

Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände Niedersachsens

4. Bericht zur Finanzlage der kommunalen Gebietskörperschaften in Niedersachsen Hannover, 24. September 2008

Inhaltsverzeichnis

1.	Vorbemerkung.....	2
2.	Gemeinden und Landkreise als Teil des Staates	3
3.	Einführung eines strikten Konnexitätsprinzips zum 1.1.2006 (Art 57 Abs. 4 NV)	4
4.	Verfassungsrechtliche Grundlagen (Art. 58 NV) und Finanzlage der kommunalen Gebietskörperschaften.....	6
a)	Untersuchung des Landesbetriebes für Statistik und Kommunikationstechnologie Niedersachsen.....	7
b)	Einnahmeentwicklung	9
c)	Kassenkredite (Liquiditätskredite)	10
d)	Anzahl unausgeglichener Haushalte	14
e)	Notwendigkeit eines Entschuldungsprogramms.....	14
f)	Streichung der Investitionsbindung (§ 3 NFVG)	15
5.	„Verteilungssymmetrie“	16
a)	„Finanzierungssaldo“	17
b)	„Teilhabeverhältnis“	19
i)	Fehlender Aufgabenbezug	19
ii)	Kürzungen des kommunalen Finanzausgleichs	20
iii)	Kommunaler Finanzausgleich als Reservekasse des Landes	21
iv)	Verstoß gegen die kommunale Finanzhoheit	23
6.	Finanzlage des Landes	25
7.	Fehlender Abbau gesetzlicher kommunaler Aufgaben.....	25

1. Vorbemerkung

Der Niedersächsische Staatsgerichtshof hat in seinem Urteil vom 7.3.2008 (StGH 2/05) zwar die Reduzierung des kommunalen Finanzausgleichs und die Herabsetzung der Steuerverbundquote gebilligt. Er hat aber gleichzeitig auf die Notwendigkeit der Rückführung der kommunalen Kassenkredite bei sich bessernder Haushaltslage des Landes hingewiesen. Obwohl die aktuell noch andauernde gute Konjunktorentwicklung zu erheblichen Mehreinnahmen bei Land und kommunalen Gebietskörperschaften geführt hat, ist bislang ein merklicher Rückgang der kommunalen Kassenkredite nicht festzustellen.

Insoweit stellt sich vor dem Hintergrund der deutlichen Absenkung der Nettokreditaufnahme im Landeshaushalt erneut die Frage der Erhöhung der Steuerverbundquote. Zum Hintergrund ist daran zu erinnern, dass mit dem zum 1.1.2005 in Kraft getretenen Haushaltsbegleitgesetz 2005 der niedersächsische Landesgesetzgeber unter anderem die Steuerverbundquote im kommunalen Finanzausgleich um 1,05 vom Hundert gekürzt und damit die Zuweisungen aus dem kommunalen Finanzausgleich seinerzeit um insgesamt 150 Mio. Euro reduziert hat. Im Jahr 2007 ist die Steuerverbundquote zwar auf 15,5 %-Punkte angehoben worden. Es fehlen damit aber gegenüber der Rechtslage vor 2005 weiterhin jährlich über 100 Mio. € im kommunalen Finanzausgleich¹. Gleichwohl soll diese Reduzierung auch in den Jahren 2008 und 2009 fortgesetzt werden, ohne dass sich der Landesgesetzgeber einen Überblick darüber verschafft hat, ob die Finanzlage der kommunalen Gebietskörperschaften mit Blick auf den verfassungsrechtlichen Schutz des Kernbereiches kommunaler Selbstverwaltung die Weiterführung des Eingriffes zulässt. Dies gibt Anlass auf folgende Aspekte zur kommunalen Finanzlage hinzuweisen, die ungeachtet der konjunkturell deutlich verbesserten Einnahmesituation angesichts eines Kassenkreditbestandes von 4,4 Mrd. € zum 30.6.2008 weiterhin Anlass zur Besorgnis bietet.

Die Landesregierung rechtfertigt die nur teilweise Rücknahme des Eingriffes in den kommunalen Finanzausgleich und die Festlegung einer dauerhaften Steuerverbundquote von 15,5 %² mit den Darlegungen des Niedersächsischen

¹ Zur fortdauernden Höhe des Eingriffes vgl. LT.-Drs. 15/3988 S. 2; für 2007 sind es 100,5 Mio. € mit steigender Tendenz

² Vgl. Nr. 13 des Beschlusses der Landesregierung der „Haushaltsklausur der Niedersächsischen Landesregierung am 7./8. Juli 2008: „Die Landesregierung stellt unter Würdigung der Rechtsprechung des Niedersächsischen Staatsgerichtshofs und in Kenntnis des Berichts des MF zur „Entwicklung der Finanz- und Haushaltslage des Landes Niedersachsen und der niedersächsischen Kommunen“ vom 4.07.2008 fest, dass die Verteilungssymmetrie zwischen Land und Kommunen – wie vom Niedersächsischen Staatsgerichtshof gefordert – gewahrt ist.“

Finanzministeriums in seinem Bericht vom 4.7.2008³. Dieser Bericht ist jedoch **keine geeignete Grundlage** zur Überprüfung, ob eine aufgabenangemessene finanzielle Mindestausstattung der kommunalen Gebietskörperschaften gewahrt ist. Er stellt im Kern lediglich auf die Frage ab, welcher Ebene – Land oder Städte, Gemeinden und Landkreise – es finanziell schlechter geht. So heißt es in dem Bericht Wörtlich: „*Dabei geht es in erster Linie um die Beurteilung der Frage, ob die Finanzausstattung der Gemeinden im Verhältnis zur Finanzlage des Landes angemessen ist.*“⁴ Ausgeblendet wird bei dieser Sichtweise die vom Niedersächsischen Staatsgerichtshof geforderte Rückführung der kommunalen Kassenkredite.

2. Gemeinden und Landkreise als Teil des Staates

Die Bundesrepublik Deutschland verfügt über einen zweistufigen Staatsaufbau bestehend aus dem Bund und den Ländern. Staatsqualität kommt nur diesen beiden Ebenen zu. Die Verwaltung ist hingegen dreistufig gegliedert. Neben Bund und Ländern treten die Gemeinden und Landkreise als dritte Stufe. Insoweit regelt Art. 28 Abs. 2 des Grundgesetzes (GG), dass den Gemeinden das Recht gewährleistet sein muss, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln. Auch die Gemeindeverbände haben im Rahmen ihres gesetzlichen Aufgabenbereiches nach Maßgabe der Gesetze das Recht der Selbstverwaltung. Die Gewährleistung der Selbstverwaltung umfasst auch die Grundlagen der finanziellen Eigenverantwortung.

Das Land kann den kommunalen Gebietskörperschaften Aufgaben des eigenen oder des übertragenen Wirkungskreises als Pflichtaufgaben zuweisen. Soweit vor Inkrafttreten der Föderalismusreform I den Städten, Gemeinden und Landkreisen Aufgaben direkt vom Bund zugewiesen wurden, haben die Länder entsprechende Zuständigkeitsregelungen im Bundesrat mitverantwortet. Es ist seit langem anerkannt, dass die finanzielle Basis der kommunalen Gebietskörperschaften nicht nur durch den Entzug von Finanzmitteln, sondern auch durch die Zuweisung von Aufgaben ohne ausreichende Finanzausstattung beeinträchtigt wird. Da das Land außerhalb der freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben der Gemeinden und Landkreise die Aufgaben der kommunalen Gebietskörperschaften entweder selbst bestimmt oder im Bundesrat hieran mitgewirkt hat, steht es aus Art. 57 Abs. 4 der

³ Bericht des MF, „Entwicklung der Finanz- und Haushaltslage des Landes Niedersachsen und der niedersächsischen Kommunen“ vom 4.7.2008.

⁴ Bericht des MF, Fußnote 3 S. 1

Niedersächsischen Verfassung a. F.⁵ in der Pflicht, die Kosten für Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises zu decken. Es ist darüber hinaus verpflichtet, den Gemeinden und Landkreisen die zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichen Mittel durch Erschließung eigener Steuerquellen und im Rahmen seiner finanziellen Leistungsfähigkeit durch übergemeindlichen Finanzausgleich zur Verfügung zu stellen. Soweit durch Aufgabenübertragungen die Finanzlage der kommunalen Gebietskörperschaften in der Weise eingeschränkt wird, dass der Kernbereich der Selbstverwaltung betroffen ist, steht das Land grundsätzlich in der Pflicht, für einen entsprechenden finanziellen Ausgleich zu sorgen. Die Kommunen sind insoweit Objekt der Landesgesetzgebung, weshalb das Land als Verursacher der kommunalen Aufgabenbelastung auch für eine aufgabengerechte Finanzausstattung zu sorgen hat.

Angesichts des zweistufigen Staatsaufbaues und des dreistufigen Verwaltungsaufbaus kommt es somit auf die verfassungsrechtliche Frage an, ob den kommunalen Gebietskörperschaften Aufgaben übertragen wurden, die mit eigenen Mitteln nicht mehr finanziert werden können. Bei einem durch vom Land durch gesetzliche Aufgaben verursachten Eingriff in den Kernbereich der finanziellen Selbstverwaltung kann das Land entweder die Aufgaben reduzieren (durch eigene Regelungen oder über Gesetzesinitiativen im Bundesrat) oder es muss zusätzliche Finanzmittel bereitstellen.

3. Einführung eines strikten Konnexitätsprinzips zum 1.1.2006 (Art 57 Abs. 4 NV)

Das zum 1.1.2006 in die Niedersächsische Verfassung eingefügte strikte Konnexitätsprinzip ist ein wichtiger Schutz der kommunalen Gebietskörperschaften vor Aufgabenübertragungen ohne ausreichenden finanziellen Ausgleich. Gleichzeitig muss aber verdeutlicht werden, dass diese Änderung nur vor Aufgabenübertragungen und Aufgabenveränderungen ohne ausreichenden finanziellen Ausgleich ab 1.1.2006 schützt. Auswirkungen auf den vorher bestehenden Aufgabenbestand hat die Regelung nicht. Eine direkte Verbesserung der kommunalen Finanzsituation ist mit der Verfassungsänderung nicht verbunden, da es sich um einen aufgabenbezogenen Kostenersatz handelt. Der erste große Prüfstein für die neue Verfassungsnorm war die Beitragsfreiheit des letzten Kindergartenjahres, die zum 1. August 2007 in Kraft getreten ist. Weitere Anwendungsfälle von Art. 57 Abs. 4 NV n. F. hat es daneben bisher in einzelnen finanzwirtschaftlich eher unbedeutenden Einzelfällen gegeben:

⁵ in der bis zum 31.12.2005 geltenden Fassung; für die Neuregelung von Art. 57 Abs. 4 NV zum 1.1.2006 vgl. unter 3. Einführung eines strikten Konnexitätsprinzips zum 1.1.2006 (Art 57 Abs. 4 NV)

- 8,9 Mio. € für den Verwaltungsaufwand nach dem Bundeselterngeldgesetz,
- 1,5 Mio. € für den Aufwand nach dem Niedersächsischen Behindertengleichstellungsgesetz (NBGG) und
- voraussichtlich ab 2009 6,4 Mio. € nach dem Wohnraumförderungsgesetz

Es bestehen aber auch bereits erste „Sündenfälle“, bei denen das Konnexitätsprinzip nicht eingehalten wurde. Dies gilt beispielsweise für die Erhöhung der Regelsätze im Rahmen des SGB XII zum 1.7.2007 und zum 1.7.2008. Hierbei geht die Diskussion zur Zeit noch um die Frage, ob es sich insoweit schon um „erhebliche Kosten“ im Sinne von Art. 57 Abs. 4 NV handelt. Noch kritischer zu bewerten ist hingegen der Versuch, im erst als Referentenentwurf vorliegenden Gesetz zur Förderung der Gesundheit und Verbesserung des Schutzes von Kindern in Niedersachsen durch eine rechtsmissbräuchliche Gestaltung den verfassungsrechtlich notwendigen Ausgleich zu umgehen, obwohl es sich eindeutig um eine Aufgabenerweiterung bzw. Standarderhöhung für die kommunalen Jugendämter handelt.

Die erste wirkliche Nagelprobe wird die Umsetzung des beschlossenen Ausbaus der Kinderbetreuung der unter dreijährigen Kinder sein, die konkret im Jahr 2009 hinsichtlich der Betriebsmittelfinanzierung umgesetzt werden muss. Hierzu ist festzustellen, dass die bereits bestehenden rechtlichen Verpflichtungen aus dem Tagesbetreuungsausbaugesetz von den kommunalen Gebietskörperschaften finanziert werden müssen. Die durch das beabsichtigte Kinderförderungsgesetz voraussichtlich darüber hinausgehenden Kosten sind vom Land im Rahmen der Konnexität zu tragen. Wir weisen bereits heute darauf hin, dass erste Erkenntnisse aus der Praxis darauf hindeuten, dass die gewährten Mittel für die Investitionskosten sich als nicht ausreichend darstellen. Aus diesem Grunde halten wir an dieser Stelle eine Korrektur oder eine Einbeziehung dieser Aufwendungen in die Betriebsmittelfinanzierung (als anteiliger Abschreibungsbetrag) für erforderlich.

Für die Frage einer aufgabengerechten Finanzausstattung der kommunalen Gebietskörperschaften ist die Vorschrift über die Konnexität nicht maßgeblich, weil sie einen aufgabenbezogenen Kostenausgleich im Einzelfall, nicht aber die Sicherstellung einer kommunalen Finanzausstattung insgesamt beinhaltet.

4. Verfassungsrechtliche Grundlagen (Art. 58 NV) und Finanzlage der kommunalen Gebietskörperschaften

Nach Art. 58 NV ist das Land verpflichtet, den Gemeinden und Landkreisen die zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichen Mittel durch Erschließung eigener Steuerquellen und im Rahmen seiner finanziellen Leistungsfähigkeit durch übergemeindlichen Finanzausgleich zur Verfügung zu stellen. Nach der Rechtsprechung des Niedersächsischen Staatsgerichtshofs handelt es sich hierbei um eine rechtlich selbständige Säule zur finanziellen Absicherung der Kommunen, die einen individuellen Anspruch jeder niedersächsischen Kommune auf eine angemessene finanzielle Mindestausstattung im Rahmen des übergemeindlichen Finanzausgleichs begründet. Die finanzielle Mindestausstattung ist jedenfalls dann nicht erreicht, wenn die Kommunen aufgrund ihrer finanziellen Situation außer Stande sind, überhaupt freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben wahrzunehmen.⁶ Zwar haben die Kommunen keinen von der finanziellen Leistungsfähigkeit des Landes abgekoppelten Anspruch auf Vollabdeckung ihres erforderlichen Finanzbedarfs. Der Gesetzgeber muss bei der Bemessung der Schlüsselmasse jedoch beachten, dass die von Kommunen und Land wahrzunehmenden und wahrgenommenen Aufgaben grundsätzlich gleichwertig sind. Wegen dieser Aufgabenparität ist es ihm daher zum Beispiel verwehrt, durch eine Rückführung der Schlüsselmasse die Kommunen im Vergleich zum Land in stärkerem Maße zu einer Aufgabenreduzierung oder anderen Einsparanstrengungen zu zwingen.⁷

Anzuerkennen ist zwar, dass der kommunale Anspruch durch die finanzielle Leistungsfähigkeit des Landes eingeschränkt ist⁸ und dass der Niedersächsische Staatsgerichtshof in seiner letzten Entscheidung zum kommunalen Finanzausgleich den verfassungsrechtlichen Schutz der kommunalen Gebietskörperschaften in Teilen relativiert hat. Gleichwohl ist das Land nicht von verfassungsrechtlichen Bindungen befreit.

Die vom Land herangezogenen Grundlagen reichen darüber hinaus weder zur Beurteilung der Verteilungssymmetrie⁹ noch für die Frage der Verletzung der Selbstverwaltungsgarantie der kommunalen Gebietskörperschaften aus.

⁶ Nds. Staatsgerichtshof Urteil vom 7.3.2008 (StGH 2/05), S. 14 und 18 des Urteilsabdrucks

⁷ Nds. StGH, Urt. v. 7.3.2008, Fußnote 6, S. 20 des Urteilsabdrucks

⁸ Nds. StGH, Urt. v. 7.3.2008, Fußnote 6, S. 14 f des Urteilsabdrucks

⁹ Vgl. hierzu unter 5. „Verteilungssymmetrie“

a) Untersuchung des Landesbetriebes für Statistik und Kommunikationstechnologie Niedersachsen

Zur Ausgabenentwicklung nimmt das MF u. a. Bezug auf die Darstellung des Landesbetriebes für Statistik und Kommunikationstechnologie Niedersachsen (LSKN)¹⁰. Die ursprünglich für die FAG-Kommission im Jahr 2000 entwickelte Untersuchung sollte die Höhe der freiwilligen und pflichtigen Selbstverwaltungsausgaben der kommunalen Gebietskörperschaften ermitteln. Für eine Darstellung einer finanziellen Mindestausstattung der kommunalen Gebietskörperschaften war sie ursprünglich nicht erhoben worden.

Die von uns im Vorjahr an der statistischen Erhebung geltend gemachten Bedenken konnten inzwischen in Zusammenarbeit mit dem Innenministerium und dem LSKN behoben werden. Zu kritisieren ist, dass das Finanzministerium in seinem Bericht nach wie vor eine reine Betrachtung der Zuschussbeträge anstellt, ohne auch die entsprechenden Einnahmen der kommunalen Gebietskörperschaften gegenüber zu stellen. Insoweit ist die Darstellung lückenhaft, obwohl das LSKN entsprechende Daten aufbereitet hat.

Sieht man sich die **Gesamtaufstellung** des LSKN¹¹ an, so ist hieraus zu erkennen, dass der Gesamtzuschussbetrag der kommunalen Gebietskörperschaften von 1999 bis 2006 um rund 850 Mio. Euro gestiegen ist. Differenziert nach Aufgabenkategorien (übertragener Wirkungskreis, pflichtige und freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben) ist 2006 der Zuschussbedarf für den übertragenen Wirkungskreis am stärksten angestiegen. Der Zuwachs in diesem Bereich ging vollständig zu Lasten der freiwilligen Aufgaben.¹² Diese Verschiebung zu Lasten der freiwilligen Aufgaben ist aus kommunaler Sicht äußerst bedenklich, da damit die eigenen Handlungsspielräume der kommunalen Gebietskörperschaften weiter eingeschränkt werden.

Bei dieser Betrachtung wird im Bericht des MF allerdings ausgeblendet, wie dieser gestiegene Zuschussbetrag durch Einnahmen der kommunalen Gebietskörperschaften gedeckt ist. Insoweit führen auch die weiteren Ausführungen bezüglich der Zuschussbedarfe für die im Einzelnen aufgeführten Aufgabenkategorien für eine Beurteilung nicht weiter, ob die kommunale Mindestausstattung gewährleistet ist, weil der Einnahmenbezug fehlt. Die Gegenüberstellung fällt wie folgt aus:

¹⁰ Bericht des MF, Fußnote 3, S. 24 ff.

¹¹ Bericht des MF, Fußnote 3, S. 24

¹² Vgl. auch hierzu Bericht des MF, Fußnote 3, S. 24

Entwicklung der Defizite der niedersächsischen Kommunen 1995 bis 2006					
Positive Beträge = Defizit; negative Beträge = Überschuss					
Rechnungsergebnisse aller Gemeinden und Landkreise				Gesamtdefizit	
Jahr	Einzelpläne 0 bis 7 einschl. A 82 insgesamt ¹⁾ Mio. €	Zum Vergleich		insgesamt	ohne Abw. Vorjahre
		Einzelpläne 8 (o. A 82) ¹⁾ und 9		Sp 2 + 3 Mio. €	Sp 2 + 4 Mio. €
		zusammen Mio. €	o. Abw. d. Vj. Mio. €		
1	2	3	4	5	6
1995	7.323,5	-6.864,9	-6.967,1	458,6	356,4
1996	7.124,0	-6.477,6	-6.710,7	646,4	413,3
1997	7.089,8	-6.244,9	-6.724,1	844,9	365,7
1998	7.052,8	-6.154,5	-7.067,6	898,3	-14,7
1999	7.530,7	-6.090,9	-7.466,5	1.439,7	64,2
2000	7.947,5	-6.915,4	-7.917,2	1.032,1	30,4
2001	8.217,9	-6.628,1	-7.651,4	1.589,9	566,5
2002	8.251,0	-6.917,4	-8.109,0	1.333,6	142,1
2003	8.172,2	-5.645,4	-7.163,3	2.526,7	1.008,9
2004	8.216,8	-5.652,6	-7.483,5	2.564,2	733,3
2005	8.161,6	-5.076,3	-7.797,1	3.085,3	364,5
2006	8.375,9	-5.499,4	-8.109,7	2.876,5	266,2
Durchschnitt					
1995 bis 1999	7.224,2	-6.366,6	-6.987,2	857,6	237,0
2000 bis 2003	8.147,2	-6.526,6	-7.710,2	1.620,6	437,0
2004 bis 2006	8.251,4	-5.409,4	-7.796,7	2.842,0	454,7

¹⁾ Ab 2004 Veränderung bei der Zuordnung im Einzelplan 8; die Abschnitte 82 und 84 bis 86 werden bei den Zuschussbeträgen berücksichtigt
Quelle: Daten des LSKN und eigene Berechnungen

Danach ist erkennbar, dass der Gesamtfehlbetrag (Spalte 5) von knapp 460 Mio. € im Jahr 1995 auf 2.877 Mio. € im Jahr 2006 gestiegen ist. Diese Daten enthalten auch die Fehlbeträge aus Vorjahren, die aber von den kommunalen Gebietskörperschaften z. T. erst im übernächsten Jahr veranschlagt werden¹³, so dass die Entwicklung unterzeichnet ist. Auffällig ist aber, dass sich diese Gesamtfehlbeträge praktisch parallel zu den Kassenkrediten entwickeln¹⁴.

Auch ohne Berücksichtigung der Fehlbeträge aus Vorjahren (Spalte 6) wird deutlich, dass nach den Daten des LSKN die kommunalen Gebietskörperschaften in den Jahren 2003 bis 2005 erhebliche strukturelle Defizite erwirtschaftet haben, die auch im Jahr 2006 mit 266 Mio. € nicht gänzlich zurückgeführt werden konnten.

¹³ Eine Erhebung bei den niedersächsischen Landkreisen und der Region Hannover hat ergeben, dass allein in den Kreishaushalten 2007 Fehlbeträge aus 2006 in einer Größenordnung von rd. 460 Mio. € nicht veranschlagt worden sind. Dieses Vorgehen steht im Einklang mit der geltenden Rechtslage (§ 23 GemHVO). Hinzu kommt, dass im doppischen System eine entsprechende Veranschlagung nicht stattfindet. Hierdurch ergeben sich durch die Umstellung auf das Neue Kommunale Rechnungswesen weitere statistische Verzerrungen, die zum ersten Mal im Jahr 2006 aufgetreten sind.

¹⁴ Vgl. hierzu das Schaubild unter 4.c) Kassenkredite (Liquiditätskredite) – die unterschiedliche Entwicklung ab 2004 dürfte auf die zunehmende Praxis einer zweijährigen Fehlbetragsveranschlagung hindeuten (Fußnote 13). Hinzu kommt und ab 2006 die Umstellung auf die Doppik, in der Fehlbeträge aus Vorjahren nicht mehr im Ergebnishaushalt und im Finanzhaushalt und damit in der Jahresrechnungsstatistik ausgewiesen werden.

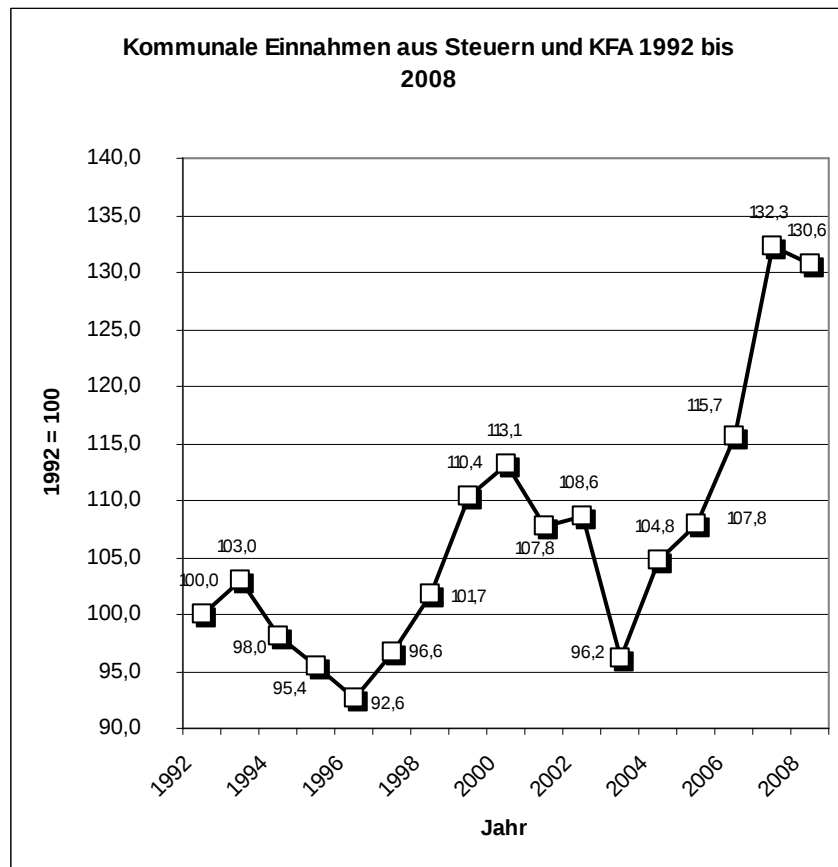
b) Einnahmeentwicklung

Obwohl nach den vom MF vorgelegten Daten des LSKN in den Jahren 1999 bis 2006 die Gesamtzuschussbeträge der kommunalen Gebietskörperschaften um rd. 850 Mio. Euro gestiegen sind, nahmen im vergleichbaren Zeitraum die kommunalen Einnahmen aus Steuern und kommunalem Finanzausgleich zunächst deutlich ab. Auch 2005 lagen sie noch um rd. 171 Mio. € unter dem Niveau des Jahres 1999. Erst im Jahr 2006 war ein deutlicher Anstieg - über das Niveau des Jahres 1999/2000 hinaus - zu verzeichnen, der auch dringend benötigt wurde, um die zusätzlichen Ausgaben zu finanzieren. Eine eigentliche deutliche Verbesserung fand erst danach in den Jahren 2007 und voraussichtlich auch 2008 statt. Fest steht, dass das gestiegene Ausgabeniveau des Jahres 2006 mit den zur Verfügung stehenden Einnahmen immer noch nicht ausreichend finanziert werden konnte, wie das strukturelle Defizit in Höhe von 266 Mio. € nach den Daten des LSKN belegt. Insoweit war die Reduzierung der Steuerverbundquote in den Jahren 2005 und 2006 überhöht. Ob angesichts der eigenen Steuereinnahmeentwicklung die (zurückgeführte) Reduzierung der Steuerverbundquote für die kommunalen Gebietskörperschaften verkraftbar war, wird sich erst zeigen, wenn das LSKN die entsprechenden Daten des Jahres 2007 vorlegt.

Entwicklung der kommunalen Einnahmen aus Steuern und kommunalem Finanzausgleich				
1992 bis 2008				
Jahr	Steuern¹⁾	FAG - netto	Summe	Entwicklung
	Mio. €	Mio. €	Mio. €	1992 = 100
1992	4.466,0	2.300,3	6.766,3	100,0
1993	4.615,2	2.353,2	6.968,5	103,0
1994	4.503,6	2.128,0	6.631,6	98,0
1995	4.371,6	2.085,8	6.457,4	95,4
1996	4.305,5	1.962,7	6.268,2	92,6
1997	4.433,6	2.105,4	6.538,9	96,6
1998	4.676,1	2.205,3	6.881,4	101,7
1999	4.924,6	2.542,8	7.467,4	110,4
2000	4.913,2	2.737,5	7.650,7	113,1
2001	4.522,9	2.768,1	7.291,0	107,8
2002	4.687,0	2.663,7	7.350,7	108,6
2003	4.281,8	2.226,1	6.507,9	96,2
2004	4.742,3	2.348,1	7.090,4	104,8
2005	4.996,1	2.299,8	7.295,9	107,8
2006	5.510,0	2.315,6	7.825,6	115,7
2007	5.876,8	3.074,9	8.951,7	132,3
2008	5.907,0	2.931,5	8.838,5	130,6

Quelle: Daten des LSKN; für 2008 Steuerschätzung vom Mai

¹⁾ Grund- und Gewerbesteuer; Gemeindeanteile an der Einkommen- und Umsatzsteuer; ohne sonstige Steuern, die nur ein geringes Gewicht haben.



c) Kassenkredite (Liquiditätskredite)

Der Aufwuchs auf der Ausgabenseite, der nicht durch entsprechende Erhöhungen auf der Einnahmenseite aufgefangen wurde, hat dazu geführt, dass die kommunalen Gebietskörperschaften von Jahr zu Jahr einen immer höheren Anteil ihrer laufenden Ausgaben durch Kassenkredite („Kontoüberziehung“) finanzieren mussten. Zum 30.6.2008 betragen die Kassenkredite¹⁵ nunmehr mehr als 4,4 Mrd. Euro. Die Kassenkredite stellen einen Indikator für die fehlende finanzielle Mindestausstattung der kommunalen Gebietskörperschaften dar, da sie in der Höhe aufgenommen werden müssen, in der die Ausgaben nicht durch Einnahmen gedeckt sind. Dass die Entwicklung der Kassenkredite wesentlicher Indikator zur Beurteilung der kommunalen Finanzsituation ist und sie immer dauerhafter zur Finanzierung von Verwaltungshaushalten in Anspruch genommen werden, ist längst allgemein anerkannt. Dies hat beispielsweise auch das Bundesministerium

¹⁵ Die Umbenennung der Kassenkredite in § 94 NGO in „Liquiditätskredite“ zum 1.1.2006 (vgl. Art. 1 des Gesetzes vom 15.11.2005, Nds. GVBl. S. 342) hat materiell zu keiner Veränderung geführt.

der Finanzen festgestellt¹⁶: „Ein wesentlicher Indikator zur Beurteilung der kommunalen Finanzsituation ist die Entwicklung der Kassenkredite... Die eigentlich kurzfristigen Kassenverstärkungskredite werden bei den betroffenen Kommunen dauerhaft zur Finanzierung von Verwaltungshaushalten in Anspruch genommen.“

Auch die Deutsche Bundesbank hat die Kassenkredite längst als Indikator für die kritische Finanzsituation der kommunalen Gebietskörperschaften anerkannt¹⁷: „Die Gesamtentwicklung der Kassenkredite lässt die Anspannung der kommunalen Finanzen erkennen... Während der Kassenkreditbestand Rückschlüsse auf die Haushaltslage von Gemeinden zulässt, ist der Umfang der Kreditmarktschulden hierfür kaum geeignet.“

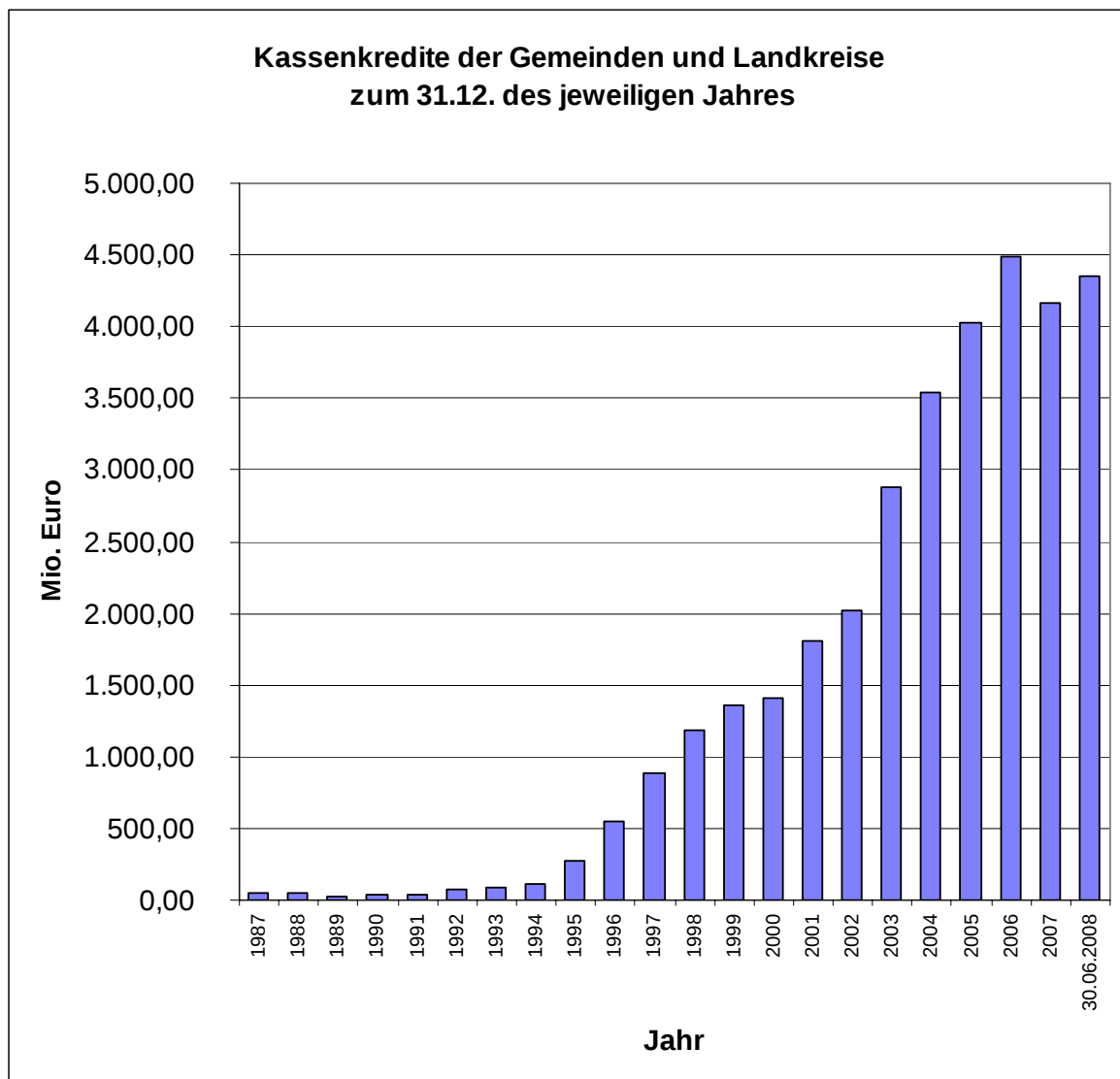
Auch in der Finanzwissenschaft werden die Kassenkredite für einen zentralen Krisenindikator der Kommunalfinanzen gehalten: Je höher eine Kommune über Kassenkredite verschuldet ist, desto größer ist die Diskrepanz zwischen Finanzkraft und Ausgabenbedarf. Unlängst hat auch das Statistische Bundesamt festgestellt, dass die Verschuldungssituation durch die nachgewiesenen Kreditmarktschulden nur unzureichend dargestellt wird. Zunehmend wichtiger und problematischer werden die so genannten Kassenkredite. Diese werden insbesondere bei den Kommunen immer häufiger zur Finanzierung laufender Ausgaben eingesetzt.¹⁸

Die Kassenkredite in Niedersachsen betragen inzwischen ein Vielfaches der „Zuschussbedarfe“ für freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben. Sie sind zwischenzeitlich mehr als halb so hoch wie die kommunale Verschuldung für Investitionen, die inzwischen unter 8 Mrd. € gesunken ist: Besonders besorgniserregend ist dabei, dass - nach der Sondersituation insbesondere im kommunalen Finanzausgleich im Jahr 2007 - bereits im 1. Halbjahr 2008 ein erneuter Anstieg der Kassenkredite um rund 200 Mio. € zu verzeichnen ist. Das heißt, dass trotz der deutlich steigenden Einnahmen eine nachhaltige Absenkung des vom Niedersächsischen Staatsgerichtshof grundsätzlich als verfassungsrechtlich bedenklich bewerteten Kassenkreditniveaus bislang nicht erreicht wurde.

¹⁶ BMF, Finanzbericht 2008 S. 169; das BMF hatte vergleichbares auch schon in den Vorjahren hervorgehoben – so BMF, Finanzbericht 2007 S. 170.

¹⁷ Deutsche Bundesbank, Monatsbericht Juli 2007 S 30, 31

¹⁸ Statistisches Bundesamt, Wirtschaft und Statistik 6/2008, S. 496, 502



Soweit in dem Bericht des MF¹⁹ darauf hingewiesen wird, der erreichte Kassenkreditstand stelle insoweit vordergründig, bezogen auf die Zinslast, für die Kommunen gegenüber den Vorjahren keine zusätzliche Belastung dar, ist anzumerken, dass es hierauf nicht ankommt.

Gleichzeitig ist dieser Befund unzutreffend, weil die Entwicklung der Zinsausgaben bei den kommunalen Gebietskörperschaften insgesamt betrachtet wird. Dabei wird völlig übersehen, dass die Verschuldung der kommunalen Gebietskörperschaften durch Investitionskredite durch Ausgliederungen verzerrt ist.²⁰ Gleichwohl verbleibt die hiermit verbundene Belastung und das finanzielle Risiko weiterhin im Kernhaushalt, der ggf. über Verlustabdeckungen die ausgegliederten Bereiche

¹⁹ Bericht des MF, Fußnote 3. S. 22

²⁰ Aus diesem Grunde erhebt das LSKN jährlich die Ausgliederungen aus den kommunalen Kernhaushalten. Vgl. auch Fußnote 35

unterstützen muss. Hinzu kommt, dass die isolierte Entwicklung der Kassenkreditzinsen ein anderes Bild ergibt. Nach den Daten des LSKN stiegen sie von 36,3 Mio. € in 1998 auf 172 Mio. € in 2007. Hieran ist erkennbar, dass die Verschuldung mit Kassenkrediten vermehrt auch zu einer Belastung der Kommunalhaushalte führt, die nur durch die Verringerung der Zinsbelastungen bei den Investitionskrediten überdeckt wird.

Die Entwicklung der Kassenkredite bedeutet nichts anderes, als dass die kommunalen Gebietskörperschaften vermehrt ihre Ausgaben für Soziales, Jugend, Schule und Personal über unzulässige Kreditaufnahmen finanzieren. Anders als noch Anfang diesen Jahrtausends, als dieser Sachverhalt als intelligente Finanzierung sowie „Liquiditätsmanagement“ abgetan wurde und noch im Jahr 2006, als der Eindruck erweckt wurde, es handele sich um ein Problem einiger Großhaushalte²¹, wird das Problem der Kassenkredite seitens des MF zwischenzeitlich eingeräumt²²

Auch zum 31.12.2006 haben rd. ein Drittel der kommunalen Gebietskörperschaften Kassenkredite in erheblicher Größenordnung²³. Dies dürfte sich auch aktuell nicht gebessert haben, obwohl die kommunalen Gebietskörperschaften insgesamt über erheblich mehr eigene Einnahmen aus Steuern, wie auch dem kommunalen Finanzausgleich verfügen.

Im Übrigen wirkt der Hinweis auf die Verteilungssymmetrie mit Blick auf die Kassenkredite so, als ob das Bundesverfassungsgericht bei einer Klage auf steuerliche Freistellung des Existenzminimums den Kläger damit beschiede, dass es darauf nicht ankäme, solange er noch bei Banken Geld durch Kontoüberziehung für seine Zwecke erhalte.

Hinzu kommt, dass der Zusammenhang von katastrophaler kommunaler Finanzlage, den Eingriffen des Landes in den kommunalen Finanzausgleich und der Höhe der Kassenkredite zumindest im Innenministerium längst anerkannt ist²⁴.

²¹ Bericht des MF vom 10.7.2006 S. 27

²² Bericht des MF, Fußnote 3. S. 22

²³ L.T.-Drs. 15/3988, Anlage 3

²⁴ Der Niedersächsische Minister für Inneres und Sport hat am 10.11.2005 im Niedersächsischen Landtag wörtlich vorgetragen: „...die Höhe der Kassenkredite spiegeln die seit vielen Jahren angespannte Finanzlage der niedersächsischen Landkreise und Kommunen. Anschaulicher wird die Lage anhand der Entwicklung der Kassenkredite aller Kommunen in Niedersachsen. 1995: 269 Millionen Euro Kassenkredite. 1996: 550 Millionen Euro. 1997: 883 Millionen Euro. 1998: 1 188 Millionen Euro. 1999: 1 355 Millionen Euro. 2000: 1 407 Millionen Euro. 2001: 1 809 Millionen Euro. 2002: 2 037 Millionen Euro. 2003: 2 878 Millionen Euro. 2004: 3 537 Millionen Euro. Zu erkennen ist, dass 1995 erstmals Kassenkredite in beträchtlicher Höhe anfielen. Die Steigerungsrate auf 1996 lag bei über 100 %. 1995 wurde die Verbundmasse des Finanzausgleichssystems durch Herausnahme der Grunderwerbsteuer und der Gewerbesteuerumlage dauerhaft um mehr als umgerechnet 100 Millionen Euro – zwischen 100 Millionen und 130 Millionen Euro -

d) Anzahl unausgeglichener Haushalte

Zutreffend kommt der Bericht des MF zwar zu der Feststellung, dass sich die angespannte Haushaltslage der niedersächsischen Kommunen im Jahr 2007 gegenüber dem Vorjahr erneut verbessert habe.²⁵ Gleichwohl haben 37 %, d. h. mehr als ein Drittel, auch im Jahr 2007 einen unausgegliehenen Haushalt. Diese Haushalte sind unter Verstoß gegen § 82 der Niedersächsischen Gemeindeordnung aufgestellt worden. Insoweit zeichnet sich - wie auch bereits die Entwicklung der Kassenkredite andeutet - ab, dass die konjunkturelle Erholung auch nicht bei allen kommunalen Gebietskörperschaften gleichermaßen ankommt. Es steht zu fürchten, dass eine Reihe von besonders mit Kassenkrediten belasteten Kommunen in diesem Aufschwung nicht zu einer Rückführung ihrer aufgelaufenen Fehlbeträge kommen wird. Sofern das Land die kommunale Forderung nach einer Anhebung der Steuerverbundquote auf 16,09 v. H. insgesamt nicht berücksichtigen sollte, ist u. E. zumindest in diesen Einzelfällen eine Abhilfe dringend notwendig.

Insgesamt muss festgehalten werden, dass angesichts der Auswertung des LSKN und der daraus abzuleitenden Entwicklung der Gesamtzuschussbeträge sowie des erneuten Ansteigens der Kassenkredite und der weiterhin hohen Anzahl unausgeglichener Haushalte eine aufgabengerechte Finanzausstattung der kommunalen Gebietskörperschaften nicht mehr gegeben ist.

e) Notwendigkeit eines Entschuldungsprogramms

Nach den vorliegenden Daten ist die Finanzmisere vieler kommunaler Gebietskörperschaften bis Mitte des Jahres 2008 - trotz einer erheblichen Verbesserung aufgrund der guten Konjunktur - nicht beseitigt. Sofern das Land nicht in der Lage sieht, durch Erhöhung der Steuerverbundquote die Finanzlage aller kommunalen Gebietskörperschaften insgesamt zu verbessern, ist nunmehr eine gezielte Entschuldung einzelner von den Kassenkrediten besonders betroffener kommunaler Gebietskörperschaften als Hilfe zur Selbsthilfe erforderlich. Diese Notwendigkeit hat auch der Niedersächsische Staatsgerichtshof in seiner Entscheidung vom 7.3.2008 festgestellt, als er wörtlich

gekürzt. Gleich im Folgejahr, 1996, zog die Landtagsmehrheit weitere 255,6 Millionen Euro - damals 500 Millionen DM - aus dem System. Der Zusammenhang ist offenkundig.“ – Niedersächsischer Landtag, Stenografischer Bericht der 74. Sitzung, S. 8399 f.

²⁵ Bericht des MF, Fußnote 3, S. 25

ausführte „Ein ständiger Einsatz neuer Kassenkredite ohne echte Rückzahlungsperspektive stellt dagegen einen Formmissbrauch dar ... Der Gesetzgeber ist bei fortschreitender Konsolidierung des Landeshaushaltes jedoch verpflichtet, dafür Sorge zu tragen, dass die entgegen den gesetzlichen Vorschriften aufgenommenen Kassenkredite auf ein zulässiges Maß zurückgeführt werden.“ Angesichts der deutlich verbesserten Finanzlage im Landeshaushalt²⁶ ist nunmehr die konkrete Rückführung der Kassenkredite zwingend geboten. Dabei darf sich eine solche Rückführung von Altschulden nicht allein auf die Fälle von Fusionen beschränken.²⁷ Bei dieser Betrachtung wird völlig übersehen, dass nicht nur kommunale Gebietskörperschaften, die über eine ungünstige Gebietsstruktur verfügen, Kassenkredite angehäuft haben. Vielmehr besteht der Grund häufig auch in einer wirtschaftlichen Strukturschwäche, die insbesondere zu hohen Sozialausgaben geführt hat. Solche Fälle lassen sich über freiwillige Fusionen mit Entschuldungshilfen aber nicht beseitigen. Sofern das Land nicht bereit ist, hierfür zusätzliche Mittel aus dem Landeshaushalt zur Verfügung zu stellen, wäre zumindest in Erwägung zu ziehen, ob eine teilweise Schuldenübernahme bei den aufgelaufenen Kassenkrediten durch das Land möglich ist.

Eine solche Maßnahme wird von uns auch nicht als „Freibrief“ für besonders hoch verschuldete Kommunen gesehen. Auch aus unserer Sicht ist eine (teilweise) Entschuldung nur möglich, soweit die kommunale Gebietskörperschaft auch selbst erhebliche eigene Einsparanstrengungen - über die bisherigen hinaus - vornimmt und der erneute Aufbau von Defiziten durch flankierende Maßnahmen verhindert wird.

f) Streichung der Investitionsbindung (§ 3 NFVG)

Die im Haushaltsbegleitgesetz 2009 (LT.-Drs. 16/430) vorgesehene Streichung der Investitionsbindung wird von uns begrüßt. Damit wird eine jahrelange Forderung der kommunalen Spitzenverbände umgesetzt. Diese Maßnahme wird mit dazu beitragen, dass der Kassenkreditbedarf in einer Reihe von kommunalen Gebietskörperschaften sinkt. Bei anderen kann sie den Aufwuchs an Kassenkrediten bremsen. Die Maßnahme dürfte auch zu einer Reduzierung der Anzahl der unausgeglichenen kommunalen Haushalte beitragen. Für die kommunalen Gebietskörperschaften, die auch noch in der jetzigen konjunkturellen Boomphase zusätzliche Kassenkredite erwirtschaften, wird sie nicht ausreichen,

²⁶ Vgl. hierzu unter 6. Finanzlage des Landes

²⁷ Vgl. hierzu die Koalitionsvereinbarungen 2008 bis 2013 von CDU und FDP S. 26

um zu einer durchgreifenden Entspannung zu kommen. Insoweit besteht auch nach Streichung dieser Regelung die Notwendigkeit für einen Entschuldungsfonds fort.

5. „Verteilungssymmetrie“

Dadurch, dass die Landesregierung in ihrer Beurteilung der Finanzlage der kommunalen Gebietskörperschaften allein auf das Kriterium der „Verteilungssymmetrie“ abstellt, negiert sie den verfassungsrechtlichen Schutz des Kernbereichs der kommunalen Selbstverwaltung, der grundsätzlich auch eine finanzielle Mindestausstattung umfasst²⁸. Nach der Verfassungsrechtsprechung zur Verteilungssymmetrie ist der Anspruch der Kommunen auf eine im Vergleich zur Leistungsfähigkeit des Landes angemessene finanzielle Mindestausstattung erfüllt, wenn ihnen bei wertender Betrachtung ihrer finanziellen Situation die erforderlichen Mittel zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben unter Einschluss eines Mindestbestands an freiwilligen Selbstverwaltungsangelegenheiten zur Verfügung gestellt werden. Bei Unterschreitung dieser Grenze hat das Land im Rahmen des übergemeindlichen Finanzausgleichs die finanziellen Belange von Land und kommunaler Ebene im Sinne einer aufgabenparitätischen Verteilungssymmetrie gleich zu gewichten.²⁹ Dieses Kriterium steht aber nicht allein. Gleichzeitig ist der Gesetzgeber verpflichtet bei fortschreitender Konsolidierung des Landeshaushaltes³⁰, dafür Sorge zu tragen, dass die entgegen den gesetzlichen Vorschriften aufgenommenen Kassenkredite auf ein zulässiges Maß zurückgeführt werden.³¹ Hierzu ist bislang, auch auf schriftliche Nachfrage der kommunalen Spitzenverbände, nichts Durchgreifendes erkennbar.

Darüber hinaus sind die von der Landesregierung zu Grunde gelegten Maßstäbe für die als alleiniges Kriterium angesehene „Verteilungssymmetrie“ nicht geeignet, da sie so ausgewählt wurden, dass die Darstellung der Finanzsituation der kommunalen Gebietskörperschaften automatisch besser als die des Landes ausfällt, weil die unterschiedlichen rechtlichen und tatsächlichen Gegebenheiten nicht berücksichtigt werden.

²⁸ vgl. hierzu Nds. StGH, Urt. v. 16.5.2001 - StGH/6/99 u. a. - NdsVBl. 2001 S. 184

²⁹ Nds. StGH, Urt. v. 7.3.2008 - StGH 2/05 - S. 15 des Urteilsabdruckes

³⁰ vgl. hierzu unter 6. Finanzlage des Landes

³¹ Nds. StGH, Urt. v. 7.3.2008 - StGH 2/05 - S. 26 des Urteilsabdruckes

a) „Finanzierungssaldo“

Als Hauptbeurteilungskriterium für seine Argumentation verwendet die Landesregierung die Finanzierungssalden von Land und kommunalen Gebietskörperschaften. Hierbei handelt es sich um eine Gegenüberstellung der bereinigten Einnahmen und der bereinigten Ausgaben ohne besondere Finanzierungsvorgänge, also insbesondere ohne Kreditaufnahmen. Dieser Maßstab mag für den Vergleich staatlicher Ebenen - wie z. B. beim Bund-Länder-Finanzausgleich und der Festlegung der Umsatzsteueranteile durch Deckungsquotenvergleich - sinnvoll sein. Für den Vergleich zwischen einer staatlichen und der kommunalen Ebene ist der Finanzierungssaldo aber ungeeignet. So hat auch die Deutsche Bundesbank wörtlich festgestellt: *„Während der Finanzierungssaldo für Bund und Länder eine zentrale Zielgröße ist, stellt sich dies bei den Kommunen angesichts besonderer haushaltsrechtlicher Vorgaben differenzierter dar.“* Weiter wird ausgeführt, dass selbst von einem Finanzierungsüberschuss einer Kommune noch nicht unmittelbar auf eine entspannte Haushaltslage mit entsprechenden Gestaltungsmöglichkeiten geschlossen werden kann.³²

Das Land Niedersachsen hat gegenüber den kommunalen Gebietskörperschaften wegen der Unterschiedlichkeit des Haushaltsrechtes deutlich weitere Möglichkeiten der Kreditaufnahme. Die Regelgrenze des Art. 71 NV lässt eine (Netto-) Kreditaufnahme solange zu, solange die eigenfinanzierten Investitionen und Investitionsfördermaßnahmen nicht überschritten sind. Eine Tilgung von Krediten aus laufenden Haushaltsmitteln hat seit Jahrzehnten nicht mehr stattgefunden. Erst ab 2010 soll es einen ausgeglichenen Landeshaushalt geben. Die nicht im Haushalt des Landes veranschlagte Bruttokreditaufnahme überstieg die Nettokreditaufnahme in der Vergangenheit daher regelmäßig um das Drei- bis Vierfache. Wegen des Absinkens der Nettokreditaufnahme im Landeshaushalt ist dieses Verhältnis noch deutlich größer geworden. Das staatliche Haushaltsrecht lässt somit auch innerhalb der Regelgrenze des Art. 71 NV praktisch einen immer weiteren Anstieg der Verschuldung zu. Darüber hinaus war es dem Land möglich – ohne weitere Konsequenzen und ohne dass eine „Staatsaufsicht“ eingeschritten wäre – die verfassungsrechtliche Regelgrenze der Verschuldung von 2002 bis 2006 zu überschreiten. Die Absicht des Landes, zu einer Verschuldungsgrenze in der Verfassung zu kommen³³, würde die Verschuldungsmöglichkeiten voraussichtlich angleichen. Eine Umsetzung steht aber noch aus.

³² Deutsche Bundesbank, Monatsbericht Juli 2007, S. 30

³³ Vgl. Entschließung des Nieders. Landtages vom 2.7.2008 „Raus aus der Schuldenfalle - generationengerechte Finanzpolitik durch Neuverschuldungsverbot langfristig absichern!“ – LT.-Drs. 16/323

Die kommunalen Gebietskörperschaften dürfen nach § 92 der Niedersächsischen Gemeindeordnung Kredite zwar ebenfalls nur für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen aufnehmen. Sie unterliegen dabei aber der Kommunalaufsicht des Landes (Art. 57 Abs. 5 NV). Gleichzeitig sind sie nach § 22 der Gemeindehaushaltsverordnung³⁴ verpflichtet, aus ihren laufenden Einnahmen die ordentliche Tilgung von Krediten zu finanzieren. Wird dieses Ziel nicht erreicht und ist der Verwaltungshaushalt danach unausgeglichen, besteht für die kommunalen Gebietskörperschaften praktisch keine Möglichkeit mehr zu einer weiteren Kreditaufnahme für Investitionen, da diese mit der dauernden Leistungsfähigkeit der Kommunen nicht im Einklang ständen. In vielen Gemeinden und Landkreisen findet daher seit Jahren - trotz erheblichen Investitionsstaus - eine leichte Entschuldung bei den Investitionskrediten statt, weil die Kommunalaufsichtsbehörden in der Vergangenheit keine höheren Kreditaufnahmen genehmigt haben. Vielmehr wurden beispielsweise in den Jahren 2005 bis 2008 die von den kommunalen Räten und Kreistagen beschlossenen Kreditaufnahmen von der Kommunalaufsicht z. T. nicht genehmigt und grundsätzlich nur eine maximale Kreditaufnahme in Höhe der Tilgung zugelassen (= keine Nettokreditaufnahme). Die **Abnahme der Verschuldung**³⁵ ist somit kein Zeichen von abnehmendem Finanzbedarf, sondern **Zeichen von Finanzschwäche**, da die dauernde Leistungsfähigkeit der kommunalen Gebietskörperschaften nicht gegeben ist. Das kommunale Haushaltsrecht ist insoweit zur Schuldenbegrenzung ein wirksameres Instrument als das staatliche Haushaltsrecht. Diese Unterschiede sind im Übrigen auch von anderen Institutionen anerkannt, wie z. B. der Deutschen Bundesbank.³⁶ Auch das

³⁴ Die Vorschrift gilt für die Mehrzahl der Kommunen, die auch in 2008 noch das „alte“ Haushaltsrecht anwenden. Hieran hat die Einführung der Doppik zum 1.1.2006 aber nichts geändert. Nach § 92 NGO dürfen Kredite weiterhin nur für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen aufgenommen werden. Maßstab für die Kreditaufnahmemöglichkeit ist weiterhin die dauernde Leistungsfähigkeit, die nunmehr in § 23 Gemeindehaushalts- und Kassenverordnung – GemHKVO- vom 22.12.2005 – Nds. GVBl. S. 458 – definiert ist. Eine Einzahlung aus der Aufnahme von Krediten darf für die Deckung der Auszahlungen für die ordentliche Tilgung nicht verwendet werden. Insoweit ist keine materielle Änderung hinsichtlich der Kreditaufnahmemöglichkeiten eingetreten.

³⁵ Im Übrigen ist hier auf das Problem der Ausgliederungen hinzuweisen. Nach der Darstellung des Niedersächsischen Landesamtes für Statistik muss für das Jahr 2005 unter Berücksichtigung von Ausgliederungen von einem leichten Schuldenwachstum ausgegangen werden – Statistische Monatshefte Niedersachsen 5/2006 S. 245; für das Jahr 2006 geht das NLS wegen der leichten Ausgliederungen nur von einem leichten Schuldenabbau aus – Statistische Monatshefte Niedersachsen, 5/2007 S. 271. Für 2007: Auch unter Berücksichtigung der Ausgliederungen darf also von einem leichten Schuldenabbau ausgegangen werden, so LSKN, Statistische Monatshefte 5/2008 S. 238.

³⁶ Deutsche Bundesbank, Monatsbericht Juni 2000, S. 47; Monatsbericht Juli 2007 S. 33: „Um eine langfristige Überlastung der Haushaltswirtschaft durch den Schuldendienst abzuwenden, ist das kommunale Haushaltsrecht aber letztlich besser geeignet als die derzeitigen Vorgaben für Bund und Länder, da es den Vermögensverzehr wirksamer einschränkt. ... Die Verpflichtung, Überschreitungen von Haushaltsgrenzen in den Folgejahren durch Überschüsse auszugleichen und letztlich den Verbrauch des Sachvermögens zu berücksichtigen, hat mit dazu beigetragen, die kommunalen Schulden deutlich enger zu begrenzen.“

Bundesministerium der Finanzen hat aktuell noch einmal darauf hingewiesen, dass die kommunale Kreditwirtschaft restriktiveren Regelungen unterliegt als die von Bund und Ländern und sich die Verschuldung der Kommunen jeweils auch an ihrer finanziellen Leistungsfähigkeit zu orientieren hat³⁷.

Die unterschiedlichen Kreditaufnahmemöglichkeiten führen dazu, dass die kommunalen Gebietskörperschaften bei einem Vergleich der Finanzierungssalden in der Regel besser abschneiden, da sie notwendige Kredite für wichtige Investitionsvorhaben kommunalaufsichtlich nicht mehr genehmigt bekommen. Der Finanzierungssaldo ist insoweit ein ungeeignetes Instrument.

b) „Teilhabeverhältnis“

Bei seinen Erwägungen weist das MF erneut auf die „vergleichende Darstellung des LSKN und die Entwicklung des Anteils der Gemeinden an den Gesamtsteuereinnahmen inklusive Finanzausgleichszahlung der beiden Ebenen Land und Kommunen hin³⁸. Insoweit wird die bereits früher verwendete Argumentation eines „Teilhabeverhältnisses“ der Kommunen an den Gesamtsteuereinnahmen im Lande weiterhin ins Feld geführt. Ein solches „Teilhabeverhältnis“ besteht aber nicht.

i) Fehlender Aufgabenbezug

Die kommunalen Gebietskörperschaften haben nach Art. 106 Abs. 7 Satz 1 des Grundgesetzes (GG) einen Anspruch auf einen prozentualen Anteil am Gesamtaufkommen des Länderanteils an den Gemeinschaftssteuern (obligatorischer Steuerverbund), der - im Rahmen des fakultativen Steuerverbundes - auch auf die Landessteuern ausgedehnt werden kann (Art. 106 Abs. 7 Satz 2 GG). Mit diesem prozentualen Anteil kommt das Land seinem Verfassungsauftrag aus Art. 58 NV nach, den kommunalen Gebietskörperschaften die notwendigen Mittel für einen aufgabengerechten kommunalen Finanzausgleich zur Verfügung zu stellen. Der Finanzbedarf der kommunalen Gebietskörperschaften leitet sich somit aus ihrem Aufgabenbestand her. Dieser besteht zum größten Teil aus gesetzlichen Pflichtaufgaben des eigenen Wirkungskreises sowie zugewiesenen staatlichen Aufgaben. Die Höhe der den kommunalen Gebietskörperschaften zur Verfügung zu stellenden Mittel kann daher nicht als prozentualer Anteil der **insgesamt** von Land und Kommunen eingenommenen Steuern festgelegt werden, da bei einer solchen Betrachtung der Aufgabenbezug fehlt.

³⁷ BMF, Finanzbericht 2007 S. 170; BMF, Finanzbericht 2008 S. 169, BMF Finanzbericht 2009, S. 155

³⁸ Bericht des MF, Fußnote 3, S. 9 f.

ii) Kürzungen des kommunalen Finanzausgleichs

Darüber hinaus wird durch die Bildung des „Einnahmeverbundes“ verdeckt, dass die kommunalen Gebietskörperschaften im Rahmen ihrer Haushaltskonsolidierung erhebliche Anstrengungen auch auf der Einnahmenseite insbesondere durch die Erhöhung ihrer Steuerhebesätze vorgenommen haben. Träfe die Betrachtung des Landes zu, so könnte das Land automatisch bei einer Erhöhung der kommunalen Steuerhebesätze die den Gemeinden dadurch zusätzlich zufließenden Steuereinnahmen durch Kürzungen des kommunalen Finanzausgleichs praktisch „abschöpfen“. Dass dieses ein tatsächliches Problem ist, das in der Vergangenheit bereits aufgetreten ist, ergibt sich aus Folgendem:

Das Land hat beginnend 1987 den kommunalen Finanzausgleich durch folgende Maßnahmen dauerhaft reduziert:

- ab 1987 Deckelung der Zuwachsraten, damit die Gemeinden und Landkreise nicht in voller Höhe an den deutlichen Mehreinnahmen des Landes teilhaben.
- 1990 Neufestlegung des Steuerverbundes und der Steuerverbundquote, dabei Reduzierung des Finanzierungsausgleichs gegenüber der alten Steuerverbundquote um 500 Mio. DM.
- 1991 Einführung der ungerechtfertigten Solidarbeitragsumlage mit 131 Mio. DM (1992 = 235 Mio. DM; 1993 = 350 Mio. DM; 1994 = 390 Mio. DM)
- 1995 Herausnahme der Gewerbesteuerumlage und Grunderwerbsteuer aus dem Steuerverbund, dadurch Kürzung um 189 Mio. DM in 1995 (bis zum Jahr 1998 stieg dieser jährliche Verlust bereits auf 302 Mio. DM). Gleichzeitig Einführung der ungerechtfertigten Einheitsumlage in Höhe von 488 Mio. DM.
- 1996 Kürzung um 500 Mio. DM durch Haushaltsgesetz; Einheitsumlage = 465 Mio. DM;
- 1997 Kürzung um 500 Mio. DM durch Haushaltsgesetz; Einheitsumlage = 497 Mio. DM
- 1998 Kürzung um 500 Mio. DM durch Haushaltsgesetz; Einheitsumlage = 502 Mio. DM;
- 1999 Neufestlegung des Steuerverbundes; statt Rückgabe der Einheitsumlage und Rücknahme der Kürzung um 500 Mio. DM wurden nur 110 Mio. DM in den Finanzausgleich zurückgegeben; die Höhe der Zuweisungen wurde durch die Überführung von Kostenerstattungen (Kita-Finanzhilfen; Heimerziehung) geschönt.

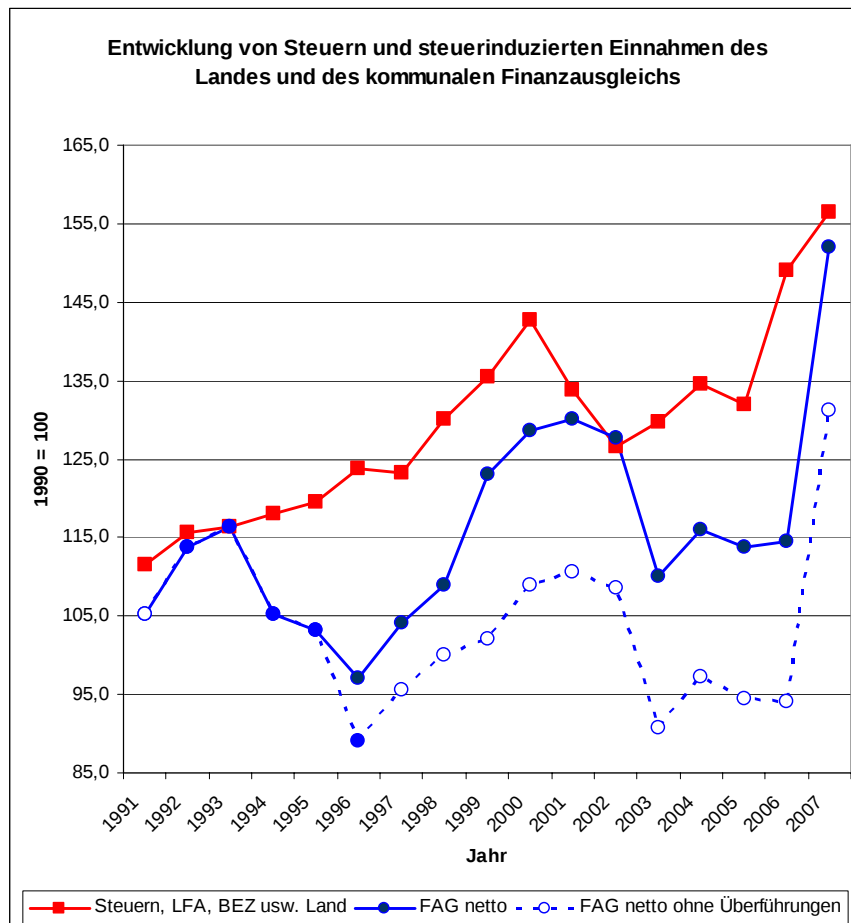
- 2005 Kürzung der Steuerverbundquote um 1,05 v. H. und damit dauerhaft fortwirkende Reduzierung um jährlich 150 Mio. € - in der Tendenz steigend.
- 2007 Erhöhung der Steuerverbundquote um 0,46 v. H.. Der Eingriff des Jahres 2005 wirkt danach noch in Höhe von rd. 100 Mio. € jährlich fort.³⁹

Auch wenn sich die Höhe der fortwirkenden Eingriffe in den kommunalen Finanzausgleich wegen der vielen Änderungen nur schwer bis in die letzte Einzelheit ermitteln lässt, muss doch festgestellt werden, dass die kommunale Finanzmasse durch die bisherigen Maßnahmen des Landes permanent um über **650 Mio. € jährlich reduziert** wurde. Die Gesamtsumme des kommunalen Finanzausgleichs liegt damit in 2005 und 2006 unter dem Niveau von 1992. In 2007 wird zwar durch die stark gestiegenen Steuereinnahmen des Landes in 2006 und im laufenden Jahr und die „zweifache“ Berücksichtigung der Steuerverbundabrechnung (rd. 292 Mio. € Steuerverbundabrechnung für 2006 in 2007 und rd. 126 Mio. € Erhöhung wegen des Nachtragshaushaltes 2007 des Landes) zwar ein historisch noch nicht da gewesenes Niveau erreicht. Schon 2008 ist aber wieder ein Rückgang um 4,9 % zu verzeichnen. Hinzu kommt, dass trotz dieser absolut hohen Zahl des kommunalen Finanzausgleichs in 2007 der Anteil des kommunalen Finanzausgleichs an den Steuereinnahmen des Landes deutlich gesunken ist.

iii) Kommunalen Finanzausgleich als Reservekasse des Landes

Dass die kommunalen Gebietskörperschaften immer stärker als „Reservekasse“ des Landes benutzt werden wird deutlich, wenn man sieht, wie sich der Anteil des kommunalen Finanzausgleichs an den Einnahmen des Landes aus Steuern und steuerinduzierten Einnahmen reduziert hat:

³⁹ vgl. LT.-Drs. 15/3988 S. 2



Bei gleich bleibender Verbundquote müsste sich der Anteil des kommunalen Finanzausgleichs an den Steuern und steuerinduzierten Einnahmen des Landes⁴⁰ parallel entwickeln. Wie aus der Linie „FAG netto“ ersichtlich ist, hat sich dieser Anteil aber Mitte der 90er Jahre des vergangenen Jahrhunderts wegen der Eingriffe in den kommunalen Finanzausgleich deutlich reduziert; eine parallele Entwicklung – beim Finanzausgleich (netto) auf niedrigerem Niveau findet danach in etwa ab 1998 wieder statt. Hierbei bleibt jedoch unberücksichtigt, dass die Finanzmasse des kommunalen Finanzausgleichs durch mehrere Maßnahmen, die ursächlich nicht in Art. 58 NV lagen, inzwischen geschönt dargestellt ist:

- Mit der Umstellung des Kindergeldes auf eine steuerliche Leistung zum 1.1.1996 wurden die entsprechenden Kompensationsmittel aus dem höheren Umsatzsteueraufkommen des Landes als Zuweisungen zum Ausgleich des Familienleistungsausgleichs in den kommunalen Finanzausgleich überführt. Hierbei handelt es sich um eine gesonderte Erstattung, bei der die Länder zugesagt hatten, die Mittel „voll und fair“ an die kommunalen Gebietskörperschaften weiterzuleiten (Größenordnung ca. 180 Mio. € jährlich).

⁴⁰ Vgl. hierzu Bericht des MF, Fußnote 3, S 7 ff. sowie S. 28; die Steuern und steuerinduzierten Einnahmen des Landes entsprechen denen im Bericht des MF, gleiches gilt für den kommunalen Finanzausgleich (FAG netto).

- Die frühere Steuerbeteiligung der Landkreise und kreisfreien Städte an der Grunderwerbsteuer wurde zum 1.1.1999 in den kommunalen Finanzausgleich überführt (Größenordnung zwischen 120 und 140 Mio. € jährlich).
- Die Kostenbeteiligungen für Heimerziehung und Familienhilfe wurden zum 1.1.1999 in den kommunalen Finanzausgleich überführt (Größenordnung ca. 80 Mio. € jährlich).

In allen drei Fällen wurden Finanzmittel, die eigentlich außerhalb des kommunalen Finanzausgleichs abzugelten waren, in das System überführt. Rechnet man diese Größenordnungen heraus (gestrichelte Linie) ist festzustellen, dass der kommunale Finanzausgleich ohne diese weiteren Positionen sich in 2006 unter dem Niveau von 1990 bewegt und die eigentliche Zuweisungsmasse in den vergangenen 15 Jahren zwar Schwankungen unterlegen war, sich ihr Niveau aber nie deutlich verändert hat, während die Steuern und die steuerinduzierten Einnahmen des Landes einen deutlichen Anstieg verzeichneten, trotz der zwischenzeitlichen Rückschläge in den Jahren 2001 und 2002. Erst mit den erheblich gestiegenen Steuereinnahmen ab 2006, die sich erst im kommunalen Finanzausgleich ab 2007 niederschlagen, ist in der langfristigen Sicht ein deutlicher Anstieg des kommunalen Finanzausgleichs festzustellen.

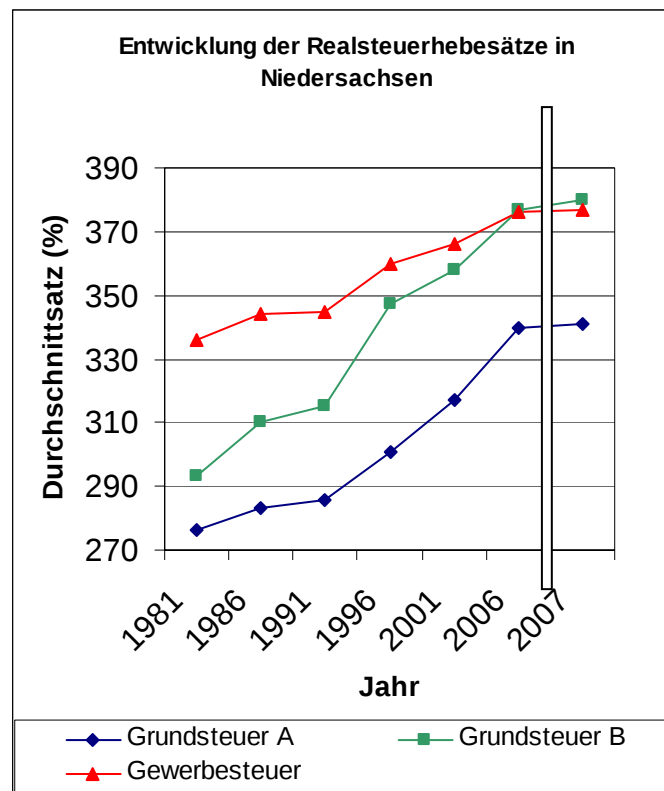
Hier wird auch die Vorgehensweise des Landes deutlich, Finanzmittel, die außerhalb des kommunalen Finanzausgleichs gewährt werden zunächst in das System zu überführen, um zu späteren Zeitpunkten einen Eingriff in die – dann höheren - Zuweisungen an die Kommunen – vornehmen zu können.

iv) Verstoß gegen die kommunale Finanzhoheit

Durch die fortdauernden Eingriffe in den kommunalen Finanzausgleich hat sich seit Anfang der 90er Jahre eine Finanzkrise der kommunalen Gebietskörperschaften in Niedersachsen entwickelt, die zwischenzeitlich bedrohliche Ausmaße erreicht hatte und immer noch nicht wieder richtig beseitigt ist. In ihren Bemühungen um Haushaltskonsolidierung haben die Gemeinden insbesondere zwischen 1991 und 2007 ihre Hebesätze deutlich erhöht. Dies gilt insbesondere für die Grundsteuer B und die Gewerbesteuer. Ein nicht unerheblicher Anteil der Steuermehreinnahmen der Gemeinden dürfte daher auch auf eigene Hebesatzentscheidungen zurückzuführen sein:

Entwicklung der Realsteuerhebesätze

Jahr	Grundsteuer A Durchschnittshebesätze	Grundsteuer B	Gewerbsteuer
1981	276	293	336
1986	283	310	344
1991	286	315	345
1996	301	347	360
2001	317	358	366
2006	340	377	376
2007	341	380	377



Diese Entscheidungen über Steuererhöhungen sind Teil der verfassungsrechtlich geschützten kommunalen Steuer- und Abgabenhoeheit als Teil der Finanzhoheit der Kommunen⁴¹. Unter dem Blickwinkel eines „Teilhabeverhältnisses“ sieht sich das Land berechtigt, den kommunalen Finanzausgleich zu kürzen bzw. in 2007 diese Kürzung nur teilweise wieder zurückzunehmen. Die in dem Schaubild

⁴¹ Vgl. hierzu Pünder/Waldhoff, in: Henneke/Pünder/Waldhoff, Recht der Kommunalfinanzen, § 1, Rn. 10 ff.

erkennbare Entwicklung belegt, dass in der Vergangenheit auch tatsächlich kommunale Mehreinnahmen durch Anspannung der Hebesätze mittels Kürzungen im Finanzausgleich zugunsten des Landes abgeschöpft worden sind.

Durch die **Abschöpfung der** im Rahmen der kommunalen Hebesatzautonomie erzielten **Mehreinnahmen durch Steuererhöhungen** entsteht im Übrigen ein erhebliches verfassungsrechtliches Problem. Die durch eigene Hebesatzanstrengungen erhöhten kommunalen Steuereinnahmen dienen nicht mehr der Finanzierung eigener Aufgaben, sondern führen bei einer Betrachtung des „Teilhabeverhältnisses“ zu einer Absenkung des kommunalen Finanzausgleichs. Die fiskalische Äquivalenz zwischen Aufgabenbelastung und eigenen Einnahmenbeschaffungsmöglichkeiten geht hierdurch verloren. Die verfassungsrechtlich abgesicherten Elemente der Finanzhoheit der kommunalen Gebietskörperschaften und ihrer Einnahmeautonomie werden ausgehöhlt.

6. Finanzlage des Landes

Dass entweder eine deutliche Erhöhung der Steuerverbundquote oder aber ein auch vom Niedersächsischen Staatsgerichtshof gefordertes Entschuldungsprogramm zur Rückführung von Kassenkrediten nunmehr zwingend erforderlich ist, belegt auch die Finanzlage des Landes Niedersachsen. Für das Jahr 2009 beabsichtigt das Land, mit einer Nettokreditaufnahme von 250 Mio. € auszukommen. Diese Nettokreditaufnahme ist historisch niedrig. Wie der MiPla des Landes entnommen werden kann, verfügt das Land bereits heute über eine historisch niedrige Nettokreditaufnahme. Eine derart geringe Kreditfinanzierungsquote wurde seit 60 Jahren bei den Haushaltsplanaufstellungen für den niedersächsischen Landeshaushalt nicht erreicht⁴². Für das Jahr 2010 strebt die Landesregierung einen Haushaltsausgleich ohne Nettokreditaufnahme an.⁴³ Für den Landeshaushalt ist somit die erfreuliche Entwicklung eingetreten, dass zeitnah mit einem ausgeglichenen Haushalt ohne Neuverschuldung gerechnet werden kann. Spätestens zu diesem Zeitpunkt ist damit eine Rückführung der kommunalen Kassenkredite nach den Vorgaben des Nieders. Staatsgerichtshofes erforderlich⁴⁴.

7. Fehlender Abbau gesetzlicher kommunaler Aufgaben

Soweit das Land wegen anderer Prioritäten sich nicht in der Lage sehen sollte, den kommunalen Gebietskörperschaften höhere Zuweisungen im kommunalen Finanzausgleich zu gewähren, enden hier die gesetzgeberischen Möglichkeiten

⁴² Mittelfristige Planung Niedersachsen 2008 bis 2012 – S. 13

⁴³ Mittelfristige Planung Niedersachsen 2008 bis 2012 – S. 14

⁴⁴ Vgl. hierzu unter 4.e) Notwendigkeit eines Entschuldungsprogramms

des Finanzausgleichsgesetzgebers. Der Spielraum des Landesgesetzgebers insgesamt endet an dieser Stelle jedoch nicht. Dann steht das Land in der Pflicht, die gesetzlichen Pflichtaufgaben so zu reduzieren, dass die kommunalen Gebietskörperschaften ihre Einnahmen und Ausgaben auch unter Berücksichtigung eigener Einsparanstrengungen zum Ausgleich bringen können.

Der Niedersächsische Staatsgerichtshof hat insoweit festgestellt, dass, sofern den Kommunen die Wahrnehmung freiwilliger Selbstverwaltungsangelegenheiten unmöglich wird, weil die zur Verfügung stehenden Finanzmittel auf Grund ihrer Pflicht zur Erfüllung landesgesetzlich vorgeschriebener Aufgaben bzw. Standards der Aufgabenerfüllung bereits ausgeschöpft sind, das Land mit Blick auf Art. 58 NV, wenn es nicht verpflichtet ist, das Ausgleichsvolumen entsprechend zu erhöhen, dann aber verpflichtet ist, neue Steuerquellen zu erschließen, oder aber, sofern dies angesichts der Finanzlage ausgeschlossen ist, gehalten ist, die landesgesetzlich verursachten Kosten für die Erfüllung der Aufgaben des eigenen Wirkungskreises durch eine Verminderung der Zahl der Pflichtaufgaben bzw. eine Senkung der bei der Aufgabenerfüllung einzuhaltenden Standards zu reduzieren. Soweit es sich um bundesgesetzliche Aufgabenzuweisungen und Standards handelt, muss das Land einen entsprechenden Einfluss im Bundesrat geltend machen.⁴⁵

Obwohl die kommunalen Spitzenverbände seit über einem Jahrzehnt immer wieder auf die Möglichkeit und Notwendigkeit einer grundlegenden Aufgabenentlastung⁴⁶ hingewiesen und hierzu konkrete eigene Vorschläge vorgelegt haben, hat das Land bis heute keine durchgreifenden Maßnahmen ergriffen, um die kommunalen Gebietskörperschaften tatsächlich in dem notwendigen Umfange zu entlasten. Die notwendigen Schritte des Landesgesetzgebers hierzu sind weiterhin nicht erkennbar. Wirkungsvolle Einschränkungen hat es in den vergangenen Jahren - unter finanziellem Blickwinkel - nur für den Landeshaushalt gegeben. Insoweit war auch der Eingriff in den kommunalen Finanzausgleich 2005 und die nur leichte Anhebung der Verbundquote auf 15,5 % zum Jahr 2007 mit einer dauerhaften Reduzierung der kommunalen Finanzmasse um rd. 100 Mio. € jährlich lediglich ein Schritt zur Konsolidierung des Landeshaushaltes; das Bemühen, auch die kommunalen Gebietskörperschaften gleichzeitig in die Lage zu versetzen, durch einen Abbau

⁴⁵ Nds. StGH, Urt. v. 16.5.2001 - StGH 6/99 u. a. - NdsVBl. 2001 S. 184, 189, Urt. v. 7.3.2008 – StGH 2/05 – S. 18 des Urteilsabdruckes.

⁴⁶ vgl. z. B. Erwartungen der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände Niedersachsens an den neuen Landtag und die neue Landesregierung vom April 2003, die u. a. an alle Landtagsabgeordneten versandt worden sind.

ihrer gesetzlichen Pflichtaufgaben ebenfalls zu einer Haushaltskonsolidierung zu kommen, ist nicht feststellbar. Das Land hat vielmehr seit nunmehr annähernd 15 Jahren Haushaltskonsolidierung zum größten Teil (auch) zu Lasten der Kommunalhaushalte betrieben, ohne gleichzeitig eine Reduzierung der gesetzlichen Aufgaben in nennenswertem Umfang vorzusehen.

Anlage

Kommunaler Finanzausgleich 1980 bis 2008											
Jahr	Steuer- verbund- quote	Ausgleichs/Zuweisungsmasse			Finanzausgleichsleistungen ¹⁾					Einheits- umlage/ Solidar- beitrags- umlage	nachricht- lich: Umlage gemäß Nds. KHG
		zusammen	Verände- rung gegen- über Vorjahr	darunter: Steuer- verbund- abrechnung	insgesamt	Bedarfs- zuwei- sungen	Schlüssel- zuwei- sungen ²⁾	Zuweisungen für Aufgaben des übertrage- nen Wirkungs- kreises	übrige Zuwei- sungen		
%	T€	%	T€	T€	T€	T€	T€	T€	T€	T€	T€
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	
1980	22,10	1 530 492	+12,0	22 906	1 530 335	21 088	909 649	372 503	227 095	x	50 809
1981	22,27	1 487 727	-2,8	- 29 178	1 487 660	21 088	791 951	366 626	307 996	x	65 606
1982	22,27	1 537 358	+3,3	- 48 026	1 537 337	21 088	818 772	379 055	318 422	x	70 009
1983	22,27	1 492 002 ³⁾	-3,0	- 79 077	1 491 974	21 088	794 279	367 716	308 892	x	66 618
1984	22,27	1 692 317 ⁴⁾	+13,4	48 864	1 692 286	22 000	901 942	417 578	350 766	x	68 768
1985	22,27	1 786 292	+5,6	- 35 112	1 786 246	23 222	952 038	440 742	370 244	x	72 875
1986	22,27	1 831 834	+2,5	- 29 057	1 831 785	23 814	976 307	451 981	379 684	x	73 346
1987	22,27 ⁵⁾	1 886 789	+3,0	x	1 886 776	24 528	1 005 608	465 557	391 083	x	59 277
1988	22,27 ⁵⁾	1 915 091	+1,5	x	1 915 082	24 896	1 020 695	472 550	396 941	x	64 133
1989	22,27 ⁵⁾	1 953 393	+2,0	x	1 953 394	25 394	1 041 131	481 989	404 880	x	63 046
1990	17,50	2 022 837 ⁶⁾	+3,6	x	2 022 856	30 343	1 063 985	506 106	422 422	x	76 695
1991	17,50	2 196 608	+8,6	19 562	2 196 565	32 949	1 155 364	549 557	458 695	66 467	76 187
1992	17,50	2 420 455	+10,2	97 304	2 420 405	36 307	1 273 123	605 536	505 439	120 153	81 609
1993	17,50	2 532 174	+4,6	24 524	2 532 151	36 307	2 071 547	x	424 297	178 952	80 467
1994	17,50	2 327 371	-8,1	- 153 277	2 327 341	36 307	1 901 553	x	389 481	199 402	88 085
1995	17,50	2 335 471	+0,3	- 92 373	2 335 418	36 307	1 715 160	583 951	x	249 720	71 987
1996	18,54	2 200 604 ⁷⁾	-5,8	- 97 298	2 200 553	51 129	1 482 833	504 848	161 743	237 906	76 857
1997	18,54 ⁸⁾	2 359 232 ⁹⁾	+7,2	4 548	2 359 180	51 129	1 592 450	542 199	173 402	253 865	81 465
1998	18,80	2 461 941 ⁹⁾	+4,4	- 53 732	2 461 889	51 129	1 663 458	566 351	180 951	256 684	83 002
1999	16,92 ¹⁰⁾	2 542 772	+2,2 ¹¹⁾	- 80 084	2 568 989 ¹²⁾	51 129	1 839 504 ¹²⁾	420 364	257 992 ¹²⁾	x	89 899
2000	17,01 ¹⁰⁾	2 737 494	+7,9 ¹³⁾	25 743	2 773 123 ¹⁴⁾	63 911	2 066 082 ¹⁴⁾	353 360	289 770 ¹⁴⁾	x	83 920
2001	17,01 ¹⁰⁾	2 768 069	+1,1	83 686	2 792 836 ¹⁵⁾	63 911	2 075 427 ¹⁵⁾	362 419	291 079 ¹⁵⁾	x	55 683
2002	16,63 ¹⁰⁾	2 663 728	-1,6 ¹⁶⁾	7 383	2 698 707 ¹⁷⁾	64 000	1 984 884 ¹⁷⁾	371 443	278 380 ¹⁷⁾	x	67 219
2003	16,09 ¹⁰⁾	2 226 050	-13,8 ¹⁸⁾	- 241 617	2 257 566 ¹⁹⁾	64 000	1 590 247 ¹⁹⁾	380 287	223 032 ¹⁹⁾	x	67 624
2004	16,09 ¹⁰⁾	2 348 093	+5,5	- 117 265	2 382 400 ²⁰⁾	64 000	1 695 431 ²⁰⁾	385 185	237 784 ²⁰⁾	x	67 831
2005	15,04 ¹⁰⁾	2 299 827	-2,1	27 944	2 324 382 ²¹⁾	36 797	1 664 033 ²¹⁾	390 171	233 381 ²¹⁾	x	64 755
2006	15,04 ¹⁰⁾	2 315 569	+0,7	17 607	2 339 040 ²²⁾	37 049	1 676 288 ²²⁾	390 603	235 100 ²²⁾	x	72 483
2007	15,50 ¹⁰⁾	3 081 517	+33,1	291 372	3 100 906 ²³⁾	49 304	2 350 054 ²³⁾	371 952	329 596 ²³⁾	x	85 258
2008	15,50 ¹⁸⁾	2 931 522	-4,9	25 839	2 971 574 ²⁴⁾	46 904	2 242 463 ²⁴⁾	367 701	314 506 ²⁴⁾	x	105 607

1) Istbeträge einschl. Nachzahlungen und Erstattungen zum Ausgleich von Unrichtigkeiten; ohne Restbeträge, die durch Rundungen der Grundbeträge entstehen.

2) Nach Einwohnerzahl und Steuerkraft / Umlagekraft.

3) Einschl. 38,4 Mill. € gem. § 18 Abs. 5 HG 1983.

4) Nach Abzug der 38,4 Mill. € gem. § 18 Abs. 5 HG 1983.

5) Festsetzung der Finanzausgleichsmasse gem. § 18 Abs. 8 HG 1987/HG 1988, § 17 Abs. 8 HG 1989.

6) Einschl. 38,4 Mill. € gem. § 2 Nr. 3 des 2. Nachtragshaushaltsgesetzes 1990.

7) Nach Kürzung um 255,6 Mill. € gemäß § 17 Abs. 6 des Landeshaushaltsgesetzes in der Fassung des Nachtragshaushaltsgesetzes vom 20.12.1995; einschließlich Zuweisungen zum Ausgleich von Steuerausfällen auf Grund der Neuordnung des Familienleistungsausgleichs (vgl. Spalte 9).

8) Die Erhöhung der Verbundquote auf 18,8 v. H. gemäß NFAG-Änderungsgesetz vom 06. März 1997 wirkt sich erst 1998 aus.

9) Nach Kürzung um 255,6 Mill. € gemäß § 16 Abs. 6 des Landeshaushaltsgesetzes.

10) Für die Einnahmen des Landes aus der Grunderwerbsteuer gilt abweichend ein Vorhundertsatz in Höhe von 33.

11) Veränderungsrate unter Berücksichtigung vergleichbarer Einnahmen im Jahr 1998 aus den 1999 in den komm. Finanzausgleich überführten Zuweisungen (aus Grunderwerbsteuer, für Kindertagesstätten und Heimerziehung) sowie bei Beachtung des Wegfalls der Einheitsumlage.

12) Einschl. 26 218 Tsd. € aus der Finanzausgleichsumlage (22 993 Tsd. € Schlüsselzuweisungen und 3 225 Tsd. € Finanzhilfen für Investitionen).

13) Veränderungsrate unter Berücksichtigung des 1999 noch vorgesehenen Restbetrages an Finanzhilfen für Kindertagesstätten sowie der im Jahr 2000 aus dem komm. Finanzausgleich herausgenommenen Leistungen für geduldete Asylbewerber und Flüchtlinge.

14) Einschl. 35 630 Tsd. € aus der Finanzausgleichsumlage (31 248 Tsd. € Schlüsselzuweisungen und 4 382 Tsd. € Finanzhilfen für Investitionen).

15) Einschl. 24 826 Tsd. € aus der Finanzausgleichsumlage (21 772 Tsd. € Schlüsselzuweisungen und 3 053 Tsd. € Finanzhilfen für Investitionen).

16) Veränderungsrate unter Berücksichtigung der ab 01.08.2002 wieder direkt gezahlten Finanzhilfen für Kindertagesstätten.

17) Einschl. 35 052 Tsd. € aus der Finanzausgleichsumlage (30 740 Tsd. € Schlüsselzuweisungen und 4 311 Tsd. € Finanzhilfen für Investitionen).

18) Veränderungsrate unter Berücksichtigung des 2002 noch im KFA verteilten Restbetrages in Höhe von 82 348 Mio. € an Finanzhilfen für Kindertagesstätten.

19) Einschl. 31 612 Tsd. € aus der Finanzausgleichsumlage (27 724 Tsd. € Schlüsselzuweisungen und 3 888 Tsd. € Finanzhilfen für Investitionen).

20) Einschl. 34 400 Tsd. € aus der Finanzausgleichsumlage (30 169 Tsd. € Schlüsselzuweisungen und 4 231 Tsd. € Finanzhilfen für Investitionen).

21) Einschl. 24 677 Tsd. € aus der Finanzausgleichsumlage (21 642 Tsd. € Schlüsselzuweisungen und 3 035 Tsd. € Finanzhilfen für Investitionen).

22) Einschl. 23 608 Tsd. € aus der Finanzausgleichsumlage (20 704 Tsd. € Schlüsselzuweisungen und 2 904 Tsd. € Finanzhilfen für Investitionen).

23) Einschl. 26 161 Tsd. € aus der Finanzausgleichsumlage (22 943 Tsd. € Schlüsselzuweisungen und 3 218 Tsd. € Finanzhilfen für Investitionen), jedoch ohne die zur anteiligen Finanzierung der Aufgaben nach § 4 NFGV verlagerten Zuweisungen in Höhe von 6 665 Tsd. €.

24) Einschl. 40 125 Tsd. € aus der Finanzausgleichsumlage (35 190 Tsd. € Schlüsselzuweisungen und 4 935 Tsd. € Finanzhilfen für Investitionen).

Quelle: Daten des LSKN