

**Kleine Anfrage zur schriftlichen Beantwortung
mit Antwort der Landesregierung
- Drucksache 17/6437 -**

Soll die Verteilungsgerechtigkeit beim kommunalen Finanzausgleich verbessert werden?

Anfrage des Abgeordneten Burkhard Jasper (CDU) an die Landesregierung,
eingegangen am 07.09.2016, an die Staatskanzlei übersandt am 13.09.2016

Antwort des Niedersächsischen Ministeriums für Inneres und Sport namens der Landesregierung vom 11.10.2016,
gezeichnet

Boris Pistorius

Vorbemerkung des Abgeordneten

Das Niedersächsische Institut für Wirtschaftsforschung hat im Auftrag der Landesregierung ein Gutachten zur Novellierung des Finanzausgleichssystems erarbeitet. Danach ist ein überproportionaler Anstieg der Zuschussbedarfe mit steigender Einwohnerzahl empirisch nachweisbar. Bisher führt der Gemeindegrößenansatz dazu, dass der Finanzbedarf pro Kopf in der Landeshauptstadt mit dem Faktor 1,8 gewichtet wird. Zusätzlich sind im Haushalt 2016 für die kulturellen Landeseinrichtungen in Hannover (Staatstheater, Museen und Bibliothek) 75 941 000 Euro veranschlagt, womit ein Teil der zentralörtlichen Funktionen vom Land direkt finanziert wird. Die anderen niedersächsischen Großstädte erhalten erheblich weniger Mittel (Oldenburg beispielsweise 24 361 000 Euro) und müssen zudem eine geringere Gewichtung ihrer Einwohner ab 100 000 Einwohner mit 145 und ab 250 000 Einwohner mit 170 % hinnehmen.

Der Oberbürgermeister der Stadt Osnabrück, Wolfgang Griesert, verweist in einem Brief an Ministerpräsident Weil vom 04.09.2015 auf die, aus seiner Sicht, asymmetrische Finanzierung der Staatstheater im Vergleich zum städtischen Theater in Osnabrück, aber auch der Landesmuseen und Landesbibliotheken gegenüber den kommunalen Einrichtungen. Zudem stellt er in diesem Zusammenhang fest, dass zwar im kommunalen Finanzausgleich etwa die Aufwendungen für Kultur in den Oberzentren berücksichtigt werden sollen, durch dieses System jedoch Osnabrück, etwa im Vergleich mit Oldenburg mit seinen Staatstheatern und Landesmuseen, deutlich schlechter gestellt wird.

Unter Bezugnahme auf die Urteile des Niedersächsischen Staatsgerichtshofs vom 29.01.2016, Az. StGH 1, 2 und 3/15, Rn. 46, und vom 22.08.2012, Az. StGH 1/12, Rn. 54-56, weise ich darauf hin, dass ich ein hohes Interesse an einer vollständigen Beantwortung meiner Fragen habe, die das Wissen und den Kenntnis-/Informationsstand der Ministerien, der ihnen nachgeordneten Landesbehörden und, so weit die Einzelfrage dazu Anlass gibt, der Behörden der mittelbaren Staatsverwaltung aus Akten und nicht aktenförmigen Quellen vollständig wiedergibt.

Unter Bezugnahme auf das Urteil des Niedersächsischen Staatsgerichtshofs vom 29.01.2016, Az. StGH 1, 2 und 3/15, Rn. 55, gehe ich davon aus, dass der Landesregierung die Beantwortung der Anfrage in weniger als einem Monat möglich und zumutbar ist, da es sich nach meiner Auffassung um einen eng begrenzten Sachverhalt handelt und der Rechercheaufwand gering ist.

Vorbemerkung der Landesregierung

Im kommunalen Finanzausgleich wird der Bedarf einer Kommune durch Multiplikation abstrakter Bedarfsindikatoren mit einem monetär bemessenen Grundbetrag ermittelt. Auf Gemeindeebene wird zur Ermittlung des Bedarfsindikators die Einwohnerzahl einer Kommune mit einem Gemeinde-

größenansatz multipliziert. Dieser Gemeindegrößenansatz beginnt mit einem Wert von 1 und steigt nicht-linear mit zunehmender Einwohnerzahl bis zu einem Wert von 1,8 bei Gemeinden über 500 000 Einwohnern an.

Verwendung und Spreizung dieses Gemeindegrößenansatzes, der häufig auch als Hauptansatzstaffel bezeichnet wird, werden regelmäßig kontrovers diskutiert. Für seine Akzeptanz ist es daher unerlässlich, ihn immer wieder auf Anwendbarkeit und Gewichtung zu überprüfen. Aus diesem Grunde hat die Landesregierung diesem Punkt in ihrem Auftrag für ein Gutachten zur Novellierung des horizontalen Finanzausgleichsystems in Niedersachsen erhebliche Bedeutung beigemessen. Das Ergebnis der Gutachter war eindeutig: „die Verwendung eines an der Einwohnerzahl ansetzenden Hauptansatzes [ist] nach wie vor sachgerecht.“ (S. 8) und „eine Anpassung der momentan gültigen Hauptansatzfaktoren [sollte] nicht vorgenommen werden“ (S. 9).

Da der kommunale Finanzausgleich ein System für alle Kommunen in Niedersachsen ist, wird ein Bedarfsindikator benötigt, mit dem die Bedarfe aller niedersächsischen Kommunen mit all ihren heterogenen Strukturen und Unterschieden angemessen berücksichtigt werden. Aus diesem Grund bildet die aus den echten Haushaltsdaten aller Kommunen abgeleitete Summe aller Zuschussbedarfe die Grundlage der verallgemeinernden Bedarfsindikatoren im niedersächsischen KFA. Zuschussbedarfe sind dabei die nicht durch zweckgebundene Einzahlungen gedeckten Auszahlungen einer Kommune. In die wissenschaftliche Herleitung des abstrakten Bedarfs sind einerseits sämtliche Ein- und Auszahlungen für kulturelle Zwecke und andererseits auch die Daten der Städte Hannover, Osnabrück und Oldenburg (Oldb.) sowie aller anderen Kommunen Niedersachsens eingegangen.

Auch wenn die vom Staatsgerichtshof verlangte Verwendung abstrakter Bedarfsindikatoren den unmittelbaren Rückschluss auf die finanziellen Belastungen durch einzelne Aufgaben oder von einzelnen Kommunen unmöglich macht, lässt sich feststellen, dass der kommunale Finanzausgleich seine vereinheitlichende Wirkung ex post und für alle ausübt, also nach Berücksichtigung aller anderen Einnahmen und Ausgaben und für sämtliche Kommunen des Landes. Das entspricht genau dem Sinn und Zweck dieses Instrumentes.

Aus dieser Ex-post-Betrachtung aller Kommunen ergibt sich weiterhin, dass der horizontale kommunale Finanzausgleich alle Zahlungsströme außerhalb seines Systems vereinnahmt und eine landesweite Durchschnittsbildung auf der Basis abstrakter Indikatoren vornimmt.

1. Ist das Ausmaß der Ungleichbehandlung der niedersächsischen Großstädte durch die unterschiedliche Gewichtung der Einwohner und die Direktzahlungen des Landes noch als gerecht anzusehen?

Der für das rechtlich-mathematische System eines kommunalen Finanzausgleichs maßgebliche Maßstab ist die Vereinbarkeit mit der Niedersächsischen Verfassung. Dementsprechend dienen die Ergebnisse eines Gutachtens dem Gesetzgeber und der Landesregierung dazu, sich der Übereinstimmung von vorhandenen oder geplanten Regelungen mit der Verfassung zu versichern. Daher ist der Gutachter verpflichtet, sich bei seiner Beurteilung an den vom Staatsgerichtshof in ständiger Rechtsprechung für einen verfassungskonformen Finanzausgleich entwickelten Leitlinien zur Systemgerechtigkeit, dem aus dem Willkürfreiheit abgeleiteten Gebot der interkommunalen Gleichbehandlung und zum Verbot der Nivellierung bzw. Übernivellierung auszurichten. Entsprechend dem in den Vorbemerkungen wiedergegebenen Ergebnis hält der Gutachter die Verwendung und die Gewichtung des Gemeindegrößenansatzes auch unter Berücksichtigung der Direktzahlungen weiterhin für sachgerecht.

2. Ist diese Ungleichbehandlung mit Artikel 72 des Grundgesetzes vereinbar, wonach gleichwertige Lebensverhältnisse im Bundesgebiet hergestellt werden sollen?

Der kommunale Finanzausgleich steht in keinem Verhältnis zu Artikel 72 des Grundgesetzes, der dem Bund auf bestimmten Feldern das Gesetzgebungsrecht einräumt, wenn und soweit die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich

macht. Davon abgesehen hat der kommunale Finanzausgleich eine anerkannte und nachweisbare ausgleichende Wirkung bei den Einnahmen der Kommunen. Er trägt also insoweit zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse bei.

3. Ist die Spreizung, die nur in Baden-Württemberg mit 186 % bei der Gewichtung der Einwohner noch größer ist, weiterhin trotz der Direktzahlungen des Landes für kulturelle Einrichtungen angemessen?

Siehe Vorbemerkungen.

4. Soll die aus Sicht des Oberbürgermeisters der Stadt Osnabrück asymmetrische Wirkung des kommunalen Finanzausgleichs in Bezug auf Kommunen mit Staatstheatern und Landesmuseen einerseits und Städte mit ausschließlich kommunalen Kultureinrichtungen andererseits ausgeglichen werden?

Das Land Niedersachsen betreibt in den Städten Braunschweig, Oldenburg und Hannover Landesmuseen sowie jeweils ein Staatstheater. Bückeburg ist der Sitz des Niedersächsischen Staatsgerichtshofs. Die Verpflichtung zum Betrieb und zur Unterhaltung dieser Einrichtungen an den Residenzstädten der ehemaligen Länder Hannover, Oldenburg, Braunschweig und Schaumburg-Lippe ergibt sich aus Artikel 72 der Niedersächsischen Verfassung. Demnach sind die überkommenen heimatgebundenen Einrichtungen dieser Länder weiterhin dem heimatlichen Interesse dienbar zu machen und zu erhalten.

Die Landesverfassung überträgt dem Land damit eine Verantwortung, die weit über die Trägerschaft eines Staatstheaters hinausgeht. Die zusätzliche Förderung der kommunal getragenen Theater durch das Land resultiert aus Artikel 6 der Niedersächsischen Verfassung, der das Land, die Gemeinden und die Landkreise auffordert, Kunst, Kultur und Sport zu schützen und zu fördern. Eine vergleichbare Verantwortung hat das Land somit für die Theater und Orchester in kommunaler Trägerschaft nicht. Hieraus folgt ein historisch gewachsener Unterschied bei der Behandlung der Theater Niedersachsens, die ihre Grundlage aber in einer bewussten Entscheidung des niedersächsischen Verfassungsgebers hat. Im Umkehrschluss dürfte eine einseitige Berücksichtigung der Kommunen ohne Staatstheater im kommunalen Finanzausgleich mit dem Ziel, auf diesem Wege einen finanziellen Ausgleich für diese Kommunen herbeizuführen, insofern schon mit einer konkreten Verfassungsregelung nicht vereinbar sein.

5. Welche Möglichkeiten hat das Land, um die Benachteiligung Osnabrücks aufzuheben?

Wie in Frage 4 ausgeführt, findet sich die Grundlage der Förderung der drei Staatstheater unmittelbar in der Niedersächsischen Verfassung. Eine Benachteiligung der Stadt Osnabrück aufgrund von finanziellen Verteilungssystemen, die sich an abstrakten Bedarfsmaßstäben orientieren müssen, ergibt sich daraus nicht.