

Gesetzentwurf

Der Niedersächsische Ministerpräsident

Hannover, den 21.02.2012

Herrn
Präsidenten des Niedersächsischen Landtages
Hannover

Sehr geehrter Herr Präsident,

anliegend übersende ich den von der Landesregierung beschlossenen

**Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Niedersächsischen Gesetzes über den
Finanzausgleich und anderer Gesetze**

nebst Begründung mit der Bitte, die Beschlussfassung des Landtages herbeizuführen. Gleichzeitig beantrage ich, den Gesetzentwurf gemäß § 24 Abs. 2 Satz 1 der Geschäftsordnung des Niedersächsischen Landtages sogleich an einen Ausschuss zu überweisen. Eine Gesetzesfolgenabschätzung hat stattgefunden.

Federführend ist das Ministerium für Inneres und Sport.

Mit freundlichen Grüßen

David McAllister

Entwurf**Gesetz
zur Änderung des Niedersächsischen Gesetzes
über den Finanzausgleich und anderer Gesetze**

Artikel 1

Änderung des Niedersächsischen Gesetzes über den Finanzausgleich

Das Niedersächsische Gesetz über den Finanzausgleich in der Fassung vom 14. September 2007 (Nds. GVBl. S. 466), zuletzt geändert durch Artikel 23 des Gesetzes vom 13. Oktober 2011 (Nds. GVBl. S. 353), wird wie folgt geändert:

1. § 1 Abs. 1 wird wie folgt geändert:
 - a) Satz 1 wird wie folgt geändert:
 - aa) In Nummer 4 wird am Ende der Punkt durch ein Semikolon ersetzt.
 - bb) Es wird die folgende Nummer 5 angefügt:

„5. von 4 600 000 EUR im Jahr 2012 und 3 200 000 EUR ab dem Jahr 2013 für Steuerausfälle aufgrund des Steuervereinfachungsgesetzes 2011.“
 - b) Satz 2 wird wie folgt geändert:
 - aa) In Nummer 1 wird der Betrag „6 665 000 Euro“ durch den Betrag „13 105 000 Euro“ ersetzt.
 - bb) Nummer 2 erhält folgende Fassung:

„2. 4 511 000 Euro zur Anpassung der Ausgleichsleistungen aufgrund bei kommunalen Körperschaften entfallender Aufgaben und“.
 - cc) In Nummer 3 wird am Ende das Wort „und“ durch einen Punkt ersetzt.
 - dd) Nummer 4 wird gestrichen.
2. § 3 Satz 1 wird wie folgt geändert:
 - a) In Nummer 1 wird die Angabe „50,8“ durch die Angabe „49,2“ ersetzt.
 - b) In Nummer 2 wird die Angabe „49,2“ durch die Angabe „50,8“ ersetzt.
3. In § 6 Abs. 2 Satz 1 wird das Wort „Einnahmequellen“ durch das Wort „Finanzmittelquellen“ ersetzt.
4. § 7 erhält folgende Fassung:

„§ 7

Bedarfsansatz

(1) ¹Der Bedarfsansatz ergibt sich aus der Einwohnerzahl des Landkreises oder der kreisfreien Stadt, erhöht um zusätzliche Einwohnerzahlen zur Berücksichtigung der finanziellen Belastungen

1. für die Sozialhilfe nach dem Zwölften Buch des Sozialgesetzbuchs und die Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem Zweiten Buch des Sozialgesetzbuchs sowie
2. für die Schülerbeförderung und die Kreisstraßen.

²Die zusätzliche Einwohnerzahl für die finanzielle Belastung nach Satz 1 Nr. 1 ergibt sich aus der Vervielfältigung des Einwohnererhöhungswertes (Absatz 2 Satz 1) mit der Verhältniszahl, die sich aus dem Verhältnis der nach Absatz 3 ermittelten finanziellen Belastung des Land-

kreises oder der kreisfreien Stadt zur nach Absatz 3 ermittelten finanziellen Belastung aller Landkreise und kreisfreien Städte errechnet.³Die zusätzliche Einwohnerzahl für die finanzielle Belastung nach Satz 1 Nr. 2 ergibt sich aus der Vervielfältigung des Einwohnererhöhungswertes (Absatz 2 Satz 2) mit der Verhältniszahl, die sich aus dem Verhältnis der Fläche des Landkreises oder der kreisfreien Stadt am 31. Dezember des Vorjahres zu der Fläche aller Landkreise und kreisfreien Städte zum selben Stichtag errechnet.

(2)¹Der Einwohnererhöhungswert zur Ermittlung der zusätzlichen Einwohnerzahl für die finanzielle Belastung nach Absatz 1 Satz 1 Nr. 1 ergibt sich durch Teilung der Gesamtzahl der Einwohnerinnen und Einwohner der Landkreise und kreisfreien Städte durch 59,6, dieses Ergebnis vervielfältigt mit 30,2.²Der Einwohnererhöhungswert zur Ermittlung der zusätzlichen Einwohnerzahl für die finanzielle Belastung nach Absatz 1 Satz 1 Nr. 2 ergibt sich durch Teilung der Gesamtzahl der Einwohnerinnen und Einwohner der Landkreise und kreisfreien Städte durch 59,6, dieses Ergebnis vervielfältigt mit 10,2.

(3) Die in Absatz 1 Satz 1 Nr. 1 genannte finanzielle Belastung wird nach dem Durchschnitt der Auszahlungen der letzten beiden vorvergangenen Haushaltsjahre für die in Absatz 1 Satz 1 Nr. 1 genannten Leistungsarten jeweils nach Abzug der Einzahlungen bei diesen Leistungsarten sowie der Leistungen des Landes nach § 5 des Niedersächsischen Gesetzes zur Ausführung des Zweiten Buchs des Sozialgesetzbuchs und des § 6 b des Bundeskindergeldgesetzes ermittelt.“

5. § 11 wird wie folgt geändert:

a) Absatz 1 Nr. 2 erhält folgende Fassung:

„2. bei der Gewerbesteuer ein nach Absatz 2 bestimmter Anteil 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,“.

b) Es wird der folgende neue Absatz 2 eingefügt:

„(2)¹Der Anteil nach Absatz 1 Nr. 2 errechnet sich aus der Teilung des abgesenkten Durchschnittshebesatzes durch den Durchschnittshebesatz.²Der Durchschnittshebesatz ergibt sich aus den mit den Messbeträgen gewogenen Hebesätzen des vorvergangenen Haushaltsjahres aller Gemeinden mit weniger als 100 000 Einwohnerinnen und Einwohnern.³Zur Ermittlung des abgesenkten Durchschnittshebesatzes wird der Durchschnittshebesatz abgesenkt in Höhe des nach § 6 des Gemeindefinanzreformgesetzes für Niedersachsen bestimmten Vervielfältigers in der für die Zeiträume geltenden Fassung, die nach § 9 Abs. 1 für die Errechnung der Messbeträge maßgebend sind; bei der Berechnung der Steuerkraftzahlen für die Ermittlung der Schlüsselzuweisungen werden die einigungsbedingten Anteile des Vervielfältigers um ein Drittel angehoben.“

c) Der bisherige Absatz 2 wird Absatz 3 und erhält folgende Fassung:

„(3) Die Absätze 1 und 2 sind 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.“

6. § 12 wird wie folgt geändert:

a) In Absatz 1 wird das Wort „Einnahmen“ durch das Wort „Erträge“ ersetzt.

b) Absatz 2 wird wie folgt geändert:

aa) Der bisherige Satz 1 wird einziger Satz.

bb) Satz 2 wird gestrichen.

7. § 14 wird gestrichen.

8. In § 15 Abs. 1 wird das Wort „Einnahmen“ durch das Wort „Erträge“ ersetzt.
9. In § 17 Satz 2 werden nach dem Wort „tritt“ die Worte „zur Ermittlung der Schlüsselzuweisungen“ eingefügt.
10. § 20 wird wie folgt geändert:
 - a) Absatz 2 erhält folgende Fassung:

„(2) ¹Einwendungen gegen den Bescheid sind auf dem Verwaltungsrechtsweg geltend zu machen. ²Eines Vorverfahrens gemäß § 68 der Verwaltungsgerichtsordnung bedarf es nicht. ³Unrichtigkeiten sind bis zum Ablauf des auf die endgültige Feststellung der Unrichtigkeit folgenden Haushaltsjahres angemessen auszugleichen. ⁴Absatz 1 Satz 4 gilt entsprechend. ⁵Nachzahlungen werden vorab aus den Teilmassen der Gruppe von Gebietskörperschaften geleistet, in denen sich die Unrichtigkeit ausgewirkt hat; Erstattungen werden entsprechend zugerechnet. ⁶Nachzahlungen und Erstattungen werden nicht verzinst.“
 - b) Es wird der folgende Absatz 3 angefügt:

„(3) ¹Die zur Berechnung der Zuweisungen nach diesem Gesetz benötigten Daten, die nicht oder nicht rechtzeitig aus amtlichen Statistiken entnommen werden können, sind von den kommunalen Gebietskörperschaften zu melden. ²Darunter fallen

 1. die Anzahl der Wohnungen, die von nicht kasernierten Angehörigen der Stationierungstreitkräfte zu dem nach § 17 maßgeblichen Zeitpunkt bewohnt waren,
 2. jeweils das in dem nach § 9 Abs. 1 bestimmten Zeitraum in den Kassenbüchern vereinnahmte Istaufkommen aus der Grundsteuer A, Grundsteuer B, Gewerbesteuer sowie Anteilen der Spielbankabgabe, kaufmännisch auf volle Euro-Beträge gerundet, und
 3. jeweils die in dem nach § 9 Abs. 1 bestimmten Zeitraum zuletzt geltenden Hebesätze für Grundsteuer A, Grundsteuer B und Gewerbesteuer.

³Die Daten nach Satz 2 sollen elektronisch erhoben und der verarbeitenden Stelle unter Verwendung bestehender Infrastruktur elektronisch übermittelt werden. ⁴Alles Weitere sowie den Zeitpunkt der Meldung bestimmt die nach Absatz 1 zuständige Behörde.“
11. § 21 wird wie folgt geändert:
 - a) In Absatz 1 Satz 2 werden die Worte „und Erstattungen der Verwaltungskosten der Ausgleichsämter“ gestrichen.
 - b) In Absatz 3 Satz 1 wird die Verweisung „nach Absatz 2“ durch die Verweisung „nach § 15“ ersetzt.

Artikel 2

Änderung des Niedersächsischen Finanzverteilungsgesetzes

§ 2 des Niedersächsischen Finanzverteilungsgesetzes in der Fassung vom 13. September 2007 (Nds. GVBl. S. 461), zuletzt geändert durch Artikel 22 des Gesetzes vom 13. Oktober 2011 (Nds. GVBl. S. 353), wird wie folgt geändert:

1. In Nummer 8 wird am Ende das Wort „und“ durch ein Komma ersetzt.
2. Der Nummer 9 wird ein Komma angefügt.
3. Nach Nummer 9 werden die folgenden Nummern 10 und 11 eingefügt:

„10. für das Haushaltsjahr 2012 für kreisfreie Städte 45,70 Euro und für Landkreise 49,75 Euro und

11. ab dem Haushaltsjahr 2013 für kreisfreie Städte 46,57 Euro und für Landkreise 50,70 Euro“.

Artikel 3

Änderung des Niedersächsischen Kommunalabgabengesetzes

§ 11 des Niedersächsischen Kommunalabgabengesetzes in der Fassung vom 23. Januar 2007 (Nds. GVBl. S. 41), zuletzt geändert durch Artikel 4 des Gesetzes vom 9. Dezember 2011 (Nds. GVBl. S. 471), wird wie folgt geändert:

1. Absatz 1 wird wie folgt geändert:
 - a) In Nummer 1 Buchst. a wird die Verweisung „§ 2“ durch die Verweisung „§ 2 Abs. 1“ ersetzt.
 - b) Nummer 4 wird wie folgt geändert:
 - aa) In Buchstabe a wird die Verweisung „§§ 140, 145 bis 149“ durch die Verweisung „§§ 140, 145 bis 147, 148 und 149“ ersetzt.
 - bb) In Buchstabe b wird die Verweisung „§§ 193,“ durch die Verweisung „§ 193 Abs. 1 ohne die Worte ‚und bei Steuerpflichtigen im Sinne des § 147 a‘ und Abs. 2 sowie die §§“ ersetzt.
2. In Absatz 3 wird die Angabe „2“ durch die Angabe „2 Abs. 1 bis 8, §§“ ersetzt.

Artikel 4

Änderung des Niedersächsischen Kommunalverfassungsgesetzes

Das Niedersächsische Kommunalverfassungsgesetz vom 17. Dezember 2010 (Nds. GVBl. S. 576), zuletzt geändert durch Artikel 10 des Gesetzes vom 17. November 2011 (Nds. GVBl. S. 422), wird wie folgt geändert:

1. In § 6 Abs. 2 Satz 2 wird das Wort „Einnahmen“ durch das Wort „Erträge“ ersetzt.
2. § 111 Abs. 5 Satz 3 erhält folgende Fassung:

„³Eine Rechtspflicht zur Erhebung von Straßenausbaubeiträgen und Beiträgen für öffentliche Spielplätze besteht nicht.“
3. § 116 Abs. 1 Satz 2 erhält folgende Fassung:

„²Satz 1 Nrn. 1 und 3 gilt für Samtgemeinden, Landkreise und die Region Hannover entsprechend.“
4. § 164 Abs. 7 erhält folgende Fassung:

„(7) ¹Die Region Hannover hat den betroffenen regionsangehörigen Gemeinden 90 Prozent der notwendigen, pauschaliert zu berechnenden Verwaltungskosten für die Aufgaben zu erstatten, die die Gemeinden nach den Absätzen 3 und 4 übernommen haben. ²Die Region Hannover erstattet den Gemeinden jedoch höchstens einen Betrag in Höhe der bei ihr durch diese Aufgabenübertragung ersparten Verwaltungskosten, soweit diese nicht zuvor durch Erträge gedeckt waren. ³Soweit in den Gemeinden die Verwaltungskosten durch andere Erträge gedeckt sind oder gedeckt werden können, sind sie nicht zu erstatten. ⁴Die Gemeinden können mit der Region Hannover den Ausgleich der Verwaltungskosten auch abweichend vereinbaren oder ganz auf ihn verzichten.“
5. § 166 wird wie folgt geändert:
 - a) Absatz 1 erhält folgende Fassung:

„(1) ¹Die Region Hannover erhält vom Land für die Erfüllung von Aufgaben, für die sie über die Aufgaben des übertragenen Wirkungsbereiches der Landkreise hinaus seit dem 1. Januar 2005 erstmals anstelle einer staatlichen Behörde zuständig ist, einen Ausgleich ihrer nicht durch Erträge gedeckten notwendigen Kosten. ²Das Land kann die Kosten nach Pauschalsätzen berechnen; sie setzen sich zusammen aus Verwaltungskosten und Zweckkosten.“

- b) In Absatz 3 Satz 5 werden das Wort „Einnahmen“ durch das Wort „Erträge“ und das Wort „Ausgaben“ durch das Wort „Aufwendungen“ ersetzt.
6. In § 169 Abs. 2 Satz 2 wird das Wort „Ausgabenbelastung“ durch die Worte „finanzielle Belastung“ ersetzt.

Artikel 5

Änderung des Niedersächsischen Gesetzes über die kommunale Zusammenarbeit

In § 16 Abs. 3 Satz 1 des Niedersächsischen Gesetzes über die kommunale Zusammenarbeit in der Fassung vom 21. Dezember 2011 (Nds. GVBl. S. 493) werden nach dem Wort „Eigenbetriebe“ die Worte „sowie die Vorschriften über die Aufstellung des konsolidierten Gesamtabchlusses für Kommunen“ eingefügt.

Artikel 6

Gesetz zur Aufhebung des Niedersächsischen Gesetzes zur Ausführung des Gesetzes über Personalausweise

Das Niedersächsische Gesetz zur Ausführung des Gesetzes über Personalausweise vom 30. November 1987 (Nds. GVBl. S. 211), zuletzt geändert durch Artikel 7 des Gesetzes vom 21. November 1997 (Nds. GVBl. S. 481), wird aufgehoben.

Artikel 7

Inkrafttreten

- (1) Dieses Gesetz tritt mit Wirkung vom 1. Januar 2012 in Kraft.
- (2) Abweichend von Absatz 1 treten Artikel 1 Nrn. 7 und 11 Buchst. a am 1. Januar 2013 und Artikel 7 am Tag nach der Verkündung dieses Gesetzes in Kraft.

Begründung

A. Allgemeiner Teil

1. Anlass, Ziele und Schwerpunkte des Gesetzes

Nach dem Urteil des Niedersächsischen Staatsgerichtshofs vom 16. Mai 2001 (Nds. MBl. S. 457, 742) ist der Gesetzgeber verpflichtet, sich kontinuierlich der Richtigkeit der von ihm für die Gestaltung des kommunalen Finanzausgleichs vorausgesetzten Prämissen zu vergewissern und gegebenenfalls neuen finanzwissenschaftlichen Erkenntnissen Rechnung zu tragen. Einzelne Elemente, etwa die Aufteilung der Bedarfsansätze auf Kreisebene, werden fortwährend überprüft, während andere nur in größeren zeitlichen Abständen beleuchtet werden. Zehn Jahre nach dem letzten Gutachten (NIW: Neuordnung des kommunalen Finanzausgleiches in Niedersachsen - eine Untersuchung im Auftrag des Niedersächsischen Innenministeriums, Dezember 1998; LT-Drs. 14/440 S. 35 ff.) wurde ein neues Gutachten in Auftrag gegeben. Mit der Begutachtung wurde der Landesbetrieb für Statistik und Kommunikationstechnologie Niedersachsen (LSKN) durch eine Arbeitsgruppe unter Federführung des Ministeriums für Inneres und Sport und unter Mitwirkung der kommunalen Spitzenverbände (Arbeitsgruppe Kommunaler Finanzausgleich) einvernehmlich beauftragt.

In einigen der in Artikel 1 enthaltenen Änderungen zum Niedersächsischen Gesetz über den Finanzausgleich (NFAG) werden die im Gutachten zur Überprüfung und Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs in Niedersachsen (Soyka Dirk; Rebeggiani, Luca: „Überprüfung und Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs in Niedersachsen, Gutachten im Auftrag des Niedersächsischen Ministeriums für Inneres und Sport“, LSKN, Hannover, Mai 2011; als **Anlage** dem Gesetzentwurf in Lang- und Kurzfassung beigelegt) vorgebrachten notwendigen Anpassungen zur Verteilung der Finanzmittel zwischen Kreis- und Gemeindeebene umgesetzt.

Darüber hinaus fasst das Änderungsgesetz mehrere kleinere und unabhängig voneinander notwendig gewordene Änderungen in den Gesetzen über kommunale Finanzen und Finanzbeziehungen zusammen. Außerdem werden die Regelungen zur Kostenerstattung für die Wahrnehmung der Aufgaben der Lastenausgleichsämter gestrichen. Auch wird dieses Gesetz zum Anlass genommen, die Aufstockung der Zuweisungsmasse zur Kompensation von Steuerausfällen bei den Kommunen durch das Steuererleichterungsgesetz 2011 umzusetzen.

Die in Artikel 2 enthaltenen Änderungen im Niedersächsischen Finanzverteilungsgesetz (NFVG) passen die Pro-Kopf-Beträge für Zuweisungen für Aufgaben des übertragenen Wirkungsbereiches an die sich aus der Tarifvereinbarung im öffentlichen Dienst der Länder ergebenden Steigerungen an.

Außerdem enthält das Artikelgesetz in erster Linie klarstellende und redaktionelle Änderungen. Unter anderem werden sprachliche Anpassungen an die zum 1. Januar 2012 für kommunale Körperschaften verbindliche doppische Haushaltsrechnung vorgenommen und die Begrifflichkeiten zum Kostenausgleich vereinheitlicht.

Zuletzt ist in das Änderungsgesetz noch die Aufhebung des Niedersächsischen Gesetzes zur Ausführung des Gesetzes über Personalausweise aufgenommen worden. Mit Wirkung vom 1. November 2010 ist das Gesetz über Personalausweise in der Fassung vom 21. April 1986 (BGBl. I S. 548), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 20. Juli 2007 (BGBl. I S. 1566), durch das Gesetz über Personalausweise und den elektronischen Identitätsnachweis (PAuswG) vom 18. Juni 2009 (BGBl. I S. 1346) ersetzt worden. Mit dem Außerkrafttreten des Gesetzes über Personalausweise verlor auch das Niedersächsische Gesetz zur Ausführung des Gesetzes über Personalausweise in der Fassung vom 30. November 1987 (Nds. GVBl. S. 211), zuletzt geändert durch Artikel 7 des Gesetzes vom 21. November 1997 (Nds. GVBl. S. 481), in weiten Teilen seine Geltungskraft, da es an den Fortbestand des Bundesgesetzes gebunden war. Die einzig verbleibende Regelung - die Bestimmung der zur Ausübung des Gesetzes zuständigen Behörde - wurde in die Allgemeine Zuständigkeitsverordnung für die Gemeinden und Landkreise zur Ausführung von Bundesrecht vom 14. Dezember 2004 (Nds. GVBl. S. 589), zuletzt geändert durch Verordnung vom 7. Dezember 2011 (Nds. GVBl. S. 468), aufgenommen und tritt mit der Aufhebung des Niedersächsischen Gesetzes zur Ausführung des Gesetzes über Personalausweise in Kraft.

2. Wesentliche Ergebnisse der Gesetzesfolgenabschätzung

Eine Gesetzesfolgenabschätzung kann für die Artikel 1 bis 5 entfallen, da es sich um Änderungen von Finanzierungsgesetzen für die Kommunen handelt. Diese sind dem (Landes-)Haushaltsgesetz vergleichbar. Auf Nummer 2 Buchst. d des Anhangs zur Anlage der Bekanntmachung der Staatskanzlei vom 15. April 1998 (Verwaltungsreform; Vorläufige Grundsätze für die Durchführung von Gesetzesfolgenabschätzungen, Nds. MBl. S. 759, 766) wird verwiesen.

Die Aufhebung des Niedersächsischen Gesetzes zur Ausführung des Gesetzes über Personalausweise durch Gesetz ist erforderlich, da das in Bezug genommene Bundesgesetz mit Ablauf des 31. Oktober 2010 außer Kraft getreten ist. Eine Finanzfolgenabschätzung war gemäß den Vorläufigen Grundsätzen für die Durchführung von Gesetzesfolgenabschätzungen nicht durchzuführen, da das Gesetz lediglich Regelungen aufhebt.

3. Auswirkungen auf die Umwelt, den ländlichen Raum und die Landesentwicklung, auf die Verwirklichung der Gleichstellung von Frauen und Männern und auf Familien

Auswirkungen auf die Umwelt, den ländlichen Raum und die Landesentwicklung, auf die Verwirklichung der Gleichstellung von Frauen und Männern, auf schwerbehinderte Menschen und auf Familien sind nicht erkennbar.

4. Haushaltmäßige Auswirkungen

Mit der Streichung der Kostenausgleichsregelung für die Aufgaben der Ausgleichsämter spart das Land ab dem 1. Januar 2013 einen Betrag in Höhe von 1 000 000 Euro jährlich ein. Weitere Auswirkungen auf den Landeshaushalt gibt es nicht.

5. Beteiligungen

Der Niedersächsische Städtetag (NST), der Niedersächsische Städte- und Gemeindebund (NSGB) und der Niedersächsische Landkreistag (NLT) sind zu dem Gesetzentwurf angehört worden. Alle drei Verbände haben als Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände (AG) eine gemeinsame Stellungnahme abgegeben. Schwerwiegende Bedenken wurden darin nicht erhoben.

Der Stellungnahme vorangestellt werden Forderungen nach Aufstockung der Steuerverbundquote, nach Herausnahme der Ausgleichsleistungen für den übertragenen Wirkungskreis aus dem System des kommunalen Finanzausgleichs sowie nach der Zusammenfassung von Niedersächsischem Gesetz über den Finanzausgleich und Niedersächsischem Finanzverteilungsgesetz. Allen drei Forderungen kann derzeit nicht nachgekommen werden.

Nach den verfassungsrechtlichen Vorgaben basiert die Höhe der Steuerverbundquote auf einem sorgfältig zwischen Land und Kommunen austarierten Verhältnis, dem die Einnahme- und Ausgabesituation der kommunalen und der Landesebene zugrunde liegen. Die Landesregierung ist zur regelmäßigen Überprüfung dieser als Verteilungssymmetrie bezeichneten Lastenverteilung verpflichtet. Auf Grundlage der Ergebnisse dieser Überprüfung schlägt sie dem Landtag als Budgetverantwortlichem eine Anpassung der Verbundquote nach unten (wie zuletzt 2005) oder nach oben (wie zuletzt 2007) oder deren Beibehaltung vor.

Die letzte Überprüfung der Einnahme- und Ausgabesituationen bei Land und Kommunen im Juli 2011 ergab, dass die Verteilungssymmetrie zwischen beiden Ebenen derzeit gewahrt ist. Die Höhe der zuletzt 2007 angehobenen Steuerverbundquote ist daher - bei allem Verständnis für den Wunsch nach höheren Zuweisungen für die kommunalen Körperschaften - nach wie vor ein angemessener Kompromiss zwischen kommunalen und Landesinteressen.

Änderungen im kommunalen Finanzausgleich führen automatisch zu Verschiebungen der Finanzausgleichsleistungen. Als Argument für die Aufstockung der Steuerverbundquote kann diese Tatsache allerdings nicht dienen. Der Ausgleich von Mindereinnahmen einzelner Kommunen durch eine Erhöhung des kommunalen Finanzausgleichs ist für die mit vorgelegten Gesetzentwurf geplanten Änderungen nicht erforderlich. Der Finanzausgleich ist strukturell ein volatiles System mit zahlreichen Parametern und Indikatoren, das ein bestimmtes, für die Zukunft garantiertes Mindestmaß an Mitteln keinesfalls festschreibt. Vielmehr soll der Finanzausgleich unter engen, in der Verfassung in den Grundstrukturen verankerten und vom Staatsgerichtshof in vielen Punkten konkretisierten Vorgaben den kommunalen Körperschaften Mittel zur Erfüllung ihrer Aufgaben zur Verfügung stellen. Jedes Jahr ist dementsprechend ein neuer Finanzausgleich aufgrund eines Vergleichs von Bedarf

und Steuer- bzw. Umlagekraft zu erstellen, sodass es immer Körperschaften gibt, die mehr oder die weniger Zuweisungen als im Vorjahr oder unter anderen Bedingungen erhalten.

Auch der Forderung, die Zuweisungen für Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises außerhalb der Verbundmasse des kommunalen Finanzausgleichs zu regeln, wird nicht gefolgt. Die Erstattungen haben sich in der bisherigen Form grundsätzlich bewährt. Die zum 1. Januar 2006 erfolgte Einführung der strikten Konnexität hat ohnehin zu einen Paradigmenwechsel geführt, der zu einem - zwar langsamen, gleichwohl aber kontinuierlichen - Ausstieg aus dem alten System führt, sodass von einer aufwändigen Umgestaltung des kommunalen Finanzausgleichs in diesem Punkt abgesehen werden kann.

Die Argumente für die Zusammenlegung von Niedersächsischem Gesetz über den Finanzausgleich und Niedersächsischem Finanzverteilungsgesetz sind nachvollziehbar. Allerdings ist dazu eine systematische Überarbeitung und Zusammenführung der Vorschriften aus beiden Gesetzen notwendig. Diese Arbeiten sind in kurzer Zeit nicht abzuschließen. Die Landesregierung wird die Forderung der kommunalen Spitzenverbände prüfen und gegebenenfalls einen konsolidierten Gesetzentwurf vorlegen.

Unter dem in diesem Gesetzentwurf nicht zur Veränderung anstehenden § 5 NFAG (Bedarfsansatz für Schlüsselzuweisungen für Gemeindeaufgaben) fordert der NSGB, dass einzelne Ergebnisse des Gutachtens noch näher untersucht werden sollten. Im Fall einer höheren Einwohnergewichtung für kleinere Gemeinden mit weniger als 8 000 Einwohnerinnen und Einwohnern wird diesem Wunsch nicht gefolgt. Nach Auffassung der Landesregierung ist dieser Punkt im Gutachten und während dessen Erarbeitung ausreichend untersucht und diskutiert worden. Es gibt zwar einige Indikatoren, die eine höhere Gewichtung für kleinste Kommunen angezeigt scheinen lassen, Belege für eine wissenschaftlich begründbare Notwendigkeit einer solchen Umschichtung der Finanzausgleichsmittel liefert das Gutachten jedoch nicht. Unter Berücksichtigung der aus einer höheren Gewichtung entstehenden Folgewirkungen für das Gesamtsystem und der nur geringen absoluten Zuwächse bei den kleinsten Kommunen besteht kein dringender Bedarf für eine erneute Untersuchung.

Zur Frage der Belastungen von einzelnen Kommunalhaushalten durch das Vorhalten von Kur- und Badebetrieben wird die Landesregierung prüfen, ob, wo und wie im Sinne des Gutachters weitere Untersuchungen vorgenommen werden können.

Soweit die AG oder einzelne Spitzenverbände sich zu konkreten Gesetzesänderungen geäußert haben, wird darauf an entsprechender Stelle eingegangen.

B. Besonderer Teil

Zu Artikel 1:

Zu Nummer 1:

Zu Buchstabe a:

Der Bundesrat hat am 23. September 2011 dem Steuervereinfachungsgesetz 2011 zugestimmt. Dieses Gesetz enthält Kompensationsleistungen des Bundes für die Steuerausfälle der Kommunen. Um die volle Kompensationswirkung an die kommunalen Körperschaften weiterzugeben, sollen die neben der automatisch wirkenden Verbundwirkung im kommunalen Finanzausgleich zusätzlich erforderlichen Beträge über die an dieser Stelle geregelte Erhöhung der Zuweisungsmasse weitergeleitet werden. Die Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände begrüßt diese Änderung ausdrücklich.

Zu Buchstabe b:

In § 1 Abs. 1 Satz 2 NFAG werden die Beträge aufgeführt, um welche die Zuweisungsmasse reduziert wird. Diese Änderung dient der Konsolidierung und redaktionellen Anpassung dieser Zuweisungen.

Mit den Buchstaben a, c und d werden die bisher in den Nummern 1 und 4 getrennt ausgewiesenen Abzüge für anteilige Reduzierungen zur Finanzierung der Aufgaben nach § 4 NFVG (Konnexitätsleistungen) und zur Finanzierung der Aufgaben nach dem Niedersächsischen Wohnraumfördergesetz in einem Betrag zusammengefasst, da auch die letztgenannte Finanzierung in eben jenem § 4 ausgewiesen ist.

Die Änderung mit dem Buchstaben b korrigiert die Bezeichnung des Abzugsbetrags nach der Auflösung der Niedersächsischen Kommunalprüfungsanstalt. Mit dieser Formulierung steht die Nummer 2 zukünftig auch anderen Anpassungen für gegebenenfalls künftig entfallende Aufgaben zur Verfügung.

Finanzielle Auswirkungen haben diese Änderungen nicht.

Zu Nummer 2:

Das Gutachten des LSKN zur Überprüfung und Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs in Niedersachsen empfiehlt, das Aufteilungsverhältnis der Zuweisungsmasse zwischen der Kreis- und der Gemeindeebene anzupassen und dabei auch bedeutende zukünftige Änderungen frühzeitig einzubeziehen (Überprüfung und Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs in Niedersachsen, S. 11 ff.).

Die vorgenommene Änderung setzt die Empfehlung des Gutachtens um. Berücksichtigt wurden, wie in der Arbeitsgruppe Kommunalen Finanzausgleich (KFA) mit den Spitzenverbänden vereinbart, aktuelle Zahlen des Zuschussbedarfs (Dreijahresschnitt 2007 bis 2009). Relevante und quantifizierbare Gesetzesänderungen, die 2012 zu spürbaren Auswirkungen auf den Zuschussbedarf führen werden, wurden ebenfalls berücksichtigt. Dies betrifft die erhöhten Erstattungsleistungen des Bundes für die Grundsicherung bei Erwerbsminderung und im Alter. Die im Gesetz verwendeten Vomhundertsätze unterscheiden sich daher von den im Gutachten ermittelten Werten.

Würden die Erstattungsleistungen des Bundes nicht berücksichtigt werden, wäre eine Absenkung des Gemeindeanteils von 50,8 auf 48,3 vom Hundert vorzunehmen. Der Kreisanteil wäre dementsprechend von 49,2 auf 51,7 vom Hundert anzuheben. Eine derartige Veränderung würde eine Umschichtung innerhalb der Zuweisungsmasse von 64 Mio. Euro von Gemeinde- zu Kreisebene nach sich ziehen (am Beispiel des KFA 2011 ohne nachträgliche Erhöhung der Haushaltsansätze).

Zur Quantifizierung der Erstattungsleistungen des Bundes für 2012 wurden zunächst die Ausgaben für diese Aufgabe der örtlichen (350 390 851 Euro) und überörtlichen (98 174 624 Euro) Träger in 2010 addiert. Anschließend wird die Summe (448 565 475 Euro) mit der geplanten Bundesbeteiligung von 45 vom Hundert multipliziert. Die so ermittelte voraussichtliche Bundesbeteiligung (201 854 464 Euro) ist um den rechnerischen Anteil des Landkreises Göttingen zu bereinigen, da die Ergebnisse aus diesem Bereich aufgrund der besonderen Beziehungen von Landkreis und Stadt keine Verwendung finden können. Für alle anderen örtlichen Träger zusammen errechnet sich damit ein Erstattungsbetrag von etwa 194 Mio. Euro. Um diesen Betrag, der um den Dreijahresdurchschnitt der bisherigen Erstattungsleistungen (44,4 Mio. Euro) reduziert wird, wird der Zuschussbedarf der Landkreisebene bei den entsprechenden Haushaltsstellen, ebenfalls bereinigt um die Ergebnisse von Landkreis und Stadt Göttingen, in 2012 abgesenkt.

Nach dieser Anpassung wird es letztlich zu reduzierten Umschichtungen in der Zuweisungsmasse von der Gemeinde- zur Kreisebene von etwa 41 Mio. Euro kommen (am Beispiel des KFA 2011 ohne nachträgliche Erhöhung der Haushaltsansätze).

Da die Beteiligung des Bundes für die Jahre 2013 und 2014 einem eigenen Gesetzgebungsvorhaben in Bund und Land vorbehalten bleibt und eine Einschätzung der Entwicklung der Kosten für die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung nicht nur aus diesem Grunde mit erheblichen Risiken verbunden ist, wird auf eine Berechnung und vorwegnehmende Umsetzung für die Jahre 2013 und 2014 verzichtet. Da der Umfang der vom Bund zugesagten Erstattungsleistungen erheb-

lich ist, kann weder in 2012 noch in 2013 und 2014 auf eine Berücksichtigung verzichtet werden. Für die Jahre 2013 und 2014 müssen daher die Aufteilungsverhältnisse erneut überprüft und in Ansehung der noch zu beschließenden Gesetze angepasst werden. Soweit keine gegenläufigen, derzeit nicht absehbaren Entwicklungen eintreten, werden die notwendigen Änderungen in den Folgejahren eine weitere deutliche Verschiebung der Prozentwerte in Richtung der Gemeinden zur Folge haben.

Die kommunalen Spitzenverbände vertreten im Hinblick auf eine zeitnahe Berücksichtigung der Erstattungsleistungen des Bundes im KFA eine unterschiedliche Auffassung. Während der NLT der Meinung ist, die vorweggenommene Einbeziehung der Grundsicherungsleistungen sei systemfremd und habe daher zu unterbleiben, fordert der NST die frühestmögliche Berücksichtigung der zusätzlichen Bundesmittel. Der Gesetzentwurf setzt die Empfehlungen des Gutachters um, der sich für eine Berücksichtigung relevanter und quantifizierbarer Gesetzesänderungen, die in der näheren Zukunft zu spürbaren Auswirkungen auf den Zuschussbedarf führen werden, ausgesprochen hat.

Die vom NLT vorgebrachten Bedenken, die Einbeziehung der Grundsicherungsleistungen führe zu einer massiven Belastung der von sozialen Leistungen besonders betroffenen Kommunen, weil es zu Verwerfungen innerhalb der Ansätze der Kreisebene komme, werden nicht geteilt. Sollte es tatsächlich zu Differenzen kommen, ist deren Größenordnung zu vernachlässigen. Zudem werden die von sozialen Leistungen besonders betroffenen Kommunen durch den auch im Rahmen des KFA ohnehin angelegten und weiterhin notwendigen unmittelbaren Rückgriff auf die Zuschussbedarfe mit einer für einen kommunalen Finanzausgleich ungewöhnlich genauen Methode berücksichtigt.

Aufgegriffen wird der Hinweis des NLT, dass die Zuweisungen nach § 34 des Wohngeldgesetzes für die Jahre 2007 und 2008 an die Kommunen zu berücksichtigen sind. Diese Beträge sind in der obigen Berechnung enthalten.

Ebenfalls entsprochen werden soll dem Wunsch von NLT und NST, zukünftig in regelmäßigen Abständen eine Überprüfung des Aufteilungsverhältnisses zwischen Kreis- und Gemeindeebene vorzunehmen. Für die Jahre 2013 und 2014 ist aufgrund der o. g. Situation eine Überprüfung ohnehin notwendig. Anschließend soll aufgrund der daraus abgeleiteten Erfahrungswerte entschieden werden, ob weitere Überprüfungen in einem zwei- oder dreijährigen Turnus erfolgen sollen.

Zu Nummer 3:

Bei dieser Änderung handelt es sich um eine Anpassung an die Fachbegriffe des Neuen Kommunalen Rechnungswesens. Sie ist notwendig, da mit der Reform des kommunalen Haushaltsrechts die „Einnahmen“ durch die Begrifflichkeiten „Einzahlungen“ und „Erträge“ ersetzt wurden. Die Verwendung eines Begriffs „Finanzmittel“, hier in der zusammengesetzten Form der „Finanzmittelquellen“, folgt der Formulierung des § 111 des Niedersächsischen Kommunalverfassungsgesetzes (NKomVG). Unmittelbare Auswirkungen auf die Rechtsanwendung hat diese Änderung nicht.

Zu Nummer 4:

Um sowohl Folgeänderungen aus dem Ergebnis des Gutachtens zur Überprüfung und Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs in Niedersachsen (siehe Begründung zu Nummer 2) als auch redaktionelle Anpassungen umzusetzen, wird dieser Paragraph neu gefasst.

Die Veränderung in der Aufgaben- und Ausgabenverteilung zwischen Landkreisen und Gemeinden führt dazu, dass auf Ebene der Kreise auch die Anteile der Bedarfsansätze aktualisiert und neu gefasst werden müssen.

Die redaktionellen Änderungen erfolgen aufgrund der Reform des kommunalen Haushaltsrechts. Die Begriffe „Einnahmen“ bzw. „Ausgaben“ entstammen der Kameralistik und werden demzufolge nicht mehr verwendet. Je nach Bedarf werden sie ersetzt durch die Begriffe „Einzahlungen“ oder „Erträge“ bzw. „Auszahlungen“ oder „Aufwendungen“.

Das für den Haushaltsausgleich bisher verwandte kameralistische Begriffspaar „Einnahmen“ und „Ausgaben“ unterscheidet sich vom doppelten Begriffspaar „Erträge“ und „Aufwendungen“ im Hinblick auf seine zeitliche Dimension. Die Einnahmen bzw. Ausgaben stellen ab auf den tatsächlichen Zahlungsmittelfluss im Sinne eines Geldverbrauchskonzeptes. Bei den Erträgen bzw. Aufwendungen kommt es hingegen auf den Zeitpunkt des Ressourcenverbrauchs bzw. des Wertzuwachses

an. Diese unterschiedliche zeitliche Dimension wird insbesondere bei den Aufwendungen in Form von Abschreibungen und den (Pensions-)Rückstellungen deutlich. Die Abschreibungen entstehen vergleichbar dem Ressourcenverbrauch und verteilen sich idealtypisch über die Nutzungsdauer eines Anlagegutes. Sie werden entsprechend in der Ergebnisrechnung berücksichtigt. Die Darstellung der Ausgaben erfolgt zum Zeitpunkt der Finanzierung, also wenn der Kaufpreis für ein Anlagegut tatsächlich abfließt, das Geld verbraucht wird.

Die für die Berechnung der finanziellen Belastung nach Absatz 3 notwendigen Daten stellen jedoch auf den Zugang bzw. den Abgang von Finanzmitteln im Haushalt ab, also die tatsächliche Liquiditätsentwicklung. Der Zugang bzw. Abgang von Finanzmitteln im Haushalt wird dementsprechend durch die Begriffe „Einzahlungen“ bzw. „Auszahlungen“ beschrieben.

Soweit das Wort „Ausgabe“ als Bestandteil des Begriffes „Ausgabenbelastung“ im umgangssprachlichen Sinne verwendet wird, ist ein einfacher Austausch der Begriffe allerdings nicht möglich. Um eine Übereinstimmung mit § 169 Abs. 2 NKomVG zu erhalten, wird hier die Formulierung „finanzielle Belastung“ gewählt.

Die redaktionellen Änderungen aufgrund der Reform des kommunalen Haushaltsrechts haben keine unmittelbaren Auswirkungen auf die Rechtsanwendung.

Die AG macht darauf aufmerksam, dass beim Soziallastenansatz das Bildungs- und Teilhabepaket asymmetrisch erfasst wird. Während Einnahmen komplett einbezogen sind, werden die Aufwendungen im Rahmen des § 6 b des Bundeskindergeldgesetzes nicht erfasst. Dieser Hinweis wird aufgegriffen werden. Da die daraus resultierenden Veränderungen von geringer Größenordnung sind, soll deren Umsetzung einem späteren Gesetzentwurf vorbehalten bleiben.

Zu Nummer 5:

§ 11 definiert, wie die Steuerkraftzahlen für die einzelnen Steuerarten zu ermitteln sind. Dabei findet sich in Absatz 1 Nr. 2 für die Gewerbesteuer eine Verordnungsermächtigung, mit der ein Vomhundertsatz bestimmt wird, der wiederum mit 90 vom Hundert des mit den Messbeträgen gewogenen Durchschnitts der Hebesätze aller Gemeinden multipliziert wird. Ausschließlich für die Berechnung der Schlüsselzuweisungen ist ein weiterer Operand vorgesehen. Der ermittelte Wert, jeweils für Kommunen unter und ab 100 000 Einwohnerinnen und Einwohnern, ergibt die Steuerkraftzahl der Gewerbesteuer.

Da diese Verordnung jährlich mit einem hohen Aufwand zu erstellen ist, inhaltlich aber seit Einführung der Ermächtigung unverändert geblieben ist, wird die Verordnungsermächtigung zugunsten einer gesetzlichen Formel gestrichen. Die in Worte gefasste Formel bildet die bisher in der Verordnung umgesetzte Rechenoperation ab.

Zu Nummer 6:

Zu Buchstabe a:

Ausgangspunkt dieser Regelung ist Artikel 57 Abs. 4 der Niedersächsischen Verfassung in der bis zum 1. Januar 2006 geltenden Fassung, wonach das Land eine Regelung über die Deckung der pauschalierten Kosten treffen muss. Im Hinblick auf die pauschalierten Kosten wird dabei auf eine bestimmte Berechnungsmethode der Sach- und Personalkosten abgestellt, die auf dem internen Rechnungswesen fußt. In der Betriebswirtschaft werden „Kosten“ durch „Erlöse“ gedeckt. „Erlöse“ stellen allerdings keine Finanzgröße im kommunalen Haushaltsrecht dar. Nahezu deckungsgleich mit dem Erlösbegriff ist der Ertragsbegriff, der eine Rechnungsgröße nach der Reform des kommunalen Haushaltsrechts darstellt. „Erträge“ decken damit die „Kosten“ und ersetzen dementsprechend die „Erlöse“.

Zu Buchstabe b:

Abweichend von der in § 17 NFAG grundsätzlich getroffenen Regelung werden die Zuweisungen im Rahmen des übertragenen Wirkungskreises bisher von der jeweiligen Einwohnerzahl zum 31. Dezember des Vorjahres abhängig gemacht. Dies hatte ursprünglich seinen Grund darin, dass für diese Zahlungen ein größerer zeitlicher Vorlauf benötigt wurde. Dieser Grund ist mittlerweile hinfällig. Zukünftig soll die Höhe aller Zuweisungen einheitlich am Einwohnerstand zum 30. Juni des Vorjahres ausgerichtet werden.

Zu Nummer 7:

Aufgrund des zurückgegangenen Aufgabenvolumens ist es den bei der Landeshauptstadt Hannover sowie der Stadt Braunschweig bestehenden Ausgleichsämtern möglich, die Rückforderungsverfahren nach dem § 342 ff. des Lastenausgleichsgesetzes sowie die Aufgaben des klassischen Lastenausgleichs bis Ende des Jahres 2012 zu erledigen. Zum 1. Januar 2013 werden dem beim Niedersächsischen Ministerium für Inneres und Sport eingerichteten Lastenausgleichsamt die bei diesen zwei Ausgleichsämtern noch bestehenden Zuständigkeiten für die Durchführung des Lastenausgleichsgesetzes und seiner Nebengesetze - mit Ausnahme der Archivierung der Lastenausgleichsakten - übertragen. In der Folge werden die Ausgleichsämter bei der Landeshauptstadt Hannover sowie der Stadt Braunschweig obsolet.

Mit der Streichung der Verwaltungskostenerstattung wird schließlich einer Forderung des Niedersächsischen Landtags vom 8. November 2006 und 13. Dezember 2007 entsprochen (vgl. LT-Drs. 15/3282 - Nummer 11 - und 15/4300 - Nummer II 4 d).

Zu Nummer 8:

Mit dieser Änderung wird eine weitere redaktionelle Anpassung der Begrifflichkeiten an das Neue Kommunale Rechnungswesen vorgenommen (siehe auch Begründung zu Nummer 4).

Eine konsequente Umsetzung des Ressourcenverbrauchskonzeptes beinhaltet, dass die Berechnung der Kreisumlage auf der Grundlage von Erträgen und Aufwendungen erfolgt. Insoweit wird hier der Begriff „Einnahmen“ durch den Begriff „Erträge“ ersetzt.

Mit der Umstellung der Kreisumlage vom Geldverbrauchskonzept auf das Ressourcenverbrauchskonzept ist für die kreisangehörigen Kommunen keine Mehrbelastung oder Minderbelastung verbunden. Soweit Unterschiede entstehen, ergeben sich diese allenfalls aus den unterschiedlichen Zeitpunkten der Berücksichtigung der finanziellen Belastung.

Zu Nummer 9:

Es handelt sich um die redaktionelle Klarstellung, dass der demografische Faktor - die verzögerte Berücksichtigung von Einwohnerrückgängen - sich ausschließlich auf die Schlüsselzuweisungen auswirkt, nicht jedoch auf die Ermittlung der Bedarfszuweisungen oder die Zuweisungen für Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises. Diese Vorgehensweise entspricht der Intention des Gesetzgebers bei der Einführung dieser gesetzlichen Regelung und ergibt sich auch aus der entsprechenden Gesetzesbegründung. Zur Verdeutlichung und besseren Lesbarkeit der Regelung soll diese Klarstellung jedoch auch aus dem Gesetz heraus erkennbar sein. Eine Änderung zur angewandten Praxis ergibt sich dadurch nicht.

Zu Nummer 10:

Zu Buchstabe a:

Aufgrund der ausdrücklichen gesetzlichen Regelung findet in Angelegenheiten des KFA noch immer ein Widerspruchsverfahren statt. Die praktische Bedeutung dieses Verfahrens ist jedoch äußerst gering. Kleinere, insbesondere auf Falschmeldungen basierende Fehler werden regelmäßig unmittelbar zwischen Kommune und Landesstatistikbehörde behoben. Soweit es zu rechtlichen Auseinandersetzungen kommt, sind diese meist vor dem Staatsgerichtshof auszuhandeln. Für die wenigen übrigen Fälle besteht kein Grund, das Widerspruchsverfahren beizubehalten. Auch Satz 3 eröffnet demnach keinen zusätzlichen und zeitlich unbegrenzten Korrekturantrag neben einem etwaigen gerichtlichen Verfahren. Vielmehr regelt dieser Satz, wann und bis wann gerichtlich und bestandskräftig festgestellte Unrichtigkeiten korrigiert werden müssen.

Allein der NSGB lehnt die Abschaffung des Widerspruchsverfahrens ab. Er trägt vor, dass insbesondere bei Verfassungsbeschwerden gegen den Finanzausgleich vorsorglich auch eine Klage vor dem Verwaltungsgericht erhoben werden müsse, was zu erheblichen Kosten bei den Kommunen führen würde. Dieser Argumentation wird aus zweierlei Gründen nicht gefolgt. Zum einen ist die Zahl der Verfassungsbeschwerden gering. Zum anderen kann auch bei einer Klage vor dem Verwaltungsgericht eine Aussetzung des Verfahrens bis zum Abschluss verfassungsgerichtlichen Verfahrens beantragt werden. Eine später in diesem Verfahrensstadium in Ansehung der verfassungs-

gerichtlichen Entscheidung zurückgenommene Klage würde lediglich geringe Kosten nach sich ziehen.

Zu Buchstabe b:

Die Kommunen müssen insbesondere die für die Berechnung der Steuerkraft erforderlichen Daten der zuständigen Behörde melden. Bisher existiert weder für diese Meldung noch für die Art und Weise, in der sie vorgenommen werden muss, eine Rechtsgrundlage.

Im Rahmen der Projektgruppe Online-Erhebung von Statistiken bei Kommunen wurde ein System zur digitalen Lieferung der Daten präsentiert. Innerhalb der Gruppe bestand Einigkeit, auch mit dem Vertreter der kommunalen Spitzenverbände, dass zukünftig ausschließlich dieses oder ein entsprechendes Verfahren unter Ausnutzung moderner Kommunikationsmedien zur Anwendung kommt. Papiergestützte Systeme sind zukünftig möglichst zu vermeiden.

Aus diesem Anlass wird die Verpflichtung der Kommunen zur Lieferung auf eine eindeutige rechtliche Grundlage gestützt. Um der rasanten Entwicklung in den digitalen Medien gerecht zu werden, wird die für die Abrechnung des Finanzausgleichs zuständige Behörde ermächtigt, die Details zur Umsetzung des Meldeverfahrens unter Beachtung der gesetzlichen Vorgaben zu bestimmen.

Zu Nummer 11:

Zu Buchstabe a:

Folgeänderung aus Nummer 7.

Zu Buchstabe b:

Den Landkreisen ist es erlaubt, Säumnisgebühren zu erheben, wenn Gemeinden oder Samtgemeinden mit Kreisumlagezahlungen im Rückstand sind. In der jüngeren Vergangenheit wurde der bisher verwendete Bezug auf Absatz 2 jedoch häufiger so ausgelegt, dass diese Säumnisgebühren nicht generell im Fall von Rückständen aus der Kreisumlage verlangt werden können, sondern lediglich dann, wenn die Landkreise eine von der gesetzlichen Regel abweichende Fälligkeit definiert haben. Dies widerspricht jedoch dem Zweck der Regelung. Um die gewollte Intention deutlich zu machen, wird zukünftig auf die allgemeine Vorschrift zur Kreisumlage Bezug genommen.

Zu Artikel 2:

Die Änderungen setzen die durch den aktuellen Tarifabschluss im öffentlichen Dienst der Länder aus dem Jahr 2011 bedingten Anpassungen um. Diese Anpassungen, die sich auf die Landeshaushalte der Jahre 2011 und 2012 auswirken, werden regelmäßig im auf das ihrer haushaltmäßigen Auswirkung folgenden Jahr auf die Pro-Kopf-Beträge der Ausgleichszahlungen für den übertragenen Wirkungskreis übernommen. Die Auswirkungen des Tarifabschlusses im Jahr 2011 bewirken beim Ausgleichsbetrag 2012 eine Veränderung in Höhe von + 1,7 vom Hundert, die Auswirkungen von 2012 führen 2013 zu einer Steigerung von + 1,9 vom Hundert, jeweils bezogen auf den Wert des Vorjahres.

Mehrausgaben innerhalb des kommunalen Finanzausgleichs insgesamt ergeben sich dadurch nicht. Die Zuweisungen für Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises werden sich jedoch zulasten der Schlüsselzuweisungen nach dem Niedersächsischen Gesetz über den Finanzausgleich erhöhen.

Zu Artikel 3:

Zu Nummer 1:

Zu Buchstabe a:

Mit Artikel 9 des Jahressteuergesetzes 2010 vom 8. Dezember 2010 (BGBl. I S. 1768) wird mit dem neuen Absatz 2 in § 2 der Abgabenordnung (AO) das Bundesministerium der Finanzen ermächtigt, zur Sicherung der Gleichmäßigkeit der Besteuerung und zur Vermeidung einer Doppelbesteuerung oder doppelten Nichtbesteuerung mit Zustimmung des Bundesrates Rechtsverordnungen zur Umsetzung von Konsultationsvereinbarungen zu erlassen. Diese Regelung zeigt keine Auswirkungen

auf die Kommunalsteuern, da deren Wirkungsbereich örtlich begrenzt ist. Daher wird der Anwendungsbereich für die kommunalen Abgaben auf § 2 Abs. 1 AO begrenzt.

Zu Buchstabe b:

Mit Artikel 3 des Steuerhinterziehungsbekämpfungsgesetzes vom 29. Juli 2009 (BGBl. I S. 2302) wurde in die Abgabenordnung der § 147 a neu aufgenommen. Diese Norm begründet für Steuerpflichtige mit Einkünften nach § 2 Abs. 1 Nr. 4 bis 7 des Einkommensteuergesetzes ab einer bestimmten Höhe eine besondere Aufbewahrungsfrist für bestimmte einkunftsbezogene Unterlagen. Diese Norm hat keine Bedeutung für die Erhebung von kommunalen Abgaben nach dem Niedersächsischen Kommunalabgabengesetz (NKAG). Sie ist in der in § 11 Abs. 1 Nr. 4 Buchst. a NKAG enthaltenen Aufzählung auszuschließen.

Zu Buchstabe c:

Folgeänderung zu Buchstabe b.

Zu Nummer 2:

Artikel 97 § 2 des Einführungsgesetzes zur Abgabenordnung (EGAO) wurde durch einen neuen Absatz 9 ergänzt (Artikel 16 des Jahressteuergesetzes 2010). Diese Regelung lässt für Rechtsverordnungen nach § 2 Abs. 2 AO eine Rückwirkung zu. Sie hat keinen Bezug zu kommunalrechtliche Abgabensatzungen, daher ist die Geltung des Artikels 97 § 2 EGAO auf die Absätze 1 bis 8 zu beschränken.

Zu Artikel 4:

Das neu geschaffene Niedersächsische Kommunalverfassungsgesetz enthält zahlreiche Spezialvorschriften zu Kostenausgleichsregelungen, die insbesondere aus dem Gesetz über die Region Hannover und dem Göttingen-Gesetz übernommen wurden. Im Zuge der redaktionellen Überarbeitung der allgemeinen Kostenausgleichsregelungen im Niedersächsischen Gesetz über den Finanzausgleich und im Niedersächsischen Finanzverteilungsgesetz aufgrund der Einführung der Doppik sind auch diese Spezialvorschriften zu konsolidieren. Dabei kommt es zu Konflikten mit verschiedenen Kostenbegriffen, die nicht haushaltswirtschaftlich verwendet werden, sondern eingeführt wurden, um den Umfang einer Kostenausgleichsregelung näher zu beschreiben. Es bedarf daher einer Abgrenzung dieser Kostenbegriffe zur Haushaltswirtschaft. Dazu ist es notwendig, die Nutzung der Kostenbegriffe zu vereinheitlichen. Dies gilt sowohl für die Verwendung der Kostenbegriffe in Gesetzen, soweit damit ein Umfang von Kostenausgleichsregelungen definiert werden soll, als auch für die Verwendung in Kostenerhebungen, weil sich daraus die gesetzlichen Regelungen zum Umfang ableiten.

Der Kostenbegriff, wie er im Neunten Teil des Niedersächsischen Kommunalverfassungsgesetzes verwendet wird, stellt auf eine pauschalierte Berechnungsmethode der finanziellen Belastung ab. Dabei teilen sich die Kosten auf in Zweck- und Verwaltungskosten. Die Zweckkosten stellen die originären finanziellen Belastungen dar, die sich aus der Fachaufgabe ergeben, also für die Aufgabe als solche entstehen.

Demgegenüber bilden Verwaltungskosten die finanzielle Belastung für die ordnungsgemäße Abwicklung der Aufgabe ab. Die Verwaltungskosten lassen sich in Personalkosten, Sachkosten und spezielle Sachkosten aufteilen. Insbesondere Personal- und Sachkosten werden meist pauschal über die Erhebung von Personalanteilen mit der Multiplikation eines standardisierten Personalkostensatzes ermittelt und ausgeglichen. Letzterer enthält neben einem Durchschnittssatz zur Bemessung der reinen Personalkosten auch Versorgungszuschläge und Aufwendungen für Beihilfe, personalbezogene Sachausgaben, einen Personalkostengemeinzuschlag sowie eine Sachkostenpauschale.

Die speziellen Sachkosten wiederum enthalten solche Ausgaben, die über die Anforderungen eines standardisierten Arbeitsplatzes hinausgehen und speziell an einzelnen Arbeitsplätzen anfallen.

Zu Nummer 1:

Mit der Einführung des Neuen Kommunalen Rechnungswesens ist im kommunalen Haushaltsrecht der Begriff „Einnahmen“ entfallen. Ersetzt wurde er durch die Begriffe „Erträge“ und „Einzahlungen“. Hier wird auf den tatsächlichen Wertzuwachs abgestellt, sodass der Begriff „Erträge“ zu verwenden ist. Damit ist eine Übereinstimmung mit dem ebenfalls zu ändernden § 12 Abs. 1 NFAG sichergestellt.

Zu Nummer 2:

§ 11 des Niedersächsischen Gesetzes über Spielplätze vom 6. Februar 1973 (Nds. GVBl. S. 29), zuletzt geändert durch Artikel 3 des Gesetzes vom 11. Dezember 2002 (Nds. GVBl. S. 796), untersagte die Erhebung von Beiträgen nach § 6 NKAG für Spielplätze. Durch Artikel 2 des Gesetzes zur Änderung des Modellkommunengesetzes und anderer Gesetze vom 10. Dezember 2008 (Nds. GVBl. S. 381) wurde das Niedersächsische Gesetz über Spielplätze mit Wirkung vom 13. Dezember 2008 außer Kraft gesetzt. Damit wurde gleichzeitig auch das Verbot zur Erhebung von Beiträgen für öffentliche Spielplätze nach § 6 NKAG aufgehoben. Somit sind für Spielplätze als öffentliche Einrichtungen im Sinne des § 6 NKAG Beiträge unter den Voraussetzungen des § 111 Abs. 5 Satz 1 Nr. 1 NKomVG zu erheben. Der Gesetzentwurf sah vor, den alten Rechtszustand wiederherzustellen und eine Beitragserhebungspflicht für Spielplätze auszuschließen. Die kommunalen Spitzenverbände sehen den Ausschluss der Beitragserhebung für Kinderspielplätze als einen unnötigen Eingriff in die kommunale Finanzhoheit an. Diese Kritik berücksichtigt der Gesetzentwurf, indem die Beitragserhebung für öffentliche Spielplätze in das Ermessen der Kommunen gestellt wird. Eine identische Regelung besteht bereits für die Erhebung von Straßenausbaubeiträgen.

Zu Nummer 3:

Mit dieser Änderung wird eine mit Einführung des Niedersächsischen Kommunalverfassungsgesetzes entstandene Doppelregelung im Bereich der Erhebung von Kreis-, Regions- und Samtgemeindeumlagen im Fall der vorläufigen Haushaltsführung beseitigt. Für derartige Fälle befindet sich eine gut eingeführte Regelung bereits in § 21 Abs. 4 Satz 1 NFAG.

Zu Nummer 4:

Dieser Absatz regelt die Erstattung von finanziellen Belastungen durch die Region Hannover, die den Regionsgemeinden aus der Durchführung der in den Absätzen 3 und 4 genannten Aufgaben im übertragenen Wirkungskreis entstehen. Wegen der Verwendung kameralistischer Begriffe und des in den Vorbemerkungen zu diesem Artikel beschriebenen Konfliktes, der sich aus dem Kostenbegriff ergibt, ist der Absatz redaktionell insgesamt neu zu fassen. Eine inhaltliche Änderung ist damit nicht vorgesehen.

Der in Satz 2 verwendete Begriff der Nettoaufwendungen ist bisher nicht legaldefiniert und findet eine Entsprechung weder in der kommunalen Haushaltswirtschaft noch in Kostenuntersuchungen. Insofern wird dieser Satz neu mit eingeführten Begrifflichkeiten formuliert. Zudem wird auf den doppeldeutigen Begriff der „Erträge“ zurückgegriffen, obwohl in der Betriebswirtschaft Kosten durch Erlöse zu decken wären. Letztere stellen im kommunalen Haushaltsrecht jedoch keine Finanzgröße dar. Erlöse sind jedoch nahezu deckungsgleich mit Erträgen, weshalb hier dieser Begriff gewählt wurde.

Die ursprünglich in Satz 3 genannten Kosten beziehen sich auf die finanziellen Belastungen, die durch die ordnungsgemäße Durchführung einer Fachaufgabe entstehen, also die Verwaltungskosten (siehe auch Satz 1). Um zu einer einheitlichen Verwendung zu kommen, wird daher konsequent der Begriff „Verwaltungskosten“ verwendet. Da dieser Satz auf einen tatsächlichen Wertzuwachs abstellt, wird konsequenterweise der Begriff der „Einnahmen“ durch den Begriff der „Erträge“ ersetzt.

Auch in Satz 4 wurde mit dem Begriff des „Kostenausgleichs“ ursprünglich lediglich allgemein auf die Kosten abgestellt. Auch hier ist konsequenterweise in der Folgerung aus Satz 1 der „Verwaltungskostenausgleich“ gemeint.

Zu Nummer 5:

Zu Buchstabe a:

Die Begrifflichkeiten werden an den Achten Teil des Niedersächsischen Kommunalverfassungsgesetzes angepasst. Darüber hinaus werden die Kosten sowie ihre Zusammensetzung und Berechnungsmethoden einheitlich beschrieben und festgelegt. Zum Kostenbegriff vergleiche auch die allgemeine Begründung zu diesem Artikel 4. Auch hier war der Begriff „Einnahmen“ mangels eines Erlösbegriffes im kommunalen Rechnungswesen durch den Begriff „Erträge“ zu ersetzen (vgl. Begründung zu Nummer 4).

Zu Buchstabe b:

Mit der erfolgten Reform des kommunalen Haushaltsrechts wird das Begriffspaar „Ausgaben“ und „Einnahmen“ nicht mehr verwendet. Diese Begriffe wurden ersetzt durch „Auszahlungen“ und „Aufwendungen“ bzw. „Einzahlungen“ und „Erträge“.

In Absatz 3 wird abgestellt auf den tatsächlichen Ressourcenverbrauch bzw. den Wertzuwachs, so dass hier die Begriffe „Aufwendungen“ und „Erträge“ zu verwenden sind.

Zu Nummer 6:

Der Begriff „Ausgabenbelastung“ wird an dieser Stelle umgangssprachlich verwendet. Da der Begriff „Ausgaben“ mit der Reform des kommunalen Haushaltsrechts weggefallen ist, wäre die Beibehaltung des bisherigen Begriffs unpräzise. Dieser Begriff wird durch die Formulierung „finanzielle Belastung“ ersetzt.

Zu Artikel 5:

Wenn ein Zweckverband die Möglichkeit des § 16 Abs. 3 Satz 1 des Niedersächsischen Gesetzes über die kommunale Zusammenarbeit (NKomZG) nutzt und in der Verbandsordnung regelt, dass die Rechtsvorschriften über die Wirtschaftsführung, das Rechnungswesen und die Prüfung der Eigenbetriebe entsprechend für den Zweckverband anzuwenden sind, finden über § 130 Abs. 3 NKomVG die §§ 110, 111, 116, 118 bis 122, 124 Abs. 1 bis 3 und die §§ 125 und 155 Abs. 1 Nr. 5 (alt: § 102 Abs. 3 NGO die §§ 82, 83, 88, 90 bis 94, 96 und 97) sowie die Eigenbetriebsverordnung Anwendung.

Die Zweckverbände, die eine solche Regelung in der Verbandsordnung aufgenommen haben, müssen keinen konsolidierten Gesamtabschluss aufstellen, da die entsprechenden Vorschriften (§§ 128, 129 NKomVG, alt: §§ 100, 101 NGO) keine Anwendung finden. Die Zweckverbände nach § 16 Abs. 2 NKomZG müssen hingegen einen konsolidierten Gesamtabschluss aufstellen, da diese alle Vorschriften der Kommunalwirtschaft, so auch die §§ 128, 129 NKomVG entsprechend anzuwenden haben. Diese unterschiedliche Behandlung bei der Aufstellung des konsolidierten Gesamtabschlusses bei Zweckverbänden ist sachlich nicht gerechtfertigt.

Ziel des konsolidierten Gesamtabschlusses ist es, erneut einen umfassenden Überblick über die Vermögens-, Finanz- und Ertragslage der Kommune zu erhalten, als ob es sich bei der Kommune um ein einziges „Unternehmen“, vergleichbar mit einem Konzern, handeln würde. Dieses Ziel gilt auch für alle Zweckverbände.

Die Gleichbehandlung wird nun mit der vorgeschlagenen Ergänzung hergestellt.

Zu Artikel 6:

Das Niedersächsische Gesetz zur Ausführung des Gesetzes über Personalausweise ist aufgrund des Außerkrafttretens des Gesetzes über Personalausweise aufzuheben.

Zwar hat der Bundesgesetzgeber mit der Schaffung des Gesetzes über Personalausweise und den elektronischen Identitätsnachweis eine Nachfolgeregelung zum Gesetz über Personalausweise getroffen. Jedoch hat er von seiner ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz gemäß Artikel 73 Abs. 1 Nr. 3 des Grundgesetzes für den Bereich des Ausweiswesens derart abschließend Gebrauch gemacht, dass für landesrechtliche Ausführungsregelungen, mit Ausnahme der Bestimmung der für die Personalausweisangelegenheiten in Deutschland zuständigen Behörden gemäß

§ 7 Abs. 1 des Gesetzes, kein Raum mehr besteht. Da die Zuständigkeit zur Ausführung des Gesetzes über Personalausweise und den elektronischen Identitätsnachweis zukünftig in der Allgemeinen Zuständigkeitsverordnung für die Gemeinden und Landkreise zur Ausführung von Bundesrecht geregelt wird, ist das Niedersächsische Gesetz zur Ausführung des Gesetzes über Personalausweise vollständig aufzuheben. Die Aufgabenwahrnehmung ist weiterhin den Gemeinden im übertragenen Wirkungskreis zugewiesen. Gemäß Artikel 57 Abs. 4 der Niedersächsischen Verfassung in Verbindung mit § 12 NFAG sind die Zuweisungen für die Aufgabe im Kommunalen Finanzausgleich auch zukünftig sichergestellt.

Die Gebühren werden gemäß § 34 Nr. 8 PAuswG durch Verordnung des Bundesministeriums des Innern geregelt.

Landeseigene Verfahrensregelungen sind nicht erforderlich.

Zu Artikel 7:

Das Gesetz soll zum 1. Januar 2012 in Kraft treten. Abweichend davon soll die Streichung des § 14 erst zum 1. Januar 2013 in Kraft treten, da zu diesem Zeitpunkt die Zuständigkeit für die Durchführung des Lastenausgleichsgesetzes und dessen Nebengesetze - mit Ausnahme der Archivierung - auf das Niedersächsische Ministerium für Inneres und Sport - Landesausgleichsamt - übergeht. Die Aufhebung des Niedersächsischen Gesetzes zur Ausführung des Gesetzes über Personalausweise soll unmittelbar nach Verkündung in Kraft treten.



LSKN

Landesbetrieb für Statistik
und Kommunikationstechnologie
Niedersachsen

Kurzfassung

Überprüfung und Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs in Niedersachsen

Gutachten im Auftrag des

Niedersächsischen Ministeriums
für Inneres und Sport

Hannover, Mai 2011

Bearbeiter:

Dr. Dirk Soyka

Dr. Luca Rebeggiani

0 Einleitung

Der kommunale Finanzausgleich ist mit einem Volumen von rd. 3 Mrd. € eine der wichtigsten Finanzierungsquellen der niedersächsischen Kommunen. Neben dieser vertikalen Komponente besitzt der kommunale Finanzausgleich zudem eine wichtige horizontale Komponente. Diese hat das Ziel, die interkommunalen Finanzkraftunterschiede so stark anzugleichen, dass auch finanzschwache Gebietskörperschaften in die Lage versetzt werden, eigenverantwortlich ihre Aufgaben wahrzunehmen und zu gestalten.

Die Grundlagen für den derzeit gültigen kommunalen Finanzausgleich in Niedersachsen wurden in einem Gutachten des Niedersächsischen Instituts für Wirtschaftsforschung aus dem Jahre 1998 erarbeitet¹ und mit der Änderung des Niedersächsischen Gesetzes über den Finanzausgleich (NFAG) vom 12. März 1999 umgesetzt. Die Regelungen wurden vom Niedersächsischen Staatsgerichtshof in einer Entscheidung vom 16. Mai 2001 im Wesentlichen bestätigt. Seitdem gab es einige kleinere Anpassungen und als größere Änderungen die Einführung eines Demographiefaktors und des Flächenansatzes bei der Bedarfsberechnung für Kreisaufgaben.

Nach rund zehn Jahren soll der Finanzausgleich gründlich überprüft werden. Dazu wurde eine Arbeitsgruppe bestehend aus dem Niedersächsischen Ministerium für Inneres und Sport (MI) und Vertretern der kommunalen Spitzenverbände (kSpV – NSGB, NST, NLT) eingerichtet und einvernehmlich beschlossen, einen Gutachtenauftrag an den Landesbetrieb für Statistik und Kommunikationstechnologie Niedersachsen (LSKN) zu vergeben. Der LSKN ist nach dem NFAG für die Berechnung und Auszahlung der Zuweisungen des Finanzausgleichs zuständig. Untersuchungsgegenstand sind einzelne Elemente des bestehenden Finanzausgleichs, keine völlige Neukonzeption. Im Verlauf der Arbeitsgruppensitzungen wurde der Auftrag präzisiert und nach den vorgelegten Zwischenergebnissen weiterentwickelt.

Der Gutachtenauftrag lautet wie folgt:

Ausgangssituation

Das Urteil des Nds. StGH vom 16.05.2001 verpflichtet den Gesetzgeber, sich kontinuierlich der Richtigkeit der von ihm vorausgesetzten Prämissen zu vergewissern und ggf. neuen finanzwissenschaftlichen Erkenntnissen Rechnung zu tragen. Einzelne Elemente werden fortwährend überprüft, während andere nur in größeren zeitlichen Abständen beleuchtet werden.

Zehn Jahre nach dem letzten Gutachten hat daher eine Arbeitsgruppe (AG KFA) unter Federführung des Ministeriums für Inneres, Sport und Integration (MI) bestehend aus Vertretern der kommunalen Spitzenverbände, des Referates 33 des MI sowie des Fachbereichs 33 des Landesbetriebs für Statistik und Kommunikationstechnologie Niedersachsen (LSKN) die Grundlagen für eine neue Untersuchung gelegt.

Prüfungspunkte

In der AG KFA wurden insbesondere folgende zu überprüfende Punkte festgelegt:

1. Berücksichtigung der Ist-Ausgaben bei den Soziallasten nach § 7 Abs. 1 Satz 2 NFAG,
2. Aufteilung der Schlüsselzuweisungen für Gemeinde- und Kreisaufgaben,
3. Bedarfsansatz für Schlüsselzuweisungen für Gemeindeaufgaben nach § 5 NFAG,
4. auskömmlicher Ausgleich für die finanzschwächsten Gemeinden und Landkreise,
5. Referenzzeitraum für das Gewerbesteueraufkommen,
6. Sonderbelastungen durch die Aufgaben als Träger für den schienengebundenen ÖPNV,
7. Bemessungskriterien zur Berücksichtigung der Belastungen aus Schülerbeförderung und Kreisstraßen nach § 7 Abs. 1 Satz 3 NFAG,

¹ Vgl. Hardt, Ulrike und Jörg Schmidt, 1998, Neuordnung des kommunalen Finanzausgleichs in Niedersachsen - eine Untersuchung im Auftrag des Niedersächsischen Innenministeriums, Hannover. Landtagsdrucksache 14/440.

8. Erfassung aller frei verfügbaren allgemeinen Deckungsmittel bei der Bemessung der Steuerkraft nach § 11 NFAG,
9. Differenzierung der Gemeinden nach Größe bei Bemessung der Steuerkraft nach § 11 Abs. 2 NFAG,
10. einigungsbedingte Anhebung der Gewerbesteuerumlage bei der Bemessung der Steuerkraft nach § 11 Abs. 1 Nr. 2 NFAG,
11. verwendeter Durchschnittshebesatz zur Bemessung der Steuerkraft nach § 11 Abs. 1 Nr. 1 und 2 NFAG.

Gutachten

Mit der Durchführung der Untersuchung und der Erstellung eines Gutachtens wird der LSKN beauftragt. Dabei umfasst der Auftrag die wissenschaftlich fundierte Erstellung von Einzelauswertungen, die zur Bearbeitung der o. g. Punkte notwendig sind. Zudem ist nach Abschluss der Einzeluntersuchungen ein zusammenfassendes Gutachten mit einer Darstellung der wesentlichen Auswirkungen unter Berücksichtigung der Wechselwirkung zwischen den einzelnen Prüfungspunkten vorzulegen. Im Gutachten ist eine Empfehlung auszusprechen, ob und – wenn ja – welche Änderungen aufgrund finanzwissenschaftlicher und statistischer Erkenntnisse durchzuführen sind. Im Gutachten und bei den Empfehlungen ist zu berücksichtigen, dass darüber Einvernehmen besteht, die Grundprinzipien des in Niedersachsen bestehenden Finanzausgleichssystems nicht zu ändern. Hierzu zählen:

- Zwei Ebenen-Modell,
- auf extra dotierte Sonder- und Nebenansätze ist möglichst zu verzichten, soweit solche jedoch unbedingt erforderlich sein sollten, sind diese in das bestehende System einzubinden,
- grundsätzliche Anerkennung, dass die Berechnung des Zuschussbedarfs eine geeignete Methode zur Ermittlung der Ausgabenbelastungen darstellt. Sollten sich im Verlauf der Untersuchung andere Alternativen ergeben, sind diese auf ihre Verwendbarkeit zu überprüfen,
- grundsätzliche Anerkennung der Aufgabengerechtigkeit i. S. d. Nds. Staatsgerichtshofes.

Im Folgenden werden die Ergebnisse der Untersuchungen der einzelnen Prüfungspunkte kurz zusammengefasst.

1 Berücksichtigung der Ist-Ausgaben bei den Soziallasten nach § 7 Abs. 1 Satz 2 NFAG

Während die Notwendigkeit des Soziallastenansatzes als Bedarfsindikator für Kreisaufgaben weitgehend unbestritten ist, bleibt die Suche nach einer geeigneten Ausgestaltung dieses Indikators offen. In der derzeitigen Regelung des kommunalen Finanzausgleichs werden die Nettoausgaben verwendet, und zwar in Form des Zuschussbedarfs des Abschnitts *Sozialhilfe (41)* und der Unterabschnitte *Grundsicherung nach SGB II (482)* und *Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung (483)* abzüglich der Zuweisungen des Landes aus der Umsetzung des Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt. Dieser Zuschussbedarf stellt naturgemäß das exakteste Abbild der tatsächlichen Belastung der Landkreise und kreisfreien Städte dar, besitzt aber den Nachteil der „Strategieanfälligkeit“: Wie bei anderen Ausgabekategorien, besteht auch hier bei Verwendung von tatsächlichen Ausgaben die Gefahr eines „Zirkelschlusses“, wenn hohe Ausgaben zu einem hohen Bedarf führen und somit wiederum zu höheren Zuweisungen aus dem kommunalen Finanzausgleich. Im Gutachten des NIW wurde die Verwendung der Sozialhilfebelastrung als Übergangslösung angesehen, da kein geeigneter abstrakter Bedarfsindikator gefunden werden konnte. Zu einem ähnlichen Ergebnis kam eine Untersuchung des NLS aus dem Jahre 2002. Damals wurden alleinerziehende Mütter und

ihre Kinder als große Gruppe von Hilfeempfängern identifiziert, allerdings liegen hierfür keine zuverlässigen Zahlen vor, die im Finanzausgleich verwendet werden könnten.

Geeignete Indikatoren müssen mit den tatsächlichen Nettoausgaben (bzw. dem Zuschussbedarf) hoch korreliert sein, um die Belastung durch Sozialausgaben zuverlässig abzubilden, wären als abstrakte Indikatoren aber aus den eben genannten Gründen den tatsächlichen Ausgaben vorzuziehen. Die erneute Untersuchung ergab zwar eine vergleichsweise hohe Korrelation zwischen den Soziallasten und der *Zahl der Arbeitslosen je Einwohner*, der der *Langzeitarbeitslosen je Einwohner* und dem *Anteil der Einwohner über 75 Jahre*, es kommt aber weiterhin zu hohen Umschichtungen. Es zeigte sich, dass die auf Einwohner, Hilfeempfänger oder Arbeitslose bezogenen Soziallasten jeweils deutliche Unterschiede zwischen den Landkreisen bzw. kreisfreien Städten aufweisen. Es ist also nur näherungsweise möglich, von der Zahl der Arbeitslosen oder der Hartz IV-Empfänger auf die finanzielle Belastung in den Kommunen zu schließen.

Die Ersetzung der Sozialhilfeausgaben durch einen geeigneten abstrakten Bedarfsindikator ist weiterhin wünschenswert, ein auch inhaltlich überzeugender abstrakter Bedarfsindikator konnte aber auch in diesem Gutachten nicht gefunden werden. Damit bestätigen sich die Ergebnisse aus den Jahren 1998 und 2002. Eine Ursache für die großen Verschiebungen bei den Schlüsselzuweisungen ist das hohe Gewicht des Soziallastenansatzes. Unabhängig davon zeigt sich eine sehr unterschiedliche Belastung der Kreise und kreisfreien Städte. Hier könnte eine tiefer gehende Untersuchung mehr Klarheit über die Ursachen bringen.

2 Aufteilung der Schlüsselzuweisungen für Gemeinde- und Kreisaufgaben

Die zur Verfügung stehende Masse für Schlüsselzuweisung wird nach einem Anteilsverhältnis auf Schlüsselzuweisungen für Gemeinde- bzw. für Kreisaufgaben aufgeteilt. Zurzeit beträgt das Aufteilungsverhältnis 50,8 % für Gemeindeaufgaben und 49,2 % für Kreisaufgaben.

Zur Neuberechnung der Anteile wird der Gesamtzuschussbedarf der Einzelpläne 0 bis 8 für Gemeindeaufgaben dem für Kreisaufgaben gegenübergestellt. Nach dem Dreijahresdurchschnitt 2004 bis 2006 sollte das Aufteilungsverhältnis der Zuweisungsmasse auf 47,8 % für Gemeindeaufgaben und 52,2 % für Kreisaufgaben angepasst werden. Der Bedarfsansatz für Kreisaufgaben sollte auf 33,0 % für die Soziallasten, 10,0 % für die Fläche und 57,0 % für die Einwohner geändert werden. Es käme dadurch zu einer Umschichtung von den Gemeinde- zu den Kreisschlüsselzuweisungen um rd. 75,5 Mio. €. Für eine Gesetzesänderung müssten die konkreten Werte aus aktuell vorliegenden Daten abgeleitet werden.

3 Bedarfsansatz für Schlüsselzuweisungen für Gemeindeaufgaben nach § 5 N FAG

Der Bedarfsansatz zur Berechnung der Zuweisungen für Gemeindeaufgaben besteht zurzeit in der Zahl der Einwohner (einschließlich Erhöhung um nichtkaserniertes Personal der Stationierungstreitkräfte) sowie in einem Zuschlag, der Einwohnergewichtung. Andere Indikatoren – wie beispielsweise Sozialhilfeausgaben und Fläche beim Bedarfsansatz für Kreisaufgaben – werden nicht verwendet. Auch frühere Regelungen sowie die Regelungen anderer Länder sehen eine Gewichtung vor.

Es ist offenkundig, dass die Einwohnergewichtung großen Einfluss auf die Verteilung der Schlüsselzuweisungen auf die Gemeinden hat. Entscheidend ist daher die zuverlässige Bestimmung der Gewichte. Die Herleitung der Einwohnergewichtung für alle Gemeinden aus dem Gesamtzuschussbedarf steht dabei folgenden Schwierigkeiten gegenüber:

- Es gibt zu wenige Gemeinden mit mehr als 100.000 Einwohnern, um zuverlässige Schlüsse ziehen zu können.

- Verschwendung soll nicht belohnt, Sparsamkeit nicht bestraft werden.
- Die Zahl der Klassen und die Klassengrenzen müssen gesetzt werden.
- Fallweise haben einzelne Gemeinden einen großen Einfluss.

Es ist daher nicht möglich, die Einwohnergewichtung mechanisch aus den Daten abzuleiten. Es gibt in Niedersachsen nur 20 Städte mit mehr als 50.000 Einwohnern, davon haben 8 mehr als 100.000 Einwohner. Nach Entfernen der Ausreißer liegen die Werte bei 13 und 5. Eine zuverlässige Herleitung der Gewichte bei 100.000, 250.000 und 500.000 Einwohnern ist mit so wenigen Daten nicht möglich. Dies zeigen auch die berechneten Varianten: Relativ kleine Veränderungen der Klassengrenzen führten zu großen Veränderungen bei der Gewichtung bei 500.000 Einwohnern, und die Beispiele in der Variationsrechnung haben belegt, dass schon kleine Veränderungen der Gewichte zu großen Verschiebungen bei den Schlüsselzuweisungen führen.

Die aus den Daten errechneten Gewichte können daher nur als Grundlage dienen, die durch Setzungen bzw. Abschläge angepasst werden müssen. Die Ergebnisse zeigten, dass kleinere Gemeinden bis etwa 8.000 Einwohner und die Städte zwischen 50.000 und 100.000 Einwohner eine höhere Gewichtung bekommen müssten. Gleichzeitig profitieren letztere von der Klasseneinteilung bei der Steuerkraftberechnung. Daher sollte eine Änderung der Gewichte nur in Kombination mit einer Anpassung der Klassen bei der Berechnung der durchschnittlichen Hebesätze erfolgen.

Angesichts der Unsicherheiten bei der Herleitung der Gewichte und den daraus folgenden Spielräumen ist eine unbedingte Notwendigkeit zu einer Änderung nicht gegeben.

4 Auskömmlicher Ausgleich für die finanzschwächsten Gemeinden und Landkreise

Die finanzielle Lage der niedersächsischen Gemeinden und Landkreise hat sich im Zuge der Finanz- und Wirtschaftskrise – die vor allem zu einem deutlichen Rückgang der Gewerbesteuererinnahmen führte – verschlechtert. Es gibt zwar eine Vielzahl gut aufgestellter Kommunen, jedoch auch eine Reihe von Gemeinden und Landkreisen mit bedenklicher finanzwirtschaftlicher Situation und häufig zu schlechten strukturellen Voraussetzungen, um sich selber aus dieser misslichen Lage wieder herauszuhelfen. Die ausgleichende Wirkung des kommunalen Finanzausgleichs kommt zwar schon jetzt diesen Kommunen sehr stark zu Hilfe, im Rahmen der Weiterentwicklung des Finanzausgleichs sollen jedoch zusätzliche Möglichkeiten erörtert werden, um besonders finanzschwachen Gebietskörperschaften unter die Arme zu greifen. Zunächst sollen die finanzschwächsten Gemeinden identifiziert werden, ehe dann im darauffolgenden Schritt erörtert wird, ob es bestimmte auffällige Faktoren gibt, die häufig mit bedenklichen Haushaltslagen korrelieren.

Als maßgebliche Untersuchungsvariablen über den finanziellen Status der Gemeinden werden dabei drei Salden aus der Jahresrechnungsstatistik 2006 gebildet: Saldo I stellt den gesamten Ausgaben einer Kommune die gesamten Einnahmen gegenüber. Bei Saldo II wird der Abschnitt *Abwicklung der Vorjahre (A 92)* subtrahiert, bei Saldo III zusätzlich der Abschnitt *Sonstige allgemeine Finanzwirtschaft (A 91)*, dieser Abschnitt enthält die Verbindungen zum Kapitalmarkt, also Kreditaufnahme und -tilgung sowie Zinszahlungen. Mit ihrer Hilfe kann festgestellt werden, ob die Haushaltsprobleme einer Kommune aus Altlasten resultieren.

Als weiterer Parameter für die Identifikation wird die Steuerkraft herangezogen: Sie ermöglicht es, strukturell schwache von solchen Gemeinden zu unterscheiden, die trotz vorhandener überdurchschnittlicher Steuerkraft hohe Werte bei den betrachteten Salden aufweisen. Die Steuerkraft wird dabei durch die Steuerkraftmesszahl aus dem kommunalen Finanzausgleich des Jahres 2007 abgebildet.

Es können 38 Gemeinden und 4 Landkreise identifiziert werden, bei denen eine niedrige Steuerkraft und ein hoher Saldo I zusammentreffen. Im nächsten Schritt gilt es zu fragen, welche Faktoren für den beobachteten finanziellen Status verantwortlich sein könnten und ob sich daraus Handlungsbedarfe für eine Ergänzung des kommunalen Finanzausgleichs ableiten lassen. Dazu werden verschiedene Indikatoren verglichen, es zeigt sich aber keine Gemeinsamkeit.

Das Problem vieler Kommunen besteht letztlich nicht in einem Missverhältnis von laufenden Einnahmen und laufenden Ausgaben, sondern in hohen Altlasten. Es ist fraglich, ob der Finanzausgleich geeignet sein kann, diese Altlasten zu beseitigen. Dies wäre eher durch ein außerhalb des Finanzausgleichs liegendes Entschuldungsprogramm – wie etwa dem Zukunftsvertrag – zu leisten. Die Indikatoren deuten daraufhin, dass es keine gemeinsame Ursache für die Haushaltsprobleme gibt: Eine Gemeinsamkeit, die die 38 Gemeinden von den übrigen unterscheidet, konnte nicht gefunden werden.

5 Referenzzeitraum für das Gewerbesteueraufkommen

Die Gewerbesteuereinnahmen schwanken relativ stark. Häufig sind die Steuereinnahmen besonders steuerstarker, kleinerer Gemeinden von nur einem bzw. nur wenigen Unternehmen abhängig. Kommen diese in wirtschaftliche Schwierigkeiten, bedeutet dies einen Einbruch der Steuereinnahmen für die Gemeinde. Dies verschärft sich noch, wenn die Gewerbesteuervorauszahlungen im Vorjahr zu groß waren und daher im Folgejahr zurückgezahlt werden müssen. Durch Verwendung eines Dreijahresdurchschnitts bei der Berechnung der Steuerkraftmesszahl könnten die starken Schwankungen der Gewerbesteuereinnahmen geglättet werden. Eine Modellrechnung für den Finanzausgleich 2008 zeigt, dass Verwaltungseinheiten mit einer hohen Steuerkraftmesszahl je Einheit des Bedarfsansatzes gewinnen, während das Ergebnis bei den ärmeren Gemeinden nicht eindeutig ist.

Verglichen mit dem derzeitigen Finanzausgleich profitieren von einer entsprechenden Regelung Gemeinden, deren Gewerbesteueraufkommen im dritten Jahr besonders hoch war, denn dieses Aufkommen wird auf drei Jahre verteilt. Die hohen Gewerbesteuereinnahmen wirken allerdings in den Folgejahren erhöhend auf die Steuerkraftmesszahl, so dass es dadurch zu niedrigeren Schlüsselzuweisungen kommt. Letztlich besteht eine Funktion des Finanzausgleichs darin, Schwankungen der Steuereinnahmen durch höhere oder niedrigere Zuweisungen – wenn auch zeitverzögert – zu glätten. Diese Funktion wird durch Verwendung eines Dreijahresdurchschnitts gestört: Besonders hohe Gewerbesteuereinnahmen in einem Jahr werden auf drei Jahre verteilt und führen so im jeweils aktuellen Jahr zu höheren und in den Folgejahren zu niedrigeren Schlüsselzuweisungen – entsprechend umgekehrt bei besonders niedrigen Gewerbesteuereinnahmen. Es kommt gewissermaßen zu zwei Glättungen, die sich gegenseitig aufheben. Aus finanzwissenschaftlicher Sicht gibt es keinen Anlass, den Finanzausgleich an dieser Stelle zu ändern.

6 Sonderbelastungen durch die Aufgaben als Träger für den schienegebundenen ÖPNV

In Niedersachsen regelt das Niedersächsische Nahverkehrsgesetz u.a., dass die Region Hannover sowie der Zweckverband Großraum Braunschweig Träger des Schienenpersonennahverkehrs für ihr Gebiet sind. Dies ist eine Besonderheit, für das übrige Niedersachsen ist das Land der Träger. Für diese besondere Aufgabe erhalten die Region Hannover und der Zweckverband Großraum Braunschweig einen Teil der Zuweisungen aus dem Regionalisierungsgesetz. Träger des übrigen öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) sind alle Landkreise und kreisfreien Städte.

Es ist auffällig, dass die Region Hannover im Abschnitt *Verkehrsunternehmen* (82) einen sehr hohen Zuschussbedarf hat (90,44 € je Einwohner), der deutlich über der Belastung aller übrigen Landkreise und kreisfreien Städte liegt – die zweithöchste Belastung weist der Landkreis Holzminden mit lediglich 14,12 € auf. Es stellt sich die Frage, ob die hohe Belastung der Region Hannover durch die Zuständigkeit für den Schienenpersonennahverkehr zu erklären ist, möglicherweise müsste diese Besonderheit im Finanzausgleich berücksichtigt werden.

Nach den Angaben im Haushaltsplan der Region Hannover sind die Zuweisungen für die Trägerschaft des Schienenpersonennahverkehrs ausreichend. Der hohe Zuschussbedarf im Abschnitt 82 entsteht durch hohe

Ausgaben für „Bestellte Verkehrsleistungen Üstra“ für den Betrieb der Stadtbahnen und Busse in der Landeshauptstadt Hannover (40,0 Mio. €), „Bestellte Verkehrsleistungen RegioBus“ (26,0 Mio. €) sowie durch „Mehrgewinnausgleich“ an die Landeshauptstadt Hannover.

Somit ergeben sich für die Region – wie auch für die Mitglieder des Zweckverbands Großraum Braunschweig – keine zusätzlichen Belastungen aus der Trägerschaft für den Schienenpersonennahverkehr, die für eine Berücksichtigung im Finanzausgleich in Frage kämen.

Darüber hinaus wäre die Berücksichtigung einer besonderen Belastung nur weniger Kommunen im Finanzausgleich auch problematisch: Die Schlüsselzuweisungen des Finanzausgleichs dienen „zur Ergänzung und zum Ausgleich der Steuerkraft der Gemeinden und der Umlagekraft der Landkreise.“ Eine „Spitzabrechnung“ für einzelne Ausgaben ist nicht das Ziel des Finanzausgleichs. Im Gegenteil, um vom tatsächlichen Ausgabeverhalten zu abstrahieren, werden „abstrakte Bedarfsindikatoren“ verwendet, die den tatsächlichen „Bedarf“ abbilden sollen. Weder der Soziallastenansatz noch der Flächenansatz dienen der Finanzierung bestimmter Aufgaben. Die Schlüsselzuweisungen werden auch nicht zweckgebunden zugewiesen, sondern stellen allgemeine Deckungsmittel dar, über deren Verwendung die Kommunen entscheiden. Die Berücksichtigung des Zuschussbedarfs für Abschnitt 82 – ob nun durch die Trägerschaft für den SPNV oder durch hohe Standards für den übrigen ÖPNV begründet – würde letztlich auf eine Sonderzuweisung für die Region Hannover hinauslaufen.

In einer tiefer gehenden Untersuchung könnte analysiert werden, ob der hohe Zuschussbedarf für ÖPNV in der Region Hannover auf Besonderheiten zurückzuführen sind. Wenn danach der hohe Zuschussbedarf der Region Hannover im Abschnitt *Verkehrsunternehmen* als gerechtfertigt und wünschenswert angesehen wird und das Land sich an der Finanzierung beteiligen möchte, müsste dies über Zuschüsse außerhalb des Finanzausgleichs geschehen.

7 Bemessungskriterien zur Berücksichtigung der Belastungen aus Schülerbeförderung und Kreisstraßen nach § 7 Abs. 1 Satz 3 NFAG

Ab dem Jahr 2007 wurde der Bedarfsansatz für Kreisschlüsselzuweisungen um einen Flächenansatz ergänzt, die drei abstrakten Bedarfsindikatoren Einwohner, Soziallasten und Fläche haben seitdem ein Gewicht von 55,8 %, 34,5 % und 9,7 %. Für jeden Landkreis und jede kreisfreie Stadt werden die Sozialhilfebelastrung und die Fläche in zusätzliche Einwohner umgerechnet.

Der Untersuchungsauftrag sieht vor, dass alternative Bemessungskriterien zur Berücksichtigung der Belastungen durch Schülerbeförderung und Kreisstraßen geprüft werden. Als alternative Indikatoren wurde der Zuschussbedarfs für Schülerbeförderung bzw. die Länge der Kreisstraßen gewählt. Die Auswirkungen der beiden alternativen Indikatoren wurden mit Hilfe von Modellrechnungen ermittelt, dabei zeigen sich zum Teil deutliche Umschichtungen. Fraglich ist die Eignung der alternativen Indikatoren:

Die Problematik des abstrakten Bedarfsindikators Straßenlänge wurde bereits in der Begründung des Gesetzes zur Einführung des Flächenansatzes dargestellt. Die Straßenlänge wird vom LSKN nicht erhoben, es können daher auch keine Aussagen über die Zuverlässigkeit der Daten gemacht werden. Die verwendeten Daten stammen von der Niedersächsischen Landesbehörde für Straßenbau und Verkehr (NLStBV). Sie kann die Angaben nicht auf Vollständigkeit, Korrektheit und Zuverlässigkeit überprüfen. Tatsächlich zuständig sind z.T. die Landkreise und kreisfreien Städte selber, größere Gemeinden bzw. regionale Geschäftsbereiche der NLStBV. Zudem hängt die finanzielle Belastung nicht nur von der Straßenlänge, sondern auch von der Ausstattung der Straße z.B. der Breite, ab.

Grundsätzliche Bedenken gibt es auch gegen die Verwendung des Zuschussbedarfs für Schülerbeförderung als Bedarfsindikator, denn durch die Verwendung des tatsächlichen Ausgabeverhaltens besteht die Gefahr, dass Verschwendung belohnt wird, so stellt es auch der Staatsgerichtshof in seiner Entscheidung vom Mai 2001 dar. Die Verwendung der Sozialhilfebelastrung wird als Mangel angesehen und ist lediglich dadurch begründet, dass bisher kein geeigneter Indikator gefunden wurde, der zu einer weitgehend ähnlichen Vertei-

lung der Kreisschlüsselzuweisungen führt, wie die Sozialhilfebelastung selbst. Der Untersuchungsauftrag sieht vor, nach Alternativen für die Sozialhilfebelastung zu suchen.

Gegen die Einführung des Flächenansatzes hatten zwei Landkreise geklagt. Mit Urteil vom 15.4.2010 hat der Niedersächsische Staatsgerichtshof die Verfassungsbeschwerden zurückgewiesen. Damit ist der Flächenansatz in seiner derzeitigen Ausgestaltung verfassungsgemäß. Sowohl die Berücksichtigung von höheren Belastungen dünnbesiedelter Landkreise als auch die Verwendung der Fläche als abstrakter Bedarfsindikator für diese Belastung ist zulässig.

Letztlich ergeben sich aus den Berechnungen keine neuen Erkenntnisse gegenüber dem Gesetzgebungsverfahren im Jahr 2007. Da zudem der Staatsgerichtshof die Verfassungsmäßigkeit des Flächenansatzes bestätigt hat, wird keine Notwendigkeit für eine Änderung gesehen.

8 Erfassung aller frei verfügbaren allgemeinen Deckungsmittel bei der Bemessung der Steuerkraft nach § 11 N FAG

Bei der Berechnung der Steuerkraftmesszahlen und der Umlagekraftmesszahlen werden aus unterschiedlichen Gründen nicht alle allgemeinen Deckungsmittel vollständig in Höhe ihrer Isteinnahmen berücksichtigt.

Einzelplan 8

Für den Einzelplan *Wirtschaftliche Unternehmen, allgemeines Grund- und Sondervermögen* ergab die Untersuchung, dass es zwar beträchtliche Einnahmen gibt, die im Finanzausgleich keine Berücksichtigung finden. Diesen Einnahmen stehen aber häufig Ausgaben gegenüber, die einen gewissen Gestaltungsspielraum bieten. Zudem dürften die Einnahmen und Ausgaben in den einzelnen Kommunen in unterschiedlichen Jahren anfallen. Beides spricht dagegen, die Zahlungen im Finanzausgleich zu berücksichtigen, denn durch das zeitliche Auseinanderfallen von Einnahmen und Ausgaben könnte es zu Verwerfungen im Finanzausgleich kommen. Letztlich würden die Investitionen in diesen Bereichen durch die übrigen Kommunen – teilweise – vorfinanziert. Im Extremfall wird das finanzielle Risiko kommunaler Entscheidungen auf die übrigen Kommunen übertragen. Auch muss beachtet werden, dass die Bemühungen der Kommunen aus eigener Kraft Einnahmen zu erzielen, durch den Finanzausgleich nicht bestraft werden sollen.

Hohe Überschüsse bei den Versorgungsunternehmen ergeben sich hauptsächlich durch Einnahmen der Gemeinden aus der Konzessionsabgabe in Höhe von 373,2 Mio. €. Dies sind Zahlungen von – öffentlichen wie privaten – Versorgungsunternehmen an die Kommunen für die Nutzung von Straßen und sonstigen öffentlichen Grundstücken zum Verlegen von Leitungen für den Transport von Wasser oder Energie. Es handelt sich also um Einnahmen, zu deren Erzielung keine Ausgaben notwendig sind. Die weitaus meisten Gemeinden bis 30.000 Einwohner erhalten im Jahr zwischen 20 und 50 € je Einwohner, bei den größeren Städten ist es etwas mehr. Ursache hierfür ist, dass die Konzessionsabgabenverordnung die Höchstbeträge der Konzessionsabgabe in Abhängigkeit von der Zahl der Einwohner regelt. Beim Länderfinanzausgleich steht die Einbeziehung der Konzessionseinnahmen zwar in der Diskussion, zurzeit werden sie aber nicht berücksichtigt, da sie bei eigenen Stadtwerken zugunsten von Gewinnausschüttungen reduziert werden könnten.

Eine Ergänzung der Steuerkraftmesszahl um Einnahmen aus dem Einzelplan 8 wird nicht empfohlen. Eine Alternative könnte sein, die Definition des Gesamtzuschussbedarfs zu erweitern. Auf diese Weise würde beispielsweise der Möglichkeit der größeren Städte aus den Konzessionsabgaben, höhere Einnahmen zu erzielen pauschalisiert Rechnung getragen. Diese Vorgehensweise wird im Abschnitt Einwohnergewichtung vorgestellt.

Einzelplan 9

Die gesamten Steuersteinnahmen der Gemeinden und ihre Steuerkraftmesszahl so wie sie im Finanzausgleich definiert ist, unterscheiden sich dadurch, dass nicht alle Steuerarten bei der Berechnung der Steuerkraftmesszahl berücksichtigt werden, sondern nur die Grundsteuern A und B, die Gewerbesteuer sowie die Gemeindeanteile an der Einkommen- und der Umsatzsteuer (sowie ggf. die Spielbankabgabe) und dass die berücksichtigten Steuerarten auf bestimmte Weise berechnet werden: Zur Berechnung der Steuerkraftzahlen

werden nicht die von den Gemeinden festgelegten Hebesätze, sondern landesdurchschnittliche verwendet. Dadurch sollen Gemeinden, die ihre Hebesätze zur Einnahmeerzielung anspannen, nicht bestraft und Gemeinden, die ihre örtlichen Unternehmen schonen nicht belohnt werden. Außerdem werden jeweils nur 90 % der Steuereinnahmen berücksichtigt.

Die Einnahmen aus den im Finanzausgleich nicht berücksichtigten Steuerarten (Zweitwohnungsteuer, Hundesteuer etc.) sind vernachlässigbar, sie sollten auch in Zukunft nicht berücksichtigt werden. Abweichungen zwischen den gesamten Steuersteinnahmen und den im Finanzausgleich berücksichtigten Steuereinnahmen beruhen auf der standardisierten Berechnung der Steuerkraftmesszahl. Bei den Steuereinnahmen der Realsteuern ist es vor allem die Klasseneinteilung bei der Berechnung der durchschnittlichen Hebesätze, die dazu führt, dass die Steuerkraft unter den Steuereinnahmen liegt. Die Zahl der Klassen bei der Berechnung der Durchschnittshebesätze zu erhöhen, wäre also eine Möglichkeit, einen höheren Anteil der Steuereinnahmen bei den Steuerkraftzahlen anzurechnen und gleichzeitig zu verhindern, dass die Hebesatzfestlegung einer Gemeinde direkte Auswirkungen auf den Finanzausgleich hat.

9 Differenzierung der Gemeinden nach Größe bei Bemessung der Steuerkraft nach § 11 Abs. 2 NFAG

In der aktuellen Regelung des niedersächsischen kommunalen Finanzausgleichs ist vorgesehen, bei der Ermittlung der Steuerkraft der Gemeinden nicht die Ist-Einnahmen zu verwenden, sondern normierte Werte. So werden bei der Anrechnung der drei Realsteuern (Grundsteuern A und B, Gewerbesteuer) Nivellierungssätze verwendet, die sich aus den Durchschnitten der Hebesätze aller niedersächsischen Gemeinden berechnen. Damit sollen die Kommunen dazu angehalten werden, zunächst die eigenen Steuerquellen auszuschöpfen und sie nicht in Erwartung auf größere Finanzausgleichszahlungen durch niedrige Hebesätze zu schonen, was der originären Absicht des kommunalen Finanzausgleichs widersprechen würde. Umgekehrt würde bei Verwendung der tatsächlichen Hebesätze jede Hebesatzerhöhung automatisch die Schlüsselzuweisungen der Gemeinde verringern.

Seit der Reform 1999 und der Einführung des Zwei-Ebenen-Modells werden bei der Berechnung der durchschnittlichen Hebesätze zwei Gruppen unterschieden: Gemeinden mit mehr und solche mit weniger als 100.000 Einwohnern. Damit sollte dem Umstand Rechnung getragen werden, dass größere Städte in der Lage sind, aufgrund ihrer in der Regel günstigeren Voraussetzungen (Infrastruktur, Wissenstransfer, Angebot an Freizeiteinrichtungen), den Unternehmen höhere Steuersätze abzuverlangen.

Es zeigt sich, dass von dieser Regelung besonders die Gemeinden und Städte zwischen 50.000 und 100.000 Einwohnern profitieren, deren Hebesätze eine vergleichsweise Höhe wie die der Städte über 100.000 Einwohnern haben. Letztlich kann eine optimale Klasseneinteilung nicht mathematisch oder statistisch bestimmt werden, es ist immer eine Setzung. Beispielhaft wurden die Auswirkungen verschiedener denkbarer Varianten untersucht.

Durch eine Einteilung in drei oder vier Klassen könnten die unterschiedlichen Spielräume der Gemeinden zur Anspannung der Realsteuerhebesätze besser abgebildet werden. Bei der genauen Ausgestaltung der Klassenanzahl und -breite wäre eine Orientierung an der Einteilung der Einwohnergewichtung denkbar (vgl. Abschnitt 3). Auf diesem Wege würde die Segmentierung der Gemeinden in unterschiedliche Klassen beim Zuschussbedarf eine Entsprechung in einer Unterteilung derselben bei der Berücksichtigung ihrer Steuerkraft finden.

10 Einigungsbedingte Anhebung der Gewerbesteuerumlage bei der Bemessung der Steuerkraft nach § 11 Abs. 1 Nr. 2 NFAG

Die Gemeinden müssen einen Teil ihrer Gewerbesteuereinnahmen als Umlage an Land und Bund abführen. Die Höhe des abzuführenden Anteils wird durch einen Vervielfältiger festgelegt, der mit dem Messbetrag in der jeweiligen Gemeinde multipliziert wird. Der Vervielfältiger besteht aus mehreren Bestandteilen; in den alten Ländern gibt es dabei die Komponenten *Erhöhung für Fonds „Deutsche Einheit“* und *Erhöhung durch den Solidarpakt*, die zusammen gefasst als *einigungsbedingte Erhöhung* bezeichnet werden. Der Teil der Gewerbesteuer, der als Umlage abgeführt wird, steht den Gemeinden nicht als Einnahme zur Verfügung, bei der Steuerkraftberechnung im kommunalen Finanzausgleich werden folgerichtig die Gewerbesteuereinnahmen um die Gewerbesteuerumlage gekürzt.

Die beiden Grundsteuern sowie die Gemeindeanteile an der Einkommen- und an der Umsatzsteuer werden anders als die Gewerbesteuer nicht einigungsbedingt belastet. Um hierfür einen Ausgleich zu schaffen, wurde die höhere Berücksichtigung des einigungsbedingten Anteils eingeführt. Der Untersuchungsauftrag sieht vor, die Auswirkungen einer Streichung der einigungsbedingten Erhöhung zu ermitteln.

Es zeigt sich, dass Gewinne und Verluste stark mit dem Anteil der Gewerbesteuereinnahmen der Gemeinden an der gesamten Steuerkraft zusammenhängen. Dieser Anteil liegt bei den Verlierern bei über der Hälfte, die Gewinner kommen auf nur ca. ein Viertel.

Dies liegt daran, dass bei einer stärkeren Berücksichtigung der Gewerbesteuer in den Gemeinden mit einem hohen Gewerbesteueranteil der Anstieg der Steuerkraftmesszahl höher ist, ihnen also mehr eigene Einnahmen angerechnet werden und sie daher weniger Schlüsselzuweisungen erhalten.

Von der Aufhebung der einigungsbedingten Erhöhung – mit der Folge höherer Steuerkraftmesszahlen – profitieren daher vor allem steuerschwächere Kommunen. Der Rückgang des einigungsbedingten Anteils von 41 % im Jahr 1995 auf 36 % im Jahr 2010 ist allerdings nicht so groß, als dass sich die einigungsbedingte Belastung nun grundlegend anders darstellt als 1995. Die Begründung für die Einführung der einigungsbedingten Erhöhung ist also nicht weggefallen, es müsste daher zu einer Neubewertung kommen. Da von der Streichung vor allem steuerschwache Gemeinden profitieren, könnte sie als Stellschraube dienen, um diese Gemeinden stärker zu unterstützen. Zudem würde der Wegfall den Finanzausgleich etwas vereinfachen.

11 Verwendeter Durchschnittshebesatz zur Bemessung der Steuerkraft nach § 11 Abs. 1 Nr. 1 und 2 NFAG

Die Steuerkraft wird den Gemeinden aber nicht vollständig angerechnet, sondern nur zu einem bestimmten Anteil, derzeit 90 %. Diese 90-prozentige Anrechnung ist eingeführt worden, um der Gefahr der Übernivellierung entgegenzutreten und steuerstarke Gemeinden nicht übermäßig zu belasten. Mit einer hundertprozentigen Berücksichtigung würde die tatsächliche Steuerkraft der Kommunen exakter abgebildet werden. Andererseits wird befürchtet, dass dann der Anreiz, die eigenen Steuerquellen so weit wie möglich auszuschöpfen, sinken würde.

Um die Auswirkungen zu ermitteln, wurden Varianten mit 80 % bzw. 100 % berechnet. Von einer vollständigen Anrechnung profitieren die steuerschwachen Gemeinden, von einer 80-prozentigen entsprechend umgekehrt die steuerstarken.

Eine finanzwissenschaftliche Notwendigkeit für eine Modifikation der Anrechnung der Steuerkraft kann an dieser Stelle nicht geliefert werden. Damit kann die Anrechnung der Steuerkraft als ein Instrument zur Feinjustierung des kommunalen Finanzausgleichs betrachtet werden.

Die folgenden Prüfungspunkte ergaben sich während der Arbeit der Arbeitsgruppe.

12 Sonderbelastungen der Gemeinden und der Kreise durch die Zahl der Einwohner über 60 Jahre

Aufgrund des demographischen Wandels wird der Anteil der älteren Einwohner in den Kommunen steigen. Es wurde daher untersucht, ob die Zahl der Einwohner über 60 Jahre eine besondere Belastung der Kommunen darstellt, die aufgrund des steigenden Anteils wichtiger wird und daher im Finanzausgleich – als Ergänzung des Bedarfsansatzes – besonders berücksichtigt werden müsste.

Dazu wurden für den Zuschussbedarf der Gemeinde- wie der Kreisaufgaben aller Abschnitte und Unterabschnitte die Korrelationskoeffizienten mit dem Anteil der Einwohner im Alter von 60 Jahre und mehr berechnet. Zusammen mit dem jeweiligen Anteil der Aufgabe am Gesamtzuschussbedarf können Aufgaben identifiziert werden, die hoch mit dem Anteil der Älteren korreliert sind und gleichzeitig einen hohen Anteil am Gesamtzuschussbedarf haben, so dass sie als Begründung für eine Ergänzung des Bedarfsansatzes in Frage kommen.

Es gibt keine Gemeindeaufgaben, die mit dem Anteil der älteren Einwohner nennenswert positiv oder negativ korreliert sind. Eine schwache Korrelation zeigt sich für die Aufgaben *Straßenbeleuchtung (670)* und *Park- und Gartenanlagen (58)*, ohne dass hier ein inhaltlicher Zusammenhang erkennbar ist. Am stärksten negativ korreliert, aber mit einem Anteil unter 1 % vernachlässigbar, sind die *Übrigen schulischen Aufgaben (292)*. Die größte Belastung der Gemeinden entsteht durch die Aufgaben *Tageseinrichtungen für Kinder (464)* sowie *Grund-, Sonder- und Hauptschulen, Orientierungsstufen (21)*, die zusammen rd. ein Viertel des Gesamtzuschussbedarfs ausmachen. Beide Aufgaben sollten eher in Gemeinden mit einem hohen Kinderanteil eine besondere Belastung darstellen, allerdings sind sie auch nicht signifikant negativ mit dem Anteil der älteren Einwohner korreliert.

Bei den Kreisaufgaben sieht es ähnlich aus: Die höchsten positiven Korrelationskoeffizienten von etwa 0,5 – also ebenfalls eher schwach korreliert – weisen die Aufgaben *Ortsplanung, Vermessung, Bauordnung (61)*, *Umweltschutz (12)* und *Gesundheitsverwaltung (50)* auf, allerdings haben sie nur einen geringen Anteil, und es lässt sich auch kaum ein inhaltlicher Zusammenhang herstellen. Gewichtige Kreisaufgaben wie *Jugendhilfe nach dem KJHG (45)*, *Hilfe zur Erziehung (455)* oder *Schülerbeförderung (290)* sind Aufgaben, die vor allem durch viele junge Einwohner zu einer hohen Belastung führen; zudem sind sie auch eher schwach mit dem Anteil der Älteren korreliert. Selbst der Unterabschnitt *Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung (483)*, der einen direkten Bezug zur älteren Bevölkerung hat, ist nur sehr schwach korreliert. Darüber hinaus wird er bereits – zusammen mit der *Sozialhilfe (41)* und der *Grundsicherung nach SGB II (482)* – beim Soziallastenansatz berücksichtigt.

Die Notwendigkeit einer Ergänzung der Bedarfsansätze für Gemeinde- und/oder für Kreisaufgaben kann aus diesen Ergebnissen nicht abgeleitet werden. Dies könnte sich aber im Zuge des demographischen Wandels ändern.

13 Überprüfung der Ausgleichsintensität

Im niedersächsischen kommunalen Finanzausgleich wird die Differenz zwischen Bedarfsmesszahl und Steuerkraftmesszahl bei der Ermittlung der Schlüsselzuweisungen für Gemeinde- wie auch für Kreisaufgaben nicht vollständig, sondern nur zu 75 % ausgeglichen. Um die Auswirkungen einer Variation der Ausgleichsintensität zu ermitteln, wurden Berechnungen mit einer höheren (100 %) bzw. einer niedrigeren (50 %) Ausgleichsintensität durchgeführt.

Von einer Erhöhung der Ausgleichsintensität auf 100 % profitieren ärmere Gemeinden, d.h. sie bekommen höhere Zuweisungen je Einwohner, während die steuerstarken Gemeinden verlieren. Überraschenderweise

gewinnen auch bei einer Absenkung der Ausgleichsintensität auf 50 % die finanzschwächsten Kommunen. Ursache hierfür ist, dass die Verluste aus der geringeren Ausgleichsintensität durch die Sockelgarantie überkompensiert werden: Während bei der derzeitigen Regelung des Finanzausgleichs die Sockelgarantie nur selten zum Tragen kommt, erhalten bei einer Ausgleichsintensität von 50 % 195 Kommunen derartige Zuweisungen. Für 51 davon ist per saldo die niedrigere Ausgleichsintensität günstiger. Zu Überholvorgängen bei der Finanzkraft der Gemeinden kann es durch die Sockelgarantie zwar nicht kommen, allerdings werden die Steuerkraftunterschiede für alle betroffenen Gemeinden – also in diesem Fall für immerhin 195 Gemeinden – vollständig eingeebnet. Außerdem gewinnen bei einer Ausgleichsintensität von 50 % die finanzstarken Kommunen.

Bei den Kreisschlüsselzuweisungen ist das Ergebnis eindeutiger als bei den Zuweisungen für Gemeindeaufgaben, da es bei den Zuweisungen für Kreisaufgaben keine Finanzausgleichsumlage gibt und die Sockelgarantie bei den verwendeten Parameterwerten nicht greift. Von einer Erhöhung der Ausgleichsintensität profitieren die umlagekraftschwachen Landkreise und kreisfreien Städte, während die umlagekraftstarken verlieren. Bei einer Absenkung ist es umgekehrt.

Es gibt keinen richtigen oder optimalen Wert für die Ausgleichsintensität, sondern die Variation der Ausgleichsintensität kann als ein Feinsteuerungsinstrument betrachtet werden. Dabei ist zu beachten, dass eine sehr niedrige Ausgleichsintensität aufgrund der dann greifenden Sockelgarantie zu einer weitgehenden Ein-ebnung der Steuerkraftunterschiede führen kann.

14 Sonderansatz für Kur- und Badeorte

In früheren Jahren war im Finanzausgleich ein eigener Ansatz zur Berücksichtigung spezieller Belastungen touristisch geprägter Gemeinden enthalten: Die dem kommunalen Finanzausgleich zugrundeliegende Einwohnerzahl in staatlich anerkannten Kurorten, Luftkurorten, Erholungsorten und Küstenbadeorten wurde gemäß einem bestimmten Faktor erhöht, der sich nach der Anzahl der Gästeübernachtungen richtete.

Es zeigt sich, dass – zumindest einige – Gemeinden mit Kur- oder Badebetrieb hohe Belastungen durch die Wahrnehmung der Aufgaben *Fremdenverkehr* und *Kur- und Badebetriebe* aufweisen. Problematisch bei dieser Betrachtung ist allerdings, dass nicht alle Vorteile, die die Gemeinden durch den Kur- und Badebetrieb haben, ermittelt werden können.

Bei einer derartigen Ergänzung des Bedarfsansatzes für Gemeindeaufgaben profitieren die Gemeinden mit Kur- oder Badebetrieb. Da die absoluten Gewinne vergleichsweise klein sind (insgesamt rd. 4 Mio. €), sind die Verluste je Einwohner der übrigen Städte und Gemeinden sehr gering und liegen unter einem Euro je Einwohner.

Die Verwendung der Übernachtungszahlen als abstrakten Bedarfsindikators hätte den Nachteil, dass Übernachtungen in Unterkünften mit weniger als 9 Betten nicht erfasst würden, was zu Verzerrungen führen kann. Schließlich könnte die Einführung eines Tourismusansatzes zu der Forderung nach weiteren Sonderansätzen – z.B. eines Studentenansatzes – führen. Der Finanzausgleich sollte daher nicht um einen Ansatz für die Belastungen durch Kur- und Badebetriebe ergänzt werden.

Möglicherweise könnte eine weitere, detailliertere Untersuchung mehr Erkenntnisse über die Ursachen der unterschiedlichen Belastung durch den Kur- und Badebetrieb bringen, woraus sich dann die Notwendigkeit für eine finanzielle Unterstützung dieser Gemeinden – außerhalb des Finanzausgleichs – ergeben könnte.

15 Auswertungen zur Frage des Zentrale-Orte-Konzeptes

Nach dem Landesraumordnungsprogramm Niedersachsen (LROP) werden einigen Städten und Gemeinden besondere Funktionen zugeordnet: Als „Zentrale Orte“ werden Kommunen bezeichnet, die Versorgungsleistungen aus verschiedenen Bereichen des kommunalen Angebots auch für die Gemeinden des Umlands

erbringen. Die zentralen Orte sind wiederum je nach ihrer Bedeutung hierarchisch in verschiedenen Klassen unterteilt. Im Landesraumordnungsprogramm werden die niedersächsischen Gemeinden eingeteilt in *Oberzentren*, *Mittelzentren mit oberzentraler Teilfunktion* und *Mittelzentren* sowie Städte und Gemeinden ohne besondere Funktion.

Der niedersächsische kommunale Finanzausgleich besitzt mit der Einwohnergewichtung bereits ein Instrument, um die Mehrbelastung größerer Städte abzubilden. In diesem Gutachten wurde die Einwohnergewichtung eingehend überprüft, und es wurden klare Hinweise für ihre Notwendigkeit gefunden, da die Zuschussbedarfe mit steigender Einwohnerzahl überproportional zunehmen. Dennoch stellt sich die Frage, ob der zentralörtliche Charakter der Kommunen im kommunalen Finanzausgleich angemessen berücksichtigt ist.

Der Vergleich des Zuschussbedarfs der Städte und Gemeinden mit zentralörtlicher Funktion mit dem nach der Einwohnerzahl vergleichbarer Kommunen ohne diese Funktion ergab keine Hinweise auf eine höhere Belastung. Auch die Betrachtung des Anteils der zentralörtlichen Aufgaben am Gesamtzuschussbedarf für alle Gemeinden bestätigt den bisherigen Befund: Tendenziell ist der Anteil in Städten und Gemeinden mit zentralörtlicher Funktion größer, auffällig ist aber die große Streuung innerhalb der verschiedenen Gruppen. Einen signifikanten Unterschied zwischen gleichgroßen Städten mit bzw. ohne zentralörtliche Funktion lässt sich nicht erkennen.

Alles in allem ergibt sich aus der Analyse kein Bedarf für eine gesonderte Berücksichtigung der Funktion eines Zentralen Ortes gemäß Landesraumordnungsprogramm. Der Mehrbedarf größerer Kommunen wird derzeit bereits durch die Einwohnerstaffelung abgegolten, und eine darüber hinausgehende spezielle Belastung zentraler Orte lässt sich nicht erkennen. Die Belastung durch Aufgaben mit zentralörtlichem Charakter kann eher als grundsätzliche Begründung für die Einwohnergewichtung dienen, hilft aber bei der konkreten Herleitung der Gewichte nicht weiter.



LSKN

Landesbetrieb für Statistik
und Kommunikationstechnologie
Niedersachsen

Überprüfung und Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs in Niedersachsen

Gutachten im Auftrag des

Niedersächsischen Ministeriums
für Inneres und Sport

Hannover, Mai 2011

Bearbeiter:

Dr. Dirk Soyka

Dr. Luca Rebeggiani

1	Einleitung	3
2	Datengrundlagen	4
2.1	Jahresrechnungsstatistik und Zuschussbedarf	4
2.2	Korrelationskoeffizient und Regressionsgerade	5
2.3	Aufteilung auf vier Aufgabenkategorien	6
2.4	Aufteilung der Schlüsselzuweisungen für Gemeinde- und Kreisaufgaben (Prüfungspunkt 2 des Gutachtenauftrags, Zwei-Ebenen-Modell)	11
3	Berechnung der Schlüsselzuweisungen für Gemeindeaufgaben	18
3.1	Ermittlung der Steuerkraft	18
3.1.1	Referenzzeitraum für das Gewerbesteueraufkommen (Prüfungspunkt 5 des Gutachtenauftrags)	18
3.1.2	Differenzierung der Gemeinden nach Größe bei Bemessung der Steuerkraft nach § 11 Abs. 2 NFAG (Prüfungspunkt 9 des Gutachtenauftrags)	19
3.1.3	Einigungsbedingte Anhebung der Gewerbesteuerumlage bei der Bemessung der Steuerkraft nach § 11 Abs. 1 Nr. 2 NFAG (Prüfungspunkt 10 des Gutachtenauftrags)	25
3.1.4	Erfassung aller frei verfügbaren allgemeinen Deckungsmittel bei der Bemessung der Steuerkraft nach § 11 NFAG (Prüfungspunkt 8 des Gutachtenauftrags)	30
3.1.5	Verwendeter Durchschnittshebesatz zur Bemessung der Steuerkraft nach § 11 Abs. 1 Nr. 1 und 2 NFAG (Prüfungspunkt 11 des Gutachtenauftrags, Überprüfung der Bemessung der Steuerkraft nach § 11 NFAG mit 90 vom Hundert)	41
3.2	Bedarfsermittlung	49
3.2.1	Bedarfsansatz für Schlüsselzuweisungen nach § 5 NFAG (Prüfungspunkt 3 des Gutachtenauftrags, Einwohnergewichtung)	49
3.2.2	Auswertungen zur Frage des Zentrale-Orte-Konzeptes	63
3.2.3	Sonderansatz für Kur- und Badeorte	70
3.2.4	Sonderbelastungen der Gemeinden und der Kreise durch die Zahl der Einwohner über 60 Jahre	75
3.3	Vergleich des Bedarfs mit der vorhandenen Steuerkraft	78
3.3.1	Auskömmlicher Ausgleich für die finanzschwächsten Gemeinden und Landkreise (Prüfungspunkt 4 des Gutachtenauftrags)	78
3.3.2	Überprüfung der Ausgleichsintensität	86
4	Berechnung der Schlüsselzuweisungen für Kreisaufgaben	90
4.1	Bemessungskriterien zur Berücksichtigung der Belastungen aus Schülerbeförderung und Kreisstraßen nach § 7 Abs. 1 Satz 3 NFAG (Prüfungspunkt 7 des Gutachtenauftrags, Flächenansatz)	90
4.2	Berücksichtigung der Ist-Aufgaben bei den Soziallasten nach § 7 Abs. 1 Satz 2 NFAG (Prüfungspunkt 1 des Gutachtenauftrags)	98
4.3	Sonderbelastungen durch die Aufgabe als Träger für den schienengebundenen öffentlichen Personennahverkehr (Prüfungspunkt 6 des Gutachtenauftrags)	108
5	Fazit	111
6	Literaturverzeichnis	112

1 Einleitung

Der kommunale Finanzausgleich ist mit einem Volumen von rd. 3 Mrd. € eine der wichtigsten Finanzierungsquellen der niedersächsischen Kommunen. Neben dieser vertikalen Komponente besitzt der kommunale Finanzausgleich zudem eine wichtige horizontale Komponente. Diese hat das Ziel, die interkommunalen Finanzkraftunterschiede so stark anzugleichen, dass auch finanzschwache Gebietskörperschaften in die Lage versetzt werden, eigenverantwortlich ihre Aufgaben wahrzunehmen und zu gestalten.

Die Grundlagen für den derzeit gültigen kommunalen Finanzausgleich in Niedersachsen wurden in einem Gutachten des Niedersächsischen Instituts für Wirtschaftsforschung aus dem Jahre 1998 erarbeitet¹ und mit der Änderung des Niedersächsischen Gesetzes über den Finanzausgleich (NFAG) vom 12. März 1999 umgesetzt.² Die Regelungen wurden vom Niedersächsischen Staatsgerichtshof in einer Entscheidung vom 16. Mai 2001 im Wesentlichen bestätigt³. Seitdem gab es einige kleinere Anpassungen und als größere Änderungen die Einführung eines Demografiefaktors und des Flächenansatzes bei der Bedarfsberechnung für Kreisaufgaben.

Nach rund zehn Jahren soll der Finanzausgleich gründlich überprüft werden. Dazu wurde eine Arbeitsgruppe bestehend aus dem Niedersächsischen Ministerium für Inneres und Sport (MI) und Vertretern der kommunalen Spitzenverbände (kSpV – NSGB, NST, NLT) eingerichtet und einvernehmlich beschlossen, einen Gutachtenauftrag an den Landesbetrieb für Statistik und Kommunikationstechnologie Niedersachsen (LSKN) zu vergeben. Der LSKN ist nach dem NFAG für die Berechnung und Auszahlung der Zuweisungen des Finanzausgleichs zuständig. Untersuchungsgegenstand sind einzelne Elemente des bestehenden Finanzausgleichs, keine völlige Neukonzeption. Im Verlauf der Arbeitsgruppensitzungen wurde der Auftrag präzisiert und nach den vorgelegten Zwischenergebnissen weiterentwickelt. Bei der Gliederung des Gutachtens wurde von der Reihenfolge des Gutachtenauftrags abgewichen, um eine stärkere Strukturierung zu erhalten. Den abschließenden Text enthält das vorliegende Gutachten.

Der Gutachtenauftrag lautet wie folgt:

Ausgangssituation

Das Urteil des Nds. StGH vom 16.05.2001 verpflichtet den Gesetzgeber, sich kontinuierlich der Richtigkeit der von ihm vorausgesetzten Prämissen zu vergewissern und ggf. neuen finanzwissenschaftlichen Erkenntnissen Rechnung zu tragen. Einzelne Elemente werden fortwährend überprüft, während andere nur in größeren zeitlichen Abständen beleuchtet werden.

Zehn Jahre nach dem letzten Gutachten hat daher eine Arbeitsgruppe (AG KFA) unter Federführung des Ministeriums für Inneres, Sport und Integration (MI) bestehend aus Vertretern der kommunalen Spitzenverbände, des Referates 33 des MI sowie des Fachbereichs 33 des Landesbetriebs für Statistik und Kommunikationstechnologie Niedersachsen (LSKN) die Grundlagen für eine neue Untersuchung gelegt.

Prüfungspunkte

In der AG KFA wurden insbesondere folgende zu überprüfende Punkte festgelegt:

1. Berücksichtigung der Ist-Ausgaben bei den Soziallasten nach § 7 Abs. 1 Satz 2 NFAG,
2. Aufteilung der Schlüsselzuweisungen für Gemeinde- und Kreisaufgaben,
3. Bedarfsansatz für Schlüsselzuweisungen für Gemeindeaufgaben nach § 5 NFAG,
4. auskömmlicher Ausgleich für die finanzschwächsten Gemeinden und Landkreise,
5. Referenzzeitraum für das Gewerbesteueraufkommen,
6. Sonderbelastungen durch die Aufgaben als Träger für den schienengebundenen ÖPNV,

¹ Vgl. Hardt, Ulrike und Jörg Schmidt, 1998, Neuordnung des kommunalen Finanzausgleichs in Niedersachsen - eine Untersuchung im Auftrag des Niedersächsischen Innenministeriums, Hannover. Landtagsdrucksache 14/440.

² Alle in diesem Gutachten verwendeten Gesetze sind im Literaturverzeichnis aufgelistet.

³ Nds. MBl. Nr. 21/2001, S. 457.

7. Bemessungskriterien zur Berücksichtigung der Belastungen aus Schülerbeförderung und Kreisstraßen nach § 7 Abs. 1 Satz 3 NFAG,
8. Erfassung aller frei verfügbaren allgemeinen Deckungsmittel bei der Bemessung der Steuerkraft nach § 11 NFAG,
9. Differenzierung der Gemeinden nach Größe bei Bemessung der Steuerkraft nach § 11 Abs. 2 NFAG,
10. einigungsbedingte Anhebung der Gewerbesteuerumlage bei der Bemessung der Steuerkraft nach § 11 Abs. 1 Nr. 2 NFAG,
11. verwendeter Durchschnittshebesatz zur Bemessung der Steuerkraft nach § 11 Abs. 1 Nr. 1 und 2 NFAG.

Gutachten

Mit der Durchführung der Untersuchung und der Erstellung eines Gutachtens wird der LSKN beauftragt. Dabei umfasst der Auftrag die wissenschaftlich fundierte Erstellung von Einzelauswertungen, die zur Bearbeitung der o. g. Punkte notwendig sind. Zudem ist nach Abschluss der Einzeluntersuchungen ein zusammenfassendes Gutachten mit einer Darstellung der wesentlichen Auswirkungen unter Berücksichtigung der Wechselwirkung zwischen den einzelnen Prüfungspunkten vorzulegen. Im Gutachten ist eine Empfehlung auszusprechen, ob und – wenn ja – welche Änderungen aufgrund finanzwissenschaftlicher und statistischer Erkenntnisse durchzuführen sind. Im Gutachten und bei den Empfehlungen ist zu berücksichtigen, dass darüber Einvernehmen besteht, die Grundprinzipien des in Niedersachsen bestehenden Finanzausgleichssystems nicht zu ändern. Hierzu zählen:

- Zwei Ebenen-Modell,
- auf extra dotierte Sonder- und Nebenansätze ist möglichst zu verzichten, soweit solche jedoch unbedingt erforderlich sein sollten, sind diese in das bestehende System einzubinden,
- grundsätzliche Anerkennung, dass die Berechnung des Zuschussbedarfs eine geeignete Methode zur Ermittlung der Ausgabenbelastungen darstellt. Sollten sich im Verlauf der Untersuchung andere Alternativen ergeben, sind diese auf ihre Verwendbarkeit zu überprüfen,
- grundsätzliche Anerkennung der Aufgabengerechtigkeit i. S. d. Nds. Staatsgerichtshofes.

2 Datengrundlagen

2.1 Jahresrechnungsstatistik und Zuschussbedarf

Die wichtigste Datengrundlage für die vorliegenden Untersuchungen ist die kommunale Jahresrechnungsstatistik der Jahre 2004 bis 2006. In dieser werden die Finanzen der Kommunen nach Gliederung (Aufgabenbereich) und Gruppierung (Zahlungsart) dargestellt.

Alle niedersächsischen Kommunen müssen bis Ende 2011 ihre Haushalte auf die Doppik (*doppelte Buchführung in Konten*) umstellen. Statt der bisherigen Kameralistik gilt dann ein an die doppelte Buchführung angelehntes System. Die Einführungsphase begann 2006, bereits davor wurde die Doppik in einigen Modellkommunen angewandt. Seit 2006 können Kommunen doppische Daten an den LSKN liefern. Die kommunale Jahresrechnungsstatistik beruht allerdings weiterhin auf der kameralen Haushaltssystematik: Sofern die Kommunen doppische Daten liefern, werden diese im LSKN auf Gliederung und Gruppierung umgesetzt, was in Teilbereichen allerdings nur näherungsweise möglich ist, da sich Produkt- und Kontenrahmen nicht eins zu eins auf Gliederung und Gruppierung umsetzen lassen. Beispielsweise werden die Abschnitte des Einzelplans *Allgemeine Verwaltung (0)* doppisch fast vollständig in der Produktgruppe *Verwaltungssteuerung und -service (111)* verbucht, bei der Umsetzung auf die Kameralistik ist daher eine Differenzierung nicht möglich. Darüber hinaus sind in der Produktgruppe 111 auch noch Teile des Einzelplans *Wirtschaftliche Unternehmen*,

allgemeines Grund- und Sondervermögen (8) enthalten. Für die Umsetzung auf die Kameralistik wurde ab der Jahresrechnungsstatistik 2007 der zusätzliche Abschnitt *09 Allgemeine Verwaltung* geschaffen, der die Produktgruppe 111 der doppisch buchenden Kommunen enthält. Im Jahr 2006 haben ein Landkreis, zwei Einheits- und zwei Samtgemeinden (einschließlich ihrer Mitgliedsgemeinden) doppisch gebucht, im Jahr 2007 waren es insgesamt schon 19 Kommunen⁴. Bis zur vollständigen Umstellung aller Kommunalhaushalte auf die Doppik und der (deutschlandweiten) Einführung einer darauf aufbauenden Statistik ist die Vergleichbarkeit der Daten (in Teilbereichen) eingeschränkt.

Die zentrale Größe zur Messung der Belastung der Kommunen durch die Wahrnehmung einer Aufgabe ist der Zuschussbedarf, also die Differenz aus den einer Aufgabe zurechenbaren Ausgaben und zurechenbaren Einnahmen. Der Zuschussbedarf gibt an, wie viel allgemeine Deckungsmittel wie Steuereinnahmen, Umlagen und Zuweisungen aus dem Finanzausgleich zur Finanzierung dieser Aufgabe benötigt werden.

Die kamerale Buchführung stellt auf kassenwirksame Einnahmen und Ausgaben ab. Insbesondere zur Gebührenkalkulation werden Investitionen durch kalkulatorische Abschreibungen auf mehrere Jahre verteilt, neutralisiert werden diese fiktiven Ausgaben durch kalkulatorische Einnahmen im Einzelplan *Allgemeine Finanzwirtschaft* (9). Bei der Berechnung des Zuschussbedarfs ergibt sich so allerdings eine Doppelzählung: Zum einen als Auszahlung für Investitionen im Vermögenshaushalt, zum anderen als kalkulatorische Auszahlung in den folgenden Jahren im Verwaltungshaushalt. Um diese Doppelzählungen zu vermeiden, werden die kalkulatorischen Kosten nicht berücksichtigt⁵.

Die Höhe des Zuschussbedarfs hängt vom Ausgabeverhalten der Kommunen ab. Seine Verwendung beispielsweise zur Bedarfsmessung birgt daher die Gefahr, dass ein übermäßiges Ausgabenverhalten belohnt und sparsames Verhalten bestraft wird. Dagegen müssen Maßnahmen getroffen werden, z.B. indem Ausreißer – also Kommunen mit besonders hohem oder niedrigem Zuschussbedarf – nicht berücksichtigt werden.

Die Modellrechnungen werden für den Finanzausgleich 2008 durchgeführt. Dieser wies eine Besonderheit auf: Normalerweise gehört die kreisfreie Stadt Wolfsburg zu den finanzstärksten Kommunen in Niedersachsen und ist i.d.R. der größte Zahler bei der Finanzausgleichsumlage. Aufgrund von hohen Gewerbesteuer-rückzahlungen im Jahr 2007 war Wolfsburg im Finanzausgleich 2008 die finanzschwächste Kommune und erhielt sogar zusätzliche Zuweisungen aufgrund der Sockelgarantie. Wenn sich bei den Modellrechnungen herausstellt, dass Wolfsburg der größte Gewinner ist, bedeutet dies also nicht, dass eine reiche Stadt noch reicher wird, sondern im Gegenteil, dass ärmere Kommunen größere Zuwächse haben.

2.2 Korrelationskoeffizient und Regressionsgerade

In diesem Gutachten werden in mehreren Abschnitten Regressionsgeraden und Korrelationskoeffizienten berechnet, daher werden sie hier kurz erläutert. Der Korrelationskoeffizient r ist ein Maß für die Stärke des (linearen) Zusammenhangs zwischen zwei Variablen; sein Wertebereich ist normiert auf die Werte zwischen -1 und $+1$. Grafisch kann er in einem Streudiagramm mit einer Regressionsgeraden dargestellt werden, dabei spiegelt sich ein Korrelationskoeffizient nahe bei -1 oder $+1$ in einer eng um die Gerade liegenden Punktwolke wider. Das Vorzeichen des Koeffizienten gibt an, ob die Regressionsgerade eine positive oder negative Steigung hat. Aus dem Korrelationskoeffizienten kann allerdings nicht auf Kausalität geschlossen werden, es ist also nicht erkennbar, welche der beiden Variablen durch die andere beeinflusst wird, oder ob beide Variablen von einer dritten abhängen. Bei einer Regression muss die (vermutete) Kausalität vorgegeben werden: Die unabhängige Variable x „erklärt“ die abhängige Variable y .

Das Bestimmtheitsmaß R^2 misst die Anpassungsqualität einer Regression, es stellt den Anteil der Variation der abhängigen Variablen dar, der durch die unabhängigen Variablen (die Regressoren) „erklärt“ wird. Wenn nur

⁴ Vgl. Haupt, Karl-Heinz, Umstellung der Kommunalhaushalte von der Kameralistik auf ein doppisches Haushalts- und Rechnungswesen in Niedersachsen, Statistische Monatshefte Niedersachsen 2/2009.

⁵ Zu den Details vgl. Maas, Bernd, Belastung der Kommunalhaushalte durch pflichtige und freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben, Statistische Monatshefte Niedersachsen 12/2001.

ein Regressor vorliegt, entspricht die Wurzel aus dem Bestimmtheitsmaß dem Korrelationskoeffizienten. Die graphische Darstellung macht auch deutlich, dass mit dem Korrelationskoeffizienten nur ein linearer Zusammenhang erfasst werden kann. Selbst bei einem starken nichtlinearen Zusammenhang ergibt sich zwangsläufig eine schlechte Anpassung für die Regressionsgerade und daher ein niedriger Korrelationskoeffizient.

2.3 Aufteilung auf vier Aufgabenkategorien

Die kommunale Haushaltssystematik für Niedersachsen umfasst rd. 140 Aufgaben, die auf die Abschnitte und Unterabschnitte der Einzelpläne 0 bis 9 aufgeteilt sind. Je nach originärer Zuständigkeit lassen sich die Aufgaben als Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises, pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben, freiwillige Aufgaben und sonstige Kosten charakterisieren. Für die einzelnen kommunalen Aufgaben ist zwar gesetzlich geregelt, in welche Kategorie sie fallen, allerdings ist die kommunale Haushaltssystematik häufig nicht fein genug differenziert, um die gesetzlichen Regelungen vollständig abzubilden. In der Landtagsdrucksache 14/1524 aus dem Jahr 2000 wurde eine gemeinsam von den kommunalen Spitzenverbänden, dem Innenministerium und dem NLS⁶ erarbeitete Aufteilung veröffentlicht, in der für jede Aufgabe – zum Teil anteilig – festgelegt wurde, in welche der vier Kategorien sie fällt. Bei kleineren Veränderungen der kommunalen Haushaltssystematik in den folgenden Jahren hatte das NLS die Aufteilung angepasst. Die Arbeitsgruppe zur Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs hat die Aufteilung der Abschnitte und Unterabschnitte der kommunalen Haushaltssystematik auf die vier Aufgabenkategorien überarbeitet. Das Ergebnis ist in der Tabelle 2.3.1 zu finden. In der Arbeitsgruppe wurde beschlossen, künftig jährlich den Anpassungsbedarf zu prüfen. Für die Untersuchungen werden die drei Jahre 2004 bis 2006 herangezogen, für alle drei Jahre gilt einheitlich die Aufteilung aus der Tabelle 2.3.1.

Der Einzelplan *Allgemeine Finanzwirtschaft (9)* enthält u.a. Steuern, Zuweisungen und Umlagen. Diese Einnahmen sind allgemeine Deckungsmittel, die zur Finanzierung des Zuschussbedarfs der eigentlichen Aufgaben zur Verfügung stehen, eine Aufteilung auf die vier Kategorien ist nicht möglich. Der Einzelplan *Wirtschaftliche Unternehmen, allgemeines Grund- und Sondervermögen (8)* enthält die Wirtschaftsunternehmen der Kommunen, die z.T. hohe Überschüsse erzielen. Allerdings sind die Kommunen nicht verpflichtet, diese Aufgaben wahrzunehmen, sie sind daher in der obigen Übersicht als freiwillige Aufgaben eingestuft. Die erzielten Überschüsse stellen aber allgemeine Deckungsmittel dar, sie können also auch zur Finanzierung von Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises oder pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben verwendet werden. Wenn sie wie die Aufgaben der Einzelpläne 0 bis 7 zum Gesamtzuschussbedarf addiert würden, würden sie die Summe und den Anteil der freiwilligen Aufgaben reduzieren und so zu Fehlschlüssen über das Ausmaß der Wahrnehmung freiwilliger Aufgaben in den Kommunen führen. Das NLS hatte daher als Gesamtzuschussbedarf die Aufgaben der Einzelpläne 0 bis 7 einschließlich des Abschnitts *Verkehrsunternehmen (82)* festgelegt und den Rest des Einzelplans *Wirtschaftliche Unternehmen, allgemeines Grund- und Sondervermögen (8)* sowie den Einzelplan *Allgemeine Finanzwirtschaft (9)* als Finanzierungsquelle gesehen. Bei der Überarbeitung der Aufteilung wurde beschlossen, künftig auch die Abschnitte *Unternehmen der Wirtschaftsförderung (84)*, *Land- und forstwirtschaftliche Unternehmen (85)* sowie *Kur- und Badebetriebe (86)* zum Gesamtzuschussbedarf zu zählen. In diesen Abschnitten werden überwiegend keine Überschüsse erzielt. Dieser Teil des Einzelplans 8 wird als Einzelplan 8 Teil A bezeichnet, der Rest als Einzelplan 8 Teil B. Im Folgenden wird daher i.d.R. der Einzelplan 8 Teil B wie auch der Einzelplan 9 als Finanzierungsquelle gesehen. Allerdings entsteht dadurch eine Lücke in der Betrachtung: Bei der Berechnung der Steuerkraft werden die Einnahmen des Einzelplans 8 nicht berücksichtigt. Sie mindern aber auch nicht den Gesamtzuschussbedarf. Insbesondere bei der Herleitung der Gemeindegrößenansätze wurde dies als Mangel gesehen und vorgeschlagen, dort als Gesamtzuschussbedarf die Einzelpläne 0 bis 8 zu verwenden (vgl. Abschnitt 3.2.1).

⁶ Niedersächsisches Landesamt für Statistik, seit dem 1. März 2008: Landesbetrieb für Statistik und Kommunikationstechnologie Niedersachsen (LSKN).

Tabelle 2.3.1 Aufteilung des Zuschussbedarfs auf vier Aufgabenkategorien

- Angaben in Prozent -

Aufgabenbereich	Einzelplan	Abschnitt	Unterabschnitt	Kreisangehörige Gemeinden				Landkreise				Kreisfreie Städte					
				Aufgaben des übertragene Wirkungskreises	pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben	freiwillige Aufgaben	sonstige Kosten	Aufgaben des übertragene Wirkungskreises	pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben	freiwillige Aufgaben	sonstige Kosten	Aufgaben des übertragene Wirkungskreises	pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben	freiwillige Aufgaben	sonstige Kosten		
Allgemeine Verwaltung	0																
Gemeindeorgane		00					100					100					100
Rechnungsprüfung		01			100			20	80				100				
Hauptverwaltung		02			2		98	5			95	5			95		
Finanzverwaltung		03			1		99	1			99	1			99		
Besondere Dienststellen der allgemeinen Verwaltung		05			50		50	80			20	50			50		
Einrichtungen für die gesamte Verwaltung		06					100				100				100		
Einrichtungen für Verwaltungsangehörige		08					100				100				100		
Öffentliche Sicherheit und Ordnung	1																
Öffentliche Ordnung		11			100			100				100					
Umweltschutz		12			100			100				100					
Feuerschutz		13				100			100				100				
Katastrophenschutz		14			100			100				100					
Verteidigungslasten - Verwaltung		15			100			100				100					
Rettungsdienst		16				100				100			100				
Schulen	2																
Allgemeine Schulverwaltung			200		8	92		8	92			8	92				
Kreisschulbaukasse			207			100			100				100				
Grund-, Sonder- und Hauptschulen, Orientierungsstufen		21															
Grundschulen			210			100			100				100				
Sonderschulen			214			100			100				100				
Schulformunabhängige Orientierungsstufen			216			100			100				100				
Hauptschulen			217			100			100				100				
Kombinierte Grund- und Hauptschulen			218			100			100				100				
Realschulen		22															
Realschulen			221			100			100				100				
Kombinierte Haupt- und Realschulen			225			100			100				100				
Gymnasien		23				100			100				100				
Berufliche Schulen		25				100			100				100				
Gesamtschulen		28															
Gesamtschulen (integrierte und kooperative)			281			100			100				100				
Freie Waldorfschulen			285			100			100				100				
Sonstige schulische Aufgaben		29															
Schülerbeförderung			290			100			100				100				
Fördermaßnahmen für Schüler			291				100			100					100		
Übrige schulische Aufgaben			292			84	16		84	16			84	16			
Wissenschaft, Forschung, Kulturpflege	3																
Verwaltung kultureller Angelegenheiten		30					100				100						100
Wissenschaft und Forschung		31					100				100						100
Wissenschaftliche Museen und Sammlungen			310				100				100						100
Wissenschaftliche Bibliotheken			311				100				100						100
Sonstige Wissenschaft und Forschung			312				100				100						100
Museen, Sammlungen, Ausstellungen		32				10	90		10	90			10	90			

Aufgabenbereich	Einzelplan	Abschnitt	Unterabschnitt	Kreisangehörige Gemeinden				Landkreise				Kreisfreie Städte			
				Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises	pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben	freiwillige Aufgaben	sonstige Kosten	Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises	pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben	freiwillige Aufgaben	sonstige Kosten	Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises	pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben	freiwillige Aufgaben	sonstige Kosten
Nichtwissenschaftliche Museen, Sammlungen, Ausstellungen			321		10	90			10	90			10	90	
Zoologische und botanische Gärten			323			100				100				100	
Theater und Musikpflege		33				100				100				100	
Theater			331			100				100				100	
Musikpflege (ohne Musikschulen)			332			100				100				100	
Musikschulen			333			100				100				100	
Sonstige Kulturpflege		34				100				100				100	
Volksbildung		35													
Volkshochschulen			350			100				100				100	
Büchereien			352			100				100				100	
Sonstige Volksbildung			355			100				100				100	
Naturschutz, Denkmalschutz- und -pflege, Heimatpflege		36													
Naturschutz und Landschaftspflege			360	70		30		80	20		80	20			
Denkmalschutz und -pflege			365	70	30			70	30		70	30			
Heimatpflege			366		30	70			30	70		30	70		
Kirchen		37				100				100				100	
Soziale Sicherung	4														
Verwaltung der sozialen Angelegenheiten		40													
Allgemeine Sozialverwaltung			400	60	40			60	40		60	40			
Verwaltung der Grundsicherung für Arbeitssuchende			405		100				100			100			
Betreuungsstelle			406		100				100			100			
Verwaltung der Jugendhilfe			407	10	90			10	90		10	90			
Versicherungsamt			408	100				100			100				
Lastenausgleichsverwaltung			409	100				100			100				
Sozialhilfe nach SGB XII		41													
Hilfe zum Lebensunterhalt			410		100				100			100			
Hilfe zur Pflege			411		100				100			100			
Eingliederungshilfe für behinderte Menschen			412		100				100			100			
Hilfen zur Gesundheit			413		100				100			100			
Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten			414		100				100			100			
Zahlungen aufgrund des "Quotalen Systems"			419		100				100			100			
Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz		42		100				100			100				
Soziale Einrichtungen (ohne Einrichtungen der Jugendhilfe)		43													
Einrichtungen für Ältere (ohne Pflegeeinrichtungen)			431		20	80			20	80		20	80		
Einrichtungen für pflegebedürftige Menschen (ohne Sozialstationen)			432			100			100			100			
Einrichtungen für Behinderte			433			100			100			100			
Einrichtungen für Wohnungslose			435	50	50			50	50		50	50			
Einrichtungen für Aussiedler und Ausländer			436	100				100			100				
Frauenhäuser			437			100			100			100			
Sozialstationen			438			100			100			100			
Sonstige soziale Einrichtungen			439			100			100			100			
Kriegsopferfürsorge u.ä. Maßnahmen		44		100				100			100				
Jugendhilfe nach dem KJHG		45													
Jugendarbeit			451		100				100			100			
Jugendsozialarbeit, Erzieherischer Kinder- und Jugendschutz			452		100				100			100			
Förderung der Erziehung in der Familie			453		100				100			100			
Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen und in Tagespflege			454		100				100			100			

Aufgabenbereich	Einzelplan	Abschnitt	Unterabschnitt	Kreisangehörige Gemeinden				Landkreise				Kreisfreie Städte			
				Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises	pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben	freiwillige Aufgaben	sonstige Kosten	Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises	pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben	freiwillige Aufgaben	sonstige Kosten	Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises	pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben	freiwillige Aufgaben	sonstige Kosten
Hilfe zur Erziehung			455		100				100				100		
Hilfe für junge Volljährige/Inobhutnahme			456		100				100				100		
Adoptionsvermittlung, Beistandschaft und Ähnliches			457	20	80			20	80			20	80		
Übrige Hilfen			458		100				100				100		
Einrichtungen der Jugendhilfe		46													
Einrichtungen der Jugendarbeit			460		100				100				100		
Einrichtungen der Jugendsozialarbeit			461		100				100				100		
Einrichtungen der Familienförderung			462			100				100				100	
Einrichtungen für werdende Mütter			463			100				100				100	
Tageseinrichtungen für Kinder			464		100				100				100		
Erziehungs-, Jugend- und Familienberatungsstellen			465		100				100				100		
Einrichtungen für Hilfe zur Erziehung			466		100				100				100		
Einrichtungen der Mitarbeiterfortbildung			467			100				100				100	
Sonstige Einrichtungen			468			100				100				100	
Soziale Leistungen im Auftrag von Bund und Land		48													
Bundeskindergeld			480	100				100				100			
Unterhaltsvorschuss			481	100				100				100			
Grundsicherung nach SGB II			482		100				100				100		
Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung ¹⁾			483		100				100				100		
Landesblindengeld			484	100				100				100			
Leistungen für politische Häftlinge und ähnliches			487	100				100				100			
Wohngeld			488	100				100				100			
Weitere soziale Leist. im Auftrag von Bund und Land			489	100				100				100			
Sonstige soziale Angelegenheiten		49		50	40	10		50	40	10		50	40	10	
Gesundheit, Sport, Erholung		5													
Gesundheitsverwaltung			50	100				100				100			
Krankenhäuser			51		100				100				100		
Sonstige Einrichtungen und Maßnahmen der Gesundheitspflege			54	100				100				100			
Förderung des Sports			55			100				100				100	
Eigene Sportstätten			56		50	50			50	50			50	50	
Badeanstalten			57			100				100				100	
Park- und Gartenanlagen			58			100				100				100	
Sonstige Erholungseinrichtungen			59			100				100				100	
Bau- und Wohnungswesen, Verkehr		6													
Bauverwaltung			60	10	80	10		10	90			10	80	10	
Ortsplanung, Vermessung, Bauordnung			61	25	75			40	60			25	75		
Wohnungsbauförderung und Wohnungsfürsorge			62	50	50			50	50			50	50		
Gemeindestraßen			63		100				100				100		
Kreisstraßen			65		100				100				100		
Bundes- und Landesstraßen			66												
Bundesstraßen			660		100			5	95			5	95		
Landesstraßen			665		100			5	95			5	95		
Straßenbeleuchtung und -reinigung			67												
Straßenbeleuchtung			670		100				100				100		
Straßenreinigung			675		100				100				100		
Parkteinrichtungen			68			100				100				100	
Wasserläufe, Wasserbau			69		100				100				100		

Aufgabenbereich	Einzelplan	Abschnitt	Unterabschnitt	Kreisangehörige Gemeinden				Landkreise				Kreisfreie Städte				
				Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises	pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben	freiwillige Aufgaben	sonstige Kosten	Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises	pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben	freiwillige Aufgaben	sonstige Kosten	Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises	pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben	freiwillige Aufgaben	sonstige Kosten	
Öffentliche Einrichtungen, Wirtschaftsförderung	7															
Abwasserbeseitigung		70				100				100				100		
Abfallbeseitigung		72				100				100				100		
Märkte		73						100			100				100	
Schlacht- und Viehhöfe		74						100			100				100	
Bestattungswesen		75				100				100				100		
Sonstige öffentliche Einrichtungen		76						100			100				100	
Hilfsbetriebe der Verwaltung		77					100				100					100
Förderung der Land- und Forstwirtschaft	78				50		50		70	30		70	30			
Fremdenverkehr, sonstige Förderung von Wirtschaft und Verkehr		79					100				100				100	
Fremdenverkehr			790				100				100				100	
Sonstige Förderung von Wirtschaft und Verkehr			791				100				100				100	
Förderung des ÖPNV			792			100				100			100			
Förderung der Schifffahrt und des Luftverkehrs			793				100				100				100	
Wirtschaftliche Unternehmen, allgemeines Grund- und Sondervermögen	8															
Verwaltung der wirtschaftlichen Unternehmen		80					100				100				100	
Versorgungsunternehmen		81														
Elektrizitätsversorgung			810				100				100				100	
Gasversorgung			813				100				100				100	
Wasserversorgung			815				100				100				100	
Fernwärmeversorgung			816				100				100				100	
Kombinierte Versorgungsunternehmen			817				100				100				100	
Verkehrsunternehmen²⁾	82				75	25			75	25		75	25			
Kombinierte Versorgungs- u. Verkehrsunternehmen		83					100				100				100	
Unternehmen der Wirtschaftsförderung ²⁾		84					100				100				100	
Land- und forstwirtschaftliche Unternehmen ²⁾		85					100				100				100	
Kur- und Badebetriebe ²⁾		86					100				100				100	
Sonstige wirtschaftliche Unternehmen		87					100				100				100	
Allgemeines Grundvermögen		88					100				100				100	
Allgemeines Sondervermögen		89					100				100				100	
Allgemeine Finanzwirtschaft	9															
Steuern, allgemeine Zuweisungen und allgemeine Umlagen		90														
Sonstige allgemeine Finanzwirtschaft		91														
Abwicklung der Vorjahre		92														

Grundlage der Aufteilung ist die Landtagsdrucksache 14/1524. Bei Änderungen der kommunalen Haushaltssystematik bis zum Jahr 2007 wurde die Aufteilung vom LSKN angepasst. In gemeinsamen Besprechungen der kommunalen Spitzenverbänden, des Innenministeriums und des LSKN wurden die Aufteilungen im Jahr 2008 überprüft.

Am 26.2.2008 gemeinsam beschlossene Änderung.

1) Im Jahr 2004 war dieser Unterabschnitt eine Aufgabe des übertragenen Wirkungskreises. Um eine einheitliche Darstellung zu erhalten, wird er aber auch für 2004 den pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben zugerechnet.

2) Zu den Einzelplänen 0 bis 7 hinzufügen.

2.4 Aufteilung der Schlüsselzuweisungen für Gemeinde- und Kreisaufgaben (Prüfungspunkt 2 des Gutachtenauftrags, Zwei-Ebenen-Modell)

Eine der Säulen des niedersächsischen Finanzausgleichs, die laut Gutachtenauftrag auch ausdrücklich beibehalten werden soll, ist das Zwei-Ebenen-Modell. Danach gibt es keine Aufteilung der Zuweisungsmasse auf drei Teilmassen, je eine für kreisangehörige Gemeinden, kreisfreie Städte und Landkreise, sondern nur zwei, je eine für Gemeinde- und für Kreisaufgaben. Die niedersächsischen kreisfreien Städte nehmen Gemeinde- und Kreisaufgaben wahr, daher muss bei ihnen zunächst der Zuschussbedarf aufgeteilt werden. Dies geschieht, indem für alle Einzelpläne, Abschnitte und Unterabschnitte der kommunalen Haushaltssystematik die Anteile der Gemeinden bzw. der Landkreise bestimmt werden. Die Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises werden nur in Höhe der Interessenquote von 25 % einbezogen, der Rest wird durch die Zuweisungen für den übertragenen Wirkungskreis abgegolten.

Um zufällige Schwankungen auszugleichen, wird als Grundlage der Dreijahresdurchschnitt 2004 bis 2006 verwendet⁷. Der Abschnitt *Abwasserbeseitigung (70)* weist im Dreijahresdurchschnitt bei den Gemeinden einen hohen Überschuss auf. Tatsächlich kommt der Überschuss weitgehend durch Gebühreneinnahmen zustande, die die Investitionen in die Abwasserbeseitigung finanzieren sollen. In der langfristigen Betrachtung stellen diese Überschüsse keine allgemeinen Deckungsmittel dar, die der Finanzierung anderer Aufgaben dienen, daher darf dieser Abschnitt bei der Herleitung des Aufteilungsverhältnisses nicht berücksichtigt werden. Es gibt weitere Aufgaben, die durch Gebühren finanziert werden. Da bei ihnen allerdings der Investitionsbedarf nicht so groß ist, dienen die Gebühreneinnahmen hauptsächlich der Deckung laufender Kosten.

Die Stadt Göttingen nimmt Kreisaufgaben wahr und erhält dafür einen Anteil der Schlüsselzuweisungen des Landkreises Göttingen, außerdem fließt ein erheblicher Teil der an den Landkreis Göttingen gezahlten Kreisumlage an die Stadt Göttingen zurück. Die Finanzierung der zusätzlichen Belastung der Stadt Göttingen durch die Wahrnehmung von Kreisaufgaben erfolgt also nicht differenziert nach Aufgaben, sondern pauschal. Bei der Berechnung des Soziallastenansatzes im Finanzausgleich werden die Soziallasten der Stadt Göttingen dem Landkreis zugerechnet, daher wird auch bei der Berechnung des Zuschussbedarfs die Belastung der Stadt im Abschnitt *Sozialhilfe (41)* sowie in den Unterabschnitten *Grundsicherung nach SGB II (482)* und *Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung (483)* komplett zum Landkreis Göttingen umgesetzt. Der Zuschussbedarf für die übrigen Aufgaben, für die eigentlich Landkreise zuständig sind, wird aber überhöht dargestellt. Dadurch verzerrt Göttingen die Herleitung des Aufteilungsverhältnisses zwischen Gemeinde- und Kreisaufgaben sowie der Aufteilung des Zuschussbedarfs der kreisfreien Städte. Bei der Herleitung des Aufteilungsverhältnisses für den Zuschussbedarf der kreisfreien Städte wird Göttingen und in der Folge auch der Landkreis sowie die übrigen kreisangehörigen Gemeinden nicht berücksichtigt. Trotzdem wird der Zuschussbedarf der Stadt Göttingen nicht wie der einer kreisfreien Stadt aufgeteilt, denn Göttingen nimmt nicht alle Kreisaufgaben wahr.

Der Zuschussbedarf der kreisfreien Städte wird dann entsprechend diesem Aufteilungsverhältnis zugeordnet, das Ergebnis dieser Aufteilung ist in Tabelle 2.4.1 zu finden. Hier zeigt sich das in Abschnitt 2.3 bereits dargestellte Problem des Einzelplans 8 Teil B. Erkennbar ist, dass vor allem die Gemeinden hier Gewinne erwirtschaften, während der Überschuss der Landkreise vergleichsweise gering ist. Je nach dem, ob als Maßstab für die Aufteilung die Einzelpläne 0 bis 7 einschließlich 8 Teil A oder die Einzelpläne 0 bis 8 vollständig herangezogen werden, ergeben sich deutlich unterschiedliche Aufteilungsverhältnisse (vgl. Tabelle 2.4.2). Außerdem ergeben sich die Anteile für den Bedarfsansatz für Kreisschlüsselzuweisungen.

⁷ Zu einem Problem führt dies beim Abschnitt *Rettungswesen (16)*: Im Dreijahresdurchschnitt wiesen die Gemeinden einen Überschuss von 2,37 Mio. € auf, die Landkreise einen Zuschussbedarf von 2,32 Mio. €. In der Summe ergibt dies einen Überschuss von 42.017 € von dem auf Gemeindeaufgaben ein Anteil von 5.629 % entfällt und auf Kreisaufgaben von -5.529 %, es ergibt sich also ein völlig unsinniges Ergebnis. Nach Besprechung in der Arbeitsgruppe wurde festgelegt, dass für die kreisfreien Städte das *Rettungswesen* zu 100 % eine Kreisaufgabe ist.

Tabelle 2.4.1 Aufteilung des Zuschussbedarfs auf Gemeinde- und Kreisaufgaben

Aufgabenbereich	Einzelplan	Ab-schnitt	Unter-ab-schnitt	Zuschussbedarf insgesamt		Anteile		Anteile an der Summe des Zuschussbedarfs		Anteile an der Summe des Zuschussbedarfs		Anteile an der Summe des Zuschussbedarfs	
				Gemeindeaufgaben	Kreisaufgaben	Gemeindeaufgaben	Kreisaufgaben	Gemeindeaufgaben	Kreisaufgaben	Gemeindeaufgaben	Kreisaufgaben	Gemeindeaufgaben	Kreisaufgaben
Allgemeine Verwaltung	0			754.388	289.236	72,3	27,7	19,4	7,5	22,6	7,7	22,6	7,9
Gemeindeorgane		00		133.626	42.099	76,0	24,0	3,4	1,1	4,0	1,1	4,0	1,2
Rechnungsprüfung		01		14.752	12.870	53,4	46,6	0,4	0,3	0,4	0,3	0,4	0,4
Hauptverwaltung		02		341.972	128.478	72,7	27,3	8,8	3,3	10,3	3,4	10,3	3,5
Finanzverwaltung		03		166.482	44.024	79,1	20,9	4,3	1,1	5,0	1,2	5,0	1,2
Besondere Dienststellen der allgemeinen Verwaltung		05		21.183	1.930	91,6	8,4	0,5	0,1	0,6	0,1	0,6	0,1
Einrichtungen für die gesamte Verwaltung		06		68.258	53.048	56,3	43,7	1,8	1,4	2,0	1,4	2,0	1,5
Einrichtungen für Verwaltungsangehörige		08		8.117	6.785	54,5	45,5	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Öffentliche Sicherheit und Ordnung	1			203.891	49.954	80,3	19,7	5,2	1,3	6,1	1,3	6,1	1,4
Öffentliche Ordnung		11		29.544	1.415	95,4	4,6	0,8	0,0	0,9	0,0	0,9	0,0
Umweltschutz		12		4.367	12.175	26,4	73,6	0,1	0,3	0,1	0,3	0,1	0,3
Feuerschutz		13		169.670	34.223	83,2	16,8	4,4	0,9	5,1	0,9	5,1	0,9
Katastrophenschutz		14		311	1.808	14,7	85,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Verteidigungslasten - Verwaltung		15			-21		100,0		0,0		0,0		0,0
Rettungsdienst		16			354		100,0		0,0		0,0		0,0
Schulen	2			581.249	853.799	40,5	59,5	15,0	22,2	17,4	22,7	17,4	23,5
Allgemeine Schulverwaltung			200	25.293	47.013	35,0	65,0	0,7	1,2	0,8	1,3	0,8	1,3
Kreisschulbaukasse			207	15.199	29.415	34,1	65,9	0,4	0,8	0,5	0,8	0,5	0,8
Allgemeinbildendes Schulwesen		21		361.753	121.352	74,9	25,1	9,3	3,2	10,9	3,2	10,9	3,3
Grundschulen			210	309.305	2.164	99,3	0,7	8,0	0,1	9,3	0,1	9,3	0,1
Sonderschulen			214	9.850	60.125	14,1	85,9	0,3	1,6	0,3	1,6	0,3	1,7
Schulformunabhängige Orientierungsstufen			216	4.498	9.326	32,5	67,5	0,1	0,2	0,1	0,2	0,1	0,3
Hauptschulen			217	26.106	42.235	38,2	61,8	0,7	1,1	0,8	1,1	0,8	1,2
Kombinierte Grund- und Hauptschulen			218	11.994	7.503	61,5	38,5	0,3	0,2	0,4	0,2	0,4	0,2
Realschulen		22		66.242	97.762	40,4	59,6	1,7	2,5	2,0	2,6	2,0	2,7
Realschulen			221	34.298	44.401	43,6	56,4	0,9	1,2	1,0	1,2	1,0	1,2
Kombinierte Haupt- und Realschulen			225	31.944	53.361	37,4	62,6	0,8	1,4	1,0	1,4	1,0	1,5
Gymnasien		23		48.079	125.242	27,7	72,3	1,2	3,3	1,4	3,3	1,4	3,4
Berufsbildendes Schulwesen		25		616	132.457	0,5	99,5	0,0	3,4	0,0	3,5	0,0	3,6
Gesamtschulen		28		36.063	26.183	57,9	42,1	0,9	0,7	1,1	0,7	1,1	0,7
Gesamtschulen (integrierte und kooperative)			281	35.676	26.169	57,7	42,3	0,9	0,7	1,1	0,7	1,1	0,7
Freie Waldorfschulen			285	386	14	96,5	3,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Sonstiges		29		28.004	274.376	9,3	90,7	0,7	7,1	0,8	7,3	0,8	7,5
Schülerbeförderung			290	2.430	233.858	1,0	99,0	0,1	6,1	0,1	6,2	0,1	6,4
Fördermaßnahmen für Schüler			291	16	300	5,0	95,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Übrige schulische Aufgaben			292	25.559	40.217	38,9	61,1	0,7	1,0	0,8	1,1	0,8	1,1
Wissenschaft, Forschung, Kulturpflege	3			210.786	75.970	73,5	26,5	5,4	2,0	6,3	2,0	6,3	2,1
Verwaltung kultureller Angelegenheiten		30		12.920	6.567	66,3	33,7	0,3	0,2	0,4	0,2	0,4	0,2
Wissenschaft, Forschung		31		19.540	1.790	91,6	8,4	0,5	0,0	0,6	0,0	0,6	0,0
Museen, Sammlungen und Ausstellungen		32		25.375	10.549	70,6	29,4	0,7	0,3	0,8	0,3	0,8	0,3
Nichtwissenschaftliche Museen, Sammlungen, Ausstellungen			321	24.739	9.891	71,4	28,6	0,6	0,3	0,7	0,3	0,7	0,3
Zoologische und botanische Gärten			323	637	658	49,2	50,8	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Theater und Musikpflege		33		47.984	31.806	60,1	39,9	1,2	0,8	1,4	0,8	1,4	0,9
Theater			331	30.517	17.621	63,4	36,6	0,8	0,5	0,9	0,5	0,9	0,5
Musikpflege (ohne Musikschulen)			332	2.739	385	87,7	12,3	0,1	0,0	0,1	0,0	0,1	0,0
Musikschulen			333	14.728	13.800	51,6	48,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4
Sonstige Kulturpflege		34		9.721	1.536	86,4	13,6	0,3	0,0	0,3	0,0	0,3	0,0
Volksbildung		35		76.964	13.709	84,9	15,1	2,0	0,4	2,3	0,4	2,3	0,4
Volkshochschulen			350	15.881	10.195	60,9	39,1	0,4	0,3	0,5	0,3	0,5	0,3
Büchereien			352	51.435	3.168	94,2	5,8	1,3	0,1	1,5	0,1	1,5	0,1
Sonstige Volksbildung			355	9.647	346	96,5	3,5	0,2	0,0	0,3	0,0	0,3	0,0
Naturschutz, Denkmalschutz- und -pflege, Heimatpflege		36		16.660	10.011	62,5	37,5	0,4	0,3	0,5	0,3	0,5	0,3
Naturschutz und Landschaftspflege			360	1.328	3.314	28,6	71,4	0,0	0,1	0,0	0,1	0,0	0,1
Denkmalschutz und -pflege			365	1.991	2.302	46,4	53,6	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Heimatpflege			366	13.341	4.395	75,2	24,8	0,3	0,1	0,4	0,1	0,4	0,1
Kirchen		37		1.622	2	99,9	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Soziale Sicherung	4			827.024	2.084.102	28,4	71,6	21,3	54,2	24,8	55,4	24,8	57,2
Verwaltung der sozialen Angelegenheiten		40		61.533	234.149	20,8	79,2	1,6	6,1	1,8	6,2	1,8	6,4
Allgemeine Sozialverwaltung (ohne Verwaltung der Jugendhilfe, ohne Versicherungsamt und Lastenausgleichsverwaltung)			400	69.500	55.277	55,7	44,3	1,8	1,4	2,1	1,5	2,1	1,5
Verwaltung der Grundsicherung für Arbeitsuchende			405	-3.689	22.530	-19,6	119,6	-0,1	0,6	-0,1	0,6	-0,1	0,6
Betreuungsstelle			406	237	5.129	4,4	95,6	0,0	0,1	0,0	0,1	0,0	0,1
Verwaltung der Jugendhilfe			407	-4.700	150.272	-3,2	103,2	-0,1	3,9	-0,1	4,0	-0,1	4,1
Versicherungsamt			408	98	125	43,9	56,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Lastenausgleichsverwaltung			409	87	815	9,6	90,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Sozialhilfe nach SGB XII		41		-28.348	508.661	-5,9	105,9	-0,7	13,2	-0,9	13,5	-0,9	14,0

Aufgabenbereich	Einzelplan	Ab-schnitt	Unter-ab-schnitt	Zuschussbedarf insgesamt		Anteile		Anteile an der Summe des Zuschussbedarfs		Anteile an der Summe des Zuschussbedarfs		Anteile an der Summe des Zuschussbedarfs	
				Gemeindeaufgaben	Kreisaufgaben	Gemeindeaufgaben	Kreisaufgaben	Gemeindeaufgaben	Kreisaufgaben	Gemeindeaufgaben	Kreisaufgaben	Gemeindeaufgaben	Kreisaufgaben
Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz		42		192	1.608	10,7	89,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Soziale Einrichtungen (ohne Einrichtung der Jugendhilfe)		43		19.760	-19.870	-17.897	17.997	0,5	-0,5	0,6	-0,5	0,6	-0,5
Einrichtungen für Ältere (ohne Pflegeeinrichtungen)			431	4.489	15	99,7	0,3	0,1	0,0	0,1	0,0	0,1	0,0
Einrichtungen für pflegebedürftige Menschen (ohne Sozialstationen)			432	1.840	-23.835	-8,4	108,4	0,0	-0,6	0,1	-0,6	0,1	-0,7
Einrichtungen für Behinderte			433	373	1.046	26,3	73,7	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Einrichtungen für Wohnungslose			435	6.855	222	96,9	3,1	0,2	0,0	0,2	0,0	0,2	0,0
Einrichtungen für Aussiedler und Ausländer			436	846	45	95,0	5,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Frauenhäuser			437	789	2.539	23,7	76,3	0,0	0,1	0,0	0,1	0,0	0,1
Sozialstationen			438	991	-70	107,6	-7,6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Sonstige soziale Einrichtungen			439	3.577	169	95,5	4,5	0,1	0,0	0,1	0,0	0,1	0,0
Kriegsopferfürsorge u.ä. Maßnahmen		44		1	397	0,3	99,7	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Jugendhilfe nach dem KJHG		45		102.791	480.916	17,6	82,4	2,6	12,5	3,1	12,8	3,1	13,2
Jugendarbeit			451	21.132	12.222	63,4	36,6	0,5	0,3	0,6	0,3	0,6	0,3
Jugendsozialarbeit, Erzieherischer Kinder- und Jugendschutz			452	4.723	5.907	44,4	55,6	0,1	0,2	0,1	0,2	0,1	0,2
Förderung der Erziehung in der Familie			453	2.858	19.098	13,0	87,0	0,1	0,5	0,1	0,5	0,1	0,5
Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen und in Tagespflege			454	6.373	51.155	11,1	88,9	0,2	1,3	0,2	1,4	0,2	1,4
Hilfe zur Erziehung			455	50.767	309.921	14,1	85,9	1,3	8,1	1,5	8,2	1,5	8,5
Hilfe für junge Volljährige/Inobhutnahme			456	15.068	66.069	18,6	81,4	0,4	1,7	0,5	1,8	0,5	1,8
Adoptionsvermittlung, Beistandschaft und ähnliches			457	1.716	11.409	13,1	86,9	0,0	0,3	0,1	0,3	0,1	0,3
Übrige Hilfen			458	154	5.134	2,9	97,1	0,0	0,1	0,0	0,1	0,0	0,1
Einrichtungen der Jugendhilfe		46		654.561	62.395	91,3	8,7	16,8	1,6	19,6	1,7	19,6	1,7
Einrichtungen der Jugendarbeit			460	86.782	5.443	94,1	5,9	2,2	0,1	2,6	0,1	2,6	0,1
Einrichtungen der Jugendsozialarbeit			461	778	1.931	28,7	71,3	0,0	0,1	0,0	0,1	0,0	0,1
Einrichtungen der Familienförderung			462	381	189	66,9	33,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Einrichtungen für werdende Mütter			463	-3	28	-11,2	111,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Tageseinrichtungen für Kinder			464	560.264	29.754	95,0	5,0	14,4	0,8	16,8	0,8	16,8	0,8
Erziehungs-, Jugend- und Familienberatungsstellen			465	3.210	24.483	11,6	88,4	0,1	0,6	0,1	0,7	0,1	0,7
Einrichtungen für Hilfe zur Erziehung			466	912	405	69,2	30,8	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Einrichtungen der Mitarbeiterfortbildung			467	2		100,0		0,0		0,0		0,0	
Sonstige Einrichtungen			468	2.236	162	93,2	6,8	0,1	0,0	0,1	0,0	0,1	0,0
Soziale Leistungen im Auftrag von Bund und Land		48		11.990	812.497	1,5	98,5	0,3	21,1	0,4	21,6	0,4	22,3
Unterhaltsvorschuss			481	567	1.047	35,1	64,9	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Grundsicherung nach SGB II			482	1.071	572.274	0,2	99,8	0,0	14,9	0,0	15,2	0,0	15,7
Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung			483	10.257	239.025	4,1	95,9	0,3	6,2	0,3	6,4	0,3	6,6
Landesblindengeld			484	72	166	30,2	69,8	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Leistungen für politische Häftlinge und ähnliches			487	0	3	4,6	95,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Wohngeld			488										
Weitere soziale Leistungen im Auftrag von Bund und Land			489	23	-18	407,9	-307,9	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Sonstige soziale Angelegenheiten		49		4.543	3.348	57,6	42,4	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Gesundheit, Sport, Erholung	5			330.448	142.065	69,9	30,1	8,5	3,7	9,9	3,8	9,9	3,9
Gesundheitsverwaltung		50		4	17.141	0,0	100,0	0,0	0,4	0,0	0,5	0,0	0,5
Krankenhäuser		51		13.841	102.560	11,9	88,1	0,4	2,7	0,4	2,7	0,4	2,8
Sonstige Einrichtungen und Maßnahmen der Gesundheitspflege		54		774	3.082	20,1	79,9	0,0	0,1	0,0	0,1	0,0	0,1
Förderung des Sports		55		37.578	10.622	78,0	22,0	1,0	0,3	1,1	0,3	1,1	0,3
Eigene Sportstätten		56		68.513	2.854	96,0	4,0	1,8	0,1	2,1	0,1	2,1	0,1
Badeanstalten		57		76.310	448	99,4	0,6	2,0	0,0	2,3	0,0	2,3	0,0
Park- und Gartenanlagen		58		128.432	640	99,5	0,5	3,3	0,0	3,9	0,0	3,9	0,0
Sonstige Erholungseinrichtungen		59		4.996	4.719	51,4	48,6	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Bau- und Wohnungswesen, Verkehr	6			749.566	167.985	81,7	18,3	19,3	4,4	22,5	4,5	22,5	4,6
Bauverwaltung		60		140.708	30.983	82,0	18,0	3,6	0,8	4,2	0,8	4,2	0,9
Ortsplanung, Vermessung, Bauordnung		61		94.513	5.039	94,9	5,1	2,4	0,1	2,8	0,1	2,8	0,1
Wohnungsbauförderung und Wohnungsfürsorge		62		-4.436	-6.290	41,4	58,6	-0,1	-0,2	-0,1	-0,2	-0,1	-0,2
Gemeindestraßen		63		392.372	591	99,8	0,2	10,1	0,0	11,8	0,0	11,8	0,0
Kreisstraßen		65		2.959	131.653	2,2	97,8	0,1	3,4	0,1	3,5	0,1	3,6
Bundes- und Landesstraßen		66		7.957	5.023	61,3	38,7	0,2	0,1	0,2	0,1	0,2	0,1
Bundesstraßen			660	3.843	4.878	44,1	55,9	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Landesstraßen			665	4.114	144	96,6	3,4	0,1	0,0	0,1	0,0	0,1	0,0
Straßenbeleuchtung und -reinigung		67		102.945		100,0		2,6		3,1		3,1	
Straßenbeleuchtung			670	81.578		100,0		2,1		2,4		2,4	
Straßenreinigung			675	21.368		100,0		0,5		0,6		0,6	
Parkeinrichtungen		68		-23.091		100,0		-0,6		-0,7		-0,7	
Wasserläufe, Wasserbau		69		35.638	987	97,3	2,7	0,9	0,0	1,1	0,0	1,1	0,0

Aufgabenbereich	Einzel-	Ab-	Unter-	Zuschussbedarf insgesamt		Anteile		Anteile an der Summe des Zuschussbedarfs		Anteile an der Summe des Zuschussbedarfs		Anteile an der Summe des Zuschussbedarfs	
				Gemeinde-	Kreisauf-	Gemeinde-	Kreisauf-	Gemeinde-	Kreisauf-	Gemeinde-	Kreisauf-	Gemeinde-	Kreisauf-
	plan	schnitt	schnitt	aufgaben	aufgaben	aufgaben	aufgaben	aufgaben	aufgaben	aufgaben	aufgaben	aufgaben	aufgaben
Öffentliche Einrichtungen, Wirtschaftsförderung	7			183.230	76.996	70,4	29,6	4,7	2,0	5,5	2,0	5,5	2,1
Abfallbeseitigung		72		1.156	3.919	22,8	77,2	0,0	0,1	0,0	0,1	0,0	0,1
Märkte		73		914	12	98,7	1,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Schlacht- und Viehhöfe		74		-55	-104	34,3	65,7	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Bestattungswesen		75		8.557	11	99,9	0,1	0,2	0,0	0,3	0,0	0,3	0,0
Sonstige öffentliche Einrichtungen		76		22.061	150	99,3	0,7	0,6	0,0	0,7	0,0	0,7	0,0
Hilfsbetriebe der Verwaltung		77		74.569	1.602	97,9	2,1	1,9	0,0	2,2	0,0	2,2	0,0
Förderung der Land- und Forstwirtschaft		78		9.812	405	96,0	4,0	0,3	0,0	0,3	0,0	0,3	0,0
Fremdenverkehr, sonstige Förderung von Wirtschaft und Verkehr		79		66.217	71.001	48,3	51,7	1,7	1,8	2,0	1,9	2,0	2,0
Fremdenverkehr			790	25.587	10.468	71,0	29,0	0,7	0,3	0,8	0,3	0,8	0,3
Sonstige Förderung von Wirtschaft und Verkehr			791	30.424	42.629	41,6	58,4	0,8	1,1	0,9	1,1	0,9	1,2
Förderung des ÖPNV			792	10.219	17.621	36,7	63,3	0,3	0,5	0,3	0,5	0,3	0,5
Förderung der Schifffahrt und des Luftverkehrs			793	-14	283	-5,0	105,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Wirtschaftliche Unternehmen, allgemeines Grund- und Sondervermögen - Teil A	8A			47.229	104.385	31,2	68,8	1,2	2,7	1,4	2,8	1,4	2,9
Verkehrsunternehmen		82		1.354	102.714	1,3	98,7	0,0	2,7	0,0	2,7	0,0	2,8
Unternehmen der Wirtschaftsförderung		84		20.672	26	99,9	0,1	0,5	0,0	0,6	0,0	0,6	0,0
Land- und forstwirtschaftliche Unternehmen		85		3.586	37	99,0	1,0	0,1	0,0	0,1	0,0	0,1	0,0
Kur- und Badebetriebe		86		21.616	1.608	93,1	6,9	0,6	0,0	0,6	0,0	0,6	0,0
Summe 0 bis 7 und 8A				3.887.812	3.844.492	50,3	49,7	100,0	100,0	116,7	102,3	116,7	105,6
Wirtschaftliche Unternehmen, allgemeines Grund- und Sondervermögen - Teil B	8B			-556.539	-85.383	86,7	13,3	-14,3	-2,2	-16,7	-2,3	-16,7	-2,3
Verwaltung der wirtschaftlichen Unternehmen		80		138	84	62,0	38,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Versorgungsunternehmen		81		-394.622	-53.622	88,0	12,0	-10,2	-1,4	-11,8	-1,4	-11,8	-1,5
Elektrizitätsversorgung			810	-165.857	-50.912	76,5	23,5	-4,3	-1,3	-5,0	-1,4	-5,0	-1,4
Gasversorgung			813	-12.823	-56	99,6	0,4	-0,3	0,0	-0,4	0,0	-0,4	0,0
Wasserversorgung			815	-12.308	-160	98,7	1,3	-0,3	0,0	-0,4	0,0	-0,4	0,0
Fernwärmeversorgung			816	85	-12	116,9	-16,9	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Kombinierte Versorgungsunternehmen			817	-203.718	-2.482	98,8	1,2	-5,2	-0,1	-6,1	-0,1	-6,1	-0,1
Kombinierte Versorgungs- und Verkehrsunternehmen		83		-35.889		100,0		-0,9		-1,1		-1,1	
Sonstige wirtschaftliche Unternehmen		87		-3.153	-15.661	16,8	83,2	-0,1	-0,4	-0,1	-0,4	-0,1	-0,4
Allgemeines Grundvermögen		88		-123.327	-16.165	88,4	11,6	-3,2	-0,4	-3,7	-0,4	-3,7	-0,4
Allgemeines Sondervermögen		89		316	-18	106,2	-6,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Summe 0 bis 7, 8A und 8B				3.331.273	3.759.109	47,0	53,0	85,7	97,8	100,0	100,0	100,0	103,3
Leistungen des Landes aus der Umsetzung des Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt. (Zweijahresdurchschnitt 2005 und 2006)					-118.597		100,0						-3,3
				3.331.273	3.640.512	47,8	52,2					100,0	100,0
Bedarfsansatz für Kreiszuweisungen													0-8 abzgl. A90 Ugr. 092
				A41, UA 482, 483				0-7, 8A		0-8			
				zusammen				34,3		35,1			33,0
				Schülerbeförderung				6,1		6,2			6,4
				Kreisstraßen				3,4		3,5			3,6
				zusammen				9,5		9,7			10,0
				Rest				56,2		55,2			57,0

Vom Zuschussbedarf jeder Aufgabe der Gemeinden, Landkreise und kreisfreien Städte wurden 75 % des übertragenen Wirkungskreises subtrahiert. Der Abschnitt Rettungswesen (16) wurde auf 100 % Kreisaufgabe gesetzt. Der Zuschussbedarf der Städte und Gemeinden des Landkreises Göttingen sowie der Landkreis selbst sind nicht enthalten. Der Abschnitt Abwasserentsorgung (70) wurde bei der Berechnung des Aufteilungsverhältnisses von Gemeinde- und Kreisaufgaben nicht berücksichtigt. Vgl. Erläuterungen im Text.

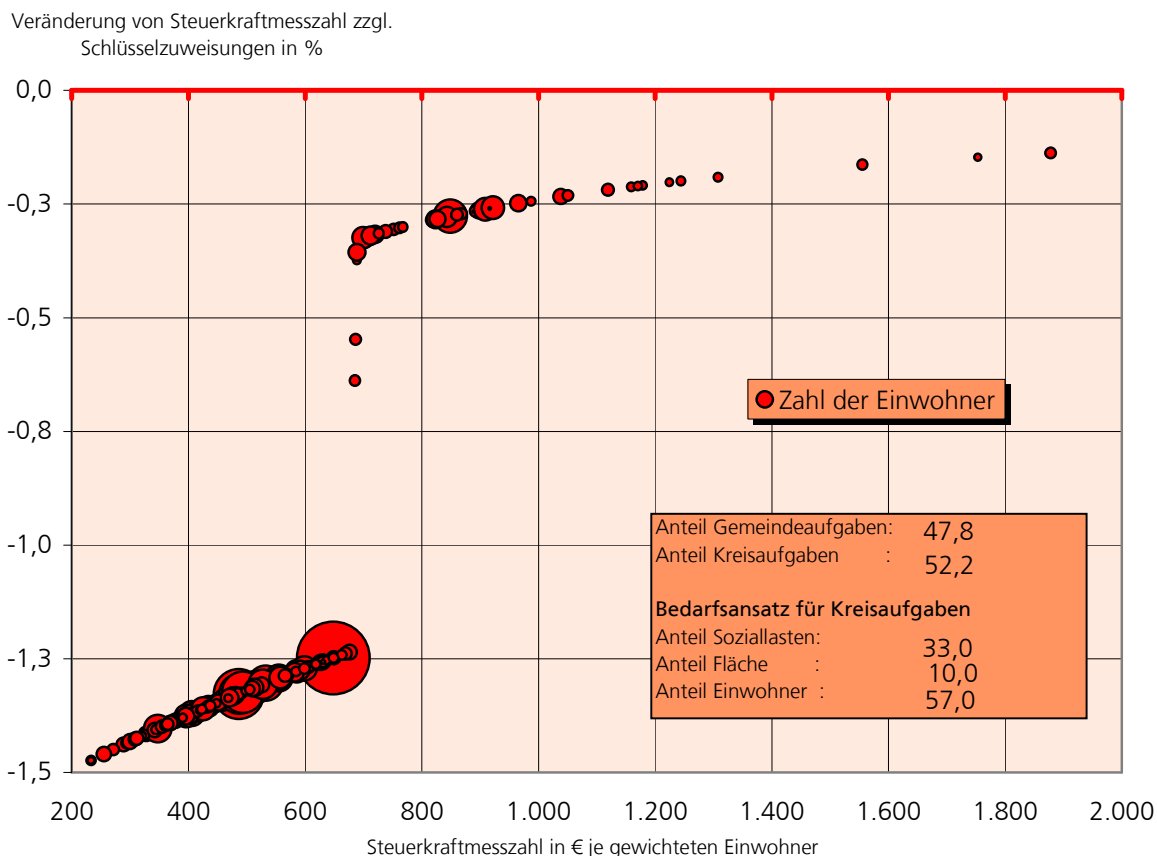
Tabelle 2.4.2 Aufteilung der Zuweisungsmasse auf Gemeinde- bzw. Kreisaufgaben

	Gemeindeaufgaben in %	Kreisaufgaben in %	Umschichtung in Mio. €	Anteile in %		
				Soziallasten	Fläche	Einwohner
Regelung 2008	50,8	49,2	-	34,5	9,7	55,8
Aufteilung nach dem Verhältnis der Zuschussbedarfe (jeweils ohne Abwasserbeseitigung A 70)						
0-7, 8A	50,3	49,7	12,6	34,3	9,5	56,2
0-8	47,0	53,0	95,6	35,1	9,7	55,2
0-8 zzgl. A90 Ugr. 092	47,8	52,2	75,5	33,0	10,0	57,0

Nach § 5 des Niedersächsischen Gesetzes zur Ausführung des Zweiten Buchs des Sozialgesetzbuchs beteiligt sich das Land an den Kosten für die Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende. Insgesamt hatten die Landkreise und kreisfreien Städte im Jahr 2006 aus dieser Zuweisungsart 135 Mio. € erhalten. Die Zahlungen des Landes werden im Abschnitt 90 in der Untergruppe 092 *Ausgleichsleistungen des Landes aus der Umsetzung der Grundsicherung für Arbeitsuchende* nachgewiesen. Bei der Berechnung des Soziallastenansatzes mindern diese Einnahmen der Kommunen nach § 7 (3) N FAG die Nettobelastung. Wenn bei der Aufteilung der Zuweisungsmasse auf Schlüsselzuweisungen für Gemeinde- bzw. Kreisaufgaben nur die Einzelpläne 0 bis 8 herangezogen werden, werden diese erheblichen Einnahmen nicht berücksichtigt. Es ist daher notwendig, dass sie zusätzlich aufgenommen werden. Da es diese Zahlungen im Jahr 2004 noch nicht gab, handelt es sich bei dem Wert in Tabelle 2.4.1 um den Durchschnitt der Jahre 2005 und 2006. Es ergibt sich dann ein Aufteilungsverhältnis von 47,8 % für Gemeindeaufgaben und 52,2 % für Kreisaufgaben.

Abbildung 2.4.1 Auswirkungen einer alternativen Aufteilung der Zuweisungsmasse im kommunalen Finanzausgleich 2008

- Veränderung der Schlüsselzuweisungen für Gemeindeaufgaben -



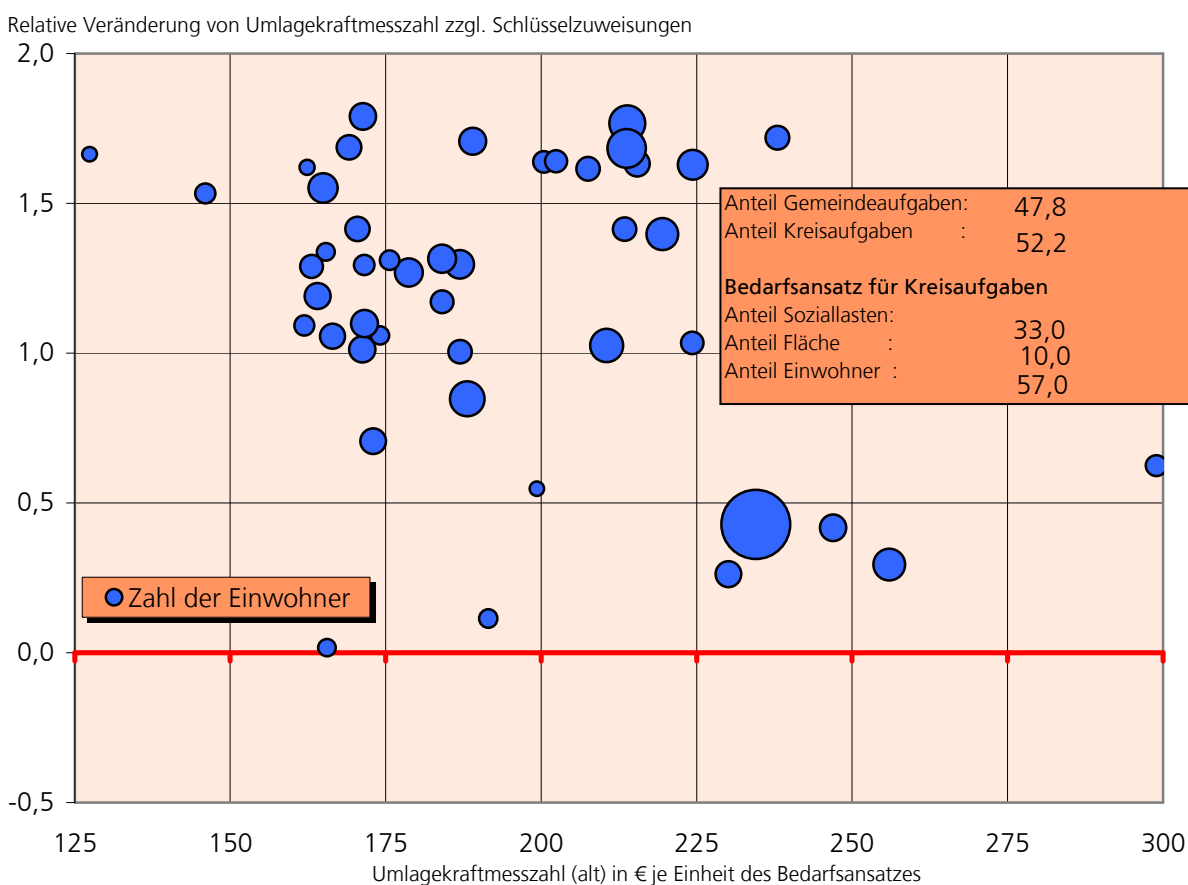
In Tabelle 2.4.2 sind das alte sowie alternative neue Aufteilungsverhältnisse, das sich jeweils ergebende Umschichtungsvolumen (= Zunahme der Kreisschlüsselzuweisungen) und die Gewichte des Bedarfsansatzes für Kreisschlüsselzuweisungen dargestellt. In der Variante ohne Berücksichtigung des Einzelplans 8 Teil B kommt es zu einem Umschichtungsvolumen in Höhe von 12,6 Mio. €. Bei der Variante mit Berücksichtigung des Einzelplans 8 Teil B (einschl. A90 Ugr. 092) beträgt es 75,5 Mio. €.

Abbildung 2.4.1 zeigt die Auswirkungen auf die Schlüsselzuweisungen der Gemeinden in Abhängigkeit von der Steuerkraftmesszahl je gewichteten Einwohner; die Fläche der Kreise verhält sich proportional zu der Zahl der tatsächlichen Einwohner. Dargestellt ist die relative Veränderung von Steuerkraftmesszahl zzgl. Schlüsselzuweisungen. Es zeigt sich ein klares Muster mit zwei Linien, wobei auf der oberen – nahe der x-Achse – die abundanten Gemeinden zu finden sind. Deutlich wird, dass die Verluste umso größer sind, je geringer die Steuerkraftmesszahl ist, die steuerschwächsten Gemeinden verlieren also konstruktionsbedingt am meisten.

Bei den Zuweisungen für Kreisaufgaben ist das Ergebnis weniger eindeutig (vgl. Abbildung 2.4.2), da die Veränderungen der Zuweisungen für Gemeindeaufgaben in die Berechnung der Umlagekraftmesszahl eingehen. Auch wirken sich die veränderten Anteile im Bedarfsansatz unterschiedlich auf die Landkreise und kreisfreien Städte aus. Es gibt aber eine gewisse Entwicklung dahin, dass die umlageschwächeren Landkreise und kreisfreien Städte höhere Gewinne haben.

Abbildung 2.4.2 Auswirkungen einer alternativen Aufteilung der Zuweisungsmasse im kommunalen Finanzausgleich 2008

- Veränderung der Schlüsselzuweisungen für Kreisaufgaben -

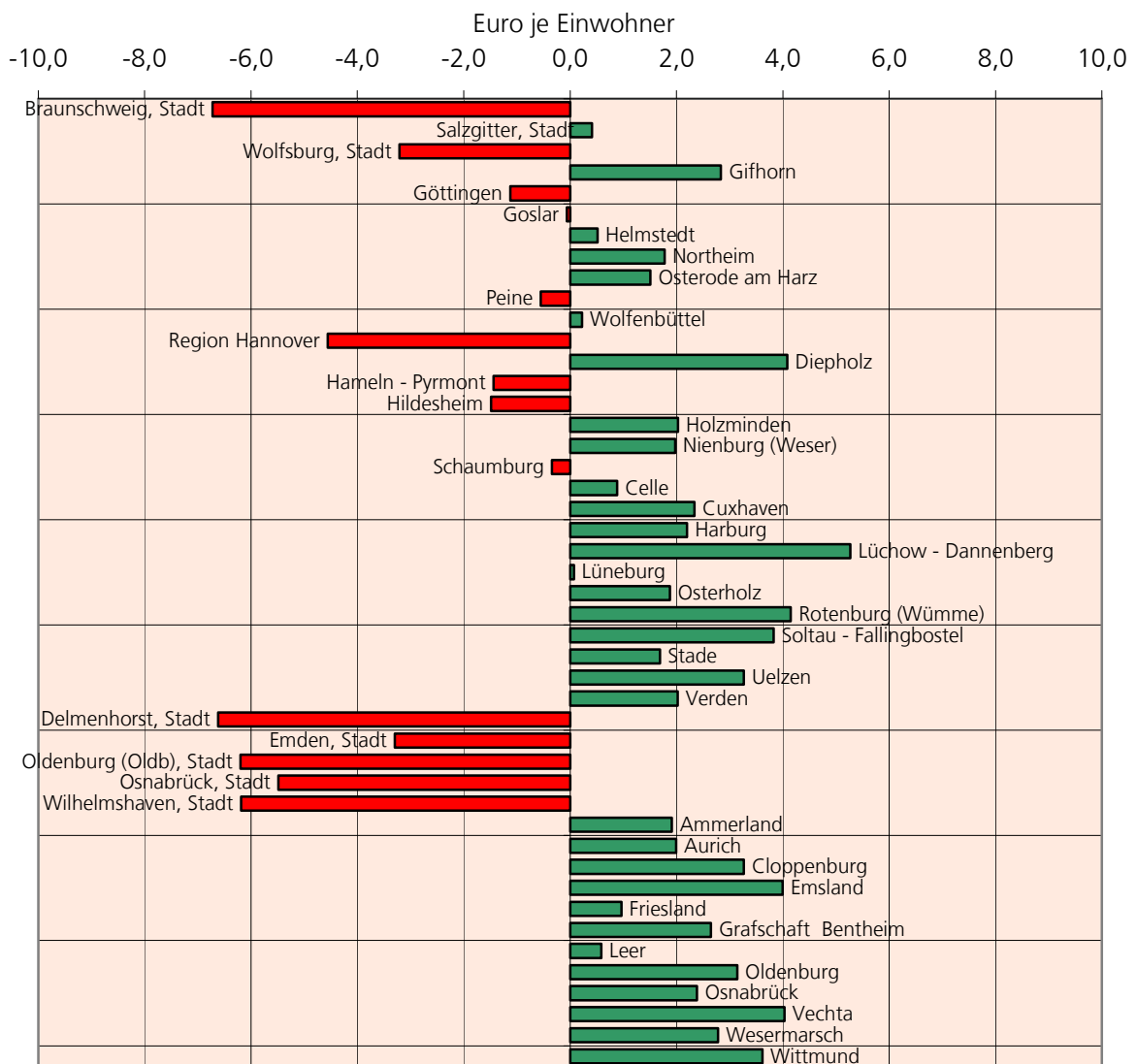


Gewinne bzw. Verluste bei den Gemeindegemeinschaftszuweisungen führen wegen der veränderten Umlagekraft zu Verlusten bzw. Gewinnen bei den Kreisschlüsselzuweisungen. Daher werden in Abbildung 2.4.3 die zusammengefassten Gewinne und Verluste kreisweise dargestellt. Abgesehen von Salzgitter übersteigen bei

den kreisfreien Städten die Verluste aus den Gemeindegewinnzuweisungen die Gewinne aus den Kreisgewinnzuweisungen, so dass sie per saldo verlieren. Die meisten Landkreise profitieren dagegen von der Änderung, die größte Verliererin ist die Region Hannover. Da die Landkreise wegen der höheren Schlüsselzuweisungen mehr Einnahmen haben, könnte es zu einer Anpassung der Kreisumlagesätze kommen, was die Gemeinden wieder entlasten würde.

Abbildung 2.4.3 Zusammengefasste Gewinne und Verluste der Städte, Gemeinden und Landkreise

- Veränderte Aufteilung der Zuweisungsmasse zum kommunalen Finanzausgleich 2008 -



Anteil Gemeindeaufgaben:	47,8%	Bedarfsansatz für Kreisaufgaben	
Anteil Kreisaufgaben :	52,2%	Anteil Soziallasten:	33,0%
		Anteil Fläche :	10,0%
		Anteil Einwohner :	57,0%

Fazit

Die Aufteilung der Zuweisungsmasse nach dem Verhältnis der Zuschussbedarfe für die Einzelpläne 0 bis 8 zzgl. der Einnahmen im Abschnitt 90 Untergruppe 092 deckt die Belastungen sowie die Einnahmen der Kommunen am vollständigsten ab. Daher sollten das Aufteilungsverhältnis der Zuweisungsmasse und die Anteile beim Bedarfsansatz für Kreisaufgaben nach diesem Ansatz angepasst werden. Die Werte in Tabelle 2.4.1. ergeben sich aus den im Gutachten verwendeten Daten. Für eine Gesetzesänderung müssten die konkreten Werte aus aktuell vorliegenden Daten abgeleitet werden. Sinnvoll wäre es, diese Parameter dann nicht nur fortzuschreiben, sondern anhand der Daten in regelmäßigen Abständen zu überprüfen und ggf. anzupassen. Allerdings sollten auch künftig bereits feststehende Gesetzesänderungen mit gravierenden Auswirkungen auf den Zuschussbedarf berücksichtigt werden. Ein Beispiel hierfür ist die anstehende Änderung bei der Grundversicherung im Alter und bei Erwerbsminderung. Der Bund will die Kosten hierfür übernehmen, die Übernahme beginnt zunächst mit einem Anteil von 45 % im Jahr 2012 und erreicht 100 % ab dem Jahr 2014. Dadurch wird der Zuschussbedarf für Kreisaufgaben erheblich gemindert, was zu einer Verschiebung des Aufteilungsverhältnisses zugunsten der Gemeinden führt.

3 Berechnung der Schlüsselzuweisungen für Gemeindeaufgaben

3.1 Ermittlung der Steuerkraft

3.1.1 Referenzzeitraum für das Gewerbesteueraufkommen (Prüfungspunkt 5 des Gutachtauftrags)

Für die Berechnung der Steuerkraftzahl der Gewerbesteuer werden – wie bei den anderen Steuereinnahmen auch – die Einnahmen vom vierten Quartal des Vorjahres bis einschließlich des dritten Quartals des Vorjahres herangezogen. Dieser „verschobene“ Zeitraum wurde gewählt, damit die Steuereinnahmen der Gemeinden möglichst zeitnah berücksichtigt werden können.

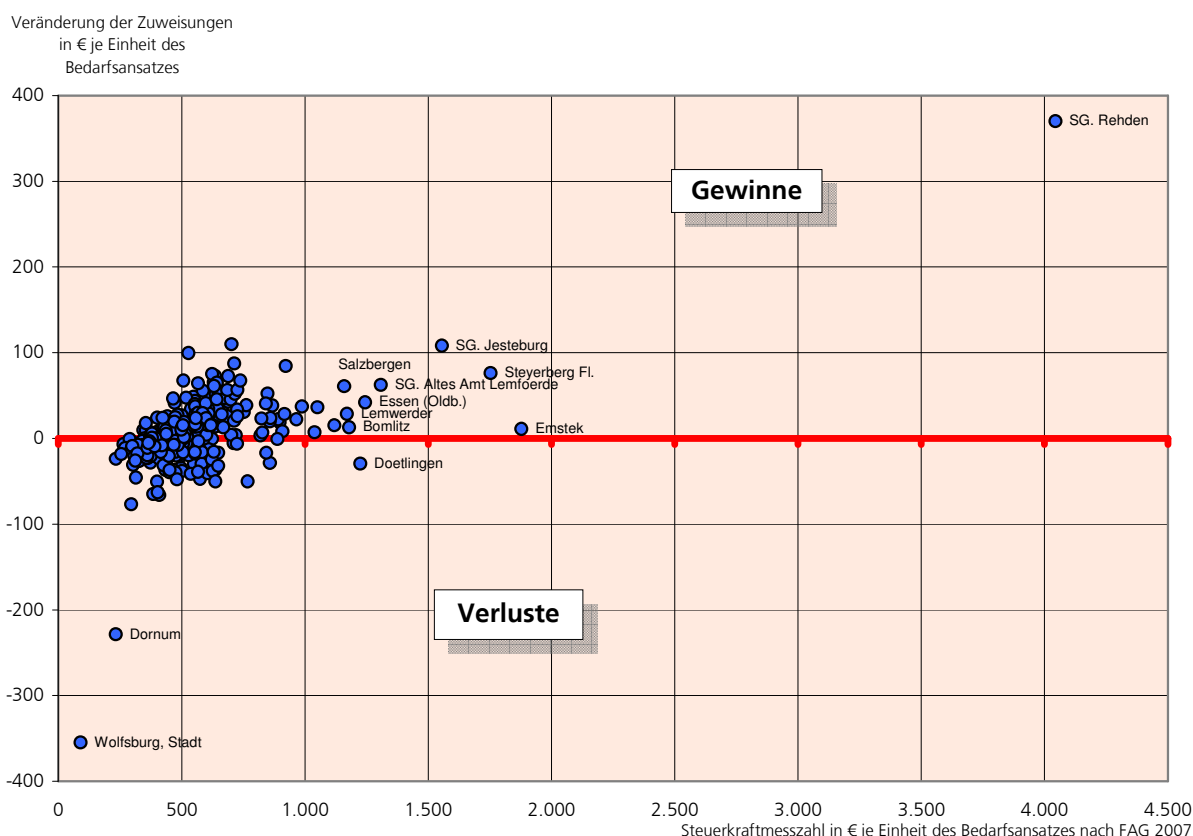
Die Gewerbesteuereinnahmen schwanken relativ stark. Häufig sind die Steuereinnahmen besonders steuerstarker, kleinerer Gemeinden von nur einem bzw. nur wenigen Unternehmen abhängig. Kommen diese in wirtschaftliche Schwierigkeiten, bedeutet dies einen Einbruch der Steuereinnahmen für die Gemeinde. Dies verschärft sich noch, wenn die Gewerbesteuervorauszahlungen im Vorjahr zu groß waren und daher im Folgejahr zurückgezahlt werden müssen. Sehr anschaulich zeigt sich dies bei der Sockelgarantie im Finanzausgleich: Büddenstedt und Wolfsburg, die beiden Gemeinden, die 2001 bzw. 2008 zusätzliche Schlüsselzuweisungen aufgrund der Sockelgarantie erhielten – also besonders steuerschwach waren –, waren in den Jahren davor und danach abundant.

Durch Verwendung eines Dreijahresdurchschnitts könnten die starken Schwankungen bei den Gewerbesteuereinnahmen geglättet werden. Um die Auswirkungen auf den Finanzausgleich zu prüfen, wurde für das Jahr 2008 eine Modellrechnung durchgeführt. Verwendet wurde das Gewerbesteueraufkommen vom 4. Quartal 2004 bis zum 3. Quartal 2006. In Abbildung 3.1.1 sind die Gewinne und Verluste der Verwaltungseinheiten in einem Streudiagramm zusammen mit der Steuerkraftmesszahl dargestellt. Danach gewinnen Verwaltungseinheiten mit einer hohen Steuerkraftmesszahl je Einheit des Bedarfsansatzes, während das Ergebnis bei den ärmeren Gemeinden nicht eindeutig ist.

Verglichen mit dem derzeitigen Finanzausgleich profitieren von einer entsprechenden Regelung Gemeinden, deren Gewerbesteueraufkommen im dritten Jahr besonders hoch war, denn dieses Aufkommen wird auf drei Jahre verteilt. Die hohen Gewerbesteuereinnahmen wirken allerdings in den Folgejahren erhöhend auf die Steuerkraftmesszahl, so dass es dadurch zu niedrigeren Schlüsselzuweisungen kommt. Letztlich besteht eine Funktion des Finanzausgleichs darin, Schwankungen der Steuereinnahmen durch höhere oder niedrigere

Zuweisungen – wenn auch zeitverzögert – zu glätten. Diese Funktion wird durch Verwendung eines Dreijahresdurchschnitts gestört: Besonders hohe Gewerbesteureinnahmen in einem Jahr werden auf drei Jahre verteilt und führen so im jeweils aktuellen Jahr zu höheren und in den Folgejahren zu niedrigeren Schlüsselzuweisungen – entsprechend umgekehrt bei besonders niedrigen Gewerbesteureinnahmen. Es kommt gewissermaßen zu zwei Glättungen, die sich gegenseitig aufheben.

Abbildung 3.1.1 Kommunalen Finanzausgleich 2008 Modellrechnung: Dreijahresdurchschnitt Gewerbesteuer (Steuerkraftzahlen 4. Quartal 2004 bis 3. Quartal 2007)



Fazit

Aus finanzwissenschaftlicher Sicht gibt es keinen Anlass, dieses Thema weiter zu verfolgen oder den Finanzausgleich an dieser Stelle zu ändern.

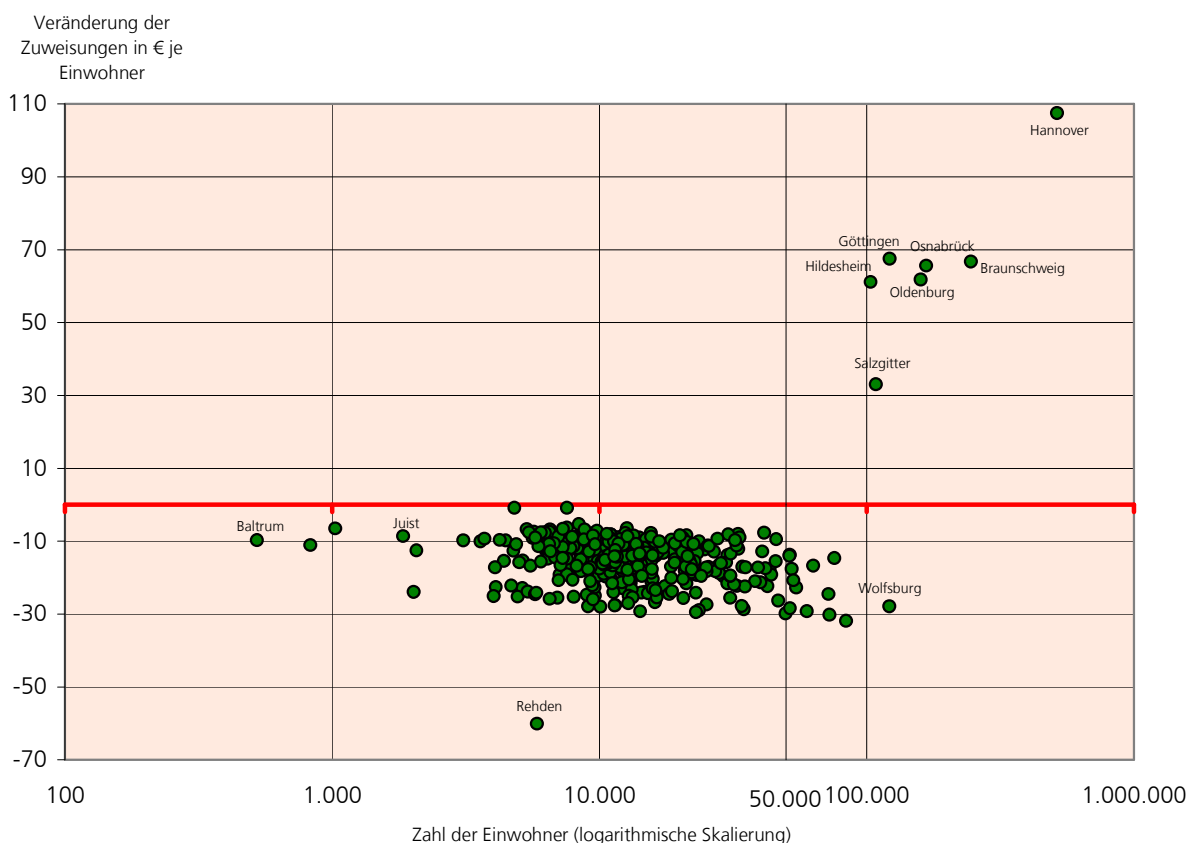
3.1.2 Differenzierung der Gemeinden nach Größe bei Bemessung der Steuerkraft nach § 11 Abs. 2 NFAG (Prüfungspunkt 9 des Gutachtauftrags)

In der aktuellen Regelung des niedersächsischen kommunalen Finanzausgleichs sieht § 11 Abs. 2 NFAG vor, bei der Ermittlung der Steuerkraft der Gemeinden nicht die tatsächlichen Einnahmen (Ist-Einnahmen) zu verwenden, sondern normierte Werte. So werden bei der Anrechnung der drei Realsteuern (Grundsteuern A und B, Gewerbesteuer) Nivellierungssätze verwendet, die sich aus den Durchschnittsätzen aller niedersächsischen Gemeinden berechnen. Damit sollen die Kommunen dazu angehalten werden, zunächst die eigenen Steuerquellen auszuschöpfen und sie nicht in Erwartung auf größere Finanzausgleichszahlungen durch niedrige Hebesätze zu schonen, was der originären Absicht des kommunalen Finanzausgleichs wider-

sprechen würde.⁸ Umgekehrt würde bei Verwendung der tatsächlichen Hebesätze jede Hebesatzerhöhung automatisch die Schlüsselzuweisungen der Gemeinde verringern.

Seit der Reform 1999 und der Einführung des Zwei-Ebenen-Modells werden bei der Berechnung der durchschnittlichen Hebesätze zwei Gruppen unterschieden: Gemeinden mit mehr und solche mit weniger als 100.000 Einwohnern. Damit sollte dem Umstand Rechnung getragen werden, dass größere Städte in der Lage sind, aufgrund ihrer in der Regel günstigeren Voraussetzungen (Infrastruktur, Wissenstransfer, Angebot an Freizeiteinrichtungen), den Unternehmen höhere Steuersätze abzuverlangen. Im Rahmen der in diesem Gutachten verfolgten Absicht, „sich kontinuierlich der Richtigkeit der von ihm vorausgesetzten Prämissen zu vergewissern und ggf. neuen finanzwissenschaftlichen Erkenntnissen Rechnung zu tragen“ (Gutachtenauftrag), soll nun der Frage nachgegangen werden, ob die Grenze mit 100.000 Einwohner weiterhin gut gewählt ist oder ob es Ausgestaltungen gibt, die die finanzielle Realität der niedersächsischen Gemeinden exakter abbilden. Dazu sollen im Folgenden verschiedene Modellberechnungen erstellt werden, die eine Reihe von Alternativen untersuchen und ihre Auswirkungen auf die Schlüsselzuweisungen darstellen. Im Jahr 2000 hatte das damalige NLS bereits eine Untersuchung zu diesem Thema vorgelegt⁹.

**Abbildung 3.1.2 Variante I zur Steuerkraftberechnung: Einheitliche Nivellierungssätze
– Alternativrechnung zum kommunalen Finanzausgleich 2008 –**



Zunächst soll die Auswirkung einer einheitlichen Nivellierung der Hebesätze untersucht werden (Variante I). Was würde passieren, wenn allen Gemeinden ein einheitlicher Hebesatz angerechnet würde? Dieser würde sich dann auf 306 % für die Grundsteuer A, 340 % für die Grundsteuer B und 339 % für die Gewerbesteuer belaufen (siehe Tabelle 3.1.1). Die Auswirkung auf den kommunalen Finanzausgleich verdeutlicht Abbildung

⁸ Vgl. dazu u.a. Wohltmann (2001), S. 98 und Dietz (2003), S. 650.

⁹ Soyka, Dirk, Steuerkraftberechnung im kommunalen Finanzausgleich, *Statistische Monatshefte Niedersachsen* 12/2000.

3.1.2. Es zeigt sich, dass die großen Städte über 100.000 Einwohner gewinnen, mit Ausnahme von Wolfsburg, das 2008 ein fiskalisch besonderes Jahr erlebte¹⁰, während die unter 100.000 Einwohner liegenden verlieren würden. Dies ist nicht besonders überraschend: Wie in Tabelle 3.1.1 erläutert, liegt der einheitliche Durchschnittssatz für alle Kommunen bei allen drei Realsteuern für die Großstädte deutlich unter den derzeit angerechneten Sätzen, für die kleineren Städte wäre er gleich oder höher. Eine geringere angerechnete Steuerkraft würde bei Gemeinden über 100.000 Einwohnern zu höheren Zuweisungen führen, bei denen darunter dagegen zu niedrigeren.

Tabelle 3.1.1 Variante I zur Steuerkraftberechnung: Einheitliche Nivellierungssätze

Einwohner	Hebesatz			
	Durchschnittswert	90 % gem. NFAG	Finanzausgleich 2008	Differenz
Grundsteuer A				
unter 100.000	340,2	306	306	0
über 100.000	340,2	306	319	-13
Grundsteuer B				
unter 100.000	377,3	340	315	25
über 100.000	377,3	340	425	-85
Gewerbesteuer				
unter 100.000	376,5	339	318	21
über 100.000	376,5	339	390	-51

Variante II, die eher zur Absteckung des möglichen Spektrums als zur realistischen Planung dient, ist die Anrechnung der tatsächlichen Ist-Einnahmen als Steuerkraft, so dass bei jeder Kommune zur Ermittlung der Schlüsselzuweisungen die tatsächlich zugeflossenen Steuern dem Bedarf gegenübergestellt werden. Die Auswirkung auf die Höhe der Zuweisungen aus dem kommunalen Finanzausgleich ist in Abbildung 3.1.3 dargestellt. Die Veränderungen zum jetzigen Stand sind sehr uneinheitlich, auffällig ist bloß eine Entwicklung: Praktisch allen Gemeinden zwischen 50.000 und 100.000 Einwohnern wird nun eine höhere Steuerkraft angerechnet, so dass sie im Ergebnis geringere Zuweisungen erhalten.

Für eine Reform des NFAG ist die Aufteilung der Gemeinden ihrer Größe nach in mehr als zwei Klassen denkbar, so dass die unterschiedlichen Hebesatz-Anspannungsmöglichkeiten besser abgebildet werden. Dies soll in den folgenden zwei Varianten untersucht werden. Zunächst wird in einer dritten Variante eine zusätzliche Klasse für Gemeinden zwischen 50.000 und 100.000 Einwohnern gebildet. Wie oben bereits erläutert, haben diese Gemeinden einen größeren Spielraum bei der Hebesatzanspannung als die Masse der kleineren Gemeinden, so dass die jetzige Durchschnittswertbildung dazu führt, dass ihnen tendenziell wenig Steuerkraft angerechnet wird.

In der Tat lässt sich in Abbildung 3.1.4 beobachten, dass diese Gemeinden allesamt Schlüsselzuweisungen verlieren, während die kleineren Kommunen leicht dazu gewinnen und sich bei den Großstädten wenig ändert. Wie in Tabelle 3.1.2 deutlich wird, ändert sich an den durchschnittlichen Hebesätzen für die Gemeinden über 100.000 Einwohner nichts, während bei den aufkommensstarken Steuern Grundsteuer B und Gewerbesteuer den kleinen Gemeinden etwas weniger und denjenigen zwischen 50.000 und 100.000 Einwohnern deutlich mehr angerechnet wird. Folglich erhalten die ersten mehr und die zweiten weniger Zuweisungen aus dem kommunalen Finanzausgleich. Die Grundsteuer A fällt kaum ins Gewicht.

¹⁰ Bei einem niedrigeren Nivellierungssatz für die Gewerbesteuer verringert das negative Gewerbesteueraufkommen der Stadt Wolfsburg die Steuerkraft weniger, mit der Folge von niedrigeren Schlüsselzuweisungen.

Abbildung 3.1.3 Variante II zur Steuerkraftberechnung: Istaufkommen
 – Alternativrechnung zum kommunalen Finanzausgleich 2008 –

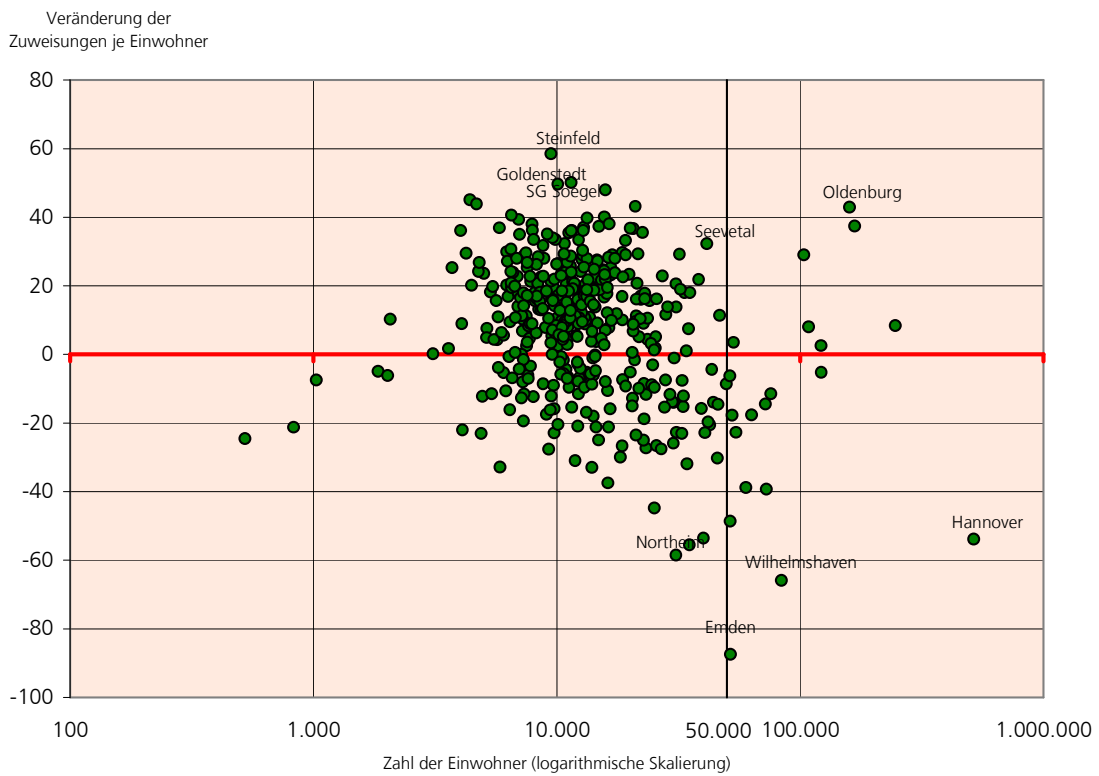


Abbildung 3.1.4 Variante III zur Steuerkraftberechnung: Einteilung in drei Klassen
 – Alternativrechnung zum kommunalen Finanzausgleich 2008 –

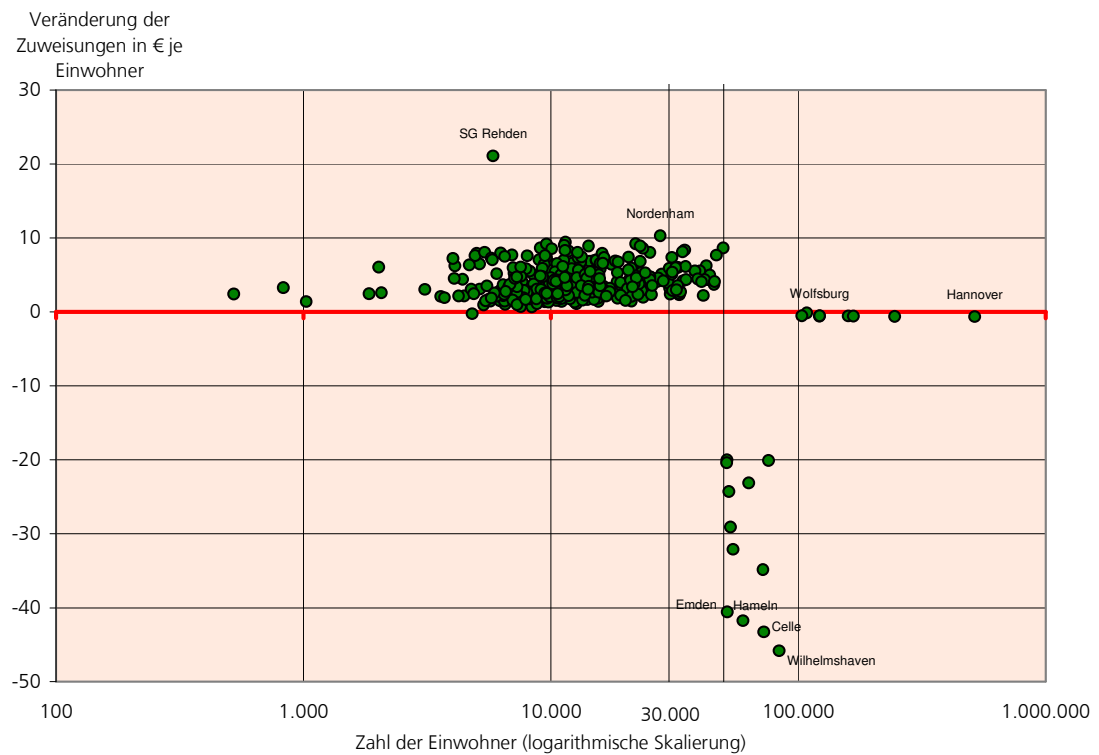


Tabelle 3.1.2 Variante III zur Steuerkraftberechnung: Einteilung der Verwaltungseinheiten in drei Klassen

Einwohner	Hebesatz			
	Durchschnittswert	90 % gem. NFAG	Finanzausgleich 2008	Differenz
Grundsteuer A				
unter 50.000	340,5	306	306	0
50.000 bis 100.000	318,4	287	306	-19
über 100.000	354,0	319	319	0
Grundsteuer B				
unter 50.000	344,2	310	315	-5
50.000 bis 100.000	388,9	350	315	35
über 100.000	472,5	425	425	0
Gewerbsteuer				
unter 50.000	347,3	313	318	-5
50.000 bis 100.000	385,9	347	318	29
über 100.000	433,8	390	390	0

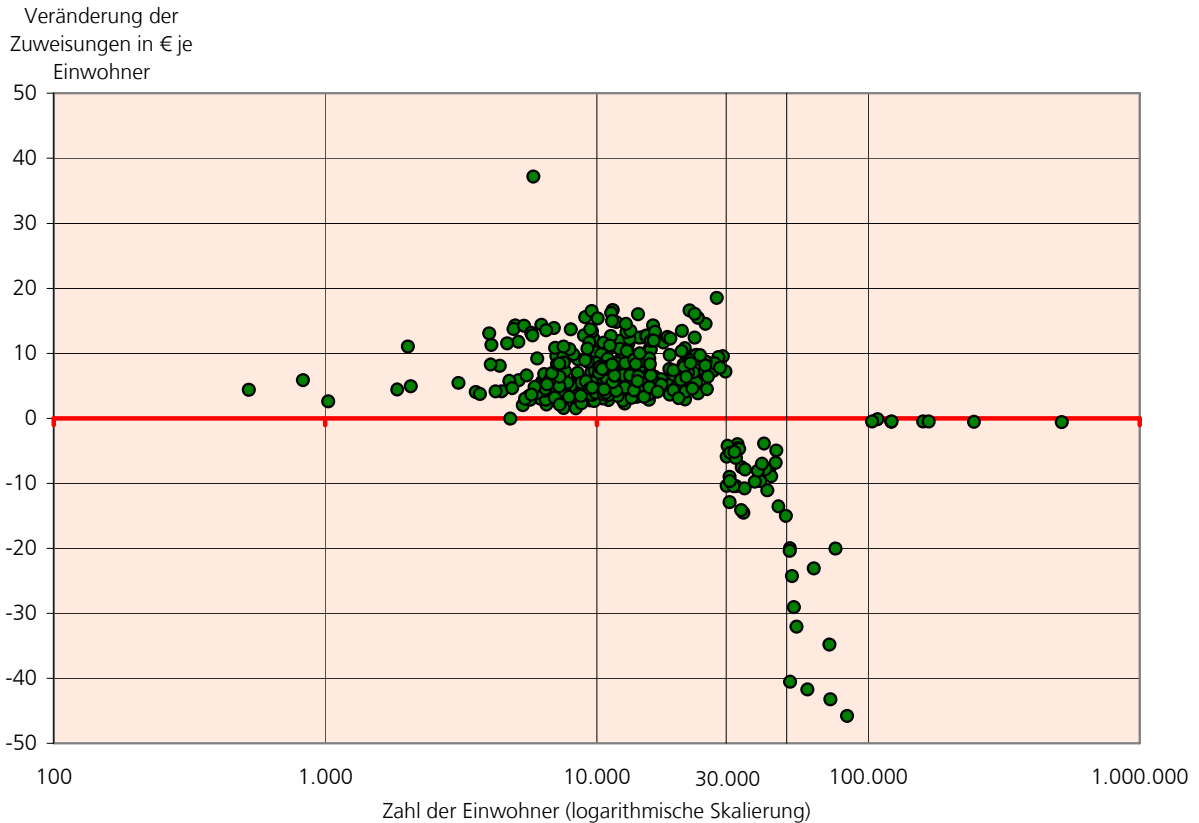
Tabelle 3.1.3 Variante IV zur Steuerkraftberechnung: Einteilung der Verwaltungseinheiten in vier Klassen

Einwohner	Hebesatz			
	Durchschnittswert	90 % gem. NFAG	Finanzausgleich 2008	Differenz
Grundsteuer A				
unter 30.000	340,2	306	306	0
30.000 bis 50.000	342,9	309	306	3
50.000 bis 100.000	318,4	287	306	-19
über 100.000	354,0	319	319	0
Grundsteuer B				
unter 30.000	340,5	306	315	-9
30.000 bis 50.000	357,0	321	315	6
50.000 bis 100.000	388,9	350	315	35
über 100.000	472,5	425	425	0
Gewerbsteuer				
unter 30.000	339,7	306	318	-12
30.000 bis 50.000	366,1	329	318	11
50.000 bis 100.000	385,9	347	318	29
über 100.000	433,8	390	390	0

In Variante IV werden die Gemeinden in vier Klassen unterteilt. In Tabelle 3.1.3 sind die Grenzen der vier Klassen und die jeweils errechneten durchschnittlichen Hebesätzen aufgeführt. Ähnlich wie bei der Aufteilung in drei Klassen ergibt sich, dass (abgesehen von der eher unwichtigen Grundsteuer A) den Gemeinden

zwischen 50.000 und 100.000 Einwohnern höhere Sätze angerechnet werden, den kleinen Kommunen (unter 30.000) dagegen niedrigere.

Abbildung 3.1.5 Variante IV zur Steuerkraftberechnung: Einteilung in vier Klassen – Alternativrechnung zum kommunalen Finanzausgleich 2008 –



Im Ergebnis (Abbildung 3.1.5) kann festgestellt werden, dass die kleinen Gemeinden zu den Gewinnern gehören und diejenigen zwischen 50.000 und 100.000 Einwohnern zu den Verlierern. Bei denen zwischen 30.000 und 50.000 Einwohnern kommt es zu etwas geringeren Verlusten.

Bei den Varianten III und IV sind die Beträge, die umverteilt werden, für die meisten Gemeinden überschaubar: Die Spannweite beträgt für die meisten von ihnen in beiden Fällen +/- 10 € an Zuweisungen je Einwohner. In beiden Modellvarianten verlieren lediglich die Kommunen zwischen 50.000 und 100.000 Einwohnern mit Beträgen von zum Teil über 30 € je Einwohner deutlich. Wie aber weiter oben erläutert, profitieren diese Gemeinden von der jetzigen Regelung in besonderem Maße, da ihnen durch die Durchschnittsbildung mit den kleineren Kommunen eine vergleichsweise niedrige Steuerkraft angerechnet wird. Von besonderem Interesse wäre ein solcher Änderungsvorschlag also vor allem dann, wenn im Zuge einer Modifikation der Einwohnergewichtung (Abschnitt 3.2.1) die Gemeinden zwischen 50.000 und 100.000 bessergestellt werden sollten. Der genaueren Erfassung ihres Bedarfs sollte in dem Falle auch eine präzisere Abbildung ihrer vorhandenen Steuerkraft folgen.

Fazit

Durch die Umsetzung der Varianten III (Einteilung in drei Klassen) oder IV (Einteilung in vier Klassen) könnten die unterschiedlichen Spielräume der Gemeinden zur Anspannung der Realsteuerhebesätze besser abgebildet werden. Bei der genauen Ausgestaltung der Klassenanzahl und –breite wäre eine Orientierung an der Einteilung der Einwohnergewichtung denkbar (vgl. Abschnitt 3.2.1.5). Auf diesem Wege würde die Segmentierung

der Gemeinden in unterschiedliche Klassen beim Zuschussbedarf eine Entsprechung in einer Unterteilung derselben bei der Berücksichtigung ihrer Steuerkraft finden.

3.1.3 Einigungsbedingte Anhebung der Gewerbesteuerumlage bei der Bemessung der Steuerkraft nach § 11 Abs. 1 Nr. 2 NFAG (Prüfungspunkt 10 des Gutachtenauftrags)

Die Gemeinden müssen einen Teil ihrer Gewerbesteuereinnahmen als Umlage an Land und Bund abführen. Die Höhe des abzuführenden Anteils wird durch einen Vervielfältiger festgelegt, der mit dem Messbetrag in der jeweiligen Gemeinde multipliziert wird. Der Vervielfältiger besteht aus mehreren Bestandteilen; die einzelnen Bestandteile sowie die Entwicklung des Vervielfältigers in den alten Ländern seit 1970 sind in der Tabelle 3.1.4 zu finden, die einer Veröffentlichung des Bundesministeriums der Finanzen¹¹ entnommen wurde. In den alten Ländern gibt es dabei die Komponenten *Erhöhung für Fonds „Deutsche Einheit“* und *Erhöhung durch den Solidarpakt*, die zusammen gefasst als *einigungsbedingte Erhöhung* bezeichnet werden. Der Teil der Gewerbesteuer, der als Umlage abgeführt wird, steht den Gemeinden nicht als Einnahme zur Verfügung, bei der Steuerkraftberechnung im kommunalen Finanzausgleich werden folgerichtig die Gewerbesteuereinnahmen um die Gewerbesteuerumlage gekürzt.

Die Steuerkraftzahl der Gewerbesteuer berechnet sich nach folgender Formel:

$$\text{Steuerkraftzahl} = \text{Messbetrag} * \left(\frac{\text{Durchschnittshebesatz} - (\text{Vervielfältiger} + \text{Erhöhung})}{\text{Durchschnittshebesatz}} \right) * 90\% * \text{Durchschnittshebesatz}$$

Der Klammerausdruck wird jährlich vom Ministerium für Inneres und Sport – getrennt für Gemeinden mit mehr bzw. mit weniger als 100.000 Einwohnern – als „auf die Messbeträge anzuwendender Vomhundertsatz“ festgelegt. Je kleiner der Vomhundertsatz ist, desto geringer ist die Steuerkraftzahl, die angerechnet wird und umso mehr Schlüsselzuweisungen erhält die Gemeinde.

Die beiden Grundsteuern sowie die Gemeindeanteile an der Einkommen- und an der Umsatzsteuer werden anders als die Gewerbesteuer nicht einigungsbedingt belastet. Um hierfür einen Ausgleich zu schaffen, wurde die höhere Berücksichtigung des einigungsbedingten Anteils eingeführt¹²: Nach § 11 Absatz (1) Nr. 2 NFVG wird der einigungsbedingte Anteil des Vervielfältigers um ein Drittel angehoben. Dadurch sinkt der Vomhundertsatz, und den Gemeinden wird eine geringere Steuerkraftzahl angerechnet, mit der Folge höherer Schlüsselzuweisungen. Bei der Einführung des Solidarpaktes im Jahr 1995 lag der einigungsbedingte Anteil bei 41 %, er ist seitdem auf 36 % im Jahr 2010 zurückgegangen, da die Normalumlage von 19 auf 14,5 % gesunken ist, ist der Rückgang der Gewerbesteuerumlage insgesamt etwas größer.

Für 2008 beispielsweise wird die Steuerkraftzahl der Gewerbesteuer aus den Steuereinnahmen vom IV. Quartal 2006 bis einschließlich zum III. Quartal 2007 errechnet. Im Jahr 2006 lag der Vervielfältiger bei 74 %, der einigungsbedingte Anteil betrug 36 Prozentpunkte (vgl. Tabelle 3.1.4). Der Durchschnittshebesatz wird aus den Gewerbesteuerhebesätzen des vorvergangenen Jahres errechnet, für 2008 also der von 2006 in Höhe von 434 % für die Gemeinden über 100.000 Einwohnern und 353 % für die übrigen.

¹¹ Bundesministerium der Finanzen, Die Entwicklung der Gewerbesteuerumlage seit der Gemeindefinanzreform 1969. – Tabellarische Übersicht. www.bundesfinanzministerium.de.

¹² Vgl. Entwurf eines Gesetzes über den Finanzausgleich (NFAG) vom 7. November 1995, Landtagsdrucksache 13/1505.

Tabelle 3.1.4 Bestandteile des Vervielfältigers zur Ermittlung der Gewerbesteuerumlage in den alten Ländern; Quelle: Bundesministerium der Finanzen

Jahr	"Normal"-Umlage		Erhöhung für Fonds "Deutsche Einheit" 1)	Erhöhung durch den Solidarpakt 2)	Erhöhung infolge Gewerbekapitalsteuer- Abschaffung 3)	Gesamtumlage
	Bund	Länder				
	Vervielfältiger in v.H. 8)					
1970 bis 1979	60	60	-	-	-	120
1980 bis 1982 4)	40	40	-	-	-	80
1983 5)	29	29	-	-	-	58
1984 bis 1990	26	26	-	-	-	52
1991	26	26	2	-	-	54
1992	26	26	5	-	-	57
1993 6)	14	14	11	-	-	39
1994 7)	19	19	18	-	-	56
1995	19	19	12	29	-	79
1996	19	19	11	29	-	78
1997	19	19	11	29	-	78
1998	19	19	10	29	7	84
1999	19	19	9	29	7	83
2000	19	19	9	29	7	83
2001 8)	24	24	8	29	6	91
2002 8)	30	30	7	29	6	102
2003 8)	36	36	7	29	6	114
2004 9)	20	20	7	29	6	82
2005 9)	19	19	8	29	6	81
2006 9)	16	16	7	29	6	74
2007	16	16	6	29	6	73
2008 10)	12	12	6	29	6	65
2009 10)	13	13	5	29	6	66
2010 10)	14,5	14,5	7	29	6	71

⁷⁾ Berechnungsformel für die Gewerbesteuerumlage: Örtliches Gewerbesteueraufkommen dividiert durch örtlichen Hebesatz, multipliziert mit dem Vervielfältiger.

¹⁾ Jährlich durch Rechtsverordnung der Bundesregierung unter Berücksichtigung der jeweiligen Gewerbesteuerentwicklung festgelegt (Bremen und Saarland waren 1991 und 1992 von der Erhöhung vollständig freigestellt, 1993 mit 4 v.H., 1994 mit 10 v.H. an der Aufstockung des Fonds beteiligt); unter Berücksichtigung der Tilgungsstreckung der Fonds-Kredite in den Jahren 1998 bis 2004.

²⁾ Anhebung ab 01.01.1995 durch das Gesetz zur Umsetzung des Föderalen Konsolidierungsprogramms (FKPG) vom 23. Juni 1993.

³⁾ Erhöhung ab 01.01.1998 durch das Gesetz zur Fortsetzung der Unternehmenssteuerreform vom 29. Oktober 1997. 4) Absenkung der "Normal"-Umlage ab 01.01.1980 durch das Steueränderungsgesetz 1979 vom 30. November 1978 als Ausgleich für die Abschaffung der Lohnsummensteuer. 5) Absenkung der "Normal-Umlage" durch das Haushaltsbegleitgesetz 1983 vom 20. Dezember 1982 in zwei Schritten zum 01.01.1983 und 1984 als Ausgleich für die Halbierung der Hinzurechnungen für Dauerschulden und Dauerschuldzinsen. 6) Absenkung der "Normal-Umlage" ab 01.01.1993 durch das Steueränderungsgesetz 1992 vom 25. Februar 1992 als Ausgleich für eine neue Messzahlenstaffelung und Freibetragsanhebung bei der Gewerbeertragsteuer und Übernahme der Steuerbilanzwerte bei der Gewerbekapitalsteuer. 7) Erhöhung der "Normal"-Umlage ab 01.01.1994 durch das Standortsicherungsgesetz vom 13. September 1993. 8) Erhöhung der "Normal"-Umlage infolge Steuersenkungsgesetz vom 23. Oktober 2000.

⁹⁾ Absenkung durch das Gesetz zur Änderung des Gewerbesteuergesetzes und anderer Gesetze vom 23. Dezember 2003.

¹⁰⁾ Absenkung durch das Unternehmensteuerreformgesetz vom 14. August 2007.

angelehnt an den Gemeindefinanzbericht des Deutschen Städtetages

Gemeinden über 100.000 Einwohnern

$$\text{IV. Quartal 2006: } \frac{434 - \left(38 + 36 + \frac{36}{3}\right)}{434} = 80$$

I.-III. Quartal 2007: 80

Gemeinden unter 100.000 Einwohnern

IV. Quartal 2006: 76
I.-III. Quartal 2007: 76

Ohne die einigungsbedingte Erhöhung betragen die Prozentsätze:

Gemeinden über 100.000 Einwohnern

$$\text{IV. Quartal 2006: } \frac{434 - (38 + 36)}{434} = 83$$

I.-III. Quartal 2007: 83

Gemeinden unter 100.000 Einwohnern

IV. Quartal 2006: 79
I.-III. Quartal 2007: 79

Es wird also ein – geringfügig – größerer Anteil der Gewerbesteuereinnahmen angerechnet.

Tabelle 3.1.5 Die 10 größten Gewinner bzw. Verlierer

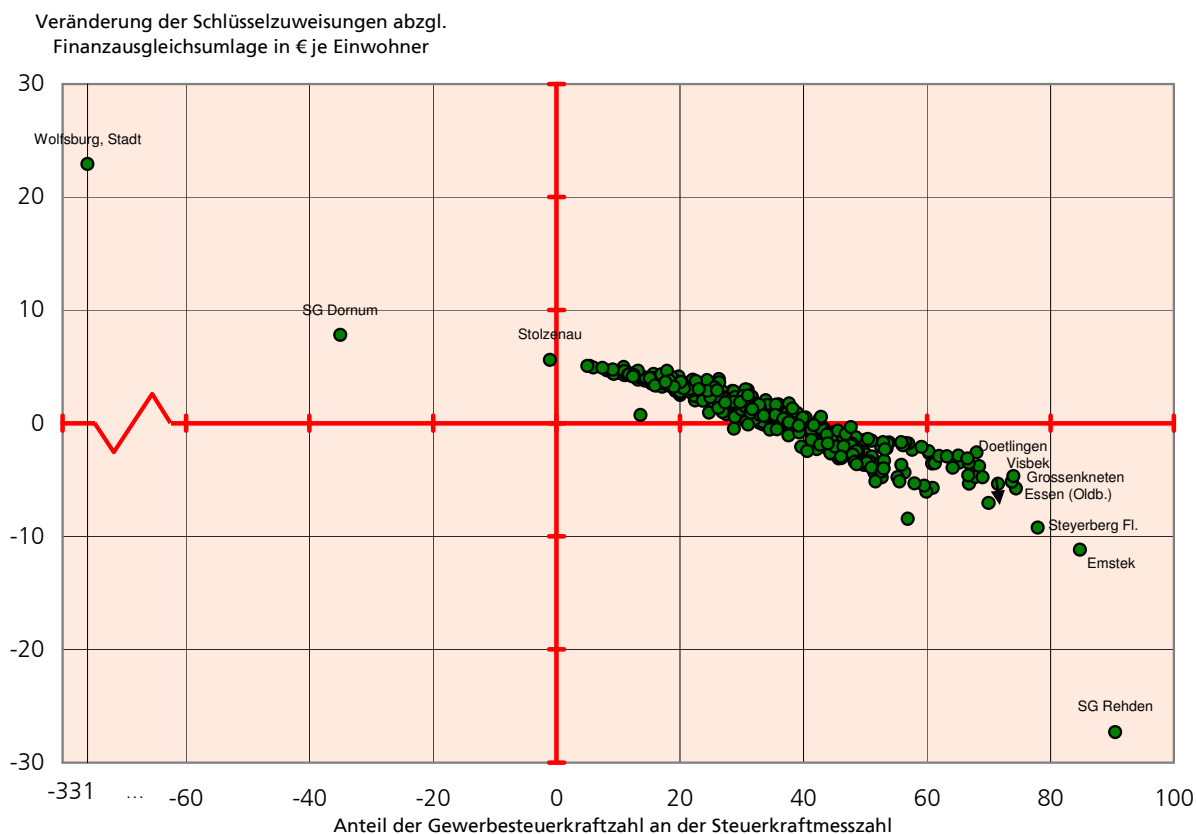
Gemeinde	Zunahme der Schlüsselzuweisungen in € je Einwohner	Anteil der Steuerkraftzahl der Gewerbesteuer an der Steuerkraftmesszahl in %	Gemeinde	Zunahme der Schlüsselzuweisungen in € je Einwohner	Anteil der Steuerkraftzahl der Gewerbesteuer an der Steuerkraftmesszahl in %
Gewinner			Verlierer		
Wolfsburg, Stadt ¹³	22,92	-331,0	SG Rehden	-27,31	90,5
SG Dornum	7,80	-35,0	Emstek	-11,19	84,8
Stolzenau	5,60	-1,1	Steyerberg Fl.	-9,23	77,9
SG Lindhorst	5,07	5,0	Hannover, Stadt	-8,45	56,9
SG Freden(Leine)	5,05	5,4	SG Jesteburg	-7,06	70,0
SG Meinersen	4,97	10,9	Twist	-6,05	59,9
SG Sibbesse	4,91	5,9	Essen (Oldb.)	-5,76	74,4
Hinte	4,88	7,4	SG Kirchdorf	-5,72	60,9
SG Scharnebeck	4,74	9,1	SG Emlichheim	-5,53	59,5
Sassenburg	4,66	8,2	Doetlingen	-5,36	71,5

¹³ Normalerweise gehört die kreisfreie Stadt Wolfsburg zu den finanzstärksten Kommunen in Niedersachsen und ist i.d.R. der größte Zahler bei der Finanzausgleichsumlage. Aufgrund von hohen Gewerbesteuerrückzahlungen im Jahr 2007 war Wolfsburg im Finanzausgleich 2008 die finanzschwächste Kommune und erhielt sogar zusätzliche Zuweisungen aufgrund der Sockelgarantie. Die hohen Gewinne von Wolfsburg bedeuten also nicht, dass eine reiche Stadt noch reicher wird, sondern im Gegenteil, dass die ärmsten Kommunen die größten Zuwächse haben.

Der Gutachtenauftrag sieht vor zu überprüfen, ob die einigungsbedingte Erhöhung der Gewerbesteuerumlage aufgehoben werden kann und welche Folgen dies hätte. Als nächstes werden daher die Auswirkungen dieser Änderung auf die Höhe der Schlüsselzuweisungen für Gemeindeaufgaben berechnet. Dazu wird eine Modellrechnung des Finanzausgleichs 2008 mit den veränderten Prozentsätzen durchgeführt. In Tabelle 3.1.5 sind die 10 größten Gewinner bzw. Verlierer dargestellt. Dabei fällt auf, dass Gewinne und Verluste stark mit dem Anteil der Gewerbesteuererinnahmen an der gesamten Steuerkraft zusammenhängen.

Dies liegt daran, dass bei einer stärkeren Berücksichtigung der Gewerbesteuer in den Gemeinden mit einem hohen Gewerbesteueranteil der Anstieg der Steuerkraftmesszahl höher ist, ihnen also mehr eigene Einnahmen angerechnet werden und sie daher weniger Schlüsselzuweisungen erhalten. In Abbildung 3.1.6 ist dieser Zusammenhang zwischen den Veränderungen der Schlüsselzuweisungen und dem Gewerbesteueranteil grafisch dargestellt.

Abbildung 3.1.6 Auswirkungen der Streichung der einigungsbedingten Anhebung der Gewerbesteuerumlage bei der Bemessung der Steuerkraft nach § 11 Abs. 1 Nr. 2 NFAG auf den Finanzausgleich 2008 – Abhängigkeit der Veränderung vom Anteil der Gewerbesteuer an den Steuereinnahmen –



Ab einem Anteil der Gewerbesteuerkraftmesszahl an der gesamten Steuerkraft von etwa 30 bis 40 % führt die stärkere Berücksichtigung der Gewerbesteuer zu einem Rückgang der Schlüsselzuweisungen. Diese Gewinne verteilen sich auf die Gemeinden, in denen der Gewerbesteueranteil niedriger ist. Umgekehrt profitieren von der derzeitigen Regelung die Gemeinden mit einem überdurchschnittlichen Gewerbesteueranteil an der Steuerkraft.

Abbildung 3.1.7 Auswirkungen der Streichung der einigungsbedingten Anhebung der Gewerbesteuerumlage bei der Bemessung der Steuerkraft nach § 11 Abs. 1 Nr. 2 NFAg auf den Finanzausgleich 2008 – Abhängigkeit der Veränderung von der Steuerkraftmesszahl –

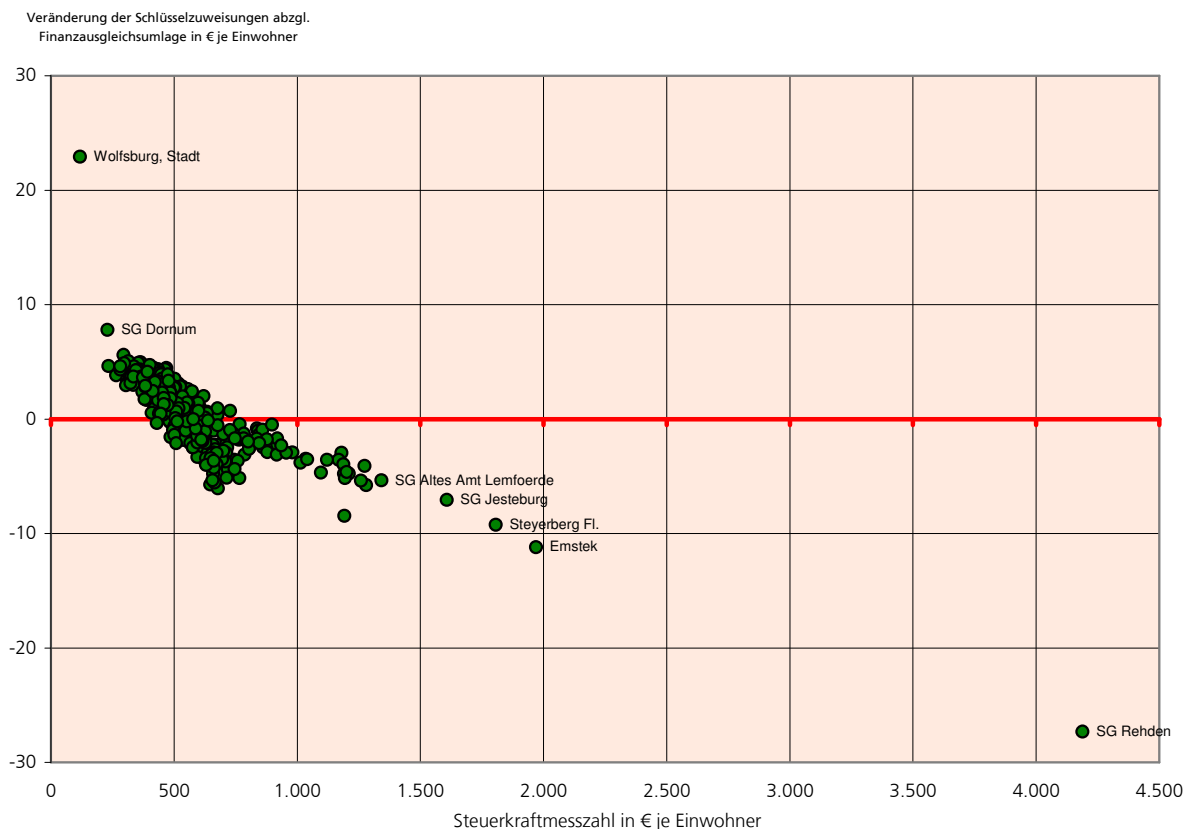


Abbildung 3.1.7 zeigt die Veränderung der Schlüsselzuweisungen in Abhängigkeit von der Steuerkraftmesszahl je Einwohner. Hier wird deutlich, dass die steuerschwachen Gemeinden – unter 500 € je Einwohner – von der Änderung am stärksten profitieren würden.

Fazit

Die Gewerbesteuer ist eine der wichtigsten Steuereinnahmen der Gemeinden. Ein hoher Anteil an den Steuereinnahmen bedeutet i.d.R. auch eine hohe Steuerkraft. Von der Aufhebung der einigungsbedingten Erhöhung – mit der Folge höherer Steuerkraftmesszahlen – profitieren daher vor allem steuerschwächere Kommunen. Der Rückgang des einigungsbedingten Anteils von 41 % im Jahr 1995 auf 36 % im Jahr 2010 ist allerdings nicht so groß, als dass sich die einigungsbedingte Belastung nun grundlegend anders darstellt als 1995. Da von der Streichung vor allem steuerschwache Gemeinden profitieren, könnte sie als Stellschraube dienen, um diese Gemeinden stärker zu unterstützen. Zudem würde der Wegfall den Finanzausgleich etwas vereinfachen.

3.1.4 Erfassung aller frei verfügbaren allgemeinen Deckungsmittel bei der Bemessung der Steuerkraft nach § 11 NFAG (Prüfungspunkt 8 des Gutachtenauftrags)

Bei der Berechnung der Steuerkraftmesszahlen und der Umlagekraftmesszahlen werden aus unterschiedlichen Gründen nicht alle allgemeinen Deckungsmittel vollständig in Höhe ihrer Isteinnahmen berücksichtigt. In diesem Abschnitt wird untersucht, wie groß die Abweichungen zwischen den im Finanzausgleich berücksichtigten Einnahmen und den Isteinnahmen in den Einzelplänen *Wirtschaftliche Unternehmen, allgemeines Grund- und Sondervermögen (8)* und *Allgemeine Finanzwirtschaft (9)* sind.

3.1.4.1 Isteinnahmen im Einzelplan *Wirtschaftliche Unternehmen, allgemeines Grund- und Sondervermögen*

Die Definition des Gesamtzuschussbedarfs (vgl. Abschnitt 2.1) umfasst auch die Abschnitte *Verkehrsunternehmen (82)*, *Unternehmen der Wirtschaftsförderung (84)*, *Forstwirtschaftliche Unternehmen (85)* und *Kur- und Badebetriebe (86)*, sie wurden dort als Einzelplan 8 Teil A bezeichnet, der Rest als Einzelplan 8 Teil B. Der Grund für die Aufspaltung liegt darin, dass im Einzelplan 8 Teil A i.d.R. ein Zuschussbedarf vorliegt – der durch allgemeine Deckungsmittel finanziert werden muss – während die Aufgaben im Einzelplan 8 Teil B den Kommunen die Möglichkeit bieten, Überschüsse zu erzielen, die der Finanzierung der übrigen Aufgaben dienen können. Diese Abgrenzung des Gesamtzuschussbedarfs stellt eine Abweichung zum Gutachten des NIW dar. Dort wurde der Einzelplan 8 vollständig zum Gesamtzuschussbedarf gezählt, unabhängig, ob Überschüsse erzielt werden oder nicht. Da es sich bei diesen Aufgaben um freiwillige Aufgaben handelt (vgl. Tabelle 2.3.1) würden Überschüsse im Einzelplan 8 Teil B die Summe des Zuschussbedarfs für freiwillige Aufgaben und auch den Anteil am Gesamtzuschussbedarf mindern, obwohl es allgemeine Deckungsmittel sind¹⁴.

Tabelle 3.1.6 zeigt die Einnahmen und Ausgaben der Abschnitte und Unterabschnitte des Einzelplans 8 aller niedersächsischen Kommunen. Insgesamt haben die Kommunen im Jahr 2006 einen Überschuss von rd. 562,8 Mio. € erzielt. Dieser Überschuss teilt sich auf in einen Zuschussbedarf in Höhe von 149,9 Mio. € für den Einzelplan 8 Teil A und in einen Überschuss im Einzelplan 8 Teil B von 712,7 Mio. €. Die Einnahmen des Einzelplans 8 Teil A sind Bestandteil des Gesamtzuschussbedarfs und fließen daher in die Herleitung der Bedarfsansätze mit ein. Für eine Ergänzung der Steuerkraftberechnung um weitere Einnahmen käme also der Einzelplan 8 Teil B in Frage. Der größte Teil des Überschusses entfällt auf die *Elektrizitätsversorgung (810)* bzw. auf *Kombinierte Versorgungsunternehmen (817)* sowie auf das *Allgemeine Grundvermögen (88)*.

Diese hohen Überschüsse bei den Versorgungsunternehmen ergeben sich hauptsächlich durch Einnahmen der Gemeinden aus den Konzessionsabgaben in Höhe von 373,2 Mio. €. Dies sind Zahlungen von – öffentlichen wie privaten – Versorgungsunternehmen an die Kommunen für die Nutzung von Straßen und sonstigen öffentlichen Grundstücken zum Verlegen von Leitungen für den Transport von Wasser oder Energie. Es handelt sich also um Einnahmen, zu deren Erzielung keine Ausgaben notwendig sind. In Abbildung 3.1.8 sind die Einnahmen aus den Konzessionsabgaben der Städte und Gemeinden dargestellt. Die weitaus meisten Gemeinden bis 30.000 Einwohnern erhalten im Jahr zwischen 20 und 50 € je Einwohner, bei den größeren Städten ist es etwas mehr. Ursache hierfür ist, dass die Konzessionsabgabenverordnung¹⁵ die Höchstbeträge der Konzessionsabgaben in Abhängigkeit von der Zahl der Einwohner regelt.

¹⁴ Vgl. Maas, Bernd, Belastung der Kommunalhaushalte durch pflichtige und freiwillige Selbstverwaltung, Statistische Monatshefte Niedersachsen 12/2001.

¹⁵ Konzessionsabgabenverordnung vom 9. Januar 1992 (BGBl. I S. 12, 407), zuletzt geändert durch Artikel 3 Absatz 4 der Verordnung vom 1. November 2006 (BGBl. I S. 2477).

Tabelle 3.1.6 Ausgewählte Einnahmen und Ausgaben sowie Zuschussbedarf im Einzelplan 8 der niedersächsischen Kommunen im Jahr 2006

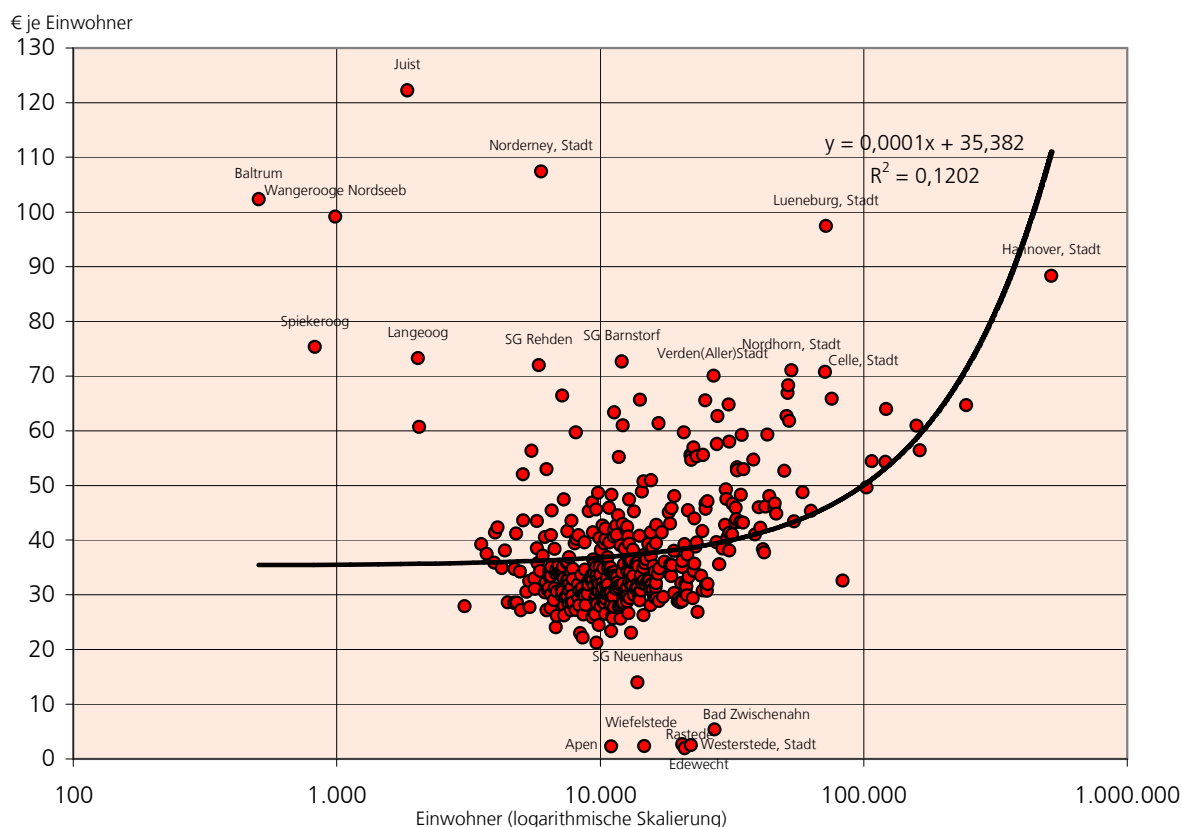
- Gemeinden und Gemeindeverbände -

GRU	Gruppierung	Summe	Verwaltung der wirtschaftlichen Unternehmen	Elektrizitätsversorgung	Gasversorgung	Wasserversorgung	Fernwärmeversorgung	Kombinierte Versorgungsunternehmen	Verkehrsunternehmen
			80	810	813	815	816	817	82
11	Benutzungsgebühren u. ähnliche Entgelte	21.406.451		55.428		15.278.079	162.590		2.393.528
122	Kurbeiträge	33.485.150							
14	Mieten und Pachten	116.071.216				14.709		15.362	2.556.433
171	Zuweisungen und Zuschüsse für laufende Zwecke vom Land	82.994.883				5.312			82.454.857
21	Gewinnanteile von wirtschaftlichen Unternehmen u. aus Beteiligungen	165.476.434		43.303.938	505.234	1.657.981		69.674.695	1.592.514
22	Konzessionsabgaben	373.176.058		173.586.372	12.059.372	7.103.065		151.637.455	
	Übrige Einnahmen des Verwaltungshaushalts	61.936.395	200.142	38.797		3.780.858	6.702	3.330.935	8.427.797
299	Einnahmen des Verwaltungshaushalts zusammen	854.546.587	200.142	216.984.535	12.564.606	27.840.004	169.292	224.658.447	97.425.129
326	Rückflüsse von Darlehen von sonstigen öffentlichen Sonderrechnungen	25.850.073						6.423	6.136
33	Einnahmen aus der Veräußerung von Beteiligungen und Rückflüsse von Kapitaleinlagen	65.278.162		1.333.623		144.235		520	39.232
340	Einnahmen aus der Veräußerung von Grundstücken	225.288.306				488.227			62.542
	Übrige Einnahmen des Vermögenshaushalts	18.068.873		47.887	42.192	1.869.376	14.512	2.063.576	1.668.914
398	Einnahmen des Vermögenshaushalts zusammen	334.485.414		1.381.510	42.192	2.501.838	14.512	2.070.519	1.776.824
399	Einnahmen insgesamt	1.189.032.001	200.142	218.366.045	12.606.798	30.341.842	183.804	226.728.966	99.201.953
50	Unterhaltung der Grundstücke u. baulichen Anlagen	20.300.180		16.728		342.765	5.721	32.730	30.004
53	Mieten und Pachten	27.670.446				49.072			95.700
54	Bewirtschaftung der Grundstücke, baulichen Anlagen usw.	41.239.593		1.717	119	582.836	159.713		308.518
675	Erstattungen von Ausgaben des Verwaltungshaushalts an kommunale Sonderrechnungen	87.361.228				1.032.670			66.547.466
715	Zuweisungen u. Zuschüsse für laufende Zwecke an kommunale Sonderrechnungen	129.593.514		160.000		145.549		7.094.709	44.326.263
716	Zuweisungen u. Zuschüsse für laufende Zwecke an sonstige öffentliche Sonderrechnungen	75.605.650							74.728.779
	Übrige Ausgaben des Verwaltungshaushalts	68.441.723	265.082	2.144.790	1.449	16.607.305	8.916	429.529	6.122.253
899	Ausgaben des Verwaltungshaushalts zusammen	450.212.334	265.082	2.323.235	1.568	18.760.197	174.350	7.556.968	192.158.983
932	Erwerb von Grundstücken	117.723.915				53.368			
94	Baumaßnahmen zusammen	31.130.823		215.963		1.366.510	121.856	106.880	2.781.693
	Übrige Ausgaben des Vermögenshaushalts	39.203.127		80.737		574.770	117.000	1.040.458	14.723.242
998	Ausgaben des Vermögenshaushalts zusammen	188.057.865		296.700		1.994.648	238.856	1.147.338	17.504.935
999	Ausgaben insgesamt	638.270.199	265.082	2.619.935	1.568	20.754.845	413.206	8.704.306	209.663.918
	Zuschussbedarf Verwaltungshaushalt	-416.364.469	64.940	-214.679.655	-12.563.038	-12.299.120	5.058	-217.101.479	94.568.327
	Zuschussbedarf Vermögenshaushalt	-146.427.549		-1.084.810	-42.192	-507.190	224.344	-923.181	15.728.111
	Zuschussbedarf insgesamt	-562.792.018	64.940	-215.764.465	-12.605.230	-12.806.310	229.402	-218.024.660	110.296.438

GRU	Gruppierung	Kombinierte Versorgungs- und Verkehrs- unternehmen	Unternehmen der Wirtschafts- förderung	Land- und forstwirt- schaftliche Unternehmen	Kur- und Bade- betriebe	Sonstige wirt- schaftliche Unter- nehmen	Allgemeines Grund- vermö- gen	Allgemeines Sonderver- mögen	Summe Einzel- plan 8 Teil A	Summe Einzel- plan 8 Teil B
		83	84	85	86	87	88	89		
11	Benutzungsgebühren u. ähnliche Entgelte		2.120.812	193.868	90.255	522.876	587.531	1.484	4.798.463	16.607.988
122	Kurbeiträge				33.485.150				33.485.150	
14	Mieten und Pachten		3.108.535	432.979	154.304	985.331	106.735.510	2.068.053	6.252.251	109.818.965
171	Zuweisungen und Zuschüsse für laufende Zwecke vom Land		13.340	116.122		93.566	310.968	718	82.584.319	410.564
21	Gewinnanteile von wirtschaftlichen Unternehmen u. aus Beteiligungen	14.435.316	10.503.943	15.642		23.601.998	160.231	24.942	12.112.099	153.364.335
22	Konzessionsabgaben	28.789.794								373.176.058
	Übrige Einnahmen des Verwaltungshaushalts	674.087	1.810.113	6.769.888	4.978.932	5.272.223	25.302.745	1.343.176	21.986.730	39.949.665
299	Einnahmen des Verwaltungshaushalts zusammen	43.899.197	17.556.743	7.528.499	38.708.641	30.475.994	133.096.985	3.438.373	161.219.012	693.327.575
326	Rückflüsse von Darlehen von sonstigen öffentlichen Sonderrechnungen					25.564.594	272.920		6.136	25.843.937
33	Einnahmen aus der Veräußerung von Beteiligungen und Rückflüsse von Kapitaleinla-	47.725.838	511		176.662	9.596.433	4.037	6.257.071	216.405	65.061.757
340	Einnahmen aus der Veräußerung von Grundstücken			1.192.484		599.694	222.500.236	445.123	1.255.026	224.033.280
	Übrige Einnahmen des Vermögenshaushalts	221.195	631.960	181.755	199.396	1.022.515	9.556.423	549.172	2.682.025	15.386.848
398	Einnahmen des Vermögenshaushalts zusammen	47.947.033	632.471	1.374.239	376.058	36.783.236	232.333.616	7.251.366	4.159.592	330.325.822
399	Einnahmen insgesamt	91.846.230	18.189.214	8.902.738	39.084.699	67.259.230	365.430.601	10.689.739	165.378.604	1.023.653.397
50	Unterhaltung der Grundstücke u. baulichen Anlagen		1.065.712	82.789	60.743	81.970	18.377.257	203.761	1.239.248	19.060.932
53	Mieten und Pachten		542.389	15.588	56.192	20.591.181	6.314.710	5.614	709.869	26.960.577
54	Bewirtschaftung der Grundstücke, baulichen Anlagen usw.		1.380.646	456.781	284.658	201.145	37.510.285	353.175	2.430.603	38.808.990
675	Erstattungen von Ausgaben des Verwaltungshaushalts an kommunale Sonderrech-	5.425	2.052.362	74.227	3.721.649	9.652.542	4.236.736	38.151	72.395.704	14.965.524
715	Zuweisungen u. Zuschüsse für laufende Zwecke an kommunale Sonderrechnungen	3.073.354	13.949.554		51.973.173	8.730.513	140.399		110.248.990	19.344.524
716	Zuweisungen u. Zuschüsse für laufende Zwecke an sonstige öffentliche Sonderrech-		3.400	157	753.554	119.760			75.485.890	119.760
	Übrige Ausgaben des Verwaltungshaushalts	134.571	8.614.707	10.200.634	3.723.440	2.880.123	14.622.026	2.686.898	28.661.034	39.780.689
899	Ausgaben des Verwaltungshaushalts zusammen	3.213.350	27.608.770	10.830.176	60.573.409	42.257.234	81.201.413	3.287.599	291.171.338	159.040.996
932	Erwerb von Grundstücken		168.441	309.834		611.205	116.366.708	214.359	478.275	117.245.640
94	Baumaßnahmen zusammen		1.965.964	360.026	430.131	971.878	21.585.122	1.224.800	5.537.814	25.593.009
	Übrige Ausgaben des Vermögenshaushalts	1.493.301	5.923.118	133.750	1.306.716	4.720.838	3.635.042	5.454.155	22.086.826	17.116.301
998	Ausgaben des Vermögenshaushalts zusammen	1.493.301	8.057.523	803.610	1.736.847	6.303.921	141.586.872	6.893.314	28.102.915	159.954.950
999	Ausgaben insgesamt	4.706.651	35.666.293	11.633.786	62.310.256	48.561.155	222.788.285	10.180.913	319.274.253	318.995.946
	Zuschussbedarf Verwaltungshaushalt	-40.685.847	6.254.767	3.263.984	21.846.424	10.350.687	-55.054.512	-335.005	125.933.502	-542.297.971
	Zuschussbedarf Vermögenshaushalt	-46.453.732	7.425.052	-570.629	1.360.789	-30.479.315	-90.746.744	-358.052	23.943.323	-170.370.872
	Zuschussbedarf insgesamt	-87.139.579	13.679.819	2.693.355	23.207.213	-20.128.628	-145.801.256	-693.057	149.876.825	-712.668.843

Beim Länderfinanzausgleich steht die Einbeziehung der Konzessionseinnahmen zwar in der Diskussion, zurzeit werden sie aber nicht berücksichtigt, da sie bei eigenen Stadtwerken zugunsten von Gewinnausschüttungen reduziert werden könnten¹⁶.

Abbildung 3.1.8 Konzessionsabgaben in den niedersächsischen Städten und Gemeinden im Jahr 2006



Aus der *Veräußerung von Grundstücken* erzielten die Kommunen rd. 225,3 Mio. €, allerdings stehen diesen Einnahmen Ausgaben von rd. 117,7 Mio. € aus dem *Erwerb von Grundstücken* gegenüber. Beide Zahlungen dürften zum größten Teil aus dem Ankauf von Grundstücken zur Erschließung und späterem Verkauf als Gewerbe- oder Wohngebiete bestehen; sie fallen daher unregelmäßig an. Auch finden An- und Verkauf i.d.R. nicht in demselben Jahr statt. Den 116,1 Mio. € aus *Mieten und Pachten* müssen ebenfalls Aufwendungen zum Erwerb der Immobilien bzw. deren Bewirtschaftung und Unterhalt gegenübergestellt werden. *Benutzungsgebühren* werden bei der *Wasserversorgung* eingenommen; bei ihrer Festlegung steht die Erzielung eines Überschusses i.d.R. nicht im Vordergrund.

Die Steuereinnahmen sind klar definiert und abgegrenzt. Auch gibt es wegen der Verwendung von Durchschnittshebesätzen für die Gemeinden kaum Möglichkeiten, sich künstlich arm zu rechnen. Den Einnahmen des Einzelplans *Wirtschaftliche Unternehmen, allgemeines Grund- und Sondervermögen* stehen dagegen häufig Ausgaben gegenüber, die einen gewissen Gestaltungsspielraum bieten. Zudem dürften die Einnahmen und Ausgaben in den einzelnen Kommunen in unterschiedlichen Jahren anfallen. Beides spricht dagegen, die Zahlungen im Finanzausgleich zu berücksichtigen, denn durch das zeitliche Auseinanderfallen von Einnahmen und Ausgaben könnte es zu Verwerfungen im Finanzausgleich kommen. Letztlich würden die Investitionen in diesen Bereichen durch die übrigen Kommunen – teilweise – vorfinanziert. Im Extremfall wird das finanzielle Risiko kommunaler Entscheidungen auf die übrigen Kommunen übertragen. Auch muss beachtet werden,

¹⁶ Vgl. Broer, Michael, Konzessionsabgaben und Länderfinanzausgleich, DIW Discussion Papers 766, Berlin 2008.

dass die Bemühungen der Kommunen, aus eigener Kraft Einnahmen zu erzielen, durch den Finanzausgleich nicht bestraft werden sollen.

3.1.4.2 Isteinnahmen im Einzelplan Allgemeine Finanzwirtschaft

In Tabelle 3.1.7 sind die Einnahmen und Ausgaben des Einzelplans *Allgemeine Finanzwirtschaft (9)* der niedersächsischen Kommunen im Jahr 2006 zu finden. Einnahmen, die bei der Steuerkraftberechnung nicht ausreichend berücksichtigt werden, könnte es im Abschnitt *Steuern, allgemeine Zuweisungen und allgemeine Umlagen (90)* geben.

Die gesamten Steuersteinnahmen der Gemeinden und ihre Steuerkraftmesszahl so wie sie im Finanzausgleich definiert ist, unterscheiden sich dadurch, dass nicht alle Steuerarten bei der Berechnung der Steuerkraftmesszahl berücksichtigt werden, sondern nur die Grundsteuern A und B, die Gewerbesteuer sowie die Gemeindeanteile an der Einkommen- und der Umsatzsteuer (sowie ggf. die Spielbankabgabe¹⁷) und dass die berücksichtigten Steuerarten auf bestimmte Weise berechnet werden: Zur Berechnung der Steuerkraftzahlen werden nicht die von den Gemeinden festgelegten Hebesätze, sondern landesdurchschnittliche verwendet. Dadurch sollen Gemeinden, die ihre Hebesätze zur Einnahmeerzielung anspannen, nicht bestraft und Gemeinden, die ihre örtlichen Unternehmen schonen nicht belohnt werden. Außerdem werden jeweils nur 90 % der Steuereinnahmen berücksichtigt.

Wenn die Steuerkraftmesszahl niedriger als die Steuereinnahmen ist, gelten die Gemeinden im Finanzausgleich als finanzschwächer als sie tatsächlich sind, und sie erhalten mehr Zuweisungen. Als nächstes wird untersucht, ob bestimmte Gemeinden davon mehr als andere profitieren.

¹⁷ Nach § 7 des Niedersächsischen Spielbankengesetzes erhalten die Spielbankgemeinden „nach Maßgabe des Landeshaushalts“ einen Anteil am Aufkommen der Spielbankabgabe, der nach § 11 NFAG bei der Berechnung der Steuerkraftmesszahl berücksichtigt wird. Allerdings wird die Spielbankabgabe im Landeshaushalt seit einigen Jahren mit 0 € festgelegt, so dass die Spielbankgemeinden derzeit keine Einnahmen aus der Spielbankabgabe haben.

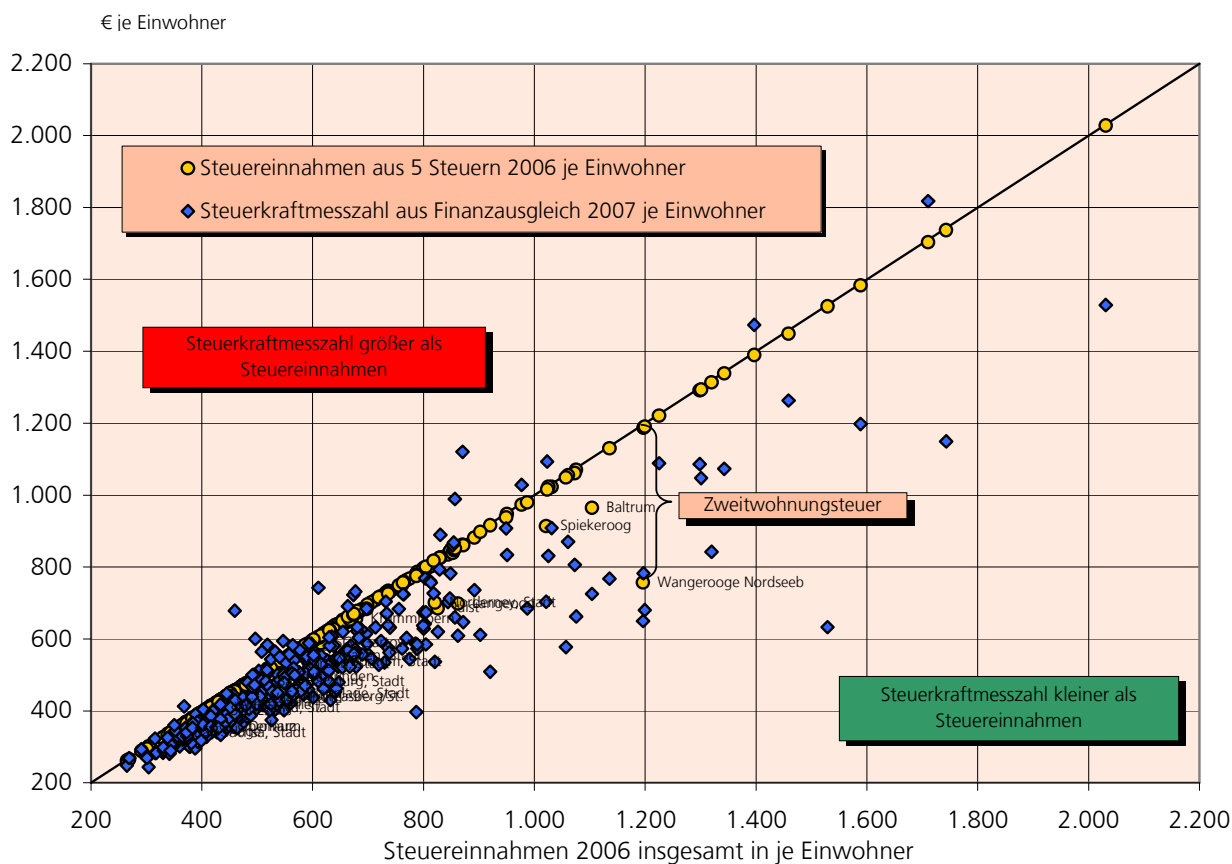
Tabelle 3.1.7 Einnahmen und Ausgaben sowie Zuschussbedarf im Einzelplan 9 der niedersächsischen Kommunen im Jahr 2006

	Gruppierung	Summe	Kreisfreie Städte			Landkreise			Kreisangehörige Gemeinden		
			Steuern, all- gemeine Zu- weisungen und allgemei- ne Umlagen	Sonstige allgemeine Finanz- wirtschaft	Abwicklung der Vorjahre	Steuern, all- gemeine Zu- weisungen und allgemeine Umlagen	Sonstige allgemeine Finanz- wirtschaft	Abwicklung der Vorjahre	Steuern, all- gemeine Zu- weisungen und allgemeine Umlagen	Sonstige allgemeine Finanz- wirtschaft	Abwicklung der Vorjahre
			90	91	92	90	91	92	90	91	92
000	Grundsteuer A	63.206.875	1.164.787					62.042.088			
001	Grundsteuer B	1.035.123.090	159.971.105					875.151.985			
003	Gewerbesteuer	3.009.998.863	512.019.084					2.497.979.779			
010	Gemeindeanteil an der Einkommenssteuer	1.763.439.573	232.685.681					1.530.753.892			
012	Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	233.349.665	44.195.127					189.154.538			
020	Vergnügungsteuer für die Vorführung von Bildstreifen	1.578.785	33.958					1.544.827			
021	Sonstige Vergnügungsteuer	28.398.580	6.933.793					21.464.787			
022	Hundesteuer	25.983.107	3.340.482					22.642.625			
026	Jagdsteuer	3.947.819	9.183		3.930.322			8.314			
027	Zweitwohnungsteuer	10.361.560						10.361.560			
029	Sonstige Steuern	3.520	3.520								
032	Sonstige steuerähnliche Einnahmen	52.961						52.961			
041	Schlüsselzuweisungen	1.683.154.807	218.107.764		723.913.573			741.133.470			
051	Bedarfszuweisungen	40.930.000	3.500.000		3.000.000			34.430.000			
061	Sonst. allg. Zuweisungen vom Land	402.192.000	46.362.670		200.843.356			154.985.974			
062	Sonst. allg. Zuweisungen von Gemeinden und Gemeindever-	79.911.308			10.096.262			69.815.046			
072	Allgemeine Umlagen von Gemeinden und Gemeindeverbän-	2.492.142.021			2.227.233.213			264.908.808			
092	Ausgleichsleistungen des Landes aus der Umsetzung des	145.330.444	31.335.764		113.994.680						
169	Innere Verrechnungen	828.307		136.771			328.412		363.124		
	Zinseinnahmen										
200	von Bund, LAF, ERP-Sondervermögen	2.990.056		2.990.056							
201	vom Land	797							797		
202	von Gemeinden und Gemeindeverbänden	1.066.472					44.061		1.022.411		
203	von Zweckverbänden und dgl.	774.653							774.653		
204	vom sonstigen öffentlichen Bereich	3.783							3.783		
205	von kommunalen Sonderrechnungen	17.287.358		8.802.068			1.118.953		7.366.337		
206	von sonstigen öffentlichen Sonderrechnungen	12.927.239		347.935			3.546.248		9.033.056		
207	von privaten Unternehmen	18.911.593		8.463.871			1.795.450		8.652.272		
208	von übrigen Bereichen	77.324					323		77.001		
209	aus inneren Darlehen	2.266.993					1.611.958		655.035		
21	Gewinnanteile von wirtschaftlichen Unternehmen u. aus Schuldendiensthilfen	279.945							279.945		

	Gruppierung	Summe	Kreisfreie Städte			Landkreise			Kreisangehörige Gemeinden		
			Steuern, all- gemeine Zu- weisungen und allgemeine Umlagen	Sonstige allgemeine Finanz- wirtschaft	Abwicklung der Vorjahre	Steuern, all- gemeine Zu- weisungen und allgemeine Umlagen	Sonstige allgemeine Finanz- wirtschaft	Abwicklung der Vorjahre	Steuern, all- gemeine Zu- weisungen und allgemeine Umlagen	Sonstige allgemeine Finanz- wirtschaft	Abwicklung der Vorjahre
			90	91	92	90	91	92	90	91	92
234	vom sonstigen öffentlichen Bereich	677.647									677.647
235	von kommunalen Sonderrechnungen	113.573.208		77.653.737			20.625.324				15.294.147
236	von sonstigen öffentlichen Sonderrechnungen	825									825
237	von privaten Unternehmen	268.664									268.664
238	von übrigen Bereichen	226.373					777				225.596
265	Verzinsung von Steuernachforderungen	66.820.814	21.146.188			1.485			45.673.141		
268	Sonstige	2.168.931		1.105.810							1.063.121
	Kalkulatorische Einnahmen										
270	Abschreibungen	170.687.286		10.810.653			8.672.985				151.203.648
275	Verzinsung des Anlagekapitals	105.248.938		7.191.056			6.034.786				92.023.096
279	Rückstellungen	847.839					756.239				91.600
28	Zuführung vom Vermögenshaushalt	63.218.688		23.986.472			4.115.473				35.116.743
299	Einnahmen des Verwaltungshaushalts zusammen	11.604.311.556	1.280.809.106	141.493.476		3.283.012.891	50.747.480		6.522.103.795		326.144.808
30	Zuführung vom Verwaltungshaushalt	981.399.213		149.171.993			150.239.000				681.988.220
31	Entnahmen aus Rücklagen	224.038.816		28.402.381			35.578.459				160.057.976
	Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen und Investiti-										
361	vom Land	235.875.063	30.589.679			101.529.368			103.756.016		
362	von Gemeinden und Gemeindeverbänden	3.484.195							3.484.195		
	Einnahmen aus Krediten und inneren Darlehen										
372	von Gemeinden und Gemeindeverbänden	20.497.658					7.450.133				13.047.525
375	von kommunalen Sonderrechnungen	8.838.000		8.073.000							765.000
376	von sonstigen öffentlichen Sonderrechnungen	410.495.796		40.783.000			125.891.007				243.821.789
377	von privaten Unternehmen, Kreditmarkt	537.682.695		97.143.128			219.055.211				221.484.356
378	von übrigen Bereichen	64.420									64.420
379	Aufnahme innerer Darlehen	1.186.801		13.800			1.169.920				3.081
398	Einnahmen des Vermögenshaushalts zusammen	2.423.562.657	30.589.679	323.587.302		101.529.368	539.383.730		107.240.211		1.321.232.367
399	Einnahmen insgesamt	14.027.874.213	1.311.398.785	465.080.778		3.384.542.259	590.131.210		6.629.344.006		1.647.377.175
679	Innere Verrechnungen	4.538.286		15.336							4.522.950
	Zinsausgaben										
800	an Bund, LAF, ERP-Sondervermögen	255.384		3.329			49.247				202.808
801	an Land	1.036.119		50.556			154.711				830.852
802	an Gemeinden und Gemeindeverbände	1.026.994					11.249				1.015.745
803	an Zweckverbände und dgl.	90.479									90.479
804	an sonstigen öffentlichen Bereich	138.513		694			5.178				132.641
805	an kommunale Sonderrechnungen	2.359.610		902.805			1.117.427				339.378
806	an sonstige öffentliche Sonderrechnungen	135.438.470		16.476.696			48.128.457				70.833.317
807	an private Unternehmen, Kreditmarkt	254.549.182		20.080.224			62.458.062				172.010.896

	Gruppierung	Summe	Kreisfreie Städte			Landkreise			Kreisangehörige Gemeinden		
			Steuern, all- gemeine Zu- weisungen und allgemeine Umlagen	Sonstige allgemeine Finanz- wirtschaft	Abwicklung der Vorjahre	Steuern, all- gemeine Zu- weisungen und allgemeine Umlagen	Sonstige allgemeine Finanz- wirtschaft	Abwicklung der Vorjahre	Steuern, all- gemeine Zu- weisungen und allgemeine Umlagen	Sonstige allgemeine Finanz- wirtschaft	Abwicklung der Vorjahre
			90	91	92	90	91	92	90	91	92
822	Allgemeine Zuweisungen an Gemeinden und Gemeindever- Allgemeine Umlagen	80.339.735				47.050.159			33.289.576		
831	an Land	23.524.063	4.254.404						19.269.659		
832	an Gemeinden und Gemeindeverbände	2.500.158.063							2.500.158.063		
845	Verzinsung von Steuererstattungen	16.917.284	2.586.154			14			14.331.116		
86	Zuführung zum Vermögenshaushalt	981.399.213		149.171.993			150.239.000			681.988.220	
877	Zinsen für äußere Kassenkredite	122.110.305		17.596.692			43.155.191			61.358.422	
893	Deckung von Soll-Fehlbeträgen des Vorjahres	1.400.364.106			27.389.043				494.892.981		878.082.082
894	Deckung von Soll-Fehlbeträgen des Vor-Vorjahres	1.184.667.512			154.286.840				535.039.911		495.340.761
899	Ausgaben des Verwaltungshaushalts zusammen	7.311.612.077	97.934.200	204.783.125	181.675.883	47.050.173	306.930.480	1.029.932.892	3.075.781.809	994.100.672	1.373.422.843
90	Zuführung zum Verwaltungshaushalt	63.218.688		23.986.472			4.115.473			35.116.743	
91	Zuführung an Rücklagen	407.562.410		60.658.156			21.085.183			325.819.071	
	Tilgung von Krediten, Rückzahlung innerer Darlehen										
971	an Land	4.179.259		180.638			664.576			3.334.045	
972	an Gemeinden und Gemeindeverbände	22.582.797		633			7.933.930			14.648.234	
973	an Zweckverbände und dgl.	121.344					562			120.782	
974	an sonstigen öffentlichen Bereich	1.492.241		8.872			81.766			1.401.603	
975	an kommunale Sonderrechnungen	50.580.181		41.839.950			1.545.929			7.194.302	
976	an sonstige öffentliche Sonderrechnungen	469.490.341		107.182.703			177.708.410			184.599.228	
977	an private Unternehmen	600.673.202		52.918.683			142.832.144			404.922.375	
978	an übrige Bereiche	70.630								70.630	
979	Rückzahlung innerer Darlehen	2.391.284					1.366.370			1.024.914	
982	Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen an Gemeinden	4.343.071				1.779.517			2.563.554		
990	Kreditbeschaffungskosten	8.031		80			789			7.162	
991	Ablösung von Dauerlasten	5.880								5.880	
993	Deckung von Soll-Fehlbeträgen des Vorjahres	18.709.796						289.996			18.419.800
994	Deckung von Soll-Fehlbeträgen des Vor-Vorjahres	6.625.427						2.633.493			3.991.934
998	Ausgaben des Vermögenshaushalts zusammen	1.652.795.634		286.812.012		1.779.517	357.462.643	2.923.489	2.563.554	978.842.685	22.411.734
999	Ausgaben insgesamt	8.964.407.711	97.934.200	491.595.137	181.675.883	48.829.690	664.393.123	1.032.856.381	3.078.345.363	1.972.943.357	1.395.834.577
	Zuschussbedarf Verwaltungshaushalt	-4.015.915.416	-1.182.874.906	81.291.358	181.675.883	-3.235.962.718	271.647.010	1.029.932.892	-3.446.321.986	911.274.208	1.373.422.843
	Zuschussbedarf Vermögenshaushalt	-770.767.023	-30.589.679	-36.775.290		-99.749.851	-181.921.087	2.923.489	-104.676.657	-342.389.682	22.411.734
	Zuschussbedarf insgesamt	-4.786.682.439	-1.213.464.585	44.516.068	181.675.883	-3.335.712.569	89.725.923	1.032.856.381	-3.550.998.643	568.884.526	1.395.834.577

Abbildung 3.1.9 Vergleich Steuereinnahmen 2006 und Steuerkraftmesszahl 2007 in Niedersachsen



Zunächst soll dargestellt werden, wie groß die Unterschiede zwischen den gesamten Steuereinnahmen der Kommunen und der Steuerkraftmesszahl sind und welche Ursache sie haben. Dazu zeigt Abbildung 3.1.9 ein Streudiagramm, in dem die Steuereinnahmen insgesamt den Steuereinnahmen aus den fünf genannten Steuerarten (gelb) und der Steuerkraftmesszahl (blau) gegenübergestellt sind. Mit Hilfe dieses Diagramms können nicht berücksichtigte Einnahmen genauer untersucht werden.

Zum Vergleich für die Steuereinnahmen im Jahr 2006 wurde die Steuerkraftmesszahl aus dem Finanzausgleich 2007 herangezogen, die die Zahlungen vom vierten Quartal 2005 bis zum dritten Quartal 2006 berücksichtigt; beide Zeiträume unterscheiden sich also lediglich um ein Quartal.

Die gelben Punkte liegen fast alle knapp unterhalb der Diagonalen, d.h. die gesamten Steuersteinnahmen und die Isteinnahmen aus den fünf Steuern sind nahezu gleich hoch. Für diese Gemeinden spielen die übrigen Steuerarten also fast keine Rolle. Einige wenige Punkte liegen allerdings deutlich unter der Diagonalen; hierbei handelt es sich um kleine Gemeinden, die – je Einwohner gerechnet – hohe Einnahmen aus der Zweitwohnungsteuer erzielen.

Etwas größere Unterschiede zeigen sich beim Vergleich von Steuersteinnahmen und Steuerkraftmesszahl. Es wird deutlich, dass die blauen Punkte sehr viel stärker streuen als die gelben. Die meisten blauen Punkte liegen unterhalb der Diagonalen, diesen Gemeinden wird weniger Steuerkraft angerechnet als sie als Steuersteinnahmen erzielen; einige wenige liegen oberhalb der Diagonalen, diesen wird mehr angerechnet.

Insgesamt zeigt sich also, dass die Einnahmen aus nicht berücksichtigten Steuerarten vernachlässigbar sind. Abweichungen zwischen den gesamten Steuersteinnahmen und den im Finanzausgleich berücksichtigten Steuersteinnahmen beruhen auf der standardisierten Berechnung der Steuerkraftmesszahl und nicht auf der Nicht-Berücksichtigung von Steuerarten.

Abbildung 3.1.10 Steuereinnahmen aus 5 Steuern (Dreijahresdurchschnitt 2004 bis 2006) abzgl. Steuerkraftmesszahl (Finanzausgleich 2005 bis 2007)

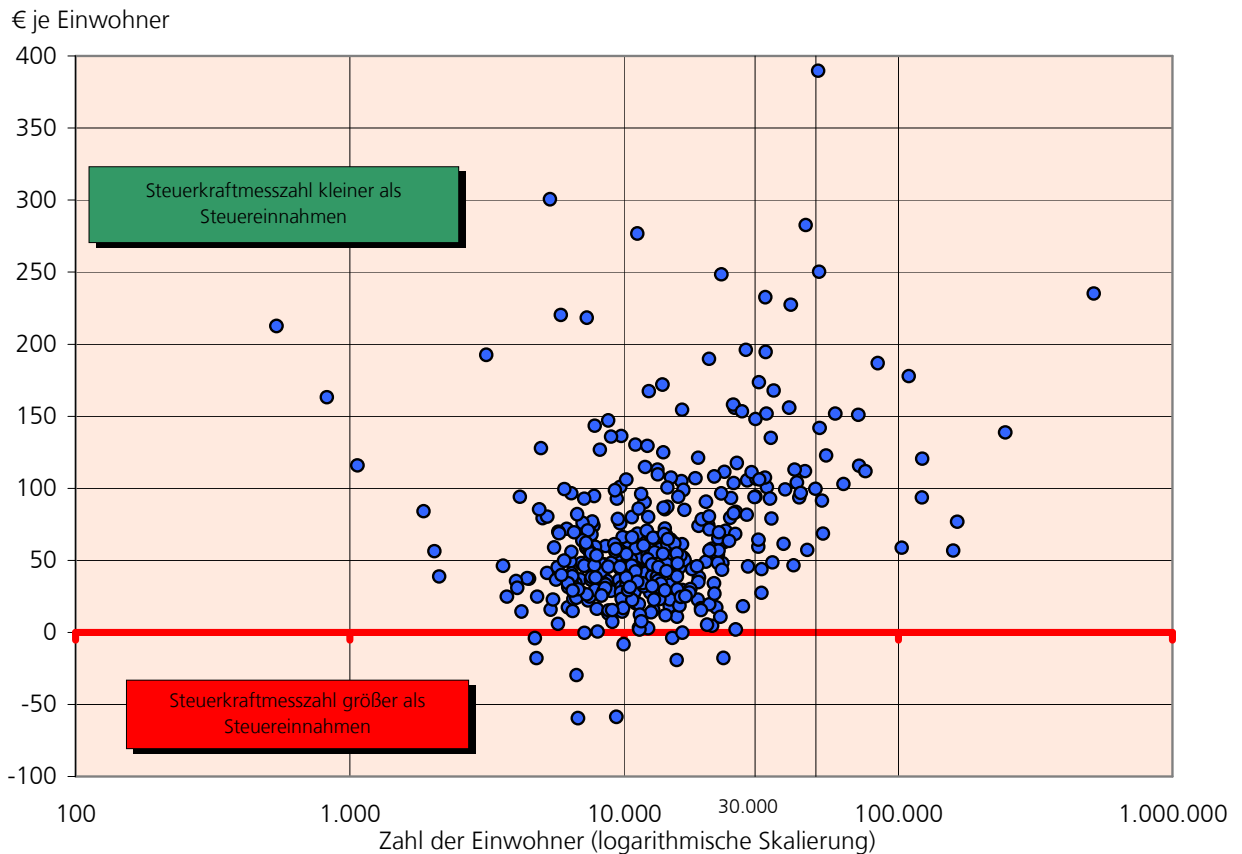


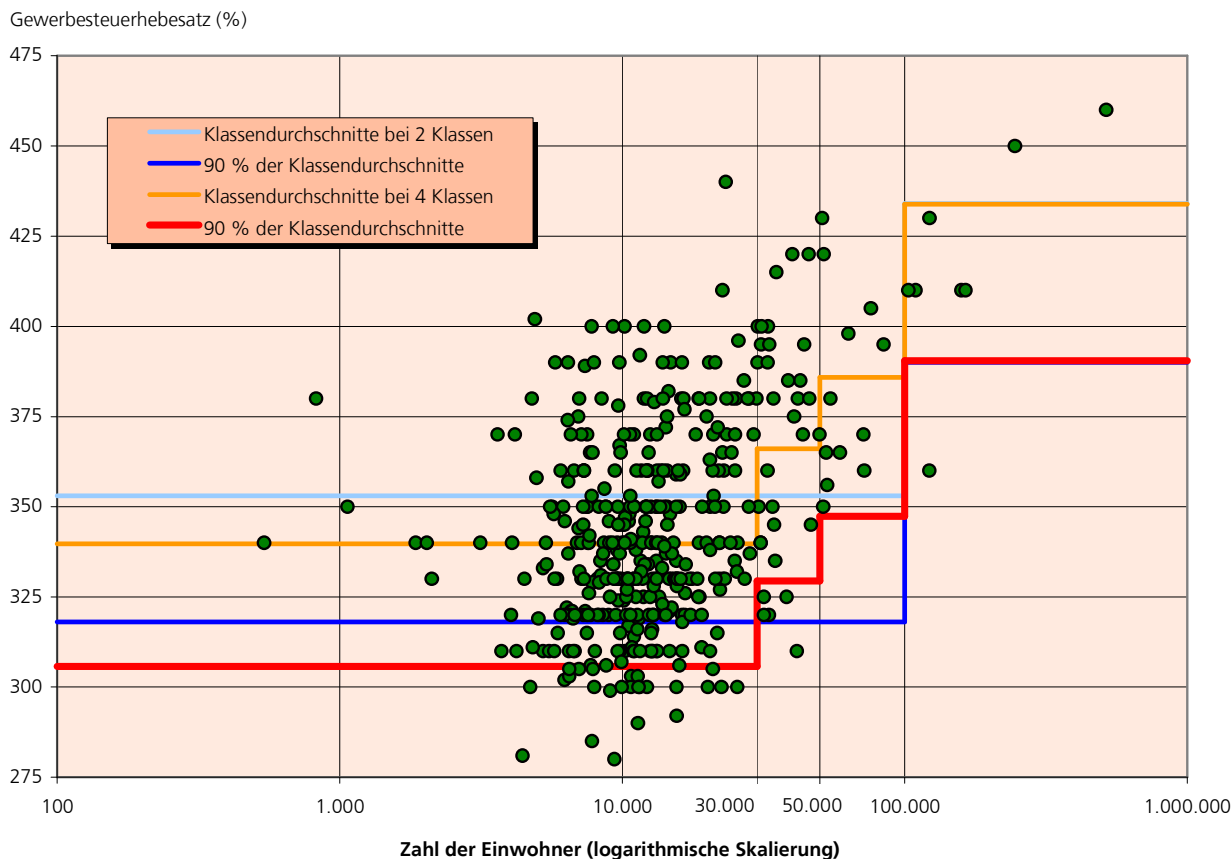
Abbildung 3.1.10 zeigt die Differenz zwischen Steuerkraftmesszahl und Steuereinnahmen aus den fünf Steuern jeweils je Einwohner als Streudiagramm mit der Zahl der Einwohner. Insgesamt zeigt sich eine eher diffuse Punktwolke. Auffällig ist allerdings, dass den Städten zwischen 50.000 und 100.000 Einwohnern zum Teil erheblich weniger Steuerkraft angerechnet wird als sie erzielen.

Eine Ursache hierfür lässt sich aus Abbildung 3.1.11 erkennen. Dort sind die Hebesätze der Gewerbesteuer dargestellt. Zur Ermittlung der Steuerkraftzahl werden, wie erwähnt, nicht die tatsächlichen Steuereinnahmen herangezogen, sondern es werden durchschnittliche Hebesätze verwendet. Nach dem NFAG werden dazu die Gemeinden in Niedersachsen in eine Gruppe mit weniger und in eine mit mehr als 100.000 Einwohnern eingeteilt und für beide Gruppen getrennt die durchschnittlichen Hebesätze der Realsteuern berechnet. Die Gemeinden ab etwa 50.000 bis 100.000 Einwohnern haben relativ hohe Hebesätze und profitieren davon, dass ihnen der niedrige Durchschnittshebesatz bis 100.000 Einwohnern angerechnet wird. Abbildung 3.1.11 zeigt, dass die Hebesätze aller Gemeinden zwischen 50.000 und 100.000 Einwohnern deutlich über dem im Finanzausgleich verwendeten Durchschnittssatz (blaue Linie) liegen. Diese Gemeinden haben wegen der hohen Hebesätze hohe Gewerbesteuereinnahmen, da ihnen aber der vergleichsweise niedrige Durchschnittshebesatz der Gemeinden bis 100.000 Einwohnern angerechnet wird, ist ihre Steuerkraftzahl der Gewerbesteuer deutlich niedriger als die tatsächlichen Steuereinnahmen, und sie erhalten vergleichsweise hohe Schlüsselzuweisungen.

Eine stärkere Anrechnung der Steuereinnahmen könnte durch die Verwendung einer stärkeren Differenzierung der Gemeinden nach Größenklassen erreicht werden. Die rote Linie in Abbildung 3.1.11 zeigt beispielhaft die durchschnittlichen Gewerbesteuerhebesätze bei einer Aufteilung in 4 Klassen. Die größten Unterschiede gibt es in der Klasse 50.000 bis 100.000 Einwohnern. Wegen des höheren Durchschnittshebesatzes würde ihnen

deutlich mehr Steuerkraft als bisher angerechnet werden. Die Auswirkungen weiterer alternativer Durchschnitte wurden bereits im Abschnitt 3.1.2 dargestellt.

Abbildung 3.1.11 Gewerbesteuerhebesätze der Einheits- und Samtgemeinden in Niedersachsen 2006



Fazit

In diesem Abschnitt ist die Erfassung aller frei verfügbaren allgemeinen Deckungsmittel untersucht worden.

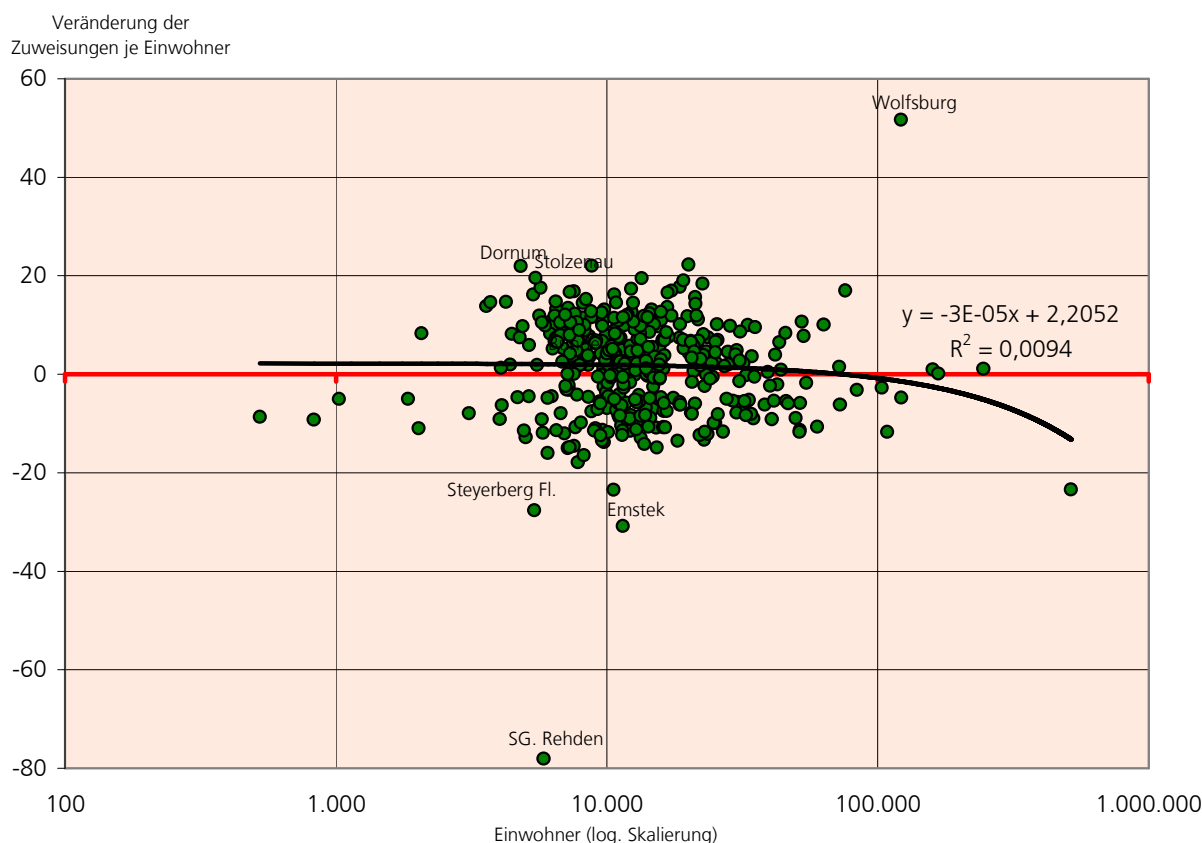
Für den Einzelplan *Wirtschaftliche Unternehmen, allgemeines Grund- und Sondervermögen* ergab die Untersuchung, dass es zwar beträchtliche Einnahmen gibt, die im Finanzausgleich keine Berücksichtigung finden, eine Ergänzung der Steuerkraftmesszahl um Einnahmen aus dem Einzelplan 8 wird aber nicht empfohlen. Eine Alternative könnte sein, die Definition des Gesamtzuschussbedarfs zu erweitern. Auf diese Weise würde beispielsweise der Möglichkeit der größeren Städte aus den Konzessionsabgaben höhere Einnahmen zu erzielen pauschalisiert Rechnung getragen. Diese Vorgehensweise wird im Abschnitt 3.2.1 vorgestellt.

Die Einnahmen aus den im Finanzausgleich nicht berücksichtigten Steuerarten sind vernachlässigbar, sie sollten auch in Zukunft nicht berücksichtigt werden. Bei den Steuereinnahmen der Realsteuern ist es vor allem die Klasseneinteilung bei der Berechnung der durchschnittlichen Hebesätze, die dazu führt, dass die Steuerkraft unter den Isteinnahmen liegt. Die Zahl der Klassen bei der Berechnung der Durchschnittshebesätze zu erhöhen, wäre also eine Möglichkeit, einen höheren Anteil der Steuereinnahmen bei den Steuerkraftzahlen anzurechnen und gleichzeitig zu verhindern, dass die Hebesatzfestlegung einer Gemeinde direkte Auswirkungen auf den Finanzausgleich hat.

3.1.5 Verwendeter Durchschnittshebesatz zur Bemessung der Steuerkraft nach § 11 Abs. 1 Nr. 1 und 2 NFAG (Prüfungspunkt 11 des Gutachtauftrags, Überprüfung der Bemessung der Steuerkraft nach § 11 NFAG mit 90 vom Hundert)

Das System des niedersächsischen kommunalen Finanzausgleichs basiert auf der Gegenüberstellung von Steuerkraftmesszahl und Bedarfsmesszahl. Die Steuerkraft wird dabei den Gemeinden aber nicht vollständig angerechnet, sondern nur zu einem bestimmten Anteil, derzeit 90 %. Diese 90-prozentige Anrechnung ist eingeführt worden, um der Gefahr der Übernivellierung entgegenzutreten und steuerstarke Gemeinden nicht übermäßig zu belasten¹⁸. Mit einer hundertprozentigen Berücksichtigung würde die tatsächliche Steuerkraft der Kommunen exakter abgebildet werden. Andererseits wird befürchtet, dass dann der Anreiz, die eigenen Steuerquellen so weit wie möglich auszuschöpfen, sinken würde. An dieser Frage wird das Spannungsfeld besonders gut deutlich, in dem sich der kommunale Finanzausgleich zwischen seiner Allokations- und seiner Distributionsfunktion bewegt¹⁹.

**Abbildung 3.1.12 Einwohnerzahl und Zuweisungen bei Erhöhung der Steuerberücksichtigung auf 100 %
– Alternativrechnung zum kommunalen Finanzausgleich 2008 –**



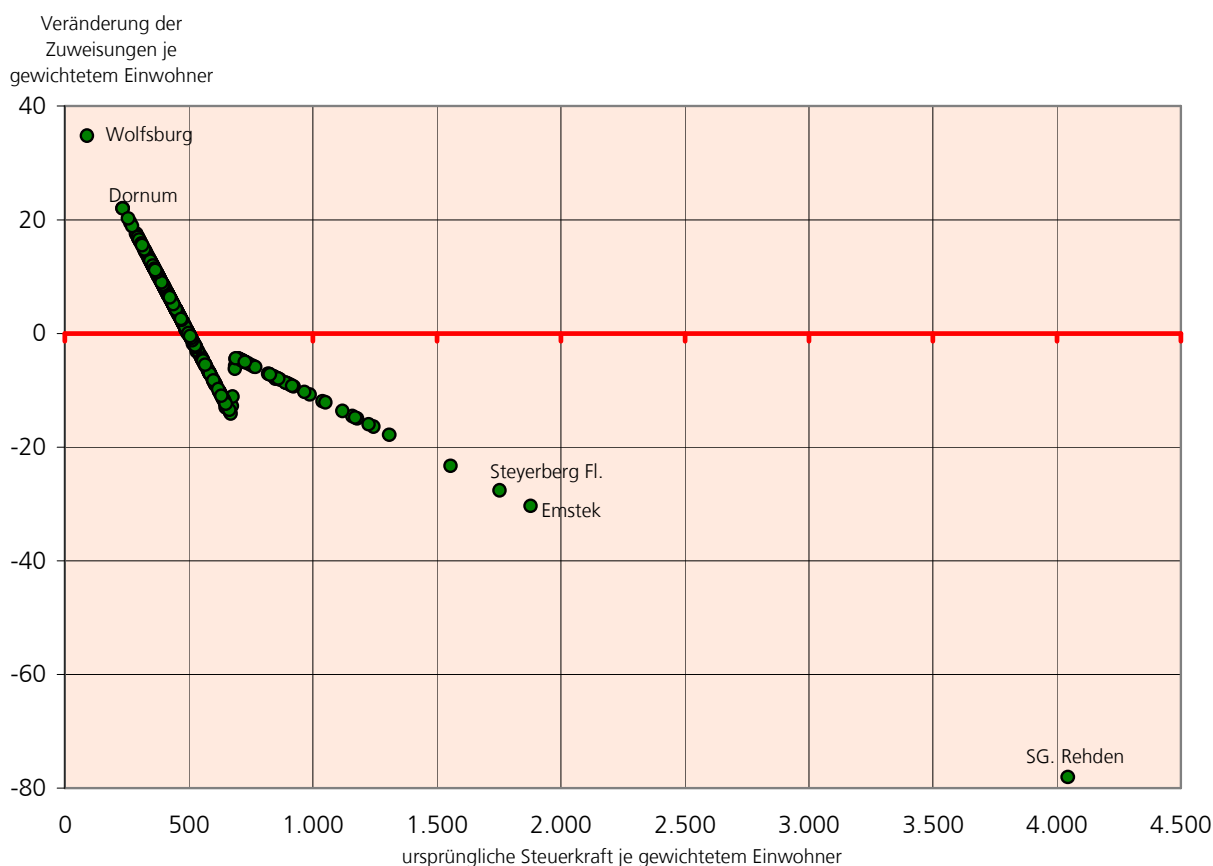
¹⁸ Vgl. Hardt, Ulrike und Jörg Schmidt, 1998, Neuordnung des kommunalen Finanzausgleichs in Niedersachsen - eine Untersuchung im Auftrag des Niedersächsischen Innenministeriums, Hannover. Landtagsdrucksache 14/440, S. 161.

¹⁹ Vgl. dazu ausführlich Strotmeier (2009). Während auf der einen Seite der kommunale Finanzausgleich die Aufgabe hat, die Finanzkraftunterschiede zwischen den einzelnen Kommunen zumindest partiell einzuebnen (redistributive Funktion), ist er auf der anderen Seite zentraler Bestandteil ihrer Finanzierung und muss daher den üblichen Erfordernissen marktwirtschaftlicher Steuerung genügen, da ansonsten systematische Fehlanreize für Gemeinden und Kreise gesetzt werden, die zur Ineffizienz des gesamten Systems führen können (allokative Funktion).

Die Auswirkungen einer solchen Veränderung der Bemessung der Steuerkraft werden im Folgenden in drei Varianten analysiert: Als erstes soll bei der Ermittlung der Steuerkraftmesszahl die Finanzkraft der Kommunen mit 100 % angerechnet werden, in einem zweiten Schritt dann mit 80 %, um den gegenläufigen Effekt zu studieren. Schließlich wird die hundertprozentige Anrechnung nur für die Steuerarten gewählt, bei denen die Kommunen über keine Hebesatzgestaltung verfügen, also für den Anteil an der Einkommen- und an der Umsatzsteuer. Diese Maßnahme soll der zweiten oben beschriebenen Gefahr entgegenwirken.

Im ersten Fall erhöht sich die den Gemeinden angerechnete Steuerkraft um ca. 570 Mio. € auf ca. 5,7 Mrd. €. Analysiert man Gewinner²⁰ und Verlierer, zeigt sich, dass die Einwohnerzahl der Kommune keinen Einfluss auf das Ergebnis hat (Abbildung 3.1.12), sehr wohl aber ihre Steuerkraft: Mit steigender Steuerkraft je Einwohner verlieren die Kommunen an Zuweisungen, so dass ärmere Gemeinden von einer 100-prozentigen Anrechnung profitieren, während reichere dadurch Einbußen erleiden.

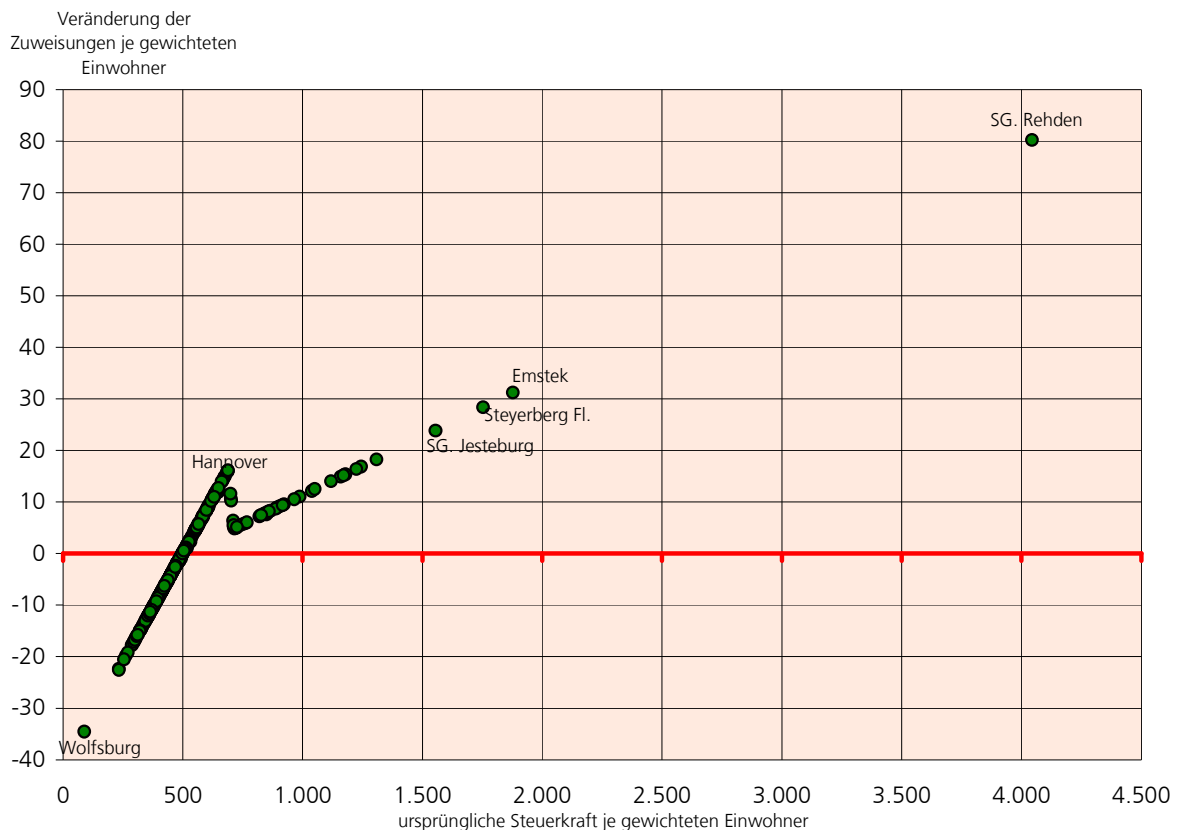
Abbildung 3.1.13 Auswirkungen einer 100-prozentigen Berücksichtigung der Steuerkraft
– Alternativrechnung zum kommunalen Finanzausgleich 2008 –



²⁰ Normalerweise gehört die kreisfreie Stadt Wolfsburg zu den finanzstärksten Kommunen in Niedersachsen und ist i.d.R. der größte Zahler bei der Finanzausgleichumlage. Aufgrund von hohen Gewerbesteuerrückzahlungen im Jahr 2007 war Wolfsburg im Finanzausgleich 2008 die finanzschwächste Kommune und erhielt sogar zusätzliche Zuweisungen aufgrund der Sockelgarantie. Die hohen Gewinne von Wolfsburg bedeuten also nicht, dass eine reiche Stadt noch reicher wird, sondern im Gegenteil, dass die ärmsten Kommunen die größten Zuwächse haben.

Den eindeutigsten Zusammenhang erhält man, wenn man den Zusammenhang zwischen der ursprünglichen Steuerkraft je gewichteten Einwohner und den Veränderungen bei den Zuweisungen je Einwohner aus dem kommunalen Finanzausgleich (ebenfalls je gewichteten Einwohner) durch eine vollständige Anrechnung der Steuerkraft untersucht (Abbildung 3.1.13). Es kristallisiert sich ein linearer Zusammenhang in drei Abschnitten heraus: Grundsätzlich nehmen die Zuweisungen je gewichtetem Einwohner mit steigender Steuerkraft ab, wobei die Kommunen bis zu einer Steuerkraft je gewichtetem Einwohner von ca. 500 € durch die Umstellung netto gewinnen. Bei ca. 670 € gibt es ein lokales Minimum, und es beginnt ein Bereich, in dem mit steigender Steuerkraft die Kommunen besser gestellt werden, bzw. weniger Einbußen erleiden. In diesem Bereich finden sich diejenigen Gemeinden wieder, die nach Anhebung der Anrechnung der Steuerkraft abundant werden, während sie das in der Ursprungssituation nicht sind. Ab einer Steuerkraft von 689 € (dem ursprünglichen Grundbetrag) kehrt man wieder zum gewohnten Muster zurück und die Gerade fällt erneut. Hier finden sich die abundanten Gemeinden wieder, die auch schon bei einer 90-prozentigen Anrechnung der Steuerkraft abundant sind.

Abbildung 3.1.14 Auswirkungen einer 80-prozentigen Berücksichtigung der Steuerkraft
 – Alternativrechnung zum kommunalen Finanzausgleich 2008 –



Im zweiten Fall führt die Berücksichtigung der Steuerkraft zu nur 80 % zu einem entgegen gesetzten Ergebnis. Insgesamt wird dabei die angerechnete Steuerkraft um ca. 570 Mio. € gesenkt. In diesem Fall profitieren steuerstarke Städte, während steuerarme verlieren. Erneut spielt die Einwohnerzahl keine Rolle. Die Gegenüberstellung der (ursprünglichen) Steuerkraft je Einwohner und der Veränderung der Zuweisungen je gewichteten Einwohner liefert ein spiegelverkehrtes Bild im Vergleich zu Fall 1 (Abbildung 3.1.14). Hier sind die Gemeinden mit zunehmender Steuerkraft zunehmend besser gestellt, bis auf einen Bereich zwischen 689 € und ca. 714 € je gewichteten Einwohner, in dem es einen positiven Zusammenhang gibt. Dabei handelt es um

Gemeinden, die in der Ursprungssituation abundant waren und es nach der Absenkung der Anrechnung der Steuerkraft nicht mehr sind.

Der dritte Fall, also die Anhebung der Berücksichtigung der Steuerkraft auf 100 % nur für die Einkommen- und die Umsatzsteuer, führt nicht zu eindeutigen Ergebnissen. Die angerechnete Steuerkraft wird dabei insgesamt um ca. 222 Mio. € erhöht. Die Einwohnerzahl scheidet als Unterscheidungsmerkmal erneut aus, aber auch zwischen der ursprünglichen Steuerkraft und den Veränderungen durch die Anhebung besteht kaum ein Zusammenhang. Dies gilt selbst dann, wenn man beide Werte je gewichteten Einwohner zueinander in Beziehung setzt (Abbildung 3.1.15). Auch die Vermutung, einkommensteuerstarke Städte könnten tendenziell von einer solchen Veränderung negativ betroffen sein, da ihre Steuerkraft nunmehr stärker gewichtet wird, bestätigt sich nur zum Teil. Es ist ein nur relativ schwacher negativer Zusammenhang zwischen dem ursprünglichen Anteil der Einkommensteuer an der gesamten Steuerkraft und den Veränderungen der Zuweisungen je Einwohner feststellbar.

**Abbildung 3.1.15 Auswirkungen einer 100-prozentigen Berücksichtigung von Einkommensteuer und Umsatzsteuer
– Alternativrechnung zum kommunalen Finanzausgleich 2008 –**

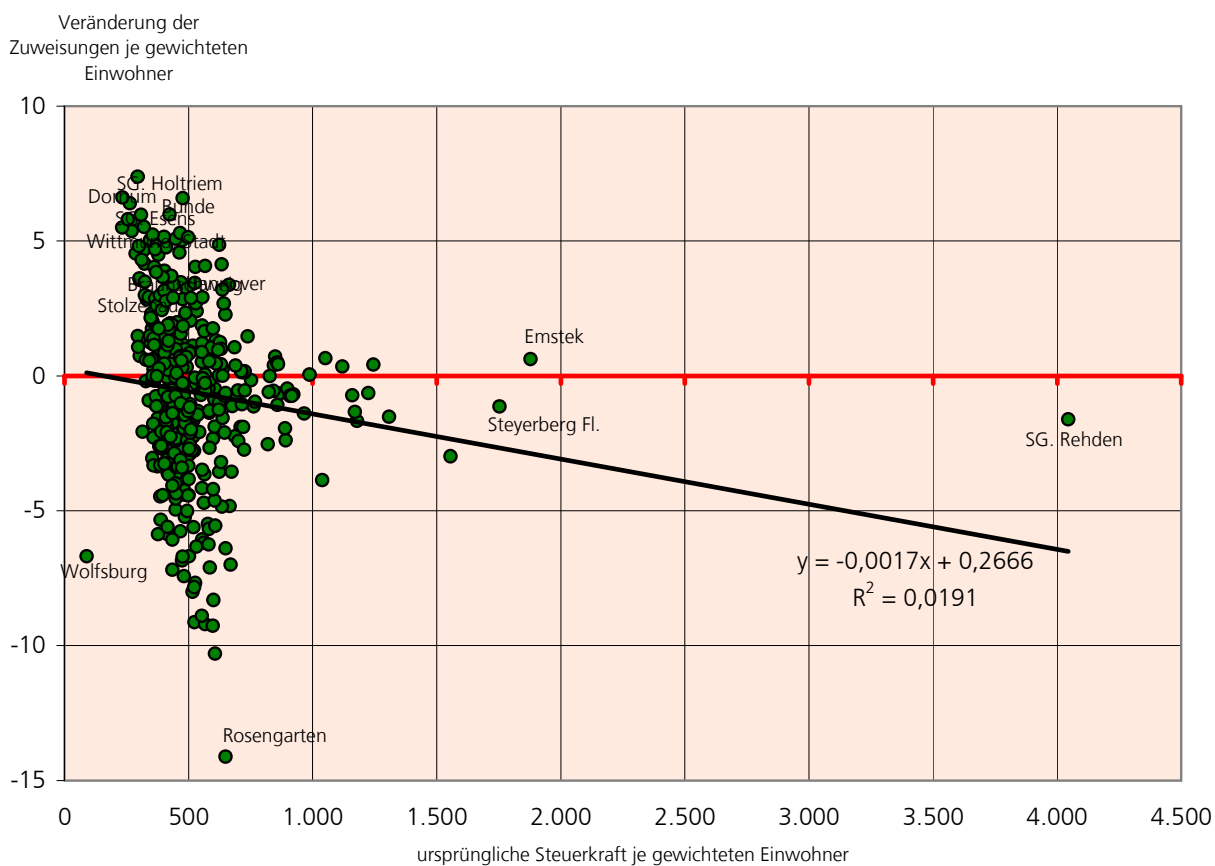
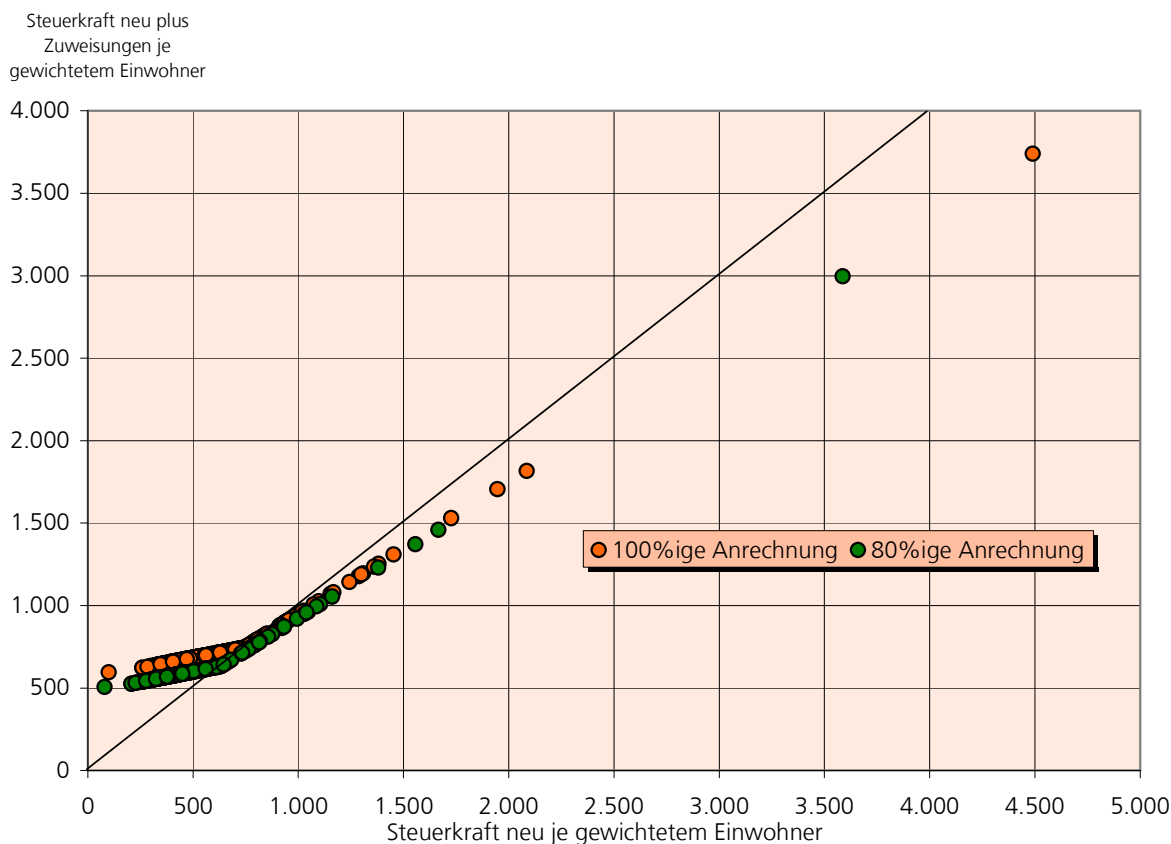


Abbildung 3.1.16 Stellung der Gemeinden vor und nach dem kommunalen Finanzausgleich



Anschließend wird überprüft, ob durch die Veränderung der Anrechnungshöhe eine Übernivellierung stattfindet, d.h., ob Gemeinden mit Hilfe der Zuweisungen aus dem kommunalen Finanzausgleich andere Gemeinden finanziell überholen. Dies ist aber nicht der Fall: Wird die originäre Steuerkraft („vor Finanzausgleich“) der Steuerkraft zuzüglich Schlüsselzuweisungen („nach Finanzausgleich“) gegenüber gestellt, ergeben sich in beiden Fällen streng monoton steigende Geraden, d.h., die finanziellen Reihenfolgen der niedersächsischen Gemeinden haben sich nicht verändert (Abbildung 3.1.16).

In der zusammengefassten Betrachtung, wenn also auch die Auswirkungen auf Kreisebene berücksichtigt werden, ergibt sich das in Abbildung 3.1.17, Abbildung 3.1.18 und Abbildung 3.1.19 aufgeführte Bild. Auffällig sind die eher geringen Auswirkungen bei 100-prozentiger Anrechnung von Einkommen- und Umsatzsteuer (Abbildung 3.1.19), wobei hier die Verluste vor allem in Ballungsgebieten wie Harburg oder der Region Hannover zu finden sind. Die Ausschläge in den anderen beiden Abbildungen sind deutlich größer und reflektieren die oben präsentierte Tendenz. Eine höhere Anrechnung der Steuerkraft trifft die reicheren Landkreise und kreisfreien Städte negativ, wobei aber nur Salzgitter mit einem Minus von über 20 € je Einwohner wirklich bedenkliche Einbußen erleidet (Abbildung 3.1.17). Absolut betrachtet verliert die Region Hannover mit ca. 4,8 Mio. € am meisten. Gewinner sind steuerschwache Kreise wie Lüchow-Dannenberg und Cuxhaven, wobei letzterer als einziger eine Erhöhung von über einer Million € (plus 1,1 Mio. €) verbuchen kann.

Abbildung 3.1.17 Zusammengefasste Gewinne und Verluste der Städte, Gemeinden und Landkreise je Einwohner bei vollständiger Berücksichtigung der Steuerkraft – Alternativrechnung zum kommunalen Finanzausgleich 2008 –

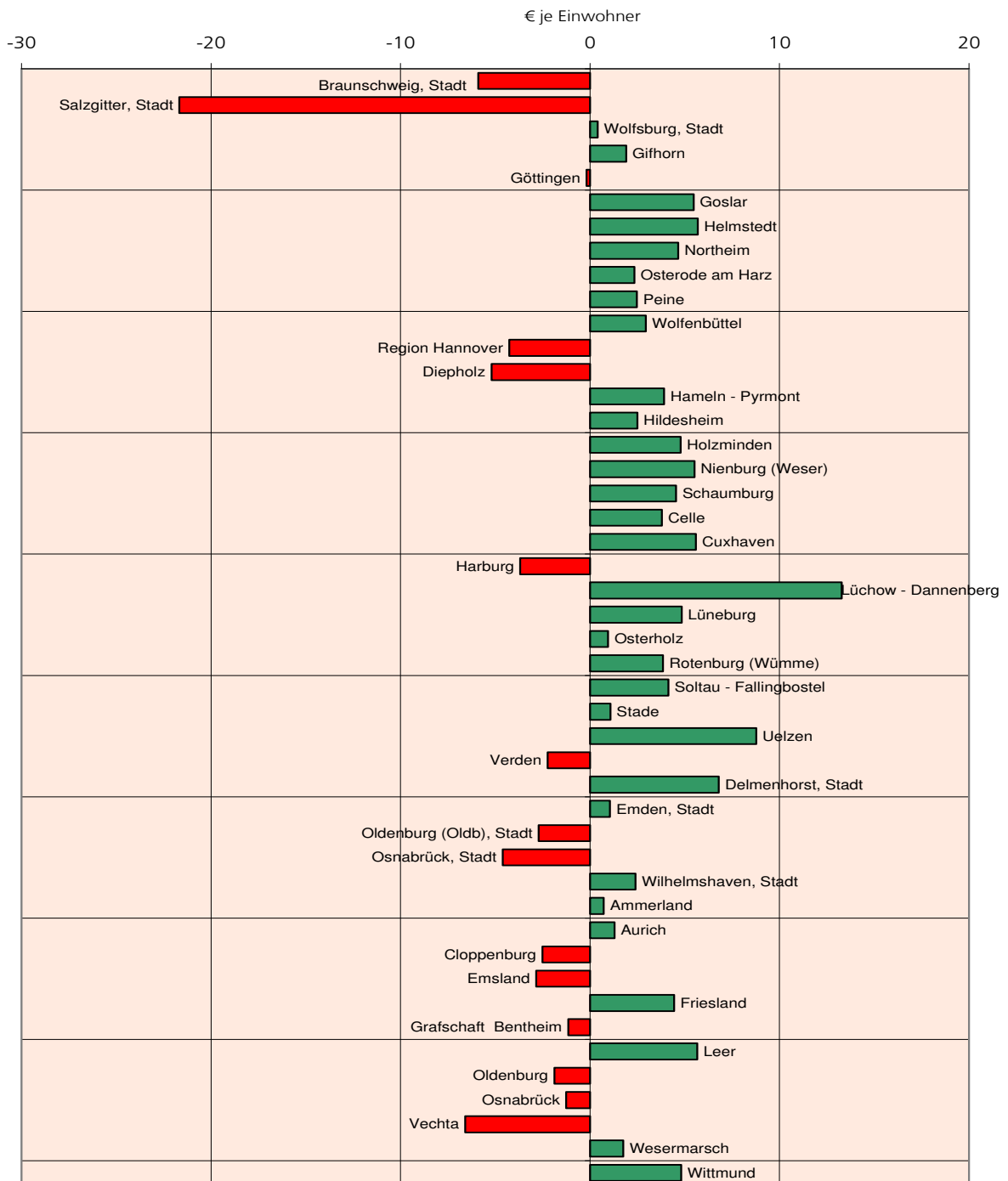
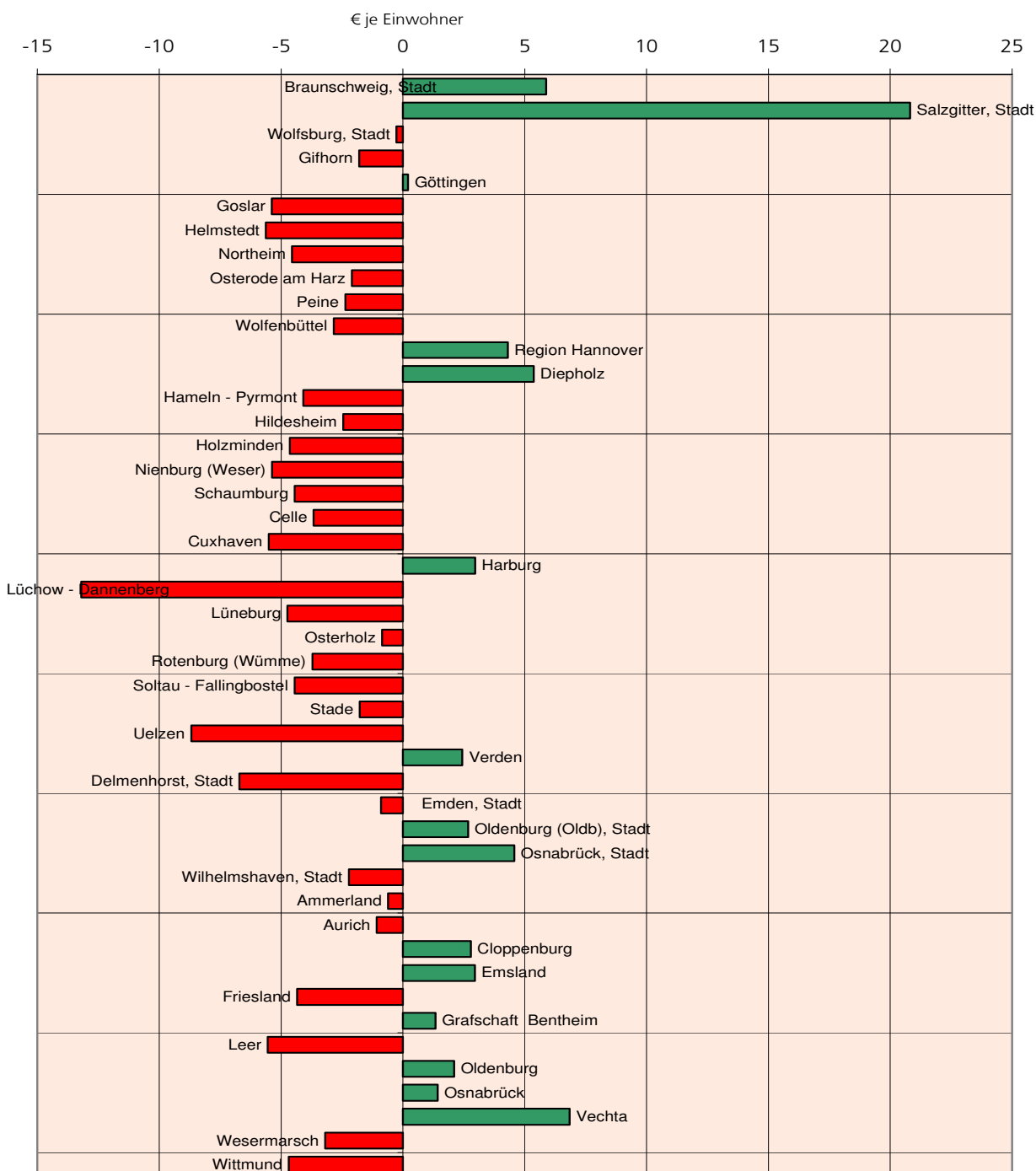
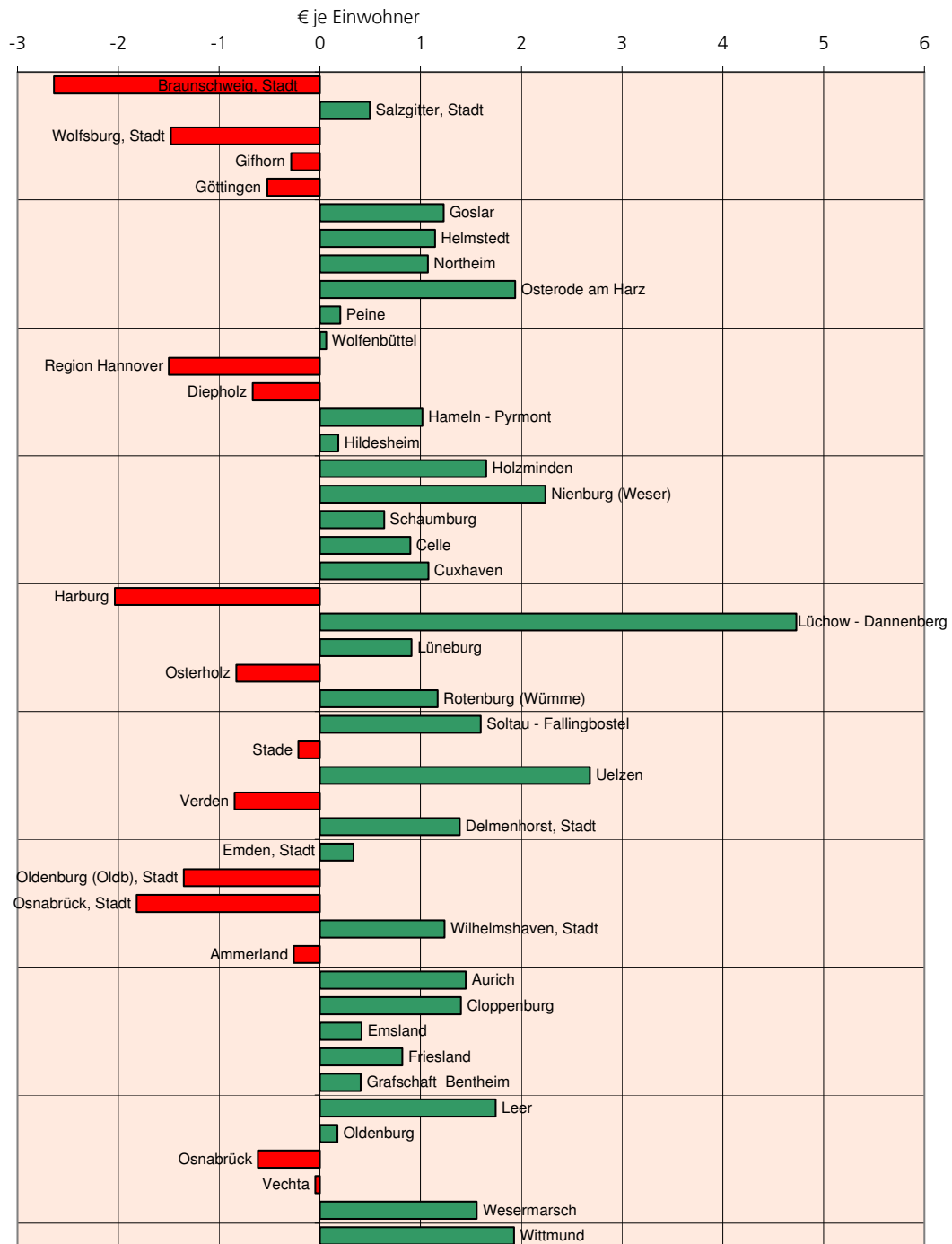


Abbildung 3.1.18 Zusammengefasste Gewinne und Verluste der Städte, Gemeinden und Landkreise je Einwohner bei 80-prozentiger Berücksichtigung der Steuerkraft – Alternativrechnung zum kommunalen Finanzausgleich 2008 –



Eine Reduktion der Anrechnung der Steuerkraft auf 80 % führt zu fast spiegelbildlichen Ergebnissen mit umgekehrtem Vorzeichen und kommt steuerstarken Gebieten wie der Region Hannover, Braunschweig und Salzgitter zugute (Abbildung 3.1.18). Verlierer sind die steuerschwachen Kreise und kreisfreien Städte. Auch hier sind allerdings die absoluten Beträge, die umverteilt werden, relativ gering.

Abbildung 3.1.19 Zusammengefasste Gewinne und Verluste der Städte, Gemeinden und Landkreise je Einwohner bei 100-prozentiger Berücksichtigung von Einkommensteuer und Umsatzsteuer
 – Alternativrechnung zum kommunalen Finanzausgleich 2008 –



Fazit

Eine finanzwissenschaftliche Notwendigkeit für eine Modifikation der Anrechnung der Steuerkraft kann an dieser Stelle nicht geliefert werden – sie wurde auch nicht explizit gesucht. Die aufgeschlüsselten Mechanis-

men verdeutlichen aber, wie sich solche Anpassungen auf die Höhe der Zuweisungen unterschiedlich steuerstarker Gemeinden und Kreise auswirken. Damit kann die Anrechnung der Steuerkraft als ein Instrument betrachtet werden, um bei einer umfassenden Reform des kommunalen Finanzausgleichs Feinjustierungen vorzunehmen und z.B. anderswo stark beanspruchte Gemeinden (z.B. durch Veränderungen bei der Einwohnerstaffel) auf diesem Wege zu entlasten. Über eine Änderung sollte daher erst im Zusammenhang mit möglichen anderen Änderungen des Finanzausgleichs entschieden werden.

Fazit zum Abschnitt *Ermittlung der Steuerkraft*

Abschnitt 3.1 untersuchte verschiedene Aspekte der Berechnung der Steuerkraft. Der Referenzzeitraum für das Gewerbesteueraufkommen muss nicht geändert werden. Als Stellschraube zur Feinsteuerung im Finanzausgleich kann die Variation der Bemessung der Steuerkraft mit einem anderen Prozentsatz als 90 % dienen. Die Begründung für die einigungsbedingte Anhebung der Gewerbesteuerumlage besteht weiterhin, soll sie abgeschafft werden, müsste der Gesetzgeber zu einer anderen Einschätzung kommen. Die Frage der Behandlung der nicht berücksichtigten Einnahmen wird im Abschnitt 3.2.1 bei der Untersuchung der Einwohnergewichtung erneut aufgegriffen.

3.2 Bedarfsermittlung

3.2.1 Bedarfsansatz für Schlüsselzuweisungen nach § 5 NFAG (Prüfungspunkt 3 des Gutachtenauftrags, Einwohnergewichtung)

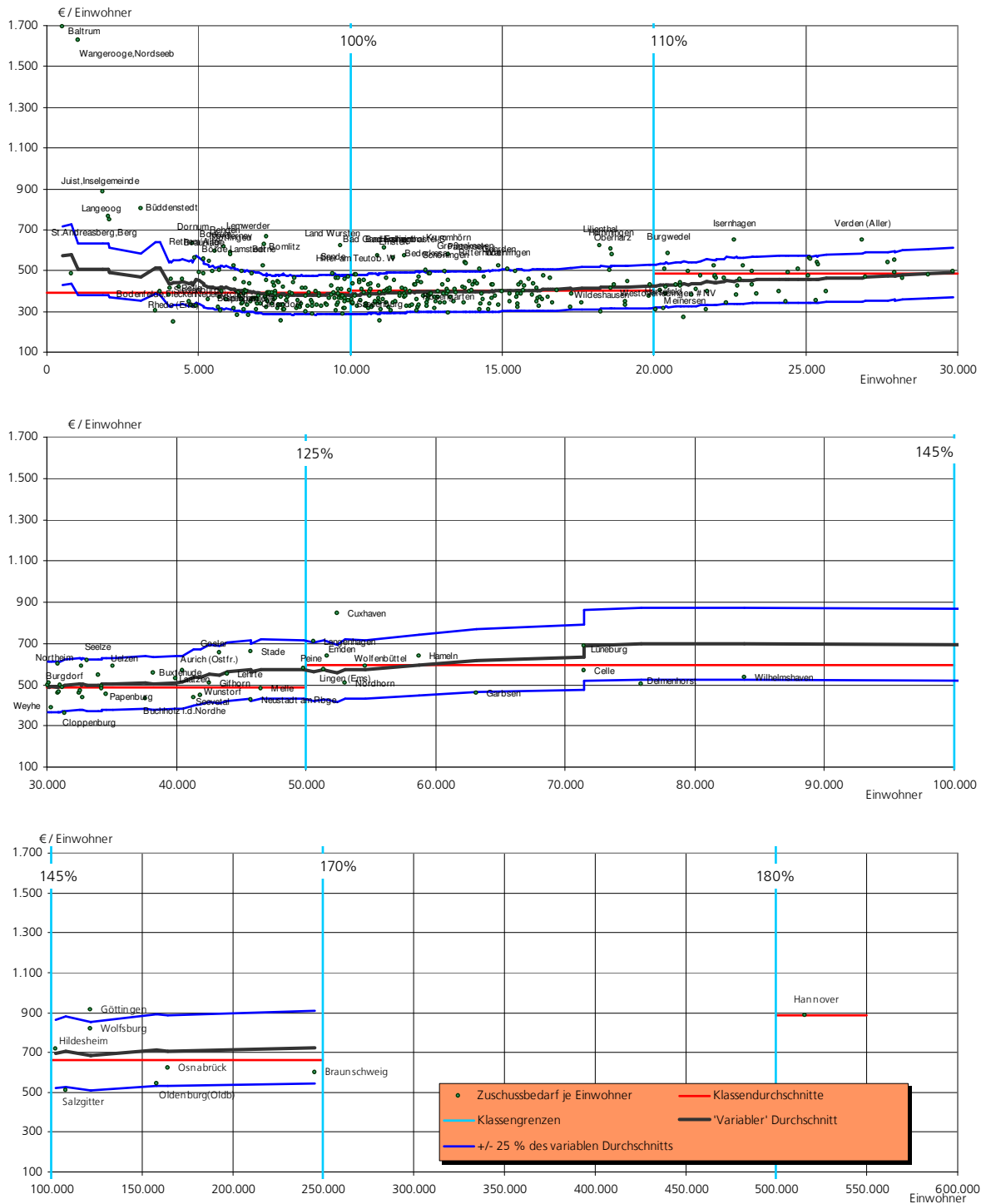
Der Gutachtenauftrag sieht vor, den Bedarfsansatz für Gemeindeschlüsselzuweisungen zu überprüfen. Der Bedarfsansatz zur Berechnung der Zuweisungen für Gemeindeaufgaben besteht zurzeit in der Zahl der Einwohner (einschließlich Erhöhung um nichtkaserniertes Personal der Stationierungsstreitkräfte) sowie in einem Zuschlag, der Einwohnergewichtung. Andere Indikatoren – wie beispielsweise Sozialhilfeausgaben und Fläche beim Bedarfsansatz für Kreisaufgaben – werden nicht verwendet. Auch frühere Regelungen sowie die Regelungen anderer Länder sehen eine Gewichtung vor.

Es ist offenkundig, dass die Einwohnergewichtung großen Einfluss auf die Verteilung der Schlüsselzuweisungen auf die Gemeinden hat. Entscheidend ist daher die zuverlässige Bestimmung der Gewichte. Eine höhere Belastung von Gemeinden mit mehr Einwohnern müsste sich in ihrem Gesamtzuschussbedarf widerspiegeln. Allerdings birgt dies die Gefahr, dass Verschwendung gefördert wird. Auch kann ein hoher Zuschussbedarf das Ergebnis einer komfortablen Einnahmesituation sein, die u.U. erst durch die bisherige Einwohnergewichtung hervorgerufen wurde.

Datengrundlage für die Ableitung der Gemeindegrößenansätze ist dennoch der Gesamtzuschussbedarf (vgl. Abschnitt 2.3). Wie schon in Abschnitt 2.4 diskutiert wurde, weisen die Gemeinden im Abschnitt *Abwasserentsorgung (70)* einen hohen Überschuss auf, der aber der Gebührenfinanzierung der Investitionen in diesem Bereich dient. Es handelt sich nicht um allgemeine Deckungsmittel, daher wird der Abschnitt aus dem Gesamtzuschussbedarf herausgerechnet.

Abbildung 3.2.1 zeigt den aus den Daten der Jahre 2004 bis 2006 berechneten Zuschussbedarf je Einwohner. Es wurden die Einwohner jeweils am 30.6. der Jahre 2004 bis 2006 verwendet, also ohne Berücksichtigung der Stationierungsstreitkräfte und ohne Berücksichtigung des Demographiefaktors. Um trotz der Größenverhältnisse bei den Einwohnerzahlen in Niedersachsen eine anschauliche Darstellung zu erhalten, wurde die Grafik in drei Teile geteilt. In die Grafik wurden die zurzeit geltenden Klassengrenzen sowie die dort geltenden Einwohnergewichtungen eingetragen; die jeweiligen Klassendurchschnitte sind rot markiert. Zusätzlich wurde zu Vergleichszwecken ein „variabler Durchschnitt“ konstruiert, der als Vergleichswert für jede Ge-

Abbildung 3.2.1 Zuschussbedarf je Einwohner für Gemeindeaufgaben der Einzelpläne 0 bis 7 ohne A 70 einschl. EP 8 Teil A in den Jahren 2004 bis 2006



meinde einen Durchschnittswert aus den Daten der Gemeinden mit $\pm 25\%$ der Einwohnerzahl heranzieht. Wenn die Zahl der Vergleichsgemeinden kleiner als 10 ist, werden jeweils die 10 nächst kleineren und nächst größeren Gemeinden – sofern vorhanden – zur Ermittlung des Vergleichswertes verwendet. Der eigene Zuschussbedarf der jeweiligen Gemeinde wird nicht in die Berechnung einbezogen.

Es zeigt sich ein höherer – zum Teil sehr hoher – Zuschussbedarf der kleinen Gemeinden, der bis etwa 8.000 Einwohner sinkt, um dann wieder anzusteigen. Zu einer deutlichen Zunahme kommt es zwischen 40.000 und 50.000 Einwohnern. Der Sprung des gleitenden Durchschnitts bei Lüneburg und Celle zeigt beispielhaft die Problematik der Größenverhältnisse der Gemeinden in Niedersachsen: Während es beispielsweise zwischen 10.000 und 20.000 Einwohnern 173 Gemeinden und zwischen 20.000 und 50.000 Einwohnern 82 Gemeinden gibt, befinden sich in der Klasse zwischen 50.000 und 100.000 Einwohnern nur 12 und über 100.000 Einwohnern nur 8 Städte. Die Vergleichsgruppe für Lüneburg und Celle reicht daher von rd. 46.000 bis 245.000 Einwohnern.

Die einfachste Lösung für die Berechnung der Gewichte wäre die Anwendung einer Funktion über das gesamte Einwohnerspektrum hinweg, beispielsweise die Ableitung der Gewichte aus dem Logarithmus oder der Wurzel der Zahl der Einwohner. In beiden Fällen wären die Gewichte umso höher je höher die Zahl der Einwohner wäre, allerdings unterproportional. Tatsächlich führt dies aber zu keinem sinnvollen Ergebnis. Wie bisher werden daher auch die neu zu ermittelnden Gemeindegrößenansätze durch eine stückweise lineare Funktion bestimmt. Dazu werden Gewichte für bestimmte Einwohnerzahlen („Stützstellen“) festgelegt. Die Gewichtung der zwischen den Klassengrenzen liegenden Gemeinden wird durch Interpolation bestimmt. Aufgrund dieser Interpolation ist es für eine Gemeinde unerheblich, ob sie mit ihrer Einwohnerzahl knapp unter oder knapp über einer Klassengrenze liegt, die Einwohnergewichtung ist nahezu identisch; es gibt keine Sprünge.

Es muss also eine geeignete Klasseneinteilung festgelegt werden. Allerdings lassen sich weder die optimale Zahl der Klassen noch ihre Grenzen rechnerisch bestimmen. Gleichzeitig hat die Festlegung der Klassengrenzen Auswirkungen auf die Ergebnisse. Die vordergründig naheliegende Idee, anhand der Einteilung in „normale“ Gemeinden, selbständige Gemeinden und große selbständige Städte vorzugehen, führt ins Leere, da diesen lediglich im Bereich des übertragenen Wirkungskreises zusätzliche Aufgaben übertragen werden und die Gemeinden für diese Aufgaben pauschalisierte direkte Zuweisungen erhalten.

Wenn die Klassengrenzen festliegen, wird für jede Klasse mit Hilfe der Methode der kleinsten Quadrate eine Regressionsgerade berechnet, zusätzlich werden die Restriktionen eingeführt, dass an den Klassengrenzen die jeweiligen Regressionsgeraden denselben Wert annehmen. Im Rahmen der Untersuchungen wurden mehrere Modelle mit unterschiedlichen Klasseneinteilungen berechnet, von denen einige vorgestellt werden, um die Auswirkungen der jeweiligen Variationen darzustellen.

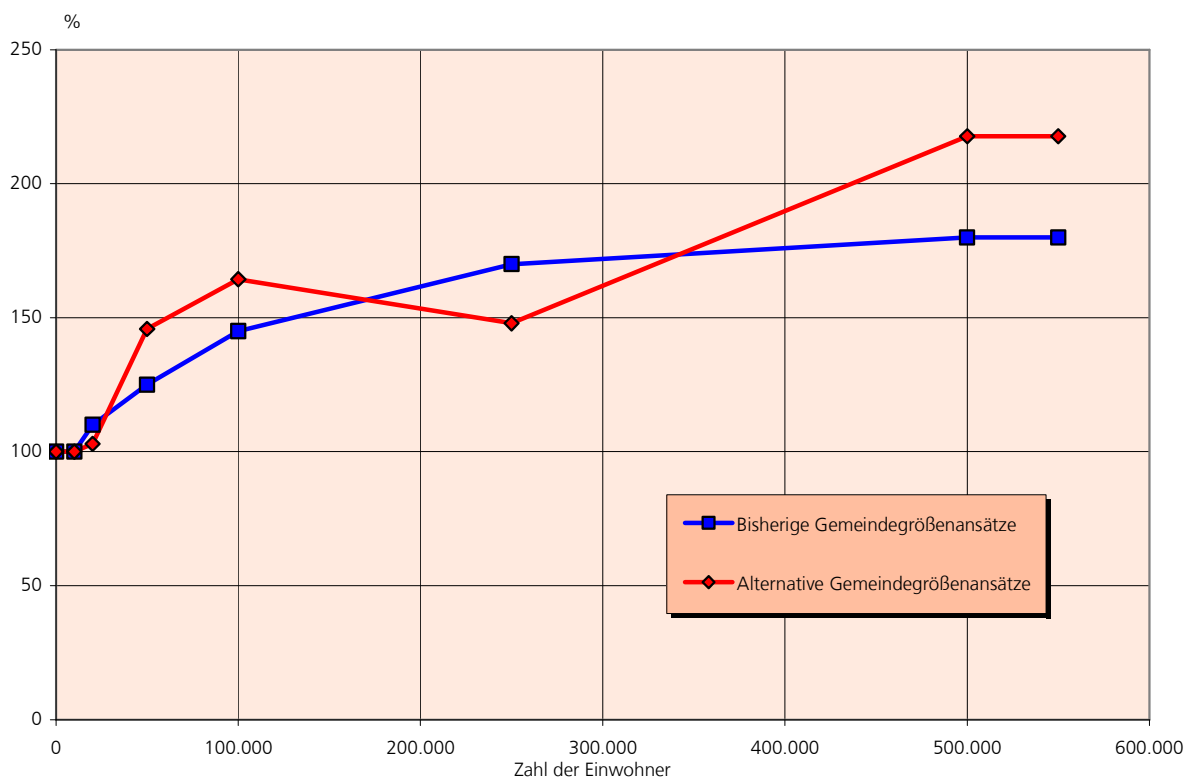
3.2.1.1 Modell I: Klasseneinteilung wie bisher

Ausgangspunkt der Überlegungen ist Modell I, bei dem von derselben Klasseneinteilung wie im derzeitigen Finanzausgleich ausgegangen wird. Zur Berechnung wurden sämtliche Daten herangezogen, also auch diejenigen, die außerhalb des 25 %-Intervalls liegen. Abbildung 3.2.2 zeigt die so ermittelten Gemeindegrößenansätze und als Vergleich dazu die bisherigen: Es ergibt sich ein völlig unrealistischer Verlauf. Besonders der Rückgang ab 100.000 Einwohnern bis 250.000 Einwohnern und der folgende steile Anstieg auf über 200 % sind unplausibel und ergeben sich letztlich durch den Zuschussbedarf je Einwohner von Braunschweig und Hannover, also von nur zwei Beobachtungen.

Tabelle 3.2.1 Modell I

Einwohner	Bisherige Gewichtung Gewicht in %	Alternative Einwohnergewichtung Gewicht in %	Differenz in Prozentpunkten
0	100	100,0	0,0
10.000	100	100,0	0,0
20.000	110	102,9	-7,1
50.000	125	145,8	20,8
100.000	145	164,3	19,3
250.000	170	147,9	-22,1
500.000	180	217,7	37,7
über 550.000	180	217,7	37,7

Abbildung 3.2.2 Gemeindegrößenansätze Model I
- Klassengrenzen wie bisher; keine Ausreißer -



3.2.1.2 Modell II: Angepasste Klasseneinteilung

Im nächsten Schritt wird das Modell durch die Bestimmung von Ausreißern sowie durch eine Veränderung der Klasseneinteilung weiterentwickelt.

Die Verwendung des Zuschussbedarfs als Maßstab zur Ermittlung der Gemeindegrößenansätze birgt die Gefahr, dass die Ergebnisse durch Ausreißer, die bei der Methode der kleinsten Quadrate ein hohes Gewicht haben, verzerrt werden. Um diese Gefahr etwas abzumildern, werden Städte und Gemeinden, die einen vergleichsweise hohen bzw. niedrigen Zuschussbedarf je Einwohner haben, bei der Berechnung nicht berücksichtigt. Als Ausreißer werden hier Gemeinden angesehen, deren Zuschussbedarf je Einwohner um mehr als 25 % unter bzw. über dem in Abbildung 3.2.1 dargestellten Vergleichswert liegen; dazu wurden zusätzlich die entsprechenden Kurven eingezeichnet. Danach weisen 43 Gemeinden einen die obere Begrenzungslinie übersteigenden extrem hohen Zuschussbedarf auf, und 19 Gemeinden einen unterhalb der Bandbreite liegenden sehr niedrigen Zuschussbedarf.

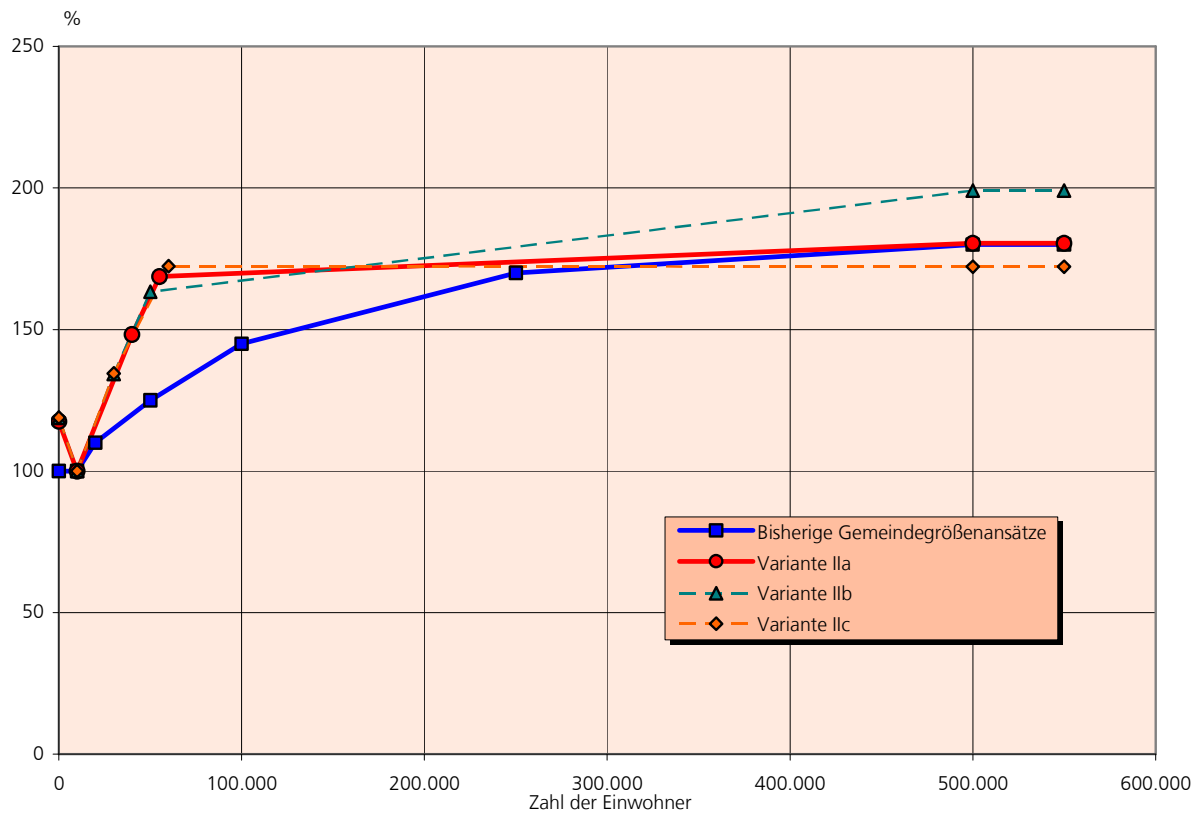
Tabelle 3.2.2 Modell II mit Varianten

Modell IIa		Modell IIb		Modell IIc	
Einwohner	Gewicht in %	Einwohner	Gewicht in %	Einwohner	Gewicht in %
0	117,5	0	118,8	0	118,9
10.000	100,0	10.000	100,0	10.000	100,0
40.000	148,2	30.000	134,3	30.000	134,5
55.000	168,7	50.000	163,3	60.000	172,4
500.000	180,4	500.000	199,0	500.000	172,2

Die Nichtberücksichtigung der Ausreißer hat zur Folge, dass sich die Zahl der Gemeinden zwischen 50.000 und 100.000 Einwohnern von 12 auf 8 und die über 100.000 von 8 auf 5 reduziert. Die Vergleichsgruppe der Landeshauptstadt Hannover besteht aus den 10 nächst kleineren Gemeinden, danach gilt sie als Ausreißer und ist in den Berechnungen nicht mehr enthalten. Schon hieran wird deutlich, dass die Gewichte ab 100.000 Einwohnern letztendlich gesetzt werden müssen, weil nicht genug Beobachtungen für die Herleitung zuverlässiger Ergebnisse vorliegen. Wegen des höheren Zuschussbedarfs der sehr kleinen Gemeinden (vgl. Abbildung 3.2.1) wird abweichend von der bisherigen Einwohnergewichtung auch für die Klasse bis 10.000 Einwohnern eine Regressionsgerade ermittelt. Auf 100 % wird lediglich die Gewichtung bei exakt 10.000 Einwohnern normiert.

Da die verbleibenden drei Städte über 150.000 Einwohnern einen niedrigeren Zuschussbedarf je Einwohner als die beiden zwischen 100.000 und 150.000 Einwohnern aufweisen, würde eine Klassengrenze bei 100.000 Einwohnern zu einer (unplausiblen) abnehmenden Gewichtung führen. Als Klassengrenzen für Modell II wurden dann 10.000, 40.000, 55.000 und 500.000 Einwohnern gewählt. Es ergibt sich eine Gewichtung von knapp 120 % bei 0 Einwohnern (für Baltrum als kleinste Gemeinde bedeutet dies eine Gewichtung von rd. 115 %). Danach folgt ein relativ steiler Anstieg bis 100.000 Einwohnern, darüber ist die Steigung eher flach.

Abbildung 3.2.3 Gemeindegrößenansätze Model II



Um die Abhängigkeit der Ergebnisse von der Klasseneinteilung zu belegen, wurden die Gemeindegrößenansätze IIa bis IIc erstellt, sie unterscheiden sich dadurch voneinander, dass die Klassengrenzen im mittleren Bereich leicht variiert wurden. Während die Unterschiede bis rd. 50.000 Einwohnern gering sind, ergeben sich ab 100.000 Einwohnern deutliche Unterschiede. Insbesondere die Gewichtung von Braunschweig und Hannover hängt stark von der Klasseneinteilung ab, ohne dass ermittelt werden kann, welche richtig ist. Die deutlich höhere Gewichtung der Gemeinden um 50.000 Einwohnern würde zu deutlichen Unterschieden bei der Verteilung der Schlüsselzuweisungen für Gemeindeaufgaben führen.

3.2.1.3 Einschub: Variation der Einwohnergewichtung

Im Folgenden werden einige Modellrechnungen vorgestellt, in denen die Auswirkungen einzelner Änderungen der Einwohnergewichtung auf die Schlüsselzuweisungen für Gemeindeaufgaben simuliert werden. Diese Änderungen sind also nicht aus den Daten abgeleitet, sondern gesetzt. Damit soll untersucht werden, welche Gemeinden von einer bestimmten Änderung der Gewichtung profitieren und welche verlieren würden, es soll aber auch dargestellt werden, wie groß das Ausmaß der Umverteilung ist. Dazu werden in drei verschiedenen Modellrechnungen die Gewichte bei 0, 50.000 und 100.000 Einwohnern um jeweils 5 Prozentpunkte erhöht.

Tabelle 3.2.3 Variation der Einwohnergewichtung

Einwohnergrößenklasse	Erhöhung der Gewichtung bei Zahl der Einwohner = 0		Erhöhung der Gewichtung bei Zahl der Einwohner = 50.000		Erhöhung der Gewichtung bei Zahl der Einwohner = 100.000	
	Summe der Gewinne	Summe der Verluste	Summe der Gewinne	Summe der Verluste	Summe der Gewinne	Summe der Verluste
	in 1.000 €					
0 bis unter 10.000	5.036	-31		-3.309		-2.078
10.000 bis unter 20.000		-1.448		-7.809		-4.911
20.000 bis unter 50.000		-1.493	11.940	-1.524		-5.051
50.000 bis unter 100.000		-550	8.920		3.663	-349
100.000 und mehr		-1.524		-8.238	11.304	-2.621
Insgesamt	5.036	-5.047	20.859	-20.880	14.967	-15.011

Einwohnergrößenklasse	Zahl der Gewinner	Zahl der Verlierer	Zahl der Gewinner	Zahl der Verlierer	Zahl der Gewinner	Zahl der Verlierer
0 bis unter 10.000	137	10		147		147
10.000 bis unter 20.000		175		175		175
20.000 bis unter 50.000		83	48	35		83
50.000 bis unter 100.000		12	12		6	6
100.000 und mehr		8		8	6	2
Insgesamt	137	288	60	365	12	413

Tabelle 3.2.3 zeigt für die drei Variationen jeweils die Summe der Gewinne und Verluste nach Einwohnergrößenklassen. Im ersten Fall wird das Gewicht bei 0 Einwohnern auf 105 % gesetzt, es fällt dann bis 10.000 Einwohnern auf 100 %, der Rest der Gewichtung bleibt unverändert. Von dieser Änderung profitieren kleine Gemeinden, da es von ihnen viele gibt, ist die Zahl der Gewinner hierbei am größten, auch wenn die Summe der Umschichtungen eher gering ist. Zu den größten Umschichtungen kommt es, wenn das Gewicht bei 50.000 Einwohnern um 5 Prozentpunkte erhöht wird. Die Zahl der Gewinner beträgt 60, dabei handelt es sich um Gemeinden, die um die 50.000 Einwohner haben. Zu den Verlierern zählen neben den kleinen Gemeinden auch die großen Städte. Wenn das Gewicht bei 100.000 Einwohnern erhöht wird, profitieren nur 12 Städte davon, da der absolute Gewinn der einzelnen Städte aber relativ hoch ist, kommt es trotz der geringen Zahl zu nennenswerten Umschichtungen. Zu den Verlierern gehören auch Braunschweig und Hannover, da das Gewicht ab 500.000 Einwohnern bei 180 % belassen wurde.

Es zeigt sich, dass bereits kleine Veränderungen der Einwohnergewichtung zu deutlichen Verschiebungen im Finanzausgleich führen können und dass es in allen drei Fällen zu vergleichsweise vielen Verlierern kommt.

3.2.1.4 Modell III: Berücksichtigung aller allgemeinen Deckungsmittel

Nach den Ergebnissen der Modelle I und II erhalten die Gemeinden um 50.000 Einwohner eine sehr viel höhere Gewichtung als bisher. Wenn dieses Ergebnis richtig ist, bedeutet dies, dass diese Gemeinden nach der derzeitigen Finanzausgleichsregelung zu geringe Zuweisungen erhalten, was sich letztlich in einem höheren Defizit widerspiegeln müsste. Im Abschnitt 3.3.1 werden die Salden der Kommunen untersucht, und nach Abbildung 3.3.3 sind die Salden der Gemeinden nicht mit der Zahl der Einwohner korreliert. Es zeigen sich auch keine höheren Defizite der Gemeinden um 50.000 Einwohner.

Eine Erklärung für diesen scheinbaren Widerspruch könnte darin liegen, dass der höhere Bedarf durch im Finanzausgleich nicht berücksichtigte Einnahmen finanziert wird. Würden also die Gewichte angehoben werden und die Gemeinden um 50.000 Einwohner daraus folgend höhere Zuweisungen erhalten, könnte dies zu einer Art „Spirale“ führen: Die zusätzlichen Einnahmen könnten zu zusätzlichen Ausgaben führen, woraufhin ihr Zuschussbedarf bei künftigen Untersuchungen erneut auf eine höhere Gewichtung hindeuten würden.

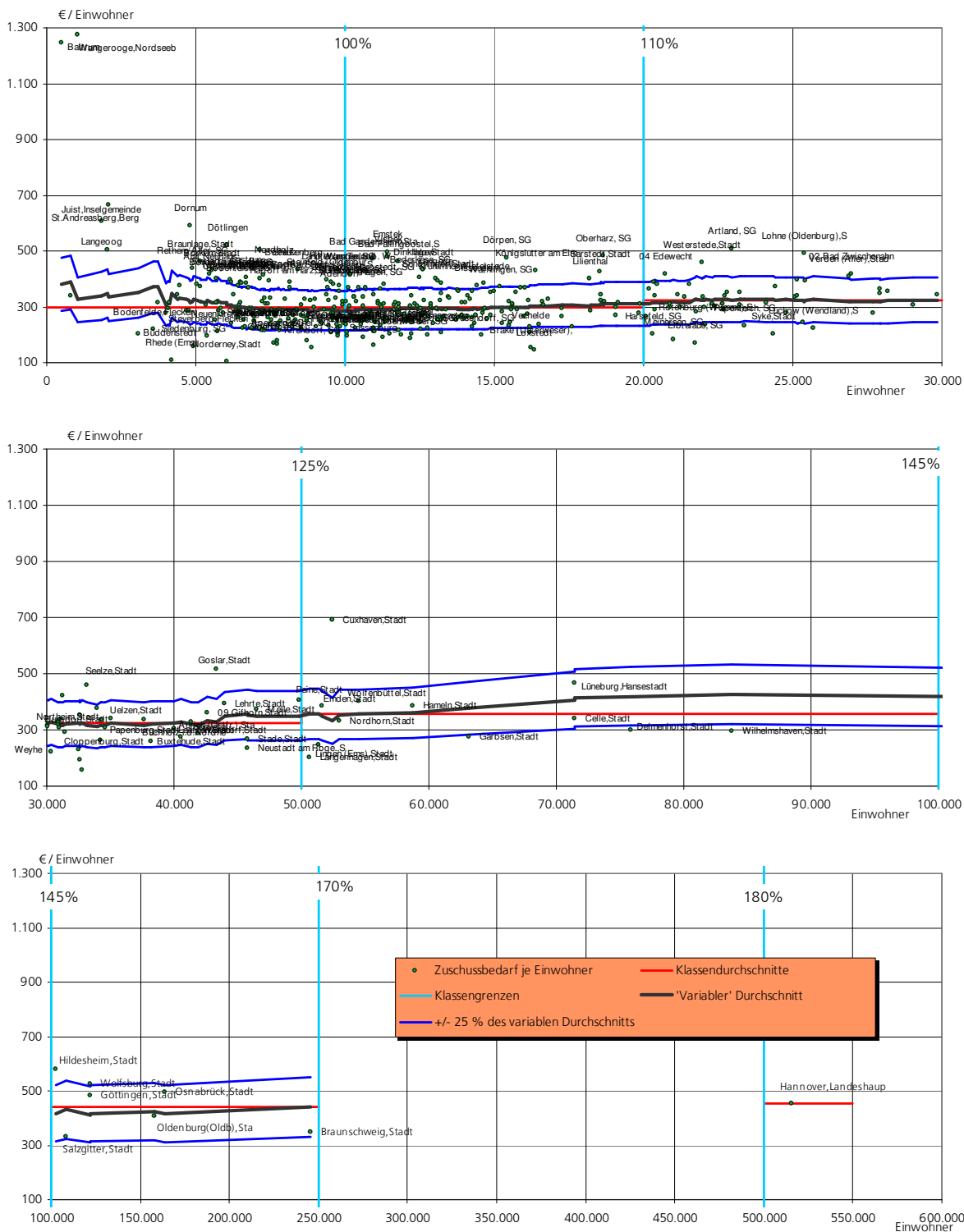
Im Abschnitt 3.1.4 waren die im Finanzausgleich nicht berücksichtigten Einnahmen der Gemeinden untersucht worden. Die nicht berücksichtigten Einnahmen im Einzelplan *Wirtschaftsunternehmen, allgemeines Grund- und Sondervermögen* sind hauptsächlich die Konzessionsabgaben in den Unterabschnitten *Elektrizitätsversorgung* und *Kombinierte Versorgungsunternehmen* sowie Einnahmen im Abschnitt *Allgemeines Grundvermögen*. Diese Einnahmen könnten bei der Einwohnergewichtung berücksichtigt werden, wenn die Definition des Gesamtzuschussbedarfs um den Einzelplan 8 Teil B erweitert wird. Diese Erweiterung hätte den Vorteil, dass die Einnahmen über die Einwohnergewichtung nur pauschal berücksichtigt werden und sich zufällige Schwankungen nicht direkt auf den Finanzausgleich auswirken. Im Einzelplan *Allgemeine Finanzwirtschaft* war es vor allem die Klasseneinteilung bei der Berechnung der Durchschnittshebesätze der Realsteuern, die dazu führte, dass nicht alle Isteinnahmen bei der Berechnung der Steuerkraftmesszahl berücksichtigt werden. Hinzu kommt noch, dass jeweils nur 90 % der Einnahmen zugrunde gelegt werden. Im Modell III sollen diese Einnahmen in die Berechnung aufgenommen werden.

Als Gesamtzuschussbedarf werden die Einzelpläne 0 bis 8 ohne den Abschnitt *Abwasserentsorgung* definiert. Darüber hinaus wurde der Gesamtzuschussbedarf um die Differenz aus den tatsächlichen Steuereinnahmen und der Steuerkraftmesszahl reduziert. Dazu wurden von den Isteinnahmen der Jahre 2004 bis 2006 der Durchschnitt der Steuerkraftmesszahlen aus dem Finanzausgleich der Jahre 2005 bis 2007 subtrahiert (dadurch wird der Zeitraum IV:2003 bis III:2006 abgedeckt). Wenn die Steuereinnahmen höher sind als die Steuerkraftzahl, ist die Differenz positiv. Der Zuschussbedarf wird dann um diesen Betrag verringert. Abbildung 3.2.4 zeigt den so ermittelten Gesamtzuschussbedarf. Es ergeben sich 71 Ausreißer nach oben und 55 Ausreißer nach unten.

Tabelle 3.2.4 Modell III

Einwohner	Bisherige Gewichtung Gewicht in %	Alternative Einwohnergewichtung		Differenz in Prozentpunkten
		Gewicht in %	gerundet	
0	100	120,5	120,0	20,0
10.000	100	100,0	100,0	0,0
20.000	110	116,9	115,0	5,0
50.000	125	129,9	130,0	5,0
100.000	145	155,7	155,0	10,0
250.000	170		170,0	0,0
500.000	180		180,0	0,0
über 550.000	180		180,0	0,0

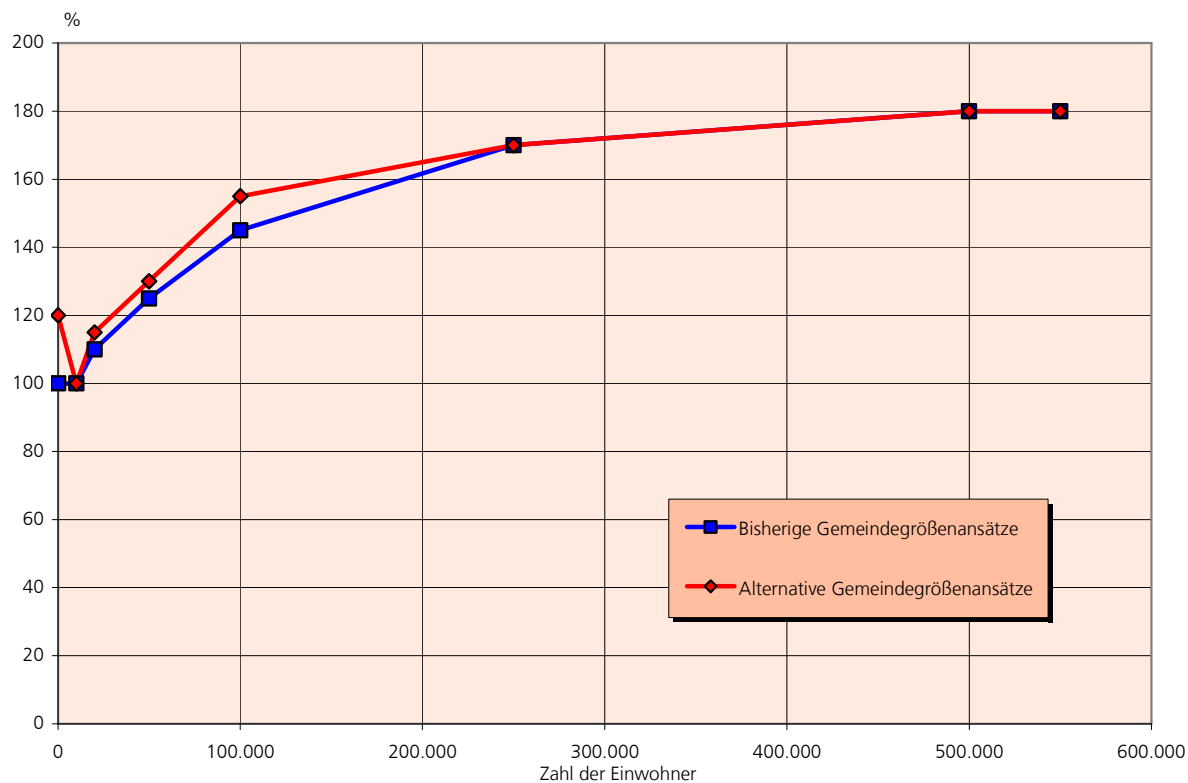
Abbildung 3.2.4 Zuschussbedarf je Einwohner für Gemeindeaufgaben der Einzelpläne 0 bis 8 ohne A 70 abzgl. Differenz Steuereinnahmen und Steuerkraftmesszahl in den Jahren 2004 bis 2006



Die gewählten Klassengrenzen liegen bei 10.000, 20.000, 50.000 und 100.000 Einwohnern. Wegen der geschilderten Problematik der wenigen Beobachtungen werden die Gewichte bei 250.000 und 500.000 Einwohnern gesetzt. Die Steigerung der Gewichte bei 50.000 Einwohnern fällt nun deutlich niedriger aus. Die

hergeleitete höhere Gewichtung der Einwohner trotz gleichmäßig verteilten Defizits, erklärt sich also zum Teil dadurch, dass einigen Städten im Finanzausgleich deutlich weniger Steuern angerechnet werden als sie an Isteinnahmen haben.

Abbildung 3.2.5 Gemeindegrößenansätze Model III



Die Veränderungen sind deutlich geringer als in den Modellen I und II. Dem nicht berücksichtigten höheren Bedarf einerseits stehen andererseits auch nicht berücksichtigte Einnahmen gegenüber, was sich zumindest teilweise ausgleicht. Im Ergebnis könnten Einwohnergewichtung und Steuerkraftberechnung unverändert gelassen werden. Es ist allerdings methodisch sauberer, die Steuerkraftberechnung anzupassen, wenn systematisch Gemeinden in einer Einwohnerklasse zu wenig Steuereinnahmen angerechnet werden als Bedarfs- und Steuerkraftberechnung zu vermischen. Dazu wird abschließend Modell IV vorgestellt.

3.2.1.5 Modell IV: Angepasste Steuerkraftberechnung

Aus den bisherigen Berechnungen lassen sich folgende Erkenntnisse für die Gestaltung eines künftigen Gemeindegrößenansatzes ableiten:

Es ist nicht möglich, die Einwohnergewichtung mechanisch aus den Daten abzuleiten. Es gibt in Niedersachsen nur 20 Städte mit mehr als 50.000 Einwohnern, davon haben 8 mehr als 100.000 Einwohner. Nach Entfernen der Ausreißer (Modell II) liegen die Werte bei 13 und 5. Eine zuverlässige Herleitung der Gewichte bei 100.000, 250.000 und 500.000 Einwohnern ist mit so wenigen Daten nicht möglich. Dies zeigte sich auch bei den Varianten IIa bis IIc: Relativ kleine Veränderungen der Klassengrenzen führten zu großen Veränderungen bei der Gewichtung bei 500.000 Einwohnern, und die Beispiele in der Variationsrechnung haben belegt, dass schon kleine Veränderungen der Gewichte zu großen Verschiebungen bei den Schlüsselzuweisungen führen.

Die Verwendung des Zuschussbedarfs für die Herleitung ist nicht unproblematisch, denn der Zuschussbedarf spiegelt das Ausgabeverhalten der Kommunen wider, es besteht daher die Gefahr, dass große Ausgaben durch eine höhere Gewichtung belohnt werden. Dem wird dadurch begegnet, dass Ausreißer – also Ge-

meinden mit besonders hohem oder niedrigem Zuschussbedarf – nicht berücksichtigt werden. Darüber hinaus können Abschläge bei den berechneten Gewichten notwendig und sinnvoll sein.

Der Zuschussbedarf spiegelt aber auch die Einnahmesituation wider: Kommunen mit einer günstigen Einnahmesituation können sich höhere Ausgaben leisten. Kommunen, die aufgrund eines höheren Zuschussbedarfs eine höhere Gewichtung bekommen, können noch mehr ausgeben und haben bei der nächsten Überprüfung einen noch höheren Zuschussbedarf.

Im Abschnitt 3.1.4 wurden die im Finanzausgleich nicht berücksichtigten Einnahmen untersucht. Nicht berücksichtigte Einnahmen im Einzelplan 8 Teil B können durch die Erweiterung der Definition für den Gesamtzuschussbedarf auf die Einzelpläne 0 bis 8 ohne A70 pauschalisiert berücksichtigt werden. Die dort beschriebenen Probleme – die Ausgaben fallen un stetig an – können so vermieden werden. Durch eine Erhöhung der Zahl der Klassen zur Ermittlung der durchschnittlichen Hebesätze wird die Steuerkraft der Realsteuern realitätsgerechter abgebildet. Die Auswirkungen der Einführung zusätzlicher Klassen bei der Steuerkraftermittlung der Realsteuern wurden in Abschnitt 3.1.2 dargestellt. Im Folgenden werden die Auswirkungen im Zusammenhang mit der Einwohnergewichtung untersucht.

Abbildung 3.2.6 zeigt als Gesamtzuschussbedarf die Einzelpläne 0 bis 8 ohne Abschnitt 70. Es gibt nun 55 Ausreißer mit einem besonders hohen Zuschussbedarf und 36 mit einem sehr niedrigen.

Der bereits festgestellte Verlauf hat sich nicht grundlegend geändert: Kleine Gemeinden unter 5.000 Einwohnern haben einen höheren Bedarf als die etwas größeren. Danach gibt es einen deutlichen Anstieg des Zuschussbedarfs bis etwa 60.000 Einwohnern. Ab etwa 60.000 ist der weitere Anstieg nicht mehr sehr groß.

Für die Einwohnergewichtung werden die Klassengrenzen 10.000, 30.000, 50.000, 100.000, 250.000 und 500.000 Einwohnern verwendet. Letztlich werden die Schätzergebnisse für 0, 10.000, 30.000 und 50.000 Einwohnern – nach Rundung und Verminderung – verwendet. Auch Modell IV führt zu teilweise großen Zuwächsen der Einwohnergewichtung: Um Verschwendung nicht zu belohnen, wird ein Abschlag von rd. 10 Prozentpunkten als angemessen angesehen. Die Werte bei 50.000 Einwohnern hängen stark von einzelnen Städten ab: Ohne die Städte Langenhagen und Stade beträgt der errechnete Wert nur 149,3 %. Darum wurde das Gewicht um 15 Prozentpunkte gegenüber den errechneten Werten auf 140 % reduziert, gegenüber der derzeitigen Gewichtung bedeutet dies immer noch eine Zunahme um 15 Prozentpunkte. Um den weiteren Anstieg nicht unplausibel flach verlaufen zu lassen, werden die Gewichte von 100.000, 250.000 und 500.000 Einwohnern gegenüber den bisherigen Werten leicht erhöht, über 500.000 Einwohnern gibt es wie bisher keinen weiteren Anstieg. Allerdings lassen sich aus einem direkten Vergleich der Größenansätze noch nicht die finanziellen Folgen ablesen, denn es ist keineswegs so, dass eine höhere Einwohnergewichtung auch automatisch höhere Schlüsselzuweisungen bedeutet; entscheidend ist die Veränderung im Vergleich zu den anderen Gemeinden.

Tabelle 3.2.5 Modell IV

Einwohner	Bisherige Gewichtung Gewicht in %	Alternative Einwohnergewichtung		Differenz in Prozentpunkten
		Gewicht in %	angepasst	
0	100	124,8	115	15
10.000	100	100,0	100	0
30.000	115	134,8	125	10
50.000	125	154,9	140	15
100.000	145		155	10
250.000	170		175	5
500.000	180		185	5
über 550.000	180		185	5

Abbildung 3.2.6 Zuschussbedarf je Einwohner für Gemeindeaufgaben der Einzelpläne 0 bis 8 ohne A 70 in den Jahren 2004 bis 2006

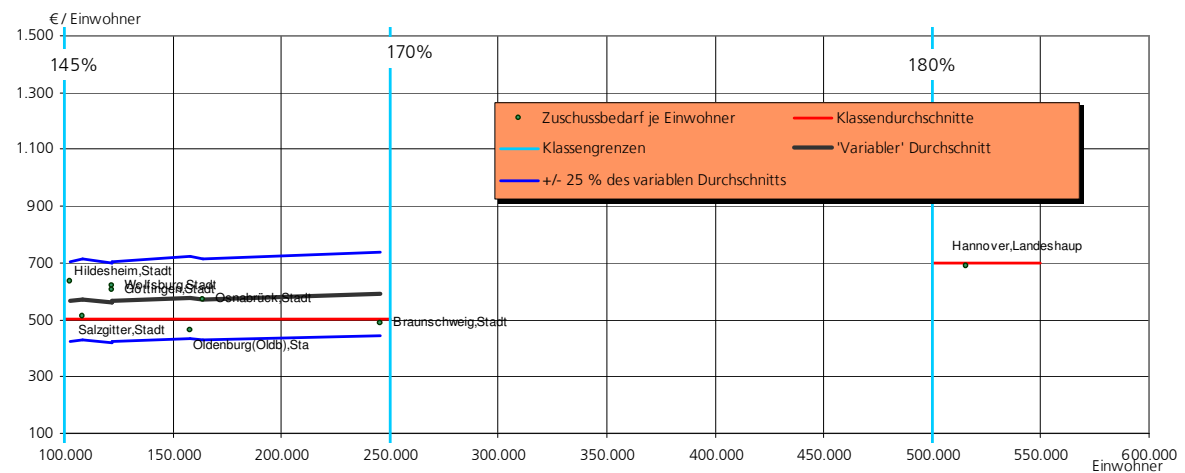
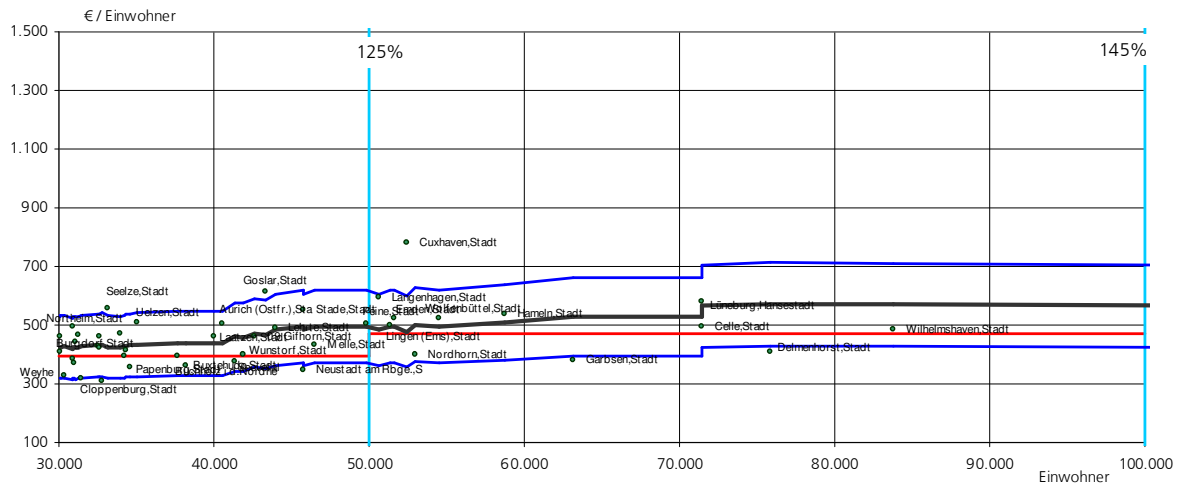
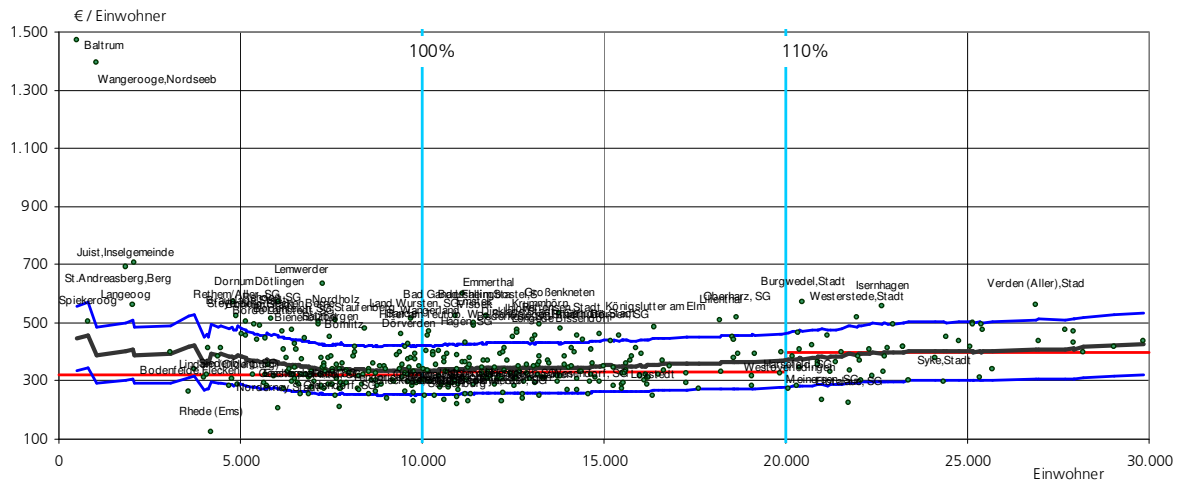
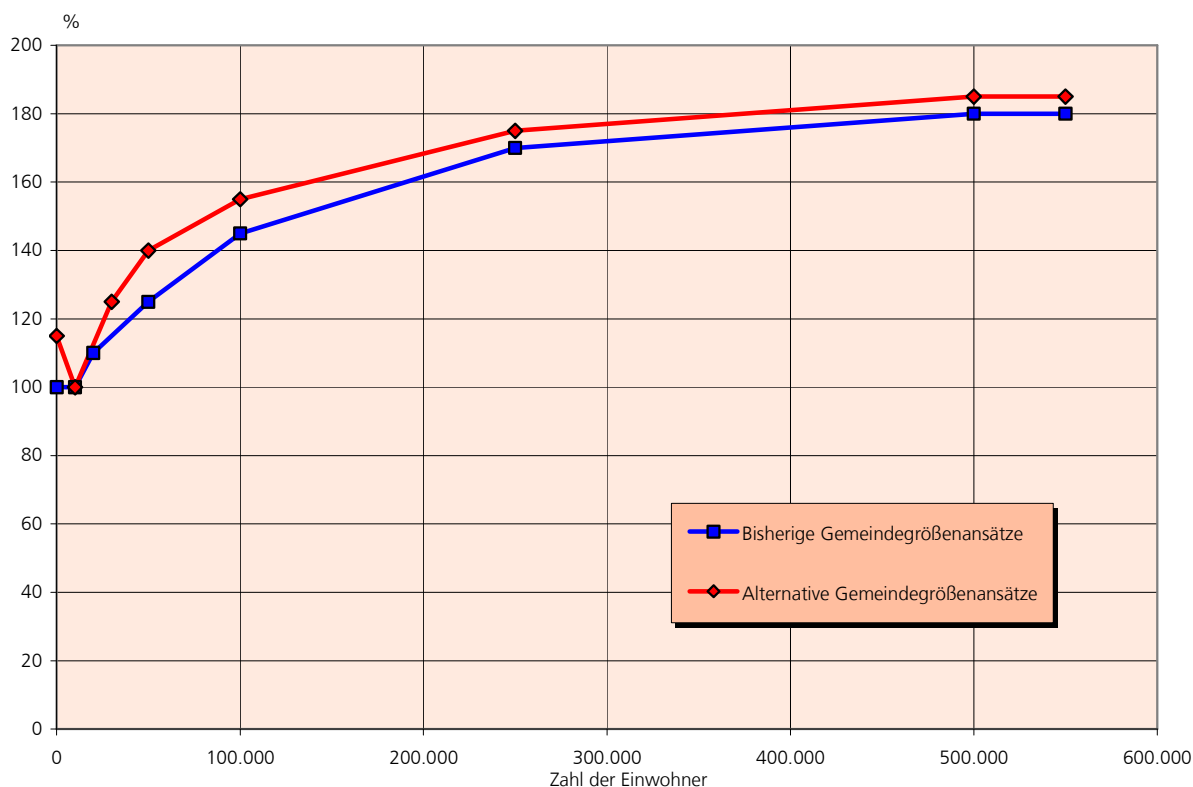


Abbildung 3.2.7 Gemeindegrößenansätze Model IV



Zur Berechnung der Durchschnittshebesätze der Realsteuern werden zwei weitere Klassen eingeführt. Die Realsteuern stehen den Gemeinden – also auch den Mitgliedsgemeinden – zu, die Einwohnergewichtung bezieht sich aber auf die Samtgemeinden. Um Einheitsgemeinden gegenüber gleichgroßen Samtgemeinden nicht zu benachteiligen, wenn für diese niedrigere Durchschnittshebesätze – da abgeleitet von den niedrigeren Einwohnerzahlen der Mitgliedsgemeinden – verwendet würden, wird die unterste Klassengrenze bei 30.000 Einwohnern gesetzt, die zweite liegt bei 50.000 (vgl. Tabelle 3.2.6).

Tabelle 3.2.6 Durchschnitte der Hebesätze der Realsteuern im Finanzausgleich 2008

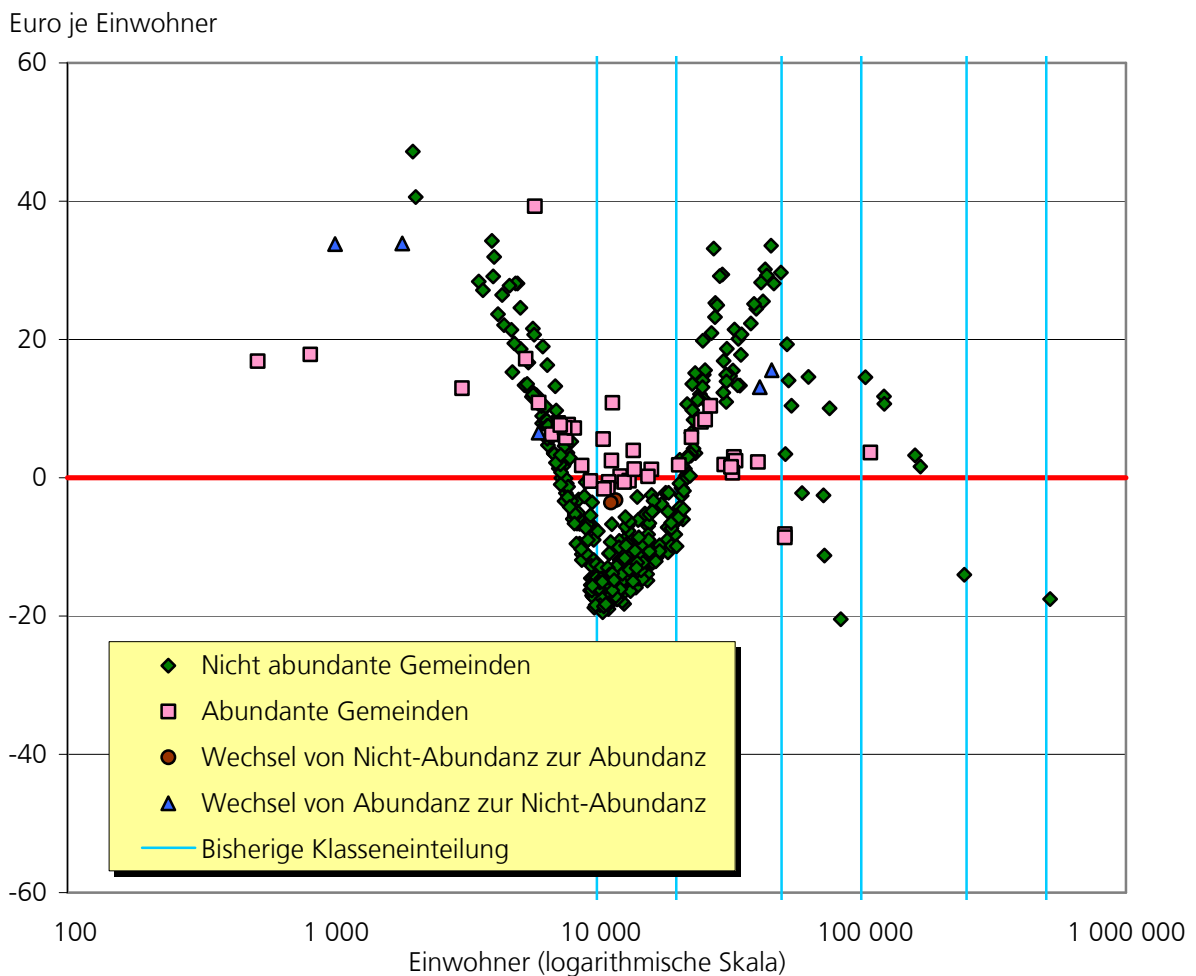
Einwohnerklassen von ... bis unter ...	Bisherige Regelung			Alternative Regelung			Differenz		
	Grundsteuer A	Grundsteuer B	Gewerbesteuer	Grundsteuer A	Grundsteuer B	Gewerbesteuer	Grundsteuer A	Grundsteuer B	Gewerbesteuer
weniger als 30.000	306	315	318	306	306	306	0	-9	-12
30.000 - 50.000	306	315	318	309	321	329	3	6	11
50.000 - 100.000	306	315	318	287	350	347	-19	35	29
100.000 und mehr	319	425	390	319	425	390	0	0	0

Um die Auswirkungen der neu ermittelten Gemeindegrößenansätze auf den kommunalen Finanzausgleich zu untersuchen, wird für das Jahr 2008 eine Neuberechnung durchgeführt. Bei der Bewertung der Ergebnisse ist zu beachten, dass es sich um ein Nullsummenspiel handelt: Da die Zuweisungsmasse für Schlüsselzuweisungen für Gemeindeaufgaben nicht erhöht wird, entsprechen die Gewinne der einen den Verlusten der anderen. Abbildung 3.2.8 zeigt die Gewinne und Verluste je Einwohner aller Städte und Gemeinden in Abhängig-

keit von der Einwohnerzahl. Um die Darstellung der zahlreichen kleineren Gemeinden etwas zu entzerren und die der Gemeinden mit höheren Einwohnerzahlen zu stauchen, wurde die Einwohnerskala logarithmiert. Zu den Gewinnern gehören kleine Gemeinden unter rd. 7.000 Einwohnern sowie die Gemeinden ab etwa 22.000 bis 50.000 Einwohnern. In der Klasse zwischen 50.000 und 100.000 Einwohnern gibt es wegen der veränderten Steuerkraftberechnung Gewinner und Verlierer. Verlierer sind die Gemeinden um 10.000 Einwohnern mit bis zu 20 € je Einwohner. Insgesamt stehen 177 Gewinnern 248 Verlierer gegenüber, es wird ein Volumen von rd. 48 Mio. umverteilt.

Abbildung 3.2.8 Veränderungen der Schlüsselzuweisungen für Gemeindeaufgaben in Euro je Einwohner

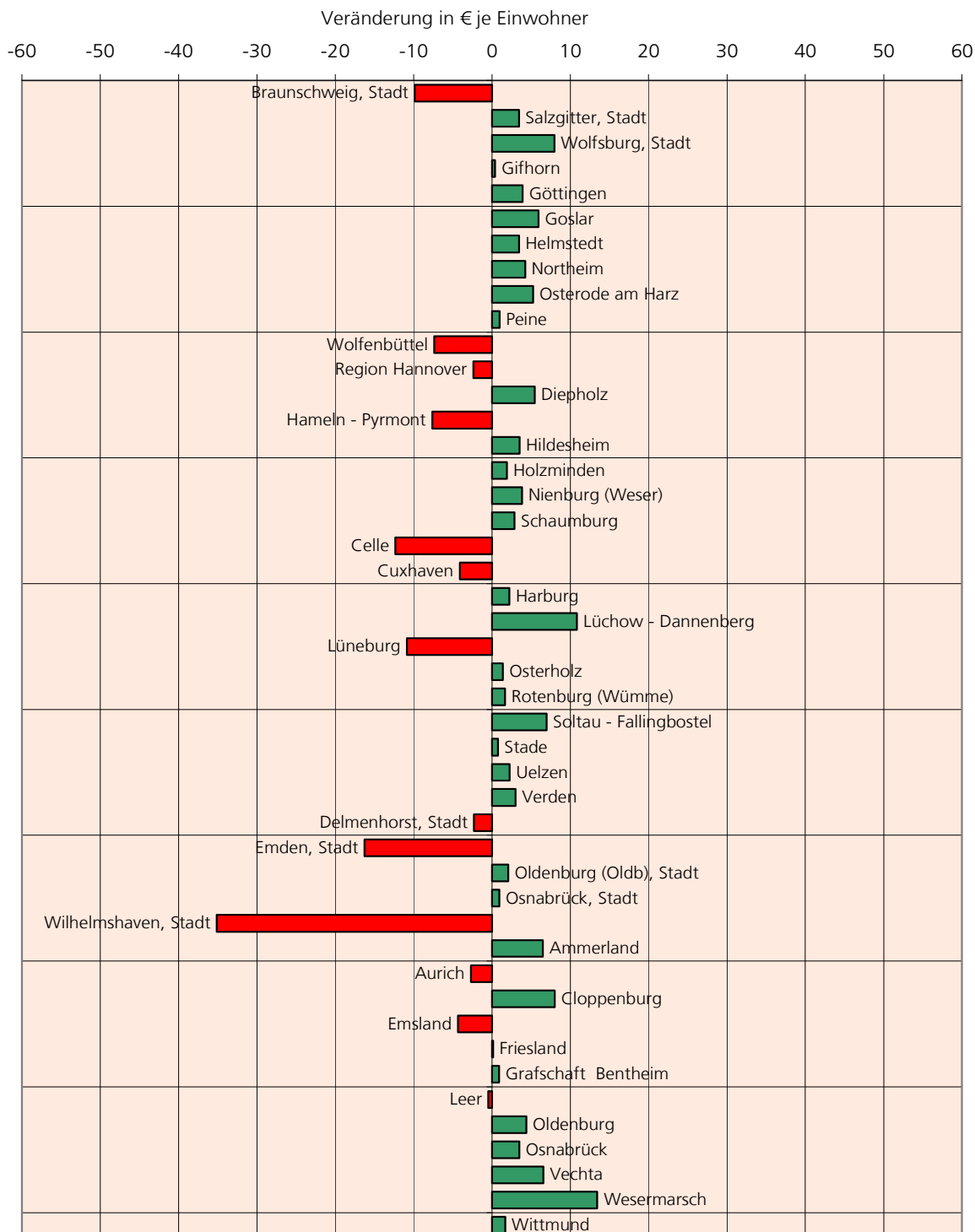
- Modell IV zum kommunalen Finanzausgleich 2008 -



Die Schlüsselzuweisungen für Gemeindeaufgaben fließen in die Berechnung der Umlagekraft für Kreisschlüsselzuweisungen ein. Niedrigere Zuweisungen für Gemeinden führen so über eine niedrigere Umlagekraft zu höheren Zuweisungen für den entsprechenden Landkreis; bei den kreisfreien Städten wirkt sich dies sogar direkt aus. Aus diesem Grund werden in Abbildung 3.2.9 die Gewinne und Verluste je Einwohner sowohl der Zuweisungen für Gemeinden als auch der Schlüsselzuweisungen für Kreisaufgaben aggregiert für die Kreisebene dargestellt. Der größte Verlierer ist die Stadt Wilhelmshaven, und auch die kreisfreien Städte Emden, Braunschweig und Delmenhorst verlieren.

Abbildung 3.2.9 Zusammengefasste Gewinne und Verluste der Städte, Gemeinden und Landkreise

- Modell IV zum kommunalen Finanzausgleich 2008 -



Darüber hinaus wirken sich veränderte Zuweisungen für Gemeindeaufgaben auch auf die Höhe der zu zahlenden Kreisumlage aus: Schlüsselzuweisungen für Gemeindeaufgaben gehen zu 90 % in die Umlagegrundlagen ein; niedrigere Zuweisungen führen bei den betroffenen Gemeinden also zu einer verringerten Kreis-

umlagezahlung und umgekehrt. Da die angesprochenen Folgewirkungen nicht zum Regelungsbereich des kommunalen Finanzausgleichs zählen und die Umlagesätze wegen der neuen Umlagegrundlagen verändert werden könnten, wird dies hier nicht weiter betrachtet.

Fazit

Die Herleitung der Einwohnergewichtung für alle Gemeinden aus den Daten steht folgenden Schwierigkeiten gegenüber:

- Es gibt zu wenige Gemeinden mit mehr als 100.000 Einwohnern, um zuverlässige Schlüsse ziehen zu können.
- Verschwendung soll nicht belohnt, Sparsamkeit nicht bestraft werden.
- Die Zahl der Klassen und die Klassengrenzen müssen gesetzt werden.
- Fallweise haben einzelne Gemeinden einen großen Einfluss.

Die aus den Daten errechneten Gewichte können daher nur als Grundlage dienen, die durch Setzungen bzw. Abschläge angepasst werden müssen. Die Ergebnisse zeigten, dass insbesondere die Städte zwischen 50.000 und 100.000 Einwohnern eine höhere Gewichtung bekommen müssten. Gleichzeitig profitieren sie von der Klasseneinteilung bei der Steuerkraftberechnung. Daher sollte eine Änderung der Gewichte nur in Kombination mit einer Anpassung der Klassen bei der Berechnung der durchschnittlichen Hebesätze erfolgen. Auf Grundlage dieser Überlegungen stellt die Variante IV eine mögliche Änderung dar.

3.2.2 Auswertungen zur Frage des Zentrale-Orte-Konzeptes

Nach dem Landesraumordnungsprogramm Niedersachsen (LROP) werden einigen Städten und Gemeinden besondere Funktionen zugeordnet. Als „Zentrale Orte“ werden Kommunen bezeichnet, die Versorgungsleistungen aus verschiedenen Bereichen des kommunalen Angebots auch für die Gemeinden des Umlands erbringen. Die zentralen Orte sind wiederum je nach ihrer Bedeutung hierarchisch in verschiedene Klassen unterteilt. Im Landesraumordnungsprogramm werden die niedersächsischen Gemeinden eingeteilt in *Oberzentren*, *Mittelzentren mit oberzentraler Teilfunktion*, *Mittelzentren* sowie Städte und Gemeinden ohne besondere Funktion.²¹ Nach dem Landesraumordnungsprogramm sind die Grundzentren in Regionalen Raumordnungsprogrammen festzulegen, auf eine Auswertung dieser Regionalen Raumordnungsprogramme wurde hier verzichtet, es wird im Folgenden also nicht zwischen Grundzentren und übrigen Gemeinden unterschieden.

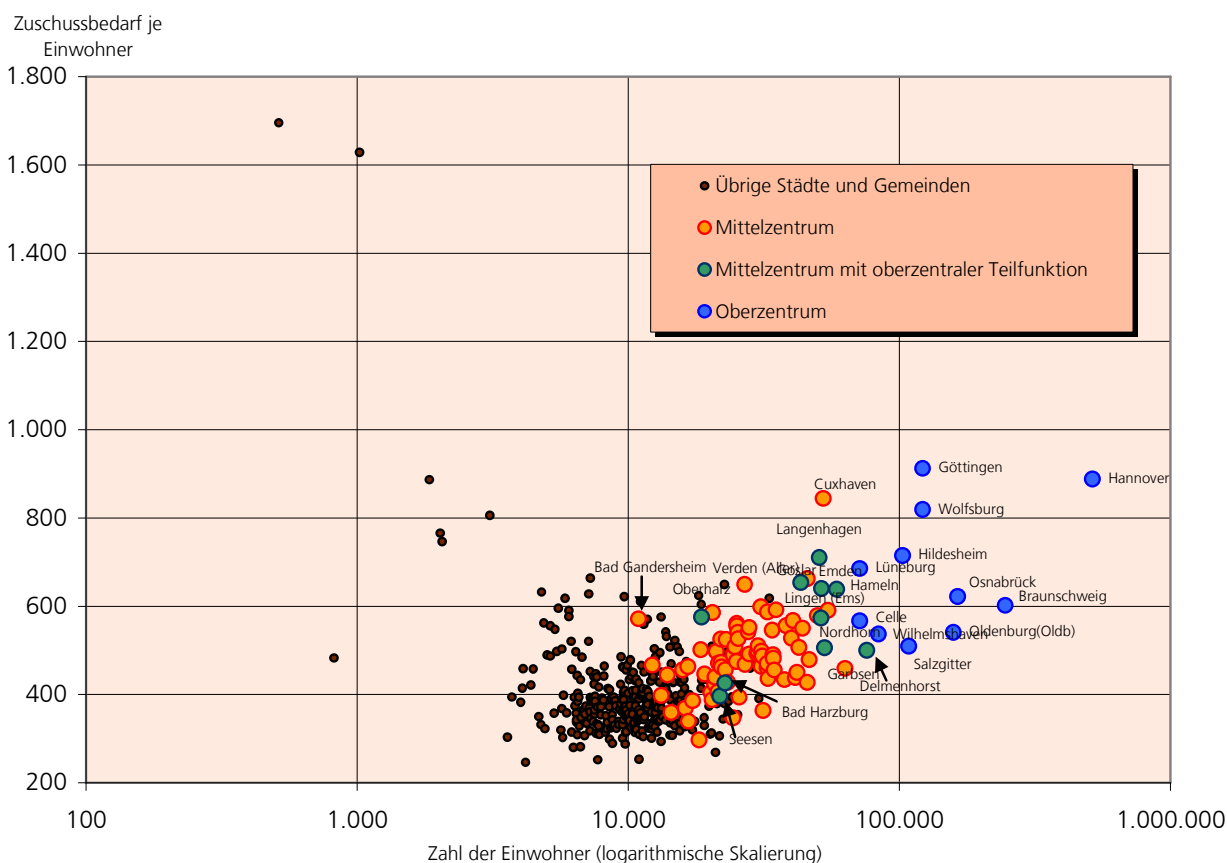
Der niedersächsische kommunale Finanzausgleich besitzt mit der Einwohnergewichtung bereits ein Instrument, um die Mehrbelastung größerer Städte abzubilden. In diesem Gutachten wurde die Einwohnergewichtung eingehend überprüft und es wurden klare Hinweise für ihre Notwendigkeit gefunden, da die Zuschussbedarfe mit steigender Einwohnerzahl überproportional zunehmen. Dennoch stellt sich die Frage, ob der zentralörtliche Charakter der Kommunen im kommunalen Finanzausgleich angemessen berücksichtigt ist. Im Folgenden wird daher zum einen geprüft, ob der Zuschussbedarf der Städte und Gemeinden mit zentralörtlicher Funktion höher (oder niedriger) ist als der nach der Einwohnerzahl vergleichbarer Kommunen ohne diese Funktion. Zum anderen wird untersucht, ob man einzelne Aufgaben der Städte und Gemeinden mit zentralörtlicher Funktion isolieren kann, die für eine derartige Sonderbelastung verantwortlich gemacht werden können und die ggf. Anlass für einen Sonderansatz im kommunalen Finanzausgleich liefern könnten.

Eine erste Antwort auf diese Frage liefert Abbildung 3.2.10. Sie zeigt den Zuschussbedarf der Städte und Gemeinden je Einwohner als Durchschnittswert der Jahre 2004 bis 2006. Die Kommunen sind je nach ihrer

²¹ Im Landesraumordnungsprogramm (Nds GVBl. 10/2008) findet sich unter 2.2 eine Definition zentralörtlicher Funktionen sowie eine Auflistung der Gemeinden mit zentralörtlichem Charakter.

Zentrale-Orte-Kategorie markiert. Es fällt auf, dass sich die Einteilung – weitgehend – nach der Zahl der Einwohner richtet, so haben abgesehen von Delmenhorst (nahe bei Bremen) alle Städte über 70.000 Einwohner eine oberzentrale Funktion. Ein Vergleich, ob Städte über 70.000 Einwohner ohne diese Funktion einen deutlich niedrigeren Zuschussbedarf hätten ist also gar nicht möglich. „Vermischungen“ gibt es bei Städten um 50.000 Einwohner zwischen Mittelzentren und solchen mit oberzentraler Teilfunktion und bei den Kommunen um 10.000 bis 20.000 Einwohnern zwischen Mittelzentren und den übrigen Gemeinden. Ein besonders hoher Zuschussbedarf für die jeweils nächst höhere Zentrale-Orte-Kategorie lässt sich aber in beiden Fällen nicht erkennen. Es ist eher so, dass die Einteilung des Landesraumordnungsprogramms recht monoton der Einwohnerzahl der Gemeinden folgt. Letztlich stellen die Zentrale-Orte-Kategorien nur eine andere Umschreibung des Tatbestands dar, der im Finanzausgleich mit der Einwohnergewichtung schon berücksichtigt wird.

Abbildung 3.2.10 Zuschussbedarf je Einwohner für Gemeindeaufgaben der Einzelpläne 0 bis 7 ohne A 70 einschl. EP 8 Teil A in den Jahren 2004 bis 2006 - Darstellung der zentralen Orte nach dem Landesraumordnungsprogramm 2008 -



Eine detailliertere Analyse dieser Fragestellung und die Beantwortung der zweiten Teilfrage setzt den ausführlichen Berechnungen an, die im Gutachten des NIW für den Freistaat Sachsen²² zu diesem Thema erstellt wurden, an. Dort sind 18 zentralörtliche Aufgaben der Gemeinden aufgelistet, und es werden die jeweiligen Zuschussbedarfe ermittelt, die in den entsprechenden Unterabschnitten entstehen. Dies soll zur Beantwortung der Frage beitragen, ob aus den zentralörtlichen Funktionen Sonderbedarfe entstehen, die über die normale Einwohnerstaffelung hinaus abgegolten werden sollten, und wenn ja, um welche es sich dabei handelt.

²² Vgl. Hardt, U. und D. Schiller (2006): Zur Methode der Bedarfsbestimmung im kommunalen Finanzausgleich Sachsens.

Tabelle 3.2.7 Zuschussbedarf je Einwohner für zentralörtliche Gemeindeaufgaben nach zentralörtlicher Klassifikation in den Jahren 2004 bis 2006

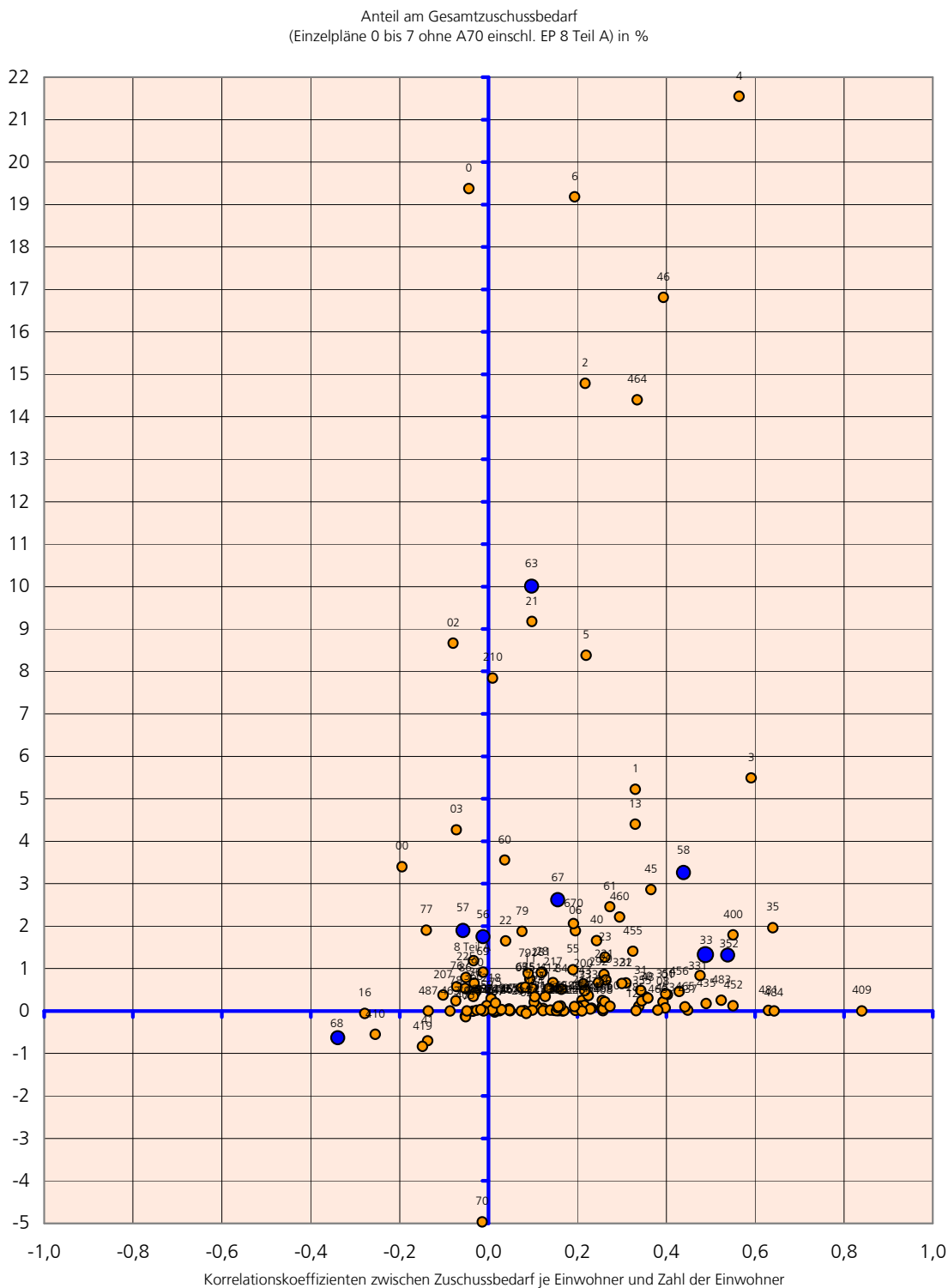
Aufgabe	Anteil am Gesamtzuschussbedarf	Oberzentrum	Mittelzentrum mit oberzentraler Teilfunktion	Mittelzentrum	übrige Städte und Gemeinden	Zusammen
Sonderschulen	0,3	2,69	2,04	1,33	0,47	1,28
Gymnasien	1,3	14,48	5,63	6,70	2,51	6,44
Berufsbildendes Schulwesen	0,0	0,34	0,03	0,00	0,00	0,08
Gesamtschulen	0,9	10,39	1,32	2,87	3,19	4,59
Verwaltung kultureller Angelegenheiten	0,3	3,76	3,27	2,08	0,28	1,69
Wissenschaft, Forschung	0,5	8,24	8,22	0,59	0,04	2,45
Museen, Sammlungen und Ausstellungen	0,7	7,28	9,28	3,59	0,64	3,37
Theater, Konzerte, Musikpflege	1,3	19,04	13,38	4,52	1,29	6,74
Sonstige Kunstpflege	0,3	3,62	1,76	0,99	0,25	1,27
Öffentliche Büchereien	1,3	15,32	8,11	7,20	2,05	6,68
Krankenhäuser	0,3	4,71	0,95	1,91	0,29	1,73
Sonstige Einrichtungen und Maßnahmen der Gesundheitspflege	0,0	0,24	0,05	0,06	0,06	0,10
Eigene Sportstätten	1,8	8,17	11,21	9,10	8,82	8,88
Badeanstalten	1,9	6,28	8,25	9,92	11,23	9,62
Park- und Gartenanlagen	3,3	40,17	22,56	15,77	4,84	16,53
Gemeindestraßen	10,0	55,78	74,96	54,00	43,48	50,74
Straßenbeleuchtung und -reinigung	2,6	19,09	14,72	13,07	10,46	13,29
Parkeinrichtungen	-0,6	-9,63	-4,19	-2,88	-0,11	-3,17
Aufgaben mit zentralörtlicher Funktion	26,1	209,95	181,54	130,82	89,78	132,32
Aufgaben ohne zentralörtliche Funktion	73,9	508,49	395,10	370,14	310,06	374,54
Gesamtzuschussbedarf	100,0	718,44	576,65	500,96	399,84	506,86
Anteil zentralörtliche Aufgaben		29,2	31,5	26,1	22,5	26,1

Tabelle 3.2.7 zeigt die Zuschussbedarfe der 18 Aufgaben aufgeteilt auf die vier Kategorien, sowie ihren Anteil am Gesamtzuschussbedarf. Insgesamt haben zentralörtliche Aufgaben einen Anteil von 26,1 % am Gesamtzuschussbedarf. Am höchsten ist er in den Mittelzentren mit oberzentraler Teilfunktion mit 31,5 %, aber auch in den Städten und Gemeinden ohne zentralörtliche Funktion liegt er relativ hoch bei 22,5 %. Eine höhere Belastung von Städten mit zentralörtlicher Funktion zeigt sich bei den *Gemeindestraßen*, die das mit Abstand größte Gewicht der 18 Aufgaben haben, allerdings ist hier der Unterschied zwischen den vier Gruppen nicht sehr stark ausgeprägt. Ähnlich ist es bei der *Straßenbeleuchtung und -reinigung*. Größere Unterschiede bei der Belastung gibt es bei *Park- und Gartenanlagen*, *Theater, Konzerte, Musikpflege*, *Öffentlichen Büchereien* und *Gymnasien*. Gegenläufig sind dagegen die Zuschussbedarfe für *Eigene Sportstätten* und *Badeanstalten*. Bei *Parkeinrichtungen* gibt es einen Überschuss, der in den Oberzentren am größten ist. Die übrigen Aufgaben mit zentralörtlichem Charakter haben ein geringes Gewicht.

Es zeigen sich also zusätzliche Belastungen durch zentralörtliche Aufgaben, allerdings ist der Zuschussbedarf für Aufgaben ohne zentralörtlichen Charakter in diesen Gemeinden ebenfalls höher. Letztlich ist kaum zu unterscheiden, wie viel für die eigenen Einwohner aufgewandt wird und wie viel für andere.

Im nächsten Schritt werden für alle Gemeinden die Zuschussbedarfe je Einwohner für alle Aufgaben ermittelt und in einer Graphik mit ihrem Anteil am Gesamt-Zuschussbedarf und ihrer Korrelation mit der Einwohnerzahl dargestellt (Abbildung 3.2.11). So treten diejenigen Gemeindeaufgaben hervor, die ein hohes Gewicht haben und die stark mit der Einwohnerzahl zusammenhängen. Interessant sind in diesem Zusammenhang Aufgabenbereiche, die ein hohes Gewicht besitzen aber *nicht* stark mit der Einwohnerzahl korrelieren, da diese dann nur unzureichend mit der Einwohnerstaffelung abgegolten wären. Von den zentralörtlichen Aufgaben (in der Graphik blau markiert) fällt in diese Kategorie nur Abschnitt *Gemeindestraßen (A 63)*. Alle anderen haben keinen besonders großen Anteil am Gesamtzuschussbedarf bzw. sind recht deutlich mit der Einwohnerzahl korreliert.

Abbildung 3.2.11 Anteile des Zuschussbedarfs je Einwohner der Aufgabenbereiche am Gesamtzuschussbedarf für Gemeindeaufgaben und Korrelation mit der Zahl der Einwohner 2004 bis 2006



Für einige der 18 zentralörtlichen Aufgaben wird die Abhängigkeit des Zuschussbedarfs je Einwohner (als Durchschnitt der Jahre 2004 bis 2006) von der Einwohnerzahl noch genauer untersucht. Die Ergebnisse sind in den Abbildung 3.2.12 bis Abbildung 3.2.16 dargestellt.

Abbildung 3.2.12 Zuschussbedarf für den Abschnitt Theater, Konzerte, Musikpflege im Dreijahresdurchschnitt 2004 bis 2006

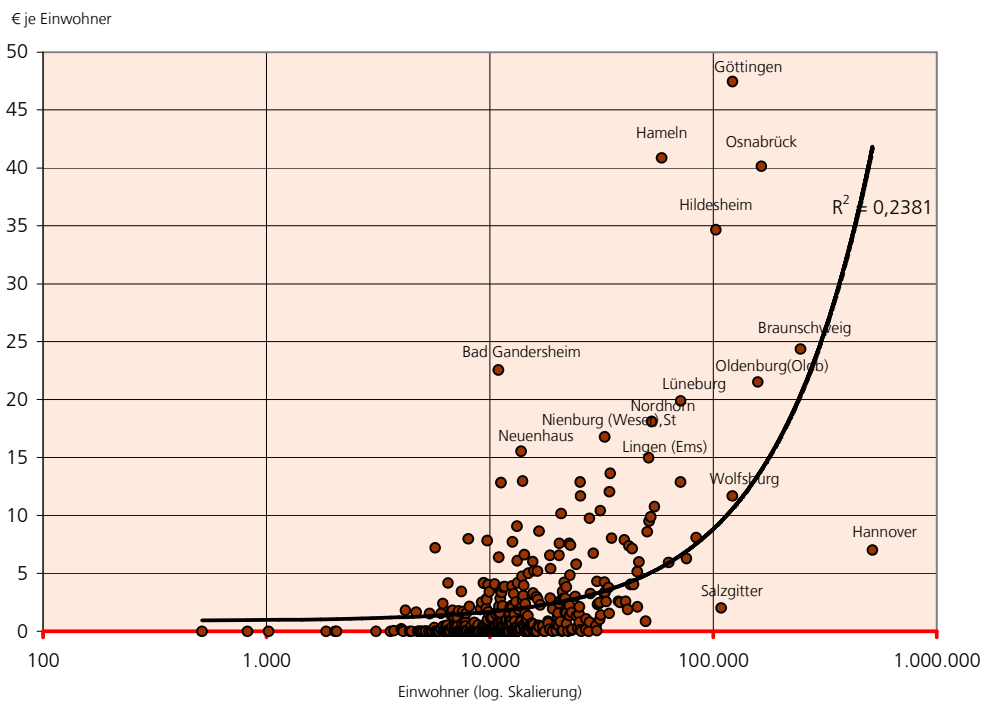


Abbildung 3.2.13 Zuschussbedarf für den Unterabschnitt Öffentliche Büchereien im Dreijahresdurchschnitt 2004 bis 2006

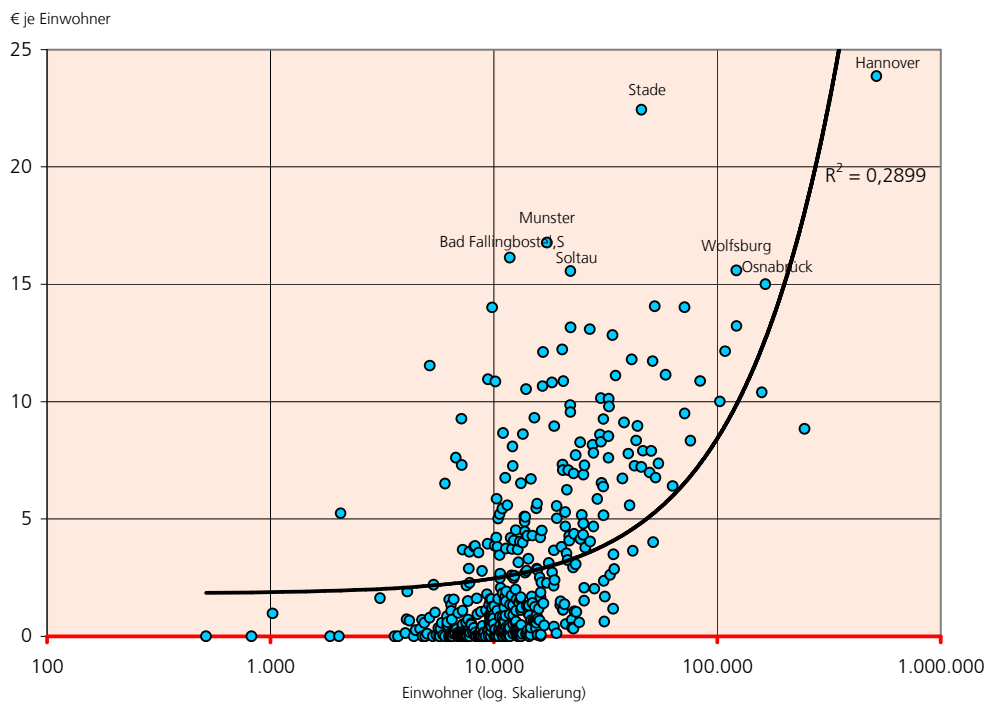


Abbildung 3.2.14 Zuschussbedarf für den Abschnitt Park- und Gartenanlagen im Dreijahresdurchschnitt 2004 bis 2006

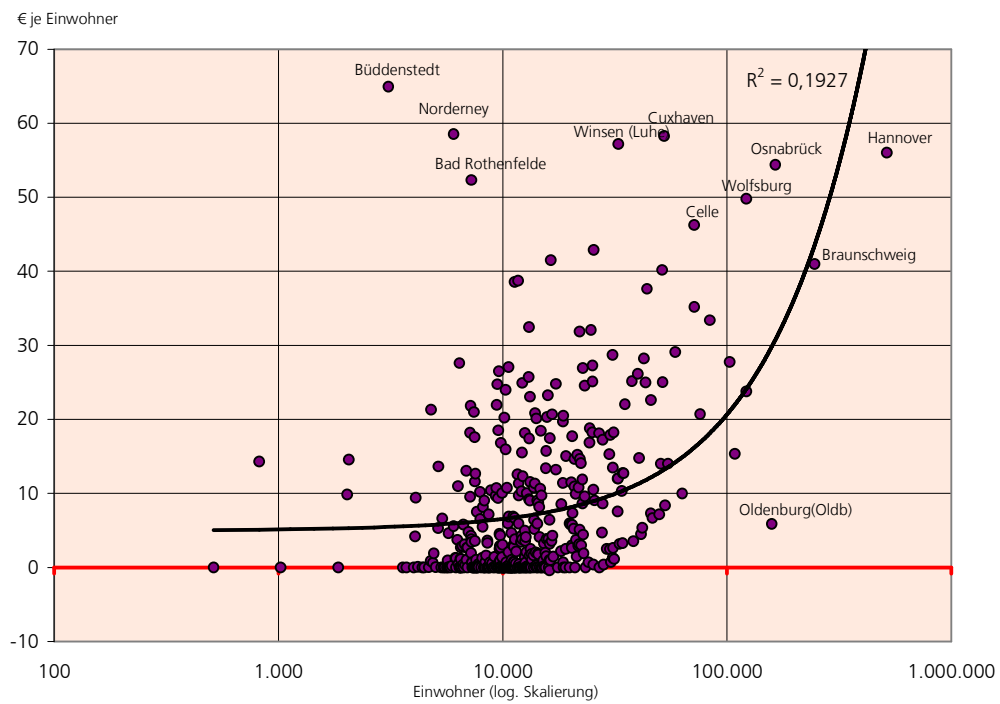


Abbildung 3.2.15 Zuschussbedarf für den Abschnitt Gemeindestraßen im Dreijahresdurchschnitt 2004 bis 2006

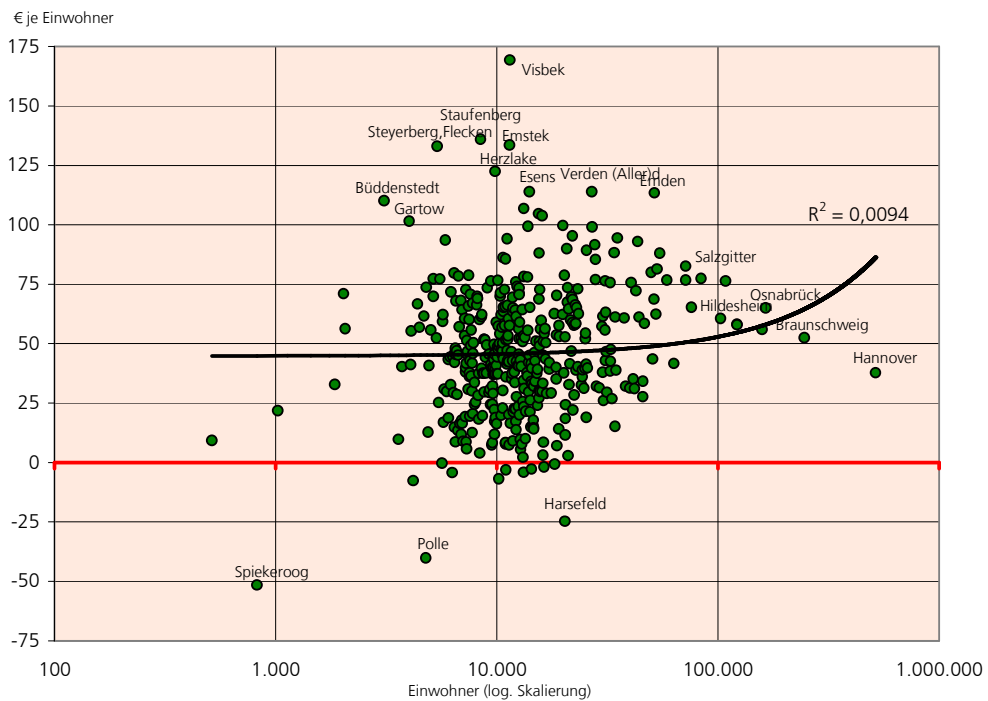


Abbildung 3.2.16 Zuschussbedarf für den Abschnitt Parkeinrichtungen im Dreijahresdurchschnitt 2004 bis 2006

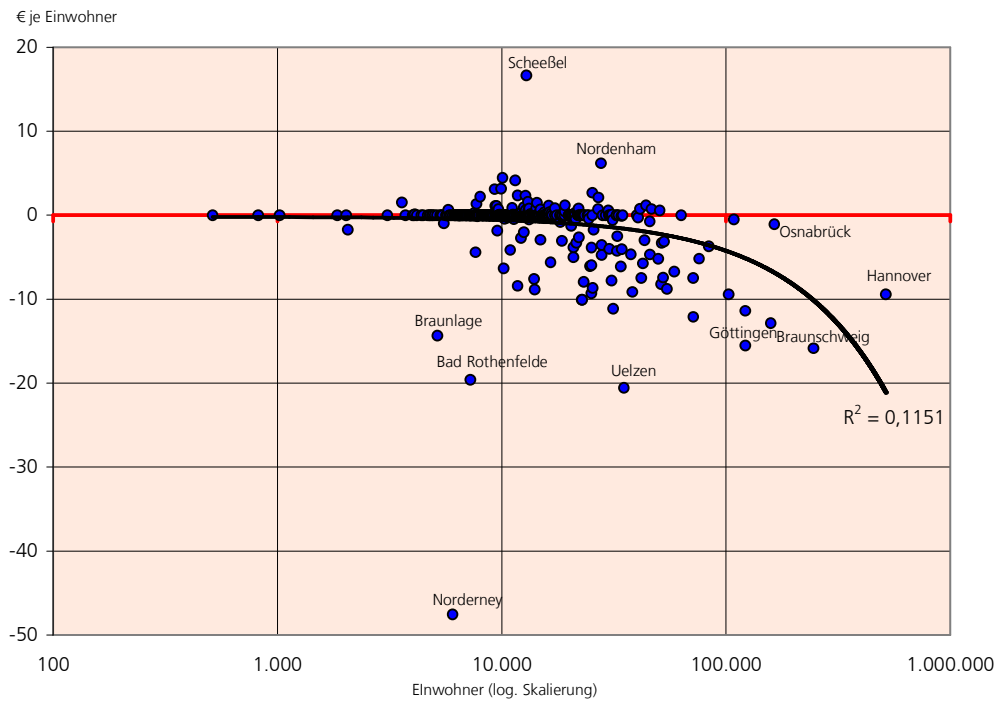
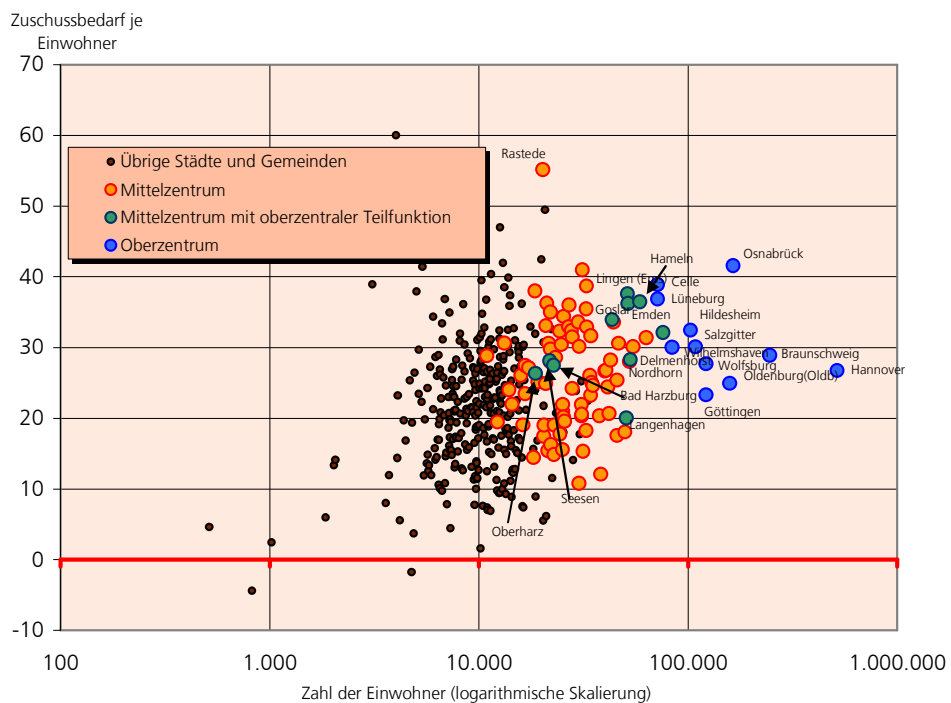


Abbildung 3.2.17 Anteil des Zuschussbedarfs für zentralörtliche Aufgaben am Gesamtzuschussbedarf in den Jahren 2004 bis 2006



Die Graphen geben erwartungsgemäß die Korrelationen wieder, die schon in Abbildung 3.2.11 für die einzelnen Abschnitte und Unterabschnitte gemessen wurden. Es kann so aber genauer festgestellt werden, ob

die „Ausreißer“ bei den jeweiligen Aufgaben auffallend häufig zentrale Orte sind. Dies ist aber nirgends zu beobachten. Insbesondere im Falle der *Gemeindestraßen* (Abbildung 3.2.15), dem einzig wirklich „interessanten“ Abschnitt, bei dem der Zuschussbedarf je Einwohner nicht stark mit der Einwohnerzahl korreliert ist und insgesamt ein beträchtliches Gewicht besitzt, sind die Orte mit besonders hohem Zuschussbedarfe (u.a. Visbek, Staufenberg, Emstek) keine Zentralen Orte.

Abschließend wird der Anteil der zentralörtlichen Aufgaben am Gesamtzuschussbedarf für alle Gemeinden dargestellt. Auch hier bestätigt sich der bisherige Befund: Tendenziell ist der Anteil in Städten und Gemeinden mit zentralörtlicher Funktion größer, auffällig ist aber die große Streuung innerhalb der verschiedenen Gruppen. Einen signifikanten Unterschied zwischen gleichgroßen Städten mit bzw. ohne zentralörtliche Funktion lässt sich nicht erkennen.

Fazit

Alles in allem ergibt sich aus der Analyse kein Bedarf für eine gesonderte Berücksichtigung des Status eines zentralen Ortes gemäß Landesraumordnungsprogramm. Der Mehrbedarf größerer Kommunen wird derzeit bereits durch die Einwohnerstaffelung abgegolten, und eine darüber hinausgehende spezielle Belastung zentraler Orte lässt sich nicht erkennen. Die Belastung durch Aufgaben mit zentralörtlichem Charakter kann eher als grundsätzliche Begründung für die Einwohnergewichtung dienen, hilft aber bei der konkreten Herleitung der Gewichte nicht weiter.

3.2.3 Sonderansatz für Kur- und Badeorte

Im Finanzausgleich von 1995 war ein eigener Ansatz zur Berücksichtigung spezieller Belastungen touristisch geprägter Gemeinden enthalten. So war in § 21 (2) Nr. 5 N FAG vermerkt, dass die dem kommunalen Finanzausgleich zugrundeliegende Einwohnerzahl in staatlich anerkannten Kurorten, Luftkurorten, Erholungsorten und Küstenbadeorten gemäß einem bestimmten Faktor zu erhöhen war, der sich nach der Anzahl der Gästeübernachtungen richtete²³. Im Folgenden soll überprüft werden, ob der derzeitige Bedarfsansatz für Gemeindeaufgaben entsprechend ergänzt werden sollte.

In einem ersten Schritt wird überprüft, ob sich die Gemeinden mit Kur- oder Badebetrieben auffällig von den übrigen Gemeinden hinsichtlich des Zuschussbedarfes je Einwohner unterscheiden. Die Kurortverordnung des Niedersächsischen Ministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr²⁴ unterscheidet zwischen Kurorten, Erholungsorten und Küstenbadeorten, wobei die Kurorte nach elf Artbezeichnungen differenziert werden. Teilweise haben nur Gemeindeteile eine derartige Artbezeichnung, teilweise haben Gemeinden mehrere gleichzeitig. In der Datenbank des LSKN werden Kur- und Erholungsorte in neun Kategorie aufgeteilt.

In Abbildung 3.2.18 sind die Gemeinden je nach Artbezeichnung farblich gekennzeichnet – ohne die Einteilung in jeder Feinheit nachzuzeichnen –, und es wird der Zuschussbedarf je Einwohner im Durchschnitt der Jahre 2004 bis 2006 in Relation zur Gemeindegröße gesetzt. Es ist offensichtlich, dass sich in den meisten Fällen die touristischen Gemeinden eher zufällig unter den sonstigen Gemeinden verteilen, eine besondere Belastung kann nicht festgestellt werden. Die einzige Ausnahme bilden die Nordseeheilbäder, von denen einige einen deutlich überdurchschnittlichen Zuschussbedarf je Einwohner aufweisen, allen voran Baltrum und Wangerooge.

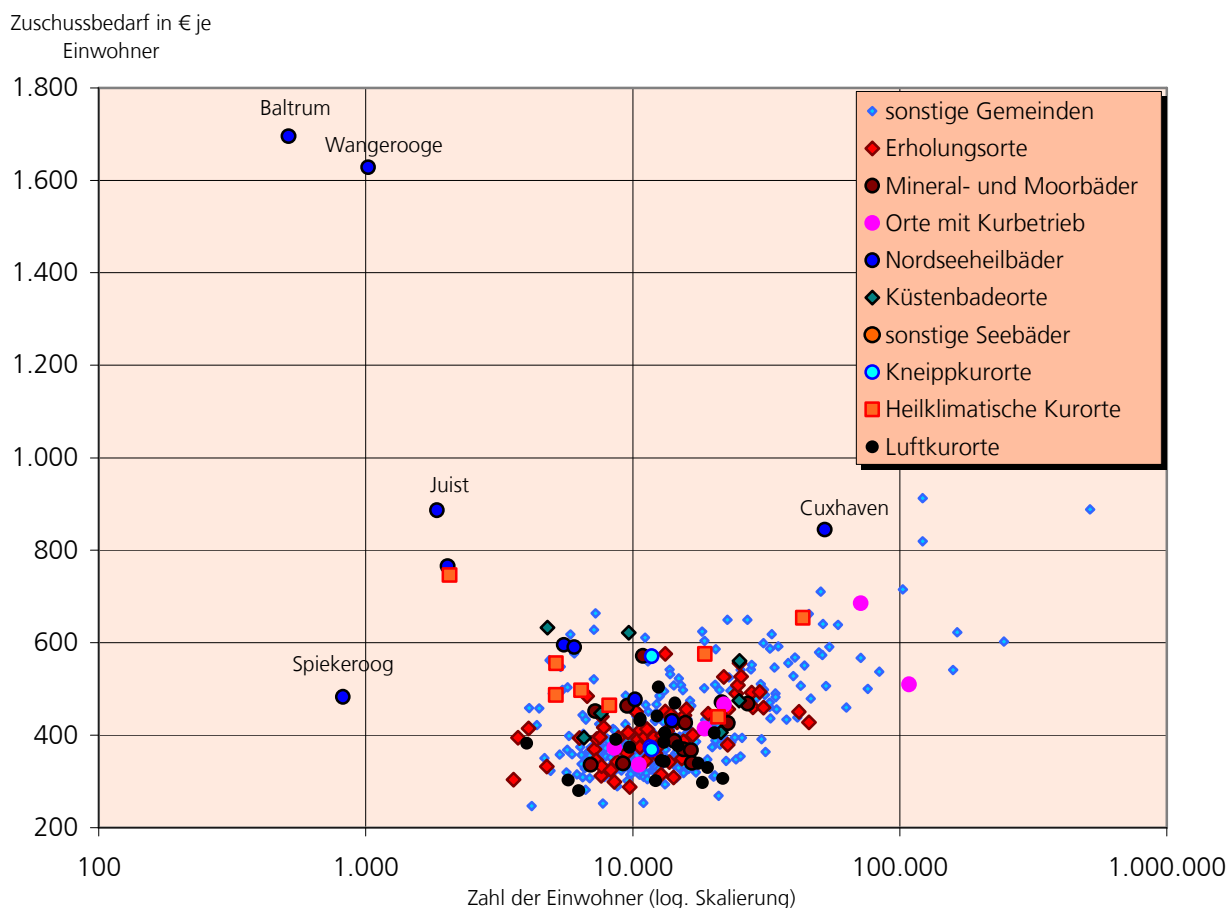
In einem zweiten Schritt werden dazu die speziellen Belastungen analysiert, die aus der Fremdenverkehrstätigkeit resultieren. In der kommunalen Haushaltssystematik schlagen sich diese in dem Unterabschnitt *Fremdenverkehr* (790) und dem Abschnitt *Kur- und Badebetriebe* (86) nieder. In Abbildung 3.2.19 werden die Gemeinden erneut nach Einwohnerzahl sortiert, und es wird für jede Kommune die Summe der Zuschussbedarfe je Einwohner für *Fremdenverkehr* und *Kur- und Badebetriebe* ausgewiesen. Das sich ergebende Bild ist

²³ Vgl. N FAG vom 19.12.1995, Nds. GVBl. S. 463.

²⁴ Vgl. KurortVO von 2005 (Nds. GVBl. S. 124).

gemischt: Es gibt eine Handvoll Gemeinden, die sich durch sehr hohe Zuschussbedarfe aus den beiden Unterabschnitten auszeichnen, dabei handelt es sich stets um Orte mit Kur- bzw. Badebetrieb. Die meisten Kommunen liegen im Bereich zwischen 0 und 20 € je Einwohner.

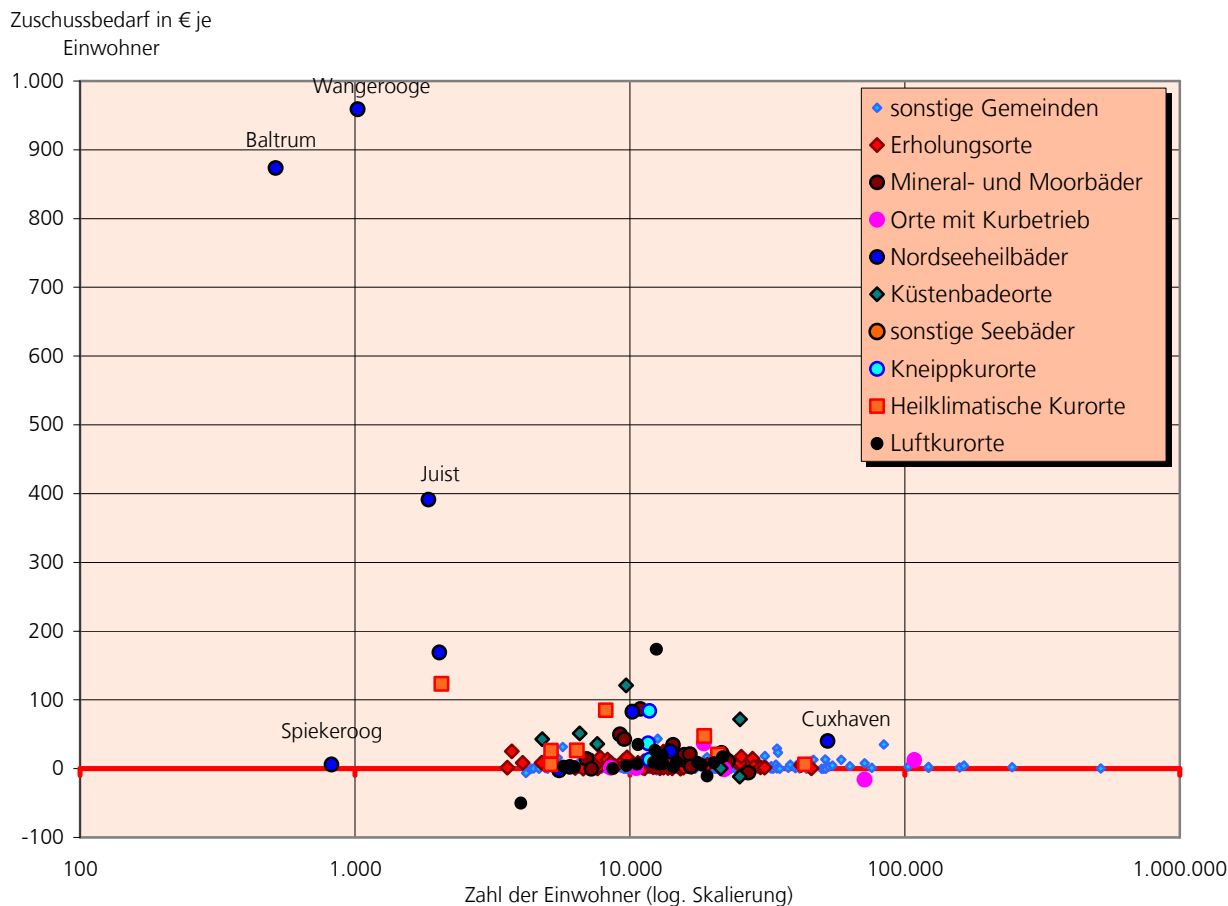
Abbildung 3.2.18 Zuschussbedarf je Einwohner mit Berücksichtigung der Kur- und Erholungsorte im Dreijahresdurchschnitt 2004 bis 2006



Um diese beiden ersten Schritte zu ergänzen, wird in einem dritten Schritt der Zuschussbedarf je Einwohner *ohne* die beiden fremdenverkehrstechnisch relevanten Aufgaben ermittelt. Eine Übersicht für die niedersächsischen Gemeinden ist in Abbildung 3.2.20 aufgeführt. Vergleicht man diese mit Abbildung 3.2.18 am Anfang des Abschnitts, so bestätigt sich, dass der Zuschussbedarf je Einwohner maßgeblich von der Einwohnerzahl beeinflusst wird und nicht vom touristischen Status. Es wird jedoch ersichtlich, dass bei Herausnahme der beiden Aufgaben *Fremdenverkehr* und *Kur- und Badebetriebe* die Nordseebäder weit weniger herausstechen als bei der Darstellung mit dem Zuschussbedarf insgesamt.

Problematisch bei dieser Betrachtung ist, dass die direkten und indirekten Vorteile des Kur- und Badebetriebes nicht vollständig dargestellt werden können. Teilweise spiegeln sie sich gar nicht im Haushalt der Kommunen wider, wie beispielsweise die Schaffung von Arbeitsplätzen. In Abschnitt 3.1.4.2 zeigte sich, dass es einige Gemeinden gibt, die relativ hohe Einnahmen aus der Zweitwohnungsteuer erzielen, dabei handelt es sich häufig um Gemeinden mit Kur- und Badebetrieb. Die Einnahmen aus den Kurbeiträgen sind dagegen im Abschnitt *Kur- und Badebetriebe* enthalten. Letztlich müssen die Vorteile für die Gemeinde den Aufwand übersteigen, ansonsten wäre den Kommunen zu raten, auf den Kur- und Badebetrieb zu verzichten.

Abbildung 3.2.19 Zuschussbedarf je Einwohner für den Unterabschnitt *Fremdenverkehr* (790) und den Abschnitt *Kur- und Badebetrieb* (86) im Dreijahresdurchschnitt 2004 bis 2006

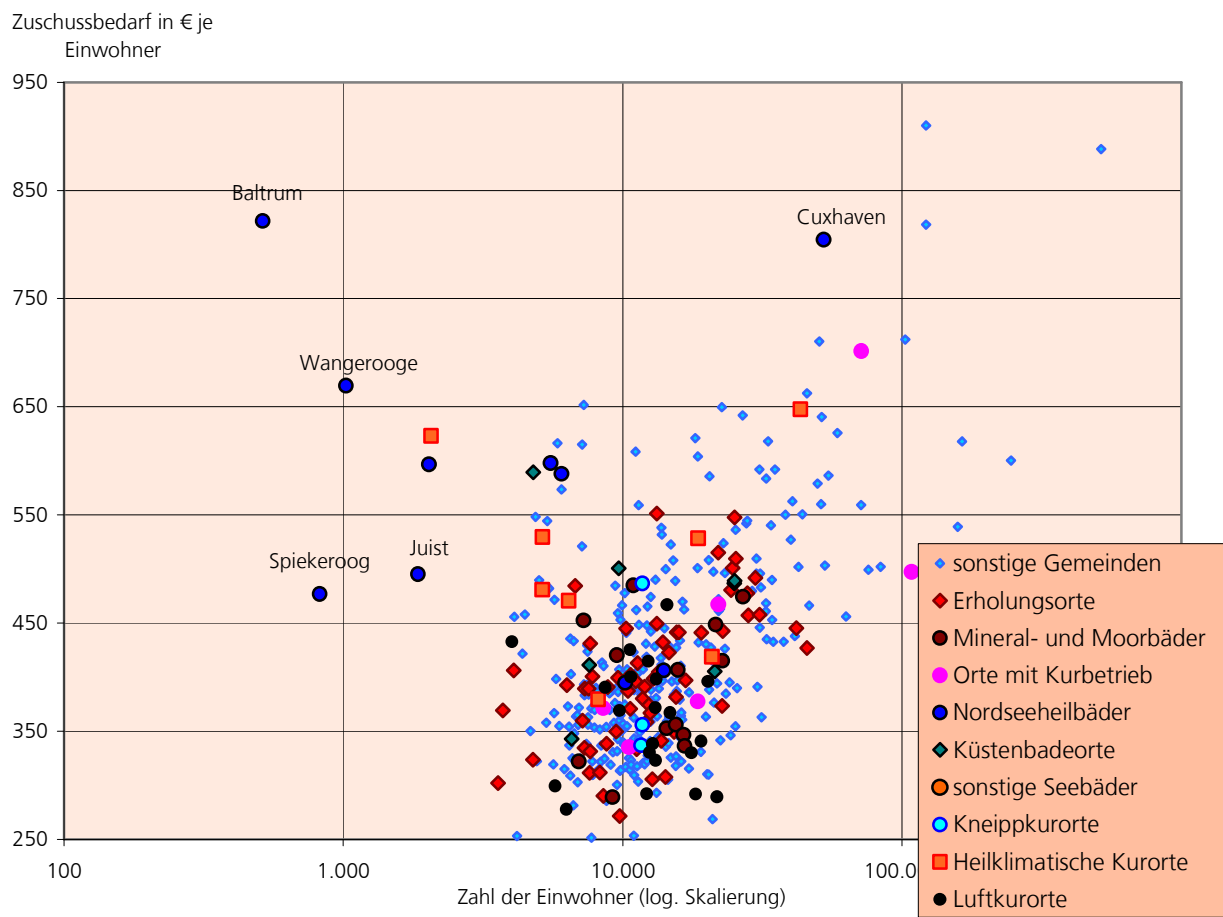


Schließlich wird die Belastung durch *Fremdenverkehr* und *Kur- und Badebetriebe* den Übernachtungszahlen gegenüber gestellt. Um die Berichtspflichtigen nicht zu sehr zu belasten, erfasst die Beherbergungsstatistik nur die Übernachtungen in Beherbergungsbetrieben ab 9 Betten. Dies führt zu einer Verzerrung zwischen Kur- und Badeorten mit überwiegend größeren Hotels und denen mit eher kleineren Quartieren, in denen viele Übernachtungen nicht gezählt werden. Naturgemäß kann über das Ausmaß der Verzerrung keine Aussage getroffen werden. Für Rheinland-Pfalz liegen dagegen aufgrund landesrechtlicher Regelungen entsprechende Angaben vor. Danach hatten 2009 die Übernachtungen in Privatquartieren und gewerblichen Kleinbetrieben mit weniger als 9 Betten einen landesweiten Anteil von 15,2 % an allen Übernachtungen. Nach Tourismusregion differenziert variierten die Anteile zwischen 1,1 % in Rheinhessen und 31,9 % in der Tourismusregion Mosel-Saar²⁵. Sollten die Verhältnisse in Niedersachsen vergleichbar sein, käme es zu einer erheblichen Verzerrung.

Die Gegenüberstellung der Zahl der Übernachtungen mit dem Zuschussbedarf für die Aufgaben *Fremdenverkehr* und *Kur- und Badebetriebe*, jeweils je Einwohner gerechnet, ergibt, dass der Zuschussbedarf in der Tat vergleichsweise eng mit den Übernachtungen korreliert ist (Abbildung 3.2.21). Der tourismusspezifische Zuschussbedarf steigt tendenziell mit der Anzahl der Übernachtungen je Einwohner in einer Gemeinde, und der Korrelationskoeffizient zwischen beiden Größen liegt insgesamt bei 0,76.

²⁵ Vgl. Faltblatt *Tourismus 2009/2010* des Landesamtes für Statistik Rheinland-Pfalz.

Abbildung 3.2.20 Zuschussbedarf je Einwohner ohne den Unterabschnitt *Fremdenverkehr* (790) und den Abschnitt *Kur- und Badebetrieb* (86) im Dreijahresdurchschnitt 2004 bis 2006

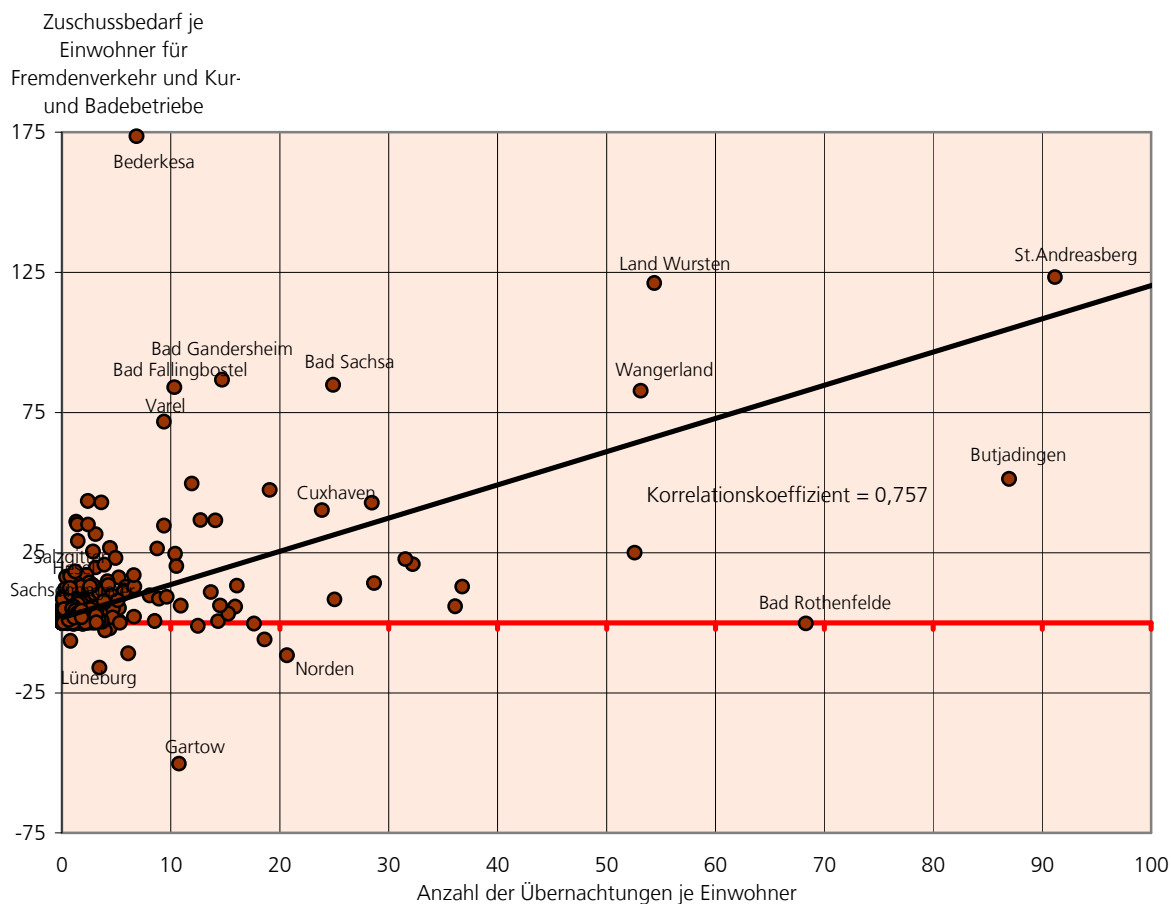


Abschließend wird untersucht, welche Auswirkungen die Berücksichtigung der Übernachtungszahlen in Gemeinden mit Kur- bzw. Badebetrieb auf den Finanzausgleich 2008 hätte. Für die Samtgemeinden werden nur die Übernachtungen der Mitgliedsgemeinden, die Kur- oder Badeort sind, verwendet. Bei einigen Gemeinden sind nur Gemeindeteile Kur- oder Badeort, in diesen Fällen werden nur die Übernachtungen in diesen Teilen berücksichtigt, beispielsweise wurden für die kreisfreie Stadt Salzgitter nur die Übernachtungen im Ortsteil Salzgitter-Bad verwendet. Zur Ermittlung der zusätzlichen Einwohner wird die Zahl der Übernachtungen durch 365 dividiert. Ein Anteil von 15 % davon ergibt die zusätzlichen Einwohner:

$$\text{zusätzliche Einwohner} = \frac{\text{Übernachtungen}}{365} * 15\%$$

Nach den Übernachtungszahlen des Jahres 2007 werden auf diese Weise 129 Verwaltungseinheiten 8.603 zusätzliche Einwohner angerechnet. In Tabelle 3.2.8 sind die größten Gewinner und Verlierer aufgelistet, die sich dabei auf Gemeindeebene ergeben. Bei den Gewinnern belegen erwartungsgemäß die Nordseebäder (sowie die Gemeinde Bispingen) die vorderen Plätze. Hier steigen die Zuweisungen um bis zu 84 € je Einwohner (Wangerooge). Die Harzgemeinden Braunlage und St. Andreasberg profitieren ebenso, allerdings liegt der Zuwachs je Einwohner schon deutlich niedriger. Bis auf die Inseln gibt es also kaum große Zuwächse, schon die Gemeinde auf Rang 16 verzeichnet keine zweistellige Erhöhung. Die Verlierer sind vor allem die großen Städte, allerdings halten sich die Verluste mit weniger als 1 € je Einwohner in Grenzen. Insgesamt stehen 74 Gewinnern 351 Verlierern gegenüber.

Abbildung 3.2.21 Zusammenhang zwischen Übernachtungen und dem Zuschussbedarf für *Fremdenverkehr* und *Kur- und Badebetriebe* im Dreijahresdurchschnitt 2004 bis 2006



Fazit

In diesem Abschnitt wurde gezeigt, dass – zumindest einige – Gemeinden mit Kur- oder Badebetrieb hohe Belastungen durch die Wahrnehmung der Aufgaben *Fremdenverkehr* und *Kur- und Badebetriebe* aufweisen. Problematisch bei dieser Betrachtung ist allerdings, dass nicht alle Vorteile, die die Gemeinden durch den Kur- und Badebetrieb haben, ermittelt werden können. Die Verwendung der Übernachtungszahlen als abstrakten Bedarfsindikator hätte den Nachteil, dass Übernachtungen in Unterkünften mit weniger als 9 Betten nicht erfasst würden, was zu Verzerrungen führen kann. Schließlich könnte die Einführung eines Tourismusansatzes zu der Forderung nach weiteren Sonderansätzen – z.B. eines Studentenansatzes – führen. Der Finanzausgleich sollte daher nicht um einen Ansatz für die Belastungen durch Kur- und Badebetriebe ergänzt werden.

Möglicherweise könnte eine weitere, detailliertere Untersuchung mehr Erkenntnisse über die Ursachen der unterschiedlichen Belastung durch den Kur- und Badebetrieb bringen, woraus sich dann die Notwendigkeit für eine finanzielle Unterstützung dieser Gemeinden – außerhalb des Finanzausgleichs – ergeben könnte.

Tabelle 3.2.8 Die jeweils 30 größten Gewinner bzw. Verlierer je Einwohner bei den Schlüsselzuweisungen für Gemeindeaufgaben nach Einführung eines Sonderansatzes für Tourismus

- Alternativrechnung zum kommunalen Finanzausgleich 2008 -

Name	Ein- wohner	Veränderungen			Name	Ein- wohner	Veränderungen		
		€ je Ew	€	in %			€ je Ew	€	in %
Gewinner					Verlierer				
Wangerooge Nordsee- bad	1.026	84,47	86.664	x	Hannover, Stadt	516.166	-0,94	-487.768	-1,7
Langeoog	2.017	75,00	151.280	170,5	Braunschweig, Stadt	245.465	-0,89	-218.048	-0,3
Juist	1.842	48,01	88.440	x	Wolfsburg, Stadt	121.662	-0,83	-101.248	-0,1
Borkum, Stadt	5.517	46,00	253.760	28,7	Osnabrück, Stadt	167.104	-0,82	-137.040	-0,4
Bispingen	6.259	36,02	225.480	8338,8	Oldenburg (Oldb), Stadt	159.353	-0,81	-129.592	-0,3
Norderney, Stadt	6.039	31,54	190.488	x	Goettingen, Stadt	121.967	-0,78	-95.216	-0,4
Baltrum	523	28,82	15.072	x	Hildesheim, Stadt	103.470	-0,76	-79.096	-0,4
Spiekeroog	828	26,98	22.336	x	Wilhelmshaven, Stadt	83.737	-0,73	-60.888	-0,4
Braunlage, Stadt	5.163	24,78	127.944	12,6	Delmenhorst, Stadt	75.771	-0,71	-53.824	-0,2
St.Andreasberg/St.	2.066	18,71	38.664	8,6	Celle, Stadt	72.537	-0,70	-51.032	-0,5
Butjadingen	6.560	17,34	113.776	8,6	Garbsen, Stadt	63.090	-0,68	-43.120	-0,2
Bad Rothenfelde	7.300	13,84	101.000	7,6	Hameln, Stadt	59.779	-0,68	-40.448	-0,8
Wangerland	10.190	11,53	117.536	6,2	Wolfenbuettel St.	54.479	-0,67	-36.264	-0,4
SG Esens	14.131	11,51	162.696	4,5	Nordhorn, Stadt	53.196	-0,66	-35.264	-0,3
SG Land Wursten	9.690	10,83	104.904	4,5	Emden, Stadt	51.648	-0,66	-34.088	-0,5
Bad Lauterberg Harz	11.780	8,45	99.568	4,6	Peine, Stadt	49.743	-0,66	-32.624	-0,7
Haren(Ems), Stadt	22.947	8,39	192.608	6,1	Melle, Stadt	46.688	-0,65	-30.224	-0,5
Bad Pyrmont, Stadt	21.551	7,35	158.392	3,8	Lehrte, Stadt	43.927	-0,64	-28.136	-0,4
Cuxhaven, Stadt	52.412	6,77	354.712	2,4	Gifhorn, Stadt	42.523	-0,64	-27.080	-0,4
SG Bevensen	16.551	6,55	108.480	2,9	Laatzen, Stadt	40.034	-0,63	-25.216	-0,4
SG Eilsen	6.966	5,26	36.616	15,8	Buxtehude, Stadt	39.243	-0,63	-24.640	-0,4
SG Dornum	4.803	4,96	23.816	1,4	Buchholz i. d. Nordh.	38.232	-0,63	-23.912	-0,5
Norden, Stadt	25.159	4,85	121.976	2,2	Papenburg, Stadt	35.200	-0,62	-21.736	-0,2
Bad Sachsa, Stadt	8.150	4,54	37.032	1,7	Uelzen, Stadt	35.046	-0,62	-21.624	-0,4
Bad Zwischenahn	27.148	4,39	119.112	2,5	Meppen, Stadt	34.725	-0,62	-21.400	-0,7
SG Oberharz	18.579	4,35	80.816	1,4	Barsinghausen, Stadt	34.242	-0,61	-21.056	-0,3
Wietzendorf	4.067	4,17	16.960	2,7	Leer Ostfriesl.Stadt	34.063	-0,61	-20.928	-0,7
SG Nenndorf	16.877	3,26	55.080	1,5	Seelze, Stadt	33.111	-0,61	-20.272	-0,2
SG Hadeln	10.426	3,24	33.752	1,6	Nienburg/Weser St.	32.674	-0,61	-19.952	-0,4
Bad Gandersheim St.	10.916	3,16	34.504	1,4	Cloppenburg, Stadt	31.899	-0,61	-19.408	-0,3

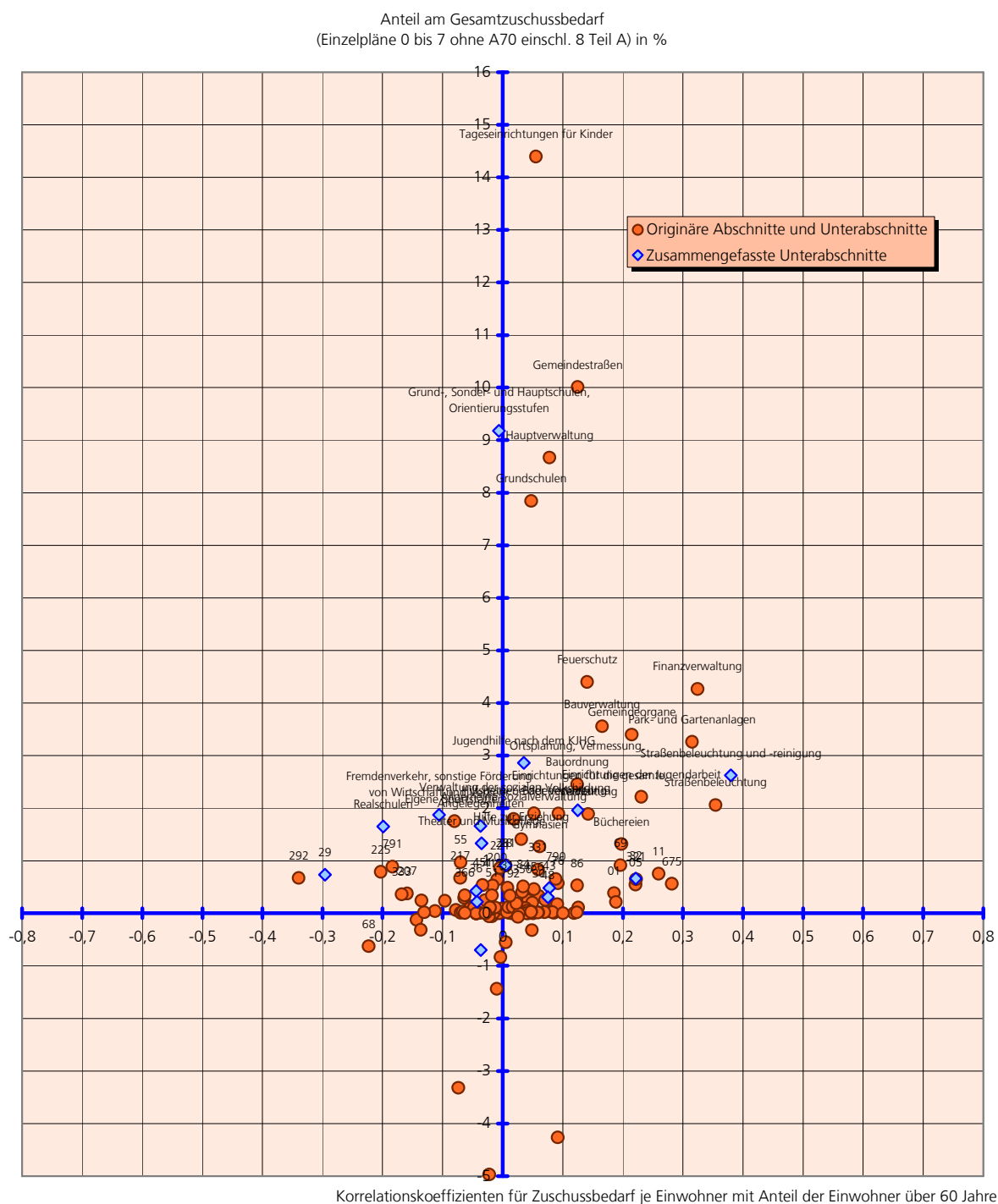
3.2.4 Sonderbelastungen der Gemeinden und der Kreise durch die Zahl der Einwohner über 60 Jahre

Aufgrund des demographischen Wandels wird der Anteil der älteren Einwohner in den Kommunen steigen. Im Folgenden wird der Frage nachgegangen, ob die Zahl der Einwohner über 60 Jahre eine besondere Belastung der Kommunen darstellt, die aufgrund des steigenden Anteils wichtiger wird und daher im Finanzausgleich – als Ergänzung des Bedarfsansatzes – besonders berücksichtigt werden müsste.

Dazu werden für den Zuschussbedarf der Gemeinde- wie der Kreisaufgaben aller Abschnitte und Unterabschnitte die Korrelationskoeffizienten mit dem Anteil der Einwohner im Alter von 60 Jahre und mehr berech-

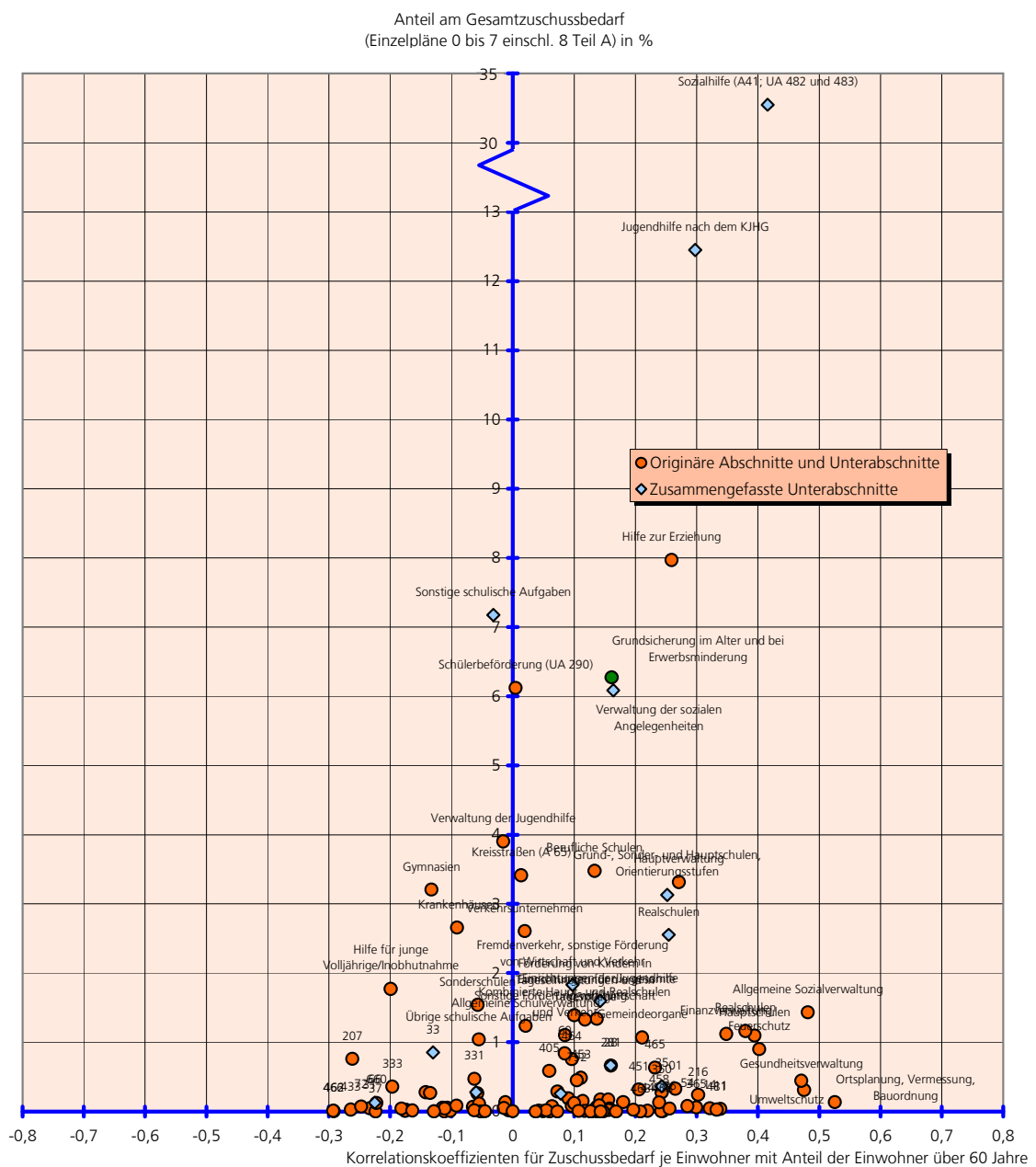
net. Die Korrelationskoeffizienten werden zusammen mit dem jeweiligen Anteil der Aufgabe am Gesamtzuschussbedarf in einem Streudiagramm dargestellt (vgl. Abbildung 3.2.22 für Gemeindeaufgaben und Abbildung 3.2.23 für Kreisaufgaben). Auf diese Weise können Aufgaben identifiziert werden, die hoch mit dem Anteil der Älteren korreliert sind und gleichzeitig einen hohen Anteil am Gesamtzuschussbedarf haben, so dass sie als Begründung für eine Ergänzung des Bedarfsansatzes in Frage kommen.

Abbildung 3.2.22 Anteile des Zuschussbedarfs der Aufgabenbereiche am Gesamtzuschussbedarf für Gemeindeaufgaben und Korrelation mit dem Anteil der Einwohner über 60 Jahre



Es gibt keine Gemeindeaufgaben, die mit dem Anteil der älteren Einwohner nennenswert positiv oder negativ korreliert sind. Eine schwache Korrelation zeigt sich für die Aufgaben *Straßenbeleuchtung* (670) und *Park- und Gartenanlagen* (58), ohne dass hier ein inhaltlicher Zusammenhang erkennbar ist. Am stärksten negativ korreliert, aber mit einem Anteil unter 1 % vernachlässigbar, sind die *Übrigen schulischen Aufgaben* (292). Die größte Belastung der Gemeinden entsteht durch die Aufgaben *Tageseinrichtungen für Kinder* (464) sowie *Grund-, Sonder- und Hauptschulen*, *Orientierungsstufen* (21), die zusammen rd. ein Viertel des Gesamtzuschussbedarfs ausmachen. Beide Aufgaben sollten eher in Gemeinden mit einem hohen Kinderanteil eine besondere Belastung darstellen, allerdings sind sie auch nicht signifikant negativ mit dem Anteil der älteren Einwohner korreliert.

Abbildung 3.2.23 Anteile des Zuschussbedarfs der Aufgabenbereiche am Gesamtzuschussbedarf für Kreisaufgaben und Korrelation mit dem Anteil der Einwohner über 60 Jahre



Bei den Kreisaufgaben sieht es ähnlich aus: Die höchsten positiven Korrelationskoeffizienten von etwa 0,5 – also ebenfalls eher schwach korreliert – weisen die Aufgaben *Ortsplanung*, *Vermessung*, *Bauordnung* (61), *Umweltschutz* (12) und *Gesundheitsverwaltung* (50) auf, allerdings haben sie nur einen geringen Anteil, und es lässt sich auch kaum ein inhaltlicher Zusammenhang herstellen. Gewichtige Kreisaufgaben wie *Jugendhilfe nach dem KJHG* (45), *Hilfe zur Erziehung* (455) oder *Schülerbeförderung* (290) sind Aufgaben, die vor allem durch viele junge Einwohner zu einer hohen Belastung führen; zudem sind sie auch eher schwach mit dem Anteil der Älteren korreliert. Selbst der Unterabschnitt *Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung* (483, grün markiert), der einen direkten Bezug zur älteren Bevölkerung hat, ist nur sehr schwach korreliert. Darüber hinaus wird er bereits – zusammen mit der *Sozialhilfe* (41) und der *Grundsicherung nach SGB II* (482) – beim Soziallastenansatz berücksichtigt.

Fazit

Die Notwendigkeit einer Ergänzung der Bedarfsansätze für Gemeinde- und/ oder für Kreisaufgaben kann aus diesen Ergebnissen nicht abgeleitet werden. Dies könnte sich aber im Zuge des demographischen Wandels ändern, es ist daher sinnvoll, diese Entwicklung regelmäßig zu untersuchen.

Fazit zum Abschnitt *Bedarfsermittlung*

Abschnitt 3.2 untersuchte die Ermittlung des Bedarfsansatzes für Schlüsselzuweisungen für Gemeindeaufgaben, der – neben der Berücksichtigung der Stationierungstreitkräfte und eines Fünfjahresdurchschnitts – im Wesentlichen aus der Einwohnergewichtung besteht. Dazu wurde eine mögliche neue Gewichtung vorgestellt. Weitere Anpassungen, um mögliche Belastungen durch zentrale Orte, die Übernachtungen in Kur- und Badeorten oder durch einen hohen Anteil älterer Einwohner zu berücksichtigen, sind nicht notwendig.

3.3 Vergleich des Bedarfs mit der vorhandenen Steuerkraft

3.3.1 Auskömmlicher Ausgleich für die finanzschwächsten Gemeinden und Landkreise (Prüfungspunkt 4 des Gutachtenauftrags)

Die finanzielle Lage der niedersächsischen Gemeinden und Landkreise hat sich im Zuge der Finanz- und Wirtschaftskrise – die vor allem zu einem deutlichen Rückgang der Gewebesteuereinnahmen führte – verschlechtert²⁶. Es gibt zwar eine Vielzahl gut aufgestellter Kommunen, jedoch auch eine Reihe von Gemeinden und Landkreisen mit bedenklicher finanzwirtschaftlicher Situation und häufig zu schlechten strukturellen Voraussetzungen, um sich selber aus dieser misslichen Lage wieder herauszuhelfen. Die ausgleichende Wirkung des kommunalen Finanzausgleichs kommt zwar schon jetzt diesen Kommunen sehr stark zu Hilfe, im Rahmen der Weiterentwicklung des Finanzausgleichs sollen jedoch zusätzliche Möglichkeiten erörtert werden, um besonders finanzschwachen Gebietskörperschaften unter die Arme zu greifen. Zunächst sollen die finanzschwächsten Gemeinden identifiziert werden, ehe dann im darauffolgenden Schritt erörtert wird, ob es bestimmte auffällige Faktoren gibt, die häufig mit bedenklichen Haushaltslagen korrelieren.

Als maßgebliche Untersuchungsvariablen über den finanziellen Status der Gemeinden werden dabei drei Salden aus der Jahresrechnungsstatistik 2006 gebildet: Saldo I stellt den gesamten Ausgaben einer Kommune die gesamten Einnahmen gegenüber. Bei Saldo II wird der Abschnitt *Abwicklung der Vorjahre* (A 92) subtrahiert, bei Saldo III zusätzlich der Abschnitt *Sonstige allgemeine Finanzwirtschaft* (A 91), dieser Abschnitt enthält die Verbindungen zum Kapitalmarkt, also Kreditaufnahme und -tilgung sowie Zinszahlungen. Mit ihrer Hilfe kann festgestellt werden, ob die Haushaltsprobleme einer Kommune aus Altlasten resultieren. Diese drei

²⁶ Zur Lage der öffentlichen Finanzen für das Vorjahr vgl. die Aufsätze *Entwicklung der Staats- und Kommunalfinanzen seit 1999* regelmäßig in der April- bzw. der Maiausgabe der Statistischen Monatshefte Niedersachsen.

Salden sollen nun im Folgenden näher betrachtet werden. Zu beachten ist, dass ein positiver Saldo ein Defizit bedeutet, ein negativer einen Überschuss.

Saldo I gibt das tatsächliche Ergebnis eines Jahres an. Bei Saldo II werden Altlasten, die sich aus der *Abwicklung der Vorjahre* ergeben, herausgerechnet. Einnahmen, die die Kommunen aus der Kreditaufnahme erzielen, sowie Ausgaben, die sich aus der Kredittilgung sowie Zinszahlungen ergeben, werden im Abschnitt *Sonstige allgemeine Finanzwirtschaft* verbucht. Wenn hier ein positiver Zuschussbedarf auftritt, heißt das, dass Tilgung und Zinszahlungen größer sind als die Kreditaufnahme. Auch dies kann als Altlast angesehen werden, d.h. die Kreditaufnahme in der Vergangenheit mindert die finanziellen Spielräume in der Gegenwart.

Zunächst sollen die Salden zur Identifikation der finanzschwächsten Gemeinden dienen. Spalte I in Tabelle 3.3.1 verdeutlicht die ungünstige finanzielle Lage vieler niedersächsischer Kommunen: 287 kreisangehörige Gemeinden, 6 kreisfreie Städte und 37 Landkreise mussten im Jahr 2006 ein Defizit verbuchen, d.h. die Einnahmen einschließlich Kreditaufnahme überstiegen die Ausgaben. Eine deutliche Verbesserung ergibt sich beim Übergang zu Saldo II. Die Zahl der Kommunen mit einem Defizit sinkt, und vor allem ist die Summe aller Salden um 1,4 Mrd. € auf 33,6 Mio. € gesunken. Ohne die Belastungen durch den Kreditmarkt könnten die Kommunen in ihrer Gesamtheit sogar einen Überschuss verbuchen (Saldo III).

Tabelle 3.3.1 Finanzstatistische Kennzahlen zur Identifikation der finanzschwächsten Gemeinden 2006

	Saldo I	Saldo Abschnitt <i>Abwicklung der Vorjahre</i> (92)	Saldo II (= Saldo I abzgl. Saldo 92)	Saldo Abschnitt <i>Sonstige Allgemeine Finanzwirtschaft</i> (91)	Saldo III (= Saldo II abzgl. Saldo 91)
Gemeinden					
Mio. €					
Zuschussbedarf	1.524,1	1.395,8	237,8	650,7	152,8
Überschuss	-94,7	0,0	-204,2	-81,8	-688,1
Summe	1.429,4	1.395,8	33,6	568,9	-535,3
Anzahl					
Zuschussbedarf	287	245	214	315	135
Überschuss	132	0	205	104	284
Summe	419	245	419	419	419
kreisfreie Städte					
Mio. €					
Zuschussbedarf	171,6	181,7	25,9	89,5	57,6
Überschuss	-37,7	0,0	-73,7	-45,0	-150,0
Summe	133,9	181,7	-47,8	44,5	-92,3
Anzahl					
Zuschussbedarf	6	6	3	6	3
Überschuss	2	0	5	2	5
Summe	8	6	8	8	8
Landkreise					
Mio. €					
Zuschussbedarf	1.319,1	1.032,9	293,4	130,7	243,8
Überschuss	-5,8	0,0	-13,0	-41,0	-53,1
Summe	1.313,2	1.032,9	280,4	89,7	190,7
Anzahl					
Zuschussbedarf	37	33	33	25	30
Überschuss	1	0	5	13	8
Summe	38	33	38	38	38

Als zusätzlicher Parameter für die Identifikation wird die Steuerkraft herangezogen: Sie ermöglicht es, strukturell schwache von solchen Gemeinden zu unterscheiden, die trotz vorhandener überdurchschnittlicher Steuerkraft hohe Werte bei den betrachteten Salden aufweisen. Die Steuerkraft wird dabei durch die Steuerkraftmesszahl aus dem kommunalen Finanzausgleich des Jahres 2007 abgebildet. Als Analyseinstrument bietet sich die sogenannte *Boston-Grid-Methode*²⁷ an. Danach werden zwei Parameter in einer Matrix kombiniert. Diese Matrix unterscheidet vier, neun oder mehr Felder nach der jeweiligen Kombination der beiden Variablen und der Anzahl der voreingestellten Schwellenwerte. In diesem Fall sollen über- von unterdurchschnittlich gut aufgestellten Gemeinden bei den Parametern Saldo I und Steuerkraft unterschieden werden. Um wirklich auffällige Gemeinden zu isolieren, soll zudem ein Korridor von 25 % um den Median herum konstruiert werden. Nur wer also zu den auffälligsten 25 % aller Gemeinden (positiv wie negativ) in Bezug auf beide Variablen gehört, wird farblich markiert.

Die Abbildung 3.3.1 und die Abbildung 3.3.2 zeigen jeweils eine Karte für die Gemeinde- bzw. Kreisebene in Niedersachsen. Die grün gefärbten Gemeinden sind diejenigen, die durch eine überdurchschnittliche Steuerkraft je Einwohner und einen niedrigen Betrag bei Saldo I gekennzeichnet sind. Ihre Haushaltslage kann als entspannt bezeichnet werden. Man kann eine Häufung solcher Fälle im Oldenburger Münsterland und im Raum Diepholz beobachten. Blau sind solche Kommunen gekennzeichnet, die zwar eine unterdurchschnittliche Steuerkraft besitzen, jedoch durch niedrige Werte bei Saldo I auffallen. Solche Gemeinden, die offensichtlich mit knappen Mitteln gut auskommen, finden sich vor allem im Landkreis Rotenburg (Wümme) wieder. Gelb sind diejenigen Gemeinden gefärbt, die trotz hoher Steuerkraft je Einwohner hohe Defizite bei Saldo I aufweisen. Diese Kommunen sind über ganz Niedersachsen ohne besondere Häufung gestreut.

Für die vorliegende Analyse sind schließlich die rot gefärbten Gemeinden interessant: Sie besitzen sowohl eine unterdurchschnittliche Steuerkraft je Einwohner als auch hohe Defizite bei Saldo I. Sie sind also in einer haushaltstechnisch bedenklichen Lage, ohne große Aussichten zu haben, zumindest kurzfristig aus eigener Kraft aus dieser Situation wieder herauszukommen. Auf Gemeindeebene sind es 38 Kommunen, mit der erwarteten Häufung im Osten und Süden des Landes sowie sehr stark im Landkreis Cuxhaven. Auf Kreisebene sind es fünf Fälle: neben dem Landkreis Cuxhaven handelt es sich um die Landkreise Leer, Uelzen und Helmstedt²⁸.

Es können also 38 Gemeinden und 4 Landkreise identifiziert werden, die für gezielte Maßnahmen zur Unterstützung finanzschwacher Kommunen im Rahmen des Finanzausgleichs in Frage kämen. Im nächsten Schritt gilt es zu fragen, welche Faktoren für den beobachteten finanziellen Status verantwortlich sein könnten und ob sich daraus Handlungsbedarfe für eine Ergänzung des kommunalen Finanzausgleichs ableiten lassen.

Als erstes wird hierbei für alle Gemeinden und Landkreise allgemein untersucht, ob die Gemeindegröße einen signifikanten Einfluss auf den finanziellen Status hat. Wird die Einwohnerzahl mit den drei Salden (je Einwohner gerechnet) in Beziehung gesetzt, ergibt sich kein eindeutiger Zusammenhang (Abbildung 3.3.3). Die geschätzte Regressionsgerade ist fast waagrecht, mit einem Bestimmungsmaß, das sich kaum von Null unterscheidet. Es wird auch hier deutlich, dass die Abwicklung der Vorjahre und die Verbindungen zu den Finanzmärkten eine entscheidende Rolle für die Belastung der kommunalen Haushalte spielen: Die Punktwolke, die bei Saldo I noch erhebliche „Ausläufer“ nach oben hat, wird bei den Salden II und III deutlich zusammengedrückt und nach unten verschoben.

²⁷ Der Name geht auf die *The Boston Consulting Group* zurück, eine Beratungsfirma, die diese Methode in den 70er Jahren erstmals nutzte.

²⁸ Der Landkreis Lüchow-Dannenberg hatte 2006 bereits die Doppik eingeführt. Bei der Doppik gibt es die *Deckung von Soll-Fehlbeträge* nicht als Finanzrechnungskonto. Beim direkten Vergleich von Kommunen mit kameralistischer bzw. mit doppischer Buchführung kann die Haushaltslage der letzteren als günstiger erscheinen.

Abbildung 3.3.1 Finanzlage und Steuerkraft der niedersächsischen Einheits- und Samtgemeinden

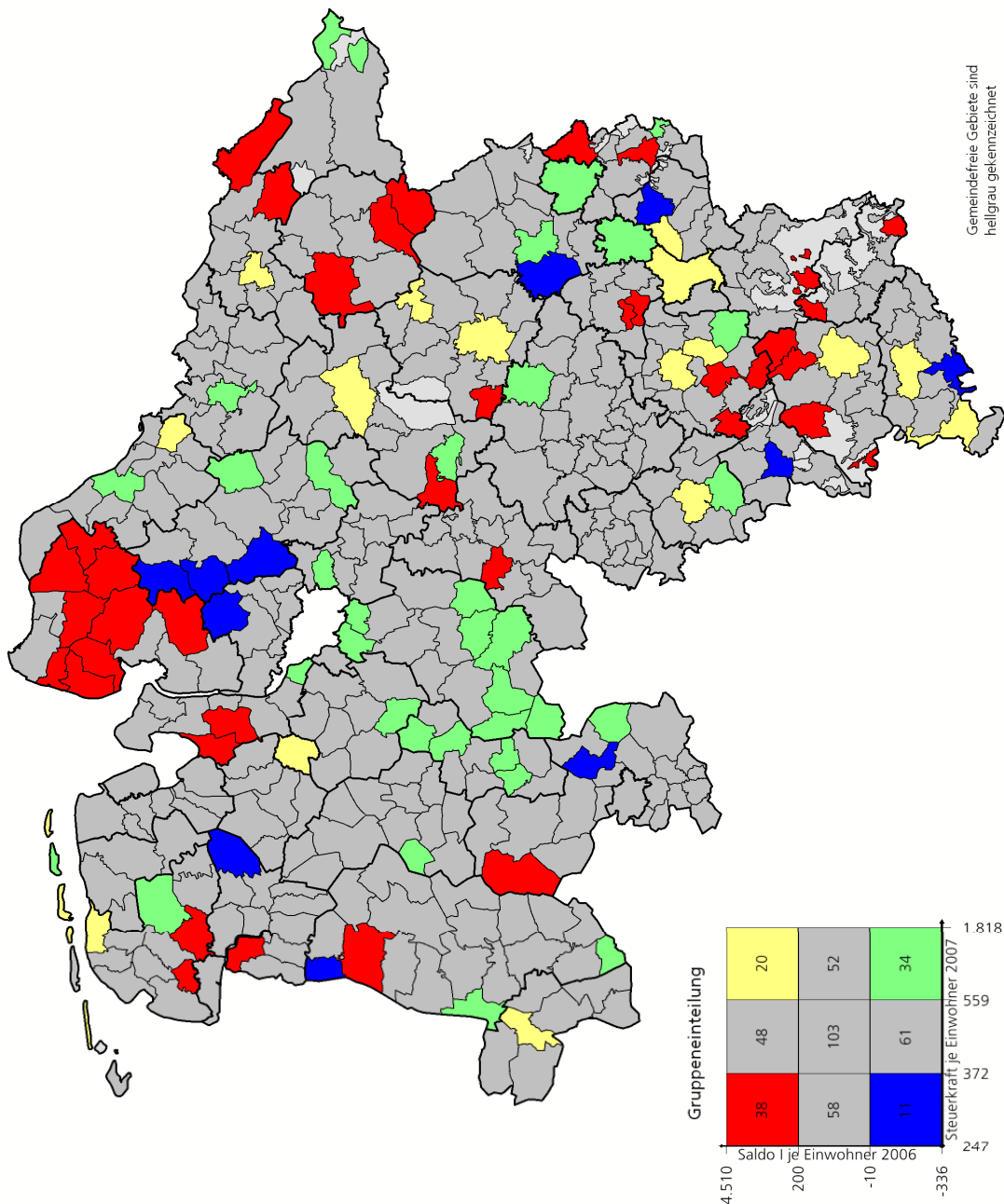


Abbildung 3.3.2 Finanzlage und Umlagekraft der niedersächsischen Landkreise und kreisfreien Städte

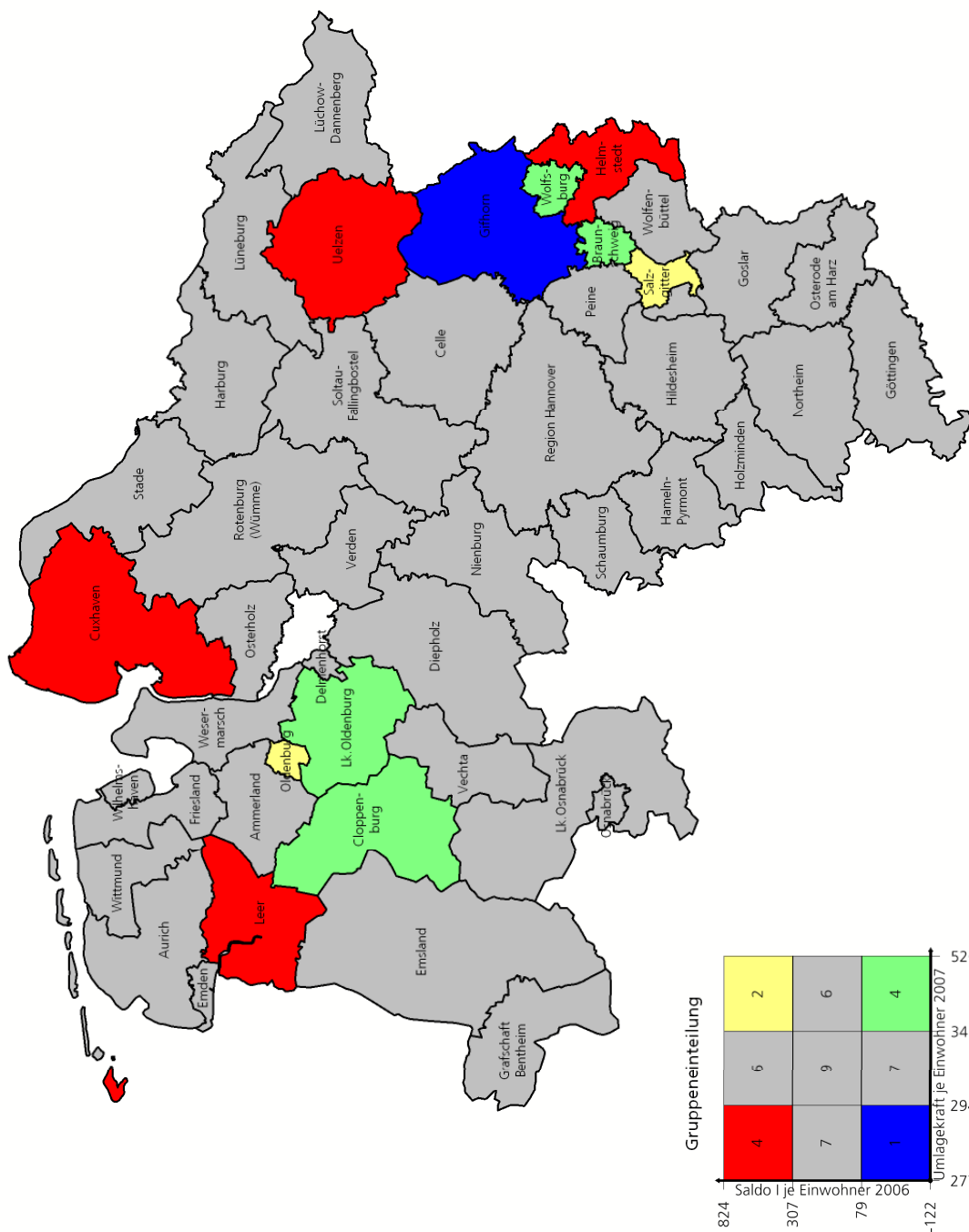
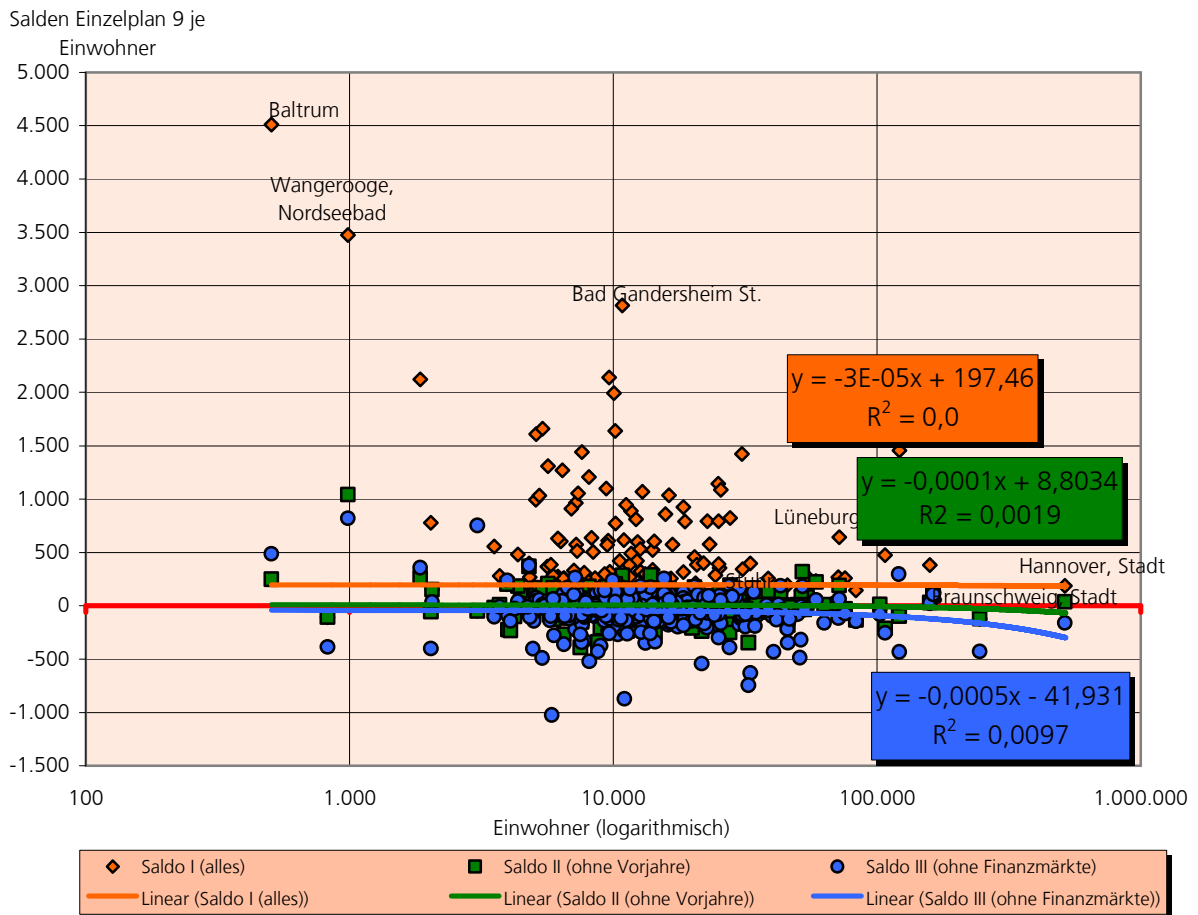


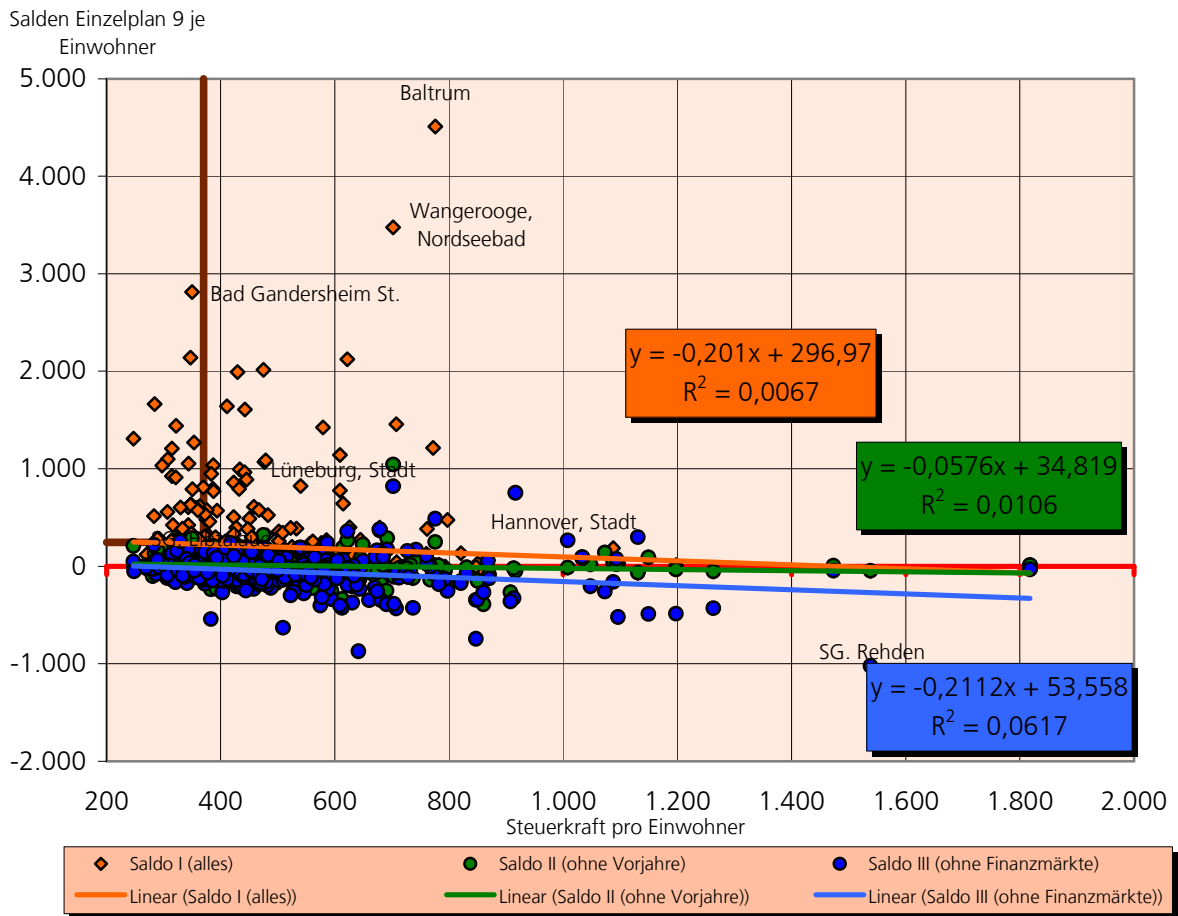
Abbildung 3.3.3 Gemeindegröße und finanzieller Status der niedersächsischen Gemeinden



Anschließend wird überprüft, ob die Salden mit der Steuerkraft je Einwohner des Jahres 2007 zusammenhängen. Zu erwarten wäre, dass Gemeinden mit großen Haushaltsproblemen tendenziell zu den steuer schwächeren gehören. Dieser Zusammenhang lässt sich aber nur in überraschend schwacher Form nachweisen (Abbildung 3.3.4). Die geschätzten Koeffizienten sind zwar negativ, aber die Regressionsgeraden sind ebenfalls fast waagrecht und das Bestimmtheitsmaß, also die durch die Regression erklärte Streuung der Variablen, sehr gering. Dies lässt den Schluss zu, dass das Problem komplexer ist, als es mit einer bloßen Kausalität der Steuerkraft einzelner Jahre auf die Haushaltssituation erklärbar wäre. Links oben in der Ecke befinden sich die in der Karte als Gemeinden mit einer problematischen Haushaltslage identifizierten Kommunen.

Im nächsten Schritt sollen daher die 38 rot markierten Gemeinden isoliert betrachtet werden, und es werden weitere Indikatoren herangezogen. Dabei soll nach Gemeinsamkeiten gesucht werden, um den finanzschwächsten Gemeinden zu Hilfe zu kommen. Tabelle 3.3.2 listet die Gemeinden geordnet nach ihrem Defizit bei Saldo I auf. Als finanzwirtschaftliche Indikatoren werden dabei der Anteil des Überschusses bzw. Defizits des Verwaltungshaushalts an den Gesamteinnahmen sowie die Anteile der Personalausgaben und der Zinsausgaben an den bereinigten Ausgaben des Verwaltungshaushalts herangezogen. Es liegt zum einen die Vermutung nahe, dass die rot markierten Gemeinden durch die Belastung der Vorjahre mit überdurchschnittlich hohen Zinsausgaben kämpfen müssen. Zum anderen führen häufig überhöhte Personalausgaben zu Haushaltsproblemen, die sich dann nur schwer abbauen lassen. Beides soll für die hier untersuchten Problemgemeinden ermittelt werden.

Abbildung 3.3.4 Steuerkraft und finanzieller Status niedersächsischer Gemeinden



In den letzten beiden Zeilen der Tabelle werden der Durchschnitt der 38 Problemgemeinden und der aller niedersächsischen Kommunen dargestellt. Es zeigt sich, dass die rot markierten Gemeinden vergleichsweise hohe Defizite anstatt Überschüsse im Verwaltungshaushalt erwirtschaften. Ebenso zeichnen sie sich durch höhere Personalausgaben und Zinsausgaben aus. Allerdings tritt ebenfalls hervor, dass diese Merkmale unter den Problemgemeinden recht uneinheitlich auftreten: Alle Merkmale schwanken sehr stark. Einen klaren Zusammenhang, aus dem eine Regelung für den kommunalen Finanzausgleich abgeleitet werden könnte – die also das System für alle Beteiligten ändern würde –, lässt sich nicht erkennen.

Dies ist auch dann nicht der Fall, wenn man die drei Merkmale Steuerkraft je Einwohner, Arbeitslose je Einwohner und Anteil der Einwohner über 60 Jahre an der Gesamtbevölkerung hinzuzieht. Auf die Steuerkraft wurde bereits eingegangen – sie spiegelt die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit einer Gemeinde wider und gibt Auskunft über deren Möglichkeiten, sich selbst aus der misslichen Lage herauszuziehen. Die Steuerkraft der betrachteten Gemeinden liegt in der Tat deutlich unter dem niedersächsischen Durchschnitt. Die Variable Arbeitslose je Einwohner könnte den Befund der außerordentlichen Strukturschwäche unterstreichen, der Wert der „Problemgemeinden“ liegt aber sogar unterhalb des niedersächsischen Durchschnitts. Keine Hinweise liefert auch der Anteil der Personen über 60 Jahre, der ebenfalls auf wenig dynamische Regionen hindeuten könnte.²⁹ Der Durchschnitt der rot gefärbten Gemeinden liegt aber nur knapp oberhalb desjenigen des gesamten Bundeslandes. Natürlich sind dies nur wenige Indikatoren, aber sie deuten bereits daraufhin, dass es wenig Aussicht auf Erfolg hat, einen gemeinsamen Schwachpunkt aller finanzschwachen Gemeinden zu finden, der sich im Finanzausgleich abbilden lässt, so dass auch nur die finanzschwachen Kommunen pro-

²⁹ In Abschnitt 3.2.4 wird eine Sonderbelastung durch einen hohen Anteil an Einwohnern über 60 Jahre bei den Gemeinde- wie bei den Kreisaufgaben untersucht.

fitieren. Es handelt sich vielmehr um zum Teil sehr unterschiedliche Einzelfälle mit speziellen Problemlagen. Auffällig ist zudem das große Gewicht der Belastung der Vorjahre.

Tabelle 3.3.2 Die 38 rot markierten Gemeinden 2006

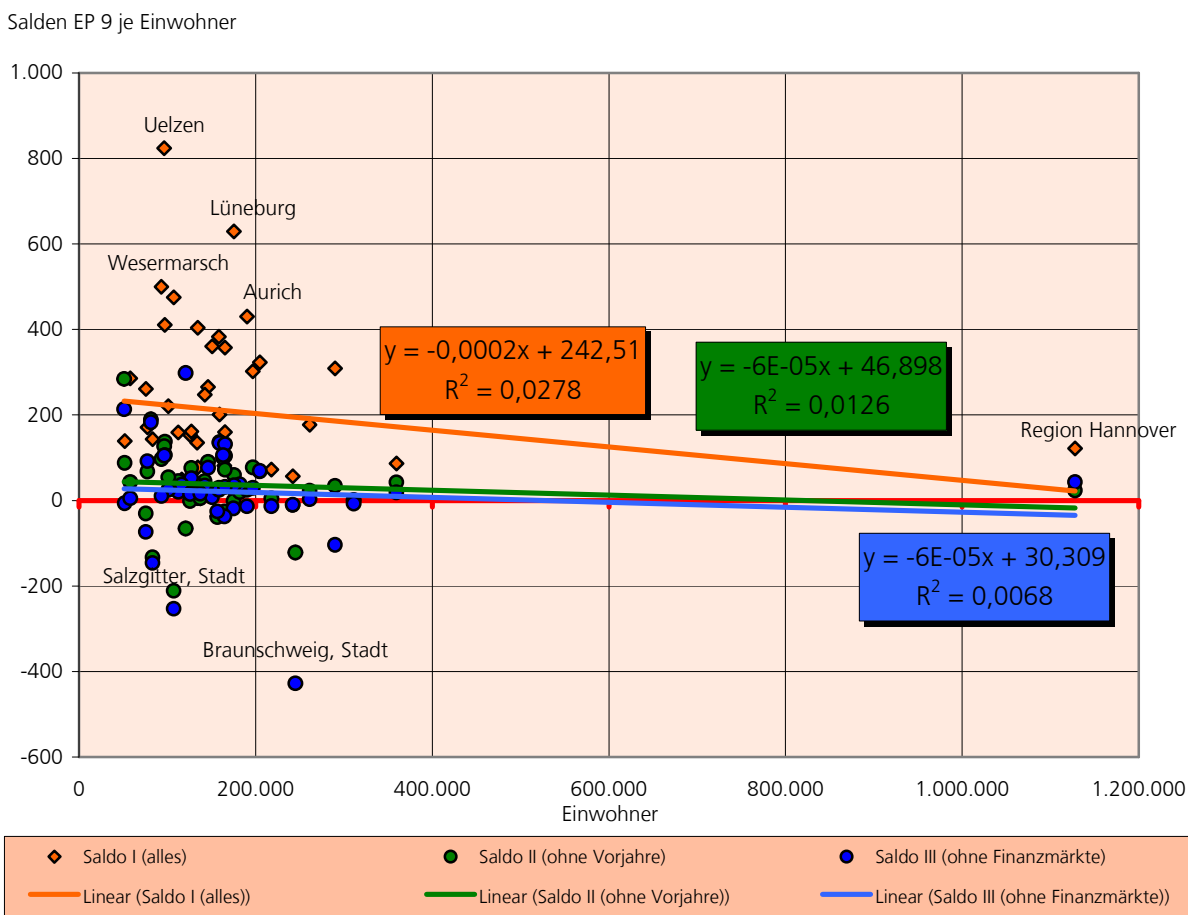
Einheit-/Samt- gemeinde	Saldo I je Einwohner	Steuerkraft je Einwohner	Quote Überschuss Verwaltungs- haushalt ¹⁾	Quote Perso- nalausgaben ²⁾	Zinsaus- gaben- quote ²⁾	Arbeits- lose je Ein- wohner	Anteil Ein- wohner über 60
	€ je Einwohner		in %				
Bad Gandersheim St.	2.814	350	-376,7	20,4	7,6	3,9	30,4
SG. Land Wursten	2.140	347	-24,7	29,7	7,2	3,9	25,1
Amt Neuhaus	1.661	284	-159,7	22,0	8,2	4,9	28,7
Nordholz	1.442	322	-172,6	24,1	8,7	4,0	24,1
SG. Sietland	1.309	247	-69,2	36,5	6,6	4,4	26,1
SG. Bodenteich	1.269	353	-125,6	25,3	7,6	4,7	31,6
Bad Sachsa, Stadt	1.207	315	-61,7	15,3	5,5	6,1	35,5
SG. Bad Grund	1.098	308	-81,3	15,5	8,4	4,5	29,5
Kreiensen	1.055	344	-34,2	17,8	3,9	4,5	29,5
SG. Freden(Leine)	1.033	297	-123,7	28,0	4,8	3,7	30,4
SG. Oberharz	925	314	-111,3	28,6	1,3	3,7	23,5
SG. Wrestedt	911	322	-92,7	21,2	4,5	4,3	27,2
Ilsede	811	370	-112,2	25,1	3,6	4,2	28,1
Langen	790	351	-80,4	33,8	5,8	2,9	28,5
Wietze	636	348	-71,6	26,1	7,8	4,6	27,1
SG. Boerde Lamstedt	631	347	-67,7	26,9	7,4	3,7	26,1
Dassel, Stadt	615	364	-80,3	26,4	1,8	4,5	27,6
SG. Liebenau	605	343	-74,4	32,7	2,5	3,9	24,3
SG. Hemmoor	603	330	-65,6	19,4	7,2	5,3	26,1
SG. Bederkesa	599	357	-80,6	27,5	5,7	4,2	26,6
SG. Fuerstenau	574	360	-71,2	20,3	5,9	3,4	23,1
Bodenfelde Fl.	557	307	-69,2	31,0	7,7	5,9	31,2
Ihlow	534	372	-51,7	29,8	3,1	3,4	21,6
Hinte	514	283	-57,4	27,9	3,2	2,6	27,8
SG. Am Dobrock	422	316	-19,5	25,4	5,2	5,7	29,1
Lahstedt	422	343	-60,0	20,7	2,4	4,2	25,0
Ovelgoenne	386	333	-45,8	30,3	4,2	3,7	21,3
SG. Duingen	367	332	-39,6	30,3	7,5	3,6	28,2
SG. Beverstedt	338	349	-42,2	32,9	6,6	3,6	24,6
SG. Velpke	322	330	-38,1	28,4	2,4	3,0	24,1
Jade	284	289	-30,7	32,1	6,2	3,5	21,9
Jemgum	280	292	-36,8	22,7	1,3	4,2	27,1
SG. Altes Amt Ebstorf	279	362	-19,0	29,2	4,7	3,8	25,8
SG. Nord-Elm	274	316	-20,9	30,0	5,4	4,1	28,6
SG. Rethem/Aller.	269	355	-19,2	20,8	5,8	4,2	24,2
SG. Sibbesse	261	314	-34,6	33,3	5,3	2,8	26,1
SG. Dahlenburg	257	369	-18,5	20,8	6,3	4,2	27,5
SG. Doerpen	246	329	-27,1	18,2	1,8	2,3	21,4
Durchschnitt	752	335	x	x	x	4,0	26,3
Niedersachsen	196	588	-6,6	24,4	2,9	4,4	25,4

¹⁾ Anteil an den Einnahmen des Verwaltungshaushalts.

²⁾ Bezug: Bereinigte Ausgaben des Gesamthaushalts.

Auch bei den Landkreisen zeigt sich kein enger Zusammenhang zwischen der Höhe der Salden je Einwohner und der Zahl der Einwohner (vgl. Abbildung 3.3.5).

Abbildung 3.3.5 Größe und finanzieller Status niedersächsischer Landkreise



Fazit

Es wird deutlich, dass sich die finanzielle Situation der Gemeinden bei Saldo III deutlich besser darstellt als bei den Salden I und II. Das Problem vieler Kommunen besteht also letztlich nicht in einem Missverhältnis von laufenden Einnahmen und laufenden Ausgaben, sondern in hohen Altlasten. Es ist fraglich, ob der Finanzausgleich geeignet sein kann, diese Altlasten zu beseitigen. Dies wäre eher durch ein außerhalb des Finanzausgleichs liegendes Entschuldungsprogramm – wie etwa dem Zukunftsvertrag – zu leisten. Die Indikatoren deuten daraufhin, dass es keine gemeinsame Ursache für die Haushaltsprobleme gibt: Eine Gemeinsamkeit, die die 38 Gemeinden von den übrigen unterscheidet, konnte nicht gefunden werden.

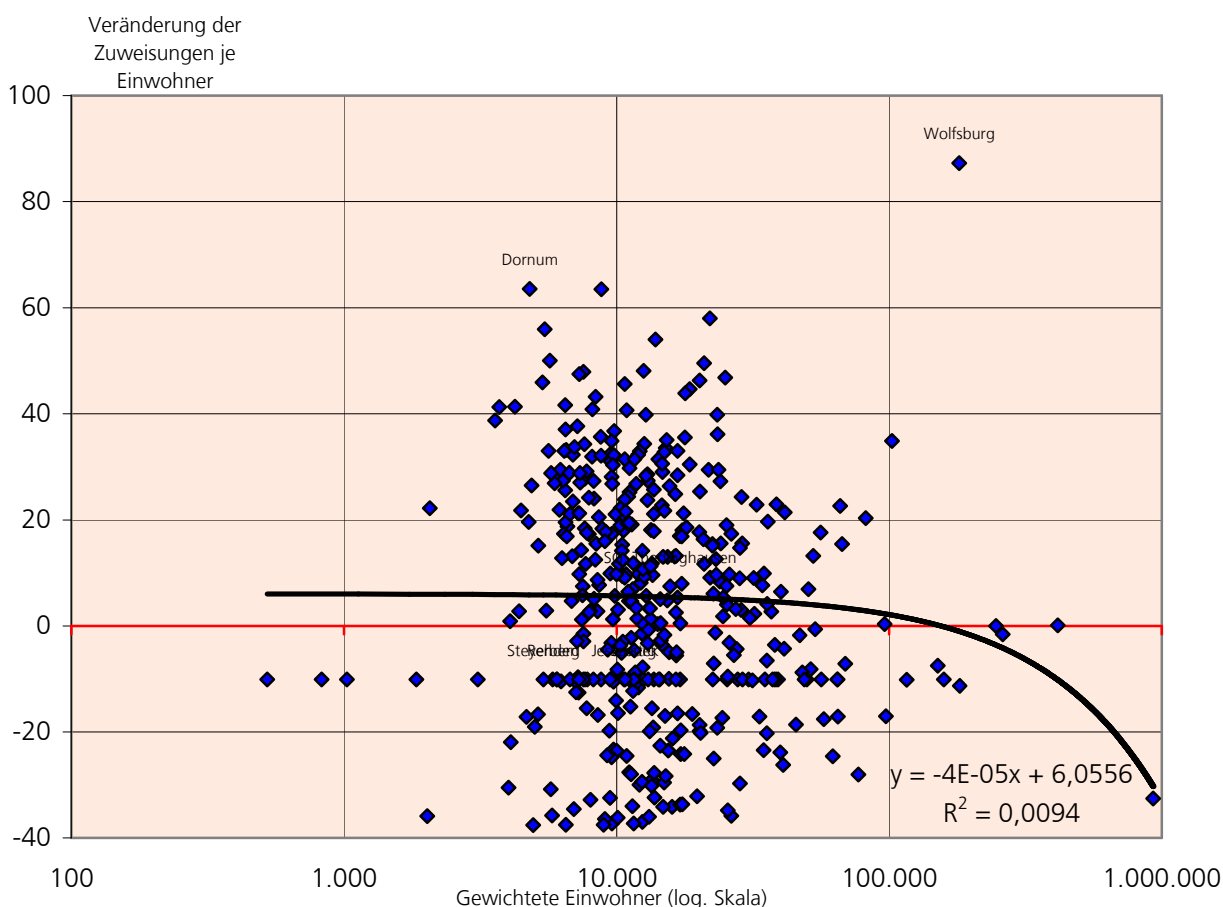
3.3.2 Überprüfung der Ausgleichsintensität

Im niedersächsischen kommunalen Finanzausgleich wird die Differenz zwischen Bedarfsmesszahl und Steuerkraftmesszahl bei der Ermittlung der Schlüsselzuweisungen für Gemeinde- wie auch für Kreisaufgaben nicht vollständig, sondern nur zu 75 % ausgeglichen. Im Folgenden soll geprüft werden, welche Veränderungen eine Modifikation der Ausgleichsintensität mit sich bringt. Dazu werden beispielhaft verschiedene Berech-

nungen durchgeführt, bei denen die Verteilungswirkung einer höheren (100 %) bzw. einer niedrigeren (50 %) Ausgleichsintensität ermittelt wird. Dabei ist stets zu beachten, dass sich die Zuweisungsmasse nicht erhöht, so dass auch eine höhere Ausgleichsintensität zwangsläufig nur bedeutet, dass Umverteilungen zwischen Kommunen stattfinden.

Abbildung 3.3.6 zeigt die Veränderung der Schlüsselzuweisungen³⁰ an die Gemeinden bei einer Ausgleichsintensität von 100 % in Abhängigkeit von ihrer gewichteten Einwohnerzahl (logarithmische Skala). Damit kann überprüft werden, ob z.B. größere Städte tendenziell von einer Erhöhung der Ausgleichsintensität profitieren würden oder umgekehrt. Es wird aber deutlich, dass die positive oder negative Veränderung der Zuweisungen je Einwohner aus dem kommunalen Finanzausgleich nicht mit der (gewichteten) Einwohnerzahl zusammenhängt.

Abbildung 3.3.6 Einwohnerzahl und Zuweisungen je Einwohner bei einer Ausgleichsintensität von 100 %
 – Alternativrechnung zum kommunalen Finanzausgleich 2008 –

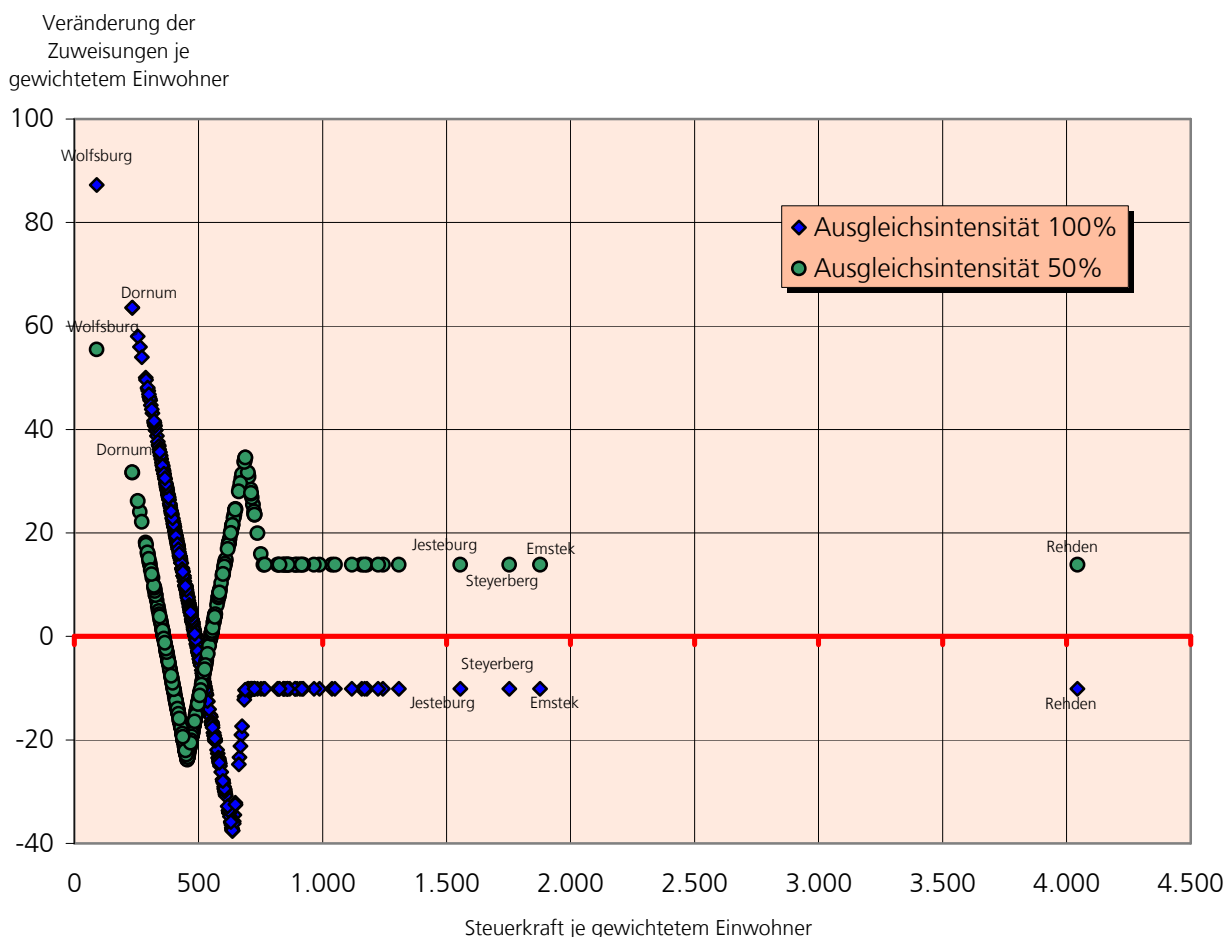


Als nächstes wird der Zusammenhang zwischen der Steuerkraft der Gemeinden und den Veränderungen der Schlüsselzuweisungen bei unterschiedlichen Werten für die Ausgleichsintensität untersucht. Stellt man die Steuerkraft je (gewichteten) Einwohner den Veränderungen der Zuweisungen je Einwohner gegenüber, er-

³⁰ Normalerweise gehört die kreisfreie Stadt Wolfsburg zu den finanzstärksten Kommunen in Niedersachsen und ist i.d.R. der größte Zahler bei der Finanzausgleichsumlage. Aufgrund von hohen Gewerbesteuerzurückzahlungen im Jahr 2007 war Wolfsburg im Finanzausgleich 2008 die finanzschwächste Kommune und erhielt sogar zusätzliche Zuweisungen aufgrund der Sockelgarantie. Die hohen Gewinne von Wolfsburg bedeuten also nicht, dass eine reiche Stadt noch reicher wird, sondern im Gegenteil, dass die ärmsten Kommunen die größten Zuwächse haben.

gibt sich eine klare Struktur. Diese ist in Abbildung 3.3.7 abgetragen, wobei die blauen Punkte eine Ausgleichsintensität von 100 % repräsentieren, die grünen eine von 50 %.

Abbildung 3.3.7 Auswirkungen auf die Schlüsselzuweisungen für Gemeindeaufgaben durch die Veränderung der Ausgleichsintensität auf 50 % bzw. 100 % – Alternativrechnung zum kommunalen Finanzausgleich 2008 –



Es lässt sich erkennen, dass bei einer Erhöhung der Ausgleichsintensität auf 100 % ärmere Gemeinden profitieren, d.h., sie bekommen höhere Zuweisungen je Einwohner. Mit steigender Steuerkraft je Einwohner nimmt der Zugewinn ab, bis er sich bei ca. 487 € ins negative umkehrt. Der linear fallende Verlauf der Kurve setzt sich fort, bis sie bei ca. 638 € ein Minimum erreicht: Dies entspricht der Höhe des Grundbetrags, der bei einer Ausgleichsintensität von 100 % 638,69 € beträgt. Mit weiter steigender Steuerkraft nimmt dann der Verlust, den die Kommunen durch die 100 %-Ausgleichsintensität erleiden, ab, bis er sich ab ca. 689,25 € Steuerkraft je Einwohner, der Höhe des ursprünglichen Grundbetrags (also bei einer Ausgleichsintensität von 75 %), nur noch marginal verändert. Die reichsten Kommunen, also die Gemeinden, die vor und nach der Modifikation abundant sind, erleiden allesamt einen Verlust von ca. 10 € je gewichteten Einwohner, verglichen mit der Ursprungssituation.

Nahezu spiegelbildliche Veränderungen, aber mit einem zusätzlichen „Knick“, ergeben sich bei einer Absenkung der Ausgleichsintensität auf 50 %. Überraschenderweise gewinnen auch hier die finanzschwachen Kommunen. Ursache hierfür ist, dass die Verluste aus der geringeren Ausgleichsintensität durch die Sockelgarantie überkompensiert werden: Während bei der derzeitigen Regelung des Finanzausgleichs die Sockelgarantie nur selten zum Tragen kommt, erhalten bei einer Ausgleichsintensität von 50 % 195 Kommunen derartige Zuweisungen. Für 51 davon ist per saldo die niedrigere Ausgleichsintensität günstiger. Zu Überholvor-

gängen bei der Finanzkraft kann es durch die Sockelgarantie zwar nicht kommen, allerdings werden die Steuerkraftunterschiede für alle Gemeinden – also in diesem Fall für immerhin 195 Gemeinden – vollständig eingebnet.

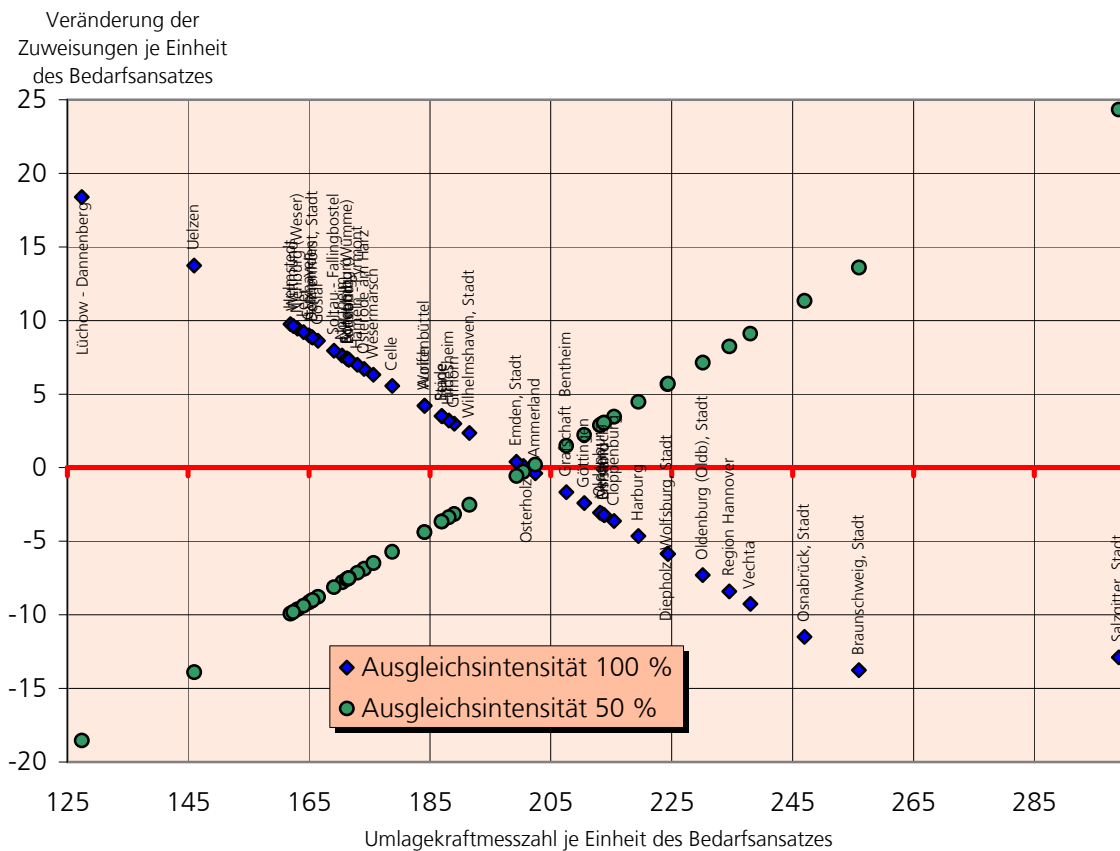
Die größten Verluste weisen Gemeinden bei rd. 455 € Steuerkraft auf, ab hier wirkt die Sockelgarantie nicht mehr. Danach gehen die Verluste in Abhängigkeit von der Steuerkraft zurück, und ab rd. 552 € gewinnen die Gemeinden. In diesem Bereich zwischen 455 und 552 € befinden sich Kommunen, die weder vor noch nach der Modifikation abundant sind und auch keine Sockelgarantie erhalten. Das Maximum erreicht die Kurve bei ca. 689 €, also analog zum obigen Minimum entsteht hier eine Schwelle in Höhe des alten Grundbetrags.

Bei noch höherer Steuerkraft der Kommunen sinkt der Gewinn aus der Veränderung, bleibt allerdings positiv. In diesem Bereich liegen Gemeinden, die in der Ursprungssituation abundant waren, dies nun nach der Absenkung der Ausgleichsintensität nicht mehr sind. Die nächste Schwelle wird in Höhe des Grundbetrags (bei einer Ausgleichsintensität von 50 %) erreicht, der 758,57 beträgt: Für die reichsten Kommunen, die vor und nach der Modifikation abundant sind, verringert sich die Finanzausgleichsumlage um ca. 13,86 € je gewichtetem Einwohner verglichen mit der Ursprungssituation. Insgesamt profitieren sie davon, dass durch das abgesenkte Ausgleichsniveau den ärmeren Gemeinden weniger von ihrem Bedarf ausgeglichen wird.

Für die Schlüsselzuweisungen für Kreisaufgaben werden ebenfalls zwei Modellrechnungen mit einer Ausgleichsintensität von 50 % bzw. 100 % durchgeführt. Dabei wird die Ausgleichsintensität bei den Gemeindeaufgaben bei 75 % beibehalten, um den „reinen“ Effekt der Änderung zu ermitteln.

Abbildung 3.3.8 zeigt die Veränderung der Schlüsselzuweisungen. Auch hier ist es so, dass von einer höheren Ausgleichsintensität die umlagekraftschwachen Kommunen profitieren, während für die umlagekraftstarken Landkreise und kreisfreien Städte eine niedrige Ausgleichsintensität günstiger wäre.

Abbildung 3.3.8 Auswirkungen auf die Schlüsselzuweisungen für Kreisaufgaben durch die Veränderung der Ausgleichsintensität auf 50 % bzw. 100 %



Das Ergebnis ist eindeutiger als bei den Zuweisungen für Gemeindeaufgaben, da es bei den Zuweisungen für Kreisaufgaben keine Finanzausgleichsumlage gibt und die Sockelgarantie bei den verwendeten Parameterwerten nicht greift. Einen „Knick“ gibt es lediglich bei einer Ausgleichsintensität von 100 % bei Salzgitter: Die Stadt verliert vollständig ihre Zuweisungen.

Fazit

Aufgabe dieser Untersuchungen war es, die quantitativen Auswirkungen aufzuzeigen, die eine Modifikation der Ausgleichsintensität in die eine oder andere Richtung haben würde. Es gibt keinen richtigen oder optimalen Wert für die Ausgleichsintensität, sondern die Variation der Ausgleichsintensität kann als ein Feinsteuerungsinstrument betrachtet werden, um ggf. Auswirkungen schwerwiegender Veränderungen, z.B. bei der Einwohnerstaffel, zumindest teilweise entgegenzuwirken, wenn einzelne Gemeindeguppen dadurch zu sehr in Mitleidenschaft gezogen werden. Über eine Änderung der Ausgleichsintensität sollte daher erst im Zusammenhang mit möglichen anderen Änderungen des Finanzausgleichs entschieden werden. Dabei ist zu beachten, dass eine sehr niedrige Ausgleichsintensität aufgrund der dann greifenden Sockelgarantie zu einer weitgehenden Einebnung der Steuerkraftunterschiede führen kann.

4 Berechnung der Schlüsselzuweisungen für Kreisaufgaben

4.1 Bemessungskriterien zur Berücksichtigung der Belastungen aus Schülerbeförderung und Kreisstraßen nach § 7 Abs. 1 Satz 3 NFAG (Prüfungspunkt 7 des Gutachtenauftrags, Flächenansatz)

Das Gutachten des NIW hatte ergeben, dass als Bedarfsindikatoren für die Berechnung der Schlüsselzuweisungen für Kreisaufgaben die Zahl der Einwohner und die Belastungen durch die *Sozialhilfe*³¹ zu verwenden sind³². Die Sozialhilfeblastung hat im Finanzausgleich 2008 ein Gewicht von 34,5 % und wird in zusätzliche, fiktive Einwohner umgerechnet.

Ein weiterer potenzieller Bedarfsindikator, der immer wieder diskutiert wird, ist die Fläche. Dabei wird argumentiert, dass es Kreisaufgaben gibt, die in großen, dünn besiedelten Landkreisen zu einer überproportionalen Belastung führen. In der Entscheidung vom 25. November 1997³³ stellt der Staatsgerichtshof fest: „Jedenfalls bei den Landkreisen steht die Zahl der Einwohner nicht notwendig im Verhältnis zur Fläche des Landkreises. Die Eigenart mancher Aufgaben der Landkreise bewirkt, dass die Fläche der entscheidende Kostenfaktor ist.“ Als Beispiele werden die Straßenbaulast und die Schülerbeförderung genannt. Die Untersuchungen des NIW hatten allerdings ergeben, dass weder Dichteindikatoren (Einwohner je km², Einwohner je km² Verkehrsfläche) noch Straßenlänge oder Schülerzahlen geeignete Indikatoren sind. Bei der Neukonzeption des Finanzausgleichs wurde daher auf einen Flächenansatz verzichtet.

Für den Dreijahreszeitraum 1999 bis 2001 ergab sich mit einem Korrelationskoeffizienten von -0,29 eine schwache negative Korrelation zwischen dem Zuschussbedarf insgesamt je Einwohner und der Fläche je Einwohner – was sogar eher für Dichtensatz, statt für Flächenansatz sprach. Ohne Berücksichtigung der Sozial-

³¹ Abschnitt 41 der kommunalen Haushaltssystematik – ab 2007 ergänzt durch die Unterabschnitte Grundsicherung nach SGB II (482) und Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung (483) abzüglich der Zuweisungen des Landes gemäß § 5 Nds. AG SGB II (A 90, Ugr. 092) – jeweils nach Abzug der zurechenbaren Einnahmen.

³² Vgl. Hardt, Ulrike und Jörg Schmidt, 1998, Neuordnung des kommunalen Finanzausgleichs in Niedersachsen - eine Untersuchung im Auftrag des Niedersächsischen Innenministeriums, Hannover. Landtagsdrucksache 14/440, S. 35 ff und Soyka, Dirk Berücksichtigung der Sozialhilfelasten im kommunalen Finanzausgleich. Statistische Monatshefte Niedersachsen 12/2002.

³³ Entscheidung des Staatsgerichtshofs vom 25. November 1997 (Nds. MBl. S. 246).

lasten ergab sich mit 0,06 keinerlei Korrelation. Werden Soziallasten sowie Schülerbeförderung und Kreisstraßen herausgerechnet, ergibt sich wieder eine schwache negative Korrelation (-0,19). Daraus war der Schluss gezogen worden, dass zwar die Belastungen durch *Schülerbeförderung* (290) und *Kreisstraßen* (65) von der Fläche abhängen, es aber auch Aufgaben gibt, die negativ mit der Fläche korreliert sind, also in dicht besiedelten Gebieten zu einer höheren Belastung führen. Insbesondere die *Jugendhilfe nach dem Kinder- und Jugendhilfegesetz (KJHG)* (45) wurde genannt. Die *Jugendhilfe* hatte zwar einen deutlichen niedrigeren Korrelationskoeffizienten, weist aber ein höheres Gewicht auf als die beiden anderen Aufgaben. Wenn der kommunale Finanzausgleich also um einen Flächenansatz ergänzt worden wäre, hätte es auch einen „Dichtensatz“ geben müssen, mit der Folge, dass sich beide weitgehend ausgleichen.

Für die Jahre 2003 bis 2005 stellte sich die Situation anders dar: Erneute Berechnungen hatten ergeben, dass die negative Korrelation der *Jugendhilfe* mit der Fläche sich in Richtung 0 entwickelt und daher das Argument der gegenläufigen Indikatoren nicht mehr gilt. Der Zuschussbedarf insgesamt ist nicht mit der Fläche korreliert (-0,03). Durch die Berücksichtigung der Soziallasten ergibt sich eine positive Korrelation für den restlichen Zuschussbedarf (0,38). Werden auch die Belastungen durch Kreisstraßen und Schülerbeförderung herausgerechnet, ergibt sich eine Korrelation von 0,09. Damit hat sich die Situation so geändert, dass nun ein Flächenansatz gerechtfertigt ist. Ab dem Jahr 2007 wurde der Bedarfsansatz für Kreisschlüsselzuweisungen um einen Flächenansatz ergänzt³⁴, die drei abstrakten Bedarfsindikatoren Einwohner, Soziallasten und Fläche haben seitdem ein Gewicht von 55,8 %, 34,5 % und 9,7 %. Für jeden Landkreis und jede kreisfreie Stadt werden die Sozialhilfebelastrung und die Fläche in zusätzliche Einwohner umgerechnet.

Der Untersuchungsauftrag sieht vor, dass alternative Bemessungskriterien zur Berücksichtigung der Belastungen durch Schülerbeförderung und Kreisstraßen geprüft werden.

Zunächst wurden die Korrelationskoeffizienten für den Zeitraum 2004 bis 2006 neu berechnet und Abbildung 4.1.1 angefertigt, in der die Anteile der Zuschussbedarfe aller Aufgabenbereiche am Gesamtzuschussbedarf für Kreisaufgaben dargestellt werden und gleichzeitig die Korrelation der Zuschussbedarfe mit der Bevölkerungsdichte angegeben wird. Dabei wird nicht nur die Notwendigkeit eines Sozialhilfeansatzes unterstrichen (Anteilswert von rd. 34 % bei negativer Korrelation), sondern es treten auch die Komponenten eines Flächenansatzes deutlich hervor mit den Zuschussbedarfen für die *Schülerbeförderung* und für *Kreisstraßen* (Anteile zusammen knapp 10 % und vergleichsweise hohe positive Korrelationskoeffizienten). Bei den übrigen Aufgabenbereichen sind entweder die Korrelationskoeffizienten deutlich niedriger oder ihr finanzielles Gewicht ist vergleichsweise gering. Besonders anzusprechen ist die Belastung durch die *Jugendhilfe nach dem KJHG*: Hier haben sich in den letzten Jahren die vorher sehr unterschiedlichen Belastungen in Ballungsgebieten und im ländlichen Raum erkennbar verringert, was sich in der Abbildung mit einem Korrelationskoeffizienten nahe 0 widerspiegelt. Damit bildet die Belastung im Bereich der *Jugendhilfe* kein „Gegengewicht“ mehr zu einem Flächenansatz.

Im Folgenden wird untersucht, welche Auswirkungen die Verwendung der Indikatoren Kreisstraßenlänge und Zuschussbedarf für Schülerbeförderung als Alternative zur Fläche hätte. Dazu wurde für die Straßenlänge eine analoge Abbildung wie für die Fläche angefertigt (vgl. Abbildung 4.1.2). Es zeigen sich ganz ähnliche Ergebnisse wie für die Fläche: Die stärkste positive Korrelation weisen die Aufgaben *Schülerbeförderung* und *Kreisstraßen* auf. Die Korrelation mit der *Jugendhilfe* liegt nahe bei 0. Letztlich ähneln sich die beiden Abbildungen weitgehend. In Tabelle 4.1.1 sind die Korrelationskoeffizienten für die Fläche und die Kreisstraßenlänge dargestellt. Die Ergebnisse sind nicht überraschend, da die Fläche je Einwohner und die Straßenlänge je Einwohner mit 0,94 stark positiv korreliert sind.

³⁴ Artikel 1 des Gesetzes zur Änderung des Niedersächsischen Gesetzes über den Finanzausgleich, des Niedersächsischen Finanzverteilungsgesetzes und des Göttingen-Gesetzes vom 12. Juli 2007 (Nds. GVBl. S. 312).

Abbildung 4.1.1 Anteile des Zuschussbedarfs der Aufgabenbereiche am Gesamtzuschussbedarf für Kreisaufgaben und Korrelation mit der Bevölkerungsdichte (qm je Einwohner)
 – Dreijahresdurchschnitt 2004 bis 2006 –

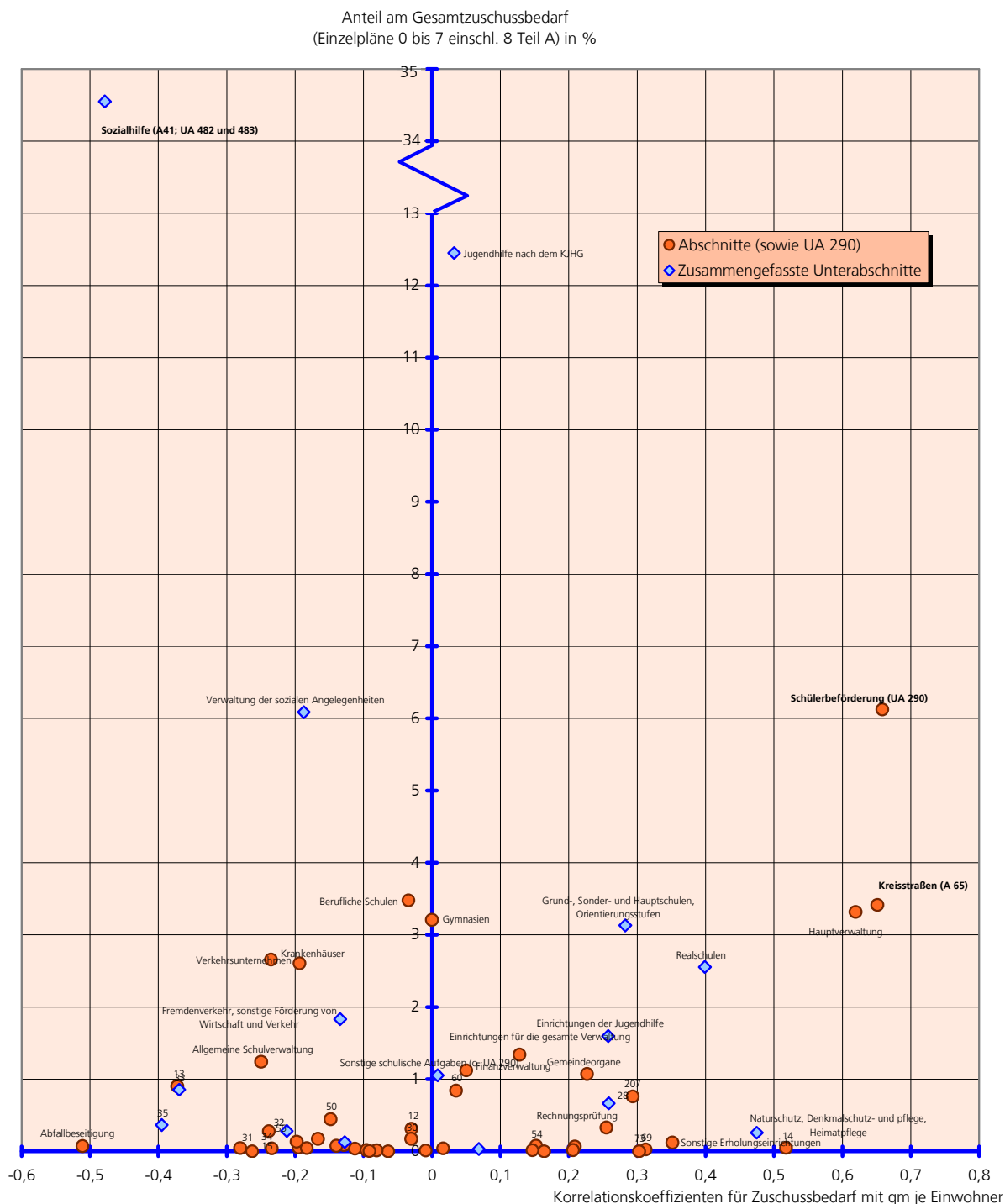


Abbildung 4.1.2 Anteile des Zuschussbedarfs der Aufgabenbereiche am Gesamtzuschussbedarf für Kreisaufgaben und Korrelation mit der Kreisstraßenlänge (km je Einwohner)
 – Dreijahresdurchschnitt 2004 bis 2006 –

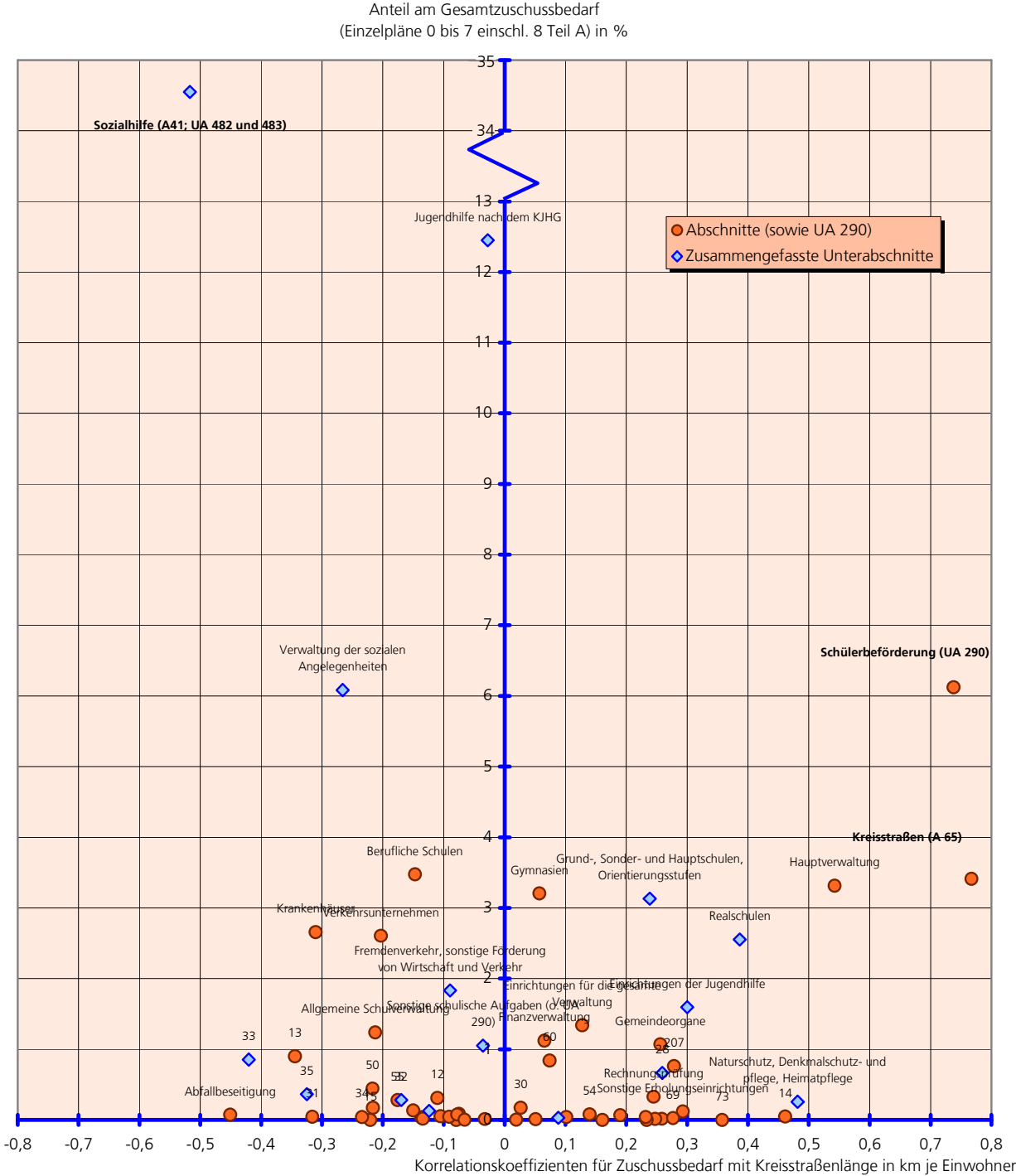


Tabelle 4.1.1 Korrelation der Fläche und der Straßenlänge mit dem Zuschussbedarf 2004 bis 2006 für verschiedene Aufgabenbereiche

Indikator	qm je Einwohner	Kreisstraßenlänge in km je Einwohner
qm je Einwohner	1,00	0,94
Straßenlänge in km je Einwohner	0,94	1,00
Zuschussbedarf insgesamt je Einwohner	-0,07	-0,12
Zuschussbedarf für Schülerbeförderung je Einwohner	0,66	0,74
Zuschussbedarf für Kreisstraßen je Einwohner	0,65	0,77
Zuschussbedarf für Schülerbeförderung und Kreisstraßen je Einwohner	0,73	0,84

Die Auswirkungen der beiden alternativen Indikatoren wird mit Hilfe von vier Modellrechnungen ermittelt (vgl. Tabelle 4.1.2): In Variante I wurde die Belastung durch die Schülerbeförderung weiterhin durch die Fläche gemessen, die der Kreisstraßen durch die Straßenlänge ersetzt. In Variante II wurde der Zuschussbedarf für Schülerbeförderung statt der Fläche verwendet. In Variante III werden für beide Aufgaben alternative Indikatoren verwendet. Die komplette Ersetzung der Fläche durch die Kreisstraßenlänge stellt schließlich die Variante IV dar.

Tabelle 4.1.2 Varianten zur Umsetzung des Flächenansatzes

	aktuelle Regelung	Variante I	Variante II	Variante III	Variante IV
Bedarfsindikatoren					
Einwohner	55,8	55,8	55,8	55,8	55,8
Soziallasten	34,5	34,5	34,5	34,5	34,5
Fläche	9,7	5,85	3,85		
Kreisstraßenlänge		3,85		3,85	9,7
Zuschussbedarf für Schülerbeförderung			5,85	5,85	
Ergebnis					
max. Gewinn je Einwohner		9,07	19,68	21,51	22,84
max. Verlust je Einwohner		-9,17	-61,85	-70,82	-23,10
Umschichtung von Verlierern zu Gewinnern in Mio. €		9,6	39,6	46,5	24,3
Anzahl Gewinner		26	22	22	26
Anzahl Verlierer		20	24	24	20
Umschichtung von Landkreisen zu kreisfreien Städten in Mio.€		1,0	12,4	13,4	2,5
Landkreise					
Anzahl Gewinner		22	14	15	22
Anzahl Verlierer		16	24	23	16
kreisfreie Städte					
Anzahl Gewinner		4	8	7	4
Anzahl Verlierer		4	0	1	4

Für alle vier Varianten wurde der Finanzausgleich 2008 neu gerechnet und mit den tatsächlichen Zuweisungen verglichen. Variante I führt nur zu vergleichsweise geringen Veränderungen. Der maximale Gewinn liegt bei 9,07 € je Einwohner, der maximale Verlust bei -9,17 € je Einwohner, die Umschichtung von Verlierern zu Gewinnern beträgt 9,6 Mio. €, vier der acht kreisfreien Städte gehören zu den Verlierern. Die Ursachen für diese vergleichsweise geringen Veränderungen ergeben sich aus Tabelle 4.1.3: Zwischen den Bedarfsindikatoren qm je Einwohner und Straßenlänge je Einwohner gibt es nur geringe Unterschiede bei der Rangfolge und

der jeweiligen Abweichung vom Durchschnitt. Zu deutlich größeren Umschichtungen kommt es in Variante II bei der teilweisen Ersetzung der Fläche durch den Zuschussbedarf für die Schülerbeförderung. Der größte Gewinn liegt nun bei 19,68 € je Einwohner, der größte Verlierer ist der Landkreis Lüchow-Dannenberg mit -61,85 € je Einwohner, die absoluten Umschichtungen betragen nun 39,6 Mio. €. Warum es zu diesen größeren Veränderungen kommt, wird wieder aus Tabelle 4.1.3 deutlich: Die Rangfolge und vor allem die Abweichung vom Landesdurchschnitt weichen erheblich von denen der Fläche ab. Der Landkreis Lüchow-Dannenberg liegt beispielsweise nur noch um rd. 50 % über dem Landesdurchschnitt statt um rd. 300 % wie bei der Fläche.

Variante III kombiniert die Varianten I und II, d.h. die Fläche wird vollständig durch die Kreisstraßenlänge und den Zuschussbedarf für Schülerbeförderung ersetzt, das Umschichtungsvolumen liegt nun bei 46,5 Mio. €, der maximale Verlust je Einwohner beträgt nun 70,82 €. In der Variante IV schließlich wird die Fläche ausschließlich durch die Kreisstraßenlänge ersetzt, was zu Umschichtungen in Höhe von rd. 24 Mio. € führt.

Die Verwendung des Indikators Zuschussbedarf für Schülerbeförderung führt also zu vergleichsweise großen Veränderungen. Dies ergibt sich auch daraus, dass die Korrelation zwischen Fläche und Straßenlänge sehr viel größer ist als zwischen Fläche und Zuschussbedarf für Schülerbeförderung (vgl. Tabelle 4.1.1). Größter Verlierer ist jeweils der Landkreis Lüchow-Dannenberg. Bei allen vier Varianten gibt es eine Umschichtung von den Landkreisen zu den kreisfreien Städten, die am stärksten ist, wenn der Zuschussbedarf für Schülerbeförderung als Indikator verwendet wird.

Die Problematik des abstrakten Bedarfsindikators Straßenlänge wurde bereits in der Begründung des Gesetzes zur Einführung des Flächenansatzes dargestellt. Die Straßenlänge wird vom LSKN nicht erhoben, es können daher auch keine Aussagen über die Zuverlässigkeit der Daten gemacht werden. Die verwendeten Daten stammen von der Niedersächsischen Landesbehörde für Straßenbau und Verkehr (NLStBV). Sie kann die Angaben nicht auf Vollständigkeit, Korrektheit und Zuverlässigkeit überprüfen. Tatsächlich zuständig sind z.T. die Landkreise und kreisfreien Städte selber, größere Gemeinden bzw. regionale Geschäftsbereiche der NLStBV. Zudem hängt die finanzielle Belastung nicht nur von der Straßenlänge, sondern auch von der Ausstattung der Straße, z.B. der Breite, ab.

Grundsätzliche Bedenken gibt es auch gegen die Verwendung des Zuschussbedarfs für Schülerbeförderung als Bedarfsindikator, denn durch die Verwendung des tatsächlichen Ausgabeverhaltens besteht die Gefahr, dass Verschwendung belohnt wird, so stellt es auch der Staatsgerichtshof in seiner Entscheidung vom Mai 2001 dar. Die Verwendung der Sozialhilfebelastung wird als Mangel angesehen und ist lediglich dadurch begründet, dass bisher kein geeigneter Indikator gefunden wurde, der zu einer weitgehend ähnlichen Verteilung der Kreisschlüsselzuweisungen führt, wie die Sozialhilfebelastung selbst. Der Untersuchungsauftrag sieht vor, nach Alternativen für die Sozialhilfebelastung zu suchen (vgl. Abschnitt 4.2).

Gegen die Einführung des Flächenansatzes hatten zwei Landkreise geklagt. Mit Urteil³⁵ vom 15.4.2010 hat der Niedersächsische Staatsgerichtshof die Verfassungsbeschwerden zurückgewiesen. Damit ist der Flächenansatz in seiner derzeitigen Ausgestaltung verfassungsgemäß. Sowohl die Berücksichtigung von höheren Belastungen dünnbesiedelter Landkreise als auch die Verwendung der Fläche als abstrakter Bedarfsindikator für diese Belastungen ist zulässig.

Die Frage, ob die Straßenlänge ein besserer Indikator sein könnte als die Fläche, ist für die rechtliche Beurteilung irrelevant. Selbst wenn der Nachweis gelänge, dass die Straßenlänge ein besserer Indikator wäre, wäre der Gesetzgeber nicht verpflichtet, sie zu verwenden, denn: „Ein Verstoß gegen den verfassungsrechtlichen Grundsatz der Aufgabengerechtigkeit läge erst dann vor, wenn der vom Gesetzgeber gewählte Bedarfsindikator zum Finanzbedarf für die Erledigung der Aufgabe ersichtlichen keine Beziehung mehr aufweist, nicht schon dann, wenn es einen Indikator gibt, mit dem die Abbildung realitätsgerechter gelingen könnte.“ Auch eine rechnerische Überkompensation wäre nicht verfassungswidrig, „weil dem System des kommunalen Finanzausgleichs nicht die tatsächlich angefallenen Nettokosten einzelner Kommunen, sondern vielmehr eine abstrakte Bedarfsanalyse zugrunde zu legen ist.“

³⁵ Nds. MBl. Nr. 25/2010, S. 624. Die folgenden Zitate sind dem Urteil entnommen.

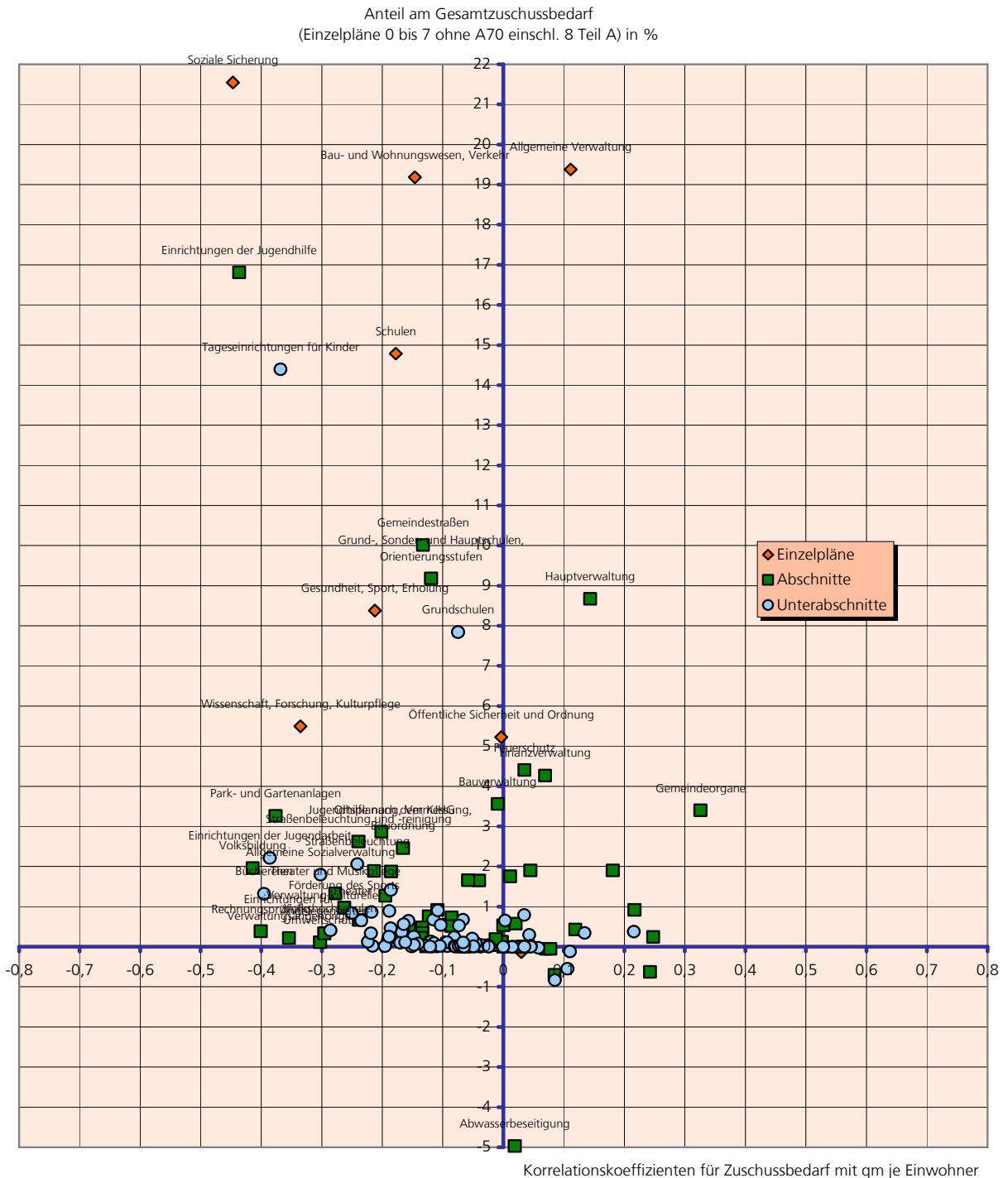
Tabelle 4.1.3 Bedarfsansatz für Schlüsselzuweisungen für Kreisaufgaben: Vergleich der Indikatoren

Schl-Nr.	Landkreis, Kreisfreie Stadt	Grunddaten				Indikatoren			Rangfolge						Abweichung vom Durchschnitt			
		Einwohner am 30.06. im Dreijahresdurchschnitt 2004 bis 2006	Fläche am 31.12.2006 in qkm	Kreisstraßenlänge am 1.1.2006 in km	Zuschussbedarf für Schülerbeförderung im Dreijahresdurchschnitt 2004 bis 2006	qm je Einwohner	m je Einwohner	Zuschussbedarf für Schülerbeförderung je Einwohner	Einwohner	Fläche	Kreisstraßenlänge	Zuschussbedarf für Schülerbeförderung	qm je Einwohner	m je Einwohner	Zuschussbedarf für Schülerbeförderung je Einwohner	qm je Einwohner	m je Einwohner	Zuschussbedarf für Schülerbeförderung je Einwohner
101000	Braunschweig,Stadt	245.643	192,1	76,3	4.820.373	782	0,31	19,62	6	41	40	24	44	43	41	13,1	18,1	65,1
102000	Salzöhrten,Stadt	108.309	223,9	154,7	2.034.422	2.067	1,43	18,78	35	39	38	42	39	34	42	34,7	83,5	62,3
103000	Wolfsburg,Stadt	121.819	204,0	67,6	2.660.393	1.675	0,55	21,84	32	40	41	39	41	40	39	28,1	32,4	72,4
401000	Delmenhorst,Stadt	75.882	62,4	8,4	618.089	822	0,11	8,15	43	46	46	46	43	45	46	13,8	6,4	27,0
402000	Emden,Stadt	51.616	112,4	10,8	705.767	2.177	0,21	13,67	45	43	45	45	38	44	45	36,6	12,2	45,3
403000	Oldenburg(Oldb),Sta	158.270	103,0	16,2	3.806.119	651	0,10	24,05	20	45	44	31	46	46	36	10,9	6,0	79,7
404000	Osnabrück,Stadt	164.065	119,8	66,3	4.578.108	730	0,40	27,90	18	42	42	26	45	41	33	12,3	23,6	92,5
405000	Wilhelmshaven,Stadt	83.799	106,9	28,2	1.419.303	1.276	0,34	16,94	40	44	43	44	42	42	44	21,4	19,6	56,2
151000	Gifhorn	175.109	1.562,8	424,3	7.204.790	8.925	2,42	41,14	13	8	9	10	11	13	5	149,9	141,6	136,4
152000	Göttingen	262.358	1.117,5	319,3	7.495.501	4.259	1,22	28,57	5	20	19	8	34	37	30	71,5	71,1	94,7
153000	Goslar	152.023	965,1	180,7	3.573.637	6.348	1,19	23,51	22	24	35	34	24	38	37	106,6	69,5	77,9
154000	Helmstedt	97.944	673,8	251,6	3.293.777	6.879	2,57	33,63	37	33	27	35	20	10	23	115,5	150,1	111,5
155000	Northeim	147.204	1.267,1	422,6	5.420.956	8.608	2,87	36,83	23	15	10	17	14	6	12	144,6	167,8	122,1
156000	Osterode am Harz	82.305	636,0	104,3	2.328.830	7.727	1,27	28,30	41	36	39	41	17	36	32	129,8	74,1	93,8
157000	Peine	134.418	534,9	214,3	4.700.399	3.979	1,59	34,97	26	38	32	25	37	32	20	66,8	93,2	115,9
158000	Wolfenbüttel	126.649	722,5	327,0	4.465.445	5.705	2,58	35,26	30	30	18	27	31	9	19	95,8	150,9	116,9
241000	Hannover,Region	1.127.797	2.290,6	680,0	25.683.110	2.031	0,60	22,77	1	2	2	1	40	39	38	34,1	35,2	75,5
251000	Diepholz	217.455	1.987,7	383,2	7.941.875	9.141	1,76	36,52	8	6	14	4	9	26	15	153,5	103,0	121,1
252000	Hamelns-Pyrmont	160.088	796,2	239,7	5.193.389	4.973	1,50	32,44	19	27	29	19	33	33	26	83,5	87,5	107,5
254000	Hildesheim	290.907	1.205,8	387,9	8.689.523	4.145	1,33	29,87	4	19	12	2	35	35	28	69,6	77,9	99,0
255000	Holzminden	78.321	692,5	207,1	2.668.269	8.842	2,64	34,07	42	31	33	38	12	8	22	148,5	154,6	112,9
256000	Nienburg (Weser)	127.538	1.398,9	311,3	5.100.711	10.969	2,44	39,99	29	12	21	23	6	12	6	184,2	142,7	132,6
257000	Schaumburg	165.756	675,6	281,6	6.261.536	4.076	1,70	37,78	15	32	23	12	36	30	10	68,5	99,3	125,2
351000	Celle	182.514	1.545,1	315,7	5.177.880	8.465	1,73	28,37	12	9	20	20	16	28	31	142,2	101,1	94,1
352000	Cuxhaven	205.565	2.072,6	482,7	7.521.410	10.082	2,35	36,59	9	4	5	7	7	14	13	169,3	137,2	121,3
353000	Harburg	240.449	1.244,7	425,3	8.627.868	5.176	1,77	35,88	7	17	8	3	32	25	16	86,9	103,4	119,0
354000	Lüchow-Dannenberg	51.420	1.220,5	302,7	2.347.932	23.735	5,89	45,66	46	18	22	40	1	1	3	398,6	344,1	151,4
355000	Lüneburg	174.770	1.323,4	385,0	6.170.509	7.572	2,20	35,31	14	13	13	13	18	18	17	127,2	128,8	117,1
356000	Osterholz	112.588	650,7	196,5	4.186.315	5.780	1,74	37,18	34	35	34	29	30	27	11	97,1	102,0	123,3
357000	Rotenburg (Wüm-)	164.759	2.070,1	648,3	7.924.065	12.564	3,93	48,09	17	5	3	5	4	3	2	211,0	230,0	159,4
358000	Soltau-Fallingb.oste	142.542	1.873,5	468,3	3.754.072	13.143	3,29	26,34	24	7	6	32	3	4	34	220,7	192,0	87,3
359000	Stade	196.054	1.266,0	378,8	7.463.427	6.457	1,93	38,07	10	16	15	9	23	22	9	108,5	112,9	126,2
360000	Uelzen	96.958	1.453,9	434,2	5.453.793	14.995	4,48	56,25	38	10	7	16	2	2	1	251,8	261,8	186,5
361000	Verden	134.116	787,7	229,7	5.123.772	5.873	1,71	38,20	27	28	30	21	29	29	8	98,6	100,1	126,7
451000	Ammerland	115.486	728,4	246,0	5.112.919	6.307	2,13	44,27	33	29	28	22	25	19	4	105,9	124,5	146,8
452000	Aurich	190.146	1.287,3	395,7	6.951.307	6.770	2,08	36,56	11	14	11	11	21	21	14	113,7	121,6	121,2
453000	Cloppenburg	155.867	1.418,3	359,5	5.214.227	9.099	2,31	33,45	21	11	17	18	10	15	25	152,8	134,8	110,9
454000	Emsland	309.740	2.881,4	863,0	7.843.158	9.303	2,79	25,32	3	1	1	6	8	7	35	156,2	162,9	83,9
455000	Friesland	101.464	607,9	163,6	2.921.182	5.991	1,61	28,79	36	37	37	37	26	31	29	100,6	94,2	95,4
456000	Grafschaft Bentheim	134.012	996,8	280,3	4.109.355	7.438	2,09	30,66	28	23	24	30	19	20	27	124,9	122,3	101,7
457000	Leer	164.834	1.086,0	376,0	5.812.548	6.589	2,28	35,26	16	21	16	15	22	16	18	110,7	133,3	116,9
458000	Oldenburg	125.409	1.063,1	279,3	4.304.676	8.477	2,23	34,33	31	22	25	28	15	17	21	142,4	130,2	113,8
459000	Osnabrück	359.432	2.121,6	642,8	6.102.987	5.903	1,79	16,98	2	3	4	14	28	24	43	99,1	104,5	56,3
460000	Vechta	136.331	812,5	252,3	2.940.145	5.960	1,85	21,57	25	26	26	36	27	23	40	100,1	108,2	71,5
461000	Wesermarsch	93.853	821,9	229,1	3.678.315	8.758	2,44	39,19	39	25	31	33	13	11	7	147,1	142,7	129,9
462000	Wittmund	57.928	656,7	171,6	1.947.426	11.336	2,96	33,62	44	34	36	43	5	5	24	190,4	173,1	111,5
	Niedersachsen	8.001.513	47.641,1	13.689	241.353.611	5.954	1,71	30,16	x	x	x	x	x	x	x	100,0	100,0	100,0

Exkurs

Zusätzlich wurde untersucht, ob der Bedarfsansatz für Schlüsselzuweisungen für Gemeindeaufgaben um einen Flächenfaktor ergänzt werden müsste. Dazu wurde Abbildung 4.1.3 angefertigt; wie bei den Kreisaufgaben zeigt sie den Anteil des Zuschussbedarfs der einzelnen Gemeindeaufgaben am Gesamtzuschussbedarf

Abbildung 4.1.3 Anteile des Zuschussbedarfs der Aufgabenbereiche am Gesamtzuschussbedarf für Gemeindeaufgaben und Korrelation mit der Bevölkerungsdichte
 - Dreijahresdurchschnitt 2004 bis 2006 -



sowie die Korrelation mit der Fläche je Einwohner der Gemeinden. Der Gesamtzuschussbedarf insgesamt ist schwach negativ mit der Fläche korreliert (-0,23). Dies spiegelt sich auch in Abbildung 4.1.3 wider, da die meisten einzelnen Aufgaben ebenfalls negativ mit der Fläche korreliert sind. Die stärkste positive Korrelation weisen die *Gemeindeorgane* auf, allerdings liegt der Korrelationskoeffizient nur bei 0,33. Die mit einem Anteil von 14,4 % gewichtigste Gemeindeaufgabe sind die *Tageseinrichtungen für Kinder*, sie ist schwach negativ mit der Fläche korreliert (-0,37).

Es lassen sich also keine Aufgaben finden, die einen Hinweis darauf geben, dass der Bedarfsansatz für Schlüsselzuweisungen für Gemeindeaufgaben um einen Flächenansatz ergänzt werden müsste³⁶.

Fazit

Letztlich ergeben sich aus den Berechnungen keine neuen Erkenntnisse gegenüber dem Gesetzgebungsverfahren im Jahr 2007. Da zudem mittlerweile der Staatsgerichtshof die Verfassungsmäßigkeit des Flächenansatzes zur Ergänzung des Bedarfsansatzes für Kreisaufgaben bestätigt hat, wird keine Notwendigkeit für eine Änderung gesehen.

4.2 Berücksichtigung der Ist-Aufgaben bei den Soziallasten nach § 7 Abs. 1 Satz 2 NFAG (Prüfungspunkt 1 des Gutachtauftrags)

Im Rahmen der Reform des Jahres 1999 wurde die Bedarfsermittlung für Kreisaufgaben um einen Ansatz ergänzt, der die Belastung der Landkreise und kreisfreien Städte durch Ausgaben für Soziales widerspiegelt. Diese Kategorie machte in Niedersachsen mittlerweile über die Hälfte des gesamten Zuschussbedarfs der Kreise aus³⁷ und war in den Jahren davor überproportional gestiegen. Auch die Umsetzung des „Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“³⁸ (in den Medien meistens als „Hartz IV“ betitelt) zum 1. Januar 2005 brachte zwar beträchtliche Verschiebungen innerhalb des Leistungsgefüges, jedoch insgesamt keine Absenkung des gesamten Zuschussbedarfs der Kreise und kreisfreien Städte (Abbildung 4.2.1). Der Rückgang der Sozialhilfeausgaben (Abschnitt 41) wurde durch die neuen Leistungen der Grundsicherung für Arbeitssuchende nach dem SGB II in etwa kompensiert (UA 482). Bereits 2003 war auf Grundlage des „Gesetzes für eine bedarfsorientierte Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung“ (GSiG) eine eigenständige Leistung für ältere und dauerhaft voll erwerbsgeminderte Personen geschaffen worden, die dann 2005 mit der Sozialhilfe in das neue SGB XII integriert wurde und im Unterabschnitt 483 des kameraleen Haushalts verbucht wird.³⁹

Während die Notwendigkeit des Soziallastenansatzes als Bedarfsindikator für Kreisaufgaben weitgehend unbestritten ist, bleibt die Suche nach einer geeigneten Ausgestaltung dieses Indikators offen. In der derzeitigen Regelung des kommunalen Finanzausgleichs werden die Nettoausgaben verwendet, und zwar in Form des Zuschussbedarfs des Abschnitts 41 und der Unterabschnitte 482 und 483 abzüglich der Zuweisungen des Landes gemäß § 5 Nds. AG SGB II (A 90, Ugr. 092). Dieser Zuschussbedarf stellt naturgemäß das exakteste Abbild der tatsächlichen Belastung der Landkreise und kreisfreien Städte dar, besitzt aber den Nachteil der „Strategieanfälligkeit“: Wie bei anderen Ausgabekategorien, besteht auch hier bei Verwendung von tatsächlichen Ausgaben die Gefahr eines „Zirkelschlusses“ wenn hohe Ausgaben zu einem hohen Bedarf führen und

³⁶ An diesem Ergebnis ändert sich nichts, wenn statt der Einwohner die gewichteten Einwohner verwendet werden.

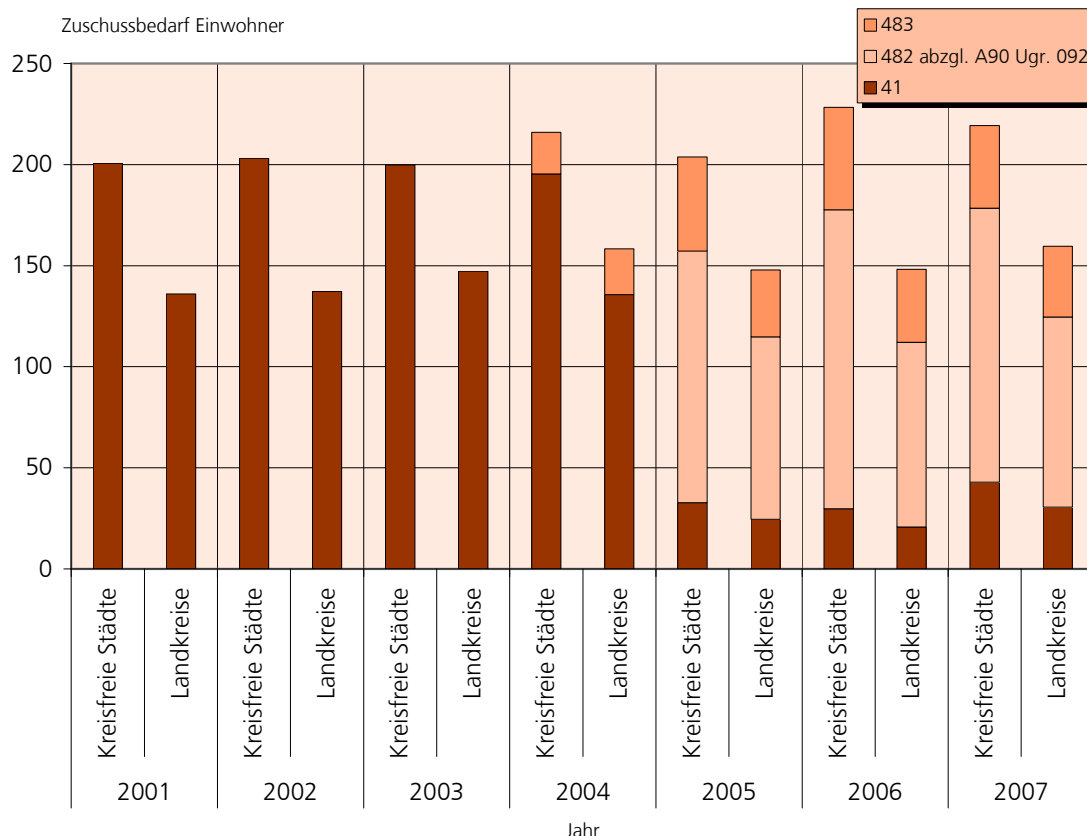
³⁷ Siehe dazu die Aufstellung in Soyka, Dirk, Berücksichtigung der Sozialhilfelasten im kommunalen Finanzausgleich, Statistische Monatshefte Niedersachsen 12/2002.

³⁸ Die wissenschaftliche Diskussion um die „Agenda 2010“ ist mittlerweile kaum zu überblicken. Eine prägnante Darstellung der Beweggründe der Reform mit einer anschaulichen Übersicht der Neuerungen bietet Lohse (2004), wobei sich seitdem verschiedene Details der Gesetzgebung geändert haben.

³⁹ Eine detaillierte Darstellung der gesetzlichen Änderungen der letzten Jahre im Bereich Sozialhilfe und ihrer Auswirkungen auf die Landeshaushalte findet sich z.B. in Gäbler (2009) (dort für den Freistaat Sachsen).

somit wiederum zu höheren Zuweisungen aus dem kommunalen Finanzausgleich. Im Gutachten des NIW wurde die Verwendung der Sozialhilfebelastung als Übergangslösung angesehen⁴⁰. In einer Untersuchung⁴¹ des NLS aus dem Jahre 2002 wurden daher verschiedene Indikatoren auf ihre Verwendbarkeit hin überprüft. Diese müssen mit den tatsächlichen Nettoausgaben (bzw. dem Zuschussbedarf) hoch korreliert sein, um die Belastung durch Sozialausgaben zuverlässig abzubilden, wären als abstrakte Indikatoren aber aus den eben genannten Gründen den tatsächlichen Ausgaben vorzuziehen. Alle untersuchten Indikatoren hätten allerdings zu vergleichsweise hohen Umverteilungen geführt.

Abbildung 4.2.1 Entwicklung des Zuschussbedarfs für Soziallasten



In der Untersuchung aus dem Jahr 2002 kristallisierten sich drei Indikatoren als mögliche Kandidaten heraus: Die Zahl der Arbeitslosen je Einwohner, die der Langzeitarbeitslosen je Einwohner und der Anteil der Einwohner über 75 Jahre. Sie werden daher auch in die vorliegende Überprüfung einbezogen. Ferner offenbart die aufgeschlüsselte Statistik der Zuschussbedarfe der Landkreise und kreisfreien Städte, dass der Posten „Eingliederungshilfe für Behinderte“ (UA 412) eine nicht zu vernachlässigende Belastung darstellt. Aus diesem Grunde wird auch der Anteil der Schwerbehinderten an der Bevölkerung berücksichtigt. Schließlich ist aus den jährlichen Berichten zu Armut und Reichtum in Niedersachsen bekannt,⁴² dass das Armutsrisiko und somit die Sozialhilfebedürftigkeit stark mit bestimmten Lebenslagen zusammenhängt. Überproportional von Armut betroffen sind demnach Personen mit ausländischem Pass, Alleinerziehende und, generell, Kinder und Jugendliche. Die Vermutung liegt nahe, dass Landkreise und kreisfreie Städte mit einem hohen Anteil von Einwohnern in diesen Kategorien überproportionale Sozialhilfelasten tragen müssen. Als weitere Indikatoren werden daher der Anteil der Ausländer und der Anteil der Personen unter 18 Jahren jeweils an der Gesamt-

⁴⁰ Vgl. Hardt, Ulrike und Jörg Schmidt, Neuordnung des kommunalen Finanzausgleichs in Niedersachsen, Landtagsdrucksache 14/440.

⁴¹ Soyka, Dirk, Berücksichtigung der Sozialhilfelasten im kommunalen Finanzausgleich, Statistische Monatshefte Niedersachsen 12/2002.

⁴² Vgl. z.B. Ebigt et al. (2008). Die dort ausgeführten Befunde für Niedersachsen reflektieren in der Regel Ergebnisse der meisten anderen Armutsstudien für Deutschland und den meisten anderen Industrienationen. Für eine Übersicht siehe Rebeggiani (2007), Kap. 2.

bevölkerung berücksichtigt – für die Alleinerziehenden liegt keine Statistik vor. Denkbar wäre eine Ermittlung der Werte aus dem Mikrozensus, der auch Familienstand und -typus abfragt, jedoch handelt es sich dabei nur um eine Stichprobe und ihre Ergebnisse wären auf Kreisebene zu unpräzise, um die Grundlage für Zuweisungen aus dem Landeshaushalt im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs zu liefern.

In Tabelle 4.2.1 sind die Korrelationskoeffizienten zwischen dem Zuschussbedarf für Soziallasten je Einwohner, definiert hier als kumulierter Zuschussbedarf der Unterabschnitte 41, 482 und 483 (abzüglich der Zuweisungen des Landes gemäß § 5 Nds. AG SGB II A 90, Ugr. 092), und möglichen Indikatoren aufgeführt. Gemessen wird dabei die Stärke des Zusammenhangs zwischen jeweils zwei Variablen (ein Indikator und dem Zuschussbedarf) über alle niedersächsischen Landkreise und kreisfreien Städte.

Tabelle 4.2.1 Korrelationen zwischen möglichen abstrakten Indikatoren und tatsächlichem Zuschussbedarf 2007

Variablen	Korrelationskoeffizient
Arbeitslose je Einwohner - Zuschussbedarf für Soziales je Einwohner (netto)	0,81
Langzeitarbeitslose je Einwohner - Zuschussbedarf für Soziales je Einwohner (netto)	0,70
Anteil Empfänger von Grundsicherung nach SGB II - Zuschussbedarf für Soziales je Einwohner (netto)	0,92
Anteil Einwohner unter 18 Jahre an der Bevölkerung - Zuschussbedarf für Soziales je Einwohner (netto)	-0,67
Anteil Einwohner über 75 an der Bevölkerung - Zuschussbedarf für Soziales je Einwohner (netto)	0,47
Ausländeranteil an der Bevölkerung - Zuschussbedarf für Soziales je Einwohner (netto)	0,39
Anteil Schwerbehinderter an der Bevölkerung - Zuschussbedarf für Soziales je Einwohner (netto)	0,63

Es wird deutlich, dass die Korrelation mit dem Zuschussbedarf für Soziallasten sehr uneinheitlich ist. Der Anteil der Kinder und Jugendlichen an der Gesamtbevölkerung ist sogar negativ mit ihm korreliert. Die Erklärung dafür ist nicht ganz trivial: Maßgeblichen Einfluss dürfte die Tatsache haben, dass derzeit in Niedersachsen kinderreiche Landkreise gleichzeitig zu den wohlhabenden gehören. Dies betrifft nicht nur die „Speckgürtel“ um die großen Städte, in die viele junge Familien aufgrund der günstigeren Wohnraumpreise ziehen, sondern auch Landkreise mit religiös-kulturell bedingter hoher Geburtenrate wie Cloppenburg oder Vechta. Der Anteil der Einwohner unter 18 Jahre ist deswegen als Soziallastenindikator ungeeignet.

Anders verhält es sich mit dem Anteil der Personen über 75 Jahre und dem Ausländeranteil. Beide Variablen weisen einen Korrelationskoeffizient von etwa 0,5 bzw. 0,4 mit dem Zuschussbedarf für Soziallasten. Es scheint also einen Zusammenhang zwischen den beiden Größen zu geben, die Korrelation ist alles in allem aber zu schwach, um sie als abstrakte Bedarfsindikatoren im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs zu verwenden. Auch diese Indikatoren scheiden aus der Betrachtung aus.

Eine höhere Korrelation besitzen der Anteil Schwerbehinderter an der Gesamtbevölkerung und vor allem die Indikatoren zur Arbeitslosigkeit: Sowohl die Zahl der Arbeitslosen je Einwohner als auch die Zahl der Empfänger von Grundsicherung nach SGB II („Hartz IV-Empfänger“) je Einwohner sind stark mit dem Zuschussbedarf für Soziallasten korreliert. Da diese beiden die mit Abstand stärkste Korrelation aufweisen, werden als nächstes zwei Modellrechnungen durchgeführt, in denen jeweils ein Indikator die Sozialhilfebelastrung ersetzt. Dabei wird gemäß der bestehenden Systematik des kommunalen Finanzausgleichs in der konkreten Ausgestaltung nicht die Quote verwendet, sondern jeweils die absoluten Werte der zwei Indikatoren, die dann zusätzliche Einwohner generieren. Grundlage der Betrachtung ist der kommunale Finanzausgleich 2008.

Abbildung 4.2.2 Gewinne und Verluste der Städte und Landkreise – Alternativrechnung 1 zum kommunalen Finanzausgleich 2008: Zahl der Arbeitslosen –

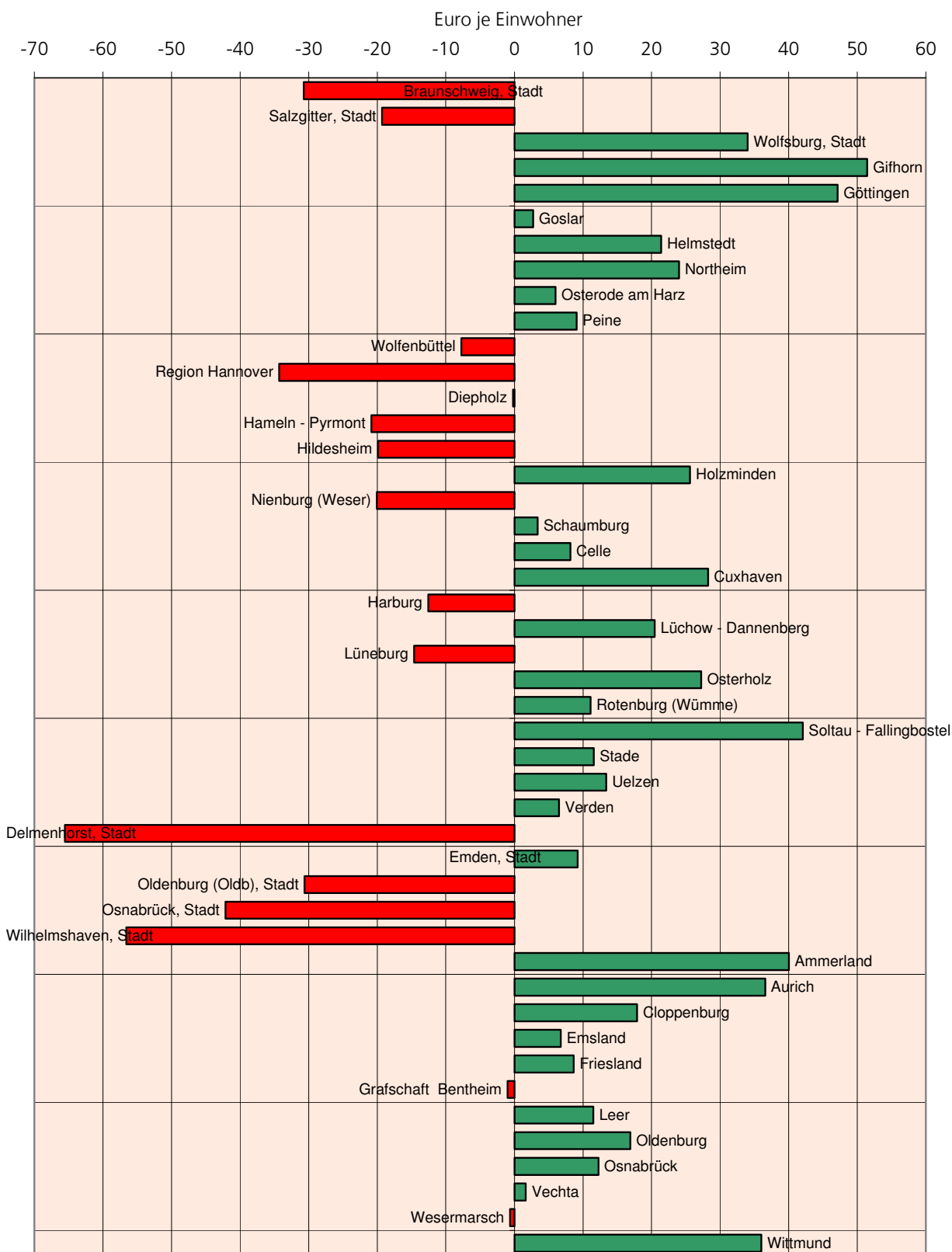
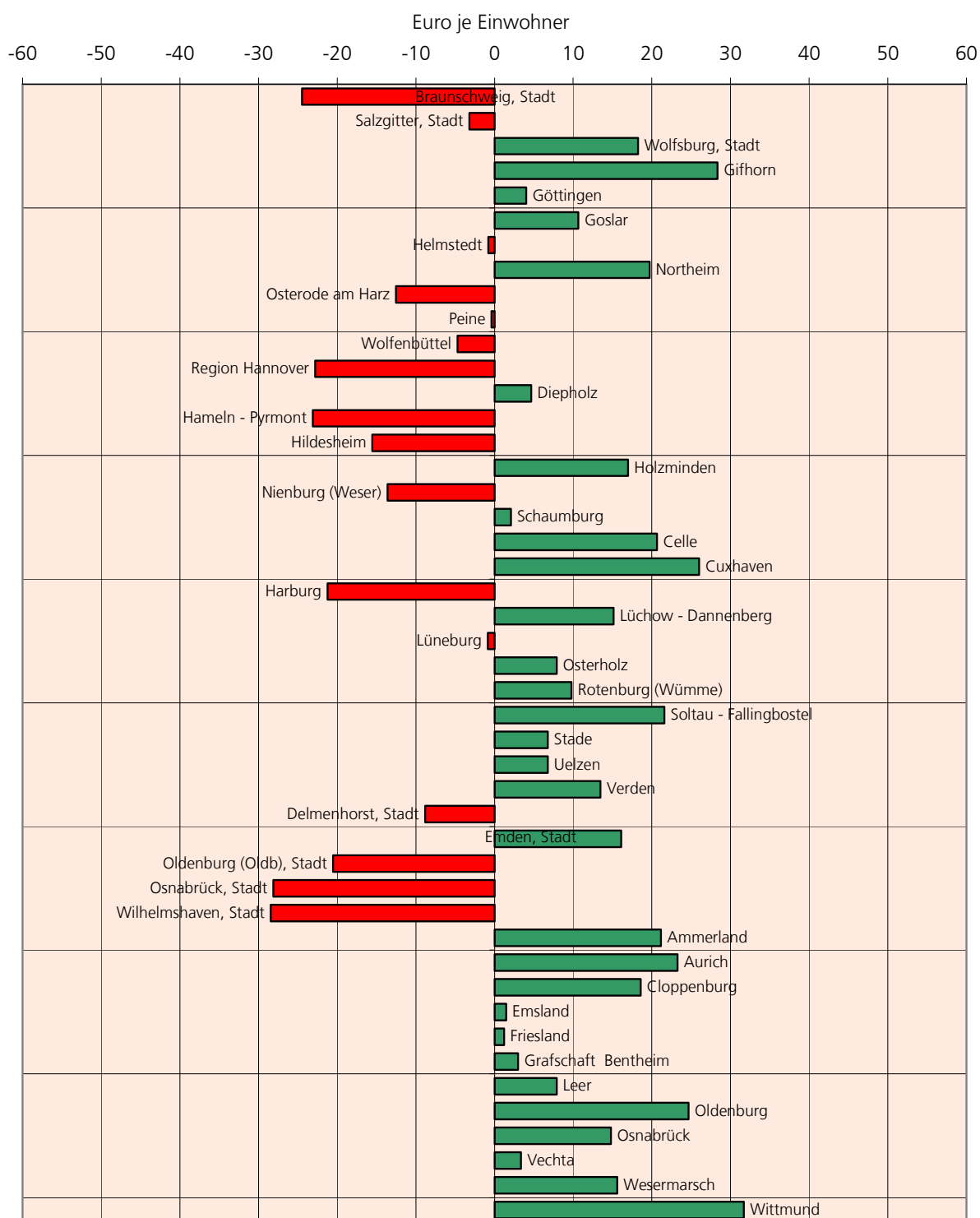


Abbildung 4.2.3 Gewinne und Verluste der Städte und Landkreise – Alternativrechnung 2 zum kommunalen Finanzausgleich 2008: Zahl der Hartz IV-Empfänger –

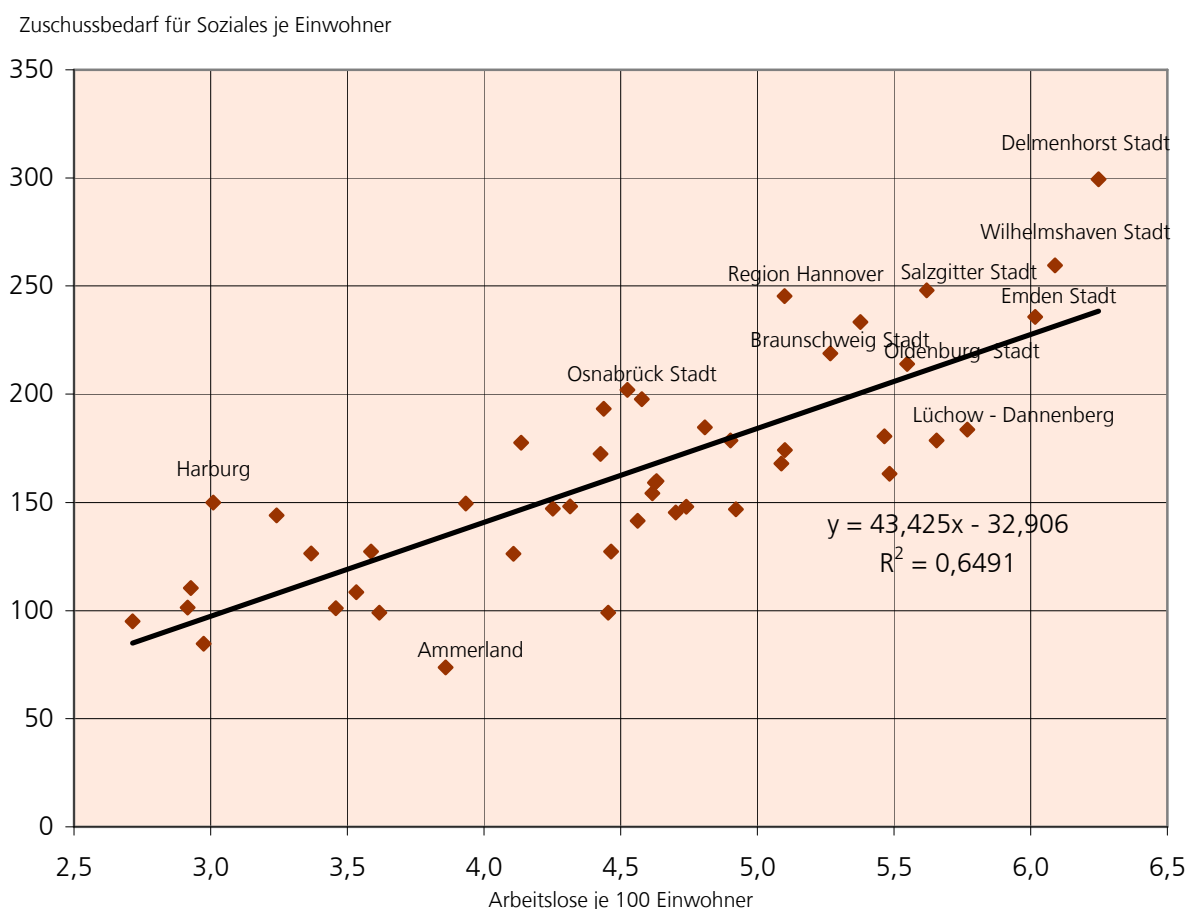


In Abbildung 4.2.2 und Abbildung 4.2.3 sind die Auswirkungen der Ersetzung der Ist-Ausgaben durch die Zahl der Arbeitslosen bzw. der Hartz IV-Empfänger für die einzelnen Kreise und kreisfreien Städte veranschaulicht. Deutlich wird zunächst, dass, obwohl beide Variablen eine hohe Korrelation mit den Ist-Ausgaben aufweisen, in beiden Fällen recht große Umverteilungen im Vergleich zur jetzigen Situation zu beobachten

sind. Diese fallen in Variante 1, also bei Heranziehung der Arbeitslosenzahl als Bedarfsindikator, stärker aus als bei der zweiten Variante, was wiederum gut durch die dort höhere Korrelation erklärt werden kann.

In beiden Modellrechnungen verlieren tendenziell die großen Städte, während die meisten Landkreise besser gestellt werden.⁴³ Die Verluste können in der Alternativrechnung 1 bis zu 66 € je Einwohner (Delmenhorst) betragen. Auf der Gewinnerseite liegt der Landkreis Gifhorn mit 51,5 € je Einwohner an der Spitze.⁴⁴ Prozentual betrachtet würden die großen kreisfreien Städte bei Heranziehung der Arbeitslosenzahl zwischen 20 % und 40 % (die Stadt Osnabrück sogar 45 %) ihrer Zuweisungen aus dem kommunalen Finanzausgleich verlieren. Bei Alternativrechnung 2 wären es immerhin noch bis zu knapp 30 % (ebenfalls bei der Stadt Osnabrück). In beiden Fällen würde dies eine beträchtliche Belastung der betroffenen Haushalte darstellen.

Abbildung 4.2.4 Zusammenhang zwischen der Zahl der Arbeitslosen und den Sozialausgaben 2007



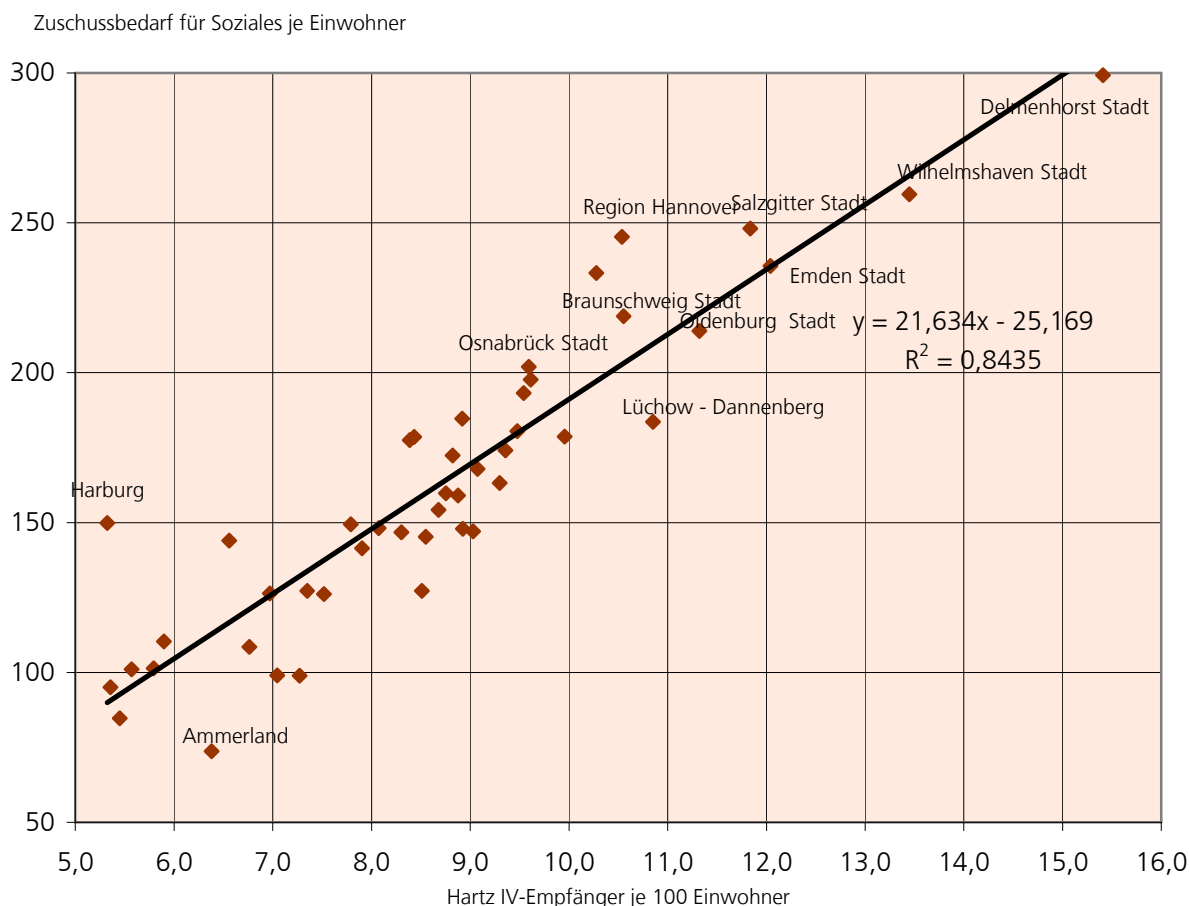
Die Vermutung liegt nahe, dass die Verliererstädte höhere Ausgaben je Sozialhilfebedürftigem haben, so dass sie durch den Umstieg von der Ausgabenbelastung zur Berücksichtigung der Bezieher tendenziell benachteiligt werden. Die Gegenüberstellung der beiden Größen bestätigt diese Vermutung (Abbildung 4.2.4): Die Verlierer weisen im Schnitt einen deutlich höheren Zuschussbedarf für Soziales je Einwohner auf als Arbeitslo-

⁴³ Zu ähnlichen Ergebnissen in Stärke und Richtung der Veränderungen kam auch die Untersuchung des NLS aus dem Jahr 2002 bei Verwendung der Zahl der Arbeitslosen (vgl. Soyka 2002, S. 665).

⁴⁴ Normalerweise gehört die kreisfreie Stadt Wolfsburg zu den finanzstärksten Kommunen in Niedersachsen und ist i.d.R. der größte Zahler bei der Finanzausgleichumlage. Aufgrund von hohen Gewerbesteuerückzahlungen im Jahr 2007 war Wolfsburg im Finanzausgleich 2008 die finanzschwächste Kommune und erhielt sogar zusätzliche Zuweisungen aufgrund der Sockelgarantie. Die hohen Gewinne von Wolfsburg bedeuten also nicht, dass eine reiche Stadt noch reicher wird, sondern im Gegenteil, dass die ärmsten Kommunen die größten Zuwächse haben.

se je Einwohner. Im Falle der Quote der Hartz IV-Empfänger ist der Zusammenhang ebenfalls feststellbar (Abbildung 4.2.5).

Abbildung 4.2.5 Zusammenhang zwischen Zahl der Hartz IV-Empfänger und den Sozialausgaben 2007

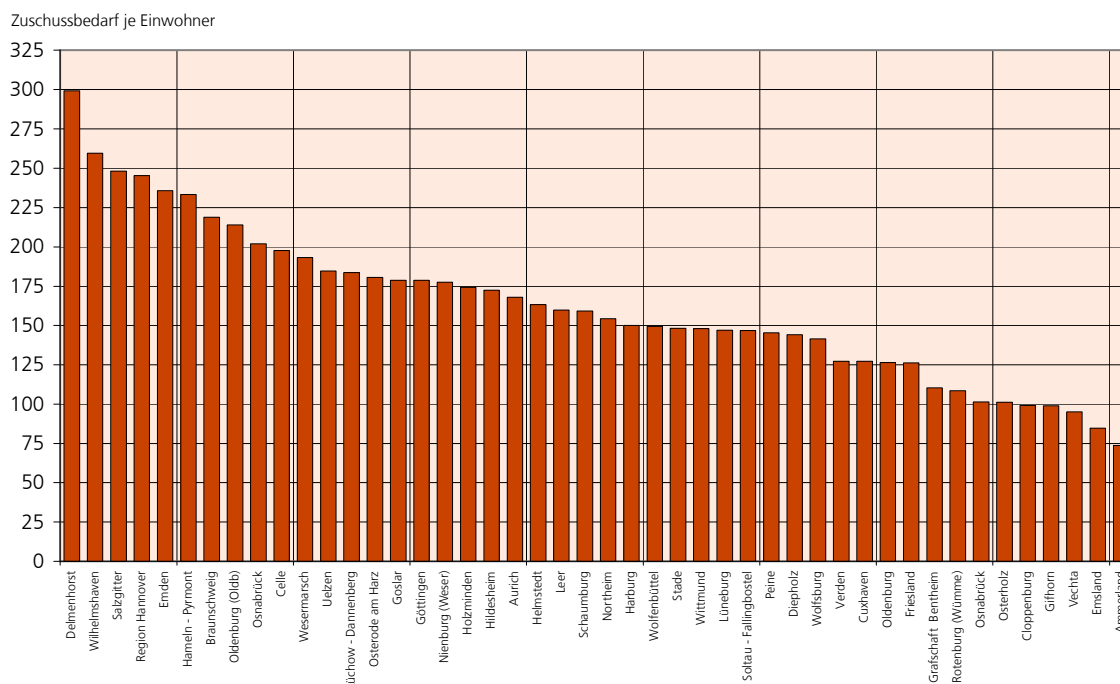


Eine noch deutlichere Evidenz dafür, dass die Sozialausgaben je Einwohner der Landkreise und kreisfreien Städte trotz weitreichender Normierung auf Bundesebene höher sind, liefert die Aufschlüsselung des Zuschussbedarfs für Soziales je Einwohner (Abbildung 4.2.6), je Arbeitslosen (Abbildung 4.2.7) bzw. je Empfänger von Grundsicherung für Arbeitsuchende nach SGB II (Abbildung 4.2.8). Hier wird klar ersichtlich, dass die Sozialausgaben je Einwohner – insgesamt berechnet bzw. auf Arbeitslose oder Empfänger bezogen⁴⁵ – sich stark von Stadt zu Stadt bzw. von Landkreis zu Landkreis unterscheiden. Die Spannweite ist beträchtlich: Die Spitzenreiter in der jeweiligen Betrachtung haben z.T. viertel so hohe Ausgaben je Einwohner wie die Städte bzw. Kreise mit der geringsten Belastung. Selbst wenn man ausschließlich den Zuschussbedarf für den Bereich der Grundsicherung für Arbeitsuchende betrachtet und diesen auf die Empfänger bezieht (Abbildung 4.2.9), offenbaren sich ähnlich große Unterschiede, obwohl es sich gerade hier um eine weitgehend normierte Leistung handelt. Mögliche Gründe für dieses Gefälle könnten die Unterschiede bei den Mietkosten sein, die in Ballungsräumen wie dem Landkreis Harburg im Hamburger Umland oder der Landeshauptstadt Hannover naturgemäß weit höher sind als in ländlichen Gebieten. Zum anderen fällt auf, dass unter den Städten und Kreisen mit niedriger Belastung viele reiche Gebiete zu finden sind wie die Landkreise Cloppenburg und

⁴⁵ Die Tatsache, dass es weit mehr Empfänger von Grundsicherung nach dem SGB II als Arbeitslose gibt, kann auf dem ersten Blick überraschen - so gehören ja nicht alle Arbeitslose bereits zu den Hartz IV-Empfängern, sondern beziehen ALG I. Sie ist aber dem Umstand geschuldet, dass es Aufstocker und Mitglieder der Bedarfsgemeinschaften gibt.

Vechta, während zu den „Spitzenreitern“ vor allem Großstädte und strukturschwache Regionen zählen. Dies könnte darauf hindeuten, dass es in wirtschaftlich starken Gebieten mehr Empfänger gibt, die nicht ihren kompletten Unterhalt aus staatlichen Transferleistungen bestreiten müssen („Aufstocker“).

Abbildung 4.2.6 Zuschussbedarf für Soziales je Einwohner in den Landkreisen und kreisfreien Städten 2007



Bei der Einführung des Flächenansatzes wurde ein Korrelationskoeffizient von 0,8 zwischen der Fläche je Einwohner und dem Zuschussbedarf für Schülerbeförderung und Kreisstraßen je Einwohner als hoch genug angesehen, um den Bedarfsansatz für Kreisaufgaben um die Fläche als abstrakten Bedarfsindikator zu ergänzen. Das Ziel war, dünnbesiedelte Landkreise zu unterstützen, also zu einer anderen Verteilung der Schlüsselzuweisungen zu kommen.

Ursache für die Untersuchung des Soziallastenansatzes ist ein allgemeines Unbehagen darüber, dass die Sozialhilfeausgaben direkt in den Bedarfsansatz einfließen, das Ziel ist an dieser Stelle nicht eine Umverteilung der Kreisschlüsselzuweisungen. Gesucht wird ein abstrakter Bedarfsindikator, der zu (annähernd) derselben Verteilung der Schlüsselzuweisungen führt. Die Indikatoren in Tabelle 4.2.1 mit hohen Korrelationskoeffizienten – also Zahl der Arbeitslosen bzw. der Hilfeempfänger – sind als zulässige Indikatoren für die Sozialhilfebelastung im Sinne des Urteils des Staatsgerichtshofs zum Flächenansatz anzusehen. Die Abbildungen 4.2.6 bis 4.2.9 zeigen allerdings, dass die auf Einwohner, Hilfeempfänger oder Arbeitslose bezogenen Werte jeweils deutliche Unterschiede zwischen den Landkreisen bzw. kreisfreien Städten aufweisen. Es ist also nur näherungsweise möglich, von der Zahl der Arbeitslosen oder der Hartz IV-Empfänger auf die finanzielle Belastung in den Kommunen zu schließen. Aus diesem Grund ist die Nutzung der Zahl der Arbeitslosen oder der Empfänger als abstrakte Bedarfsindikatoren – trotz der teilweise hohen Korrelationskoeffizienten – nicht sinnvoll.

Abbildung 4.2.7 Zuschussbedarf für Soziales je Arbeitslosen in den Landkreisen und kreisfreien Städten 2007

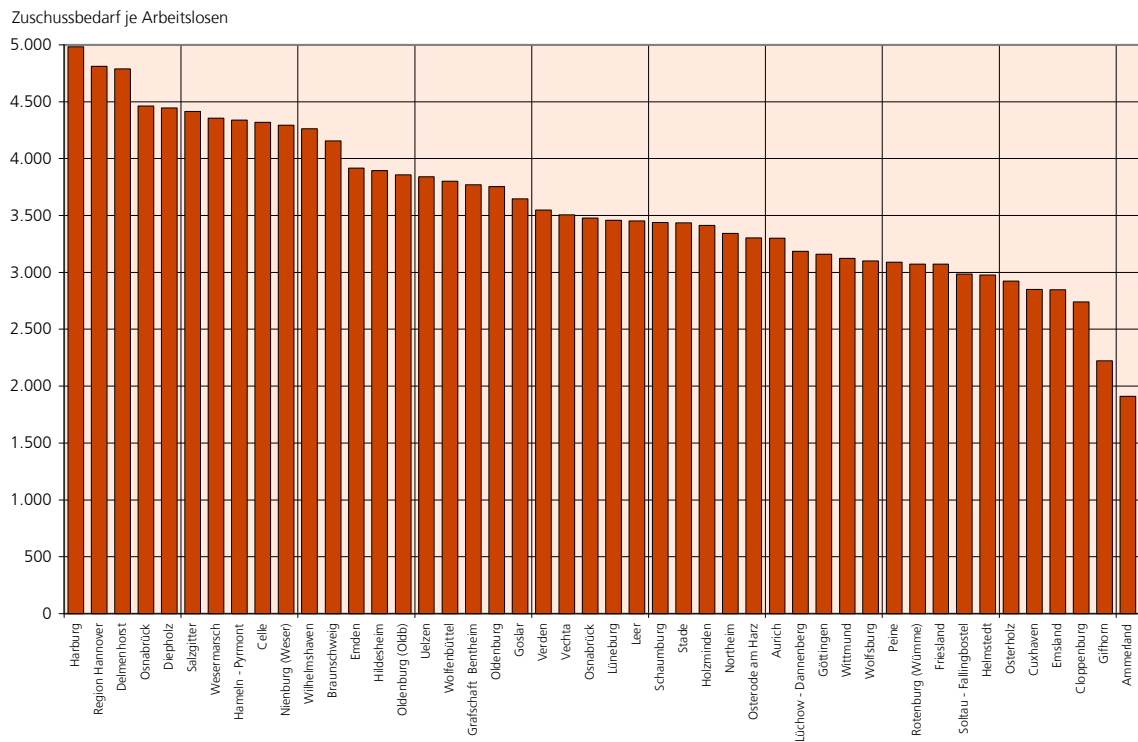


Abbildung 4.2.8 Zuschussbedarf für Soziales je Empfänger in den Landkreisen und kreisfreien Städten 2007

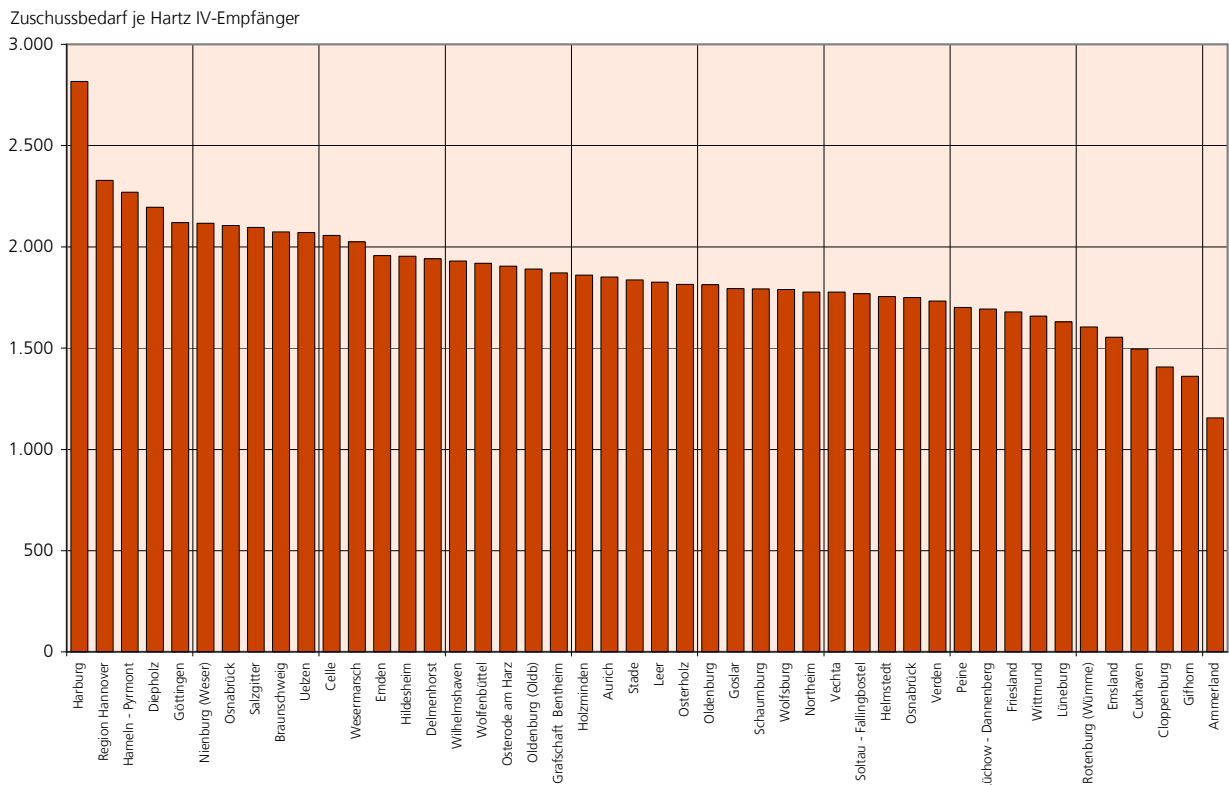
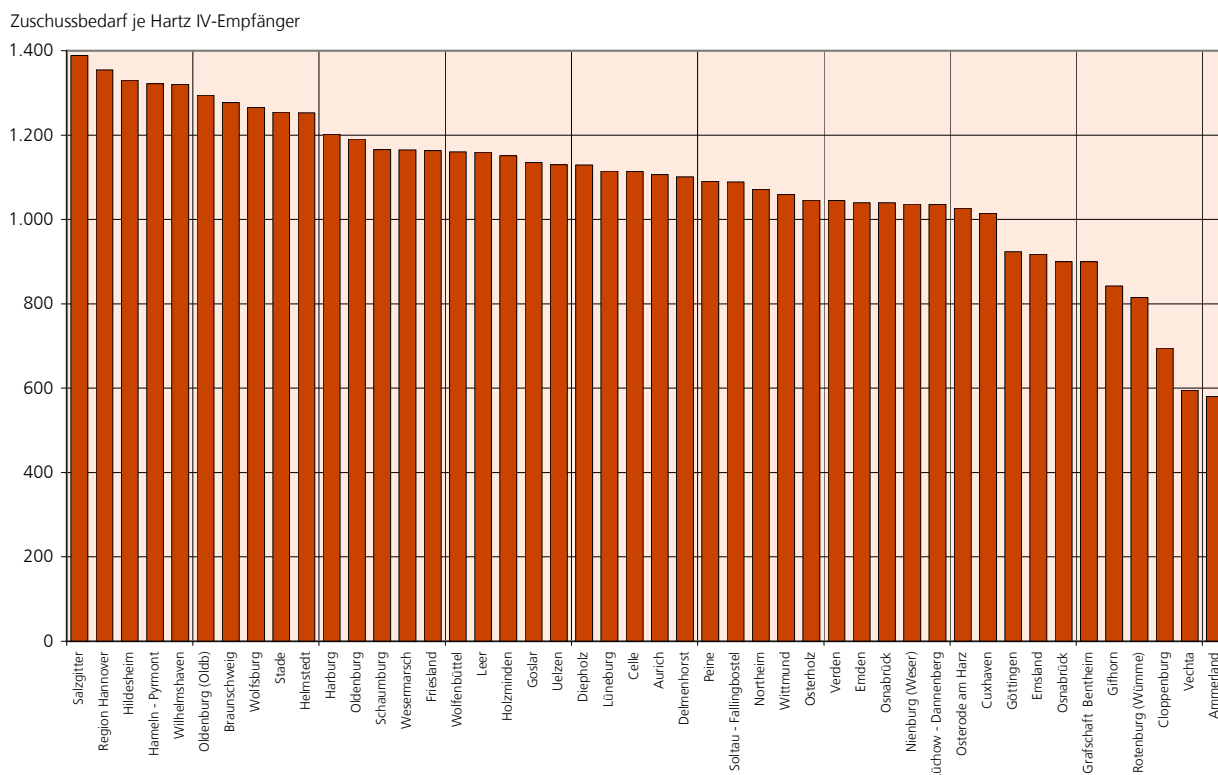


Abbildung 4.2.9 Zuschussbedarf für UA 482 je Empfänger in den Landkreisen und kreisfreien Städten 2007



Eine mögliche Zwischenlösung wäre die Anwendung von Bedarfsindikatoren nur für bestimmte Teilbereiche der Ausgaben für Soziales. Tabelle 4.2.2 zeigt die Korrelationen zwischen einigen Indikatoren und den drei Abschnitten bzw. Unterabschnitten der Sozialhilfebelastung. An dieser Stelle muss allerdings auf die Datenqualität der Empfängerzahlen hingewiesen werden, die in dem Aufsatz von 2002 zum Soziallastenansatz zu einer negativen Einschätzung ihrer Verwendbarkeit für den kommunalen Finanzausgleich geführt hatte⁴⁶: „Man hat aber aus guten Gründen davon Abstand genommen, die Statistik der Empfänger(innen) von laufender Hilfe zum Lebensunterhalt für die Zwecke des kommunalen Finanzausgleichs heranzuziehen. Zum einen handelt es sich um eine jährliche Bestandserhebung zum Stichtag 31. Dezember, durch die Schwankungen im Laufe des Jahres nicht erfasst werden. Zum anderen stößt man bei Statistiken dieser Größenordnung erfahrungsgemäß an Genauigkeitsgrenzen. Die Ergebnisqualität reicht zwar völlig aus, um die Entwicklung der Empfängerzahl oder die Struktur des Empfängerkreises zutreffend darstellen zu können und um regionale Vergleiche zu ermöglichen. Die Genauigkeit finanzstatistischer Zahlen, die man voraussetzen muss, um Schlüsselzahlen für die Verteilung von Finanzmitteln ableiten zu können, lässt sich aber nicht erreichen, zumindest nicht mit vertretbarem Aufwand. Außerdem gäbe es auch hier die grundsätzliche Schwäche, dass die Höhe der Zuweisungen an die einzelnen kreisfreien Städte und Landkreise von ihren eigenen Meldungen zur Statistik abhänge. Daher kommt dieser Indikator als Alternative nicht in Betracht, er brächte keine Verbesserung gegenüber der jetzigen Regelung.“

Diese Problematik ist durch die Reformen von 2005 noch verschärft worden, da z.B. die Sozialhilfestatistik die Empfänger nunmehr nach dem Bezug unterschiedlicher Leistungen erfasst, so dass Doppelzählungen praktisch unvermeidbar sind. Von den Werten in Tabelle 4.2.2 ist daher lediglich die Korrelation zwischen den Hartz IV-Empfängern und dem entsprechenden Zuschussbedarf für UA 482 von Interesse. Sie ist mit 0,93 erwartungsgemäß sehr hoch, wenn auch nur wenig höher als die mit dem gesamten Zuschussbedarf für

⁴⁶ Soyka, Dirk, Berücksichtigung der Sozialhilfelasten im kommunalen Finanzausgleich, Statistische Monatshefte Niedersachsen 12/2002.

Soziales (Tabelle 4.2.1). Die Aufschlüsselung des Zuschussbedarfs je Leistungsempfänger in Abbildung 4.2.9 hat allerdings bereits gezeigt, dass auch bei ausschließlicher Betrachtung dieses Unterabschnitts die Streuung zwischen den niedersächsischen Städten und Landkreisen erheblich ist.

Tabelle 4.2.2 Differenzierte Korrelationen 2007

Variablen	Korrelationskoeffizient
Zuschussbedarf für Sozialhilfe (Abschnitt 41) je Einwohner – Sozialhilfeempfänger (Abschnitt 41) je Einwohner	0,41
Zuschussbedarf für Hartz IV (UA 482 - netto) je Einwohner – Hartz IV-Empfänger (UA 482) je Einwohner	0,93
Zuschussbedarf für GSIG (UA 483) je Einwohner – GSIG-Empfänger (UA 483) je Einwohner	0,37
Zuschussbedarf für Sozialhilfe (Abschnitt 41) je Einwohner – Anteil Einwohner unter 18 Jahre an der Bevölkerung	-0,15
Zuschussbedarf für Sozialhilfe (Abschnitt 41) je Einwohner - Ausländeranteil an der Bevölkerung	0,20
Zuschussbedarf für GSIG (UA 483) je Einwohner – Anteil Einwohner über 75 an der Bevölkerung	0,24
Zuschussbedarf für GSIG (UA 483) je Einwohner – Anteil Schwerbehinderter an der Bevölkerung	0,15

Fazit

Die Ersetzung der Sozialhilfeausgaben durch einen abstrakten Bedarfsindikator ist weiterhin wünschenswert, ein auch inhaltlich überzeugender abstrakter Bedarfsindikator konnte aber auch in diesem Gutachten nicht gefunden werden. Damit bestätigen sich die Ergebnisse aus den Jahren 1998 und 2002. Eine Ursache für die großen Verschiebungen bei den Schlüsselzuweisungen ist das hohe Gewicht des Soziallastenansatzes. Dies könnte umgangen werden, wenn nur für einen Teil ein alternativer Indikator verwendet wird. Allerdings lässt sich in Kommunalhaushalten, die bereits auf die Doppik umgestellt haben, nicht mehr zwischen dem Abschnitt 41 und dem Unterabschnitt 483 differenzieren. Zudem will künftig der Bund die Leistungen für die *Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung* übernehmen, weitere Untersuchungen sollten erst nach der Umsetzung dieses Vorhabens durchgeführt werden. Unabhängig davon zeigt sich eine sehr unterschiedliche Belastung der Kreise und kreisfreien Städte. Hier könnte eine tiefer gehende Untersuchung mehr Klarheit über die Ursachen bringen.

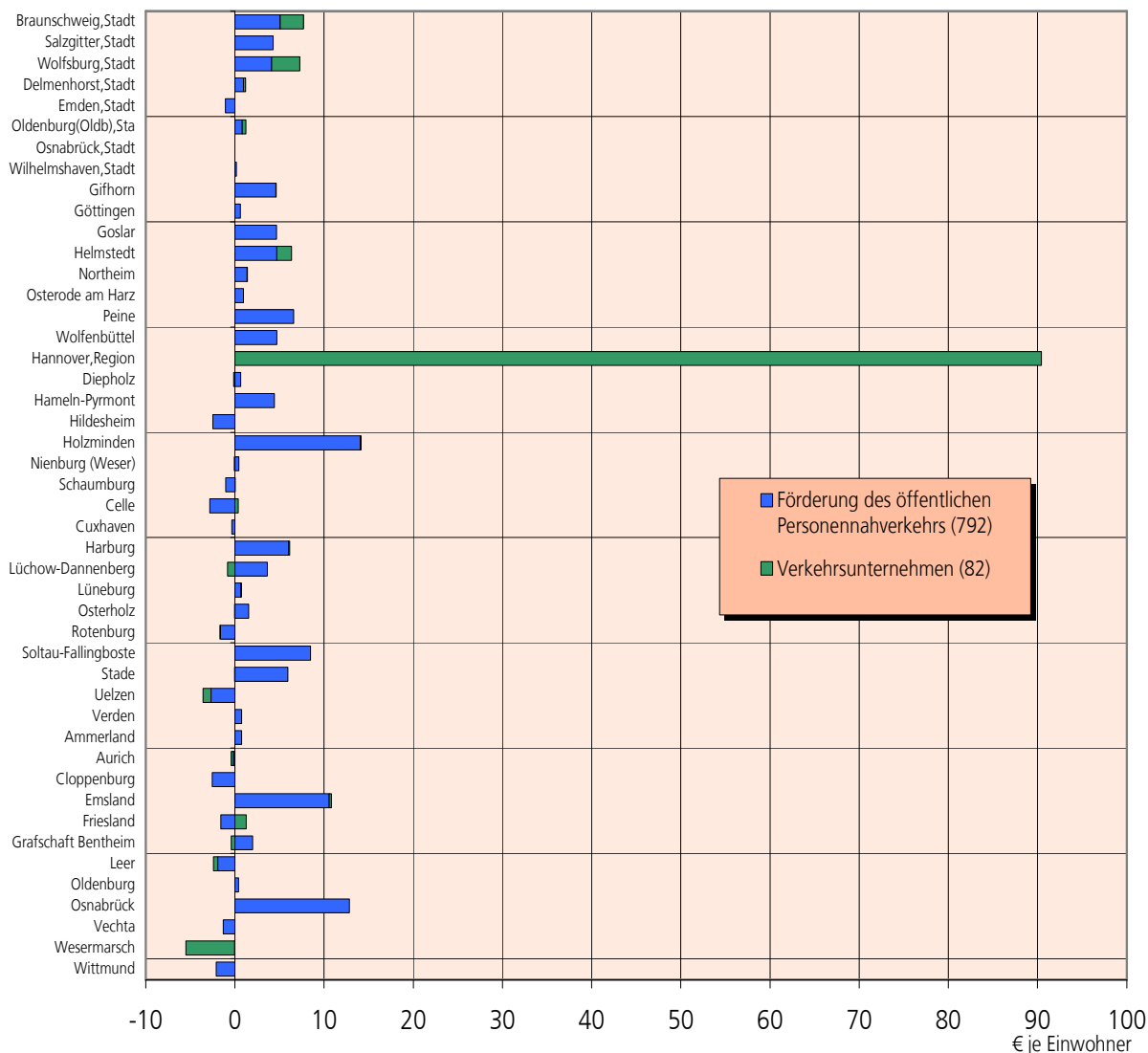
4.3 Sonderbelastungen durch die Aufgabe als Träger für den schienengebundenen öffentlichen Personennahverkehr (Prüfungspunkt 6 des Gutachtenauftrags)

Der Untersuchungsauftrag sieht vor, eine mögliche Sonderbelastung derjenigen Kommunen zu überprüfen, die Träger des schienengebundenen öffentlichen Personennahverkehrs (also von Eisenbahnen, nicht von U-Bahnen, Straßenbahnen oder Stadtbahnen) sind. Nach dem Gesetz zur Regionalisierung des öffentlichen Personennahverkehrs (Regionalisierungsgesetz - RegG⁴⁷) erhalten die Länder im Jahr 2008 6,675 Mrd. € aus dem Mineralölsteueraufkommen des Bundes insbesondere für den Schienenpersonennahverkehr, davon entfallen auf Niedersachsen 8,59 %; in den vorausgegangenen Jahren lagen die Beträge in ähnlichen Größen-

⁴⁷ Regionalisierungsgesetz vom 27. Dezember 1993 (BGBl. I S. 2378, 2395), zuletzt geändert durch das Gesetz vom 12.12.2007 I 2871.

ordnungen. In Niedersachsen regelt das Niedersächsische Nahverkehrsgesetz⁴⁸ u.a., dass die Region Hannover sowie der Zweckverband Großraum Braunschweig Träger des Schienenpersonennahverkehrs für ihr Gebiet sind. Dies ist eine Besonderheit, für das übrige Niedersachsen ist das Land der Träger. Für diese besondere Aufgabe erhalten die Region Hannover und der Zweckverband Großraum Braunschweig einen Teil der Zuweisungen aus dem Regionalisierungsgesetz. Träger des übrigen öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) sind alle Landkreise und kreisfreien Städte.

Abbildung 4.3.1 Zuschussbedarf für Kreisausgaben für Förderung des öffentlichen Personennahverkehrs (792) und Verkehrsunternehmen (82) im Dreijahresdurchschnitt 2004 bis 2006



Für die Verbuchung der Einnahmen und Ausgaben des ÖPNV kommen drei Aufgabenbereiche in Frage: *Förderung des ÖPNV (792)*; *Verkehrsunternehmen (82)*; *Kombinierte Versorgungs- und Verkehrsunternehmen (83)*. Der Abschnitt *Kombinierte Versorgungs- und Verkehrsunternehmen* ist bei den Landkreisen nicht besetzt, er gilt daher als reine Gemeindeaufgabe. Insgesamt nehmen 17 Gemeinden Aufgaben in diesem Abschnitt wahr, darunter alle kreisfreien Städte außer Emden sowie 10 kreisangehörige Gemeinden. Im Dreijah-

⁴⁸ Niedersächsisches Nahverkehrsgesetz (NNVG) vom 28. Juni 1995 (Nds. GVBl. 180).

resdurchschnitt 2004 bis 2006 haben sie zusammen einen Überschuss von 58,2 Mio. € erzielt. Der größte Teil der Einnahmen kommt durch die Konzessionsabgaben der Netzbetreiber an die Gemeinden und die Gewinnabführung privatrechtlich organisierter kommunaler Unternehmen zustande. Eine nennenswerte Belastung durch den ÖPNV lässt sich nicht feststellen, daher wird der Abschnitt 83 bei der Untersuchung einer möglichen Sonderbelastung nicht berücksichtigt. Bei den verbleibenden Aufgabenbereichen wird wegen der Zuordnung des ÖPNV als Kreisaufgabe nur die Belastung der Landkreise und kreisfreien Städte betrachtet. Abbildung 4.3.1 zeigt den Zuschussbedarf für Kreisaufgaben für *Förderung des ÖPNV* und *Verkehrsunternehmen*.

Es ist auffällig, dass die Region Hannover im Abschnitt 82 einen sehr hohen Zuschussbedarf hat (90,44 € je Einwohner), der deutlich über der Belastung aller übrigen Landkreise und kreisfreien Städte liegt – die zweithöchste Belastung weist der Landkreis Holzminden mit lediglich 14,12 € auf. Der Zuschussbedarf des Zweckverbandes Großraum Braunschweig wird über die aufgabengerechte Verbuchung der Zweckverbandsumlage bzw. der Zuweisungen bei den Mitgliedern des Zweckverbandes nachgewiesen, dort zeigt sich allerdings keine besondere Belastung. Es stellt sich die Frage, ob die hohe Belastung der Region Hannover durch die Zuständigkeit für den Schienenpersonennahverkehr zu erklären ist, möglicherweise müsste diese Besonderheit im Finanzausgleich berücksichtigt werden. Zu prüfen ist also, ob die Zuweisungen an die Region zu niedrig sind und so der hohe Zuschussbedarf entsteht.

Laut Haushaltsplan⁴⁹ 2008 erhielt die Region im Jahr 2006 81,1 Mio. € vom Land. Für den Schienenpersonennahverkehr („Bestellte Verkehrsleistungen DBRegio“) wurden 74,3 Mio. € aufgewandt, so dass hier sogar ein Überschuss entsteht. Der hohe Zuschussbedarf im Abschnitt 82 entsteht durch hohe Ausgaben für „Bestellte Verkehrsleistungen Üstra“ für den Betrieb der Stadtbahnen und Busse in der Landeshauptstadt Hannover (40,0 Mio. €), „Bestellte Verkehrsleistungen RegioBus“ (26,0 Mio. €) sowie durch „Mehrgewinnausgleich“ an die Landeshauptstadt Hannover.

Fazit

Somit ergeben sich für die Region – wie auch für die Mitglieder des Zweckverbandes Großraum Braunschweig – keine zusätzlichen Belastungen aus der Trägerschaft für den Schienenpersonennahverkehr, die für eine Berücksichtigung im Finanzausgleich in Frage kämen.

Darüber hinaus wäre die Berücksichtigung einer besonderen Belastung nur weniger Kommunen im Finanzausgleich auch problematisch: Die Schlüsselzuweisungen des Finanzausgleichs dienen „zur Ergänzung und zum Ausgleich der Steuerkraft der Gemeinden und der Umlagekraft der Landkreise.“ Eine „Spitzabrechnung“ für einzelne Ausgaben ist nicht das Ziel des Finanzausgleichs. Im Gegenteil, um vom tatsächlichen Ausgabeverhalten zu abstrahieren, werden „abstrakte Bedarfsindikatoren“ verwendet, die den tatsächlichen „Bedarf“ abbilden sollen. Weder der Soziallastenansatz noch der Flächenansatz dienen der Finanzierung bestimmter Aufgaben. Die Schlüsselzuweisungen werden auch nicht zweckgebunden zugewiesen, sondern stellen allgemeine Deckungsmittel dar, über deren Verwendung die Kommunen entscheiden. Die Berücksichtigung des Zuschussbedarfs für Abschnitt 82 – ob nun durch die Trägerschaft für den schienengebundenen öffentlichen Personennahverkehr oder durch hohe Standards für den übrigen ÖPNV begründet – würde letztlich auf eine Sonderzuweisung für die Region Hannover hinauslaufen. In einer tiefer gehenden Untersuchung könnte analysiert werden, ob der hohe Zuschussbedarf für ÖPNV in der Region Hannover auf Besonderheiten zurückzuführen sind. Wenn danach der hohe Zuschussbedarf der Region Hannover im Abschnitt *Verkehrsunternehmen* als gerechtfertigt und wünschenswert angesehen wird und das Land sich an der Finanzierung beteiligen möchte, müsste dies über Zuschüsse außerhalb des Finanzausgleichs geschehen.

⁴⁹ Dort im Abschnitt 83 verbucht, dies wird vom LSKN nach Abschnitt 82 umgesetzt.

5 Fazit

Die Untersuchungen ergaben, dass der kommunale Finanzausgleich in Niedersachsen im Großen und Ganzen als angemessen angesehen werden kann.

Ein Punkt, der geändert werden sollte, betrifft das Aufteilungsverhältnis zwischen den Schlüsselzuweisungen für Gemeinde- bzw. für Kreisaufgaben (Prüfungspunkt 2). Nach den Daten aus dem Dreijahresdurchschnitt 2004 bis 2006 würde das Aufteilungsverhältnis von derzeit 50,8 % (Schlüsselzuweisungen für Gemeindeaufgaben) zu 49,2 % (Schlüsselzuweisungen für Kreisaufgaben) auf 47,8 % zu 52,2 % geändert. Es käme dadurch zu einer Umschichtung von den Gemeinde- zu den Kreisschlüsselzuweisungen um 75,5 Mio. €.

Kein Änderungsbedarf besteht dagegen bei den beiden Prüfungspunkten Referenzzeitraum für das Gewerbesteueraufkommen (Prüfungspunkt 5) und Bemessungskriterien zur Berücksichtigung der Belastungen aus Schülerbeförderung und Kreisstraßen nach § 7 Abs. 1 Satz 3 NFAG (Prüfungspunkt 7), also bei dem Flächenansatz. Im Finanzausgleich zu berücksichtigende Sonderbelastungen der Gemeinden und/oder der Kreise durch die Zahl der Einwohner über 60 Jahre, durch die Funktion eines zentralen Ortes oder durch Kur- bzw. Badebetrieb, konnten ebenfalls nicht festgestellt werden.

Die Untersuchung des Bedarfsansatzes für Schlüsselzuweisungen für Gemeindeaufgaben nach § 5 NFAG (Prüfungspunkt 3) – also der Einwohnergewichtung – ergab zwar, dass die Gemeinden um 50.000 Einwohner eine zu geringe Gewichtung haben, gleichzeitig profitieren sie aber von der Differenzierung der Gemeinden nach Größe bei Bemessung der Steuerkraft nach § 11 Abs. 2 NFAG (unterschiedliche Durchschnitte für Gemeinde unter bzw. über 100.000 Einwohnern) (Prüfungspunkt 9). Angesichts der Unsicherheiten bei der Herleitung der Gewichte und den daraus folgenden Spielräumen ist eine unbedingte Notwendigkeit zu einer Änderung nicht gegeben. Wenn es zu einer Änderung kommt, sollte allerdings beides gleichzeitig angepasst werden.

Eine Ergänzung der Erfassung aller frei verfügbaren allgemeinen Deckungsmittel bei der Bemessung der Steuerkraft nach § 11 NFAG, (Prüfungspunkt 8) könnte durch eine Erhöhung der Zahl der Klassen bei der Berechnung der durchschnittlichen Hebesätze erreicht werden. Sonstige Einnahmen aus dem Einzelplan 8 oder bisher nicht berücksichtigte Steuerarten sollten nicht in die Steuerkraftberechnung aufgenommen werden.

Im Gutachten des NIW wurde die Verwendung der Ist-Ausgaben für den Soziallastenansatz als Übergangslösung angesehen, da damals kein geeigneter abstrakter Bedarfsindikator gefunden werden konnte. Dieser Befund wurde durch eine Untersuchung des NLS aus dem Jahr 2002 bestätigt, und auch das vorliegende Gutachten ergab, dass die Verwendung eines abstrakten Bedarfsindikators für die Berücksichtigung der Ist-Ausgaben bei den Soziallasten nach § 7 Abs. 1 Satz 2 NFAG (Prüfungspunkt 1) zwar wünschenswert ist, aber derzeit kein geeigneter Indikator gefunden werden kann. Die weitere Entwicklung sollte aber beobachtet werden.

Für einige Parameter des Finanzausgleichs gibt es keinen Wert, der finanzwissenschaftlich als bester oder optimaler Wert festgelegt werden kann, so dass zumindest eine gewisse Spannbreite als angemessen angesehen werden kann. Diese Parameter können daher als Stellschrauben dienen, um die Ausgleichsfunktion des Finanzausgleichs stärker oder schwächer zu gestalten. Dazu gehören der verwendete Durchschnittshebesatz zur Bemessung der Steuerkraft nach § 11 Abs. 1 Nr. 1 und 2 NFAG (Berücksichtigung der Steuern zu 90 %) (Prüfungspunkt 11), die Ausgleichsintensität sowie mit gewissen Abstrichen auch die einigungsbedingte Anhebung der Gewerbesteuerumlage bei der Bemessung der Steuerkraft nach § 11 Abs. 1 Nr. 2 NFAG (Prüfungspunkt 10).

Eine hohe Belastung zeigt sich beim schienengebundenen ÖPNV (Prüfungspunkt 6) in der Region Hannover, sowie bei einzelnen Gemeinden mit Kur- und Badebetrieb. Auch die unterschiedliche Höhe der Soziallasten in den Landkreisen und kreisfreien Städten ist auffällig. Im Rahmen dieses Gutachtens konnten die Ursachen für die Unterschiede in der Belastung nicht detailliert ermittelt werden. Es könnte aber sinnvoll sein, dies an anderer Stelle zu tun und – sofern sich gute Gründe für hohe Ausgaben finden lassen und es politisch gewünscht wird – einen finanziellen Ausgleich außerhalb des kommunalen Finanzausgleichs zu finden. Ein Beispiel hierfür wäre der Zukunftsvertrag, der als Maßnahme für den auskömmlichen Ausgleich für die finanz-

schwächsten Gemeinden und Landkreise (Prüfungspunkt 4) angesehen werden kann. Der kommunale Finanzausgleich dagegen ist nicht dazu geeignet, einzelne Sonderbelastungen, die nur wenige Kommunen betreffen, auszugleichen.

6 Literaturverzeichnis

BROER, MICHAEL, *Konzessionsabgaben und Länderfinanzausgleich*, DIW Discussion Papers 766, Berlin 2008.

BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN (2010), *Die Entwicklung der Gewerbesteuerumlage seit der Gemeindefinanzreform 1969. – Tabellarische Übersicht*. www.bundesfinanzministerium.de.

CHRISTALLER, W. (1933): *Die zentralen Orte in Süddeutschland*, Jena.

DIETZ, O. (2003): Finanzielle Leistungen der Länder an ihre Gemeinden, in: *Wirtschaft und Statistik* 7, S. 648-654.

EBIGT, S. / L. EICHHORN, J. HUTER / L. REBEGGIANI / D. SOYKA (2008): Niedersächsischer Armuts- und Reichtumsbericht 2008 - Entwicklung von Reichtum und Armut in Niedersachsen 2005 bis 2007, in: *Statistische Monatshefte Niedersachsen* 12/2008, S. 660-682.

GÄBLER, G. (2009): Statistik der Ausgaben und Einnahmen der Sozialhilfe vor und nach der Einführung von Hartz IV, in: *Statistik in Sachsen* 2/2009, S. 29-37.

HARDT, U. / J. SCHMIDT (1998): *Neuordnung des kommunalen Finanzausgleichs in Niedersachsen - eine Untersuchung im Auftrag des Niedersächsischen Innenministeriums*, Hannover. Landtagsdrucksache 14/ 440.

Hardt, U. / D. Schiller (2006): *Zur Methode der Bedarfsbestimmung im kommunalen Finanzausgleich Sachsens*, Hannover.

HAUPT, KARL-HEINZ (2009), Umstellung der Kommunalhaushalte von der Kameralistik auf ein dopisches Haushalts- und Rechnungswesen in Niedersachsen, in: *Statistische Monatshefte Niedersachsen* 2/2009, S. 56-58.

HAUPT, K.-H. (2009): Entwicklung der Staats- und Kommunal Finanzen 2008, in: *Statistische Monatshefte Niedersachsen* 5/2009, S. 223-233.

HÜBL, L./MEYER, W./REBEGGIANI, L. (2003): *Grundkurs in Volkswirtschaftslehre*, Berlin.

Deutschland 2008 – Ein Ländervergleich, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.

KLEIN, R. (2009): Tourismus in Kleinbeherbergungsstätten 2008, in: *Statistische Monatshefte Rheinland-Pfalz* 5/2009, S. 352-357.

LOHSE, T. (2004): Die aktuellen Reformen der Sozialleistungen, in: *Wirtschaftsdienst* 84 (9), S. 576-581.

LSKN (Hrsg.) (2008): *Kommunaler Finanzausgleich 2008*, Statistische Berichte Niedersachsen, Hannover.

MAAS, B. (2001): Belastung der Kommunalhaushalte durch pflichtige und freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben, in: *Statistische Monatshefte Niedersachsen* 12/2001, S. 664-673.

REBEGGIANI, L. (2007): *Personelle Einkommensverteilung, Konsum und Wachstum*, Marburg.

SOYKA, D. (2000): Steuerkraftberechnung im kommunalen Finanzausgleich, in: *Statistische Monatshefte Niedersachsen* 12/2000, S. 673-687.

SOYKA, D. (2002): Berücksichtigung der Sozialhilfelasten im kommunalen Finanzausgleich, in: *Statistische Monatshefte Niedersachsen* 12/2002, S. 659-688.

STATISTISCHES LANDESAMT RHEINLAND-PFALZ, Faltblatt Tourismus 2009/2010, Bad Ems 2010.

STROTMEIER, R. (2009): Der kommunale Finanzausgleich NW im Spannungsfeld von allokativer und redistributiver Funktion, in: *der Gemeindehaushalt* 8/2009, S. 169-174.

WOHLTMANN, M. (2001): Systematische Mängel im System des kommunalen Finanzausgleichs, in: *Zeitschrift für Kommunalfinzen* 5, S. 98-108.

Gesetze, Verordnungen und Entscheidungen

Entscheidung des Staatsgerichtshofs vom 25. November 1997 (Nds. MBl. Nr. 6/1998, S. 246).

Entscheidung des Staatsgerichtshofs vom 16. Mai 2001 (Nds. MBl. Nr. 21/2001, S. 457).

Entscheidung des Staatsgerichtshofs vom 15. April 2010 (Nds. MBl. Nr. 25/2010, S. 624).

Entwurf eines Gesetzes über den Finanzausgleich (NFAG) vom 7. November 1995, Landtagsdrucksache 13/1505.

Gesetz zur Änderung des Niedersächsischen Gesetzes über den Finanzausgleich, des Niedersächsischen Finanzverteilungsgesetzes und des Göttingen-Gesetzes vom 12. Juli 2007 (Nds. GVBl. S. 312).

KAV - Verordnung über Konzessionsabgabenverordnung für Strom und Gas vom 9. Januar 1992 (BGBl. I S. 12, 407), zuletzt geändert durch Artikel 3 Absatz 4 der Verordnung vom 1. November 2006 (BGBl. I S. 2477).

KurortVO - Verordnung über die staatliche Anerkennung von Kur- und Erholungsorten vom 22. April 2005 (Nds. GVBl. S. 124), zuletzt geändert durch Verordnung vom 26.03.2010 (Nds. GVBl. S. 158).

LROP - Verordnung über das Landes-Raumordnungsprogramm Niedersachsen in der Fassung vom 8. Mai 2008, (Nds. GVBl. S. 132).

Nds. AG SGB II - Niedersächsisches Gesetz zur Ausführung des Zweiten Buchs des Sozialgesetzbuchs vom 16. September 2004 (Nds. GVBl. S. 358), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 07. Juni 2007 (Nds. GVBl. S. 220).

NFAG - Niedersächsisches Gesetz über den Finanzausgleich in der Fassung vom 14. September 2007, (Nds. GVBl. S. 466), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 9. Juni 2010 (Nds. GVBl. S. 236).

NFVG - Niedersächsisches Gesetz zur Regelung der Finanzverteilung zwischen Land und Kommunen in der Fassung vom 13. September 2007, (Nds. GVBl. S. 461), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 17.02.2010 (Nds. GVBl. S. 59).

NNVG - Niedersächsisches Nahverkehrsgesetz vom 28. Juni 1995 (Nds. GVBl. 1995, S. 180) zuletzt geändert durch Artikel 5 des Gesetzes vom 28.10.2009 (Nds. GVBl. S. 366).

NSpielbG - Niedersächsisches Spielbankengesetz vom 16. Dezember 2004, Niedersachsen. GVBl. 2004, S. 605, zuletzt geändert durch Gesetz vom 27.08.2009 (Nds. GVBl. S. 350).

RegG - Gesetz zur Regionalisierung des öffentlichen Personennahverkehrs vom 27. Dezember 1993 (BGBl. I S. 2378, 2395), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 12. Dezember 2007 (BGBl. I S. 2871).

Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichssystems (Zwischenbericht zur Unterrichtung des Landtages über den Beratungsstand der Kommission) vom 23. März 2000, Landtagsdrucksache 14/1524.