



SPD-Fraktion im  
Niedersächsischen Landtag

SPD-Fraktion im Niedersächsischen Landtag  
Hinrich-Wilhelm-Kopf-Platz 1 • 30159 Hannover

Gemeinde Gusborn, OT Quickborn  
Herrn Bürgermeister  
Hartmut Ringel  
Am Kosakenberg 2  
29476 Gusborn

**Simon Hartmann**  
Parlamentarischer Referent

Anschrift Hinrich-Wilhelm-Kopf-Platz 1  
30159 Hannover  
Telefon 0511/3030-40 01  
Fax 0511/3030-4809  
E-Mail [simon.hartmann@LT.Niedersachsen.de](mailto:simon.hartmann@LT.Niedersachsen.de)  
Internet [www.spd-fraktion-niedersachsen.de](http://www.spd-fraktion-niedersachsen.de)

15. April 2011

Sehr geehrter Herr Ringel,

ich bestätige den Eingang Ihres Schreibens vom 28.3.2011 an den Vorsitzenden der SPD-Landtagsfraktion, Herrn Stefan Schostok.

Die finanzielle Ausstattung der niedersächsischen Kommunen steht ganz oben auf der Agenda unserer Fraktion. Wir haben die dramatische Situation der kommunalen Haushalte zuletzt im Rahmen einer Großen Anfrage parlamentarisch thematisiert. Den Wortlaut der Anfrage sowie die aus unserer Sicht völlig unzureichende Antwort der Landesregierung übersende ich Ihnen als Anlage zur Kenntnis.

Ich bitte um Nachsicht, dass ich die dazugehörigen Anlagen aufgrund des großen Umfangs nicht in Papierform beifüge. Ich übersende Ihnen diese auf Anforderung gerne per E-Mail.

Ich bedanke mich ausdrücklich für die Resolution der Gemeinde Gusborn. Wir werden diese bei unseren künftigen parlamentarischen Initiativen hinreichend würdigen.

Mit freundlichen Grüßen



Simon Hartmann

**Anlage**  
Drs. 16/3361

**Antwort auf eine Große Anfrage**  
- Drucksache 16/2861 -

Wortlaut der Großen Anfrage der Fraktion der SPD vom 22.09.2010

**Zunehmende kommunale Handlungsunfähigkeit durch wegbrechende Einnahmen und steigende Ausgaben für Pflichtaufgaben - Welche Strategie verfolgt die Landesregierung in der Gemeindefinanzkommission?**

Im Rundschreiben 627/2010 vom 21. Juli 2010 berichtet der Niedersächsische Landkreistag über die bisherigen Ergebnisse der Gemeindefinanzkommission. Dabei fällt auf, dass das Land Niedersachsen nicht mit eigenen Positionen in die laufende Diskussion gegangen ist.

So stellt das Niedersächsische Finanzministerium in der Beurteilung der Entwicklung der Finanz- und Haushaltslage des Landes und der Kommunen vom 17. Juni 2010 auf Seite 4 fest, dass die Einnahmen der Kommunen trotz der Konjunkturspritzen um 2,6 % zurückgegangen sind, gleichzeitig stiegen die Gesamtausgaben um 6,3 %. Die steuernahen Einnahmen gingen sogar um 6,8 % zurück. Das Finanzministerium konstatiert, „dass bei zahlreichen Kommunen Kassenkredite weiterhin nicht zur Überbrückung kurzfristiger Liquiditätseingänge, sondern infolge dauerhaft defizitärer Verwaltungshaushalte aufgenommen werden.“

Aktuell wies Innenminister Uwe Schünemann bei der Beantwortung einer Mündlichen Anfrage am 19. August 2010 auf Anfragen von Banken bezüglich der Werthaltigkeit von kommunalen Krediten hin, und schon vor zwei Jahren konstatierten Vertreter des Kreditgewerbes anlässlich des jährlich stattfindenden Bankengesprächs zweier Landtagsausschüsse, dass es eine Frage der Zeit sei, bis auch bei Kommunen über Ratings nachgedacht werden müsse.

Beim Kommunalforum des Sparkassenverbandes Niedersachsen im Mai 2010 wurde die Situation wie folgt beschrieben: „Die Auswirkungen der Finanz- und Wirtschaftskrise haben die bereits angespannte Finanzlage der Kommunen weiter verschärft.“

Es mehren sich Schlagzeilen in den Tageszeitungen wie in der *Nordwest-Zeitung* vom 11. August 2010: „Wo selbst sparen nicht mehr hilft - können Gemeinden eigentlich pleitegehen?“ In Hannover sagte der Präsident des Niedersächsischen Städte- und Gemeindebundes laut *NWZ*: „Ich bin seit 40 Jahren im Dienst, aber eine so hoffnungslose Zeit habe ich noch nie erlebt.“

Vor diesem Hintergrund fragen wir die Landesregierung:

1. Mit welchen Vorgaben ging und geht sie in die Arbeitsgruppe „Standards“, bezogen auf die Konkretisierung der größten Ausgabenblöcke, und welche konkreten Vorschläge zu den Bereichen
  - a) Kosten für Unterkunft und Heizung,
  - b) Kosten für die Kindertagesbetreuung und den Ausbau der U3-Betreuung,
  - c) Kosten für Hilfe zur Erziehung,
  - d) Kosten der Eingliederungshilfe für behinderte Menschen,
  - e) Kosten der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung,
  - f) Kosten der Hilfe zur Pflege im SGB XIIwurden eingebracht?

2. Wie ist das gleiche Vorgehen (siehe Frage 1) in der Arbeitsgruppe „Kommunalsteuern“ bezüglich der Gewerbesteuer, hier besonders unter Berücksichtigung folgender Prüfkriterien für die Bewertung des Prüfmodells nach dem Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP vom 26. Oktober 2009, zu beurteilen?
  - a) Interessenband zwischen Kommunen und örtlicher Wirtschaft,
  - b) Hebesatzrecht der Kommunen,
  - c) Aufkommenswirkungen
    - bundesweit (insgesamt für die Gebietskörperschaften),
    - Konjunkturreakibilität (Verringerung), auch Vergleich zu den übrigen Steuereinnahmen und des kommunalen Finanzausgleichs,
  - d) Sicherung des deutschen Steuersubstrats,
  - e) Verteilungswirkungen
    - zwischen Bund, Ländern und Kommunen,
    - zwischen Gemeinden,
  - f) Be-/Entlastungswirkungen zwischen den Steuerpflichtigen,
  - g) Breite der Bemessungsgrundlage,
  - h) Rechtsvereinfachung,
  - i) Gestaltungsanfälligkeit,
  - j) Administrierbarkeit
    - aus der Sicht der Steuerpflichtigen,
    - aus der Sicht der Verwaltung,
  - k) Qualität des Standortes Deutschland,
  - l) Vereinbarkeit mit übergeordnetem Recht
    - Grundgesetz,
    - EU-Recht,
    - Internationale Verträge.
3. Wie bewertet sie nach gleichen Prüfkriterien (siehe Frage 2) die von den kommunalen Spitzenverbänden vorgeschlagene Weiterentwicklung der Gewerbesteuer?
4. Wie beurteilt sie Bewertungen des Prüfmodells durch die Länder Berlin, Brandenburg, Hamburg, Rheinland-Pfalz und Sachsen zu den einzelnen Prüfkriterien (siehe Frage 2)?
5.
  - a) Mit welcher finanziellen Entlastung könnten bisherige Gewerbesteuerpflichtige in Niedersachsen auf der Basis der Steuerzahlungen in 2009 und des Prüfmodells in Summe schätzungsweise rechnen?
  - b) Mit welchem Steueraufkommen wird im Bereich der bisher nicht steuerpflichtigen Bürger nach dem Prüfmodell gerechnet, und in welcher Höhe würde es hier auch auf der Basis des Jahres 2009 eine Entlastung bei den bisher gezahlten Einkommensteuern geben?
6.
  - a) Wie positioniert sie sich auch verfassungsrechtlich bei der Grundsteuerreform, hier besonders unter Berücksichtigung der bisher vorliegenden Modellüberlegungen von Bayern, Baden-Württemberg und Hessen, die als Bemessungsgrundlage die Grundstücksfläche und die darauf errichteten Gebäude ohne Grundstückswerte vorsehen?
  - b) Wird sie sich an der gemeinsamen Studie zur Grundsteuer nach niederländischem Vorbild (Verkehrswert) der Bundesländer Niedersachsen, Berlin, Bremen, Sachsen und Schleswig-Holstein orientieren, und wie wird sie dazu im Bundesrat aktiv werden?

- c) Teilt die Landesregierung die Erwartung der kommunalen Spitzenverbände, wonach die Grundsteuer so zu reformieren ist, dass sich das Aufkommen zugunsten der Kommunen deutlich verbessert?
7. Wird sie an der Aufteilung der Feuerschutzsteuer nach dem Niedersächsischen Brandschutzgesetz, nachdem 25 % des Aufkommens für das Land und 75 % für die Kommunen zur Verfügung stehen, auch nach den Plänen zum Ausbau der Feuerweherschule in Celle, Groß Hehlen, mittelfristig festhalten?
8. a) Wie viele von den 38 niedersächsischen Landkreisen haben einen nicht ausgeglichenen Haushalt vorgelegt, und wie hoch ist das neu zu veranschlagende Haushaltsdefizit in 2010 (einschließlich Region Hannover) sowie insgesamt einschließlich der bisher aufgelaufenen Defizite, der Kassenkredite und der langfristigen Kommunaldarlehn?
- b) Wie stellt sich die gleiche Situation bei den kreisfreien und kreisangehörigen Kommunen in Summe dar?
- c) Welche Schlussfolgerungen zieht sie aus der vorliegenden Erhebung des LSKN zur Entwicklung der Defizite der niedersächsischen Kommunen von 1995 bis 2008 unter Berücksichtigung der Bemerkungen der kommunalen Spitzenverbände im „6. Bericht zur Finanzlage der kommunalen Gebietskörperschaften in Niedersachsen“ vom 15. September 2010, Seiten 10 bis 12?
- d) Mit welchem finanziellen Aufkommen tragen kommunale Betriebe wie z. B. Stadtwerke durch Konzessionsabgaben oder Gewinnausschüttungen niedersachsenweit seit 2003 zum Haushaltsausgleich bei oder ermöglichen zusätzliche finanzielle Leistungen der Kommunen?
- e) Wie viele in Eigenregie betriebene kommunale Einrichtungen sind seit 2003 von den Kommunen und Kommunalverbänden privatisiert worden, und um welche Einrichtungen hat es sich dabei gehandelt? In welcher Größenordnung sind durch diese Privatisierungen kommunale Kreditbelastungen reduziert worden?
- f) Wie beurteilt sie die Aussagen zur Verschuldungssituation der Kommunen auf den Seiten 22 bis 25 des genannten Berichts?
9. a) Wie haben sich die Kostenblöcke (siehe Frage 1 a bis f) in den einzelnen Landkreisen, in der Region Hannover und in den kreisfreien Städten jeweils seit 2003 entwickelt (absolut und relativ in Prozent)?
- b) Welche Gründe gibt es für die Veränderung für jeden einzelnen Kostenblock?
- c) Welche Schlussfolgerung zieht sie aus der jeweiligen Entwicklung?
- d) Wie beurteilt sie die Bemerkungen der kommunalen Spitzenverbände zur Aufgabenentwicklung im Sozialbereich und bei den Schulen auf den Seiten 13 bis 20 des genannten Berichts?
- e) Welche Maßnahmen schlägt sie den Kommunen zur Bewältigung der Belastung vor, und was ist vonseiten des Landes im Interesse der Kommunen bisher unternommen worden?
10. Ist sie der Meinung, dass durch den vorgelegten Zukunftsvertrag sowie die jährlich veranschlagten Bedarfszuweisungen die finanzielle Handlungsfähigkeit aller niedersächsischen Kommunen wiederhergestellt werden kann? Wenn nein, warum nicht, und welche Maßnahmen sind geplant?
11. a) In welcher Höhe stehen noch insgesamt finanzielle Mittel für die Gewährung von Bedarfszuweisungen einschließlich der Haushaltsreste mit Stand 31. Juli 2010 zur Verfügung?
- b) Wie unterscheiden sich die Zielvereinbarungen der Kommunen mit dem Land für die Gewährung von Bedarfszuweisungen anhand von konkreten Beispielen von den Zielvereinbarungen, die nach einem Zukunftsvertrag abgeschlossen wurden?
- c) In welcher Höhe sind Bedarfszuweisungen im Mipla-Zeitraum bis 2013 vorgesehen?

- d) Mit welchen Begründungen anhand von konkreten Beispielen wurden Anträge auf Bedarfszuweisungen in der Vergangenheit abgelehnt, und wie sieht das nach den neu gefassten Bestimmungen aus?
- e) Welches finanzielle Volumen hatten die abgelehnten Bedarfszuweisungsanträge seit 2003?
- f) Gibt es eine Bedarfszuweisungswarteliste, und mit welchem finanziellen Volumen liegen hiernach noch nicht genehmigte Bedarfszuweisungsanträge vor?
12. a) Nach welchen Kriterien am Beispiel schon abgeschlossener Zukunftsverträge gilt eine Kommune (Samtgemeinde, Gemeinde, Stadt und Landkreis, Region Hannover) als „auskonsolidiert“?
- b) In welchen Ausgabenblöcken der Kommunen wurden in den Zukunftsverträgen im Einzelnen Reduzierungen vorgenommen und mit welchen Begründungen?
13. a) Wie haben sich die Gemeindesteuersätze in den einzelnen Kommunen in Niedersachsen in den jeweiligen Einwohnergrößenklassen seit 2003 entwickelt?
- b) Wie viele Kommunen haben in 2010 die Grundsteuern A und B sowie die Gewerbesteuern erhöht, und welche Mehreinnahmen sind landesweit dadurch geplant?
- c) Wie hat sich die Kreisumlage der niedersächsischen Landkreise seit 2003 entwickelt, und welche Landkreise haben sie in 2010 um wie viele Punkte erhöht?
14. a) Welche Wirkung hat die Aufhebung der Investitionsbindung von Anteilen des kommunalen Finanzausgleichs auf die kommunalen Investitionen gehabt (bitte jeweils Gesamtinvestitionssummen nach der Haushaltsrechnung der niedersächsischen Kommunen seit 2003 vorlegen)?
- b) Wie viele der kreisangehörigen Kommunen, Mitgliedsgemeinden von Samtgemeinden und Landkreise konnten ihre Haushalte nur durch die Aufhebung der Investitionsbindung des KFA ausgleichen, und wie haben sich dort seitdem die kommunalen Investitionen landesweit, mit und ohne Konjunkturprogramm, in Summe entwickelt?
15. Wie beurteilt sie die Hinweise der Kreditwirtschaft, nach denen die Kommunen ihre Liquiditätskredite (früher Kassenkredite) wegen des Zinsrisikos auch unter Nutzung von neuartigen Finanzprodukten, aber zumindest durch Zinsbindungen umschulden sollten, und wird sie dafür den Landkreisen für die Haushaltsgenehmigung Hinweise geben oder den Landkreisen solche Schritte genehmigen?
16. Wie verfahren vergleichbare Flächenländer bei den Fragen 7 bis 14 gegenüber den Kommunen, und um welche Finanzvolumina geht es dort jeweils?
17. Kommunale Fachleute führen die Finanzmisere der Kommunen auf die seit Jahren nicht veränderte Verteilung der niedersächsischen Steuereinnahmen (KFA) zwischen Land und Kommunen zurück, insofern greife der jährlich vorgelegte Bericht der Finanz- und Haushaltslage von Land und Kommunen zu kurz, weil die Zunahme von kommunalen Aufgaben bzw. das Ausgabenwachstum bestimmter kommunaler Kostenblöcke nicht berücksichtigt werde.
- a) Wie haben sich die kommunalen Aufgaben in Umfang und kostenmäßiger Belastung seit Festsetzung der Prozentanteile im Jahr 2003 im FAG für das Land und die Kommunen entwickelt?
- b) Welche kommunalen Aufgaben sind mit welchem finanziellen Aufwand seitdem von den Kommunen zusätzlich zu bewältigen?
- c) Wie haben sich die kommunalen Einnahmen (eigene Steuern und Gebühren) und der kommunale Finanzausgleich seitdem entwickelt, und in welcher Höhe gab es seit 2002 für die niedersächsischen Kommunen Einnahmeverluste im FAG durch Steuerrechtsänderungen unter Zustimmung der Landesregierung im Bundesrat?

- d) Wie hat sich der Anteil der freiwilligen Leistungen seit 2003 jeweils in den einzelnen Landkreisen, in der Region Hannover, in den einzelnen kreisangehörigen Kommunen in den jeweiligen Haushalten absolut und relativ in Prozent entwickelt?
  - e) Wie war diese Entwicklung (a bis d) in anderen vergleichbaren Flächenländern?
  - f) Welcher Anteil der jeweiligen Steuereinnahmen wird dort an die Kommunen seitens des jeweiligen Landes weitergeleitet?
  - g) Ist der Anteil der Förderung der Kommunen durch direkte Finanzierung kommunaler Aufgaben dort jeweils vergleichbar, und wie stellt er sich dar?
18. Zeitungsberichten zufolge soll die neue Brennelementesteuer mit der Gewerbe- und Körperschaftsteuer aufgerechnet werden können.
- a) Wie bewertet die Landesregierung diese Regelung in Bezug auf die Kommunen?
  - b) Wie hoch sind die aus der Anrechnungsmöglichkeit resultierenden Steuermindereinnahmen von Land und Kommunen?
19. Wie beurteilt die Landesregierung die im genannten Bericht geäußerte Kritik der kommunalen Spitzenverbände an der tatsächlichen Umsetzung des verfassungsrechtlichen Konnexitätsprinzips?
20. Welche Auswirkungen haben die Föderalismusreform II und die sogenannte Schuldenbremse auf die kommunalen Haushalte?

#### Antwort der Landesregierung

Niedersächsisches Ministerium  
für Inneres und Sport  
- 33.21-10461/011 (07) -

Hannover, den 01.03.2011

Vor etwa zwei Jahren begann die schwerste Finanz- und Wirtschaftskrise seit Bestehen der Bundesrepublik Deutschland. Von Anfang an hat die Niedersächsische Landesregierung den Ernst der Lage weder verheimlicht noch beschönigt, sondern die Auswirkungen auf das Land und die Kommunen klar benannt. Die niedersächsischen Kommunen waren für die Bewältigung der vor ihnen liegenden Aufgaben, nicht zuletzt dank der Vorarbeit dieser Landesregierung, gut gerüstet.

Mittlerweile ist bei den Finanzen von Land und Kommunen ein deutlicher Aufwärtstrend zu erkennen. Es darf aber auch nicht verkannt werden, dass die Auswirkungen der Krise noch nicht vollständig überwunden sind. Solides Wirtschaften und sparsames Haushalten werden weiterhin oberstes Gebot bleiben.

Wie befürchtet, haben im Jahr 2010 die Finanzen von Land und Kommunen einen harten Einbruch hinnehmen müssen. Neben einem Absturz bei den Steuereinnahmen konnte, anders als noch in 2009, auch der kommunale Finanzausgleich die Auswirkungen der Krise nicht mehr wie bisher kompensieren. Für 2010 ergibt sich ein Steueraufkommen von 5,9 Mrd. Euro für die niedersächsischen Kommunen. Das ist zwar immerhin noch das dritthöchste Aufkommen nach 2007 mit 6 Mrd. Euro und 2008 mit 6,6 Mrd. Euro, aber nach dem ebenfalls schwachen Ergebnis in 2009 mit 5,8 Mrd. Euro ein erneuter Rückgang im Vergleich zu den Vorjahren.

Der kommunale Finanzausgleich, in „normalen“ Zeiten zugleich ein wirksames Mittel, um Einbrüche bei den Steuereinnahmen auszugleichen, konnte dieser Funktion, bedingt durch den Ausnahmezustand der Krise, noch bedingt gerecht werden. Die Einnahmen daraus gingen 2010 deutlich zurück, nämlich auf 2,5 Mrd. Euro nach 3,1 Mrd. Euro in 2007, 2,9 Mrd. Euro in 2008 und 3 Mrd. Euro in 2009. Trotzdem ist auch dieser Betrag noch immer ein durchschnittliches Ergebnis.

Natürlich haben diese Ergebnisse Auswirkungen auf die kommunalen Haushalte. Die Liquiditätskredite der Kommunen, die bereits zuvor auf einem hohen Stand waren, sind weiter gestiegen. Dies ist umso bedauerlicher, weil es der Landesregierung zuvor erstmals in der Geschichte Niedersachsens gelungen war, eine Trendumkehr bei dieser bisher ausschließlich anwachsenden Verschuldung zu erreichen. Hier hat die Finanz- und Wirtschaftskrise zunächst einen Strich durch die eingeleitete positive Entwicklung gemacht. Ohne diese Trendumkehr aber würde das Ergebnis noch deutlich schlechter ausfallen.

Deshalb wird die Landesregierung weiterhin an der Verbesserung der Situation arbeiten. Bereits 2003 hat die Landesregierung zur Stärkung der kommunalen Einnahmen eine Initiative im Bundesrat unterstützt, die ab 2004 zu einer massiven Absenkung der Gewerbesteuerumlage und damit einer deutlichen Entlastung der Kommunen um etwa 300 Mio. Euro jährlich geführt hat. Mit dem mit den kommunalen Spitzenverbänden abgeschlossenen Zukunftsvertrag wurde bereits in 2009 ein Instrumentarium zur Steigerung der Leistungsfähigkeit der Gebietskörperschaften und damit auch ein Beitrag zur Entspannung der strukturellen Finanzprobleme einzelner Kommunen geschaffen.

Die anschließend durch die Krise verschlechterte Einnahmesituation konnte zum Teil mit dem Konjunkturpaket II des Bundes kompensiert werden. In Niedersachsen ist es mit der Initiative Niedersachsen gelungen, die Finanzhilfen des Bundes einschließlich des Landesanteils mit einem neuen und pauschalierten Verfahren schnell und pragmatisch an die kommunalen Körperschaften weiterzugeben. Von den Finanzhilfen für zusätzliche Investitionen sind nicht nur die vom Bund geforderten 70 v. H., sondern sogar 78 v. H. der Bundesmittel an die kommunale Ebene weitergegeben worden; insgesamt haben die Kommunen im Rahmen des Konjunkturpakets II daher rund 720 Mio. Euro erhalten. Zudem konnten die Gemeinden und Landkreise im Rahmen der Vorgaben des Bundes weitestgehend selbstständig entscheiden, wofür sie die Mittel ausgeben. Da die vorgenommenen Investitionen zu einem großen Teil in energetische Sanierungen fließen, sorgt dies mittelfristig auch für eine zusätzliche dauerhafte Entlastung der Kommunen bei den laufenden Betriebsausgaben.

Mut macht der Ausblick auf die Jahre 2011 und 2012. Nach den Prognosen werden die kommunalen Einnahmen aus Steuern und Finanzausgleich im laufenden Jahr wieder die 9 Mrd. Euro-Grenze überschreiten. Der vorläufige Finanzausgleich beläuft sich 2011 mit etwas über 3 Mrd. Euro auf den dritthöchsten Wert in der Geschichte des Landes Niedersachsen. Die Steuerschätzer gehen von knapp 6,2 Mrd. Euro kommunaler Steuereinnahmen aus.

Für 2012 ergeben sich für die Kommunen nach den bisherigen Prognosen knapp 6,6 Mrd. Euro Steuereinnahmen und nahezu 3 Mrd. Euro Finanzausgleich. Mit fast 9,6 Mrd. Euro werden die kommunalen Einnahmen damit erstmals über dem bisherigen Höchstwert 2008 von etwas über 9,5 Mrd. Euro liegen.

Dennoch wird die Landesregierung ihre Anstrengungen zur Konsolidierung der kommunalen Finanzen auch weiterhin fortsetzen. Innenminister Schönemann und Wirtschaftsminister Bode sind Mitglieder der Gemeindefinanzkommission in Berlin. Dort hat die Landesregierung von Anfang an deutlich gemacht, dass eine Reform nur unterstützt wird, wenn die kommunalen Einnahmen damit verstetigt und nachhaltig gestärkt werden. Ganz konkret hat sich Wirtschaftsminister Bode namens der Landesregierung auch im Rahmen des Vermittlungsverfahrens zum Hartz-IV-Regelbedarfsgesetz dafür eingesetzt, dass die Beteiligungsquote des Bundes an den Kosten der Unterkunft festgeschrieben wird.

Im Übrigen begrüßt die Landesregierung außerordentlich das im Vermittlungsausschussverfahren zum Hartz-IV-Gesetz vom Bund gemachte Angebot, die Ausgaben für die Grundsicherung im Alter ab 2012 bis 2014 schrittweise vollständig zu übernehmen.

Auch ist der Landesregierung bewusst, dass die Einnahmen nur eine Seite der Medaille sind. Neben den strukturellen Defiziten auf der Einnahmenseite stellt sich vor allem auch die Ausgabenseite als äußerst problematisch dar. Das gilt insbesondere für den Bereich der sozialen Sicherung. Sowohl in den entsprechenden Gremien der Gemeindefinanzkommission als auch im Bundesrat setzt sich die Niedersächsische Landesregierung für eine deutliche Entlastung der kommunalen Körperschaften von Aufgaben oder zumindest deren Finanzierung ein. Auf Landesebene wurden mit der

Festschreibung der strikten Konnexität in die Landesverfassung im Jahr 2006 die Hausaufgaben längst gemacht.

Es bleibt festzuhalten, dass in den kommenden Jahren auch auf kommunaler Seite weiterhin alle Anstrengungen zur Konsolidierung der kommunalen Haushalte unternommen werden. Die Landesregierung wird ihrerseits alles tun, die Kommunen bei ihren Bemühungen zu unterstützen. Sie wird den kommunalen Körperschaften Niedersachsens auch weiterhin ein zuverlässiger Partner sein.

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

Zu 1:

Die Gemeindefinanzkommission hat sich am 4. März 2010 in Berlin konstituiert. Vor dem Hintergrund der Entwicklung der kommunalen Finanzen befasst sie sich grundlegend mit dem System der Gemeindefinanzierung. Ihre Aufgabe ist es, die kommunalen Einnahmen und Ausgaben zu analysieren und Alternativen für eine nachhaltige Verbesserung der Finanzsituation aufzuzeigen. Der Kommission arbeiten die Arbeitsgruppen „Kommunalsteuern“, „Standards“ und „Rechtsetzung“ zu. Der Arbeitsauftrag der Arbeitsgruppe „Standards“, die von Herrn Staatssekretär Gatzer (BMF) geleitet wird, ist wie folgt beschrieben:

- „Benennung durch Bundesrecht gesetzter Standards mit finanziellen Auswirkungen auf Kommunen. Erste Zusammenstellung von Standards als Arbeitsgrundlage durch Länder und Kommunen. Sie verfügen über das entsprechende Wissen, welche Standards nach ihrer Einschätzung die Kommunen belasten.
- Volumen der Auswirkung auf die Kommunalfinanzen beziffern.
- Mögliche Flexibilisierung der Standards definieren und entsprechende Entlastungsvolumina benennen.
- Fachliche Pro-/Contra-Abwägung zu den benannten Flexibilisierungsmöglichkeiten.
- Notwendige Gesetzesänderungen benennen.“

Am 19. März 2010 hat sich die Arbeitsgruppe „Standards“ konstituiert und sich zunächst auf eine Begriffsdefinition verständigt.

„Ein Standard ist eine einheitliche oder vereinheitlichte durch Bundesregelungen fixierte anzuwendende oder anzustrebende Art und Weise, wie ein politisches Ziel oder eine Aufgabe erfüllt bzw. durchgeführt werden soll.“

Zunächst sah der Arbeitsauftrag die Befassung mit der Änderung von sozialen Standards nicht vor. Dies sollte gesondert geschehen. Erst aufgrund nachdrücklicher Forderungen der Kommunalen Spitzenverbände stimmte das federführende Bundesfinanzministerium zu, im Bereich Sozialausgaben eine Bestandserhebung der die Kommunen belastenden Ausgaben für soziale Leistungen, die auf bundesrechtlichen Vorgaben beruhen, durchzuführen. Niedersachsen hat die Forderungen der Kommunalen Spitzenverbände unabhängig vom weiteren Verlauf des Beratungsverfahrens und der Anzahl der letztlich geänderten Standards unterstützt, da die Sozialausgaben die kommunalen Haushalte überdurchschnittlich und mit steigender Tendenz belasten. Allein durch Standardänderungen lässt sich die angespannte Situation der kommunalen Finanzen aber keinesfalls lösen.

In der Arbeitsgruppe „Standards“ bestand Einigkeit bei Ländern und kommunalen Spitzenverbänden, dass sich eine signifikante und nachhaltige Verbesserung der kommunalen Finanzen nur durch Maßnahmen im Bereich der Sozialausgaben erreichen lässt. Hier sind daher durchgreifende Änderungen erforderlich, die die kommunale Ebene auf der Ausgaben- und/oder auf der Einnahmenseite entlasten. Länder und kommunale Spitzenverbände forderten neben der im Arbeitsauftrag der Arbeitsgruppe definierten Standardänderung eine weitergehende Befassung mit der Thematik Soziallasten, um diesbezügliche Entscheidungen der Gemeindefinanzkommission bzw. der politischen Entscheidungsträger vorbereiten zu können. Vor diesem Hintergrund hatte die Arbeitsgruppe „Standards“ beschlossen, der Gemeindefinanzkommission eine Bestandsaufnahme zu den finanziellen Belastungen der Kommunen durch Sozialausgaben mit dem Zwischenbericht vom 25. Juni 2010 vorzulegen. Dabei wurde die Entwicklungsdynamik der stärksten Kostenblöcke dargestellt.

Die Arbeitsgruppe „Standards“ stellte erwartungsgemäß fest, dass die Mehrbelastungen eine Dimension erreicht haben, die nicht allein durch eine Flexibilisierung von Standards kompensiert werden kann. Alle Anzeichen deuten darauf hin, dass sich die oben beschriebene Steigerung bei den von den Kommunen zu tragenden Sozialausgaben zukünftig fortsetzen wird. Die Unterkunftskosten für die SGB-II-Bezieher werden weiter wachsen. Die Kommunen gehen weiterhin davon aus, dass die Finanzierung der Ausbauskosten der Kindertagesbetreuungsangebote nicht gesichert ist, da der Ausbau auf eine Versorgungsquote von 35 % aus ihrer Sicht möglicherweise nicht ausreichen dürfte, um den Rechtsanspruch auf Betreuung ab dem ersten Lebensjahr ab 2013 erfüllen zu können. Darüber hinaus wird die demografische Entwicklung hin zu einer immer älter werdenden Bevölkerung zu weiteren Ausgabenerhöhungen bei der Grundsicherung im Alter und bei der Pflege führen. Und auch die Aufwendungen für die Leistungen an behinderte Menschen werden weiter wachsen.

Einen konkreten Beschlussvorschlag hinsichtlich der von den Ländern und den kommunalen Spitzenverbänden erwarteten spürbaren und dauerhaften Beteiligung des Bundes an den Sozialausgaben, der eine große Bedeutung beigemessen wird, hat der Bund abgelehnt. Der Bund hält unter Berücksichtigung der Ergebnisse der anderen beiden Arbeitsgruppen ein Gesamtpaket für möglich und hat u. a. Entlastungsmaßnahmen für einzelne Kostenblöcke wie Kosten der Unterkunft und Heizung, Kosten der Grundsicherung im Alter und/oder bei den Eingliederungshilfen für behinderte Menschen in Aussicht gestellt. Niedersachsen hat sich mit Schreiben vom 27. Oktober 2010 zum Entwurf des Abschlussberichts der Arbeitsgruppe „Standard“ für einen konkreten Vorschlag des Bundesministerium der Finanzen zur Verbesserung der finanziellen Situation der Kommunen durch Entlastung von den Sozialausgaben ausgesprochen und die angebotene Lösung als „unbefriedigend“ kritisiert.

#### **Benennung durch Bundesrecht gesetzter Standards mit finanziellen Auswirkungen auf Kommunen**

Bis zum Juni 2010 wurden insgesamt 216 Vorschläge von den Mitgliedern der Arbeitsgruppe „Standards“ zur Prüfung vorgeschlagen. Als Mitglied der Arbeitsgruppe hat Niedersachsen 17 Vorschläge eingebracht, die überwiegend positiv geprüft wurden (s. nachfolgende Tabellen). Zwölf Vorschläge betrafen die Sozialgesetzgebung, fünf Vorschläge waren dem Justizbereich zuzuordnen. In sechs Arbeitsgruppensitzungen und sechs Arbeitskreissitzungen wurden die eingereichten Vorschläge näher geprüft. Im Abschlussbericht der Arbeitsgruppe werden 87 gesetzliche Standards der Gemeindefinanzkommission zur Weiterverfolgung, Beratung und vertieften Prüfung vorgeschlagen. Der Arbeits- und Sozialbereich ist mit 38 Handlungsempfehlungen betroffen. Die zuständigen Bundesressorts sollen aufgefordert werden, unter Beteiligung der Länder und der kommunalen Spitzenverbände, möglichst viele der Maßnahmen zur Entlastung der Kommunen umzusetzen. Der Finanzministerkonferenz, den Kommunalen Spitzenverbänden und nachrichtlich den Mitgliedsländern der Gemeindefinanzkommission soll zum 30. Juni 2011 durch das Bundesfinanzministerium über den Umsetzungsstand berichtet werden.

#### **Konkretisierung der größten Ausgabenblöcke**

Nachfolgend sind die Handlungsempfehlungen der Arbeitsgruppe „Standards“ den größten Ausgabeblöcken zugeordnet worden. Nach erläuternden Bemerkungen zu jedem der einzelnen Bereiche erfolgt die Darstellung hier wie im Abschlussbericht in Tabellenform. In Spalte 1 und 2 ist die gesetzliche Fundstelle genannt, niedersächsische Vorschläge sind in Spalte 1 besonders gekennzeichnet. Darüber hinaus wird in Spalte 2 der jeweilige belastende Standard inhaltlich beschrieben. In Spalte 3 wird der Prüfauftrag für das Fachressort benannt, wie er von der Arbeitsgruppe „Standards“ der Gemeindefinanzkommission vorgeschlagen wurde.

##### **a) Kosten für Unterkunft und Heizung**

Bei den Kosten der Unterkunft im SGB II handelt es sich um ein austariertes System der Finanzströme zwischen Bund und Kommunen. Niedersachsen hat sich stets dafür eingesetzt, dass die gesetzlich garantierte Entlastung der Kommunen in Höhe von 2,5 Mrd. Euro jährlich gemäß § 46 Abs. 5 SGB II erreicht und nach § 46 Abs. 7 SGB II unter Berücksichtigung der Kostenentwicklung der Ausgaben für Unterkunft und Heizung und nicht entsprechend der Entwicklung der Bedarfsgemeinschaften berechnet wird.

Niedersachsen wird sich im Dialog und in Kooperation mit den Kommunen als Leistungsträger im SGB II für eine dezentrale eigenverantwortliche Aufgabenerledigung einsetzen und den niedersächsischen Kommunen bei Neujustierungen der Finanzströme im SGB II helfen.

Die Kommunalen Spitzenverbände unterstreichen die Auffassung der Landesregierung und merken im 6. Bericht zur Finanzlage der kommunalen Gebietskörperschaften vom 15. September 2010 auf Seite 15 an:

„Ausdrücklich unterstützen wir das Bestreben der Niedersächsischen Landesregierung, dass die Bundesbeteiligung künftig nicht mehr nach der bisher in § 46 Abs. 7 SGB II niedergelegten Formel bestimmt, sondern so bestimmt werde dass die garantierte Entlastung in jedem Jahr erreicht werde. Nur so besteht die Möglichkeit, dass durch die Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe eine tatsächliche Entlastung bei den kommunalen Gebietskörperschaften insgesamt erreicht werden kann.“

Die Niedersächsische Landesregierung sieht diese Bewertung als Bestätigung ihres kooperativen Vorgehens im Interesse der Kommunen. Die Handlungsempfehlungen im Einzelnen:

Gesetz*	Standard	Handlungsempfehlung
SGB II*	SGB II, § 9 Abs. 2 Satz 3; Anrechnung des Einkommens zuerst auf den Bedarf des Einkommensbeziehers, Verteilung des Überhangs auf die übrigen Mitglieder der Bedarfsgemeinschaft. Dadurch ergäbe sich eine Verringerung leistungsbeziehender Personen und der Aufwendungen der kommunalen Träger für Unterkunft und Heizung.	Prüfung hinsichtlich Verwaltungsaufwand und möglicher Lastenverschiebung zwischen Bund und Kommunen
SGB II	SGB II, § 22 Abs. 7 Unterkunfts- und Heizkostenzuschuss für nach dem BAföG oder SGB III geförderte Auszubildende: Verlagerung der Förderung in die Ausbildungsförderungsgesetze SGB III und BAföG	Prüfung hinsichtlich Fallzahl und möglichem Effizienzgewinn

b) Kosten für die Kindertagesbetreuung und den Ausbau der U3-Betreuung

In den Beratungen der Arbeitsgruppe „Standards“ konnten die Kosten für die Kindertagesbetreuung und den Ausbau der U3-Betreuung von den Kommunalen Spitzenverbänden nicht dargestellt werden, da die tatsächlichen Bedarfe an U3-Betreuungsangeboten nicht erhoben werden konnten. Die Kommunalen Spitzenverbände gehen jedoch davon aus, dass der Bedarf an Kinderbetreuungsangeboten (U3) das gesetzlich vorgesehene Angebot für das Jahr 2013 von 35 v. H. - regional unterschiedlich - übersteigen wird.

c) Kosten für Hilfe zur Erziehung

Zu den Leistungen der Hilfen zur Erziehung, die als Rechtsanspruch (in Form einer geeigneten und notwendigen Hilfeform) ausgestaltet sind, gehören insbesondere Erziehungsberatung, sozialpädagogische Familienhilfe, Erziehung in einer Tagesgruppe, Vollzeitpflege, Heimerziehung und sonstige betreute Wohnformen. Die Ausgaben für Leistungen der Hilfen zur Erziehung sind seit Ende der 90er-Jahre kontinuierlich gestiegen. Ursache dafür sind insbesondere sozial-strukturelle Gründe wie die Belastung junger Menschen durch familiäre Konflikte, mangelnde Erziehungskompetenzen in den Familien, Auflösung familiärer Strukturen durch Trennung und Scheidung, Arbeitslosigkeit, Überschuldung etc. Bei einer differenzierten Betrachtung der finanziellen Aufwendungen wird deutlich, dass im Jahr 2008 etwa 54 % der Ausgaben für Hilfen zur Erziehung im Bereich der Heimerziehung und betreuten Wohnformen gemäß § 34 Sozialgesetzbuch VIII (ohne Hilfen für junge Volljährige) ausgegeben wurden (Zwischenbericht der Arbeitsgruppe „Standards“ vom 25. Oktober 2010, S. 10 und 11)

\* Entsprechend markierter Standard geht ganz oder teilweise auf einen Vorschlag Niedersachsens zurück.

Die Arbeitsgruppe „Standards“ hat sich für eine Einschränkung des Wunsch- und Wahlrechts in der Jugendhilfe (SGB VIII), den Vorrang ambulanter Maßnahmen sowie die Ermittlung des Nutzens einer einkommensabhängigen Kostenbeteiligung der Eltern nach den §§ 90 ff. SGB VIII ausgesprochen. Hierzu wird auf die Darstellung der sonstigen Handlungsempfehlungen im Arbeits- und Sozialrecht zu Buchstabe g) verwiesen, die Änderungen im SGB VIII vorsieht.

d) Kosten der Eingliederungshilfe für behinderte Menschen

Die Leistungen der Eingliederungshilfe für behinderte Menschen sind Bestandteil des in Niedersachsen zum 1. Januar 2001 eingeführten Quotalen Systems in der Sozialhilfe. Es handelt sich dabei um einen die Sozialausgaben betreffenden Finanzierungsmechanismus, der bei unveränderten Zuständigkeiten so ausgestaltet ist, dass sich das Land als überörtlicher Träger der Sozialhilfe sowie die Landkreise, die kreisfreien Städte und die Region Hannover als örtliche Träger der Sozialhilfe mit einem bestimmten Prozentsatz gegenseitig an den Ausgaben des jeweils anderen beteiligen. Aus den im Rahmen der Abrechnung des Quotalen Systems erhobenen Daten ergibt sich, dass die Nettogesamtausgaben im Bereich der Eingliederungshilfe seit dem Jahre 2007 mit wechselnder Tendenz ansteigen. Das Quotale System hat sich bewährt und entlastet die örtlichen Träger der Sozialhilfe. Gleichzeitig verfolgt es das Ziel, über die Kooperation zwischen den kommunalen Körperschaften und dem überörtlichen Träger der Sozialhilfe neue Wege zur Fortentwicklung der Leistungen der Sozialhilfe zu schaffen (siehe auch Antwort zu Frage 9 e).

Die Handlungsempfehlungen im Einzelnen:

Gesetz*	Standard	Handlungsempfehlung
SGB XII	Sechstes Kapitel SGB XII, Eingliederungshilfe für behinderte Menschen: Länder, Kommunen und Verbände fordern eine Beteiligung des Bundes an den Kosten der Eingliederungshilfe bzw. ein bundesfinanziertes Leistungsgesetz für behinderte Menschen. SGB XII: Bundesleistungsgesetz, das die Hilfen neu und im Zusammenhang regelt sowie die Kostentragung Bund, Ländern und Kommunen zu gleichen Teilen auferlegt.	Prüfung der Forderungen nach bundesfinanziertem Leistungsgesetz und Bundesteilhabegeld u. a. hinsichtlich neuem Pflegebedürftigkeitsbegriff, Kompatibilität mit SGB XI und Leistungen der Eingliederungshilfe; Ablehnung Lastenverschiebung durch Bund
SGB IX, XII	SGB IX, § 43, SGB XII, § 82 Abs. 2 Nr. 5; Werkstattgänger: Anrechnung des Arbeitsförderungsgeldes als Einkommen	Prüfung hinsichtlich Reform der Eingliederungshilfe, Einhaltung der UN-Behindertenrechtskonvention und möglicher Lastenverschiebung zwischen Bund und Kommunen
SGB XII	SGB XII, Kapitel X Gewährung von Leistungen der Eingliederungshilfe in vollstationären Einrichtungen; Einschränkung des Wunsch- und Wahlrechts (§ 9 SGB XII); Eröffnung der Möglichkeit der Ausschreibung von Leistungen im Bereich der vollstationären Eingliederungshilfe	Erörterung im Rahmen der Beratungen der ASMK zur „Weiterentwicklung der Eingliederungshilfe“
SGB XII	SGB XII, § 9 Abs. 2, Das Wunsch- und Wahlrecht bei Leistungen der Sozialhilfe ist eingeschränkt, wenn Leistungen zu unverhältnismäßigen Mehrkosten führen. Streichung des Wortes „unverhältnismäßigen“. Eine Zumutbarkeitsprüfung hätte weiterhin zu erfolgen.	Prüfung hinsichtlich Verwaltungsaufwand und Angemessenheit des Vorschlags; Erörterung im Rahmen der Beratungen der ASMK zur „Weiterentwicklung der Eingliederungshilfe“

\* Entsprechend markierter Standard geht ganz oder teilweise auf einen Vorschlag Niedersachsens zurück.

Gesetz*	Standard	Handlungsempfehlung
SGB XII	SGB XII, § 12, Leistungsabsprachen zwischen dem Träger der Sozialhilfe und dem Leistungsberechtigten, Klarstellung, dass für Personen in Pflegeeinrichtungen in der Regel keine Leistungsabsprachen notwendig sind, Klarstellung, dass der Gesamtplan für behinderte Menschen die Leistungsabsprache ersetzt.	Erörterung im Rahmen der Beratungen der ASMK zur „Weiterentwicklung der Eingliederungshilfe“
SGB XII*	SGB XII, § 35 Abs. 1 Satz 1, Klarstellung des SGB XII, dass (Mittag-)Essen in teil- (und voll-)stationären Einrichtungen Leistung der Grundsicherung bzw. der Hilfe zum Lebensunterhalt ist und nicht der Eingliederungshilfe. Stärkere Kostenbeteiligung der Eltern an den in Einrichtungen erbrachten Kosten des Lebensunterhalts	Erörterung im Rahmen der Beratungen der ASMK zur „Weiterentwicklung der Eingliederungshilfe“
SGB XII*	SGB XII, §§ 76 ff, Größerer Einfluss der Träger der Sozialhilfe auf die Gestaltung von Pflegesätzen etc.	Erörterung im Rahmen der Beratungen der ASMK zur „Weiterentwicklung der Eingliederungshilfe“
SGB XII*	SGB XII, § 82 Abs. 1, 39) Anrechnung des Kindergeldes, Gesetzliche Klarstellung 40) Anrechnung des Kindergelds als Einkommen des Leistungsempfängers, auch wenn das Kindergeld an die Eltern des Berechtigten geleistet wird.	Prüfung hinsichtlich Systematik des Sozialhilferechts, zu beschränkender Unterhaltspflicht der Eltern und umfassender Reform der Eingliederungshilfe
SGB XII	SGB XII, § 92 Abs. 1, Sogenanntes Bruttoprinzip bei behinderten Menschen (d. h. der volle Umfang der Leistung wird durch Sozialhilfeträger gezahlt, eventuell einzusetzendes Einkommen/Vermögen muss im Nachhinein erstattet werden), Umstellung des Bruttoprinzips auf das im übrigen Sozialhilferecht geltende Nettoprinzip, zumindest Klarstellung, dass diese Privilegierung auf Leistungen nach dem 6. Kapitel beschränkt ist.	Erörterung im Rahmen der Beratungen der ASMK zur „Weiterentwicklung der Eingliederungshilfe“
SGB XII	SGB XII, Kapitel X Individualanspruch der Leistungsberechtigten auf die Vergütung der in einer Einrichtung erbrachten Leistung: Eröffnung der Möglichkeit, ein Einrichtungsbudget festzulegen.	Erörterung im Rahmen der Beratungen der ASMK zur „Weiterentwicklung der Eingliederungshilfe“
SGB XII	SGB XII, § 75, Einrichtungen, die zur Erbringung der Leistungen geeignet sind, können mit dem Sozialhilfeträger Vereinbarungen abschließen: Begrenzung auf Einrichtungen, die dem regionalen Versorgungsbedarf entsprechen (Entwurf KEG) bzw. Zulassungsbeschränkung	Erörterung im Rahmen der Beratungen der ASMK zur „Weiterentwicklung der Eingliederungshilfe“
SGB XII	SGB XII, § 92 Abs. 2 Satz 2, Leistungen in Werkstätten für behinderte Menschen werden ohne Berücksichtigung von Vermögen erbracht: Wiedereinführung einer Vermögensfreigrenze für Werkstattbesucher (ab 1. Juli 2001 entfallen)	Erörterung im Rahmen der Beratungen der ASMK zur „Weiterentwicklung der Eingliederungshilfe“

\* Entsprechend markierter Standard geht ganz oder teilweise auf einen Vorschlag Niedersachsens zurück.

## e) Kosten der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung

Niedersachsen hat sich auf Bundesebene für eine Kompensation des durch die Einführung der Leistung der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung bedingten Ausgabenanstiegs bei den Kommunen eingesetzt. Im Ergebnis wurde dies durch die in § 46 a SGB XII normierte Bundesbeteiligung erreicht. In Niedersachsen wird diese Bundesbeteiligung zur Entlastung der Kommunen gemäß § 12 Abs. 4 Nds. AG SGB XII vollständig an diese weitergegeben. Vorrangiges Ziel der Niedersächsischen Landesregierung ist es jedoch, Voraussetzungen zu schaffen, die es den Menschen ermöglicht, durch Erwerbstätigkeit eine ausreichende Alterssicherung aufzubauen.

Die Handlungsempfehlungen im Einzelnen:

Gesetz	Standard	Handlungsempfehlung
SGB XII	SGB XII, § 118, Datenabgleich in der Sozialhilfe; Zulassung des automatisierten Datenabgleichs auch für Bewerber nach dem 4. Kapitel.	Prüfung eines voraussetzungslosen automatisierten Datenabgleichs hinsichtlich Auswirkungen auf Antragsprinzip und Befristung sowie auf vereinbarte Bundesbeteiligung an Nettoausgaben der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung
SGB XII	SGB XII, § 44 Abs. 1 Satz 1, Öffnung der Klausel bezogen auf den Zwölfmonatszeitraum. Mit jährlicher Folgebeantragung und Bewilligung ergibt sich ein hoher Verwaltungsaufwand, bei einem Personenkreis von Personen über der Altersgrenze (ab 65 Jahren) und/oder voller Erwerbsminderung auf Dauer. SGB XII, § 44, Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung: Grundsätzlich unbefristete Leistung.	Prüfung der im Zusammenhang mit Antragsprinzip stehenden Befristung hinsichtlich Verzicht auf Datenabgleich und vereinbarte Bundesbeteiligung an Nettoausgaben der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung
	SGB XII, § 41 ff, Unterhaltsrückgriff bei Leistungen der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung: Absenkung der Freigrenze hinsichtlich des Einkommens von Unterhaltsverpflichteten um die Hälfte auf 50 000 Euro sowie ausschließliche Finanzierung durch den Bund.; SGB XII; § 43 Abs. 2, Sozialhilfe: Der Betrag des jährlichen Gesamteinkommens könnte herabgesetzt werden, z. B. auf einen Betrag zwischen 70 000 und 75 000 Euro.	Prüfung hinsichtlich Zweck der Norm (Unterhaltsrückgriff nur im Ausnahmefall), Verwaltungsaufwand der geforderten Änderung und entsprechender Absenkung der Bundesbeteiligung

## f) Kosten der Hilfe zur Pflege im SGB XII

Soweit das Quotale System betroffen ist, wird auf die Anmerkungen zur Antwort auf die Frage unter Buchstabe d und auf die Frage 9e verwiesen.

Die Handlungsempfehlungen im Einzelnen:

Gesetz	Standard	Handlungsempfehlung
SGB XII	SGB XII, Siebtes Kapitel, Hilfe zur Pflege: Vollständige Übernahme der pflegerischen Leistungen durch die gesetzliche Pflegeversicherung. Kostendeckende Beiträge der Kommunen an die Sozialversicherungen.	Prüfung hinsichtlich Höhe kostendeckender bzw. angemessener Beiträge, Vereinbarkeit mit Grundprinzip der gesetzlichen Pflegeversicherung und neuem Pflegebedürftigkeitsbegriff

## g) Sonstige Handlungsempfehlungen zum Arbeits- und Sozialrecht

Die Handlungsempfehlungen im Einzelnen:

Gesetz*	Standard	Handlungsempfehlung
SGB VIII, IX, XII	SGB VIII, IX, XII; Wunsch- und Wahlrecht der Hilfebedürftigen in der Jugendhilfe, Eingliederungshilfe und Sozialhilfe: Gesetzliche Einschränkung des Wunsch- und Wahlrechts	Prüfung hinsichtlich tatsächlich kostengünstiger und ebenso wirksamer Verfahren, Einhaltung der UN-Behindertenrechtskonvention, Vorrang ambulanter Versorgung
SGB XII*	SGB XII, Kostenbeteiligung der Eltern: Kindergeld den volljährigen Kindern zurechnen und bei der Deckung des Lebensunterhalts berücksichtigen. SGB XII, § 43: Kein Unterhaltsrückgriff bei Kindern und Eltern von Grundsicherungsempfängern, deren jährliches Gesamteinkommen unter einem Betrag von 100 000 Euro liegt: Wiedereinführung des Unterhaltsrückgriffs SGB XII, §§ 43, 82 ff; EStG, § 62: Für volljährige Kinder mit Behinderung gezahltes Kindergeld ist Einkommen der anspruchsberechtigten Personen, § 43 Abs. 2 SGB XII: Einkommensabhängige Kostenbeteiligung der Eltern, Anrechnung von Einkommen und Vermögen, Einsatz des Kindergeldes in voller Höhe zur Deckung der Kosten auch bei Volljährigen, die Leistungen zur Grundsicherung bei Erwerbsminderung erhalten. Kindergeld wird den volljährigen Kindern mit Behinderung zugerechnet und bei der Deckung der Leistungen zum Lebensunterhalt berücksichtigt, SGB XII; §§ 82, 94 Einsatz des Kindergeldes: 1. Alternative: Zurechnung des Kindergeldes als Einkommen des volljährigen Kindes, sofern Leistungen in einer stationären Einrichtung nach dem 6. oder 7. Kapitel erbracht werden. Folge: Das Kindergeld kann als Einkommen bei der Leistungsgewährung berücksichtigt werden.	Prüfung der Kindergeldanrechnung hinsichtlich erforderlichen Wegfalls der Bundesbeteiligung und Gleichbehandlung zwischen häuslicher und stationärer Unterbringung sowie Verwaltungsaufwand. Erörterung im Rahmen der Beratungen der ASMK zur „Weiterentwicklung der Eingliederungshilfe“

\* Entsprechend markierter Standard geht ganz oder teilweise auf einen Vorschlag Niedersachsens zurück

Gesetz*	Standard	Handlungsempfehlung
	2. Alternative: Gesetzesänderung, dass das Kindergeld in Fällen des § 94 Abs. 2 an den Sozialhilfeträger zu zahlen ist. Dies könnte erreicht werden durch Änderung des EStG dahin gehend, dass Kindergeld für behinderte volljährige Kinder diesen selbst zusteht (dann könnte ein entsprechender Kostenbeitrag gemäß § 92 Abs.1 festgesetzt werden). Änderung der Unterhaltsverpflichtung von Eltern vollstationär betreuter behinderter Kinder auf das vor dem 1. Januar 2002 geltende Recht, zumindest a) Heranziehung bei stationären Leistungen bis zur Höhe des Kindergeldes und b) Erhöhung des Kostenbeitrags für Leistungen an minderjährige Kinder in teilstationären Einrichtungen	
SGB IX	SGB IX, § 145, 148-150, Rehabilitation und Teilhabe behinderter Menschen (unentgeltliche Beförderung von schwerbehinderten Menschen, Erstattung der Fahrkostenausfälle an Transportunternehmen): Wegfall der kostenfreien Beförderung oder einkommensabhängige Ausgestaltung oder Anhebung der Behinderungsgrade	Prüfung hinsichtlich kumulativer Förderung (Befreiung von Kraftfahrzeugsteuer und Inanspruchnahme der sogenannten Freifahrtregelung im ÖPNV) und Verwaltungsaufwand der geforderten Änderung
SGB	SGB insgesamt; Entflechtung von Träger- und Entscheidungsstrukturen, Ausschluss der Mitwirkungs- und Entscheidungsrechte, die den freien Trägern durch das SGB eingeräumt werden	Mitwirkung der freien Träger erforderlich, aber Ausmaß und Umfang prüfen
SGB IV	SGB IV, § 93 in der Fassung vom 12. November 2009; Aufgaben der Versicherungsämter, Ausbau von E- Government sowohl für Versicherungsämter und Gemeindebehörden als auch für Versicherte unter Beibehaltung des § 93 SGB IV	Bereits eingeleitete Prüfung der Deutschen Rentenversicherung hinsichtlich Zulässigkeit einer Erweiterung der Zugriffsbefugnis auf weitere Daten, um den Versicherungsämtern und Gemeindebehörden die Antragsaufnahme zu erleichtern
SGB XII	SGB XII, § 29 i. V. m. SGB XII, § 44 Abs. 1 Satz 3, Anrechnung der Guthaben aus KdU-Jahresendabrechnungen ermöglichen.	Prüfung hinsichtlich Anzahl relevanter Fälle und Gleichbehandlung SGB II und SGB XII
SGB	SGB, Beitragshöhe bei privaten Kranken- und Pflegeversicherungen: Einfügung eines Verweises in § 32 Abs. 5 SGB XII auf die Regelung des § 12 Abs. 1 c Satz 6 VAG	Prüfung hinsichtlich resultierender „Beitragslücke“ im SGB XII und der Rechtssprechung durch Sozialgerichte in vergleichbaren Fällen des SGB II
SGB XII	SGB XII, § 82 Abs. 3 Berechnung des Freibetrags bei Erwerbstätigkeit: Angleichung an die SGB-II-Regelung, die generell 100 Euro freilässt.	Änderung SGB XII denkbar, wenn Mehraufwendungen gegenüber geltendem Recht durch Einsparungen im Verwaltungsverfahren überkompensiert werden
SGB XII	SGB XII, Fünftes Kapitel, Hilfen zur Gesundheit: Einbeziehung aller Krankenhilfeberechtigten in die GKV. Kostendeckende Beiträge der Kommunen an die SV.	Prüfung hinsichtlich Höhe kostendeckender bzw. angemessener Beiträge, Vereinbarkeit mit Grundprinzip der gesetzlichen Krankenversicherung und geltendem Höchstbeitrag

Gesetz*	Standard	Handlungsempfehlung
ASiG	Gesetz über Betriebsärzte, Sicherheitsingenieure u. andere Fachkräfte für Arbeitssicherheit (ASiG) sowie entsprechende Unfallverhütungsvorschriften, Arbeitgeber auch der öffentlichen Hand haben nach Maßgabe dieses Gesetzes Betriebsärztinnen u. Betriebsärzte u. Fachkräfte für Arbeitssicherheit zu bestellen: Vereinheitlichung der Mindesteinsatzzeiten auch für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter bei gleichem beruflichem Gefährdungspotenzial in Einrichtungen der Kommunen und des Landes	Prüfung im Rahmen der laufenden Reform der Unfallverhütungsvorschrift „Betriebsärzte und Fachkräfte für Arbeitssicherheit“ (DGUV Vorschrift 2), wo Mindesteinsatzzeiten geregelt sind (nicht im ASiG selbst)
JArbSchG	Jugendarbeitsschutzgesetz (JArbSchG), §§ 32 ff. i. V. m. § 2 der Jugendarbeitsschutzuntersuchungsverordnung (JArbSchUV), Untersuchungsberechtigungsscheine zur Vorlage bei der ärztlichen Untersuchung für Jugendliche unter 18 Jahren nach dem Jugendarbeitsschutzgesetz: Verzicht auf die Ausstellung von Untersuchungsberechtigungsscheinen im Bundesrecht.	Erörterung im Rahmen der Bund-Länder-Arbeitsgruppe zur Überprüfung des Jugendarbeitsschutzgesetzes
SGB XII	SGB XII, § 75 Abs. 2: Ergänzung um das Erfordernis des regionalen Bedarfs	Prüfung insbesondere hinsichtlich Rechtssicherheit bei Abstellen auf „regionalen Bedarf“
SGB XII	SGB XII; § 102, Sozialhilfe: Tatbestände, die Ersatzpflicht begrenzen, könnten gestrichen/modifiziert werden	Prüfung hinsichtlich die Ersatzpflicht begrenzender Tatbestände
SGB II*	SGB II, § 19, Satz 3, Einkommen wird primär auf die Leistungen des Bundes angerechnet, nur der Überhang auf die kommunalen Leistungen: Änderung des Vorrangs der Anrechnung von Einkommen und Vermögen	Prüfung hinsichtlich Systematik im SGB II; Ablehnung Lastenverschiebung durch Bund
SGB VIII*	SGB VIII, §§ 90 ff., Pauschalierte Kostenbeteiligung: Einkommensabhängige Kostenbeteiligung der Eltern, Anrechnung von Einkommen und Vermögen	Prüfung auch hinsichtlich Verhältnis zwischen Aufwand und Ertrag; Evaluierung der im Kinder- und Jugendhilfeweiterentwicklungsgesetz (KICK) getroffenen Neuregelungen beabsichtigt;
SGB III*	SGB VIII, § 89d Vereinfachung der Kostenerstattungsregelungen im Zusammenhang mit den Leistungen für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge	Vereinfachung des Verfahrens schnellstmöglich anstreben

Zu 2:

Die Landesregierung wird sich zu den Ergebnissen des Prüfauftrages der Arbeitsgruppe „Kommunalsteuern“ erst dann abschließend äußern, wenn alle in die Kommissionsarbeit eingebrachten Finanzierungsmodelle bundesweit - und zwar gemeindegerecht - quantifiziert wurden und die Ergebnisse der Landesregierung auch tatsächlich vorliegen. Die Landesregierung hat seit Bestehen der Gemeindefinanzkommission immer wieder ausdrücklich darauf hingewiesen, Ministerpräsident McAllister in seiner Regierungserklärung am 1. Juli 2010, dass die Kommunen die Unterstützung des Landes benötigen und auch erhalten werden. Gemeinsam mit dem Bund und den Kommunen

\* Entsprechend markierter Standard geht ganz oder teilweise auf einen Vorschlag Niedersachsens zurück

strebt sie eine Verstetigung und Verbesserung der kommunalen Einnahmen für die Zukunft an. Gleichzeitig müssen die Kommunen endlich in die Lage versetzt werden, mittelfristig sicher planen zu können. Um ihre eigenen an sich gestellten Anforderungen erfüllen zu können, ist es unabdingbar, dass die Arbeitsgruppe „Kommunalsteuern“ ihren Arbeitsauftrag gewissenhaft und vollständig ausführt. Die Landesregierung wird sich nicht drängen lassen, Position zu einem bestimmten Finanzierungsmodell zu beziehen, solange ihr keine konkreten Ergebnisse und die Auswirkungen auf die Gemeindefinanzen für alle Modelle vorliegen. Daher wird sie auch an dieser Stelle keine eigenen wertenden Ausführungen zu dem Prüfmodell nach der Koalitionsvereinbarung zwischen CDU, CSU und FDP abgeben.

Der Arbeitsauftrag der von der Gemeindefinanzkommission eingesetzten Arbeitsgruppe „Kommunalsteuern“ lautet, eine Bestandsaufnahme der bestehenden Gewerbesteuer vorzunehmen und der Kommission Vorschläge zur Zukunft der Gewerbesteuer unter Einbeziehung von Alternativmodellen zu unterbreiten. Deshalb kann sie ihren Prüfauftrag nicht nur auf das nach dem Koalitionsvertrag vorgegebene Prüfmodell beschränken. Sie hat weitere Finanzierungsmodelle - und hierfür hat sich auch insbesondere die Minister Schönemann und Bode namens der Landesregierung innerhalb der Gemeindefinanzkommission eingesetzt - wie das Kommunalmodell und das Modell der Stiftung Marktwirtschaft in ihren Prüfauftrag einzubeziehen. Denn nur unter dieser Prämisse kann die Gemeindefinanzkommission der Bundesregierung nachhaltige Vorschläge zur „Verstetigung und Stärkung der Kommunalfinanzen“ vorlegen. Daher ist es auch insbesondere der Initiative der Landesregierung zu verdanken, dass die Arbeitsgruppe „Kommunalsteuern“ in ihrer dritten Sitzung am 28. Januar 2011 beschlossen hat, der Gemeindefinanzkommission zu empfehlen, das Kommunalmodell sowie das „Niedersächsische Modell“ bundesweit - gemeindegerecht - zu quantifizieren. Die Kommission selbst hat seit dem 8. Juli 2010 noch nicht wieder getagt.

Das Niedersächsische Modell basiert auf dem Finanzmodell der Stiftung Marktwirtschaft und wurde zuvor aufgrund einer Beauftragung durch Minister Schönemann vom Statistischen Bundesamt in Wiesbaden gemeindegerecht für die niedersächsischen Städte und Gemeinden berechnet. Die Ergebnisse aus diesen Berechnungen stellen sich positiv dar. So lassen sich die Vorteile des Niedersächsischen Modells wie folgt kurz zusammenfassen:

- Durch weniger konjunkturunabhängige Finanzierungselemente werden die kommunalen Einnahmen dauerhaft verstetigt.
- Von der mit der Verstetigung einhergehenden Einnahmenverbesserung profitieren Kernstädte, Umlandgemeinden und Gemeinden im ländlichen Raum nahezu gleichermaßen.
- Durch die Ausweitung des Hebesatzrechtes werden die Finanzautonomie und damit die kommunale Selbstverwaltung gestärkt.
- Mit der vorgesehenen kommunalen Unternehmensteuer wird eine seit langem von den kommunalen Spitzenverbänden erhobene Forderung nach Verbreiterung der Steuerbasis umgesetzt.

Selbstverständlich wurden auch die Vertreter der kommunalen Spitzenverbände Niedersachsens fortlaufend von Minister Schönemann über sein Vorgehen unterrichtet, darüber hinaus haben ihn Vertreter aus der Wissenschaft begleitet.

Vorschläge zur Veränderung des Systems der Gemeindefinanzierung liegen zum gegenwärtigen Zeitpunkt von der Gemeindefinanzkommission nicht vor.

Zu Buchstabe a:

Das Prüfmodell der Bundesregierung sieht die Abschaffung der Gewerbesteuer mit gleichzeitiger Einführung eines Hebesatzrechtes auf die Einkommensteuer und Körperschaftsteuer sowie die Erhöhung des kommunalen Anteils an der Umsatzsteuer vor. Mit einer unkompensierten Abschaffung der Gewerbesteuer würde das Interessenband zwischen Kommunen und örtlicher Wirtschaft zerschnitten. Um diese Tatsache zu vermeiden, hatte die Gemeindefinanzkommission am 8. Juli 2010 beschlossen, von der Arbeitsgruppe „Kommunalsteuern“ überprüfen zu lassen, ob aufgrund einer Beteiligung der Betriebsstättengemeinden am Lohnsteueraufkommen das Interessenband aufrecht erhalten bleiben kann. Nach den der Landesregierung vorliegenden Berichten der der Arbeitsgruppe „Kommunalsteuern“ zuarbeitenden Arbeitskreise „Administrierung“, „Quantifizierung“ und „Strukturanalyse“ (Stand: 28. Januar 2011) wurde anstelle einer kommunalen Beteiligung am Lohnsteu-

eraufkommen die kommunale Zuordnung der Einkommensteuer gesplittet. Danach wurden die Auswirkungen auf die kommunalen Einnahmen untersucht, die entstehen, wenn der Einkommensteueranteil aus den Gewinneinkünften den Betriebsstättengemeinden und der Einkommensteueranteil aus den Überschusseinkünften den Wohnsitzgemeinden zugeordnet werden würden. Nach dem Bericht des Arbeitskreises „Strukturanalyse“ (Stand: 26. Januar 2011) soll „das heute schon bestehende Band zwischen lokaler Wirtschaft und der Kommune durch den Zuschlag zur Körperschaftsteuer aufrecht erhalten werden und durch den Einkommensteuerzuschlag um eine zusätzliche Verbindung der Kommune zu den lokalen Arbeitnehmern und allen Selbstständigen ergänzt werden“.

Zu Buchstabe b:

Das Hebesatzrecht für eine wirtschaftskraftbezogene Steuerquelle ist den Gemeinden verfassungsrechtlich garantiert (Artikel 28 Abs. 2 des Grundgesetzes). Die einzige Steuer, die diese Voraussetzungen gegenwärtig erfüllt, ist die Gewerbesteuer (vgl. BFHE 203, 263 <267 f.>). Aufgrund dieser verfassungsrechtlichen Vorgabe erfordert die Ersetzung der Gewerbesteuer durch das Prüfmodell eine Grundgesetzänderung.

Zu Buchstabe c:

Die wesentlichen Auswirkungen des Prüfmodells auf Kommunen und Bund/Länder sind in der folgenden Tabelle zusammengestellt, wobei die Berechnungen auf einem bundesweit durchschnittlichen kommunalen Zuschlag in Höhe von 17,65 v. H. beruhen:

#### Auswirkungen des Prüfmodells auf Kommunen

(Auszug aus dem Zwischenbericht der Arbeitsgruppe „Kommunalsteuern“, Stand: 24. Januar 2011)  
- Beträge in Mrd. Euro („-“: Steuermindereinnahmen, „+“: Steuermehreinnahmen) -

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Abschaffung Gewerbesteuer (nach Umlagen)	-33,99	-26,38	-25,92	-28,53	-30,29	-31,61	-32,84
Wegfall des kommunalen Anteils an der Einkommensteuer nach geltendem Recht	-25,19	-22,85	-20,95	-22,30	-23,76	-25,29	-26,82
Neuer Kommunalzuschlag	+40,00	+35,25	+33,10	+35,03	+36,81	+38,69	+40,55
davon:							
zur Einkommensteuer/Kapitalertragsteuer	32,51	29,37	27,21	28,49	29,92	31,54	33,15
zur Körperschaftsteuer	7,49	5,88	5,89	6,54	6,89	7,15	7,40
<b>Saldo Gemeinden = rechnerischer zusätzlicher kommunaler Anteil an der Umsatzsteuer</b>	<b>-19,19</b>	<b>-13,98</b>	<b>-13,77</b>	<b>-15,81</b>	<b>-17,23</b>	<b>-18,21</b>	<b>-19,11</b>
nachrichtlich:							
Saldo Bund/Länder vor Erhöhung des Umsatzsteuerausgleichs zugunsten der Kommunen	+15,25	+9,81	+9,70	+11,66	+12,96	+13,87	+14,61
<b>Gesamtdefizit Bund/Länder</b> (nach Umsatzsteuerausgleich ist das Gesamtdefizit der Gemeinden = 0)	<b>-5,55</b>	<b>-5,45</b>	<b>-5,35</b>	<b>-5,56</b>	<b>-5,76</b>	<b>-5,89</b>	<b>-6,10</b>

Die erheblichen Mindereinnahmen in den Haushalten von Bund und Ländern würden dauerhaft entstehen, die im Hinblick auf die Anforderungen zur Einhaltung der Schuldenbremse ebenfalls dauerhaft tragfähig gegenfinanziert werden müssten. Diese Mindereinnahmen (nur Bund und Länder) resultieren im Wesentlichen aus dem durchgängigen Ansatz der Kinderfreibeträge beim Kommunalzuschlag. Ein Einbezug des Kommunalzuschlags zur Einkommensteuer in die Günstigerprüfung zwischen Kindergeld und Kinderfreibetrag wäre nach Feststellung des Arbeitskreises „Quantifizierung“ nur mit enormen, nicht zumutbaren Verwaltungsaufwand umsetzbar (Auszug aus dem „Bericht des Arbeitskreises ‚Quantifizierung‘ zum kommunalen Steueraufkommen nach geltendem Recht, zu den interkommunalen Auswirkungen des Prüfmodells und zu den finanziellen Auswirkungen des Kommunalmodells“, Stand: 24. Januar 2011).

Im geltenden Recht beruhen die kommunalen Steuereinnahmen zu 45 v. H. auf der volatilen Gewerbesteuer. In den Jahren 2000 bis 2008 waren bei durchschnittlich 41 v. H. aller Gemeinden die Gewerbesteuereinnahmen eines Jahres um durchschnittlich knapp ein Viertel niedriger als im jeweiligen Vorjahr. Die Gründe hierfür sind unterschiedlich: sowohl Aufkommensverluste aufgrund von sinkenden Unternehmensgewinnen oder Betriebsschließungen kommen in Betracht, als auch „Normalisierungen“ nach Jahren mit überproportional hohem Aufkommen (z. B. Gewerbesteuer-nachzahlungen aufgrund von Betriebsprüfungen). Entwicklungen und Rückgangsrisiken sind bei der gewinnbezogenen Gewerbesteuer zwei Seiten derselben Medaille.

Im geltenden Recht entfallen insgesamt rund 57 v. H. der kommunalen Steuereinnahmen auf volatile Komponenten (Gewerbesteuer 45,4 v. H., auf Gewinneinkünfte entfallender kommunaler Einkommensteueranteil 11,4 v. H.). Dementsprechend rechnen im geltenden Recht rund 43 v. H. der kommunalen Steuereinnahmen zur stabilen Einnahmekategorie (Grundsteuer, Umsatzsteueranteil, auf Überschusseinkünfte entfallender kommunaler Einkommensteueranteil).

Im Prüfmodell beruhen 20 v. H. auf dem volatilen Kommunalzuschlag zur Körperschaftsteuer und auf dem Kommunalzuschlag zur Einkommensteuer, soweit er auf Gewinneinkünfte entfällt. 80 v. H. der kommunalen Steuereinnahmen entfallen beim Prüfmodell auf die grundsätzlich stabilen Einnahmen aus der Grundsteuer, aus dem kommunalen Umsatzsteueranteil und aus dem kommunalen Einkommensteuerzuschlag auf Überschusseinkünfte. Jedoch sind auch die stabileren Elemente im Prüfmodell vor jährlichen Aufkommensschwankungen nicht gänzlich gefeit. So bestimmt sich der kommunale Umsatzsteueranteil, der im Prüfmodell gut ein Drittel der Steuerbasis ausmacht, für jede Gemeinde nach der Summe der sozialversicherungspflichtigen Entgelte der dort angesiedelten Arbeitgeber. Diese Lohnsumme kann sich z. B. durch Betriebsöffnungen oder Betriebsschließungen, durch Zuzug oder Wegzug von Unternehmen, durch Schaffung oder Abbau von Arbeitsplätzen oder auch die Änderung der Beitragsbemessungsgrenze zur Sozialversicherung positiv oder negativ entwickeln. (Auszug aus dem „Bericht des Arbeitskreises ‚Quantifizierung‘ zum kommunalen Steueraufkommen nach geltendem Recht, zu den interkommunalen Auswirkungen des Prüfmodells und zu den finanziellen Auswirkungen des Kommunalmodells“, Stand: 24. Januar 2011).

Die jeweiligen Finanzausgleichssysteme mildern die Umverteilungseffekte bei einer Systemumstellung auf das Prüfmodell nicht automatisch ab. Bei den derzeitigen kommunalen Finanzausgleichssystemen sind in besonderen Fällen Konstellationen denkbar, in denen bei einer Gemeinde mit überdurchschnittlichem Hebesatz zwar in den verschiedenen Szenarien ein steigendes Steueraufkommen ausgewiesen wird, zugleich aber die Zuweisungen aus dem Finanzausgleich stärker absinken würden, als der Gewinn an Steueraufkommen ausgefallen ist (Auszug aus der Anlage 15 zum Bericht des Arbeitskreises „Quantifizierung“, Stand: 24. Januar 2011).

Zu Buchstabe d:

Der Charakter der Gewerbesteuer als lokale Steuer verhindert, dass Verluste aus dem Ausland in die Gewerbesteuerberechnung einfließen. Die Anrechnung ausländischer Verluste erfolgt - soweit nach geltendem Recht möglich - nur bei allgemeinen Ertragsteuern, wie der Körperschaftsteuer. Dies führt dazu, dass es aufgrund des im internationalen Vergleich niedrigen deutschen Körperschaftsteuersatzes von 15 v. H. für Unternehmen meist nicht rentabel ist, Verluste nach Deutschland zu „transportieren“. Andere Länder mit höheren Kapitalsteuersätzen bieten höhere „Verlustverrechnungsrenditen“ und sind deshalb als „Zielland“ für Verluste attraktiver.

Sollte nun die Gewerbesteuer - wie im Prüfmodell vorgesehen - entfallen, so stiege der Körperschaftsteuersatz deutlich von heute 15 v. H. auf ca. 25 v. H., wodurch für sich betrachtet der Anreiz gesteigert würde, ausländische Verluste in Deutschland zu realisieren. Doppelbesteuerungseinkommen dämmen jedoch diesen Effekt hinreichend ein, sodass die Möglichkeit, Verluste in Deutschland zu realisieren, nur für Verluste aus relativ wenigen Ländern besteht, mit denen kein diesbezügliches Doppelbesteuerungsabkommen existiert (Auszug aus dem Bericht des Arbeitskreises „Strukturanalyse“ (Stand: 26. Januar 2011).

Zu Buchstabe e:

Die Verteilungswirkungen zwischen Bund, Ländern und Kommunen sind der Tabelle zur Beantwortung der Frage 2 Buchstabe c zu entnehmen.

Ohne Berücksichtigung des kommunalen Finanzausgleichs und ohne Einbeziehung eventueller Verhaltensanpassungen, werden durch interkommunale Umverteilung der Finanzmasse 4 292 Gemeinden, die durchschnittlich 61 Euro je Einwohner mehr einnehmen, besser gestellt. Bei 7 114 Gemeinden treten Mindereinnahmen von durchschnittlich 52 Euro je Einwohner ein. 58 v. H. der insgesamt 12 227 Gemeinden werden finanziell schlechter gestellt. Die Schwerpunkte liegen dabei auf den Umlandgemeinden (62 v. H. Verlierer) und den Gemeinden im ländlichen Raum (57 v. H. Verlierer). Die Verliererquoten können je nach Land deutlich höher liegen, vor allem in den westdeutschen Flächenländern mit wirtschaftsstarke Ballungsräumen.

Bei Gemeinden im ländlichen Raum verringern sich die Steuereinnahmen je Einwohner insgesamt nur geringfügig von bisher durchschnittlich 681 Euro je Einwohner um 3 Euro auf durchschnittlich 678 Euro je Einwohner (Verringerung weniger als 0,5 v. H.). Die Gruppe der Kernstädte wird begünstigt: Die Einnahmen je Einwohner erhöhen sich von durchschnittlich 1 149 Euro je Einwohner um 25 Euro auf durchschnittlich 1 174 Euro je Einwohner (Zuwachs um 2,2 v. H.). Bei Gemeinden mit mittlerer und schwacher Steuerkraft verbessern sich die Einnahmen je Einwohner, bei steuerstarken Gemeinden verringert sich das Steueraufkommen je Einwohner (Auszug aus dem „Bericht des Arbeitskreises ‚Quantifizierung‘ zum kommunalen Steueraufkommen nach geltendem Recht, zu den interkommunalen Auswirkungen des Prüfmodells und zu den finanziellen Auswirkungen des Kommunalmodells“, Stand: 24. Januar 2011).

Zu Buchstabe f:

Die rechnerisch ermittelbaren zurechnungsfähigen Veränderungen bei den finanziellen Beiträgen der einzelnen Gruppen von Steuerpflichtigen zur kommunalen Steuerbasis können keine Grundlage für realistische Schlussfolgerungen hinsichtlich der Entwicklung der Steuerbelastung sein. Das Prüfmodell ist unter Berücksichtigung der ursprünglich zugrunde liegenden Annahmen so „konstruiert“, das für die Steuerpflichtigen insgesamt bei einem Zuschlagssatz von 17,65 v. H. auf die Einkommensteuer die Belastung grundsätzlich unverändert bleibt. Trotz grundsätzlich unveränderter individueller Steuergesamtbelastung lassen sich deutliche Änderungen beim Beitrag zur kommunalen Steuerbasis nicht ausschließen. Ein höherer oder geringerer Beitrag einer bestimmten Gruppe von Steuerpflichtigen zur kommunalen Steuerbasis darf also nicht mit Steuererhöhungen bzw. Steuerentlastungen gleich gesetzt werden. Im Rahmen des komplexen Übergangs vom geltenden Recht auf das Prüfmodell ließen sich nicht alle Effekte auf die verschiedenen Gruppen von Steuerpflichtigen aufteilen bzw. zurechnen (Auszug aus dem „Bericht des Arbeitskreises ‚Quantifizierung‘ zum kommunalen Steueraufkommen nach geltendem Recht, zu den interkommunalen Auswirkungen des Prüfmodells und zu den finanziellen Auswirkungen des Kommunalmodells“, Stand: 24. Januar 2011).

Zu Buchstabe g:

Für die Untersuchung des Prüfmodells wurde beim Kommunalzuschlag für die Körperschaftsteuer und Einkommensteuer von einer Ausgestaltung als Annexsteuer ausgegangen. Grundsätzlich knüpft diese Annexsteuer an die Ermittlung des zu versteuernden Einkommens und die darauf festzusetzende Körperschaftsteuer bzw. Einkommensteuer an. Daher ist eine Veränderung der Bemessungsgrundlage für die Einkommensteuer und Körperschaftsteuer nicht vorgesehen. Nach Ergebnissen des Arbeitskreises „Administrierbarkeit“ wäre eine Einbeziehung des Kommunalzuschlags in die Günstigerprüfung zwischen Kindergeld und Kinderfreibetrag in Verbindung mit dem Aufteilungsmodell nur mit sehr hohem Verwaltungsaufwand umsetzbar. An der generellen Berücksichtigung des Kinderfreibetrags beim Kommunalzuschlag wird daher festgehalten (Auszug aus dem „Bericht des Arbeitskreises ‚Quantifizierung‘ zum kommunalen Steueraufkommen nach geltendem Recht, zu den interkommunalen Auswirkungen des Prüfmodells und zu den finanziellen Auswirkungen des Kommunalmodells“, Stand: 24. Januar 2011).

Zu den Buchstaben h bis j:

Das Prüfmodell in seiner ursprünglichen Ausgestaltung (z. B. ohne Familienlastenausgleich bei der Einkommensteuer) ist administrativ umsetzbar. Die Steuerverwaltungen der Länder und der Kommunen sind in all ihren Bereichen (Festsetzung und Erhebung sowie deren jeweiliger Automationsunterstützung) von den damit verbundenen Anpassungen betroffen. Das Prüfmodell wird insbesondere bei der Steuerverwaltung und bei Arbeitgebern zu einem erheblichen Personalmehraufwand

führen; bei den Kommunen zu einem geringeren Aufwand. Nach Ergebnissen des Arbeitskreises „Administrierbarkeit“ wäre eine Einbeziehung des Kommunalzuschlags in die Günstigerprüfung zwischen Kindergeld und Kinderfreibetrag in Verbindung mit dem Aufteilungsmodell nur mit sehr hohem Verwaltungsaufwand umsetzbar. (vgl. Ergänzungsbericht des Arbeitskreises „Administrierbarkeit“ vom 7. Oktober 2010).

Zu Buchstabe k:

Die Auswirkungen des Prüfmodells auf die Standortattraktivität hängen zum großen Teil von den jeweiligen kommunalen Hebesätzen für Körperschaft- und Einkommensteuer ab, die die Kommunen im Wettbewerb festsetzen werden. Niedrigere Hebesätze, aber auch bessere Infrastruktur finanziert durch höhere Sätze, können die Kommunen im interregionalen und internationalen Standortwettbewerb stärken. Eine generelle Verbesserung der Standortattraktivität wird aber auch durch ein transparenteres und einfaches Steuersystem erreicht. Nach dem Prüfmodell müssen Unternehmen nicht mehr zwei Steuererklärungen (für Körperschaft- und Gewerbesteuer) abgeben, für die die Gewinnermittlung jeweils unterschiedlich geregelt ist. Zukünftig reicht nur noch eine Steuererklärung aus.

Zu Buchstabe l:

Die Einführung des Prüfmodells erfordert komplexe gesetzestechnische Regelungen einschließlich einer Grundgesetzänderung. Im Übrigen wird auf die Antwort zu Buchstabe d verwiesen.

Zu 3:

Die Landesregierung wird sich zu den Ergebnissen des Prüfauftrages der Arbeitsgruppe „Kommunalsteuern“ und hierzu gehören auch die Untersuchungsergebnisse zur Weiterentwicklung der Gewerbesteuer erst dann äußern, wenn sie ihr vollständig vorliegen und sie eine abschließende Bewertung vornehmen kann. Mit Beschluss vom 8. Juli 2010 hat die Gemeindefinanzkommission in ihrer zweiten Sitzung die Arbeitsgruppe „Kommunalsteuern“ beauftragt, das Kommunalmodell also die Weiterentwicklung der Gewerbesteuer auf der Grundlage der festgelegten Prüfkriterien zu bewerten. Die Arbeitsgruppe ihrerseits hat den Prüfauftrag an ihre drei Arbeitskreise „Administrierung“, „Quantifizierung“ und „Strukturanalyse“ weitergeleitet. Die Arbeitsgruppe „Kommunalsteuern“ hat in ihrer Sitzung am 28. Januar 2011 beschlossen, der Gemeindefinanzkommission zu empfehlen, dass auf Bitte der kommunalen Spitzenverbände das Kommunalmodell parallel zu den in der Gemeindefinanzkommission fortlaufenden Beratungen zumindest nach den Gemeindetypen quantifiziert werden sollte. Die Analyse würde sich dann auf Gemeindegruppen in verschiedener Abgrenzung: Kernstädte, Umlandgemeinden, Gemeinden im ländlichen Raum jeweils differenziert nach Steuerstärke (steuerschwach, mittlere Steuerkraft, steuerstark) und Gemeinden nach Ländern beschränken. Da die Gemeindefinanzkommission bisher noch nicht wieder getagt hat, bleibt zunächst ihr Beschluss sowie die daraufhin zu folgenden vom Arbeitskreis „Quantifizierung“ Berechnungen abzuwarten.

Zu 4:

Der Landesregierung steht es nicht zu, die von anderen Bundesländern vorgenommenen Bewertungen des Prüfmodells zu beurteilen. Minister Schönemann hat sich namens der Landesregierung in der Gemeindefinanzkommission dafür eingesetzt, dass die Prüfung der dort vorliegenden Finanzierungsmodelle (Prüfmodell, Kommunalmodell, Niedersächsisches Modell) ergebnisoffen zu erfolgen hat. Erst wenn die vollständigen Bewertungen aller Finanzierungsmodelle der Landesregierung vorliegen, wird sie mit Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände Niedersachsens entscheiden, ob und welches Finanzierungsmodell den Interessen der Kommunen, aber auch denjenigen des Landes Niedersachsen am Besten dient.

Zu 5:

Zu Buchstabe a:

Der Landesregierung stehen weder die erforderlichen Daten, noch die technischen Mittel zur Verfügung, die benötigt werden, um diese Frage umfassend und detailliert beantworten zu können. Auch liegen der Landesregierung keine entsprechenden Berechnungen aus der Tätigkeit der Gemeindefinanzkommission vor. Das Bundesfinanzministerium hat allerdings Beispielrechnungen er-

arbeitet; diese betreffen einkommensteuerpflichtige Einzelunternehmer und Gesellschafter von Personengesellschaften und werden nachfolgend dargestellt:

Bei den Einzelunternehmen wurde ein Gewinn vor Steuer von 100 000 Euro, bei den Kapitalgesellschaften von 300 000 Euro und bei Personengesellschaften von 500 000 Euro unterstellt. Diese Größenordnungen sind laut Gewerbesteuerstatistik 2004 in den jeweiligen Personengruppen, die einen positiven Gewerbesteuermessbetrag haben, in etwa das Mittel bzw. häufig vertreten.

Das jeweils erste Beispiel (Grundszenario) bildet einen Fall ohne gewerbesteuerliche Hinzurechnungen und Kürzungen, Verlustvorträge oder andere Einkünfte ab. Die weiteren Beispiele stellen Abwandlungen des ersten Beispiels dar und berücksichtigen die vorgenannten Einflüsse auf die Bemessungsgrundlage. Die Berechnungen wurden für gewerbesteuerliche Hebesätze von 360 v. H., 400 v. H. und 460 v. H. durchgeführt.

Es zeigt sich zunächst, dass sich bei einem Hebesatz von 400 v. H. und einem Kommunalzuschlag von 17,65 v. H. im Grundszenario die Steuerbelastung aller dargestellten Personengruppen nur wenig (zwischen 0,3 v. H. und 0,7 v. H.) ändert.

Bei den Einzelunternehmen ergeben sich aufgrund der Anrechnung der Gewerbesteuer auf die Einkommensteuer nach geltendem Recht auch unter Berücksichtigung von gewerbesteuerlichen Hinzurechnungen und Kürzungen usw. keine erheblichen Abweichungen in der Gesamtbelastung (Entlastungen).

Bei den Kapitalgesellschaften ergeben sich etwas größere Änderungsspannen. Dies ist zum einen auf die im Durchschnitt höheren gewerbesteuerlichen Hinzurechnungen und Kürzungen zurückzuführen, welche im Prüfmodell wegfallen. Zum anderen ergibt sich eine stärkere Belastungsänderungen bei Vorliegen von Gewerbesteuer- und Körperschaftsteuerverlustvorträgen.

Die Auswirkungen bei Personengesellschaften hängen aufgrund der transparenten Besteuerung insbesondere von der Mitunternehmerstruktur ab. Je nachdem, ob die Mehrheit Einkommensteuerpflichtige oder Körperschaftsteuerpflichtige sind, ergeben sich Auswirkungen eher ähnlich den Einzelunternehmen oder den Kapitalgesellschaften.

Bezogen auf die unter- und überdurchschnittlichen Hebesätze von 360 v. H. bzw. 460 v. H. wurden zunächst diejenigen Kommunalzuschlagssätze ermittelt, bei denen sich die Steuerbelastung von Einzelunternehmen im Grundszenario nur gering ändert. Es ergibt sich für die Einzelunternehmen Folgendes:

Hebesatz	360 v. H.	400 v. H.	460 v. H.
korrespondierender Kommunalzuschlag	15,82 v. H.	17,65 v. H.	23,50 v. H.

Nach dem Prüfmodell sind die Kommunalzuschläge für alle Gruppen - einkommensteuerpflichtige Bürger, einkommensteuerpflichtige Unternehmen und körperschaftsteuerpflichtige Kapitalgesellschaften - einheitlich festzulegen. Die nachfolgenden Ausführungen setzen voraus, dass diejenigen Kommunen, die gegenwärtig einen hohen Hebesatz für Unternehmen haben, künftig auch ihren Bürgern entsprechend höhere Steuern abverlangen und damit aus Sicht der Kommunen das Risiko der Abwanderung in Kauf nehmen. Unterstellt man für die betrachteten Beispiele auch für die Personen- und Kapitalgesellschaften die für Einzelunternehmen ermittelten Zuschlagssätze zeigt sich Folgendes:

Die Beispielrechnungen zeigen bei Personengesellschaften ein ähnliches Ergebnis - geringe Änderungen im Vergleich zum geltenden Recht - wie bei Einzelunternehmen (da 95 v. H. des Gesellschaftskapitals auf einkommensteuerpflichtige Mitunternehmer entfallen). Bei Kapitalgesellschaften ergeben sich hingegen begrenzte Mehrbelastungen für niedrige Hebesätze (+ 3,7 v. H.) und geringe Entlastungen (- 1,9 v. H.) für überdurchschnittliche Hebesätze, sodass sich bei Kapitalgesellschaften die Belastungsspanne zwischen niedrigen und höheren Hebesätzen etwas verringert.

Hebesatz	360 v. H.	400 v. H.	460 v. H.
korrespondierender Kommunalzuschlag	15,82 v. H.	17,65 v. H.	23,50 v. H.
Einzelunternehmen			
Belastungsänderung <sup>1</sup>	- 0,7 v. H.	- 0,7 v. H.	- 0,7 v. H.
Kapitalgesellschaften			
Belastungsänderung <sup>1</sup>	+ 3,7 v. H.	+ 0,3 v. H.	- 1,9 v. H.

In den Beispielrechnungen ist jeweils auch der den Gemeinden zufließende Steueranteil ausgewiesen. Die nachstehende Übersicht zeigt, in welchem durchschnittlichen Umfang sich das kommunale Steueraufkommen der einzelnen steuerpflichtigen Personengruppen unter Anwendung des o.g. korrespondierenden Zuschlagsatzes vor Umsatzsteuerausgleich verringert:

Hebesatz	360 v. H.	400 v. H.	460 v. H.
korrespondierender Kommunalzuschlag	15,82 v. H.	17,65 v. H.	23,50 v. H.
Einzelunternehmen			
Verringerung des kommunalen Steueranteils	- 62,8 v. H.	- 61,3 v. H.	- 53,6 v. H.
Kapitalgesellschaften			
Verringerung des kommunalen Steueranteils	- 64,2 v. H.	- 64,0 v. H.	- 58,4 v. H.

Allerdings knüpft der Umsatzsteueranteil im Gegenzug wieder an die Arbeitslöhne an und steht damit in Verbindung zu den in der Kommune ansässigen Unternehmen.

Die von den Einzelbeispielen abgeleiteten Werte deuten auf Folgendes hin:

Die relative Verringerung des kommunalen Steueranteils vor Umsatzsteuerausgleich

- beträgt durchweg mehr als 50 v. H.,
- fällt bei den unterstellten Zuschlagssätzen durchgängig bei niedrigen Hebesätzen am größten und bei hohen Hebesätzen am geringsten aus,
- ist bei Kapitalgesellschaften etwas größer als bei Personenunternehmen.

Diese Bewertung ist jedoch nur sehr begrenzt aussagefähig. Sie bezieht sich lediglich auf wenige plakative Beispiele und gilt nur, soweit die Zuschlagssätze sich entsprechend den unterstellten Annahmen entwickeln. Der Vergleich wurde unter Einbeziehung des geltenden 15 v. H.-Anteils der Kommunen an der Einkommensteuer vorgenommen. Da die für die Schlüsselzahlen maßgebenden Sockelbeträge jedoch naturgemäß nicht berücksichtigt werden können, entspricht der ausgewiesene Anteil der Gemeinde am Einkommensteueraufkommen im geltenden Recht nicht dem tatsächlichen Kommunalanteil, sondern stellt nur eine Größenordnung dar.

Nach Ansicht der kommunalen Spitzenverbände ist beim Prüfmodell - anders als nach geltendem Recht - die Rechtsformneutralität zwischen Unternehmen innerhalb einer Gemeinde nicht mehr gewährleistet. Aufgrund der Relevanz des Kommunalzuschlagsatzes im Wohnort der Anteilseigner einer Personengesellschaft kann auch bei gleicher Betriebsstättengemeinde der Zuschlagssatz für Kapitalgesellschaften und Personengesellschaften differieren. Bei einer Betriebsstätte in einer Gemeinde mit hohem Zuschlagssatz und dem Wohnsitz der Personengesellschafter in einer Gemeinde mit niedrigem Zuschlagssatz ist im Prüfmodell zwischen Kapitalgesellschaft und Personengesellschaft eine Belastungsdifferenz von mehreren Prozentpunkten zu erwarten. Das Prüfmodell würde starke Anreize zur steueroptimierenden Rechtsformwahl setzen.

Bei den natürlichen Personen ohne gewerbliche Einkünfte ergeben sich bei einem Kommunalzuschlag von 17,65 v. H. in der Regel geringe Entlastungen, da sich die festzusetzende Einkommenssteuer im geltenden Recht nicht von der im Prüfmodell inkl. Kommunalzuschlag unterscheidet. Da die Bemessungsgrundlage des Solidaritätszuschlags jedoch sinkt (kein Solidaritätszuschlag auf den Kommunalzuschlag) ergeben sich hieraus geringe Entlastungen, die im Folgenden exemplarisch für den Grundtabellenfall dargestellt sind:

<sup>1</sup> („-“: Entlastung; „+“: Mehrbelastung)

zu versteuerndes Einkommen	EST und SolZ im geltenden Recht	EST, Kommunalzuschlag und SolZ im Prüfmodell	Belastungsveränderung
25 000 Euro	4 332 Euro	4 297 Euro	- 35 Euro
75 000 Euro	24 611 Euro	24 420 Euro	- 191 Euro
150 000 Euro	57 844 Euro	57 393 Euro	- 450 Euro

Familien mit Kindern werden im Prüfmodell grundsätzlich stärker entlastet, da der Kommunalzuschlag generell unter Berücksichtigung des Kinderfreibetrags ermittelt wird. Die Entlastungen sind im Folgenden exemplarisch für den Splittingfall mit einem Kind dargestellt:

zu versteuerndes Einkommen	EST und SolZ im geltenden Recht	EST, Kommunalzuschlag und SolZ im Prüfmodell	Belastungsveränderung
20 000 Euro	630 Euro	536 Euro	- 94 Euro
40 000 Euro	5 598 Euro	5 292 Euro	- 306 Euro
65 000 Euro	13 414 Euro	13 016 Euro	- 398 Euro
100 000 Euro	26 365 Euro	26 175 Euro	- 190 Euro
125 000 Euro	37 247 Euro	36 973 Euro	- 273 Euro
150 000 Euro	48 324 Euro	47 966 Euro	- 359 Euro

Die Belastungsveränderungen bei Einkommensteuerpflichtigen ohne gewerbliche Einkünfte hängen von der Höhe des Kommunalzuschlags ab, bei Annahme eines im Vergleich zu 17,65 v. H. höheren oder geringeren Kommunalzuschlags ergeben sich für den Grundtabellenfall unter Berücksichtigung einer Schwankungsbreite der Zuschlagsätze um vier Prozentpunkte nach oben und unten folgende Belastungsveränderungen:

zu versteuerndes Einkommen	Belastungsveränderung bei Zuschlagsatz 17,65 v. H.	Belastungsveränderung bei Zuschlagsatz 13,65 v. H.	Belastungsveränderung bei Zuschlagsatz 21,65 v. H.
25 000 Euro	- 35 Euro	- 175 Euro	104 Euro
75 000 Euro	- 191 Euro	- 984 Euro	602 Euro
150 000 Euro	- 450 Euro	- 2 315 Euro	1 414 Euro

Zu Buchstabe b:

Die zu zahlende Einkommensteuer eines jeden Bürgers ergibt sich grundsätzlich durch Anwendung des Einkommensteuertarifs auf das zu versteuernde Einkommen als Bemessungsgrundlage. Da das Prüfmodell eine Änderung der Bemessungsgrundlage, also des zu versteuernden Einkommens nicht vorsieht, geht mit Anwendung des Prüfmodells eine Erweiterung des Steuerpflichtigenkreises nicht einher.

Die Auswirkungen des Prüfmodells auf die Steuerpflichtigengruppen für das Jahr 2009 ergibt sich aus der nachfolgenden Tabelle - Stand: 15. Juni 2010 - (Auszug aus dem Zwischenbericht des Arbeitskreises „Quantifizierung“ für die Sitzung der Arbeitsgruppe „Kommunalsteuern“ am 17. Juni 2010)

Auswirkungen des Prüfmodells auf Steuerpflichtigengruppen  
Belastungen (+)/ Entlastungen (-)  
- Beträge in Mrd. Euro -

2009	
<b>1. Kapitalgesellschaften</b>	
- Abschaffung Gewerbesteuer	- 19,29
- Erhöhung Körperschaftsteuer	+ 13,94
- Kommunalzuschlag auf Körperschaftsteuer	+ 4,83

- Auswirkungen Kapitalertragsteuer <sup>2</sup>	- 0,20
Auswirkungen für Kapitalgesellschaften insgesamt	- 0,72
<b>2. Personenunternehmen</b>	
- Abschaffung Gewerbesteuer	- 12,18
- Wegfall der Anrechnung der Gewerbesteuer auf die Einkommensteuer	+ 11,66
Auswirkungen für Personenunternehmen insgesamt	- 0,52
<b>3. Übrige Steuerpflichtige</b>	
	- 4,21
<b>Gesamtbelastung des Prüfmodells</b>	<b>- 5,45</b>

Zu 6:

Zu Buchstabe a:

Die Notwendigkeit der Reform der Grundsteuer ist von Bund und Ländern unbestritten. Die Schaffung zeitgemäßer Bemessungsgrundlagen für Zwecke der Grundsteuer ist das Hauptanliegen der Reform.

Die Finanzministerkonferenz hatte daher am 28. Januar 2010 eine länderoffene Arbeitsgruppe unter Federführung von Nordrhein-Westfalen beauftragt, die vorliegenden Reformmodelle ergebnisoffen zu prüfen, zu bewerten und Vorschläge für das weitere Verfahren vorzulegen. Die Finanzministerkonferenz hat am 27. Januar 2011 den Bericht zur Kenntnis genommen und die Arbeitsgruppe nunmehr beauftragt, für jedes Reformmodell eine Verprobung unter Einbindung der Kommunalen Spitzenverbände und des Statistischen Bundesamtes durchzuführen sowie anfallende Bürokratie- und Verwaltungskosten zu ermitteln und die Ergebnisse der Finanzministerkonferenz bis Ende 2011 vorzulegen. Eine Entscheidung über ein Reformmodell ist somit noch nicht gefallen.

Der maßgebliche Unterschied zwischen den vorliegenden Reformmodellen besteht darin, dass das wertunabhängige Pauschalwert-Modell (Modell der Länder Bayern, Baden-Württemberg, Hessen) eine gesonderte, von den sonstigen steuerlichen Betrachtungen völlig losgelöste eigene Bemessungsgrundlage anstrebt. Dies gilt auch für das von Thüringen vorgestellte gebäudewertunabhängige Kombinationsmodell, das in Abwandlung des Modells BY-BW-HE für den Grund und Boden zwar Bodenrichtwerte berücksichtigen soll, für Gebäude aber ebenfalls einen wertunabhängigen Ansatz vorsieht. Dagegen orientiert sich das Verkehrswertmodell der Länder Berlin, Bremen, Niedersachsen, Schleswig-Holstein, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Rheinland-Pfalz und Brandenburg am Bewertungsgrundsatz des § 9 Bewertungsgesetz, dem gemeinen Wert, und hat das Ziel, eine über die verschiedenen Steuerarten hinweg einheitliche Bemessungsgrundlage zu schaffen. Diese Einheitlichkeit der Bewertung in der Steuerrechtsordnung vermeidet eine weitere Zersplitterung des Steuerrechts und ermöglicht maximale Synergie-Effekte bis hin zur Verwendung im Banken- und Versicherungswesen

Alle Modelle setzen angesichts der hohen Zahl der zu bewertenden Objekte auf eine weitgehende EDV-Unterstützung (Kataster, Geoinformation etc.), die zu einer erheblichen Verwaltungsvereinfachung und damit Kostenreduzierung führen wird.

Das Bundesverfassungsgericht verlangt mit zunehmender Deutlichkeit eine an dem Gebot der Folgerichtigkeit ausgerichtete gleichheitsgerechte Gestaltung der Bemessungsgrundlage, die die Werte der zu besteuerten Güter in ihrer Relation realitätsgerecht abbildet. Als Richtschnur wird hierzu immer der Verkehrswert bzw. der gemeine Wert herangezogen. Der Gesetzgeber ist also gehalten, Bemessungsgrundlagen zu entwickeln, die dem Verkehrswert nahe kommen.

<sup>2</sup> Die Auswirkungen auf den Solidaritätszuschlag und auf die Abgeltungsteuer sind ebenfalls enthalten.

Der Bundesfinanzhof hat mit seinen Urteilen vom 30. Juni 2010 (II R 60/08 und II R 12/09) erneut hervorgehoben, dass der allgemeine Gleichheitssatz des Grundgesetzes die Ausrichtung der Steuerlast an den Prinzipien der finanziellen Leistungsfähigkeit und der Folgerichtigkeit erfordert. Die Leistungsfähigkeit des Steuerobjekts wird durch das Verkehrswertmodell sachgerecht berücksichtigt. Zudem wird das Prinzip der Folgerichtigkeit beachtet, da durch verkehrswertnahe Werte wertvolle und weniger wertvolle Grundstücke in ihrer Relation realitätsgerecht besteuert werden.

Ob die allein auf physikalische Daten und Pauschalwerte setzenden „wertunabhängigen“ Grundsteuermodelle mit dieser Rechtsprechung vereinbar sind, wird in Literatur und Praxis in Frage gestellt. Dieser Ansatz wird daher Gegenstand einer sorgfältigen rechtlichen Prüfung sein müssen, um jede Gefährdung des Bestandes der Grundsteuer ausschließen zu können.

Zu Buchstabe b:

Angesichts der mittlerweile seit über 20 Jahren aktenkundigen verfassungsrechtlichen Mängel der bisherigen Regelung muss für eine Neuordnung jedes verfassungsrechtliche Risiko ausgeschlossen sein. Hierzu wird auf die Ausführungen zu Buchstabe a) verwiesen.

Zu Buchstabe c:

Die Finanzministerinnen und Finanzminister der Länder sowie die Landesregierung halten die Grundsteuer für einen wichtigen Beitrag zur Deckung des Finanzbedarfs der Gemeinden für deren Aufgabenerfüllung bei der örtlichen Daseinsvorsorge. Mit der Reform der Grundsteuer wird eine Veränderung des Grundsteueraufkommens nicht verfolgt.

Zu 7:

Auch künftig wird die Landesregierung an der bewährten Verteilung des Feuerschutzsteueraufkommens zwischen den Kommunen und dem Land festhalten. Mit der Änderung des § 25 NBrandSchG durch das Haushaltsbegleitgesetz 2001 wird sichergestellt, dass den Kommunen auch künftig die Verteilungsquote von 75 v. H. prinzipiell erhalten bleibt. Lediglich die Mehreinnahmen aus der Feuerschutzsteuer, die über den Betrag von 32 Mio. Euro hinausgehen, werden zur Finanzierung des Bildungs- und Trainingszentrum für die niedersächsischen Feuerwehren in Cellescheuen eingesetzt. Steigen die Einnahmen aus der Feuerschutzsteuer auf mehr als 36 Mio. Euro, erhalten die Kommunen von der diesen Betrag übersteigenden Summe wiederum ihren Anteil von 75 v. H. Auch bei der neu geregelten Verteilung der Mittel werden die Kommunen damit auf jeden Fall mindestens die Summe erhalten, die sie zwischen 2005 und 2009 erhalten haben, nämlich 24 Mio. Euro. Eine grundsätzliche Abkehr von der Verteilungsquote 75/25 ist nicht vorgesehen. Im Übrigen wird auf Artikel 7 des Haushaltsbegleitgesetzes 2011 verwiesen (GVBl. 32/2010, S. 632).

Zu 8:

Zu den Buchstaben a und b:

Im Landtag wurde bereits mehrfach dargestellt, dass die wertende Betrachtung der Überschüsse bzw. Fehlbeträge der Verwaltungshaushalte der Gemeinden und Gemeindeverbände, wie sie in den letzten Jahren immer üblich war, aufgrund des Fortschritts bei der Umstellung der Kommunalhaushalte von der Kameralistik auf das neue doppische Haushalts- und Rechnungswesen in der Übergangsphase nicht mehr vorgenommen werden kann. Da es in dieser Übergangsphase sowohl doppisch als auch kameral buchende Körperschaften gibt, ist die stimmige und untereinander vergleichbare Darstellung eines Haushaltsausgleichs für alle Kommunen nicht möglich (siehe auch Plenarprotokoll 16/46, S. 5785, und Drs. 16/1929).

Eine ähnliche Problematik ergibt sich auch für die Frage nach einem allgemeinen Haushaltsdefizit. Zur Beantwortung der Frage wird daher das strukturelle Haushaltsdefizit, das sich bei kameral buchenden kommunalen Körperschaften ausschließlich aus der Differenz der Einnahmen und Ausgaben bzw. bei doppisch buchenden Körperschaften aus ordentlichen und außerordentlichen Erträgen und Aufwendungen des Haushaltsjahres 2010 ergibt, betrachtet. Mit dem Haushaltsdefizit wird jedoch keine Aussage über die Frage, ob ein Haushalt abschließend im haushaltsrechtlichen Sinne als ausgeglichen zu bewerten ist, getroffen.

Bei den in der Anfrage gewünschten Zahlen zu Haushaltsdefiziten des Jahres 2010 kann es sich lediglich um Angaben aus der Haushaltsplanung handeln. Aufgrund der geringen Aussagekraft dieser Zahlen liegen diese nicht in Form einer amtlichen Statistik vor, sondern mussten bei den auf-sichtführenden Stellen abgefragt werden. Zur Beantwortung der Frage 8 b im sind deshalb alle Landkreise und die Region Hannover als untere Kommunalaufsichtsbehörden um entsprechende Auskünfte zu ihren kreis- bzw. regionsangehörigen Kommunen gebeten worden. Entsprechend der Anfrage wurde lediglich die Höhe der Haushaltsdefizite und nicht die der -überschüsse abgefragt. Insofern handelt es sich bei der ausgewiesenen Zahl lediglich um die Summe der Haushaltsdefizite ohne Haushaltsüberschüsse.

Aktuelle Stände von Kassenkrediten und Schulden liegen derzeit nur bis zum 30. September 2010 vor.

Die Entwicklung der Schulden von Gemeinden und Gemeindeverbände sowie die Summe der Haushaltsdefizite 2010 sind der **Anlage 1 a** zu entnehmen.

Zu Buchstabe c:

Die Landesregierung hat sich in ihren Berichten zur Entwicklung der Finanz- und Haushaltslage des Landes Niedersachsen und der niedersächsischen Kommunen regelmäßig besorgt über die Entwicklung des Zuschussbedarfs beim Anteil der pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben gezeigt. Zuletzt 2010 hat sie daher festgestellt:

„Trotz eines sprunghaften Anstiegs des absoluten Zuschussbedarfes bei den Aufgaben der pflichtigen Selbstverwaltung, blieb dieser Block relativ betrachtet stabil. Dennoch ist diese Entwicklung als besorgniserregend anzusehen, da der kontinuierlich und deutlich steigende absolute Zuschussbedarf darauf hinweist, dass für Aufgaben der pflichtigen Selbstverwaltung mehr und mehr Mittel der kommunalen Körperschaften verwendet werden müssen.“<sup>3</sup>

Sie kommt deshalb zu dem Fazit:

„Es ist kaum zu erwarten, dass sich ohne massive Aufgabenreduzierungen und Standardsenkungen der Betrag für die pflichtige Selbstverwaltung im Falle eines Rückgangs des Gesamtzuschussbedarfs erheblich reduzieren wird. Der relative Zuschussbedarf wird dann in diesem Bereich signifikant in die Höhe gehen.“<sup>4</sup>

In ihrer Schlussfolgerung zu diesem Abschnitt kommen die kommunalen Spitzenverbände, die ausschließlich die kommunale Finanzsituation betrachtet haben, aber aus nachvollziehbaren und interessengeleiteten Gründen naturgemäß zu einem anderen Ergebnis als die Landesregierung. Bei ihnen folgt aus der Bewertung die aus ihrer Sicht schlüssige Folgerung, dass das Land nach Artikel 58 NV den kommunalen Körperschaften mehr Geld zur Erfüllung ihrer Aufgaben zur Verfügung stellen muss. Im Gegensatz dazu muss die Landesregierung aber auch die Finanzsituation des Landes im Auge behalten. Sie tut dies, indem sie verschiedene Indikatoren zur Würdigung der Situation von Land und Kommunen heranzieht. Diese Maßstäbe, zu denen u. a. die Verteilungssymmetrie gehört, sind in mehreren Verfahren vor dem Staatsgerichtshof von diesem als geeignete und zulässige Kriterien für die Bemessung der den Kommunen vom Land zur Verfügung zu stellenden Finanzmasse beurteilt worden. Das Ergebnis der Bewertung der Landesregierung ist im Übrigen von der Verfassung gedeckt, Artikel 58 NV weist darauf hin, dass die vom Land den kommunalen Körperschaften zur Verfügung zu stellenden Mittel unter dem Vorbehalt der Leistungsfähigkeit des Landes stehen.

Zu Buchstabe d:

Entsprechende Statistiken können lediglich für öffentliche kommunale Betriebe erstellt werden. Ein Betrieb gilt als öffentlich, wenn die öffentliche Hand unmittelbar oder mittelbar mit mehr als 50 v. H. des Nennkapitals oder der Stimmrechte beteiligt ist. Die Einnahmen der niedersächsischen Kommunen aus Beteiligungen an wirtschaftlichen Unternehmen und Konzessionsabgaben sowie ge-

<sup>3</sup> Niedersächsisches Finanzministerium: „Entwicklung der Finanz- und Haushaltslage des Landes Niedersachsen und der niedersächsischen Kommunen; Finanzstatus 2010“, S. 23

<sup>4</sup> ebd.

zahlte Konzessionsabgaben der öffentlichen Wirtschaftsunternehmen sind der **Anlage 1 b** zu entnehmen.

Zu Buchstabe e:

Wie bei der Beantwortung der Frage zu Buchstabe d erläutert, können entsprechende Statistiken lediglich für öffentliche kommunale Betriebe erstellt werden. Zur entsprechenden Definition wird auf die Antwort zu Buchstabe d verwiesen. Ferner wird davon ausgegangen, dass die bei den privatisierten Einrichtungen aufgelaufenen Schulden ohne entsprechende Privatisierung direkt als kommunale Kreditbelastungen aufgelaufen wären und diese insofern reduzieren. Da nicht bekannt ist, um welche Einrichtungen es sich gehandelt hat, werden die Aufgabenbereiche ausgewiesen. Die Anzahl der neu entstandenen öffentlichen Unternehmen sowie deren Aufgabenbereiche sind der **Anlage 1 c**, die aufgelaufenen Schulden der **Anlage 1 d** zu entnehmen.

Zu Buchstabe f:

Die Landesregierung stimmt mit der Beurteilung der kommunalen Spitzenverbände überein, dass die Situation bei den kommunalen Liquiditätskrediten verbesserungsbedürftig ist. Wie in den Vorbemerkungen bereits ausgeführt, ist es bedauerlich, dass die vor der Finanz- und Wirtschaftskrise erstmalig erreichte Trendumkehr bei dieser bisher ausschließlich anwachsenden Verschuldung aufgrund der Finanz- und Wirtschaftskrise keinen dauerhaften Bestand haben konnte. Allerdings wurde mit dem Zukunftsvertrag, ein Instrumentarium zur Steigerung der Leistungsfähigkeit der Gebietskörperschaften und damit auch ein Beitrag zur Entspannung der strukturellen Finanzprobleme einzelner Kommunen geschaffen. Nach derzeitigem Umsetzungsstand sind bereits knapp 100 Mio. Euro vertraglich gebunden. Die zurzeit geführten Gespräche lassen erwarten, dass mit diesem Instrumentarium ein ganz erheblicher Beitrag zur Entschuldung und nachhaltigen Steigerung der Leistungsfähigkeit einzelner Kommunen geleistet werden kann.

Sowohl vonseiten des Landes, aber auch von den kommunalen Körperschaften, werden weiterhin erhebliche Anstrengungen notwendig sein, eine nachhaltige Absenkung des Kassenkreditniveaus zu erreichen.

Zu 9:

Zu Buchstabe a:

Die Entwicklung der Kostenblöcke ist den **Anlagen 2 a bis f** zu entnehmen.

Zur Abgrenzung des Erhebungsbereichs der Anlagen 2 a bis f ist Folgendes anzumerken: Für die Statistik sind nur die unmittelbaren Aus- oder Einzahlungen nach der Finanzrechnung (ohne kalkulatorische Kosten, interne Leistungsverrechnungen und durchlaufende Gelder) zu melden. Maßgebend ist der Aufwand der jeweiligen Gebietskörperschaft, der direkt für Leistungen an den Letztempfänger erbracht wird, nicht der Nachweis der finanzmäßigen Belastung auf jeder föderalen Ebene (Bund, Land, Landkreis, kreisangehörige Gemeinde usw.). In der Kinder- und Jugendhilfestatistik werden daher Zuweisungen, Umlagen, Erstattungen und Darlehen der öffentlichen Haushalte untereinander (sogenannter Zahlungsverkehr) nicht erfasst. Die entsprechenden Beträge dürfen generell von der zahlenden Stelle nicht als Auszahlungen und von der empfangenden Stelle nicht als Einzahlungen zur Statistik gemeldet werden. Zur Statistik gemeldet werden die Mittel, die vom Zahlungsempfänger entweder direkt an den Letztempfänger für eigene Einrichtungen oder als Zuschüsse an freie Träger ausgezahlt werden.

Bei der Umstellung der kommunalen Haushalte von Kameralistik auf Doppik oder Produkt- und Kontengruppen kann es in den einzelnen Gemeindearten zu Verwerfungen kommen. Ebenso ist es den Kommunen nicht immer möglich, Kosten auf einzelne Hilfearten zu verteilen. Auch Personalkosten werden teilweise zusammengefasst über mehrere Hilfearten angegeben. Dies führt dazu, dass die verschiedenen Arten der Hilfen nicht immer „trennscharf“ den tatsächlichen Aufwendungen entsprechen. Teile der Aufwendungen könnten unter Umständen auch unter anderen Posten beispielsweise unter sonstigen Ausgaben verbucht sein.

Für die Darstellung der Einzelposten bedeutet dies, je tiefer die Gebietsgliederung und die Untergliederung der Hilfearten, desto mehr Unschärfe könnte sich ergeben. Trends über die Jahre sind dennoch ersichtlich.

Zu den einzelnen Tabellen werden folgende Anmerkungen gegeben:

Hinsichtlich der in der Anlage 2 a dargestellten Ausgabenentwicklung der Leistungen nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch (SGB II) liegen dem Land spezifizierte Daten der einzelnen Landkreise für das Jahr 2005 nicht vor. Dies begründet sich mit der Einführung des SGB II zum 1. Januar 2005 und der damit verbundenen Umstellung der bisherigen Zahlungsläufe in der Übergangsphase. Für die Jahre 2006 bis 2009 sind die Daten in den Tabellen (Anlagen Kosten für Unterkunft und Heizung) dargestellt. Differenzierte Daten zu den Kosten der Unterkunft für Leistungsberechtigte nach dem SGB XII liegen für den Zeitraum 2003 bis 2009 aufgrund der nach gesetzlichen Vorgaben erhobenen Statistiken nicht vor.

Die in der Anlage 2 b enthaltenen Kosten für die Kindertagesbetreuung und den Ausbau der U3-Betreuung ergeben sich aus einer Auswertung des LSKN zur Statistik der Ausgaben und Einnahmen der Kinder- und Jugendhilfe (Einzel- und Gruppenhilfe nach § 22, 22 a, 23, 25 SGB VIII sowie Tageseinrichtungen für Kinder).

Die Entwicklung der Kosten für Hilfe zur Erziehung (Anlage 2 c) in den einzelnen Landkreisen, in der Region Hannover und in den kreisfreien Städten ist in der Anlage zur Entwicklung der Ausgaben Einzel- und Gruppenhilfen nach den §§ 27 bis 35 Achstes Buch Sozialgesetzbuch (SGB VIII) aufgeführt. Die Ausgaben und Einnahmen für Einrichtungen lassen sich nicht darstellen, da sich die Angaben über erbrachte Aufwendungen hierfür nicht den spezifischen Paragraphen (§§ 27 bis 35) zuordnen lassen, sondern zusammengefasst mit anderen Hilfearten der Kinder- und Jugendhilfe erhoben werden.

In den Anlagen 2 b und 2 c sind die Daten für die Jahre 2003 bis 2008 dargestellt, das Jahr 2009 befindet sich aufgrund von Daten-Nachlieferungen noch in der Auswertung.

Bei den in den Tabellen der Anlage 2 d Eingliederungshilfe und der Anlage 2 f Hilfe zur Pflege abgebildeten Daten handelt es sich ausschließlich um Beträge, die der sachlichen Zuständigkeit der örtlichen Träger der Sozialhilfe zuzuordnen sind und im Rahmen der Abrechnung der Sozialhilfeaufwendungen im Quotalen System - siehe Antwort zu Frage 9. e) - erhoben wurden.

Zu Buchstabe b:

**Kosten für Unterkunft und Heizung**

Die Veränderungen bei den Kosten der Unterkunft im SGB II ergeben sich aus den Regelungen zur Bundesbeteiligung nach § 46 Abs. 7 SGB II. Sie sind bedingt durch die Entwicklung der Zahl der Bedarfsgemeinschaften und den Ausgaben für die Kosten der Unterkunft.

**Kosten für Kindertagesbetreuung**

Bei den Zahlenreihen der Landkreise und kreisfreien Städte lassen sich deutliche Ausgabensteigerungen in den Jahren 2007 und 2008 feststellen, was der gestiegenen Bedeutung der frühkindlichen Bildung zuzurechnen ist.

**Kosten für Hilfe zur Erziehung**

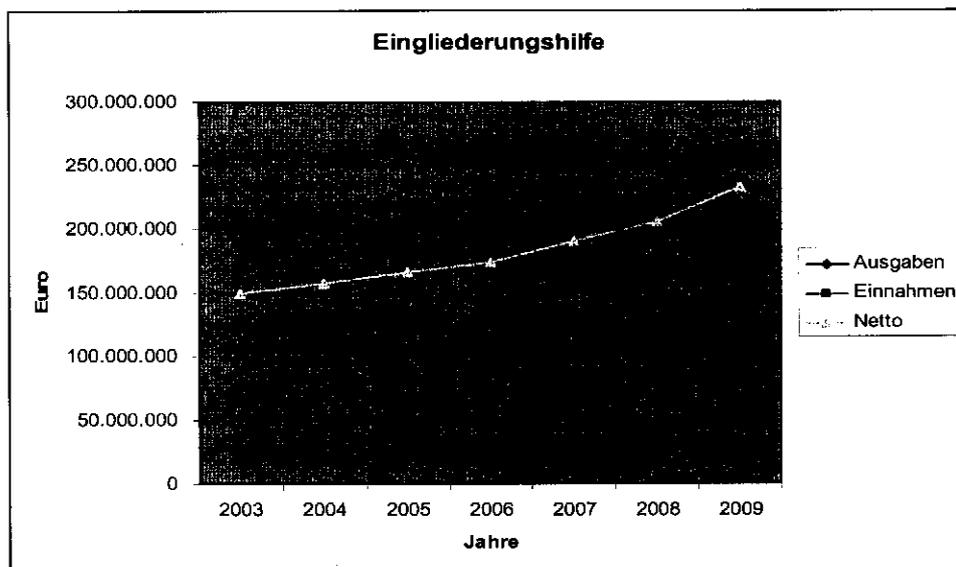
Die Inanspruchnahme von Jugendhilfeleistungen und hier speziell der Hilfen zur Erziehung ist von zahlreichen Einflüssen abhängig, z. B. den sich vollziehenden gesellschaftlichen Veränderungsprozessen oder der Erziehungsfähigkeit der Eltern.

Daneben kommt für die Bewertung auch eine positivere Wahrnehmung der Kinder- und Jugendhilfe in Betracht. So werden Leistungsangebote, insbesondere im ambulanten Bereich, häufig nicht mehr als Eingriff, sondern als Unterstützung empfunden und daher vermehrt nachgefragt.

**Kosten der Eingliederungshilfe für behinderte Menschen**

Die nachfolgende Darstellung zeigt die Entwicklung der Gesamtausgaben und Gesamteinnahmen sowie die Nettogesamtausgaben für alle örtlichen Träger der Sozialhilfe in Niedersachsen für die Leistung *Eingliederungshilfe* nach dem Bundessozialhilfegesetz (BSHG) in den Jahren 2003 und 2004 bzw. nach dem 6. Kapitel Zwölftes Buch Sozialgesetzbuch (SGB XII) in den Jahren 2005 bis 2009 auf.

Der stetige Anstieg der Ausgaben ist in erster Linie in der Zunahme der Zahl der Leistungsberechtigten begründet.



#### Kosten der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung

Die bedarfsabhängige Leistung der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung ist durch das Gesetz über eine bedarfsorientierte Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung erstmals zum 1. Januar 2003 eingeführt und zum 1. Januar 2005 in das SGB XII überführt worden. Die Ausgabenentwicklung in den Jahren 2003 auf 2004 und 2004 auf 2005 ist u. a. dem Umstand geschuldet, dass es in der Anfangszeit teilweise zu einem Rückstand hinsichtlich der Antragsbearbeitung gekommen ist.

Der sich in geringerem Umfang von 2005 bis 2009 kontinuierlich fortsetzende Anstieg der Ausgaben für Leistungen der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung ist auf die demografische Entwicklung zurückzuführen. Die Anzahl der Menschen, die das 65. Lebensjahr vollendet haben, steigt stetig an und damit auch die Anzahl der potenziell leistungsberechtigten Personen. Während zum Stichtag 31. Dezember 2003 in Niedersachsen 1 458 681 Personen 65 Jahre und älter waren, stieg die Anzahl der Personen über 65 Jahren zum Stichtag 31. Dezember 2009 um fast 200 000 Personen oder ca. 13,3 v. H. auf 1 652 726 Personen.

Es wird außerdem davon ausgegangen, dass der Ausgabenanstieg auf eine zahlenmäßige Zunahme der Personen, die in der Erwerbsphase Risikofaktoren, wie z. B.:

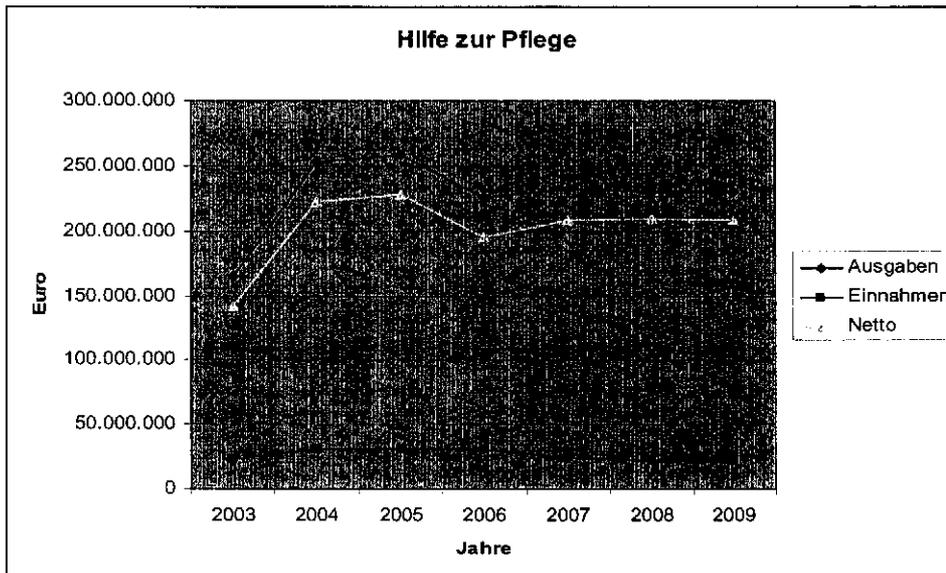
- selbstständige Tätigkeit mit geringem Einkommen und ohne obligatorische Alterssicherung,
- Beschäftigung im Niedriglohnssektor,
- unterbrochene Erwerbsbiografien und Langzeitarbeitslosigkeit,

ausgesetzt waren und deshalb keine ausreichende Altersvorsorge betreiben konnten, zurückzuführen ist.

Darüber hinaus führt auch die steigende Zahl der 18- bis 64-jährigen Personen, die Leistungen der Grundsicherung bei Erwerbsminderung erhalten, zu einem Ausgabenanstieg. Im Jahr 2003 weist die Statistik für diesen Personenkreis 19 840 leistungsberechtigte Personen aus; im Jahr 2009 sind es bereits 41 721 Personen.

## Kosten der Hilfe zur Pflege im SGB XII

Die nachfolgende Darstellung zeigt die Entwicklung der Gesamtausgaben und Gesamteinnahmen sowie die Nettogesamtausgaben für alle örtlichen Träger der Sozialhilfe in Niedersachsen für die Leistung *Hilfe zur Pflege* nach dem BSHG in den Jahren 2003 und 2004 bzw. nach dem 7. Kapitel SGB XII in den Jahren 2005 bis 2009 auf.

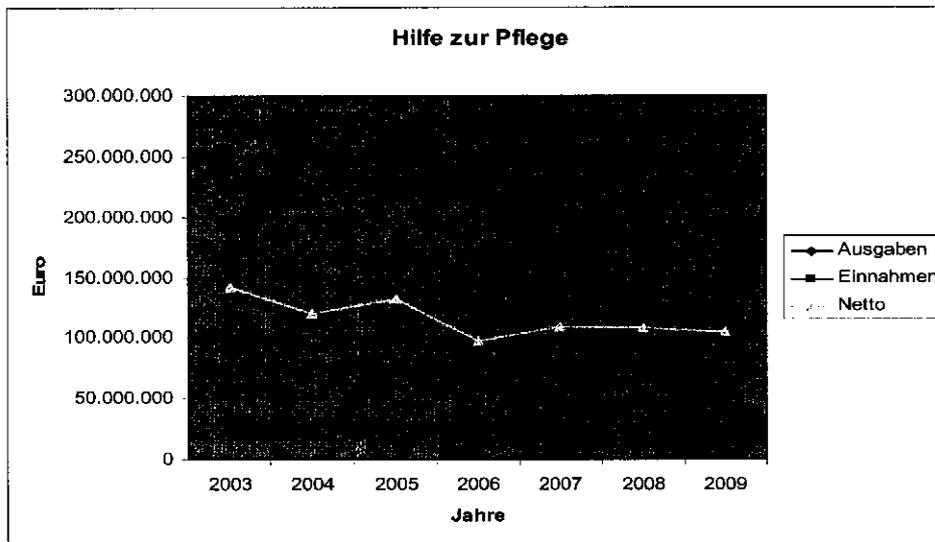


Bis zum 31. Dezember 2003 erhielten Träger von vollstationären Einrichtungen der Dauerpflege bewohnerbezogene Zuschüsse im Rahmen der damals geltenden §§ 12 und 13 des Gesetzes zur Planung und Förderung von Pflegeeinrichtungen nach dem Elften Buch des Sozialgesetzbuchs (Niedersächsisches Pflegegesetz - NPflegeG). Die Kosten dafür trug das Land Niedersachsen. Ziel war es, die Versorgung mit Pflegeeinrichtungen zu fördern und zu verbessern.

Die §§ 12 und 13 NPflegeG wurden mit Wirkung vom 1. April 2004 aufgehoben. Die Förderung von Investitionsaufwendungen von Pflegeeinrichtungen wurde geändert. Ziel war jetzt, die häusliche Versorgung pflegebedürftiger Menschen (nicht mehr die stationäre Versorgung) in Niedersachsen vorrangig zu fördern. Dazu sollen ab 1. Januar 2004 pflegebedürftige Menschen, die auf die Inanspruchnahme von Pflegediensten, von Tages-/Nachtpflege oder von Kurzzeitpflege angewiesen sind, nicht mit den Investitionsaufwendungen dieser Einrichtungen finanziell belastet werden. Investitionsaufwendungen in stationären Pflegeeinrichtungen, die bislang Gegenstand der Förderung waren, wurden ab 2004 im Rahmen der §§ 93 ff. BSHG als Aufwendungen im Rahmen der Sozialhilfe übernommen und haben den Rechtscharakter einer Hilfe zur Pflege in stationären Einrichtungen erhalten. Durch die Novellierung des NPflegeG kam es zu einer finanziellen Mehrbelastung der örtlichen Träger der Sozialhilfe ab 2004 im Bereich der Hilfe zur Pflege in stationären Einrichtungen. Mit einer Übergangsbestimmung (§ 23 Abs. 1, danach § 18 Abs. 1 NPflegeG, jetzt § 14 a Niedersächsisches Gesetz zur Ausführung des SGB XII [Nds. AG SGB XII]) wurde für die örtlichen Träger der Sozialhilfe ab dem Jahr 2004 ein finanzieller Ausgleich in Höhe von jährlich anfänglich 102 Mio. Euro (2009 = 103,3 Mio. Euro) für die Mehrbelastungen geschaffen.

Die Finanzierung der Ausgleichszahlung wird im Quotalen System berücksichtigt; allerdings erfolgt die Darstellung des finanziellen Ausgleichs außerhalb der Darstellung der Einnahmen für das 7. Kapitel SGB XII. Die Ausgleichszahlung nach § 14 a Nds. AG SGB XII bleibt bei der Ermittlung der Einnahmen für das 7. Kapitel SGB XII unberücksichtigt wie auch die Bundesbeteiligung nach § 46a SGB XII/§ 12 Abs. 4 Nds. AG SGB XII bei den Einnahmen nach dem 4. Kapitel SGB XII (Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung) unberücksichtigt bleibt.

Durch die nachfolgende Darstellung wird ergänzend sichtbar gemacht, wie sich die Berücksichtigung der Ausgleichsleistung des Landes nach § 23 Abs. 1/§ 18 Abs. 1 NPflegeG bzw. § 14 a Nds. AG SGB XI als Einnahme bei den Leistungen nach dem 7. Kapitel seit dem Jahr 2004 auswirkt.



Von einer Änderung der Darstellung im Quotalen System wird - auch in Anlehnung an die Sozialhilfestatistik des LSKN - abgesehen, da es sich auch bei der Ausgleichszahlung nach § 14 a Nds. AG SGB XII um Einnahmen außerhalb des 11. Kapitels SGB XII (Einsatz des Einkommens und Vermögens) handelt, die - wie die Einnahmen nach § 46 a SGB XII/§ 14 a Nds. AG SGB XII - weiterhin gesondert erfasst werden.

Auffallend ist, dass sich die Nettoausgaben für alle Leistungen nach dem 7. Kapitel SGB XII im Jahr 2006 gegenüber dem Vorjahr um ca. 32 Mio. Euro verringert haben. Anhand der Abrechnungsdaten im Quotalen System konnte festgestellt werden, dass die auffällige Ausgabenminderung im Bereich der stationären Pflege zu finden ist. Gründe für diese erhebliche Minderung der Ausgaben sind nicht bekannt.

Seit 2007 lassen sich bei den Leistungen *Hilfe zur Pflege* keine nennenswerten Schwankungen mehr feststellen.

Zu Buchstabe c:

#### Kosten für Unterkunft und Heizung

Bei den Kosten der Unterkunft im SGB II handelt es sich um ein fein justiertes System der Finanzströme zwischen Bund und Kommunen. Das Land Niedersachsen hat sich stets dafür eingesetzt, dass die gesetzlich garantierte Entlastung der Kommunen in Höhe von 2,5 Mrd. Euro jährlich gemäß § 46 Abs. 5 SGB II erreicht und nach § 46 Abs. 7 SGB II unter Berücksichtigung der Kostenentwicklung der Ausgaben für Unterkunft und Heizung und nicht entsprechend der Entwicklung der Bedarfsgemeinschaften berechnet wird.

#### Kosten für Kindertagesbetreuung

Durch den Ausbau der U3-Betreuung, die Aufwendungen hierfür werden im Jahr 2008 für den sehr deutlichen Ausgabenanstieg verantwortlich sein, werden auch in Zukunft die Ausgaben für die frühkindliche Betreuung weiter steigen. Entsprechend der Vereinbarung mit der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände vom 21. Oktober 2008 beteiligt sich das Land an den Ausbau- und Betriebskosten für die Kindertagesbetreuung der unter Dreijährigen bis zum Jahr 2013 mit mehr als 462 Mio. Euro.

#### Kosten für Hilfe zur Erziehung

Ein Personensorgeberechtigter hat bei der Erziehung eines Kindes oder eines Jugendlichen gemäß § 27 SGB VIII einen Anspruch auf Hilfe, wenn eine dem Wohl des Kindes oder des Jugendlichen entsprechende Erziehung nicht gewährleistet ist und die Hilfe für seine Entwicklung geeignet und notwendig ist. Die Inanspruchnahme der Hilfen zur Erziehung verdeutlicht deren gesellschaftspolitische Notwendigkeit.

#### Kosten der Eingliederungshilfe für behinderte Menschen und der Hilfe zur Pflege im SGB XII

Aus den im Rahmen der Abrechnung des Quotalen Systems erhobenen Daten ergibt sich, dass die Nettogesamtausgaben im Bereich der Eingliederungshilfe seit dem Jahr 2007 mit wechselnder Tendenz ansteigen und im Bereich der Hilfe zur Pflege seit dem Jahr 2007 etwa 208 Mio. Euro jährlich betragen.

Bereits in der Vergangenheit erstellte Auswertungen zu Steigerungsraten der Ausgabekosten im Quotalen System haben gezeigt, dass in aller Regel keine Kontinuität in den Ausgaben zu verzeichnen ist. Hohen Steigerungsraten folgte in aller Regel ein Absinken der Steigerungsraten in den Folgejahren. Gleiches lässt sich auch für den umgekehrten Fall feststellen. Grund hierfür sind erfahrungsgemäß häufig abrechnungstechnische Vorgänge, auf die kein Einfluss genommen werden kann.

#### Kosten der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung

Die Ausgabenentwicklung bei der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung wird maßgeblich dadurch geprägt, inwieweit es jedem Einzelnen gelingt, während der Erwerbsphase ausreichende Ansprüche zu erwerben oder Vermögen aufzubauen, um nach Erreichen der Rentengrenze (zurzeit 65 Jahre) über ausreichende finanzielle Mittel zu verfügen, die sie bzw. ihn unabhängig von der bedürftigkeitsabhängigen Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung machen. Beeinflusst wird dies durch die gesamtgesellschaftliche Entwicklung wie z. B. die Anzahl der Beschäftigten im Niedriglohnssektor oder unterbrochene Erwerbsbiografien und Langzeitarbeitslosigkeit (s. Risikofaktoren unter Frage 9 b). Deshalb wird vorrangig das Ziel verfolgt, Voraussetzungen zu schaffen, die es den Menschen ermöglichen, durch Erwerbstätigkeit eine ausreichende Alterssicherung aufzubauen.

#### Zu Buchstabe d:

Die kommunalen Spitzenverbände bemerken im Zusammenhang mit den Kosten für Unterkunft und Heizung: „Ausdrücklich unterstützen wir das Bestreben der Niedersächsischen Landesregierung, dass die Bundesbeteiligung künftig nicht mehr nach der bisher in § 46 Abs. 7 SGB II niedergelegten Formel bestimmt, sondern so bestimmt werde, dass die garantierte Entlastung in jedem Jahr erreicht werde. Nur so besteht die Möglichkeit, dass durch die Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe eine tatsächliche Entlastung bei den kommunalen Gebietskörperschaften insgesamt erreicht werden kann.“ Die Niedersächsische Landesregierung sieht hier ein gelungenes kooperatives Vorgehen.

Die Landesregierung hat sich auf Bundesebene für eine Kompensation des - durch die Einführung der Leistung der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung bedingten - Ausgabenanstiegs bei den Kommunen eingesetzt. Im Ergebnis wurde dies durch die in § 46 a SGB XII normierte Bundesbeteiligung erreicht. Auf die Antwort zu der Frage 9 e) wird ergänzend hingewiesen.

Die kommunalen Spitzenverbände sind in ihren Bemerkungen nicht dezidiert auf die Hilfen zur Erziehung eingegangen. Der Vorwurf der Kommunen, das Land mische sich mit neuen Förderprogrammen in kommunale Kompetenzen ein und schaffe neue Standards im Wege der Anschubfinanzierung, bei denen es sich nach wenigen Jahren aus der Finanzierungsverantwortung herausziehe, trifft auf den Bereich der Hilfen zur Erziehung nicht zu. Es werden weder Förderprogramme noch Anschubfinanzierungen durch das Land initiiert.

#### Kosten für Kindertagesbetreuung

Den Bemerkungen der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände zur Aufgabenentwicklung im Sozialbereich und hier insbesondere im Bereich der Zuschussbeträge nach dem KJHG/SGB VIII auf den Seiten 16 und 17 des genannten Berichts kann tendenziell zugestimmt werden.

Das Land beteiligt sich an den Ausgaben für die Betreuung der über dreijährigen Kinder mit 20 v. H. und der unter dreijährigen Kinder mit 43 v. H. an den Personalkosten der Tageseinrichtungen. Verausgabt wurden in den Jahren 2007 166,2 Mio. Euro, 2008 173,1 Mio. Euro und 2009 285,2 Mio. Euro. Veranschlagt sind für 2010 329 Mio. Euro, für 2011 352 Mio. Euro und für 2012 377 Mio. Euro. Hierin sind die Kosten des beitragsfreien letzten Kindergartenjahres vor der Einschulung mit 99 Mio. Euro jährlich und die Betriebskosten für die Betreuung der unter Dreijährigen für 2009 mit 43,1 Mio. Euro, 2010 mit 65,4 Mio. Euro und 2011 mit 89,9 Mio. Euro enthalten.

Für das Investitionsprogramm Kinderbetreuung für unter Dreijährige des Bundes und der Bundesländer sind im Landeshaushalt 2010 26,6 Mio. Euro, 2011 26 Mio. Euro und 2012 25,5 Mio. Euro für den Ausbau von Kindertageseinrichtungen sowie 2010 11,4 Mio. Euro, 2011 11,1 Mio. Euro und 2012 10,9 Mio. Euro für den Ausbau der Kindertagespflege veranschlagt. Bis zum Ende des Investitionsprogramms im Jahr 2013 sind insgesamt 225,8 Mio. Euro veranschlagt.

Zudem unterstützt das Land die Kommunen in der Sprachförderung im Elementarbereich. Im Landeshaushalt sind seit dem Jahr 2006 Ausgaben von jährlich 6 Mio. Euro veranschlagt. Mit der „Offensive kinder- und familienfreundliches Niedersachsen“ sind für besondere Fördermaßnahmen für Kinder im letzten Kindergartenjahr vor der Einschulung (Brückenjahr) zur Förderung der Zusammenarbeit von Kindertagesstätten mit den Grundschulen für 2010 3,1 Mio. Euro und für 2011 1,8 Mio. Euro in den Landeshaushalt eingestellt worden.

Mit dem Programm „Familien mit Zukunft“ werden die Kommunen in den Jahren 2007 bis 2010 auch durch Förderung von Strukturen, die Grundvoraussetzung für den weiteren Ausbau der Tagespflege sind, mit jährlich rund 20 Mio. Euro, d. h. insgesamt 80 Mio. Euro unterstützt. Ein besonderer Schwerpunkt liegt bei der Qualifizierung von Tagespflegepersonen, der Einrichtung von Familien-Service-Büros und der Übernahme von bisher 20 v. H. der Kosten (2007 und 2008) für die Kindertagespflege selbst (entsprechend der Finanzhilfe des Landes für Kindertageseinrichtungen). Damit werden in Niedersachsen ab dem Jahr 2007 erstmalig auch die „Betriebskosten“ der Tagespflege finanziell gefördert. Zum 1. Januar 2009 ist diese auf eine Förderung pro geleistete Betreuungsstunde umgestellt worden. Entsprechend der Erklärung der Niedersächsischen Landesregierung und der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände Niedersachsen über die Umsetzung der Vereinbarungen des Krippengipfels am 2. April 2007 ist eine Beteiligung des Landes an den Betriebskosten für den Bereich der Kindertagespflege von 2009 bis 2013 in Höhe von rund 119 Mio. Euro vorgesehen.

#### Kosten für Schulen

Die Ausführungen auf den Seiten 13 bis 20 im genannten Bericht zur Aufgabenentwicklung im Bereich der Schulen sind sehr kurz und pauschal gehalten, sodass eine detaillierte Beurteilung - auch mangels weiteren validen Datenmaterials - nicht möglich ist.

Dem Charakter der öffentlichen Schulen in Niedersachsen als gemeinsame nichtrechtsfähige Anstalten der Schulträger und des Landes (§ 1 Abs. 3 Satz 2 NSchG) entspricht die Aufteilung der Kosten in den §§ 112 und 113 NSchG. Danach trägt das Land die persönlichen Kosten für die Lehrkräfte, die Schulassistentinnen und Schulassistenten, die pädagogischen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sowie für das Betreuungspersonal. Die Schulträger tragen die sächlichen Kosten der öffentlichen Schulen sowie die persönlichen Kosten, die nicht das Land trägt. Das sind insbesondere die Kosten für Hausmeister und Schulsekretärinnen.

Eine Unterscheidung nach „originären Landesaufgaben“ und Aufgaben für den Schulträger lässt sich in der Praxis nicht trennscharf einhalten: Schulsekretärinnen leisten einerseits Hilfe bei Verwaltungsaufgaben, die von Lehrkräften zu erledigen sind, während andererseits Lehrkräfte sowie Schulleiterinnen und Schulleiter in hohem Maße auch Verwaltungsaufgaben und Kontakte für den Schulträger wahrnehmen.

Die schulrechtliche Kostenlastverteilung des Schulgesetzes folgt damit aus praktischen Gründen nicht einer Unterteilung nach Landesaufgaben und Schulträgeraufgaben. Die dadurch entstehenden Vermischungen werden in der Praxis im Zusammenwirken von Schulleitungen, Schulsekretärinnen und Schulträgern in der Regel sachgerecht gelöst und haben sich über alles gesehen bisher ausgeglichen.

Die Kostenverteilung hat sich trotz gelegentlicher Differenzen zwischen kommunalen Schulträgern und dem Land bisher bewährt. Schulsekretärinnen sind nach ihrem Arbeitsvertrag nach näherer Weisung der Schulleitung für die Erledigung des Verwaltungs- und des Schreibdienstes in allen Schulangelegenheiten zuständig. Die Aufgaben der Schulleitung und der Schulsekretärinnen sind eng miteinander verknüpft. Durch die Eigenverantwortlichkeit der Schulen und die damit verbundene partielle Änderung und Ausweitung der Schulleitungsaufgaben ändert sich dies grundsätzlich nicht.

Aufgabenverlagerungen und sonstige Veränderungen in der Struktur von Schule und Schulaufsicht berühren die grundsätzliche Kostenlastverteilung nicht, die auch bei sich ändernden realen Verhältnissen fortbesteht.

Zu Buchstabe e:

Kosten für Unterkunft und Heizung

Es ist nicht das Anliegen der Landesregierung, den Kommunen bei Ausübung ihrer im eigenen Wirkungskreis wahrzunehmenden Trägereaufgaben konkrete Maßnahmen vorzuschlagen. Die Niedersächsische Landesregierung wird sich hingegen im Dialog und in Kooperation mit den Kommunen als Leistungsträger im SGB II für eine dezentrale eigenverantwortliche Aufgabenerledigung einsetzen und die niedersächsischen Kommunen bei Neujustierungen der Finanzströme im SGB II unterstützen.

Kosten für Kindertagesbetreuung:

Auf die Antwort zur Frage 9 d wird verwiesen.

Kosten für Hilfe zur Erziehung

Die Aufgaben der Kinder- und Jugendhilfe werden von den Kommunen als Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der grundgesetzlich garantierten kommunalen Selbstverwaltung im eigenen Wirkungskreis wahrgenommen.

Mit dem Projekt „Einführung der Integrierten Berichterstattung in Niedersachsen (IBN)“ und der Landesjugendhilfeplanung unterstützt das Land die Kommunen bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben. Das Projekt IBN zielt mittels der Definition einheitlicher Ziele und Kennzahlen auf die Erhöhung der Steuerungsfähigkeit der Kommunen in der Kinder- und Jugendhilfe. Der Bereich Hilfen zur Erziehung wurde als erster Leistungsbereich untersucht. Die ersten Ergebnisse der ausgewerteten Projektberichte haben ergeben, dass die Inanspruchnahme von kostenintensiven stationären Erziehungshilfen mit der sozialen Lage und dem Bildungsstand der Bevölkerung korreliert, während die Inanspruchnahme der übrigen Jugendhilfeleistungen von anderen Faktoren gesteuert wird, beispielsweise von der Zugangsschwelle und der Verfügbarkeit der Angebote.

Kosten der Eingliederungshilfe für behinderte Menschen

Kosten der Hilfe zur Pflege im SGB XII  
(Quotales System in der Sozialhilfe)

Zum 1. Januar 2001 wurde in Niedersachsen das Quotale System in der Sozialhilfe eingeführt. Es handelt sich dabei um einen die Sozialhilfeausgaben betreffenden Finanzierungsmechanismus, der - bei unveränderten Zuständigkeiten - so ausgestaltet ist, dass sich das Land als überörtlicher Träger der Sozialhilfe sowie die Landkreise, die kreisfreien Städte und die Region Hannover als örtliche Träger der Sozialhilfe mit einem bestimmten Prozentsatz gegenseitig an den Ausgaben des jeweils anderen beteiligen. Bis zur Einführung des Quotalen Systems wurde in Niedersachsen durch die sogenannte namenlose Sammelabrechnung der Aufwand der örtlichen Träger für die im Wege der Heranziehung wahrgenommenen Aufgaben des Landes in der Sozialhilfe nach dem seinerzeit geltenden BSHG als überörtlicher Träger „spitz“ erstattet. Es bestand somit eine Trennung

zwischen Handlungsverantwortung (für das Land durch die herangezogenen Kommunen) und Finanzverantwortung. Dies betraf insbesondere den Bereich der Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderungen in teilstationären und vollstationären Einrichtungen bis zum 60. Lebensjahr.

Angesichts der überwiegend positiven Erfahrungen, die mit der durch das Quotale System eingeführten gemeinsamen Finanzverantwortung des Landes als überörtlicher Träger der Sozialhilfe und der örtlichen Träger der Sozialhilfe gemacht worden waren, hat der Niedersächsische Landtag mit der Verabschiedung des Nds. AG SGB XII im Dezember 2004 mit Wirkung ab dem 1. Januar 2005 entschieden, das Quotale System für die Leistungen nach dem SGB XII auch nach der Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe auf Bundesebene (sogenannte Hartz-IV-Gesetze) fortzuführen und weiterzuentwickeln.

Das Quotale System bedeutet unter finanziellen Gesichtspunkten im Wesentlichen, dass die Aufwendungen für Leistungen nach dem SGB XII in der Zuständigkeit des überörtlichen Trägers der Sozialhilfe in Niedersachsen und die Aufwendungen in der Zuständigkeit der örtlichen Träger der Sozialhilfe als Gesamtaufwand rechnerisch „zusammengelegt“ werden und sich die Frage, welche Anteile an dem Gesamtaufwand jeweils zu tragen sind, nach einem im Verordnungswege festgelegten Schlüssel (der Quote) bemisst. Dabei wird keine landesweit einheitliche Quote festgelegt, sondern die örtlichen Träger sogenannten Quotenklassen (individuelle Quoten) zugeordnet.

Das Quotale System verfolgt darüber hinaus das Ziel, über eine Kooperation zwischen den kommunalen Körperschaften und dem überörtlichen Träger der Sozialhilfe neue Wege zur Fortentwicklung der Leistungen der Sozialhilfe zu schaffen.

#### Kennzahlenvergleich

Auf einer gemeinsamen Veranstaltung des Niedersächsischen Ministeriums für Soziales, Frauen, Familie, Gesundheit und Integration (MS) und den Kommunalen Spitzenverbänden im Juni 2007 wurde der Bedarf einer stärkeren Steuerung in der Eingliederungshilfe für behinderte Menschen erörtert. Festgestellt wurde, dass es trotz des damit verbundenen Aufwandes geboten ist, durch die Einrichtung eines landesweiten Kennzahlenvergleichs und die dadurch zu erzielende Transparenz Effizienzreserven zu lokalisieren. Dadurch gilt es zu ermöglichen, die anhaltende Zunahme der Ausgaben in der Eingliederungshilfe zu beobachten und auf diese Weise inhaltliche und fiskalische Steuerungsmöglichkeiten zu erkennen.

Nachdem im Januar 2008 ein Interessenbekundungsverfahren durchgeführt wurde, konnte unter Federführung des MS ein Kennzahlenvergleich aufgebaut werden, an dem bislang 26 Landkreise und Städte aktiv und zwei Kommunen mit Gaststatus mitarbeiten. Darüber hinaus sind ab 1. Januar 2011 die Landkreise Hildesheim und Oldenburg als neue Modellversuchskommunen hinzugekommen.

Die Kommunalen Spitzenverbände tragen den Kennzahlenvergleich ausdrücklich mit und haben ihre Mitglieder in einem Rundschreiben dazu aufgefordert, sich zu beteiligen.

Im Oktober 2009 haben die Teilnehmer entschieden, zur technischen Unterstützung des Kennzahlenvergleichs eine web-basierte IT-Lösung zu nutzen, um dezentral in den beteiligten Städten und Landkreisen die Daten direkt zu erfassen und tabellarische sowie graphische Auswertungen aufzurufen. Die Startfinanzierung hatte seinerzeit MS übernommen (das bis dato die Datenverarbeitung vorgenommen hatte), die laufenden Teilnehmerkosten werden von den Städten und Landkreisen getragen.

Nachdem die Pilotphase beendet und eine Verständigung über eine IT-Lösung hergestellt ist, wird es zukünftig darum gehen, den Kennzahlenvergleich im Arbeitsalltag der Teilnehmer zu installieren, um fortlaufende, vollständige Daten zu gewinnen. Dabei wird es die gemeinsame Aufgabe von MS und Kommunen bleiben, die Daten zu plausibilisieren und auszuwerten.

Erst wenn die beiden ersten „Regeljahre“ eingegeben und ausgewertet sind, können verbindliche und überregionale Schlüsse aus den Kennzahlen gezogen werden. Gleichwohl können einzelne Kommunen schon jetzt konkrete Erkenntnisse aus ihrer Teilnahme am Kennzahlenvergleich gewinnen, weil sie ihre eigenen Ausgaben nun erstmalig mit den Ausgaben anderer Kommunen vergleichen und einordnen können.

Alle Teilnehmer am Kennzahlenvergleich erwarten, dass sich neue Erkenntnisse und damit Steuerungsmöglichkeiten ergeben, sobald der Kennzahlenvergleich vollständig installiert ist und die ersten Vergleichsjahre zur Verfügung stehen.

#### Kosten der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung

Um die Ausgaben auszugleichen, die den Trägern der Sozialhilfe durch die Nichtanwendung des § 36 Satz 1 SGB XII (Vermutung der Bedarfsdeckung) sowie durch die Nichtberücksichtigung von Unterhaltsansprüchen (§ 43 Abs. 2 SGB XII) bei der Gewährung von Leistungen der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung entstehen, beteiligt sich der Bund zweckgebunden hieran (§ 46 a SGB XII). Im Jahr 2010 beträgt der Bundesanteil 14 v. H. der Nettoausgaben des Vorjahres. Der Bundesanteil steigt im Jahr 2011 auf 15 v. H. und ab dem Jahr 2012 auf 16 v. H. an. In Niedersachsen wird diese Bundesbeteiligung zur Entlastung der Kommunen gemäß § 12 Abs. 4 Nds. AG SGB XII vollständig an diese weitergegeben. Im Haushaltsjahr 2010 beträgt der auf Niedersachsen entfallende Anteil der Bundesbeteiligung ca. 57,0 Mio. Euro (2009: ca. 49,9 Mio. Euro).

Die Leistungen der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung sind Bestandteil des Quotalen Systems. Insoweit gelten die vorstehenden allgemeinen Ausführungen zum Quotalen System entsprechend.

Zu 10:

Die Herstellung der Handlungsfähigkeit einer kommunalen Gebietskörperschaft ist im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung zuerst Aufgabe der Kommune selbst. Sie wird dabei durch die Arbeit der Kommunalaufsicht unterstützt. Soweit eigene Maßnahmen nicht ausreichen, unterstützt die Landesregierung die Anstrengungen der Kommunen durch flankierende Maßnahmen; dazu gehören u. a. die Bedarfszuweisungen und der Zukunftsvertrag.

Zwischen der Landesregierung und der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände ist im sogenannten Zukunftsvertrag u. a. vereinbart worden, dass zur Wiederherstellung der finanziellen Leistungsfähigkeit von Kommunen mit besonders strukturellen Problemen ein gemeinsamer Entschuldungsfonds gebildet wird, dem ab dem Jahr 2012 ein Volumen von bis zu 70 Mio. Euro jährlich zur Verfügung steht. Liegen die Voraussetzungen des § 14 a des Niedersächsischen Finanzausgleichgesetzes vor, schließt die Landesregierung mit der betroffenen Kommune einen individuellen Vertrag, in dem die Schritte zur Haushaltskonsolidierung im Einzelnen festgelegt werden. Demnach kann durch die Entschuldungsverträge die finanzielle Leistungsfähigkeit der Kommunen grundsätzlich wiederhergestellt werden. Bei allen bisher abgeschlossenen Verträgen ist jeweils ein dauerhafter Haushaltsausgleich im Vertragszeitraum vereinbart worden. Mit einem dauerhaften Haushaltsausgleich ist die finanzielle Handlungsfähigkeit gegeben. Der Zukunftsvertrag ist jedoch ein freiwilliges Angebot, sodass die Wiederherstellung der Leistungsfähigkeit von dessen Inanspruchnahme durch die Kommunen abhängt.

Nach § 2 Satz 1 Nr. 1 NFAG werden jährlich 1,6 v. H. der Zuweisungsmasse für Bedarfszuweisungen bereitgestellt. Diese Mittel erhöhen sich um „ersparte Bedarfszuweisungen“, die entstehen, wenn eine Kommune anstelle von Bedarfszuweisungen Mittel aus dem Zukunftsvertrag erhält. Die Bewilligung von Bedarfszuweisungen erfolgt nach pflichtgemäßer Ermessensausübung und soll die Berücksichtigung atypischer Einzelfälle ermöglichen, die innerhalb des allgemeinen Finanzausgleichssystems nicht sachgerecht behandelt werden können.

Das kommunale Finanzausgleichssystem stellt insbesondere durch die Schlüsselzuweisungen die finanzielle Mindestausstattung und damit die Handlungsfähigkeit der Kommunen sicher. Nur im Ausnahmefall kommen hier die Bedarfszuweisungen als ergänzendes Instrument in Betracht. Dies findet seinen Ausdruck auch in der Formulierung des § 13 NFAG, wonach eine Bedarfszuweisung wegen einer außergewöhnlichen Lage bewilligt werden kann.

Anders als in der Fragestellung suggeriert, sind die Bedarfszuweisungen daher nicht dazu angelegt, die finanzielle Handlungsfähigkeit aller niedersächsischen Kommunen wiederherzustellen. Der Niedersächsische Staatsgerichtshof hat dies in seinen Urteilen deutlich zum Ausdruck gebracht (StGH 6/99, Nds. MBl. 21/2001, S.457 ff. und 742; StGH2/05, Nds. MBl. 15/2008, S. 488 ff.). Er zeigt auf, dass in Extremsituationen durch die Bewilligung von Bedarfszuweisungen der Gewährleistung einer finanziellen Mindestausstattung Rechnung getragen werden kann, der Finanzaus-

gleich als solcher aber über andere Instrumente abgewickelt werde. Eine Extremsituation wäre dann zu unterstellen, wenn die Erfüllung freiwilliger Aufgaben beispielsweise durch das Fehlen einer freien Spitze unmöglich wäre.

Die Bedarfszuweisungen haben also die Aufgabe, die im Allgemeinen durch die Schlüsselzuweisungen sichergestellte Finanzgarantie zu Gunsten der Kommunen im Ausnahmefall zu gewährleisten, wenn trotz aller zumutbaren Eigenanstrengungen im Einzelfall ein Haushaltsausgleich auf längere Sicht nicht erreicht werden kann und damit das verfassungsrechtlich gewährleistete kommunale Selbstverwaltungsrecht leer zu laufen droht.

Eine Möglichkeit der nachhaltigen Entschuldung und dauerhaften Wiederherstellung der kommunalen Handlungsfähigkeit ist finanzschwachen Kommunen nunmehr über den Zukunftsvertrag eröffnet worden.

Zu 11:

Zu Buchstabe a:

Zu dem in der Fragestellung genannten Stichtag (31. Juli 2010) waren die aus dem Haushaltsansatz 2010 für Bedarfszuweisungen zur Verfügung stehenden Mittel, einschließlich der Haushaltsreste, bereits vollständig verplant bzw. teilweise schon an die begünstigten Kommunen ausgezahlt. Die Haushaltsstelle, aus der Bedarfszuweisungen geleistet werden, wies am 31. Juli 2010 einen Betrag in Höhe von 63 998 534,91 Euro aus. Dieser Betrag verringerte sich im Laufe des zweiten Halbjahres 2010 durch weitere Auszahlungen an die Kommunen deutlich und betrug am 31. Dezember 2010 noch 35 216 234,91 Euro. Die Auszahlung der in das Jahr 2011 zu übertragenden Mittel wird erfolgen, sobald der Konsolidierungswille der Antrag stellenden Kommunen über akzeptable Zielvereinbarungen hinreichend nachgewiesen ist.

Zu Buchstabe b:

Eine Zielvereinbarung im Rahmen des Bedarfszuweisungsverfahrens verpflichtet die Kommune, durch konkrete und nachhaltige Maßnahmen eine dauerhafte Entlastung ihres Verwaltungs- bzw. Ergebnishaushalts zu erreichen. Die Höhe der jährlichen Haushaltsentlastung soll im Regelfall der Höhe der Bedarfszuweisung entsprechen. Als Beispiel kann hier die Zielvereinbarung vom 17. November bzw. 3. Dezember 2009 mit einem Landkreis genannt werden. Die Höhe der Bedarfszuweisung belief sich auf 3 000 000 Euro. Im Gegenzug verpflichtete sich der Landkreis zu Konsolidierungsmaßnahmen in Höhe von 3 093 800 Euro pro Jahr. Es wurde vereinbart, dieses Ziel insbesondere durch eine Hebung der Kreisumlage, den Abbau von Personalstellen, die Aufgabe von nicht mehr benötigten Immobilien, Optimierung von wirtschaftlichen Betätigungen und Einsparungen im Rahmen von Interkommunaler Zusammenarbeit anzugehen.

Die Voraussetzungen für eine Entschuldungshilfe nach dem Zukunftsvertrag sind strenger und fordern in der Regel die Sicherstellung eines dauerhaften Haushaltsausgleichs. In den Verträgen nach dem Zukunftsvertrag werden im wesentlichen konkrete Konsolidierungsziele vereinbart, das heißt Vereinbarungen dazu, wann, wie und in welchen Schritten ein Haushaltsausgleich erreicht werden soll.

Zu Buchstabe c:

Die mittelfristige Finanzplanung 2010 bis 2014 sieht für den Zeitraum 2011 bis 2013 für Bedarfszuweisungen einen Gesamtbetrag in Höhe von 137,9 Mio. Euro vor.

Zu Buchstabe d:

Das Bedarfszuweisungsverfahren erfolgt auf Basis der mit den kommunalen Spitzenverbänden abgestimmten Neukonzeption vom 17. Oktober 2005. Die Neuausrichtung des Verfahrens nach Auflösung der Bezirksregierungen hat zu einer Vereinheitlichung der Vergabep Praxis geführt. Die Rahmenbedingungen werden den Antrag stellenden Kommunen transparent dargelegt.

Die Konzeption sieht vor, dass - im Interesse eines effektiven Mitteleinsatzes - nur besonders bedürftige und finanzschwache Antragsteller Bedarfszuweisungen aufgrund einer außergewöhnlichen Lage gemäß § 13 NFAG erhalten sollen. Als Maßstab wird eine landeseinheitliche Mindestgesamtfehlbedarfsquote (zurzeit 40,0 v. H.) und Mindestabweichung von der durchschnittlichen Steuerein-

nahmekraft der Kommunen von den jeweiligen Vergleichswerten (zurzeit - 15,0 v. H.) festgelegt. Diese Schwellenwerte werden in jedem Antragsverfahren überprüft und gegebenenfalls entsprechend des Antragsvolumens angepasst. Erfüllt eine Kommune beide Schwellenwerte, so ist der Antrag aussichtsreich; anderenfalls wird der Antrag abgelehnt. Beispielsweise wurde der Antrag einer Stadt vom 30. April 2010 abgelehnt, da die durchschnittliche Steuereinnahmekraft in den Jahren 2007 bis 2009 insgesamt 8,5 v. H. oberhalb des Durchschnitts einer entsprechenden Vergleichsgruppe lag und somit keine besondere Finanzschwäche vorlag.

Aussichtsreiche Anträge führen nur dann zur Bewilligung einer Bedarfszuweisung, wenn eine akzeptable Zielvereinbarung zur Erreichung nachhaltiger Haushaltskonsolidierung mit dem MI abgeschlossen wird. In diesem Rahmen wird das Haushaltsgebaren der Kommune, d. h. insbesondere das Ausgabeverhalten, überprüft. Sofern das Haushaltsgebaren unzureichend ist oder keine akzeptable Zielvereinbarung vorgelegt wird, werden die Anträge auf Bedarfszuweisung wegen „Bedarfszuweisungsunwürdigkeit“ abgelehnt. Eine solche, vollständige Ablehnung ist bislang in keinem Fall erfolgt.

Zu Buchstabe e:

In den Bedarfszuweisungsverfahren werden von den Kommunen keine konkreten Beträge beantragt. Die Frage kann daher nicht beantwortet werden.

Zu Buchstabe f:

Nein, in den jährlichen Bedarfszuweisungsverfahren wird abschließend entschieden, ob die Anträge aussichtsreich sind. Nicht aussichtsreiche Anträge werden abgelehnt und die Antragsteller hierüber durch Bescheid in Kenntnis gesetzt.

Zu 12:

Zu Buchstabe a:

Der Begriff „auskonsolidiert“ ist kein formaler Begriff oder Tatbestandsmerkmal im Entschuldungsverfahren und wird in den Zukunftsverträgen nicht verwendet. Das Ausmaß der Konsolidierungsmaßnahmen orientiert sich im Wesentlichen am auszugleichenden Fehlbetrag.

Zu Buchstabe b:

In den Verträgen nach dem Zukunftsvertrag werden Konsolidierungsziele vereinbart. Von den Kommunen werden somit dem Grunde nach keine konkreten Maßnahmen gefordert. Erwartet wird jedoch ein, im Vergleich zu repräsentativen anderen Gemeinden, eher unterdurchschnittliches Ausgabe- bzw. überdurchschnittliches Einnahmeverhalten. Die Kommunen entscheiden somit im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung selbst über die abzuschließenden Zielvereinbarung und die daraus resultierenden konkreten Konsolidierungsmaßnahmen.

Zu 13:

Zu Buchstabe a:

Die Entwicklung der Realsteuersätze seit 2003 kann der **Anlage 3 a** entnommen werden.

Zu Buchstabe b:

In 2010 haben 200 Gemeinden den Hebesatz der Grundsteuer A erhöht. Auf Basis der Einnahmen von 2009 könnten damit fiktiv 1, 238 Mio. Euro Mehreinnahmen erzielt werden.

In 2010 haben 199 Gemeinden den Hebesatz der Grundsteuer B erhöht. Auf Basis der Einnahmen von 2009 könnten damit fiktiv 16,667 Mio. Euro Mehreinnahmen erzielt werden.

In 2010 haben 190 Gemeinden den Hebesatz der Gewerbesteuer erhöht. Auf Basis der Einnahmen von 2009 könnten damit fiktiv 26, 969 Mio. Euro Mehreinnahmen erzielt werden.

Zu Buchstabe c:

Die Entwicklung der Kreisumlage in den niedersächsischen Landkreisen seit 2003 kann der **Anlage 3 b** entnommen werden. Welche Landkreise die Kreisumlage in 2010 erhöht haben und in welcher Höhe dies geschah, kann der **Anlage 3 c** entnommen werden.

Zu 14:

Zu Buchstabe a:

Die Aufhebung der Investitionsbindung im kommunalen Finanzausgleich erfolgte durch Artikel 2 des Gesetzes vom 15. Dezember 2008 erst zum 1. Januar 2009. Zugleich wurde mit dem Niedersächsischen Zukunftsinvestitionsgesetz die Grundlage für ein umfangreiches Investitionsprogramm bei den kommunalen Körperschaften für die Jahre 2009 bis 2011 geschaffen. Insofern ist es zu diesem frühen Zeitpunkt unmöglich, abschließende und fundierte Aussagen zu den Auswirkungen der Abschaffung auf die kommunalen Investitionen zu machen. In erster Linie wurde mit dieser Maßnahme der haushaltspolitische Spielraum erhöht. Die Entwicklung der Gesamtinvestitionssummen niedersächsischer Kommunen seit 2003 kann der **Anlage 4 a** entnommen werden.

Zu Buchstabe b:

Zur Frage des Haushaltsausgleichs verweise ich zunächst auf die Antwort zu Frage 8 a. Schon deshalb kann der erste Teil der Frage nicht aussagekräftig beantwortet werden. Zudem lässt sich der Haushaltsausgleich einer kommunalen Körperschaft keinesfalls ausschließlich auf die Aufhebung der Investitionsbindung zurück führen. Die landesweite Entwicklung der kommunalen Investitionen auf Gemeindeebene kann der **Anlage 4 b** entnommen werden.

Zu 15:

Liquiditätskredite dienen zur Überbrückung des verzögerten Eingangs von Deckungsmitteln durch in der Regel kurzfristige Bankverbindlichkeiten, insbesondere Kontokorrentkredite, soweit keine anderen Mittel zur Verfügung stehen (§ 59 Nr. 36 Gemeindehaushalts- und Kassenverordnung). Sie sollen die Liquidität der Kasse (§ 98 NGO) sicherstellen. Liquiditätskredite sind Darlehen nach dem BGB, jedoch keine Kredite im Sinne von § 92 NGO. Sie zählen allerdings wegen der mit der Aufnahme entstehenden Rückzahlungsverpflichtung zu den Schulden der Gemeinde und sind deshalb auf der Passivseite der Bilanz als „Verbindlichkeiten aus Kreditaufnahmen zur Liquiditätssicherung“ auszuweisen. Im Haushaltsplan werden Liquiditätskredite nicht veranschlagt, der Höchstbetrag der aufzunehmenden Liquiditätskredite ist allerdings Bestandteil der Haushaltssatzung der Gemeinde.

Gegenwärtig liegen die Zinssätze für Liquiditätskredite mit ca. 0,55 v. H. p. a. nahe dem historischen Tiefpunkt. Für die Zukunft besteht allerdings immer ein Zinsänderungsrisiko. Höhere Zinsen wirken sich damit zunächst auf Liquiditätskredite aus und verteuern diese, da sie vom Grundsatz her nur einer kurzfristigen Zinsbindung unterliegen.

Um das Zinsänderungsrisiko bei den Liquiditätskrediten durch steigende Zinsen zu verringern, wurde den niedersächsischen Kommunen bereits mit Erlass vom 29. Januar 2008 ermöglicht, Liquiditätskredite in Höhe eines unabweisbaren Sockelbetrags für einen Zeitraum von maximal vier Jahren abzuschließen, um so günstige Finanzierungsmöglichkeiten mittelfristig abzusichern. Die Nutzung dieser Möglichkeit ist nicht genehmigungspflichtig.

Da es sich bei Liquiditätskrediten in der Regel um kurzfristige Bankverbindlichkeiten mit entsprechenden Zinsbindungsfristen handelt, kommt eine Umschuldung vom Wesen dieser Kreditart nicht in Betracht. Nur für den mittelfristig finanzierten Sockelbetrag könnte eine Umschuldung Sinn machen. Dabei muss die Wirtschaftlichkeit der Maßnahme berücksichtigt werden. Eine Umschuldung ist nicht genehmigungspflichtig.

Mit der Möglichkeit Liquiditätskredite über vier Jahre abzuschließen eröffnet sich auch die Möglichkeit der Nutzung neuartiger Finanzinstrumente in Form von Finanzderivaten.

Die Regelungen zur Nutzung von Finanzderivaten finden sich im Erlass zur Kreditwirtschaft der kommunalen Körperschaften einschließlich ihrer Sonder- und Treuhandvermögen vom 22. Oktober 2008 (Krediterlass - Nds. MBl. 2008, S. 1149).

Finanzderivate dürfen dabei in der Regel nur zur Zinsabsicherung und nur im Rahmen eines abgeschlossenen Kreditgeschäfts genutzt werden (zeitliche und inhaltliche Konnexität). Beim Einsatz von Finanzderivaten ist immer das allgemeine Spekulationsverbot zu beachten. Soweit Finanzderivate eingesetzt werden, setzt dies einschlägige, in der Regel durch Schulung bzw. Qualifizierung erworbene Kenntnisse bei den mit diesen Aufgaben betrauten Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern

voraus. Es ist außerdem ein adäquates Finanz- und Schuldenmanagement aufzubauen, welches Informationen über die aufgenommenen Kredite mit den Fälligkeitsterminen der Zins- und Tilgungsleistungen sowie eine Zeittafel der Zinsanpassungstermine, eine Analyse des Zinsänderungsrisikos bzw. der Auswirkungen einer zu erwartenden Zinsänderung auf bestehende Finanzpositionen der Kommune (Kredite und Geldanlagen) sowie eine Übersicht über die Entwicklung der für die kommunalen Finanzpositionen entscheidenden Zinsen (z. B. EURIBOR, LIBOR) enthält.

Des Weiteren ist ein Kontroll- und Berichtssystem festzulegen, welches den spekulativen Einsatz von Derivaten verhindert und umfassende interne Dokumentationspflichten vorsieht. Inhalte, Organisation und Verfahren sind in geeigneter Form verbindlich zu regeln.

Zur Beurteilung der Zulässigkeit von Finanzderivaten zur Zinsabsicherung wird auf Nr. 1.11 des Krediterlasses verwiesen. Sofern Finanzderivate finanzwirtschaftliche Risiken von besonderer Bedeutung beinhalten, sind sie im Rechenschaftsbericht nach § 57 Abs. 2 Nr. 2 GemHKVO darzustellen. Beim Erwerb von Derivaten ist die Wirtschaftlichkeit ihres Einsatzes zu berücksichtigen.

Darüber hinaus ist festzuhalten, dass die Verwendung von Zinssicherungsinstrumenten weder der Genehmigung der Kommunalaufsicht bedarf noch diese anzuzeigen ist. Deshalb können im Rahmen der Genehmigung von Haushaltssatzungen oder außerhalb dieser Verfahren keine weiteren Vorgaben erfolgen. Aufgrund vorhandener Erfahrungen beim Einsatz einzelner Derivate sollten sich die Kommunen allerdings der besonderen Risiken dieses Instrumentes bewusst sein.

Zu 16:

Bezug zur Frage 7:

Vergleichbare Flächenländer finanzieren Landesaufgaben, insbesondere die Landesfeuerwehrschulen, aus dem Aufkommen der Feuerschutzsteuer. So stehen beispielsweise in Schleswig-Holstein bis zu 15 v. H. des Aufkommens für die Rückzahlung der Kosten für die Erweiterung und den Ausbau der Landesfeuerwehrschule zur Verfügung. In Baden-Württemberg verzichten die Kommunen auf Mittelzuweisungen in Höhe von 35 Mio. Euro, um den Neubau und Umzug der Landesfeuerwehrschule zu finanzieren. Der kommunale Anteil am Aufkommen der Feuerschutzsteuer beträgt in Hessen nicht mehr als 43 v. H. In anderen Ländern liegt er - soweit bekannt - höher, jedoch mit Ausnahme Sachsens nicht über dem niedersächsischen Anteil von 75 v. H. Ferner erhalten die Kommunen in Niedersachsen im Gegensatz zu anderen Ländern durch eine schlüsselmäßige Verteilung der Feuerschutzsteuer weitgehende Handlungsfreiheit über die Verwendung der Mittel im Rahmen der Zweckbindung.

Bezug zur Frage 8:

Soweit es den ersten Teil der Frage 8 betrifft, liegen der Landesregierung keine entsprechenden Statistiken vor. Die bisher aufgelaufenen Kassenkredite und langfristigen Kommunaldarlehen bis zum 31. Dezember 2009 sind einer Veröffentlichung des Statistischen Bundesamtes zu entnehmen. Diese ist als **Anlage 5 a** beigefügt.

Entsprechende vergleichbare Statistiken anderer Länder zu den Detailfragen der Buchstaben b, d und e liegen der Landesregierung nicht vor. Die Detailfragen zu den Buchstaben c und f beziehen sich auf einen Bericht der kommunalen Spitzenverbände Niedersachsens mit Blick auf die Situation in Niedersachsen. Ein Bezug zu anderen Bundesländern lässt sich hier nicht herstellen.

Bezug zur Frage 9:

Kosten für Unterkunft und Heizung

Für den Bereich der Kosten der Unterkunft im Rahmen des SGB II liegen der Landesregierung keine Finanzdaten anderer vergleichbarer Flächenländer vor.

Kosten für Hilfe zur Erziehung

Es liegen keine Erkenntnisse darüber vor, wie andere Flächenländer gegenüber den Kommunen verfahren.

Hessen hat im Jahr 2010 eine Länderabfrage initiiert, ob die Jugendhilfeträger Zuweisungen zu den Ausgaben der örtlichen Jugendhilfe, der im Vierten Abschnitt des Sozialgesetzbuches - Aches Buch in den §§ 27 bis 41 geregelten Tatbestände der Hilfe zur Erziehung, Eingliederungshilfen für seelisch behinderte Kinder und Jugendliche und Hilfe für junge Volljährige, erhalten. Das Ergebnis dieser Länderumfrage ist als **Anlage 5 b** beigefügt.

Kosten der Eingliederungshilfe für behinderte Menschen  
Kosten der Hilfe zur Pflege im SGB XII  
(Quotales System in der Sozialhilfe)

Bei der Darstellung der genannten Kostenblöcke und deren Entwicklung seit 2003 wurden die Daten zur Abrechnung der Sozialhilfeaufwendungen nach dem SGB XII im Quotalen System zugrunde gelegt. Das Quotale System in der Sozialhilfe mit individuellen Quotenklassen existiert in dieser Form in anderen Flächenländern nicht - lediglich das Land Schleswig-Holstein verfügte in der Vergangenheit über ein Quotales System mit einer landesweit einheitlichen Quote -, sodass bereits aus diesem Grund ein Vergleich mit anderen Flächenländern nicht möglich ist.

Darüber hinaus bestehen auch bei der Aufgabenwahrnehmung von überörtlichen und örtlichen Trägern der Sozialhilfe in den Ländern unterschiedliche Strukturen. So werden die Aufgaben des überörtlichen Trägers der Sozialhilfe in Baden-Württemberg vom Kommunalverband, in Bayern von den Bezirken und in Nordrhein-Westfalen von den Landschaftsverbänden und damit in kommunaler Trägerschaft wahrgenommen, während in Brandenburg, Niedersachsen und Rheinland-Pfalz die Landessozialämter und damit die jeweiligen Länder zuständig sind.

Kosten der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung

Erkenntnisse darüber, nach welchen Modalitäten die Bundesbeteiligung in den anderen Bundesländern an die Kommunen weitergegeben wird, liegen nicht vor.

Da die Grundsicherungsleistungen im Alter und bei Erwerbsminderung in das Quotale System der Sozialhilfe eingebunden sind, gelten die allgemeinen Ausführungen zum Ländervergleich hinsichtlich der Kosten der Eingliederungshilfe für behinderte Menschen und der Hilfe zur Pflege entsprechend.

Kosten für Kindertagesbetreuung

Unter den bereits bei den Antworten zu den Fragen 9 a bis 9 c in den Vorbemerkungen genannten Einschränkungen zeigt die anliegende Übersicht **Anlage 5 c**, dass die Ausgaben für die Kinder- und Jugendhilfe im genannten Zeitraum in allen Bundesländern durchweg kräftig angestiegen sind; dies ist insbesondere für die Ausgaben ab dem Jahr 2007 festzustellen. Die wachsende Bedeutung der Kindertagesbetreuung für die unter Dreijährigen schlägt sich in den Haushalten aller Länder nieder. In Niedersachsen sind danach die Ausgaben von rund 832 Mio. Euro im Jahr 2003 auf rund 1 000 Mio. Euro im Jahr 2008 gestiegen.

Kosten für Schulen

Bezogen auf den Schulbereich kann diese Frage nicht beantwortet werden, da entsprechende Daten aus den anderen Bundesländern nicht vorliegen. Im Übrigen ist die Situation in Niedersachsen mit anderen Bundesländern im Einzelnen (z. B. Umsetzung der Eigenverantwortlichen Schule, Umsetzung des Schulversuchs ProReKo) nicht vergleichbar.

Bezug zu den Fragen 10 bis 12:

Diese Fragen beziehen sich auf spezifisch niedersächsische Fragestellungen. Ein entsprechender Bezug zu anderen Bundesländern lässt sich daher nicht herstellen.

Bezug zur Frage 13:

Entsprechende vergleichbare Statistiken aus anderen Bundesländern liegen der Landesregierung nicht vor.

Bezug zu den Fragen 14:

Diese Frage bezieht sich auf spezifisch niedersächsische Fragestellungen. Ein entsprechender Bezug zu anderen Bundesländern lässt sich daher nicht herstellen.

Zu 17:

Auf die Anmerkungen in der Beantwortung der Frage 8 c wird verwiesen.

Zu Buchstabe a:

Die Prozentanteile wurden zwar im Jahr 2003 festgelegt, entsprechende Auswertungen liegen aber erst seit dem Jahr 2004 vor. Die Entwicklung kann der **Anlage 6 a** entnommen werden. Danach ist bei Gemeinden und Gemeindeverbänden im übertragenen Wirkungskreis ein deutlicher Rückgang der kostenmäßigen Belastung, sowohl bei absoluter als auch bei relativer Betrachtung festzustellen. Während die Belastung bei den freiwilligen Aufgaben schwankend ist, jedoch 2008 in absoluten Zahlen einen neuen Höchststand erreicht hat, nimmt die Belastung bei den pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben kontinuierlich zu. Die Belastung bei den sonstigen Kosten bleibt stabil.

Zu Buchstabe b:

Aufgaben, die den Kommunen seit dem Jahr 2003 von der Landesregierung übertragen wurden, sind der **Anlage 6 b** zu entnehmen. Aussagen über den mit der Aufgabenübertragung insgesamt verbundenen finanziellen Aufwand der Kommunen sind nicht möglich. Soweit es sich um Aufgaben im übertragenen Wirkungskreis der Kommunen handelt, erfolgt eine Erstattung über die Zuweisungen für Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises im Kommunalen Finanzausgleich gemäß § 12 des Niedersächsischen Gesetzes über den Kommunalen Finanzausgleich (in der Fassung vom 14. September 2007, Nds. GVBl. S. 466). Nach dem 1. Januar 2006 übertragene Aufgaben unterliegen dem verfassungsrechtlich garantierten Kostenausgleichsanspruch aufgrund der Konnexität gemäß Artikel 57 Abs. 4 der Niedersächsischen Verfassung, soweit damit erhebliche Kosten verbunden sind. In der Auflistung wird die entsprechende Art der Kostenerstattung dargestellt.

In der Anlage nicht enthalten sind Aufgaben, die im Rahmen der Verwaltungsreform durch die Auflösungen der Bezirksregierungen auf die Kommunen übertragen wurden. Diese ergeben sich aus der Begründung des Gesetzes über den Kostenausgleich für die Erfüllung bestimmter Landesaufgaben durch kommunale Körperschaften vom 9. Dezember 2005 (Drs. 15/2277). Mit diesem Gesetz wurde die Kostenerstattung der im Rahmen der Verwaltungsmodernisierung auf die Kommunen übertragenen Aufgaben geregelt. Dem Gesetzentwurf waren Anlagen beigelegt, die die übertragenen Aufgaben bezeichnen und die Kostenerstattung darstellen. Wegen der Einzelheiten zu den übertragenen Aufgaben wird auf den Anhang 2 einschließlich der Anmerkungen 1 bis 5 zur Zuordnungstabelle des Gesetzentwurfs Bezug genommen. Die mit der Aufgabenübertragung verbundene Kostenerstattung wurde im Jahr 2007 evaluiert. Das Gesetz zur Änderung des Niedersächsischen Finanzverteilungsgesetzes vom 17. Februar 2010 (Nds. GVBl. S. 59) weist die geänderte Kostenregelung aus (Drs. 16/1770).

Zu Buchstabe c:

In 2006 wurde bei den kommunalen Einnahmen erstmals die 9 Mrd.-Grenze und in den Jahren 2007 bis 2009 regelmäßig sogar die 10 Mrd.-Grenze überschritten. Das bedeutet seit 2006 eine erhebliche Verbesserung der Einnahmesituation im Vergleich zu den Vorjahren. Noch 2003 lagen die Gesamteinnahmen lediglich bei 8,1 Mrd. Euro und 2005 bei 8,9 Mrd. Euro. Details der Entwicklung der kommunalen Einnahmen bis 2009 können der **Anlage 6 c** entnommen werden.

Um die finanziellen Auswirkungen der Steuerrechtsänderungen über einen längeren Zeitraum darstellen zu können, wird jeweils auf die sogenannte volle Jahreswirkung der Gesetze abgestellt. Beginnend mit dem Steueränderungsgesetz 2003 wurden 38 Steuerrechtsänderungen erfasst, denen die Landesregierungen zugestimmt hat. Dazu gehören z. B. das Gesetz zur Abschaffung der Eigenheimzulage, das Haushaltsbegleitgesetz des Bundes 2006, das Unternehmensteuerreformgesetz 2008, die steuerlichen Maßnahmen der Konjunkturpakete I und II, das Familienleistungsgesetz, das Bürgerentlastungsgesetz, das Wachstumsbeschleunigungsgesetz sowie das Jahressteuergesetz 2010.

Hinsichtlich des neuen Kernbrennstoffsteuergesetzes wird auf die Antwort zu Frage 18 verwiesen.

Der Saldo der positiven wie negativen finanziellen Auswirkungen der Steuerrechtsänderungen beträgt für die Ländergesamtheit minus 6,6 Mrd. Euro pro Jahr. Daraus abgeleitet machen die Einnahmeausfälle für den Landeshaushalt etwa 625 Mio. Euro aus. Bei der derzeit geltenden Steuerverbundquote in Höhe von 15,5 v. H. ergibt sich daraus eine Wirkung über den kommunalen Finanzausgleich auf die Kommunen in Höhe von etwa 97 Mio. Euro pro Jahr.

Soweit das Land vom Bund Kompensationszahlungen für Steuermindereinnahmen erhält bzw. erhalten hat, werden die Kommunen, entsprechend dem erklärten Willen der Landesregierung, fair an den Ausgleichsleistungen beteiligt. Dies hat z. B. beim Familienleistungsgesetz und beim Wachstumsbeschleunigungsgesetz dazu geführt, dass die kommunale Ebene an den Kompensationszahlungen des Bundes mit einem höheren Anteil als der Steuerverbundquote partizipieren konnte. Die entsprechenden landesgesetzlichen Ausgleichsregelungen erfolgten, wie bereits bei der Kompensation für den Wechsel der Ertragshoheit bei der Kraftfahrzeugsteuer, durch eine Änderung des NFAG und umfassen allein für die Steuerausfälle aufgrund der Kindergelderhöhungen ab dem Jahr 2010 ein Volumen von über 13,3 Mio. Euro. Ebenso dient als Kompensation die bereits in den Vorbemerkungen erwähnte Entlastung bei der Gewerbesteuerumlage von jährlich etwa 300 Mio. Euro.

Zu Buchstabe d:

Die Entwicklung des Anteils der freiwilligen Leistungen in den einzelnen kommunalen Körperschaften kann der **Anlage 6 d** entnommen werden.

Zu Buchstabe e:

Entsprechende vergleichbare Statistiken und Auswertungen aus anderen Bundesländern liegen der Landesregierung nicht vor.

Zu Buchstabe f:

Eine Statistik, welche alle Zahlungsströme der Bundesländer berücksichtigt und daraus eine der Anfrage entsprechende Quote bildet, liegt der Landesregierung nicht vor.

Auch ein Vergleich der Steuerverbundquoten der einzelnen Bundesländer, die sich in 2011 über eine Bandbreite von 1 v. H. (Thüringen) bis hin zu 23,809685 v. H. (Mecklenburg-Vorpommern) erstrecken, beantwortet die Frage nicht, da diese Quote nur einen Teil der geforderten Daten wiedergibt. Für den anderen Teil ist der Steuerverbund zu betrachten, also die Summe der Steuern, die zur Bildung der Verbundmasse herangezogen werden. Hier jedoch zeigen sich zwischen den Bundesländern erhebliche Unterschiede. Einige Länder schließen Landessteuern ein, andere Länder ziehen Anteile von der Umsatzsteuer ab, wieder andere beziehen die Gewerbesteuer und/oder noch andere Steuern und Einnahmen mit ein. Spätestens wenn man darüber hinaus in Rechnung stellt, dass im Rahmen des Finanzausgleichs auch außerhalb des Steuerverbunds Beträge zu- und abgeführt werden, und dass manche Länder sogar mit zwei Quoten arbeiten und dass die Aufteilung der Masse überhaupt nicht vergleichbar ist, wird deutlich, wie wenig vergleichbar die Verbundquoten sind.

Aber auch aus zwei weiteren Gründen ergäbe ein Vergleich der Steuerverbundquote nur ein unvollständiges und damit verzerrtes Bild. Bisher wurden nur die heterogenen Einflussfaktoren innerhalb der kommunalen Finanzausgleiche erläutert. Aber Finanzbeziehungen zwischen Ländern und Kommunen gehen über den Finanzausgleich hinaus. Gänzlich unbetrachtet bliebe dabei nämlich der Anteil anderer Zahlungsströme, etwa in Niedersachsen die Finanzierung von Kindertagesstätten über Personalkostenzuschüsse, Zahlungen im Rahmen der Konnexität oder sogar zeitlich begrenzte Zuweisungen wie etwa die Investitionspauschale und Förderbeträge aus dem Konjunkturpaket II, die ebenfalls nicht vernachlässigt werden dürften. Diese Zahlungsströme vollständig und seriös vergleichbar zu ermitteln, ist jedoch nahezu unmöglich.

Zudem würde auch ein weiterer wesentlicher Faktor vernachlässigt: Selbst wenn man alle o. g. Faktoren mit einer Quote in einem übersichtlichen und nachvollziehbaren Wert zusammen fassen könnte, wäre damit noch kein Wort über die zu finanzierende Seite ausgesagt. Der Nutzen einer höheren Quote ist sehr fragwürdig, wenn die Kosten der den Kommunen übertragenen und zugewiesenen Aufgaben um ein Vielfaches höher sind. Für diese Fragestellung gibt es bisher keinen

anerkannten und sinnvollen Versuch einer Darstellung. Ein vom Statistikkamt des Landes Rheinland-Pfalz vor längerer Zeit erstelltes Modell zur Bemessung der Aufgabenseite ist von allen Akteuren als nicht seriös abgelehnt worden.

Zu Buchstabe g:

Entsprechende Daten liegen der Landesregierung nicht vor. Im Übrigen wird auf die Antwort zu Buchstabe f verwiesen.

Zu 18:

Die neue Brennelementesteuer soll zur Haushaltskonsolidierung des Bundes dienen und führt zu einer geschätzten Belastung der Energieversorgungsunternehmen von jährlich ca. 2,3 Mrd. Euro brutto. Da die Energieversorgungsunternehmen (EVU) die zu zahlende Kernbrennstoffsteuer und die Beiträge an den Förderfonds (Förderbeiträge) als Betriebsausgaben steuersenkend geltend machen können, wirkt sich dies auf die Höhe der zu entrichtenden Körperschaft- und Gewerbesteuer aus.

Auf Basis der Belastung der EVU von 2,3 Mrd. Euro kann von einem Primäreffekt von jährlich bis zu insgesamt rund 700 Mio. EUR Mindereinnahmen bei der Körperschaftsteuer (350 Mio. Euro je zur Hälfte Bund/Länder) und der Gewerbesteuer (350 Mio. EUR Kommunen) ausgegangen werden. Dies führt zu weiteren Auswirkungen bei der Berechnung der Gewerbesteuerumlage und des bundesstaatlichen Finanzausgleichs.

Während die Mindereinnahmen der Länder aufgrund der Mechanismen des Länderfinanzausgleichs sich nahezu gleichmäßig auf alle verteilen, sind durch die geringere Gewerbesteuer überwiegend die Standortkommunen der Kernkraftwerke (in Niedersachsen: Emsland-Lingen, Grohnde-Emmerthal und Unterweser-Stadland) betroffen. Die Gewinne bzw. Verluste wirken sich direkt bei den Standortkommunen und somit überproportional auch für die Standortländer aus. Besonders betroffen sind hierbei die Gemeinden Emsland-Lingen und Grohnde-Emmerthal, da hier die Atomkraftwerke in der Rechtsform einer Personengesellschaft betrieben werden, sodass ihnen Gewinne oder Verluste trotz Konzernzugehörigkeit ungeschmälert von Zerlegungsregeln zukommen.

Angesichts einer unterlegten Laufzeitverlängerung der Kernkraftwerke bis mindestens 2036 und der damit verbundenen Unsicherheiten hinsichtlich der Auswirkungen auf Einnahmen und Gewinne der EVU können die voraussichtlichen Steuermindereinnahmen des Landes Niedersachsen und seiner Kommunen derzeit nicht hinlänglich belastbar quantifiziert werden.

Die Landesregierung fordert in Abstimmung mit den anderen Ländern einen fairen Ausgleich aus dem Bundeshaushalt für Länder und Kommunen. Die Bundesregierung hat sich bereit erklärt, bis zum 30. Juni 2012 eine Evaluierung der mittelbaren Auswirkungen der Einführung einer Kernbrennstoffsteuer auf die Haushalte der Länder und Gemeinden durchzuführen. Zu diesem Zweck wird eine gemeinsame Arbeitsgruppe der Bundesregierung und der Länderfinanzminister eingesetzt. Im Ergebnis dieser Evaluierung wird eine Kompensation für die aus der Einführung des Gesetzes resultierenden Belastungen der Länder und Gemeinden geprüft.

Dabei ist zu berücksichtigen, dass durch die Fortsetzung des Betriebs der Kernkraftwerke aufgrund der verlängerten Laufzeiten in den Folgejahren Gewinne bzw. Ertragsteuern erzielt werden, die gegen die Steuermindereinnahmen gegen zu rechnen sind. Angesichts u. a. der Übertragbarkeit von Restlaufzeiten ist dies aber mit belastbaren Zahlen zurzeit nicht möglich.

Nach Wegfall der Kernbrennstoffsteuer hängen Gewinn mindernde Zahlungen an den Förderfonds immer mit Gewinn steigernden Einnahmen aus den verlängerten Laufzeiten zusammen. Ab dem Jahr 2017 sind keine negativen Effekte für Landes- und kommunale Haushalte mehr zu erwarten, da nach Wegfall der Kernbrennstoffsteuer die Zahlungen an den Förderfonds niedriger als der Gewinn der Unternehmen aus den verlängerten Laufzeiten sein werden.

Zu 19:

In 6. Bericht zur Finanzlage der kommunalen Gebietskörperschaften in Niedersachsen äußert sich die Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände in einigen Einzelfällen kritisch zur Anwendung der strikten Konnexität.

Darunter fällt die jährliche Anpassung der Regelsätze im Rahmen des SGB XII. Hierbei handelt es sich um die strikte Umsetzung von Bundesrecht, die nicht geeignet ist, Konnexitätsfolgen auszulösen. Hintergrund der Verankerung des strikten Konnexitätsprinzips in der Niedersächsischen Verfassung war, den Kommunen einen Schutz vor finanziellen Mehrbelastungen in Fällen der Aufgabenübertragung zu gewähren, sofern das Land die Entscheidungsbefugnis für diese oder für eine verbindliche Festlegung der Art und Weise hat (Begründung des Gesetzentwurfs zur Änderung des Artikel 57 NV, Drs. 15/2517 S. 2). Das Land hat weder bei der Anpassung der Regelsätze noch bei der mit der Änderung zum 1. Juli 2009 erfolgten Einführung der zusätzlichen Altersstufe bei den Regelsätzen für 6- bis 13-Jährige einen eigenen Handlungsspielraum. Diese Auffassung wird auch von den kommunalen Spitzenverbänden in ihrer Stellungnahme zur Änderung der Regelsatzverordnung vom 5. Juni 2009 geteilt. Eine konnexitätsfolgenauslösende Aufgabenerweiterung oder Standarderhöhung (qualitative Veränderung) ist mit der Anpassung der Regelsätze nicht verbunden.

Ebenfalls aufgeführt ist das Gesetz zur Förderung der Gesundheit und Verbesserung des Schutzes von Kindern in Niedersachsen (Drs. 16/755). Damit wird den Kommunen als örtlichen Trägern der öffentlichen Kinder- und Jugendhilfe weder eine neue Aufgabe übertragen noch wird eine Aufgabenänderung bewirkt. Das Gesetz normiert ein Verfahren mittels dessen Informationen über die Nichtteilnahme eines Kindes an Früherkennungsuntersuchungen erhoben werden. Diese Informationen werden den zuständigen örtlichen Trägern der öffentlichen Kinder- und Jugendhilfe zur Verfügung gestellt. Die konkrete Beurteilung der Situation und sowie die fachliche Entscheidung über etwaiges weiteres Handeln liegt in der ausschließlichen Verantwortung der zuständigen Jugendhilfeträger und ergibt sich nicht aus den gesetzlichen Regelungen. Die im Rahmen der Aufgaben der Meldebehörden zu erteilenden Auskünfte stellen keinen erheblichen Mehraufwand dar. Ein finanzieller Ausgleich nach Artikel 57 Abs. 4 der Niedersächsischen Verfassung ist deshalb nicht vorgesehen und damit verfassungsrechtlich auch nicht erforderlich.

In den Vorbemerkungen zum Bericht weist die Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände auf mögliche Mehraufwendungen in den Schulen durch die Einführung der Eigenverantwortlichen Schule sowie die Umsetzung der Ergebnisse des Schulversuchs ProReKo hin.

Im Zuge der Einführung der Eigenverantwortlichen Schulen sind mit den Erlassen „Übertragung erweiterter Entscheidungsspielräume an Eigenverantwortliche Schulen“ sowie „Dienstrechtliche Befugnisse“ diverse Aufgaben und Befugnisse auf die Schulen übergegangen. Die Delegation von Aufgaben und Befugnissen hat zweifelsohne zu einem Aufgabenzuwachs bei den Schulleitungen geführt. Dies indiziert in der Folge auch einen gewissen quantitativen wie auch qualitativen Aufgabenzuwachs für die Schulsekretariate, denn es ist nicht nur anzunehmen, sondern auch belegt, dass die Schulleitungen (Teil-)Aufgaben zur Erledigung an die Schulsekretärinnen weitergereicht haben.

Das Land hat den Schulleiterinnen und Schulleitern zusätzliche Entlastungsstunden im Hinblick auf die Einführung der Eigenverantwortlichen Schule eingeräumt. Dies bleibt in der Praxis nicht ohne Auswirkungen auf die Schulsekretariate.

Den kommunalen Spitzenverbänden wurde zugesagt, dass auch die Situation der Schulleitungen und der Schulsekretariate nach Einführung der Eigenverantwortlichen Schule beobachtet werden wird. Eine Konsequenz der ersten Beobachtungen ist z. B., dass die Dienstleistungsfunktion der Landesschulbehörde im Hinblick auf Feuerwehrlehrkräfte erheblich verstärkt wurde und dass bei den Grundschulen die Budgetierung der Personalkosten der pädagogischen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zunächst jedenfalls nur auf freiwilliger Basis vorgenommen worden ist. Schon dadurch ist eine Reihe von möglichen Belastungen weggefallen. Ferner soll eine Arbeitszeitverordnung für Schulleiterinnen und Schulleiter in Kraft gesetzt werden, um eine weitere Entlastung für diesen Personenkreis angesichts der gestiegenen Anforderungen an heutiges Schulleitungshandeln zu schaffen. Maßstab wird die Leitungszeit, Bemessungsgrundlage werden die Lehrersollstunden der Schule sein. Dabei wird die Mindestunterrichtsverpflichtung für Schulleiterinnen und Schulleiter gesenkt. Wie weit dies möglich sein wird, wird das Anhörungsverfahren zeigen. Kultusministerium und kommunale Spitzenverbände bleiben weiterhin im Gespräch.

Das „Konfliktpotenzial“, das durch die Übertragung von Verwaltungsaufgaben im Bereich der Personal- und Mittelbewirtschaftung an die berufsbildenden Schulen entstanden sein mag, wird durch die Änderung der § 53 Abs. 1 und § 112 Abs. 1 NSchG nunmehr beseitigt.

Danach steht das Verwaltungspersonal für die Personal- und Mittelbewirtschaftung an öffentlichen berufsbildenden Schulen ab dem 1. Januar 2011 (der Schulversuch ProReKo endet mit dem 31. Dezember 2010) in einem unmittelbaren Dienstverhältnis zum Land. Dieses Personal kann auch in einem Dienst- oder Arbeitsverhältnis zu einer Einrichtung stehen, die sich vertraglich verpflichtet hat, Verwaltungsleistungen an diesen Schulen zu erbringen. Untergesetzlich sollen die Schulen angewiesen werden, zunächst zu versuchen, einen solchen Kooperationspartner (in der Regel wird dies der Schulträger sein) zu finden. Bei 12 der 19 ProReKo-Schulen wurde dieses Modell erfolgreich erprobt. In jedem Fall trägt jedoch das Land die Kosten für die Verwaltungskräfte für die Personal- und Mittelbewirtschaftung.

Im Übrigen verweisen die kommunalen Spitzenverbände in ihrem Bericht ebenfalls auf hinreichend ausgestaltete Kostenausgleiche auf der Grundlage der Konnexitätsregelung. Dies gilt insbesondere für den im Rahmen der Umsetzung des Kinderförderungsgesetzes gestaltete Kostenausgleich für den Ausbau der Betreuungsplätze für unter dreijährige Kinder bis zum Jahr 2013. Mit Blick auf das aufgrund einer fehlenden Ausgleichsregelung ergangene Urteil des Verfassungsgerichts Nordrhein-Westfalens vom 12. Oktober 2010 (VerfGH NRW 12/09) bleibt festzustellen, dass die Landesregierung Niedersachsens in diesem Fall die Konnexität schon bei Inkrafttreten des Gesetzes erkannt und gemeinsam mit den kommunalen Spitzenverbänden einen angemessenen Kostenausgleich vereinbart hat.

Zu 20:

Durch die Änderung des Grundgesetzes ist in Artikel 109 Abs. 3 GG die sogenannte Schuldenbremse in die Verfassung implementiert worden. Danach sollen Bund und Länder ihre Haushalte grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten ausgleichen. Ausnahmen sind nur zur symmetrischen Berücksichtigung konjunktureller Entwicklungen („Atmen mit der Konjunktur“), bei Naturkatastrophen oder in außergewöhnlichen Notsituationen zulässig (Artikel 109 Abs. 3 GG).

Da eine vollständige Einhaltung der neuen Grenzen wegen bestehender Haushaltsbelastungen und der notwendigen Ausweitung der Kreditaufnahme zur Bewältigung der zurückliegenden Finanz- und Wirtschaftskrise im Jahr 2011 noch nicht möglich sein wird, ermächtigt Artikel 143 d Abs. 2 GG die Länder von den neuen Vorgaben in einem Übergangszeitraum bis zum 31. Dezember 2019 nach Maßgabe der bisher geltenden landesrechtlichen Regelungen zur Kreditaufnahme und deren Begrenzung abzuweichen, d. h. solange gelten grundsätzlich die bisher geltenden landesrechtlichen Regelungen zur Kreditaufnahme und deren Begrenzung.

Die Neuregelungen zur Begrenzung der Kreditaufnahme sind beim Bund erstmals für das Haushaltsjahr 2011 zu beachten. In Artikel 115 GG wird der Grundsatz des ausgeglichenen Haushalts ohne Nettokreditaufnahme normiert und ergänzt um strukturelle und konjunkturelle Komponenten. Damit soll die notwendige Flexibilität bei der Gestaltung einer nachhaltigen wachstumsfördernden Finanzpolitik gewährleistet werden.

Auch für den Bund ist ein Übergangszeitraum vorgesehen und erlaubt Überschreitungen der in Artikel 115 Abs. 2 GG festgelegten Obergrenze im Zeitraum vom 1. Januar 2011 bis zum 31. Dezember 2015. Mit dem Abbau des bestehenden Defizits soll im Haushaltsjahr 2011 begonnen werden. Die jährlichen Haushalte sind so aufzustellen, dass im Haushaltsjahr 2016 der Grundsatz des ausgeglichenen Haushalts ohne Nettokreditaufnahme erfüllt wird (Artikel 143 d Abs. 5 GG).

In der Gesetzesbegründung auf Bundesebene heißt es dazu:

Artikel 109 Abs. 3 Satz 1 GG „beinhaltet den Grundsatz eines ohne Kreditaufnahme ausgeglichenen Haushalts in Bund und Ländern. Dieser bezieht sich auf den Haushalt des Bundes und die jeweiligen Haushalte der Länder; eine Einbeziehung etwaiger Defizite von Sozialversicherungen und Gemeinden bei der Haushaltsaufstellung in die Regelung würde sowohl inhaltlich als auch in der zeitlichen Abfolge unerfüllbare Informationsanforderungen an die Aufstellung der Haushalte von Bund und Ländern stellen.“

In der Gesetzesbegründung zur Änderung des Grundgesetzes heißt es weiter:

„Die Verantwortung des Bundes für Defizite der Sozialversicherungen bzw. der Länder für Defizite der Haushalte der Gemeinden und Gemeindeverbände mit Blick auf die gesamtstaatlichen Vorgaben des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes bleibt davon unberührt.“

Die europarechtlichen Verpflichtungen gelten für den öffentlichen Gesamthaushalt, wobei der Bund schlussendlich auch die Verantwortung für die implizite Verschuldung trägt und die Länder für etwaige Haushaltsdefizite der Gemeinden und Gemeindeverbände einstehen müssen. Die Länder tragen mithin in diesem Rahmen Verantwortung für die kommunalen Defizite. Im Falle von Sanktionsmaßnahmen der Europäischen Gemeinschaft müssten sie 35 % der Lasten übernehmen (Artikel 109 Abs. 5 GG).

Im Ergebnis kann festgehalten werden, dass Normadressat der sogenannten Schuldenbremse ausschließlich und ausdrücklich das betreffende Land ist. Die Kommunen sind nicht in den Regelungsbereich einbezogen.