4,6	4,4	980	1.330	27.473	29,2
Niedersachsen	4,8	4,2	1.075	1.407	28.823	30,2

Quelle: NLS; eigene Berechnungen

Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung

Anhang 4

Einzelergebnisse des Zwei-Ebenen-Modells auf der Gemeindeebene

Tab. A 4.1: Verteilungswirkungen des Zwei-Ebenen-Modells - Einzelergebnisse der kreisangehörigen Gemeinden

Zuweisungen Gemeinden 1998	NFAG nach bisher geltendem Recht		Zwei-Ebenen-Modell		Gewinne / Verluste	
	TDM	DM/Einw.	TDM	DM/Einw.	TDM	DM/Einw.
Gifhorn,Stadt	15.669	362,41	15.930	368,43	260	6,02
Sassenburg	2.847	303,29	2.961	315,48	114	12,19
Wittingen,Stadt	2.336	188,13	1.546	124,51	-790	-63,62
Boldecker Land	2.165	250,90	1.947	225,60	-218	-25,30
Brome	4.723	330,82	4.660	326,37	-64	-4,45
Hankensbüttel	2.842	292,17	2.959	304,24	117	12,06
Isenbüttel	5.002	348,87	4.957	345,68	-46	-3,19
Meinersen	9.119	480,08	8.272	435,53	-846	-44,55
Papenteich	7.552	366,79	7.027	341,25	-526	-25,54
Wesendorf	5.325	404,32	5.147	390,76	-179	-13,56
Gifhorn	57.582	349,47	55.406	336,26	-2.176	-13,21
Adelebsen,Flecken	2.129	294,60	2.181	301,73	52	7,13
Bovenden,Flecken	3.262	247,58	2.674	203,01	-587	-44,57
Duderstadt,Stadt	10.032	431,86	9.260	398,61	-772	-33,25
Friedland	4.343	441,34	4.309	437,83	-35	-3,51
Gleichen	2.994	331,07	3.144	347,63	150	16,56
Göttingen,Stadt	67.814	533,57	60.739	477,90	-7.075	-55,67
Hann. Münden,Stadt	7.546	288,87	5.958	228,10	-1.587	-60,77
Rosdorf	3.248	284,51	3.175	278,11	-73	-6,40
Staufenberg	2.432	279,54	2.403	276,26	-29	-3,28
Dransfeld	2.597	270,30	2.546	265,02	-51	-5,28
Gieboldehausen	5.451	373,76	5.350	366,83	-101	-6,93
Radolfshausen	2.665	347,65	2.769	361,25	104	13,60
Göttingen	114.513	427,76	104.509	390,39	-10.004	-37,37
Bad Harzburg,Stadt	7.968	342,96	6.533	281,16	-1.436	-61,79
Braunlage,Stadt	1.620	277,74	1.358	232,81	-262	-44,93
Goslar,Stadt	15.046	330,29	14.267	313,19	-779	-17,11
Langelsheim,Stadt	4.257	306,89	4.098	295,49	-158	-11,40
Liebenburg	2.660	273,53	2.621	269,48	-39	-4,04
St.Andreasberg,Bergst.	814	324,32	739	294,53	-75	-29,79
Seesen,Stadt	9.592	426,09	8.830	392,27	-761	-33,82
Vienenburg,Stadt	2.784	241,34	2.460	213,28	-324	-28,06
Lutter am Barenberge	1.620	349,13	1.682	362,49	62	13,36
Oberharz	11.379	568,87	9.421	470,99	-1.958	-97,88
Goslar	57.740	362,20	52.010	326,25	-5.730	-35,95
Büddenstedt	120	34,63	-994	-286,46	-1.114	-321,09
Helmstedt,Stadt	5.573	207,84	2.740	102,18	-2.833	-105,66
Königslutter a.E.,Stadt	5.679	338,98	5.471	326,56	-208	-12,42
Lehre	2.830	248,77	2.391	210,22	-439	-38,55
Schöningen,Stadt	1.200	82,55	-66	-4,55	-1.266	-87,10
Grasleben	875	174,50	585	116,55	-291	-57,95
Heeseberg	1.594	342,21	1.665	357,35	71	15,14
Nord-Elm	1.403	215,81	1.152	177,24	-251	-38,57
Velpke	3.547	296,31	3.402	284,21	-145	-12,10
Helmstedt	22.821	225,74	16.345	161,69	-6.476	-64,06
Bad Gandersheim,St	3.104	269,80	2.898	251,91	-206	-17,90
Bodenfelde,Flecken	1.581	406,82	1.585	407,85	4	1,03
Dassel,Stadt	3.208	270,38	3.027	255,13	-181	-15,26
Einbeck,Stadt	7.032	239,94	4.705	160,54	-2.327	-79,40
Hardegsen,Stadt	1.779	210,79	1.499	177,62	-280	-33,17
Kalefeld	1.735	233,34	1.584	212,98	-151	-20,36
Katlenburg-Lindau	2.040	270,36	2.011	266,53	-29	-3,82

noch Tab. A 4.1:

Zuweisungen Gemeinden 1998	NFAG nach bisher geltendem Recht		Zwei-Ebenen-Modell		Gewinne / Verluste	
	TDM	DM/Einw.	TDM	DM/Einw.	TDM	DM/Einw.
Kreiensen	2.354	290,46	2.427	299,42	73	8,97
Moringen,Stadt	1.962	265,77	1.947	263,85	-14	-1,92
Nörten-Hardenberg,Fl.	1.566	181,92	1.094	127,03	-473	-54,88
Northeim,Stadt	11.202	345,39	10.627	327,65	-575	-17,74
Uslar,Stadt	6.161	364,89	5.926	350,98	-235	-13,92
Northeim	43.725	285,04	39.330	256,39	-4.395	-28,65
Bad Lauterber i.H.,St	3.185	252,17	2.566	203,18	-619	-48,99
Bad Sachsa,Stadt	3.103	350,91	3.133	354,35	30	3,44
Herzberg a. H., Stadt	2.208	137,43	434	27,02	-1.774	-110,41
Osterode a. H., Stadt	8.020	302,65	6.453	243,53	-1.566	-59,11
Bad Grund (Harz)	2.535	249,92	2.350	231,70	-185	-18,21
Hattorf am Harz	2.446	306,92	2.576	323,21	130	16,29
Walkenried	1.037	180,12	738	128,22	-299	-51,90
Osterode am Harz	22.533	256,34	18.251	207,62	-4.282	-48,71
Edemissen	3.614	307,61	3.649	310,61	35	3,00
Hohenhameln	2.013	213,55	1.673	177,55	-339	-36,00
Ilse	3.448	288,15	3.358	280,65	-90	-7,51
Lahstedt	3.289	313,02	3.441	327,49	152	14,48
Lengede	3.092	275,32	2.951	262,73	-141	-12,59
Peine,Stadt	17.353	352,30	18.044	366,32	691	14,02
Vechede	4.511	299,32	4.099	272,00	-412	-27,33
Wendeburg	2.245	253,04	2.096	236,21	-149	-16,84
Peine	39.565	308,91	39.312	306,93	-254	-1,98
Cremlingen	2.735	236,67	2.233	193,21	-502	-43,45
Wolfenbüttel,Stadt	19.123	357,00	19.715	368,05	592	11,05
Asse	2.622	286,05	2.677	292,03	55	5,97
Baddeckenstedt	3.318	297,16	3.342	299,28	24	2,13
Oderwald	2.117	301,92	2.205	314,52	88	12,60
Schladen	2.734	279,21	2.737	279,49	3	0,28
Schöppenstedt	3.116	289,30	3.141	291,63	25	2,33
Sickte	3.220	326,03	3.396	343,95	177	17,92
Wolfenbüttel	38.985	317,20	39.447	320,95	461	3,75
Bassum,Stadt	4.355	285,08	3.942	258,05	-413	-27,03
Diepholz,Stadt	4.217	258,27	3.471	212,55	-747	-45,72
Stuhr	4.443	152,62	1.005	34,51	-3.439	-118,12
Sulingen,Stadt	2.798	220,12	2.255	177,34	-544	-42,78
Syke,Stadt	7.339	314,14	6.548	280,29	-791	-33,85
Twistringen,Stadt	3.480	285,25	3.428	280,98	-52	-4,27
Wagenfeld	1.968	258,69	1.969	258,82	1	0,14
Weyhe	5.370	186,38	1.949	67,63	-3.421	-118,75
Altes Amt Lemförde	707	92,31	146	19,07	-561	-73,24
Barnstorf	2.950	250,88	2.718	231,21	-231	-19,67
Bruchhausen-Vilsen	5.039	306,18	4.802	291,78	-237	-14,40
Kirchdorf	3.083	375,51	3.169	385,92	85	10,41
Rehden	1.502	275,32	1.534	281,04	31	5,72
Schwaförden	2.637	369,39	2.714	380,12	77	10,73
Siedenburg	1.460	302,07	1.562	323,17	102	21,10
Diepholz	51.349	248,15	41.209	199,15	-10.139	-49,00
Aerzen,Flecken	3.791	310,05	3.849	314,81	58	4,76
Bad Münder a.D.,Stadt	6.430	335,07	5.839	304,26	-591	-30,81
Bad Pyrmont, Stadt	8.343	364,12	6.720	293,26	-1.624	-70,86

noch Tab. A 4.1:

Zuweisungen Gemeinden 1998	NFAG nach bisher geltendem Recht		Zwei-Ebenen-Modell		Gewinne / Verluste	
	TDM	DM/Einw.	TDM	DM/Einw.	TDM	DM/Einw.
Coppenbrügge,Flecken	2.349	292,53	2.407	299,75	58	7,22
Emmerthal	981	87,18	156	13,88	-825	-73,31
Hamel,Stadt	13.677	232,03	8.258	140,09	-5.419	-91,93
Hessisch Oldendorf,St	8.362	415,53	7.677	381,51	-685	-34,02
Salzhemmendorf,Fl	3.471	313,00	3.626	326,97	155	13,97
Hamel-Pyrmont	47.406	289,45	38.534	235,27	-8.873	-54,17
Barsinghausen,Stadt	11.686	335,84	11.454	329,19	-231	-6,65
Burgdorf,Stadt	10.095	330,91	9.497	311,29	-598	-19,62
Burgwedel	2.807	144,03	403	20,68	-2.404	-123,35
Garbsen,Stadt	23.400	371,62	27.269	433,05	3.868	61,43
Gehrden,Stadt	3.693	250,86	2.925	198,72	-767	-52,13
Hemmingen	2.334	138,46	370	21,96	-1.963	-116,50
Isernhagen	2.291	104,15	-453	-20,59	-2.744	-124,75
Laatzen,Stadt	8.385	223,85	5.787	154,50	-2.598	-69,35
Langenhagen,Stadt	4.285	86,38	-204	-4,12	-4.490	-90,51
Lehrte,Stadt	10.108	236,69	8.138	190,56	-1.970	-46,13
Neustadt a. Rüb., St	17.869	408,40	18.559	424,15	689	15,75
Pattensen,Stadt	2.754	211,95	1.894	145,76	-860	-66,19
Ronnenberg,Stadt	6.974	301,96	5.818	251,92	-1.156	-50,04
Seelze,Stadt	11.571	350,42	11.389	344,92	-182	-5,50
Sehnde	5.079	266,94	3.874	203,59	-1.205	-63,35
Springe,Stadt	10.242	342,87	9.801	328,12	-441	-14,75
Uetze	6.716	353,81	6.353	334,65	-364	-19,16
Wedemark	6.897	258,84	5.083	190,75	-1.814	-68,09
Wennigsen (Deister)	3.309	251,78	2.735	208,13	-574	-43,66
Wunstorf,Stadt	12.066	297,71	11.347	279,96	-719	-17,74
Hannover	162.561	274,52	142.037	239,86	-20.524	-34,66
Alfeld (Leine),Stadt	7.253	324,03	6.082	271,71	-1.171	-52,31
Algermissen	1.992	263,83	1.913	253,36	-79	-10,47
Bad Salzdetfurth,Stadt	4.555	317,50	4.459	310,78	-96	-6,72
Bockenem,Stadt	2.404	209,39	1.890	164,60	-514	-44,79
Diekholzen	1.994	278,79	1.935	270,50	-59	-8,29
Elze,Stadt	2.744	283,39	2.742	283,25	-1	-0,14
Giesen	2.172	230,58	1.889	200,52	-283	-30,06
Harsum	3.150	276,88	3.027	266,09	-123	-10,79
Hildesheim,Stadt	39.554	374,36	32.264	305,36	-7.290	-69,00
Holle	1.894	280,61	1.885	279,24	-9	-1,37
Nordstemmen	3.695	291,93	3.555	280,82	-141	-11,11
Sarstedt,Stadt	4.360	244,94	3.081	173,07	-1.279	-71,87
Schellerten	2.539	294,76	2.600	301,81	61	7,05
Söhlde	2.113	255,90	2.014	243,89	-99	-12,01
Freden (Leine)	2.095	363,31	2.159	374,48	64	11,17
Gronau (Leine)	5.161	343,56	5.117	340,64	-44	-2,92
Lamspringe	1.636	250,89	1.551	237,78	-85	-13,11
Sibbesse	2.290	348,88	2.379	362,36	89	13,48
Duingen	1.935	339,54	2.022	354,94	88	15,40
Hildesheim	93.536	319,56	82.563	282,07	-10.973	-37,49
Delligsen,Flecken	2.837	302,99	2.949	314,98	112	11,99
Holzminden,Stadt	4.320	196,01	1.433	65,01	-2.887	-131,01
Bevern	2.149	310,81	2.286	330,66	137	19,85
Bodenwerder	3.738	290,22	3.630	281,88	-107	-8,34
Boffzen	1.724	215,81	1.496	187,26	-228	-28,55
Eschershausen	2.226	293,73	2.325	306,80	99	13,07
Polle	386	74,62	-13	-2,44	-399	-77,06
Stadtoldendorf	2.774	245,98	2.508	222,38	-266	-23,61
Holzminden	20.154	242,20	16.615	199,66	-3.539	-42,53

noch Tab. A 4.1:

Zuweisungen Gemeinden 1998	NFAG nach bisher geltendem Recht		Zwei-Ebenen-Modell		Gewinne / Verluste	
	TDM	DM/Einw.	TDM	DM/Einw.	TDM	DM/Einw.
Nienburg (Weser),Stadt	9.673	294,57	7.999	243,62	-1.673	-50,96
Rehburg-Loccum,Stadt	2.969	275,26	2.967	275,11	-2	-0,15
Steyerberg,Flecken	397	72,47	-205	-37,46	-602	-109,93
Stolzenau	2.231	292,97	2.389	313,64	157	20,67
Eystrup	1.841	313,91	1.966	335,19	125	21,28
Heemsen	1.744	307,80	1.853	327,04	109	19,24
Grafschaft Hoya	1.401	128,85	528	48,61	-872	-80,23
Landesbergen	710	84,97	-5	-0,59	-715	-85,56
Liebenau	2.252	339,97	2.359	356,10	107	16,12
Marklohe	1.947	233,95	1.772	212,98	-174	-20,97
Steimbke	2.212	301,11	2.341	318,66	129	17,56
Uchte	6.261	411,15	6.009	394,59	-252	-16,56
Nienburg (Weser)	33.636	269,12	29.973	239,81	-3.663	-29,31
Auetal	2.250	343,99	2.347	358,80	97	14,81
Bückeberg,Stadt	7.011	337,09	6.257	300,82	-754	-36,27
Obernkirchen,Stadt	2.372	224,12	2.045	193,17	-328	-30,94
Rinteln,Stadt	7.917	277,35	5.622	196,96	-2.294	-80,38
Stadthagen,Stadt	7.123	298,37	6.136	257,02	-987	-41,36
Eilsen	2.314	337,96	2.370	346,09	56	8,13
Lindhorst	2.685	321,20	2.851	341,03	166	19,83
Nenndorf	5.051	312,65	4.562	282,38	-489	-30,27
Niedernwöhren	2.716	319,63	2.881	339,06	165	19,43
Nienstädt	2.699	269,22	2.655	264,80	-44	-4,42
Rodenberg	4.840	331,97	4.848	332,56	9	0,59
Sachsenhagen	2.827	311,70	2.978	328,37	151	16,67
Schaumburg	49.805	303,92	45.551	277,96	-4.254	-25,96
Bergen,Stadt	8.067	582,97	4.388	317,13	-3.678	-265,84
Celle,Stadt	23.865	324,87	24.672	335,87	808	10,99
Faßberg	2.472	358,81	2.508	363,99	36	5,18
Hambühren	2.373	262,04	2.251	248,58	-122	-13,46
Hermannsburg	2.302	269,57	2.253	263,83	-49	-5,74
Unterlüß	1.059	233,66	970	213,98	-89	-19,68
Wietze	2.563	331,26	2.700	348,96	137	17,70
Winsen	4.303	360,30	4.249	355,84	-53	-4,46
Eschede	2.447	384,27	2.494	391,64	47	7,36
Flotwedel	4.083	378,89	4.141	384,31	58	5,41
Lachendorf	4.262	366,66	4.313	371,04	51	4,38
Wathlingen	4.175	292,38	3.925	274,88	-250	-17,50
Celle	61.970	344,32	58.865	327,06	-3.105	-17,25
Cuxhaven,Stadt	25.769	471,98	27.013	494,76	1.244	22,79
Langen,Stadt	5.864	339,84	5.657	327,87	-207	-11,97
Loxstedt	5.283	327,65	5.114	317,15	-169	-10,50
Nordholz	2.381	329,60	2.489	344,64	109	15,04
Schiffdorf	4.209	326,28	4.274	331,33	65	5,05
Am Dobrock	5.082	410,26	4.974	401,52	-108	-8,74
Bederkesa	4.751	390,29	4.717	387,46	-35	-2,84
Beverstedt	5.026	369,40	4.998	367,32	-28	-2,08
Börde Lamstedt	2.473	409,23	2.491	412,31	19	3,08
Hadeln	2.580	272,83	2.527	267,29	-52	-5,54
Hagen	3.119	311,97	3.339	333,93	220	21,96
Hemmoor	5.121	370,28	5.072	366,76	-49	-3,51
Land Wursten	2.789	330,47	2.861	339,11	73	8,64
Sietland	3.155	539,06	3.023	516,60	-131	-22,46
Cuxhaven	77.600	388,23	78.550	392,98	950	4,75

noch Tab. A 4.1:

Zuweisungen Gemeinden 1998	NFAG nach bisher geltendem Recht		Zwei-Ebenen-Modell		Gewinne / Verluste	
	TDM	DM/Einw.	TDM	DM/Einw.	TDM	DM/Einw.
Buchholz i.d.Nordh.,St	9.965	289,21	7.905	229,41	-2.060	-59,80
Neu Wulmstorf	5.139	276,63	3.978	214,15	-1.161	-62,48
Rosengarten	2.371	195,27	1.491	122,82	-880	-72,45
Seevetal	10.206	261,96	5.811	149,15	-4.395	-112,81
Stelle	2.072	203,78	1.548	152,23	-524	-51,56
Winsen (Luhe),Stadt	10.467	339,59	9.543	309,60	-924	-29,99
Elbmarsch	2.046	212,67	1.653	171,77	-394	-40,90
Hanstedt	2.838	239,18	2.344	197,54	-494	-41,65
Hollenstedt	1.745	189,87	1.243	135,26	-502	-54,61
Jesteburg	1.761	187,97	1.169	124,77	-592	-63,20
Salzhausen	2.978	240,77	2.506	202,55	-473	-38,22
Tostedt	9.880	424,22	9.174	393,88	-706	-30,33
Harburg	61.470	278,35	48.364	219,00	-13.106	-59,35
Clenze	3.070	424,06	3.069	423,93	-1	-0,14
Dannenberg (Elbe)	4.653	319,38	4.731	324,72	78	5,34
Gartow	759	187,80	575	142,16	-185	-45,64
Hitzacker	3.024	413,11	3.016	412,07	-8	-1,04
Lüchow	7.245	385,90	6.801	362,27	-444	-23,63
Lüchow-Dannenberg	18.751	360,98	18.192	350,22	-559	-10,76
Adendorf	1.820	190,28	1.324	138,42	-496	-51,85
Bleckede,Stadt	3.146	343,06	3.291	358,92	145	15,86
Lüneburg,Stadt	18.112	276,76	16.161	246,95	-1.951	-29,81
Amt Neuhaus	3.578	618,65	3.367	582,20	-211	-36,45
Amelinghausen	2.271	306,33	2.418	326,25	148	19,91
Bardowick	4.238	306,73	4.109	297,42	-129	-9,31
Dahlenburg	1.733	274,24	1.776	281,01	43	6,77
Gellersen	3.467	309,89	3.573	319,35	106	9,47
Ilmenau	2.410	272,10	2.373	267,94	-37	-4,16
Ostheide	2.498	290,33	2.581	299,93	83	9,60
Scharnebeck	3.841	303,68	3.837	303,37	-4	-0,31
Lüneburg	47.111	296,67	44.809	282,17	-2.302	-14,50
Grasberg	2.272	321,79	2.414	341,99	143	20,20
Lilienthal	4.446	266,28	3.542	212,10	-905	-54,19
Osterholz-Scharmb.,St	11.456	375,89	11.251	369,14	-206	-6,75
Ritterhude	1.707	127,37	322	24,01	-1.385	-103,37
Schwanewede	5.950	327,49	5.310	292,27	-640	-35,22
Worpswede	2.832	305,50	2.958	319,10	126	13,61
Hambbergen	3.764	338,87	3.895	350,71	132	11,84
Osterholz	32.427	305,39	29.691	279,63	-2.735	-25,76
Bremervörde,Stadt	6.152	322,33	5.490	287,64	-662	-34,69
Gnarrenburg	2.691	293,53	2.801	305,51	110	11,98
Rotenburg (Wümme),St	5.951	277,14	4.651	216,63	-1.299	-60,51
Scheeßel	3.014	257,88	2.786	238,31	-229	-19,57
Visselhövede,Stadt	3.020	283,64	3.022	283,85	2	0,21
Bothel	1.415	185,50	1.063	139,30	-352	-46,20
Fintel	2.462	360,50	2.513	367,94	51	7,45
Geestequelle	2.463	382,59	2.511	390,03	48	7,44
Selsingen	3.111	351,55	2.791	315,36	-320	-36,19
Sittensen	2.431	238,82	2.220	218,03	-212	-20,79
Sottrum	4.038	315,08	4.097	319,65	59	4,57
Tarmstedt	3.033	301,18	3.173	315,13	141	13,95
Zeven	7.495	365,98	5.219	254,85	-2.276	-111,13
Rotenburg (Wümme)	47.276	304,32	42.336	272,52	-4.940	-31,80

noch Tab. A 4.1:

Zuweisungen Gemeinden 1998	NFAG nach bisher geltendem Recht		Zwei-Ebenen-Modell		Gewinne / Verluste	
	TDM	DM/Einw.	TDM	DM/Einw.	TDM	DM/Einw.
Bispingen	903	156,35	151	26,08	-753	-130,27
Bomlitz	529	74,43	-556	-78,26	-1.085	-152,70
Fallingbostal,Stadt	764	65,90	-2.573	-221,96	-3.337	-287,86
Munster,Stadt	9.219	506,09	8.041	441,37	-1.179	-64,71
Neuenkirchen	1.844	330,43	1.938	347,40	95	16,96
Schneverdingen,Stadt	5.890	338,90	5.685	327,11	-205	-11,79
Soltau,Stadt	4.979	233,21	3.128	146,49	-1.851	-86,72
Walsrode,Stadt	8.678	365,14	8.073	339,69	-605	-25,45
Wietzendorf	949	287,60	981	297,24	32	9,64
Ahlden	1.821	289,94	1.891	301,05	70	11,10
Rethem/Aller	1.763	354,97	1.830	368,44	67	13,47
Schwarmstedt	2.680	254,39	2.522	239,35	-158	-15,04
Soltau-Fallingbostal	40.020	292,50	31.110	227,38	-8.910	-65,12
Buxtehude,Stadt	9.703	269,39	7.219	200,42	-2.484	-68,97
Drochtersen	3.388	290,77	3.421	293,59	33	2,82
Jork	2.935	255,47	2.577	224,29	-358	-31,18
Stade,Stadt	4.144	91,48	-2.670	-58,95	-6.815	-150,42
Apensen	1.550	218,97	1.287	181,86	-263	-37,11
Fredenbeck	3.622	308,09	3.728	317,14	106	9,05
Harsefeld	5.912	333,32	5.612	316,40	-300	-16,92
Himmelpforten	2.651	293,28	2.735	302,56	84	9,28
Hornburg	2.539	226,88	2.053	183,53	-485	-43,35
Lühe	2.305	232,74	1.990	200,92	-315	-31,82
Nordkehdingen	2.334	283,87	2.412	293,37	78	9,50
Oldendorf	2.573	367,44	2.648	378,16	75	10,72
Stade	43.656	234,22	33.012	177,11	-10.644	-57,10
Bienenbüttel	2.232	366,88	2.294	377,14	62	10,26
Uelzen,Stadt	10.279	290,04	8.734	246,43	-1.546	-43,61
Bevensen	5.794	350,91	5.380	325,83	-414	-25,09
Bodenteich	2.227	353,53	2.293	363,95	66	10,43
Altes Amt Ebstorf	2.932	286,30	3.003	293,25	71	6,95
Rosche	2.197	299,62	2.319	316,27	122	16,66
Suderburg	2.244	308,41	2.315	318,20	71	9,79
Wrestedt	2.372	335,08	2.488	351,40	116	16,32
Uelzen	30.277	314,52	28.826	299,44	-1.452	-15,08
Achim,Stadt	7.567	251,06	4.952	164,31	-2.615	-86,75
Dörverden	2.506	262,06	2.347	245,50	-158	-16,56
Kirchlinteln	3.326	329,47	3.499	346,56	172	17,09
Langwedel,Flecken	4.044	303,64	3.934	295,41	-110	-8,23
Ottersberg,Flecken	1.200	103,23	220	18,88	-981	-84,34
Oyten	2.380	160,17	912	61,39	-1.468	-98,78
Verden (Aller),Stadt	2.308	85,63	-2.624	-97,36	-4.933	-182,99
Thedinghausen	3.497	259,72	3.089	229,45	-407	-30,26
Verden	26.828	206,33	16.329	125,59	-10.499	-80,75
Apen	4.249	412,55	4.261	413,67	12	1,13
Bad Zwischenahn	5.892	240,43	3.016	123,06	-2.876	-117,37
Edeweicht	5.627	321,24	5.332	304,43	-294	-16,81
Rastede	6.660	339,81	6.251	318,95	-409	-20,86
Westerstede,Stadt	7.902	375,47	7.364	349,91	-538	-25,56
Wiefelstede	3.260	255,32	2.913	228,14	-347	-27,17
Ammerland	33.590	317,68	29.137	275,57	-4.453	-42,11

noch Tab. A 4.1:

Zuweisungen Gemeinden 1998	NFAG nach bisher geltendem Recht		Zwei-Ebenen-Modell		Gewinne / Verluste	
	TDM	DM/Einw.	TDM	DM/Einw.	TDM	DM/Einw.
Wangerooge,Nordseeb.	315	246,53	84	65,50	-231	-181,03
Bockhorn	2.970	357,16	3.077	369,92	106	12,76
Varel,Stadt	7.797	317,54	6.512	265,18	-1.286	-52,35
Zetel	4.040	369,22	4.111	375,66	70	6,44
Friesland	34.500	348,70	31.957	323,00	-2.543	-25,70
Bad Bentheim,Stadt	4.155	287,44	3.302	228,42	-853	-59,03
Nordhorn,Stadt	20.898	406,33	22.695	441,26	1.797	34,93
Wietmarschen	3.471	363,73	3.583	375,47	112	11,74
Emlichheim	5.739	429,63	5.575	417,35	-164	-12,28
Neuenhaus	2.962	230,40	2.548	198,18	-414	-32,21
Schüttorf	4.357	291,29	4.192	280,25	-165	-11,04
Uelsen	3.036	290,42	3.131	299,55	95	9,13
Grafschaft Bentheim	44.618	351,17	45.026	354,38	408	3,21
Borkum,Stadt	1.596	271,41	856	145,50	-740	-125,91
Jemgum	1.579	416,41	1.587	418,51	8	2,11
Leer (Ostfriesland),St	9.930	300,54	8.700	263,30	-1.230	-37,24
Moormerland	11.964	567,46	10.647	505,00	-1.317	-62,46
Ostrhauderfehn	4.658	467,72	4.571	458,99	-87	-8,73
Rhauderfehn	8.431	531,01	7.760	488,73	-671	-42,28
Uplengen	3.761	354,09	3.892	366,39	131	12,30
Weener,Stadt	8.160	542,38	7.528	500,37	-632	-42,01
Westoverledingen	10.968	589,13	9.794	526,04	-1.175	-63,09
Bunde	3.243	450,44	3.206	445,26	-37	-5,18
Hesel	2.826	301,35	3.061	326,43	235	25,08
Jümme	2.806	474,17	2.745	463,92	-61	-10,25
Leer	69.923	447,04	64.346	411,39	-5.577	-35,65
Dötlingen	1.607	290,66	1.685	304,89	79	14,23
Ganderkesee	10.389	352,70	9.661	327,97	-729	-24,74
Großenkneten	3.484	282,11	3.416	276,61	-68	-5,50
Hatten	4.134	352,10	4.215	359,01	81	6,91
Hude (Oldenburg)	4.236	303,86	4.129	296,19	-107	-7,67
Wardenburg	4.675	311,75	4.560	304,08	-115	-7,67
Wildeshausen,Stadt	4.798	293,73	4.258	260,67	-540	-33,06
Harpstedt	2.779	259,83	2.468	230,75	-311	-29,08
Oldenburg	36.104	313,82	34.394	298,95	-1.710	-14,86
Bad Essen	5.191	348,38	5.107	342,75	-84	-5,63
Bad Iburg,Stadt	3.452	301,56	3.473	303,46	22	1,91
Bad Laer	1.964	234,04	1.785	212,67	-179	-21,37
Bad Rothenfelde	1.709	269,38	1.492	235,22	-217	-34,16
Belm	5.146	362,68	4.486	316,16	-660	-46,52
Bissendorf	4.070	295,39	3.895	282,65	-176	-12,74
Bohmte	4.526	359,26	4.578	363,44	53	4,18
Bramsche,Stadt	13.722	433,30	13.290	419,68	-431	-13,62
Dissen a. Teut.Wald,St.	792	87,15	75	8,30	-716	-78,85
Georgsmarienhütte,St	11.500	349,88	11.007	334,89	-493	-14,99
Hagen a. Teutob.Wald	5.068	358,43	5.031	355,86	-36	-2,57
Hasbergen	2.820	260,47	2.681	247,70	-138	-12,77
Hilter am Teutob.Wald	2.149	220,59	1.877	192,72	-272	-27,87
Melle,Stadt	13.486	303,58	12.683	285,50	-803	-18,07
Ostercappeln	3.320	368,98	3.417	379,72	97	10,74
Wallenhorst	7.400	324,55	6.689	293,37	-711	-31,18
Glandorf	1.348	204,59	1.153	175,03	-195	-29,56
Artland	6.941	315,20	6.335	287,71	-605	-27,49

noch Tab. A 4.1:

Zuweisungen Gemeinden 1998	NFAG nach bisher geltendem Recht		Zwei-Ebenen-Modell		Gewinne / Verluste	
	TDM	DM/Einw.	TDM	DM/Einw.	TDM	DM/Einw.
Bersenbrück	10.458	400,05	10.052	384,52	-406	-15,53
Fürstenau	6.480	392,35	6.157	372,82	-322	-19,53
Neuenkirchen	2.614	268,67	2.728	280,39	114	11,72
Osnabrück	114.155	328,79	107.996	311,05	-6.159	-17,74
Bakum	1.453	271,01	1.475	275,15	22	4,13
Damme,Stadt	2.967	196,09	1.927	127,34	-1.040	-68,75
Dinklage,Stadt	3.030	262,50	2.920	253,02	-109	-9,47
Goldenstedt	2.418	286,82	2.541	301,46	123	14,64
Holdorf	1.562	257,29	1.559	256,73	-3	-0,56
Lohne (Oldenb.),Stadt	7.065	303,76	6.290	270,43	-775	-33,33
Neuenkirchen-Vörden	1.895	254,69	1.884	253,25	-11	-1,44
Steinfeld (Oldenburg)	1.433	164,55	1.003	115,19	-430	-49,36
Vechta,Stadt	6.205	237,37	3.582	137,03	-2.623	-100,35
Visbek	1.877	208,23	1.593	176,69	-284	-31,54
Vechta	29.905	246,94	24.774	204,58	-5.131	-42,37
Berne	2.292	326,68	2.426	345,78	134	19,10
Brake (Unterw.),Stadt	4.211	252,15	3.356	200,92	-856	-51,24
Butjadingen	2.004	310,77	1.958	303,58	-46	-7,19
Elsfleth,Stadt	2.623	292,97	2.720	303,74	96	10,77
Jade	2.523	465,19	2.477	456,76	-46	-8,43
Lemwerder	1.845	255,89	1.736	240,70	-110	-15,19
Nordenham,Stadt	13.813	474,01	12.988	445,67	-826	-28,34
Ovelgönne	2.039	359,50	2.112	372,30	73	12,80
Stadland	553	70,04	-425	-53,84	-978	-123,88
Wesermarsch	31.904	337,74	29.346	310,66	-2.558	-27,08
Friedeburg	2.284	228,87	2.132	213,64	-152	-15,23
Langeoog	601	281,69	287	134,62	-314	-147,07
Spiekeroog	190	238,59	21	26,91	-169	-211,68
Wittmund,Stadt	10.132	479,66	9.165	433,87	-967	-45,79
Esens	5.695	419,83	5.272	388,65	-423	-31,18
Holtriem	4.248	512,44	4.098	494,42	-149	-18,02
Wittmund	23.150	414,22	20.976	375,33	-2.174	-38,90
insgesamt	1.978.843	315,10	1.763.756	280,85	-215.086	-34,25

Quelle: Eigene Berechnungen

Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung