

Gesetz
zur Änderung des Niedersächsischen Gesetzes
über den Finanzausgleich

vom 15. Dezember 2025
(Nds. GVBl. 2025 Nr. 101)

Inhaltsverzeichnis

A. Drucksachen und Stenografische Berichte

Drs. 19/8503 - Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Niedersächsischen Gesetzes über den Finanzausgleich (Gesetzentwurf der Landesregierung - Drs. 19/8503)	4
Stenografischer Bericht über die erste Beratung am 08.10.2025 (73. Sitzung, Seite 6059)	106
Drs. 19/9276 - Beschlussempfehlung des Ausschusses für Inneres und Sport zu Drs. 19/8503	112
Stenografischer Bericht über die abschließende Beratung am 15.12.2025 (79. Sitzung, Seite 6625)	117
Drs. 19/9290 - Schriftlicher Bericht zu Drs. 19/8503 und 19/9276	124

B. Gesetzesfassung

Gesetz zur Änderung des Niedersächsischen Gesetzes über den Finanzausgleich vom 15.12.2025 (Nds. GVBl. 2025 Nr. 101)	128
--	-----

C. Niederschriften über die Beratungen in den Ausschüssen

Ausschuss für Inneres und Sport (84. Sitzung am 14.10.2025)	131
Ausschuss für Inneres und Sport (88. Sitzung am 13.11.2025)	134
Ausschuss für Inneres und Sport (90. Sitzung am 27.11.2025)	156
Ausschuss für Haushalt und Finanzen (126. Sitzung am 03.12.2025)	160
Ausschuss für Inneres und Sport (91. Sitzung am 04.12.2025)	164
Ausschuss für Haushalt und Finanzen (127. Sitzung am 10.12.2025) - öffentlicher Teil -	174
Ausschuss für Rechts- und Verfassungsfragen (70. Sitzung am 10.12.2025)	183

D. Anlagen - Vorlagen für die Ausschussberatungen

Vorlage 1: Resolution des Landkreises Cuxhaven vom 30.06.2025	187
Vorlage 2: Stellungnahme der Arbeitsgemeinschaft der Kommunalen Spitzenverbände vom 12.11.2025	190
Vorlage 3: Ergänzende Stellungnahme Niedersächsischer Städte- und Gemeindebund vom 11.11.2025	192
Vorlage 4: Stellungnahme Niedersächsischer Städtetag vom 11.11.2025	194
Vorlage 5: Ergänzende Stellungnahme des Niedersächsischen Landkreistages vom 12.11.2025	198

Vorlage 6: Formulierungsvorschläge und Anmerkungen des GBD vom 13.11.2025	309
Vorlage 7: Änderungsvorschlag der Fraktion der SPD und der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen vom 02.12.2025	316
Vorlage 8: Empfehlungen des federführenden Ausschusses für Inneres und Sport vom 04.12.2025	318

Gesetzentwurf

Hannover, den 25.09.2025

Niedersächsischer Ministerpräsident

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Niedersächsischen Gesetzes über den Finanzausgleich

Frau
Präsidentin des Niedersächsischen Landtages
Hannover

Sehr geehrte Frau Präsidentin,
anliegend übersende ich den von der Landesregierung beschlossenen

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Niedersächsischen Gesetzes über den Finanzausgleich

nebst Begründung mit der Bitte, die Beschlussfassung des Landtages herbeizuführen. Eine Gesetzesfolgenabschätzung hat stattgefunden.

Federführend ist das Ministerium für Inneres, Sport und Digitalisierung.

Mit freundlichen Grüßen
Olaf Lies

Entwurf
G e s e t z
zur Änderung des Niedersächsischen Gesetzes über den Finanzausgleich

Artikel 1

Änderung des Niedersächsischen Gesetzes über den Finanzausgleich

Das Niedersächsische Gesetz über den Finanzausgleich in der Fassung vom 14. September 2007 (Nds. GVBl. S. 466), zuletzt geändert durch Artikel 3 des Gesetzes vom 13. Dezember 2024 (Nds. GVBl. 2024 Nr. 118), wird wie folgt geändert:

1. § 1 Abs. 1 wird wie folgt geändert:
 - a) Satz 2 wird wie folgt geändert:
 - aa) In Nummer 4 wird das Komma durch das Wort „sowie“ ersetzt.
 - bb) Die bisherigen Nummern 5 bis 8 werden durch die folgende neue Nummer 5 ersetzt:
 - „5. einen jeweils mit dem einheitlichen Vomhundertsatz nach Satz 1 Nr. 1 vervielfältigten Betrag in Höhe von
 - a) jeweils 119 000 000 Euro in den Jahren 2026 und 2027 zur anteiligen Finanzierung der Aufnahme, Unterbringung und Versorgung von Geflüchteten,
 - b) jeweils 190 000 000 Euro in den Jahren 2025 und 2026 zur anteiligen Finanzierung von Maßnahmen der Weiterentwicklung der Qualität und Verbesserung der Teilhabe in der Kindertagesbetreuung,
 - c) 28 936 510 Euro im Jahr 2024 und in Höhe von jeweils 57 873 020 Euro in den Jahren 2025 bis 2029 zur anteiligen Finanzierung der Umsetzung des Startchancen-Programms,
 - d) jeweils 10 000 000 Euro in den Jahren 2024 bis 2028 zur anteiligen Finanzierung der kommunalen Wärmeplanung,
 - e) 70 000 000 Euro im Jahr 2026 zur anteiligen Finanzierung der Umsetzung des am 29. September 2020 von der Bundeskanzlerin sowie den Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder unterzeichneten Pakts für den Öffentlichen Gesundheitsdienst sowie
 - f) 15 000 000 Euro im Jahr 2026 zur anteiligen Finanzierung der stufenweisen Einführung eines Anspruchs auf ganztägige Förderung für Grundschulkinder.“
 - b) Es werden die folgenden Sätze 3 und 4 angefügt:

„³Übersteigt das dem Land zustehende Aufkommen an der Umsatzsteuer in einem Jahr für die in Satz 2 Nr. 5 bezeichneten Aufgaben den für das entsprechende Jahr ausgewiesenen Betrag, so verringert sich die Zuweisungsmasse für das nächste Haushaltsjahr entsprechend. ⁴Im umgekehrten Fall erhöht sich die Zuweisungsmasse für das nächste Haushaltsjahr entsprechend.“
 2. § 3 wird wie folgt geändert:
 - a) Satz 1 wird wie folgt geändert:
 - aa) In Nummer 1 wird die Angabe „50,9“ durch die Angabe „53,8“ ersetzt.
 - bb) In Nummer 2 wird die Angabe „49,1“ durch die Angabe „46,2“ ersetzt.
 - b) Satz 3 wird gestrichen.

3. § 7 wird wie folgt geändert:
 - a) Absatz 3 wird wie folgt geändert:
 - aa) In Satz 2 werden nach den Worten „Zwölften Buch des Sozialgesetzbuchs“ das Wort „und“ durch ein Komma ersetzt und nach den Worten „Zweiten Buch des Sozialgesetzbuchs“ die Worte „und für die Rehabilitation und Teilhabe von Menschen mit Behinderungen nach dem Neunten Buch des Sozialgesetzbuchs“ eingefügt.
 - bb) In Satz 3 wird die Angabe „64,9“ durch die Angabe „74,9“ und die Angabe „25“ durch die Angabe „17,1“ ersetzt.
 - b) In Absatz 4 Satz 3 wird die Angabe „64,9“ durch die Angabe „74,9“ und die Angabe „10,1“ durch die Angabe „8,0“ ersetzt.
4. § 11 Abs. 1 wird wie folgt geändert:
 - a) In Nummer 1 werden nach dem Wort „Hebesätze“ die Worte „des vorvergangenen Haushaltsjahres“ eingefügt und nach dem Wort „Einwohnern“ die Worte „im vorvergangenen Haushaltsjahr“ gestrichen.
 - b) In Nummer 2 werden nach dem Wort „Hebesätze“ die Worte „des vorvergangenen Haushaltsjahres“ eingefügt und nach dem Wort „Einwohnern“ die Worte „im vorvergangenen Haushaltsjahr“ gestrichen.
5. Im Zweiten Teil werden der Dritte und Vierte Abschnitt gestrichen.
6. In § 20 Abs. 1 Satz 4 wird die Angabe „250“ durch die Angabe „7 500“ ersetzt.
7. § 24 erhält folgende Fassung:

„§ 24

Übergangsvorschriften

(1) Abweichend von § 9 Abs. 1 werden als Messbeträge der Grundsteuern A und B in den Jahren 2026 und 2027 die für den Finanzausgleich im Haushaltsjahr 2025 errechneten Messbeträge herangezogen.

(2) Abweichend von § 11 Abs. 1 Nr. 1 und Abs. 3 werden als Steuerkraftzahlen bei den Grundsteuern A und B in den Jahren 2026 und 2027 die für den Finanzausgleich im Haushaltsjahr 2025 berücksichtigten Steuerkraftzahlen bei den Grundsteuern A und B berücksichtigt.“

Artikel 2

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am 1. Januar 2026 in Kraft.

Begründung

A. Allgemeiner Teil

I. Anlass, Ziele und Schwerpunkte des Entwurfs

Nach dem Urteil des Niedersächsischen Staatsgerichtshofs vom 16. Mai 2001 (Nds. MBl. S. 457, 742) ist der Gesetzgeber verpflichtet, sich kontinuierlich der Richtigkeit der von ihm für die Gestaltung des kommunalen Finanzausgleichs vorausgesetzten Prämissen zu vergewissern und gegebenenfalls neuen finanzwissenschaftlichen Erkenntnissen Rechnung zu tragen. Gemäß dem Koalitionsvertrag 2022 bis 2027 zwischen der SPD - Landesverband Niedersachsen - und Bündnis 90/Die Grünen - Landesverband Niedersachsen - wurden Anpassungsbedarfe am kommunalen Finanz-

ausgleich durch eine Expertenkommission geprüft. Diese setzte sich aus Vertreterinnen und Vertretern der drei kommunalen Spitzenverbände (AG KSV), einem externen Wissenschaftler, dem Landesamt für Statistik Niedersachsen (LSN), dem Niedersächsischen Finanzministerium sowie dem Niedersächsischen Ministerium für Inneres, Sport und Digitalisierung zusammen. Neun Jahre nach dem letzten umfassenden Gutachten (NIW: Novellierung des horizontalen Finanzausgleichssystems in Niedersachsen - Gutachten im Auftrag des Niedersächsischen Ministeriums für Inneres und Sport, Oktober 2015) wurde dafür in Abstimmung mit der Expertenkommission ein neues Gutachten in Auftrag gegeben. Mit der verfassungsrechtlich geforderten finanzwissenschaftlichen Begutachtung des horizontalen kommunalen Finanzausgleichs wurde das LSN beauftragt. Die Expertenkommission war sich bei Festlegung des Überprüfungsumfangs einig, dass der niedersächsische kommunale Finanzausgleich ein stabiles System darstellt, sodass keine grundlegenden systematischen Änderungen erforderlich seien. Die im inzwischen vorliegenden Gutachten „Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs in Niedersachsen“ (Gutachten im Auftrag des Niedersächsischen Ministeriums für Inneres und Sport aus Oktober 2024 - im Folgenden: LSN-Gutachten von 2024, siehe **Anlage 1**) enthaltenen systematischen Festlegungen führen jedoch in konsequenter Anwendung zur Anpassung der Verteilparameter des horizontalen Finanzausgleichs. Im Mai 2025 erfolgte die im LSN-Gutachten von 2024 bereits angekündigte Aktualisierung der Berechnungen der Aufteilungsverhältnisse um die Ergebnisse der Jahresrechnungsstatistik 2023, womit den gesetzlichen Anpassungen ein sinnvoller Dreijahresdurchschnitt (2021 bis 2023) zugrunde liegt (Aktualisierung des Gutachtens zur Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs in Niedersachsen, Gutachten im Auftrag des Niedersächsischen Ministeriums für Inneres, Sport und Digitalisierung aus Mai 2025 - im Folgenden: Aktualisierung der Berechnungen von 2025, siehe **Anlage 2**).

Dieser erforderliche Anpassungsbedarf am Niedersächsischen Gesetz über den Finanzausgleich (NFAG) ist verfassungsrechtlich geboten. Das Gutachten sowie die Aktualisierung der Berechnung der Aufteilungsverhältnisse um die Ergebnisse der Jahresrechnungsstatistik 2023 sind dem Gesetzentwurf als Anlagen 1 und 2 beigelegt.

Dies betrifft zuvorderst die Aufteilungsverhältnisse für Schlüsselzuweisungen. Die letzte gesetzliche Aktualisierung der Aufteilungsverhältnisse der Finanzausgleichsmasse erfolgte im Jahr 2016 für den kommunalen Finanzausgleich 2017 auf Basis der kommunalen Jahresrechnungsergebnisse der Jahre 2013 und 2014. Durch Reduzierung der Kreisumlage haben die Landkreise und kreisangehörigen Kommunen in den vergangenen Jahren dafür gesorgt, dass keine deutliche Fehlentwicklung im Vergleich der finanziellen Situation beider Ebenen festzustellen war. Gleichwohl ist die vorgesehene Aktualisierung des Aufteilungsverhältnisses für Schlüsselzuweisungen zwischen Gemeinde- und Kreisaufgaben sowie des Aufteilungsverhältnisses der Bedarfsansätze für Schlüsselzuweisungen für Kreisaufgaben auf der Basis des aktuellen Dreijahresdurchschnitts der Jahre 2021 bis 2023 verfassungsrechtlich geboten. Eine fortlaufende Korrektur über die Kreisumlage würde zur Einhaltung des verfassungsrechtlichen Rahmens nicht genügen, da das Land dadurch letztlich nicht für eine aufgabengerechte Verteilung der finanziellen Mittel sorgen würde.

Ebenso ist eine Bereinigung der gesetzlichen Bestimmungen hinsichtlich der bereits seit dem Jahr 2012 nicht mehr vorgenommenen Vorwegabzüge bei der Aufteilung der Zuweisungsmasse auf Gemeinde- und Kreisaufgaben für die Grunderwerbsteuer und den Familienlastenausgleich erforderlich.

Die bisher als Übergangsregelung festgelegte Zusammensetzung des Soziallastenansatzes innerhalb des Bedarfsansatzes für Schlüsselzuweisungen für Kreisaufgaben, nach der der Zuschussbedarf für die Aufgaben nach dem Neunten Buch des Sozialgesetzbuchs (Eingliederungshilfe) hier einbezogen wird, soll in eine dauerhafte Regelung überführt werden.

Aufgrund der finanzwissenschaftlich aktuell noch nicht konkret abzuschätzenden Auswirkungen der Grundsteuerreform und der damit verbundenen neuen Bemessungsgrundlage für die Grundsteuer B auf die innerhalb des kommunalen Finanzausgleichs zu ermittelnde Steuerkraftzahl sollen die für die Grundsteuern A und B ermittelten Steuerkraftzahlen des kommunalen Finanzausgleichs 2025 übergangsweise auch für die Jahre 2026 und 2027 herangezogen werden.

Vor dem Hintergrund des Ziels der Vereinfachung von Verwaltungsaufwand bei den Kommunen und beim Land erfolgt eine deutliche Erhöhung der Bagatellgrenze, ab der Zahlungen nach dem NFAG zu leisten sind und Unrichtigkeiten ausgeglichen werden.

Zudem haben sich über die Begutachtung hinaus geringfügige Nachsteuerungs-, redaktionelle Anpassungs- und Bereinigungsbedarfe aufgrund des zeitlichen Ablaufs von Regelungen ergeben, denen mit dem vorliegenden Gesetzentwurf Rechnung getragen werden soll.

II. Wesentliche Ergebnisse der Verbandsbeteiligung

Im Rahmen der Verbandsbeteiligung hat die Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände Niedersachsens (AG KSV) eine Stellungnahme abgegeben. Darüber hinaus haben sowohl der Niedersächsische Städtetag (NST) als auch der Niedersächsische Landkreistag (NLT) jeweils gesondert Stellung genommen.

Alle Stellungnahmen beinhalten die Forderung nach einer Aufstockung der Steuerverbundquote. Dieser Forderung beabsichtigt die Landesregierung gegenwärtig nicht nachzukommen. Sie war seit Beginn dieser Überprüfung des horizontalen kommunalen Finanzausgleichs auch nicht Gegenstand der Begutachtung und dieses Gesetzgebungsverfahrens.

Nach den verfassungsrechtlichen Vorgaben basiert die Höhe der Steuerverbundquote auf einem sorgfältig zwischen Land und Kommunen austarierten Verhältnis, dem die Einnahme- und Ausgabesituation der Kommunen und des Landes zugrunde liegen. Die Landesregierung überprüft diese als Verteilungssymmetrie bezeichnete Lastenverteilung regelmäßig. Auf Grundlage der Ergebnisse dieser Überprüfung schlägt sie dem Landtag als Haushaltsgesetzgeber eine Anpassung der Verbundquote nach unten, oben oder deren Beibehaltung vor.

Die letzte Überprüfung der Einnahme- und Ausgabesituationen bei Land und Kommunen im Juni 2025 ergab, dass die Verteilungssymmetrie zwischen beiden Ebenen derzeit gewahrt ist. Die Höhe der aktuellen Steuerverbundquote nach § 1 des Niedersächsischen Finanzverteilungsgesetzes ist daher - bei allem Verständnis für den Wunsch nach höheren Zuweisungen für die Kommunen - nach wie vor ein angemessener Kompromiss zwischen kommunalen Interessen und Landesinteressen. Zudem hat das Land bereits in diesem Jahr umfangreiche Entlastungsmaßnahmen zugunsten der Kommunen initiiert, die geeignet sind, die Situation der Kommunen entscheidend zu verbessern. Hierbei sind insbesondere der Pakt für Kommunalinvestitionen mit einem Volumen von 640 Millionen Euro sowie die Anhebung der Jahreswochenstundenpauschale zur Kita-Finanzierung mit einem Gesamtvolumen von 1,75 Milliarden Euro zu nennen. Die vom Bundesfinanzhof geforderte Verschiebung der Gewerbesteuer-Offshore Einnahmen vom Land auf die Kommunen wird die Einnahmen der Kommunen zusätzlich stärken.

Änderungen im kommunalen Finanzausgleich führen automatisch zu Verschiebungen der Finanzausgleichsleistungen. Als Argument für die Aufstockung der Steuerverbundquote oder für die vom NLT geforderte Sonderbedarfszuweisungen für strukturschwache Räume kann diese Tatsache allerdings nicht dienen. Der Ausgleich von Mindereinnahmen einzelner Kommunen durch eine Erhöhung des kommunalen Finanzausgleichs ist für die mit vorgelegtem Gesetzentwurf geplanten Änderungen nicht erforderlich. Der Finanzausgleich ist strukturell ein volatiles System mit zahlreichen Parametern und Indikatoren, dass eine bestimmte, für die Zukunft garantierte Zuweisungshöhe keinesfalls festschreibt. Vielmehr soll der Finanzausgleich den Kommunen unter engen, in der Verfassung in den Grundstrukturen verankerten und vom Staatsgerichtshof in vielen Punkten konkretisierten Vorgaben Mittel zur Erfüllung ihrer Aufgaben zur Verfügung stellen. Jedes Jahr ist dementsprechend ein neuer Finanzausgleich aufgrund eines Vergleichs von Bedarf und Steuer- bzw. Umlagekraft zu erstellen, sodass es immer Körperschaften gibt, die mehr oder die weniger Zuweisungen als im Vorjahr oder unter anderen Bedingungen erhalten. Kommunen, die vortragen durch diesen Gesetzentwurf mit prognostizierten Mindereinnahmen konfrontiert zu werden, haben zuletzt von der zwischen den kommunalen Spitzenverbänden und der Landesregierung 2021 vereinbarten zeitlichen Verschiebung der Überprüfung jahrelang erheblich profitiert.

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

III. Wesentliche Ergebnisse der Gesetzesfolgenabschätzung

Der Gesetzentwurf enthält alle erforderlichen Regelungen für die Umsetzung des LSN-Gutachtens von 2024. Eine Gesetzesfolgenabschätzung kann für dieses Gesetz entfallen, da es sich um Änderungen an Finanzierungsgesetzen für die Kommunen handelt. Diese sind dem (Landes-)Haushaltsgesetz vergleichbar. Auf Nummer 2 Buchst. D des Anhangs zur Anlage der Bekanntmachung der Staatskanzlei vom 15. April 1998 (Verwaltungsreform; Vorläufige Grundsätze für die Durchführung von Gesetzesfolgenabschätzungen, Nds. MBl. S. 759, 766) wird verwiesen.

IV. Auswirkungen auf die Verwirklichung der Gleichstellung von Frauen und Männern, auf Familien sowie auf Menschen mit Behinderungen, die Digitalisierung, die Umwelt, das Klima, den ländlichen Raum und die Landesentwicklung

Derartige Auswirkungen sind mit dem Gesetz nicht verbunden. Mit den vorgesehenen Änderungen werden keine Regelungen vorgesehen, die ein Digitalisierungshemmnis darstellen könnten (z. B. Schriftformerfordernisse). Auch ein Klimacheck wurde entsprechend nicht durchgeführt.

V. Voraussichtliche Kosten und haushaltsmäßige Auswirkungen

Die Neuberechnung der Aufteilungsverhältnisse (Nummern 2 a und 3) führt in den kommunalen Haushalten zu Verschiebungen, die mit der AG KSV als Mitglied der Expertenkommission zur Begutachtung des kommunalen Finanzausgleichs besprochen wurden und deren Auswirkungen bekannt sind. Die übrigen Änderungen führen zu keiner haushaltsmäßigen Auswirkung. Ebenso ergeben sich keine Auswirkungen auf den Landeshaushalt.

Die Änderungen am Steuerverbund führen zu einer weiteren Reduzierung der Zuweisungsmasse des kommunalen Finanzausgleichs für das Jahr 2026 um 31 620 000 Euro (15,5 % von 204 000 000 Euro). Die Summe von 204 000 000 Euro setzt sich aus den Mitteln des Pakts für den Öffentlichen Gesundheitsdienst - 70 000 000 Euro - und für die Geflüchteten - 119 000 000 Euro - und der Finanzierung zur stufenweisen Einführung eines Anspruchs auf ganzjährige Förderung für Grundschulkinder - 15 000 000 Euro - zusammen. Die Zuweisungsmasse für das Jahr 2027 wird um weitere 18 445 000 Euro (15,5 % von 119 000 000) aufgrund der zu erwartenden Bundesmittel für die Geflüchteten reduziert.

B. Besonderer Teil

Zu Artikel 1 (Änderung des Niedersächsischen Gesetzes über den Finanzausgleich):

Zu Nummer 1 (§ 1):

Entlastungsmaßnahmen des Bundes für Länder und Kommunen sind in den vergangenen Jahren häufig über zusätzliche Länderanteile an der Umsatzsteuer transferiert worden. Da der Landesanteil an der Umsatzsteuer nach § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 Buchst. a NFAG Teil des Steuerverbundes ist, wurden die vom Bund hierrüber transferierten Entlastungsmittel regelmäßig aus dem Steuerverbund herausgerechnet. Andernfalls würden die Kommunen doppelt daran partizipieren: Einmal anteilig über den Steuerverbund entsprechend der jeweils geltenden Steuerverbundquote nach § 1 NFVG und zusätzlich über eine regelmäßig erfolgende Weiterleitung der Bundesmittel vom Land an die Kommunen für den beabsichtigten Zweck (wie z. B. für die Wärmeplanung, das Startchancen-Programm, die Unterbringung und Versorgung von Geflüchteten oder den Pakt für den öffentlichen Gesundheitsdienst). Die Herausrechnungen erfolgen somit vor dem Hintergrund, dass die Mittel außerhalb des kommunalen Finanzausgleichs gesondert (in der Regel über Fachgesetze) für ihren Zweck zur Verfügung gestellt werden.

Die im Niedersächsischen Gesetz über den Finanzausgleich abgebildete Systematik zur Herausrechnung dieser Bundesentlastungen über den Landesanteil an der Umsatzsteuer ist bisher uneinheitlich. So erfolgen diese Herausrechnungen teilweise unmittelbar über die systematisch hierfür ursprünglich vorgesehene Regelung zur Reduzierung des Steuerverbundes nach § 1 Abs. 1 Satz 2 NFAG und teilweise über die Übergangsregelung nach § 24 Abs. 1 und 2 NFAG, auf den die bisherige Nummer 7 des § 1 Abs. 1 Satz 2 NFAG verweist. Die vorgesehene Änderung soll die erforderlichen Herausrechnungen von Entlastungsmitteln des Bundes über die Umsatzsteuer systematisch

neu ordnen und an einer Stelle im Gesetz bündeln. Die bisher in § 24 Abs. 2 NFAG geregelte Möglichkeit der Spitzabrechnung dieser Herausrechnungsbeträge über die Steuerverbundabrechnung ist konsequenterweise ebenfalls in den § 1 Abs. 1 NFAG, als neue Sätze 3 und 4, zu übernehmen. Die Änderung dient damit der Übersichtlichkeit und der besseren Nachvollziehbarkeit der Anpassungen des Steuerverbundes, die aufgrund der in den vergangenen Jahren gestiegenen Anwendungsfälle regelmäßige Änderungen des Niedersächsischen Gesetzes über den Finanzausgleich zur Folge hatten. Eine inhaltliche Änderung der Regelung und der Höhe des Steuerverbundes ist hiermit nicht verbunden.

Der Bund stellt zur Finanzierung der Kosten für die Unterkunft, Unterbringung sowie weiterer Kosten im Zusammenhang mit geflüchteten Menschen auch in den Jahren 2026 und 2027 Mittel in Abhängigkeit von der Anzahl der Schutzsuchenden nach einer Pro-Kopf-Pauschale zur Verfügung. Es wird aufgrund der aktuellen Entwicklung der Zugangszahlen prognostiziert, dass auf Niedersachsen in den Jahren 2026 und 2027 dabei ca. 119 000 000 Euro entfallen.

Damit die Kommunen die Mittel nicht prozentual entsprechend der Steuerverbundquote (15,5 %) abschöpfen, bedarf es einer Anpassung des § 1 Abs. 1 Satz 2 Nr. 5 a NFAG. Durch eine entsprechende Reduzierung des Steuerverbundes stehen die Mittel dann vollständig für ein gesondertes Verteilungsverfahren zur Verfügung.

Für das Jahr 2026 wird für den Pakt über den öffentlichen Gesundheitsdienst der Betrag von 70 000 000 Euro sowie 15 000 000 Euro für die Finanzierung der ganzjährigen Betreuung für Kinder im Grundschulalter aus demselben Grund als Reduzierung des Steuerverbundes aufgenommen.

Zu Nummer 2 (§ 3):

Zu Buchstabe a:

Das LSN-Gutachten von 2024 empfiehlt, das Aufteilungsverhältnis der Zuweisungsmasse zwischen der Kreis- und Gemeindeebene auf der Grundlage des bisherigen Rechenwegs anhand des Zuschussbedarfs der Produktgruppen 1 bis 5 abzüglich Produkt 5381 (Bau, Unterhaltung und Betrieb von Kläranlagen, Abwasserkanälen, Bedürfnisanstalten und dergleichen) anzupassen. Hierzu wurde innerhalb der Expertenkommission vereinbart, die bewährte Aufteilung der Schlüsselzuweisungsmasse auf zwei Ebenen beizubehalten, das heißt die Schlüsselzuweisungen auf Gemeinde- und Kreisaufgaben aufzuteilen (vergleiche Kapitel 2.1.2 des LSN-Gutachtens von 2024). Demzufolge wurde die Neuberechnung auf der Grundlage des Dreijahresdurchschnitts der kommunalen Haushaltsergebnisse für die Jahre 2021 bis 2023 durchgeführt (vergleiche Aktualisierung der Berechnungen von 2025). Aktuellere Bezugsgrößen sind derzeit nicht verfügbar.

Dieser gutachterlichen Feststellung ging die Überprüfung von möglichen Alternativen zur Berechnung des Aufteilungsverhältnisses voraus. Hierbei wurde insbesondere ein Ansatz geprüft, der die allgemeinen Deckungsmittel der beiden Ebenen (Steuereinnahmen auf der Gemeindeebene und Einnahmen aus der Kreisumlage auf der Kreisebene) bei der Aufteilung berücksichtigt. Dies erfolgte vor dem Hintergrund, dass sich Entlastungsmaßnahmen bei den Kreisaufgaben häufig zuschussbedarfsmindernd auswirken (z. B. Erhöhung der Bundesbeteiligung bei den Kosten der Unterkunft nach dem Zweiten Buch des Sozialgesetzbuchs), wohingegen einzelne Entlastungsmaßnahmen bei der gemeindlichen Ebene nicht in die Zuschussbedarfsberechnung einfließen (z. B. bei erhöhten Umsatzsteueranteilen der Gemeinden oder die Kompensation von Gewerbesteuerentnahmen). Die These, dass die Heranziehung des Zuschussbedarfs aufgrund der unterschiedlichen Auswirkungen von Entlastungsmaßnahmen auf den Zuschussbedarf der beiden Ebenen zu einer Verzerrung der tatsächlichen Belastung der jeweiligen Ebene führt, ließ sich nach einer entsprechenden Modellberechnung jedoch nicht bestätigen und wurde sogar widerlegt (vergleiche Kapitel 2.5 des LSN-Gutachtens von 2024). Folglich generieren die Landkreise ihre erforderlichen Bedarfe nicht in einem Missverhältnis zu den Steuereinnahmen der Gemeinden.

Wie bei den vergangenen Neuberechnungen des Aufteilungsverhältnisses sind auch bei dieser Anpassung bedeutende zukünftige Änderungen - soweit diese ihrer Höhe nach feststehen - einbezogen worden. Da die Zuweisungen des Landes gemäß § 5 des Niedersächsischen Gesetzes zur Ausführung des Zweiten Buchs des Sozialgesetzbuchs und des § 6 b des Bundeskindergeldgesetzes (Nds. AG SGB II) ab dem Jahr 2024 entfallen sind, wurden diese folgerichtig nicht mehr bei der

Berechnung des Aufteilungsverhältnisses berücksichtigt. Darüber hinaus haben die hohen Abschlagszahlungen des Landes im Bereich der Kostenabgeltung für die kommunalen Träger der Eingliederungs- und Sozialhilfe nach dem Niedersächsischen Gesetz zur Ausführung des Neunten und des Zwölften Buchs des Sozialgesetzbuchs (Nds. AG SGB IX/XII) im Jahr 2023 zu einer überdurchschnittlichen Entlastung des Zuschussbedarfs für Kreisaufgaben geführt, die aufgrund ihrer Höhe in einem offensichtlichen Missverhältnis zu den tatsächlichen Belastungen der örtlichen Träger in diesem Jahr stand. Die im Jahr 2024 durchgeführte Spitzabrechnung des Landesamtes für Soziales, Jugend und Familie beziffert die Differenz aus den im Jahr 2023 geleisteten Abschlagszahlungen zu den tatsächlich angefallenen Ausgaben der Kommunen auf einen Betrag in Höhe von rund 286,5 Millionen Euro. Um diesen Betrag ist für das Jahr 2023 der Zuschussbedarf für Kreisaufgaben erhöht worden und wurde somit bei der Neuberechnung des Aufteilungsverhältnisses der Schlüsselzuweisungen nach § 3 Satz 1 NFAG berücksichtigt, um für diese Aufgabe den tatsächlichen Zuschussbedarf für dieses Jahr heranzuziehen (vergleiche Kapitel 2 der Aktualisierung der Berechnungen von 2025).

Ergebnis der Verbandsbeteiligung:

Der NLT kritisiert die Methodik der Berechnung und Fortschreibung des Aufteilungsverhältnisses nach § 3 Satz 1 NFAG auf der Basis eines aktuellen Dreijahreszeitraums. Dabei wurde, wie oben bereits ausgeführt, vor der Begutachtung auch mit dem NLT vereinbart, an den bestehenden Grundprinzipien des horizontalen kommunalen Finanzausgleiches festzuhalten. Dies betraf auch die finanzwissenschaftliche Methode zur Ermittlung des Finanzbedarfs anhand der Zuschussbedarfe. Die nunmehr vom NLT geäußerte Kritik erscheint vor dem Hintergrund des gemeinsamen Konsenses zum Überprüfungsinhalt durch die Expertenkommission nicht stringent. Die LSN-Gutachten von 2024 und 2025 bilden insofern eine plausible und nachvollziehbare Begründung für den Anpassungsbedarf am Aufteilungsverhältnis, zumal anhand einer Modellberechnung - wie vom NLT gefordert - die Wirkung der allgemeinen Deckungsmittel von Gemeinden und Landkreisen einbezogen wurde (vgl. Kapitel 2.5 des LSN-Gutachtens von 2024), die nicht zu einem signifikant anderen Ergebnis führte. Aufgrund der von der Landesregierung beabsichtigten vergleichsweisen hohen Verschiebung beim Aufteilungsverhältnis ist bei einer ganzheitlichen Betrachtung zu berücksichtigen, dass diejenigen Kommunen, die durch die Änderungen zukünftig weniger Schlüsselzuweisungen erhalten, in den letzten Jahren von der Beibehaltung des seit 2017 bestehenden Aufteilungsverhältnisses profitiert haben. Ein Vergleich des IST-Zustandes mit dem künftigen Aufteilungsverhältnis ohne Berücksichtigung des vorgenannten Umstands ist deshalb nicht sachgerecht. Der NLT fordert die Beibehaltung des Aufteilungsverhältnisses mit der Argumentation, dass die Landkreise auf die gestiegenen Zuschussbedarfe der Gemeinden durch eine Senkung der Kreisumlage reagiert haben. Dabei lässt er unberücksichtigt, dass das bestehende Finanzausgleichssystem in Niedersachsen durch den Niedersächsischen Staatsgerichtshof als verfassungskonform angesehen ist. Dies schließt auch die Bestimmung des Aufteilungsverhältnisses der Schlüsselzuweisungen für Kreis- und Gemeindeaufgaben ein (vgl. StGH, Urteil v. 16.05.2001 - StGH 6/99 u. a., Rn. 144). Der Gesetzgeber muss sich nach der Rechtsprechung des Staatsgerichtshofes ferner kontinuierlich der Richtigkeit der von ihm bei der Gestaltung des Verteilungsmodus vorausgesetzten Prämissen vergewissern und gegebenenfalls neuen finanzwissenschaftlichen Erkenntnissen Rechnung tragen (Nds. StGH, Urteil vom 16.05.2001 - StGH 6/99 u. a., a. a. O., S. 65 f.). Die LSN-Gutachten aus 2024 und 2025 wenden die aktuellen finanzwissenschaftlichen Erkenntnisse unter den für diese Begutachtung von der Expertenkommission festgelegten Prüfmaßstäben an. Hierdurch wird letztendlich auch belegt, dass das zuletzt 2017 angepasste Aufteilungsverhältnis nicht mehr diesen Erkenntnissen entspricht und demzufolge anzupassen ist. Zudem wird dem Gesetzgeber bei der Festlegung des Aufteilungsverhältnisses verfassungsrechtlich regelmäßig ein weiterer methodischer Einschätzungs- und Gestaltungsspielraum zugestanden (vgl. z. B. LVerfG Schleswig-Holstein, Urteil vom 27.01.2017 - LVerfG 4/15, Rn. 115).

Der NST hingegen fordert unter Verweis auf die gegebene Akzeptanz des niedersächsischen Finanzausgleichssystems und die diesbezüglichen Vereinbarungen der Expertenkommission zu den für den Gutachter anzunehmenden Überprüfungsvoraussetzungen die Umsetzung der gutachterlichen Ergebnisse. Dies sei auch in Anbetracht der festzustellenden Verschiebungen bei den Zuschussbedarfen zwischen Kreis- und Gemeindeebene und die seit 2017 unveränderten Auftei-

ungsverhältnisse im kommunalen Finanzausgleich, welche auf Zuschussbedarfen der Jahre 2013 und 2014 beruhen, erforderlich.

Selbst wenn man eine statische Festlegung des Aufteilungsverhältnisses vornähme, würden die Vorteile überwiegen, die in der Vergangenheit erprobte und bewährte Berechnungspraxis im Hinblick auf einen aufgabengerechten Finanzausgleich für alle niedersächsischen Kommunen fortzuführen. Geprüfte Alternativen unter Berücksichtigung der Einnahmeseite haben sich nicht als vorteilhafter erwiesen. Der Gesetzgeber kann so weiterhin eine auf aktuellen finanzwissenschaftlichen Erkenntnissen und statistischen Werten ermittelte Aufteilung vornehmen, welche auch künftig über die individuelle Festlegung der Kreisumlagehebesätze durch die Landkreise weiter ausdifferenziert werden wird. Eine statische Festlegung würde schließlich den Anspruch der Gemeindeebene auf einen aufgabengerechten Finanzausgleich aus Artikel 58 der Niedersächsischen Verfassung schwächen, da dieser für diese womöglich erst nach den politischen und rechtlichen Verfahren zur Festsetzung der Kreisumlagehebesätze gewährt werden und damit nicht so unmittelbar wie durch eine regelmäßige Überprüfung durch den Gesetzgeber wirken würde. Den diesbezüglichen Forderungen des NLT kann u. a. aufgrund der Vorgaben der Verfassung sowie der Rechtsprechung des Staatsgerichtshofes nicht nachgekommen werden.

Zu Buchstabe b:

Im LSN-Gutachten von 2024 wird auch der Fortbestand des § 3 Satz 3 NFAG vor dem Hintergrund der Entstehungsgeschichte und seiner Anwendung in den vergangenen Jahren geprüft (vergleiche Kapitel 2.7 des LSN-Gutachtens von 2024). Vor der Umgestaltung des kommunalen Finanzausgleichs 1999 stand ein Anteil des Aufkommens der Grunderwerbsteuer den Landkreisen und kreisfreien Städten zu. Bei der Neukonzeption des kommunalen Finanzausgleichs wurde dieser Anteil in die Zuweisungsmasse überführt. Ebenso wurden die im Zuge des 1996 eingeführten steuerlichen Familienleistungsausgleichs (auch Familienlastenausgleich) und seitdem geleisteten Kompensationszahlungen des Bundes aufgrund der dadurch weggefallenen Einkommensteuereinnahmen für die niedersächsischen Gemeinden in die Zuweisungsmasse überführt. Zur Berechnung des Aufteilungsverhältnisses wurde auch seinerzeit der Gesamtzuschussbedarf für Gemeindeaufgaben demjenigen für Kreisaufgaben gegenübergestellt. Das daraus berechnete Aufteilungsverhältnis wurde nachträglich um die beiden genannten Positionen für die Gemeinde- und Kreisaufgaben angepasst. Dieses Vorgehen hat jedoch nur teilweise Eingang in Satz 3 des § 3 NFAG gefunden. Im Gesetzgebungsverfahren zur Änderung des Niedersächsischen Gesetzes über den Finanzausgleich im Jahr 1999 wurde zudem darauf hingewiesen, dass die Aufteilung nach § 3 Satz 1 Nr. 1 NFAG ebenso die Zuweisungen aufgrund der Neuordnung des Familienleistungsausgleichs enthielt (vergleiche die Anmerkungen zu Artikel 1 Nr. 4 der Vorlage 28 des Gesetzgebungs- und Beratungsdienstes vom 22. Februar 1999 zu LT-Drs. 14/440). Bei der Neuberechnung des Aufteilungsverhältnisses 2012 wurden nach einer gutachterlichen Empfehlung durch das LSN (damals: Landesbetrieb für Statistik und Kommunikationstechnologie LSKN) und in Vereinbarung mit den kommunalen Spitzenverbänden keine entsprechenden Anpassungen durch Vorwegabzüge mehr vorgenommen (vergleiche LT-Drs. 16/4506, S. 10). Eine konsequent erscheinende Streichung von Satz 3 in § 3 NFAG wurde aus unersichtlichen Gründen nicht vorgenommen. Auch in den nachfolgenden Anpassungen des Aufteilungsverhältnisses wurde die dadurch inzwischen als verfestigt zu betrachtende Berechnungspraxis fortgesetzt und eine Berücksichtigung von Vorwegabzügen in keinem Gesetzgebungsverfahren eingefordert.

Darüber hinaus hat der Landesgesetzgeber § 3 Satz 3 NFAG und die im Jahr 1999 praktizierten Vorwegabzüge bei vergangenen Anpassungen mit Auswirkungen auf den Steuerverbund in den Bereichen Familienleistungsausgleich und Grunderwerbsteuer ebenfalls unberücksichtigt gelassen. Eine gesonderte Zuteilung erfolgte folgerichtig vor dem Hintergrund des Ziels einer rein aufgabenbezogenen Berechnungspraxis des Landes nicht mehr.

Aus diesen Gründen erfolgt die Streichung dieser überholten und bereits seit 2012 nicht mehr angewendeten Regelung.

Ergebnis der Verbandsbeteiligung:

Der NLT lehnt die Streichung von § 3 Satz 3 NFAG im Hinblick auf die finanziellen Auswirkungen auf die Landkreise ab. Derlei Auswirkungen sind mit der Streichung jedoch nicht verbunden und

werden vom NLT auch nicht aufgezeigt. Der Gesetzentwurf bezweckt vielmehr eine Klarstellung im Sinne der Rechtsauffassung der Landesregierung und der bisherigen Verwaltungspraxis des Landesamtes für Statistik, die im Einvernehmen mit der AG KSV angewendet wird.

Zu Nummer 3 (§ 7):

Der bisher als Übergangsregelung in § 24 Abs. 4 NFAG geregelte Bestandteil des Soziallastenansatzes innerhalb des Bedarfsansatzes für Schlüsselzuweisungen für Kreisaufgaben, nach welchem der Zuschussbedarf für die Aufgaben nach dem Neunten Buch des Sozialgesetzbuchs (Eingliederungshilfe) hier einbezogen wird, hat sich bewährt und soll nach der entsprechenden Empfehlung im LSN-Gutachten von 2024 (vergleiche Kapitel 3) in den regulären Bedarfsansatz nach § 7 Abs. 3 NFAG überführt werden.

Zudem werden als Folgeänderung der Auswirkungen der in der Begründung zu Nummer 2 beschriebenen Neuberechnung die Aufteilungsverhältnisse zwischen den einzelnen Ansätzen bei Kreisaufgaben in Absatz 3 Satz 3 und Absatz 4 Satz 3 angepasst.

Zu Nummer 4 (§ 11):

Es erfolgt eine redaktionelle Klarstellung der Berechnung der Steuerkraftzahlen für die Grundsteuern A und B sowie für die Gewerbesteuer. Die Klarstellung orientiert sich am Wortlaut des § 11 Abs. 2 Satz 2 NFAG, in dem sprachlich deutlicher ausgedrückt wird, dass die Hebesätze des vorvergangenen Haushaltsjahres heranzuziehen sind und sich dieser zweijährige zeitliche Versatz nicht auf die Zahl der Einwohnerinnen und Einwohner bezieht, die sich in dieser Regelung, wie bisher auch, nach den Vorgaben des § 17 NFAG bestimmt. Inhaltliche Änderungen sind hiermit nicht verbunden. Der Wortlaut innerhalb der Norm wird lediglich redaktionell aneinander angeglichen.

Zu Nummer 5 (Zweiter Teil, Dritter und Vierter Abschnitt - §§ 14 g bis 14 k):

Der Dritte und der Vierte Abschnitt des Zweiten Teils werden aufgrund des zeitlichen Ablaufs der in §§ 14 g bis 14 k NFAG enthaltenen Regelungen gestrichen.

Zu Nummer 6 (§ 20):

Die aktuellen Bagatellgrenze nach § 20 Abs. 1 Satz 4 NFAG, ab der Jahresbeträge an eine Kommune ausgezahlt werden und Unrichtigkeiten nach § 20 Abs. 2 Satz 2 NFAG berücksichtigt werden, beträgt 250 Euro. Die Höhe dieses Betrages ist seit 1999 unverändert. Vor dem Hintergrund des dadurch beim zuständigen LSN ausgelösten Verwaltungsaufwands für regelmäßig auch im Vergleich zur Höhe der Zuweisungen an Kommunen aufgrund dieses Gesetzes unbedeutenden und geringfügigen Beträge ist eine deutliche Anpassung geboten. Um eine Reduzierung des Verwaltungsaufwands beim LSN und den Kommunen zu erzielen, erfolgt eine Anhebung dieser Bagatellgrenze auf 7 500 Euro. In der Anwendung dieses Gesetzes wird dies insbesondere zu einer deutlichen Reduzierung der Korrektur von Unrichtigkeiten führen. 40 % der Unrichtigkeiten in den vergangenen Jahren lagen unterhalb dieser Schwelle. Die neu bestimmte Höhe der Bagatellgrenze stellt dabei einen angemessenen Ausgleich zwischen den Zielen, den Verwaltungsaufwand durch unerhebliche Korrekturen zu verringern, und einer erforderlichen Korrektur von nicht unerheblichen Unrichtigkeiten sicher.

Zu Nummer 7 (§ 24):

Die bisherigen Absätze 1 und 2 des § 24 NFAG gehen in den Änderungen des § 1 Abs. 1 Satz 2 Nr. 5 sowie Sätze 3 und 4 NFAG auf (vergleiche Begründung zu Nummer 1).

Die bisherigen Absätze 3 und 5 des § 24 NFAG können aufgrund des zeitlichen Ablaufs dieser Regelungen gestrichen werden.

Der bisherige Absatz 4 des § 24 NFAG wird in die Regelung des § 7 Abs. 3 NFAG überführt, insofern wird auf die Begründung zu Nummer 3 verwiesen.

Die neu eingefügte Übergangsregelung betrifft eine Bestimmung zur Festlegung der Messbeträge und der Steuerkraftzahlen für die Grundsteuer B für die kommunalen Finanzausgleiche der Jahre 2026 und 2027. Das Ziel dieser zeitlich befristeten Regelung ist es, die noch nicht abschließend verifizierbaren Änderungen durch die Grundsteuerreform in den kommenden Jahren verlässlich aus-

werten und analysieren zu können. Den Kommunen soll somit eine verlässliche und größere Planungssicherheit in Bezug auf die Auswirkungen der Grundsteuerreform auf den kommunalen Finanzausgleich und ihren Haushaltsplanungen ermöglicht werden. Dies soll durch ein befristetes Weiterverwenden der Messbeträge und Steuerkraftzahlen der Grundsteuer B des kommunalen Finanzausgleichs 2025 auch in den Jahren 2026 und 2027 gewährleistet werden. Ein solches Einfrieren der Steuerkraftzahlen der Grundsteuer B ist bei grundlegenden strukturellen Umstellungen einzelner Parameter der Finanzausgleichssystematik nicht unüblich. Bund und Länder gehen im Länderfinanzausgleich beispielsweise nach der gleichen Logik vor. Die methodischen Verwerfungen der Systemumstellung sind für den kommunalen Finanzausgleich grundsätzlich vergleichbar.

Die Einnahmen aus der Grundsteuer sind nach den Einnahmen aus der Gewerbesteuer und dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer die drittgrößte Steuerquelle der Gemeinden. Folglich erscheint die Einbeziehung dieser Steuerart in die Steuerkraftberechnung des kommunalen Finanzausgleichs weiterhin geboten. Erforderliche Änderungen an der Finanzausgleichssystematik, die sich zwangsläufig aus der Grundsteuerreform ergeben, können jedoch verlässlich und belastbar erst dann vorgenommen werden, wenn die Auswirkungen vollständig bekannt und Modellberechnungen auf der hierfür erforderlichen Datenbasis durchgeführt worden sind. Aus diesem Grund ist die dargestellte Übergangsregelung notwendig, um die Grundsteuer B auch in dieser Übergangsphase geeignet im kommunalen Finanzausgleich abzubilden, zumal die Gemeinden ihre Grundsteuerhebesätze ab dem Jahr 2025 grundsätzlich aufkommensneutral festgelegt haben und valide Erkenntnisse zurzeit noch nicht vorliegen.

Ergebnis der Verbandsbeteiligung:

Die AG KSV hat angemerkt, dass eine weitere Auswirkung der Grundsteuerreform darin besteht, dass es zu einer Verschiebung von Messbetragsinhalten von der Grundsteuer A zur Grundsteuer B komme. Aus diesem Grund haben zahlreiche Kommunen die im Zuge der Umstellung geforderte Aufkommensneutralität bei der Erhebung der Grundsteuer zulässigerweise über das Gesamtaufkommen von Grundsteuer A und B sichergestellt. Eine Auswertung der vierteljährlichen Kassenstatistik für das erste Halbjahr 2025 bestätigt diese Annahme. Die Einnahmen aus der Grundsteuer A sind im Vergleich zum ersten Halbjahr 2024 um etwa 25 % gesunken. Der Forderung, eine entsprechende Übergangsregelung auch für die Grundsteuer A zu schaffen, wird deshalb gefolgt. Sobald eine nachvollziehbare Steuerkraftermittlung für die Grundsteuer B gefunden wurde, könnte dann auch die Grundsteuer A wieder mit aktuellen Werten ins System einfließen.

Zu Artikel 2 (Inkrafttreten):

Dieser Artikel regelt das Inkrafttreten des Gesetzes zum 1. Januar 2026.



Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs in Niedersachsen

Gutachten im Auftrag des
Niedersächsischen Ministeriums
für Inneres und Sport

Hannover, Oktober 2024

Bearbeiter:

Dr. Dirk Soyka, Landesamt für Statistik Niedersachsen (LSN)

0	Einleitung.....	5
1	Auswirkungen der Grundsteuerreform in Bezug auf die Grundsteuer B bei der Berechnung der Steuer- und Umlagekraft.....	7
1.1	Übergangsregelung	8
1.2	Fazit.....	8
2	Aufteilungsverhältnis der Schlüsselzuweisungen für Gemeinde- und Kreisaufgaben nach § 3 NFAG	9
2.1	Datengrundlage	9
2.1.1	Aufgabenkategorien.....	9
2.1.2	Aufteilung des Zuschussbedarfs auf Gemeinde- und Kreisaufgaben	9
2.1.3	Betrachtung des übertragenen Wirkungskreises.....	10
2.2	Gutachtenauftrag.....	10
2.3	Ergebnis bisheriger Rechenweg	11
2.4	Betrachtung der Einnahmeseite.....	15
2.4.1	Aufteilungsverhältnis dauerhaft festlegen.....	18
2.5	Erweiterung des Rechenweges um allgemeine Deckungsmittel	18
2.5.1	Variante Berücksichtigung von Steuereinnahmen und Kreisumlage	18
2.5.2	Variante Kreisumlage ohne Gemeindeschlüsselzuweisungen	19
2.6	Bewertung	20
2.7	Grunderwerbsteuer	20
2.8	Fazit.....	23
3	Soziallastenansatz nach § 7 Abs. 3 NFAG	25
3.1	Fazit.....	27
4	Anteilsverhältnisse des Bedarfsansatzes für Schlüsselzuweisungen für Kreisaufgaben nach § 7 NFAG	28
4.1	Berechnung der neuen Anteilsverhältnisse.....	28
4.2	Mögliche Abstrakte Bedarfsindikatoren für den Soziallastenansatz	30
4.3	Kombinierte Modellrechnung.....	34
4.4	Fazit.....	37
5	Sach- und Bedarfsgerechtigkeit der Hauptansatzstaffel für Schlüsselzuweisungen für Gemeindeaufgaben nach § 5 NFAG einschließlich der derzeitigen Spreizung	38
5.1	Indikatoren für den Bedarfsansatz.....	38
5.2	Gründe für die Einwohnergewichtung.....	39
5.2.1	Zahl der Einwohner/innen und Zuschussbedarf je Einwohner/in.....	39
5.2.2	Einzelne Aufgaben	40
5.3	Bestimmung der Einwohnergewichtung	42
5.3.1	Berechnung ohne Ausreißer.....	43
5.4	Modellrechnung für die neue Einwohnergewichtung	44

5.5	Fazit.....	45
6	Differenzierung der Gemeinden nach Größe bei Bemessung der Steuerkraft nach § 11 NFAG 47	
6.1	Betrachtung der Realsteuerhebesätze des Jahres 2022.....	47
6.2	Allgemeine Überlegungen zur Klasseneinteilung.....	49
6.3	Variante drei Klassen	50
6.4	Variante Gleitzone.....	51
6.5	Variante Klasseneinteilung wie Einwohnergewichtung	52
6.6	Nivellierungssätze und Einwohnergewichtung gleichzeitig ändern.....	54
6.7	Fazit.....	55
7	Flächenfaktor auf Gemeindeebene.....	57
7.1	Fazit.....	60
8	Systematik zur Berücksichtigung von Zusatzbelastungen des demographischen Wandels und damit einhergehender unterschiedlicher Altersstrukturen der Einwohnerinnen und Einwohner.61	
8.1	Auswirkungen des demographischen Faktors	61
8.1.1	Modellrechnung nur Einwohner/innen vom 30. Juni des Vorjahres	61
8.1.2	Durchschnitte und Zensus.....	63
8.2	Alternative Indikatoren	63
8.2.1	Indikatoren für steigende Einwohnerzahlen.....	64
8.2.2	Indikatoren für den demographischen Wandel	68
8.3	Fazit.....	71
9	Fazit.....	73
10	Literaturverzeichnis	74

0 EINLEITUNG

Der kommunale Finanzausgleich in Niedersachsen wurde im Jahr 1999 umfassend neugestaltet (vgl. Hardt und Schmidt 1998¹) und 2001 in einem Urteil des Niedersächsischen Staatsgerichtshofs² im Wesentlichen bestätigt. Eine Anforderung des Staatsgerichtshofs lautet, dass der kommunale Finanzausgleich regelmäßig auf seine Angemessenheit hin überprüft werden muss.

Neben Untersuchungen zu einzelnen Fragestellungen, die das Landesamt für Statistik Niedersachsen (LSN) für das Niedersächsische Ministerium für Inneres und Sport (MI) durchgeführt hat, wurden vom LSN in den Jahren 2011³ und 2021⁴ sowie vom Niedersächsischen Institut für Wirtschaftsforschung (NIW) im Jahr 2015⁵ Gutachten zum kommunalen Finanzausgleich erstellt.

Im Jahr 2023 hat das MI eine Expertenkommission zur Überprüfung und Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs eingerichtet. Mitglieder der Expertenkommission sind Vertreter/innen des Niedersächsischen Städtetages, des Niedersächsischen Städte- und Gemeindebunds und des Niedersächsischen Landkreistages – jeweils verstärkt um Vertreter/innen aus den Kommunen –, des Niedersächsischen Finanzministeriums, des MI, Prof. Schiller von der Universität Greifswald und des LSN.

In den ersten Sitzungen der Expertenkommission wurde ein Gutachtenauftrag abgestimmt. Anschließend hat das MI das LSN mit der Erstellung des Gutachtens beauftragt.

Der Gutachtenauftrag lautet:

Hintergrund:

Der Koalitionsvertrag zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD) Landesverband Niedersachsen und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN Niedersachsen sieht die Überprüfung der Anpassungen des kommunalen Finanzausgleichs „in Anbetracht der aktuellen und neuen Herausforderungen“ vor. Diese Überprüfung soll durch eine Expertenkommission erfolgen, die im MI eingerichtet wurde. Diese Expertenkommission wird die Richtigkeit und Angemessenheit des horizontalen kommunalen Finanzausgleichs überprüfen und basierend auf einer wissenschaftlichen Begutachtung Handlungsempfehlungen erarbeiten, welche den Anforderungen der Rechtsprechung des Niedersächsischen Staatsgerichtshofes genügt.

Das Ergebnis dieser Überprüfung soll in einem vom LSN zu erstellenden Gutachten münden.

Inhalt der Begutachtung:

In den beiden ersten Sitzungen der Expertenkommission wurde sich insbesondere auf die folgenden der Begutachtung zuzuführenden Aspekte geeinigt:

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

² Urteil des Niedersächsischen Staatsgerichtshofs vom 16.05.2001 (Nds. MBl. Nr. 21/2001, S. 457).

³ Soyka, Dirk und Luca Rebeggiani (2011), Überprüfung und Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs in Niedersachsen, Gutachten im Auftrag des Niedersächsischen Ministeriums für Inneres und Sport.

⁴ Soyka, Dirk (2021), Untersuchung einer möglichen Steuererhöhungsdynamik im kommunalen Finanzausgleich, Gutachten im Auftrag des Niedersächsischen Ministeriums für Inneres und Sport, 2021.

⁵ Schiller, Daniel und Alexander Cordes, Novellierung des horizontalen Finanzausgleichssystems in Niedersachsen, Gutachten im Auftrag des Niedersächsischen Ministeriums für Inneres und Sport., 2015

1. Auswirkungen der Grundsteuerreform in Bezug auf die Grundsteuer B bei der Berechnung der Steuer- und Umlagekraft
2. Aufteilungsverhältnis der Schlüsselzuweisungen für Gemeinde- und Kreisaufgaben nach § 3 NFAG
3. Soziallastenansatz nach § 7 Abs. 3 NFAG
4. Anteilsverhältnisse des Bedarfsansatzes für Schlüsselzuweisungen für Kreisaufgaben nach § 7 NFAG
5. Sach- und Bedarfsgerechtigkeit der Hauptansatzstaffel für Schlüsselzuweisungen für Gemeindeaufgaben nach § 5 NFAG einschließlich der derzeitigen Spreizung
6. Differenzierung der Gemeinden nach Größe bei Bemessung der Steuerkraft nach § 11 NFAG
7. Flächenfaktor auf Gemeindeebene
8. Systematik zur Berücksichtigung von Zusatzbelastungen des demographischen Wandels und damit einhergehender unterschiedlicher Altersstrukturen der Einwohnerinnen und Einwohner

Im Übrigen wird auf die Anlage zur Auftaktsitzung des MI vom 21.04.2023 sowie dem Schreiben der AGKSV vom 09.05.2023 sowie Protokolle der Sitzung vom 27.04.2023 sowie 05.06.2023 Bezug genommen.

Gutachten

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

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

1 AUSWIRKUNGEN DER GRUNDSTEUERREFORM IN BEZUG AUF DIE GRUNDSTEUER B BEI DER BERECHNUNG DER STEUER- UND UMLAGEKRAFT

Artikel 106 Abs. 6 Grundgesetz⁶ legt fest, dass den Gemeinden in Deutschland das Aufkommen der Grundsteuern und der Gewerbesteuer zusteht, dabei haben sie das Recht, Hebesätze festzusetzen, durch die die Höhe der Einnahmen gesteuert werden kann.

Grundlage der Besteuerung nach der Grundsteuer B sind bis einschließlich 2024 die Einheitswerte der Grundstücke. In Westdeutschland wurden sie zuletzt für das Jahr 1964 festgestellt, in Ostdeutschland sogar für 1935. Die Verwendung dieser Einheitswerte wurde vom Bundesverfassungsgericht 2018 für verfassungswidrig⁷ erklärt. Im Jahr 2019 wurden daher das Grundsteuergesetz⁸ und das Bewertungsgesetz⁹ entsprechend der Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts geändert, ab 2025 wird die Grundsteuer B nach der neuen Rechtsgrundlage erhoben. Auch das Grundgesetz wurde geändert und sieht als Besonderheit nun vor, dass die Länder von der Bundesregelung abweichen können (Art. 72 Abs. 3 Nr. 7 GG). Da die Grundsteuer B in die Steuerkraftberechnung der Gemeinden einfließt, ist auch der kommunale Finanzausgleich von dieser Reform betroffen. Die Änderung wirkt sich erstmals im Jahr 2026 auf den kommunalen Finanzausgleich aus.

Niedersachsen hat von der Möglichkeit Gebrauch gemacht, von der Bundesregelung abzuweichen und das Flächen-Lage-Modell¹⁰ entwickelt. Danach bemisst sich der Wert einer Immobilie nach der Grundstücksfläche, nach der Wohnfläche und nach der relativen Lage innerhalb der Gemeinde. Dazu wird der Bodenrichtwert des Grundstückes in Bezug zum durchschnittlichen Bodenrichtwert (Median) der Gemeinde gesetzt.

Der Messbetrag einer Immobilie hängt damit nicht nur von Merkmalen wie Grundstücks- und Wohnfläche sowie Bodenrichtwert ab, sondern auch von den Bodenrichtwerten aller anderen Immobilien in der Gemeinde. Hypothetisch können zwei völlig gleiche Immobilien, die in unterschiedlichen Gemeinden liegen, einen unterschiedlichen Messbetrag haben, abhängig von den Bodenrichtwerten der übrigen Immobilien in der jeweiligen Gemeinde. Das führt in diesem Beispiel dazu, dass identische Hebesätze zu einer unterschiedlichen Steuerbelastung führen und die Hebesätze der Gemeinden nicht mehr vergleichbar sind. Es muss untersucht werden, ob dieser Effekt zu größeren Verwerfungen führt oder vernachlässigbar ist. Dazu müssen die neuen Hebesätze, Messbeträge und Istaufkommen mit den bisherigen verglichen werden.

Im kommunalen Finanzausgleich werden bisher Nivellierungssätze verwendet, um die Steuerkraft der Realsteuern zu ermitteln. Die Nivellierungssätze entsprechen 90 % der gewichteten Durchschnitte des Vorvorjahres. Durchschnittliche Hebesätze und daraus abgeleitete Nivellierungssätze lassen sich aber nur dann sinnvoll berechnen, wenn die Hebesätze der Gemeinden vergleichbar sind.

⁶ Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Artikel 1 u. 2 Satz 2 des Gesetzes vom 29. September 2020 (BGBl. I S. 2048) geändert worden ist.

⁷ Bundesverfassungsgericht, Urteil des Ersten Senats vom 10. April 2018, Aktenzeichen 1 BvL 11/ 14 u.a.

⁸ Grundsteuergesetz vom 7. August 1973 (BGBl. I S. 965), das zuletzt durch Artikel 21 des Gesetzes vom 16. Dezember 2022 (BGBl. I S. 2294) geändert worden ist.

⁹ Bewertungsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 1. Februar 1991 (BGBl. I S. 230), das zuletzt durch Artikel 31 des Gesetzes vom 22. Dezember 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 411) geändert worden ist.

¹⁰ Niedersächsisches Grundsteuergesetz (NGrStG) vom 7. Juli 2021 (Nds. GVBl. S. 502).

Sollte sich herausstellen, dass das bisherige Verfahren nicht mehr sinnvoll anwendbar ist, muss überlegt werden, wie die Steuerkraft der Grundsteuer B im kommunalen Finanzausgleich berücksichtigt werden kann. Das LSN hat einen Vorschlag zur künftigen Berechnung der Nivellierungssätze analog dem derzeitigen Vorgehen vorgelegt, der darauf basiert, die Bodenrichtwerte auszuklammern und mit den Hebesätzen zu modifizierten Hebesätzen zusammenzufassen.

Zur Zeit der Erstellung des Gutachtens im Jahr 2024 lagen die neuen Messbeträge noch nicht vollständig vor, und die neu festgelegten Hebesätze der Gemeinden waren noch nicht bekannt. Ein Vergleich der neuen Messbeträge und Hebesätze mit den bisherigen war daher noch nicht möglich.

Die Expertenkommission war sich einig, dass weitere Untersuchungen und Berechnungen erst sinnvoll durchgeführt werden können, wenn die Messbeträge in den Gemeinden vollständig vorliegen und die Gemeinden neue Hebesätze festgelegt haben. Dies wird Ende 2024 bis Anfang 2025 der Fall sein, und die Hebesätze der Kommunen werden bis Mitte 2025 vorliegen. Dann werden die alten und die neuen Messbeträge und Hebesätze verglichen und das vorgeschlagene Rechenverfahren im Rahmen der Expertenkommission untersucht werden.

1.1 ÜBERGANGSREGELUNG

Um in einer Übergangszeit mögliche Verwerfungen aufgrund des neuen Rechts zu minimieren und den Kommunen Planungssicherheit zu geben, wurde eine Übergangsregelung vorgeschlagen. Danach sollen die Steuerkraftmesszahlen der Grundsteuer B des kommunalen Finanzausgleichs 2025 auch in den Jahren 2026 und 2027 unverändert verwendet werden. Im Jahr 2028 sollen die Steuerkraftmesszahlen der Grundsteuer B zu 2/3 aus den alten und zu 1/3 aus dem noch festzulegenden neuen Rechenverfahren bestimmt werden. Für das Jahr 2029 betragen die Anteile 1/3 alt und 2/3 neu. Ab 2030 werden die Steuerkraftmesszahlen der Grundsteuer B ausschließlich nach der Grundsteuerreform berechnet.

1.2 FAZIT

Ab 2025 wird die Grundsteuer B nach einer neuen Rechtsgrundlage erhoben, in Niedersachsen gilt das Flächen-Lage-Modell. Im kommunalen Finanzausgleich wirkt sich die Änderung erstmals im Jahr 2026 aus.

Derzeit liegen die neuen Messbeträge der Gemeinden nicht vollständig vor, auch sind die neuen Hebesätze noch nicht bekannt. Ein Vergleich der neuen Messbeträge und Hebesätze mit den bisherigen ist daher noch nicht möglich. Die notwendigen Untersuchungen und Bewertungen werden von der Expertenkommission ab dem Jahr 2025 durchgeführt.

Das LSN hat einen Vorschlag zur künftigen Berechnung der Nivellierungssätze analog dem derzeitigen Vorgehen vorgelegt. Auch hierfür können die konkreten Auswirkungen erst ermittelt werden, wenn die notwendigen Daten vollständig vorliegen, d.h. nach Abschluss dieses Gutachtens.

Um in einer Übergangszeit mögliche Verwerfung aufgrund des neuen Rechts zu minimieren und den Kommunen Planungssicherheit zu geben, wurde eine Übergangsregelung vorgeschlagen.

2 AUFTEILUNGSVERHÄLTNISS DER SCHLÜSSELZUWEISUNGEN FÜR GEMEINDE- UND KREISAUFGABEN NACH § 3 NFAG

2.1 DATENGRUNDLAGE

Datengrundlage der Untersuchungen ist die kommunale Jahresrechnungsstatistik, in dieser Statistik werden für alle Kommunen die Zahlungen nach Aufgabe – *Produkt* – und Zahlungsart – *Konto* – nachgewiesen. Die zentrale Größe zur Messung der Belastung der Kommunen durch die Wahrnehmung einer Aufgabe ist der Zuschussbedarf, also die Differenz aus den einer Aufgabe zurechenbaren Ausgaben (z.B. Personalausgaben, Investitionen) und zurechenbaren Einnahmen (z.B. Gebühreneinnahmen, Erstattungen). Der Zuschussbedarf gibt an, wie viel allgemeine Deckungsmittel wie Steuereinnahmen, Umlagen und Zuweisungen aus dem Finanzausgleich zur Finanzierung dieser Aufgabe benötigt werden.¹¹

Der Gesamtschussbedarf stellt die (Netto-)Belastung der Kommunen durch die Erfüllung ihrer Aufgaben dar, er muss durch allgemeine Deckungsmittel finanziert werden. Der Hauptproduktbereich 5 Gestaltung der Umwelt enthält auch Produktgruppen, in denen Überschüsse erzielt werden können, daher wurde dieser Hauptproduktbereich in zwei Teile aufgespalten: 5A enthält die Produktgruppen, die typischerweise einen Zuschussbedarf aufweisen, 5B dagegen diejenigen, in denen ein Überschuss erzielt wird. Als Gesamtschussbedarf wird dann die Zusammenfassung 1 – 4, 5A festgelegt.

Im vorliegenden Gutachten wird der Zweijahresdurchschnitt der aktuell vorliegenden Daten der Jahre 2021 und 2022 herangezogen. Die Berechnungen werden jedoch für die Gutachtenaufträge, die zu einer Änderung des NFAG führen sollen, mit den Daten für 2023 – sie liegen ab Februar/ März 2025 vor – aktualisiert, sodass für die Änderungen zum kommunalen Finanzausgleich 2026 ein Dreijahresdurchschnitt maßgeblich sein wird.

Die verwendeten Einwohnerzahlen basieren stets auf der Fortschreibung des Zensus 2011. Am 25. Juni 2024 wurden die ersten Ergebnisse des Zensus 2022 veröffentlicht. Für dieses Gutachten kamen sie zu spät, um sie zu berücksichtigen. Für die Aktualisierung der Berechnungen im Jahr 2025 werden dann Einwohnerzahlen auf Basis des Zensus 2022 verwendet.

2.1.1 Aufgabenkategorien

Für Niedersachsen liegt eine zwischen den kommunalen Spitzenverbänden, dem MI und dem LSN abgestimmte Aufteilung der Produkte auf die vier Kategorien übertragener Wirkungskreis, pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben, freiwillige Aufgaben und sonstige Aufgaben vor, die zur Analyse des Zuschussbedarfs genutzt wird¹².

2.1.2 Aufteilung des Zuschussbedarfs auf Gemeinde- und Kreisaufgaben

In Niedersachsen ist der kommunale Finanzausgleich als Zweiebenenmodell konzipiert, d.h. die Schlüsselzuweisungen werden nicht auf die drei Gebietskörperschaftsgruppen kreisangehörige Gemeinden, Landkreise, kreisfreie Städte aufgeteilt, sondern auf Schlüsselzuweisungen für Gemeinde- und Schlüsselzuweisungen für Kreisaufgaben. Die kreisfreien Städte erhalten entsprechend beide Schlüsselzuweisungsarten. Dieses Grundprinzip des kommunalen Finanzausgleichs in Niedersachsen soll erhalten bleiben.

¹¹ Vgl. Soyka (2017), S. 504ff.

¹² Vgl. Soyka (2017), S. 506ff. Die aktuelle Aufteilung ist unter www.statistik.niedersachsen.de Thema: Kommunalen Finanzausgleich – Zuschussbedarf zu finden.

Daher muss der Zuschussbedarf der kreisfreien Städte aufgeteilt werden auf Gemeindeaufgaben und auf Kreisaufgaben. Das geschieht proportional zu den jeweiligen Zuschussbedarfen der Landkreise und der kreisangehörigen Gemeinden für jedes einzelne Produkt.

Die Stadt Göttingen ist zwar kreisangehörig, hat aber einen Sonderstatus und nimmt viele Kreisaufgaben wahr. Der finanzielle Ausgleich dafür erfolgt nicht produktscharf, sondern über die Kreisumlage und der gesetzlich gesondert geregelten Zuweisung von Schlüsselzuweisungen für Kreisaufgaben an die Stadt. Um die Ergebnisse nicht zu verzerren, werden daher die Stadt Göttingen, der Landkreis Göttingen und alle kreisangehörigen Gemeinden des Landkreises Göttingen aus den folgenden Berechnungen ausgeklammert.

Der Gesamtzuschussbedarf enthält grundsätzlich auch die Produktgruppe Bau, Unterhaltung und Betrieb von Kläranlagen, Abwasserkanälen, Bedürfnisanstalten und dgl. (5381). Diese Produktgruppe weist teilweise einen hohen Überschuss auf. Tatsächlich kommt der Überschuss weitgehend durch Gebühreneinnahmen zustande, die die Investitionen in die Abwasserbeseitigung finanzieren sollen. In der langfristigen Betrachtung stellen diese Überschüsse keine allgemeinen Deckungsmittel dar, die der Finanzierung anderer Aufgaben dienen, daher darf diese Produktgruppe bei der Herleitung des Aufteilungsverhältnisses nicht berücksichtigt werden.

2.1.3 Betrachtung des übertragenen Wirkungskreises.

Für die Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises¹³ erhalten die Kommunen Zuweisungen, die sich aus der Zahl ihrer Einwohner/innen multipliziert mit einem vorgegebenen Pro-Kopf-Betrag errechnen. Bei der Festlegung der Höhe dieses Pro-Kopf-Betrages wurde eine Interessensquote von 25 % berücksichtigt.

Die Zuweisungen werden in der Produktgruppe Steuern, allgemeine Zuweisungen, allgemeine Umlagen (611) verbucht und nicht produktscharf. Die Zuweisungen mindern also nicht den Zuschussbedarf der einzelnen Produkte.

In früheren Berechnungen wurde entsprechend der Liste der Aufgabenkategorien durchgehend 75 % (also mit Berücksichtigung der Interessensquote von 25 %) des übertragenen Wirkungskreises vom Zuschussbedarf subtrahiert. Es gibt allerdings auch Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises, für die die Kommunen direkte Zuweisungen, z.B. aufgrund des strikten Konnexitätsprinzips nach Art. 57 Abs. 4 Niedersächsische Verfassung¹⁴, erhalten und die bei den einzelnen Produktgruppen bereits den Zuschussbedarf verringern. Hier wäre ein (zusätzlicher) Abzug falsch.

Um dieses Problem zu lösen, wurde in der Expertenkommission beschlossen, die Zuweisungen für den übertragenen Wirkungskreis nicht mehr bei den einzelnen Produktgruppen abzusetzen, sondern als ein Betrag vom Gesamtzuschussbedarf zu subtrahieren.

Bei der Untersuchung einzelner Produkte muss dann beachtet werden, dass ggf. ein Teil des Zuschussbedarf eigentlich zum übertragenen Wirkungskreis gehört.

2.2 GUTACHTENAUFTRAG

Das bereits erwähnte Zweiebenenmodell erfordert eine Aufteilung der Zuweisungsmasse für Schlüsselzuweisungen auf Gemeinde- und auf Kreiszusweisungen. Geregelt ist dies in § 3 Satz 1 NFAG:

¹³ Ggf. als üWk abgekürzt.

¹⁴ Niedersächsische Verfassung vom 19. Mai 1993 (Nds. GVBl. S. 107) Zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 8. November 2023 (Nds. GVBl. S. 258).

¹Von den Schlüsselzuweisungen werden

1. 50,9 vom Hundert für Zuweisungen für Gemeindeaufgaben an kreisangehörige Gemeinden und kreisfreie Städte und
2. 49,1 vom Hundert für Zuweisungen für Kreisaufgaben an Landkreise und kreisfreie Städte

verwendet.

Diese Werte gelten seit 2017, der Gutachtenauftrag sieht vor, sie zu überprüfen bzw. neu zu berechnen.

2.3 ERGEBNIS BISHERIGER RECHENWEG

Nach der bisherigen Vorgehensweise¹⁵ werden der Zuschussbedarf der Produktgruppen 1 bis 5 abzgl. 5381 für Gemeindeaufgaben dem für Kreisaufgaben gegenübergestellt und das Anteilsverhältnis errechnet (vgl. Tabelle 2-1), der in Abschnitt 2.1 definierte Gesamtzuschussbedarf wurde also um 5B erweitert. Danach entfallen auf die Schlüsselzuweisungen für Gemeindeaufgaben 54,4 % und auf die für Kreisaufgaben 45,6 %. Daraus ergibt sich eine deutliche Verschiebung der Schlüsselzuweisungen für Gemeindeaufgaben in Höhe von 3,5 Prozentpunkten, was rd. 174,2 Mio. € entspricht. Die Zuweisungen des Landes gemäß § 5 Nds. AG SGB II entfallen künftig und wurden daher auch nicht mehr bei der Berechnung des Aufteilungsverhältnisses berücksichtigt.

Tabelle 2-1 Aufteilungsverhältnis der Zuweisungsmasse auf Schlüsselzuweisungen für Gemeinde- bzw. für Kreisaufgaben nach dem Zweijahresdurchschnitt 2021/ 2022

Abgrenzung	Zuschussbedarf in € für			Anteile in %	
	Gemeindeaufgaben	Kreisaufgaben	Summe	Gemeindeaufgaben	Kreisaufgaben
1-5 ohne 5381 üWk	8.456.191.241	7.155.519.349	15.611.710.590	54,2	45,8
1-5 ohne 5381 abzgl. üWk	218.575.593	249.359.199	467.934.792	46,7	53,3
	8.237.615.648	6.906.160.149	15.143.775.798	54,4	45,6

Abbildung 2-1 bis Abbildung 2-3 zeigen die Ergebnisse einer entsprechenden Modellrechnung für den kommunalen Finanzausgleich 2024. Bei den Schlüsselzuweisungen für Gemeindeaufgaben gibt es nur Gewinner, wobei die abundanten Gemeinden nach dem neuen Aufteilungsverhältnis weniger Finanzausgleichsumlage zahlen müssen. Entsprechend gibt es bei den Schlüsselzuweisungen für Kreisaufgaben nur Verlierer.

Zu beachten ist, dass die Schlüsselzuweisungen für Gemeindeaufgaben zu den Umlagegrundlagen der Kreisumlage zählen. Ein Teil der Verluste der Landkreise wird also automatisch durch höhere Einnahmen aus der Kreisumlage ausgeglichen. Interessanter ist daher die kreisweise Aggregation der beiden Zuweisungsarten für die kreisfreien Städte und die Landkreisebereiche (also Landkreise einschl. kreisangehöriger Gemeinden) (vgl. Abbildung 2-3): Die höchsten Gewinne haben die kreisfreie Städte Braunschweig (9,25 € je Einwohner/in) und Wolfsburg (7,51 € je Einwohner/in), die höchsten Verluste die Landkreisebereiche Vechta (-8,71 € je Einwohner/in) und Lüchow-Dannenberg (-6,05 € je Einwohner/in).

¹⁵ Vgl. Hardt und Schmidt (1998), S. 128 ff und Soyka und Rebeggiani (2011), S. 11 ff.

Abbildung 2-1 Modellrechnung zum kommunalen Finanzausgleich 2024: Neues Aufteilungsverhältnis: 54,4 % SZ Gem.aufg, 45,6 % SZ Kreisaufig – Veränderung der Schlüsselzuweisungen für Gemeindeaufgaben in Euro je Einwohner/in –

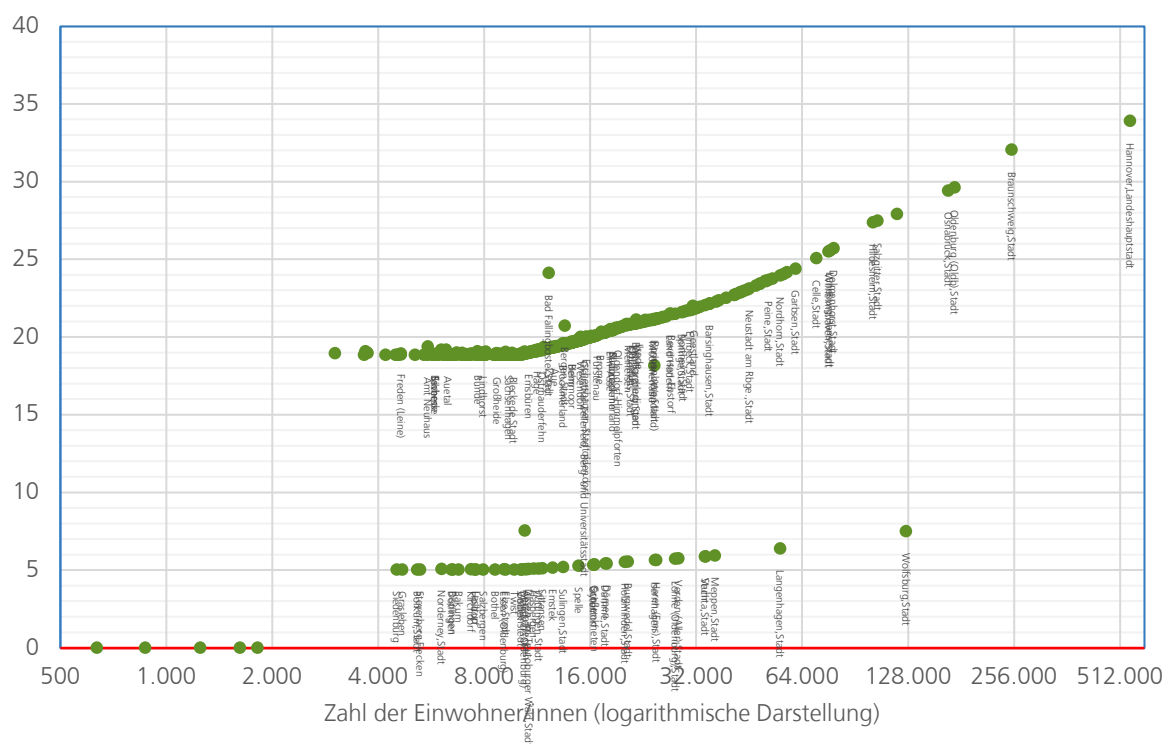


Abbildung 2-2 Modellrechnung zum kommunalen Finanzausgleich 2024: Neues Aufteilungsverhältnis: 54,4 % SZ Gem.aufg, 45,6 % SZ Kreisaufg – Veränderung der Schlüsselzuweisungen für Kreisaufgaben in Euro je Einwohner/in –

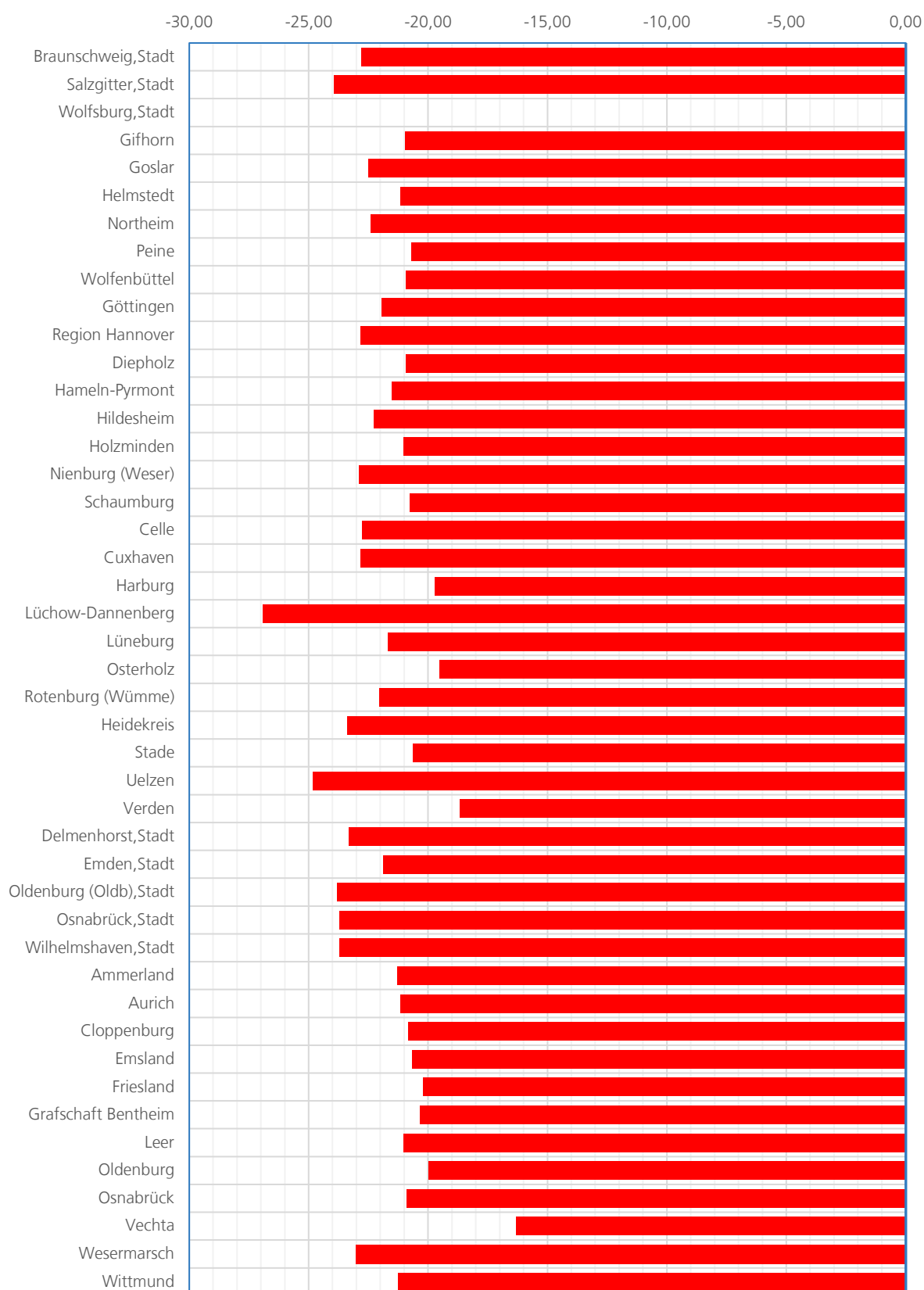
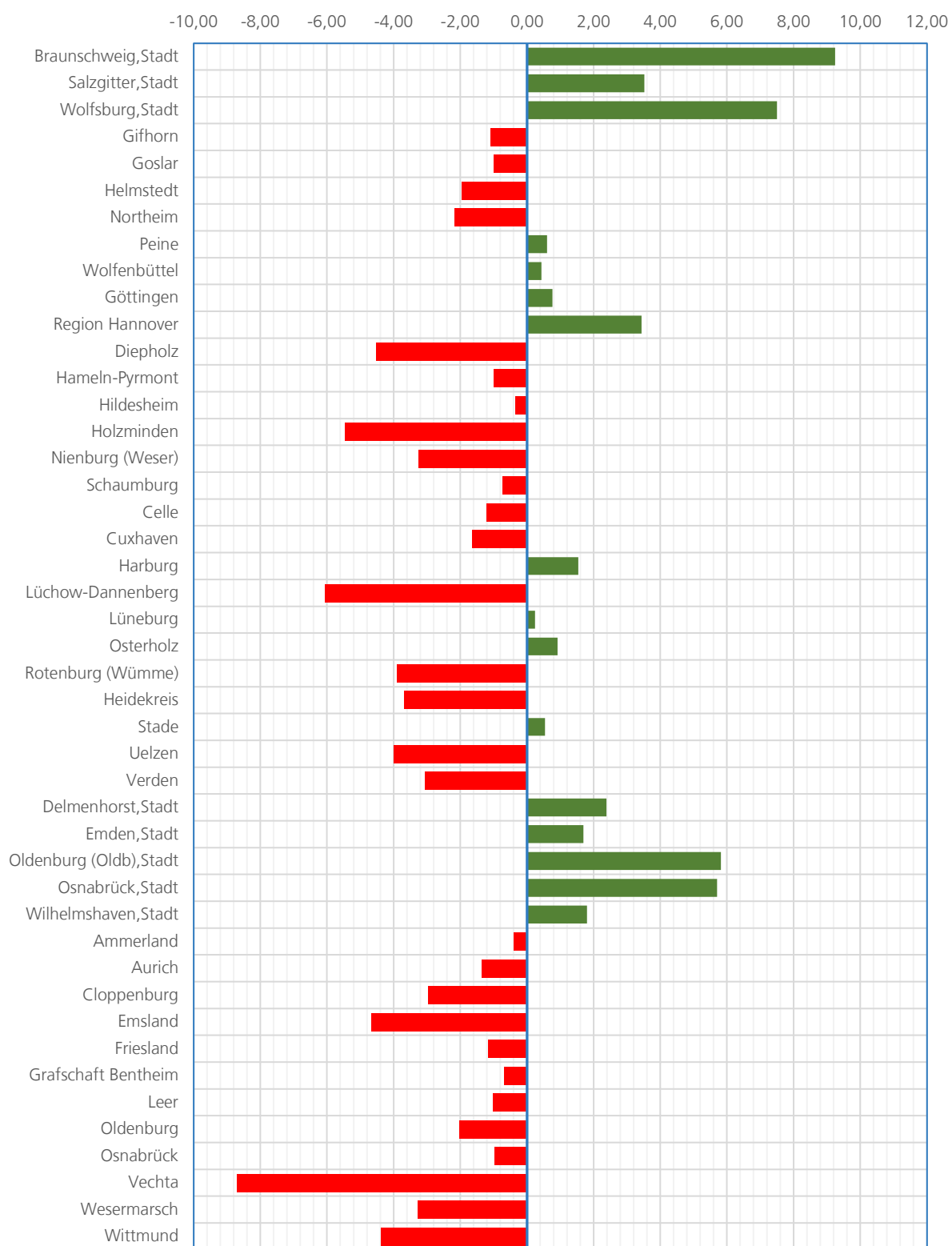


Abbildung 2-3 Modellrechnung zum kommunalen Finanzausgleich 2024: Neues Aufteilungsverhältnis: 54,4 % SZ Gem.aufg, 45,6 % SZ Kreisaufg – Veränderung der Schlüsselzuweisungen für Gemeinde- und für Kreisaufgaben in Euro je Einwohner/in –



2.4 BETRACHTUNG DER EINNAHMESEITE

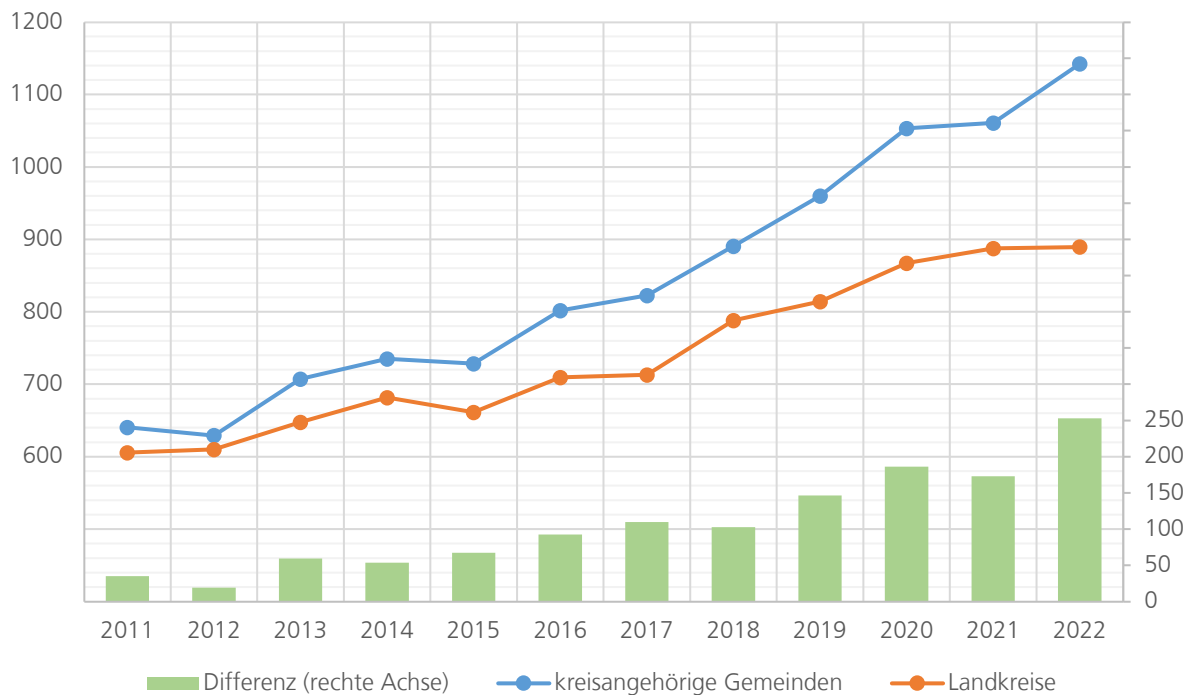
In der Expertenkommission wurde gegen das bisherige Vorgehen zur Ermittlung des Aufteilungsverhältnisses eingewandt, dass die zur Verfügung stehenden allgemeinen Deckungsmittel nicht berücksichtigt werden.

In den folgenden Abbildungen werden daher Zeitreihen von 2011 bis 2022 mit einigen Variablen der Landkreise und der kreisangehörigen Gemeinden miteinander verglichen. Auf eine Aufteilung der allgemeinen Deckungsmittel und insbesondere der Salden der kreisfreien Städte wird verzichtet. Die kreisfreien Städte bleiben bei dieser Betrachtung daher außen vor.

Gesamtzuschussbedarf (1 bis 4, 5A)

Abbildung 2-4 zeigt die Entwicklung der Gesamtzuschussbedarfe (1 bis 4, 5A) für Gemeinde- bzw. für Kreisaufgaben von 2011 bis 2022. Es zeigt sich ein deutlich stärkerer Anstieg bei den Gemeinden. Dies bestätigt das Ergebnis aus Tabelle 2-1.

Abbildung 2-4 Gesamtzuschussbedarf der Kommunen in Niedersachsen von 2011 bis 2022 - in Euro je Einwohner/in -

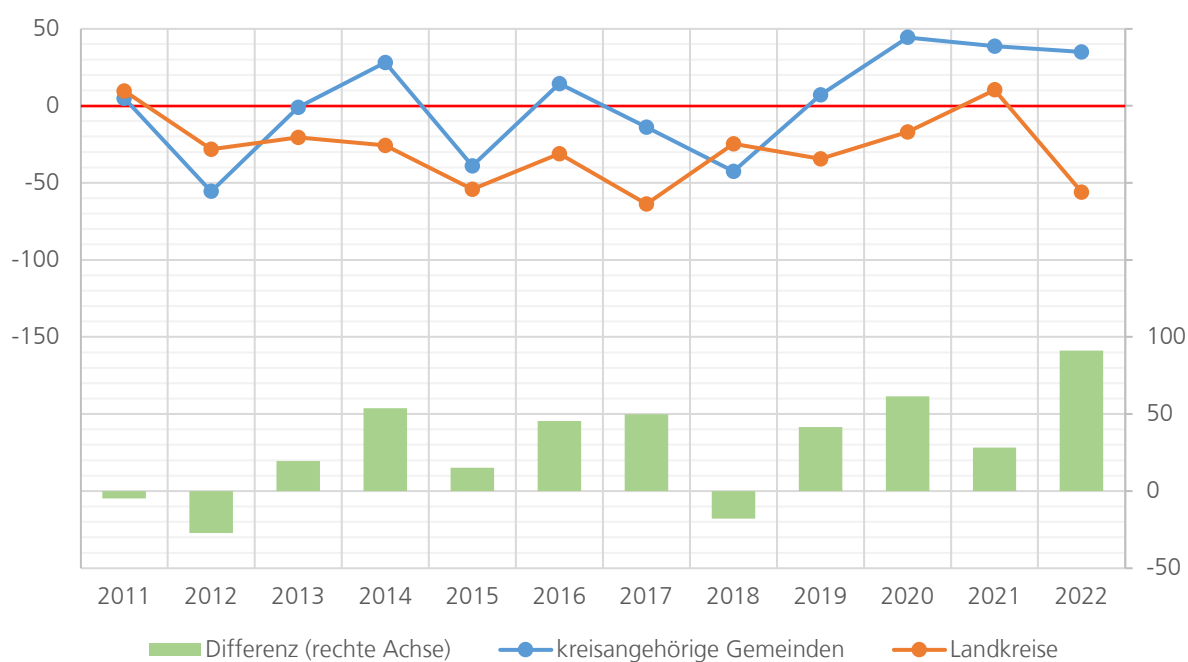


Salden

Als allgemeine Deckungsmittel (netto) werden der Zuschussbedarf der Wirtschaftsunternehmen (5B), Steuereinnahmen (netto), Zuweisungen/ Umlagen von/ an Land, Zuweisungen/ Umlagen von/ an Kommunen. abzgl. Zinsausgaben (netto) und Zinsausgaben für Liquiditätskredite definiert. Entsprechend ergibt sich der Saldo (netto) als Gesamtzuschussbedarf abzgl. der allgemeinen Deckungsmittel (netto).

Abbildung 2-5 zeigt den Saldo (netto) der Gemeinden und der Landkreise. Der stärkere Anstieg des Gesamtzuschussbedarfs der Gemeinden spiegelt sich nicht in einer entsprechenden Entwicklung des Saldos (netto) wider: Die Salden (netto) von Gemeinden und Landkreisen laufen nicht auseinander, wobei die der Landkreise in 10 von 12 Jahren besser ausfielen. Offenbar standen den Gemeinden mehr allgemeine Deckungsmittel zur Verfügung, durch die der steigende Gesamtzuschussbedarf finanziert werden konnte.

Abbildung 2-5 Saldo (netto) der Kommunen in Niedersachsen von 2011 bis 2022 - in Euro je Einwohner/in -



Allgemeine Deckungsmittel

Da der Zuschussbedarf als Belastung positiv definiert ist, bedeutend negative Werte eine Einnahme. In Abbildung 2-6 sind die Steuereinnahmen (netto) der Gemeinden und die Kreisumlage der Landkreise dargestellt. Die Steuereinnahmen der Gemeinden wurden für das Jahr 2020 um die Zuweisungen des Landes für Gewerbesteuer ausfälle und für das Jahr 2022 um Zuweisungen für Einkommensteuer ausfälle korrigiert. Die Zuweisungen des Landes zum Ausgleich von Gewerbesteuer ausfällen nach § 14g NFAG im Jahr 2020 (579,2 Mio. € für die kreisangehörigen Gemeinden) und zum Ausgleich von Einkommensteuer ausfällen nach § 14j NFAG im Jahr 2022 (17,3 Mio. € für die kreisangehörigen Gemeinden) wurden als Steuereinnahmen berücksichtigt (in Abbildung 2-6 rot markiert).

Die Steuereinnahmen der Gemeinden sind stärker gestiegen als die Kreisumlage, beide sind über die Kreisumlagesätze miteinander verbunden. Der durchschnittliche Kreisumlagesatz ist in Abbildung 2-7 dargestellt. Der durchschnittliche Kreisumlagesatz ist von 2011 bis 2021 deutlich um 6 Prozentpunkte gesunken, die Gemeinden behalten einen größeren Anteil ihrer Steuereinnahmen. Erst in den Jahren 2022 und 2023 ist der durchschnittliche Kreisumlagesatz wieder leicht gestiegen.

Abbildung 2-6 Steuereinnahmen (netto) der Gemeinden und Kreisumlage der Landkreise in Niedersachsen von 2011 bis 2022 - in Euro je Einwohner/in -

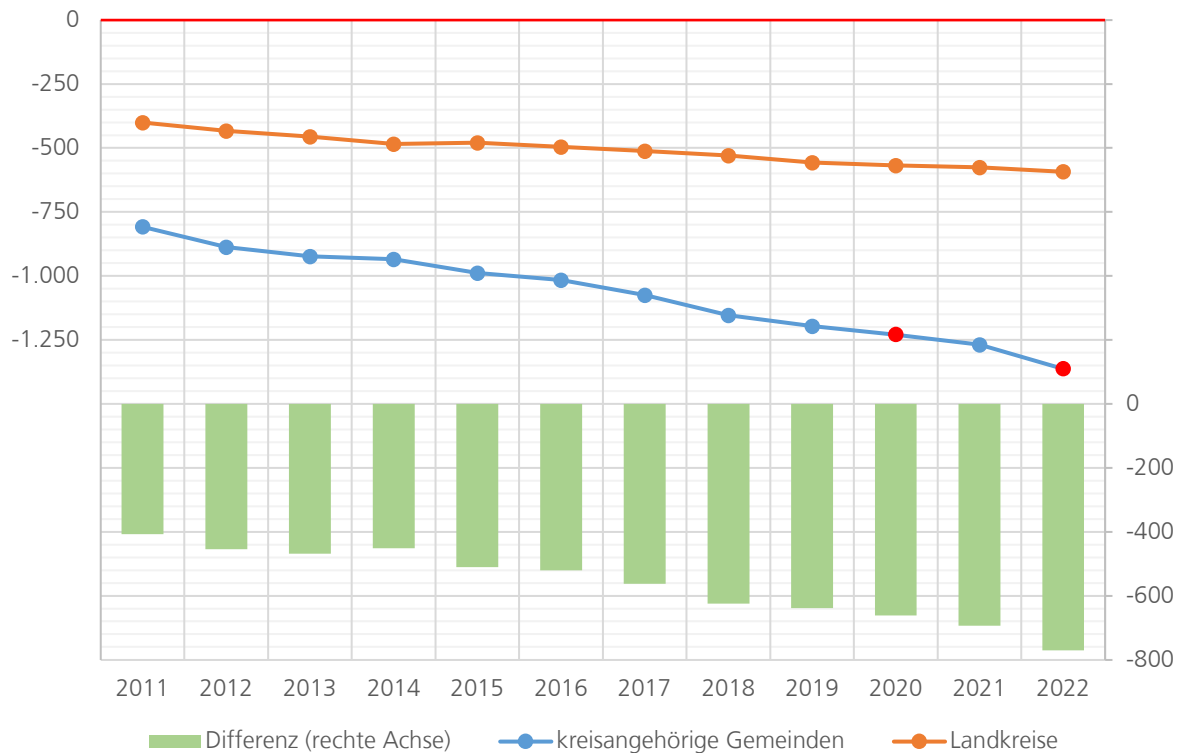
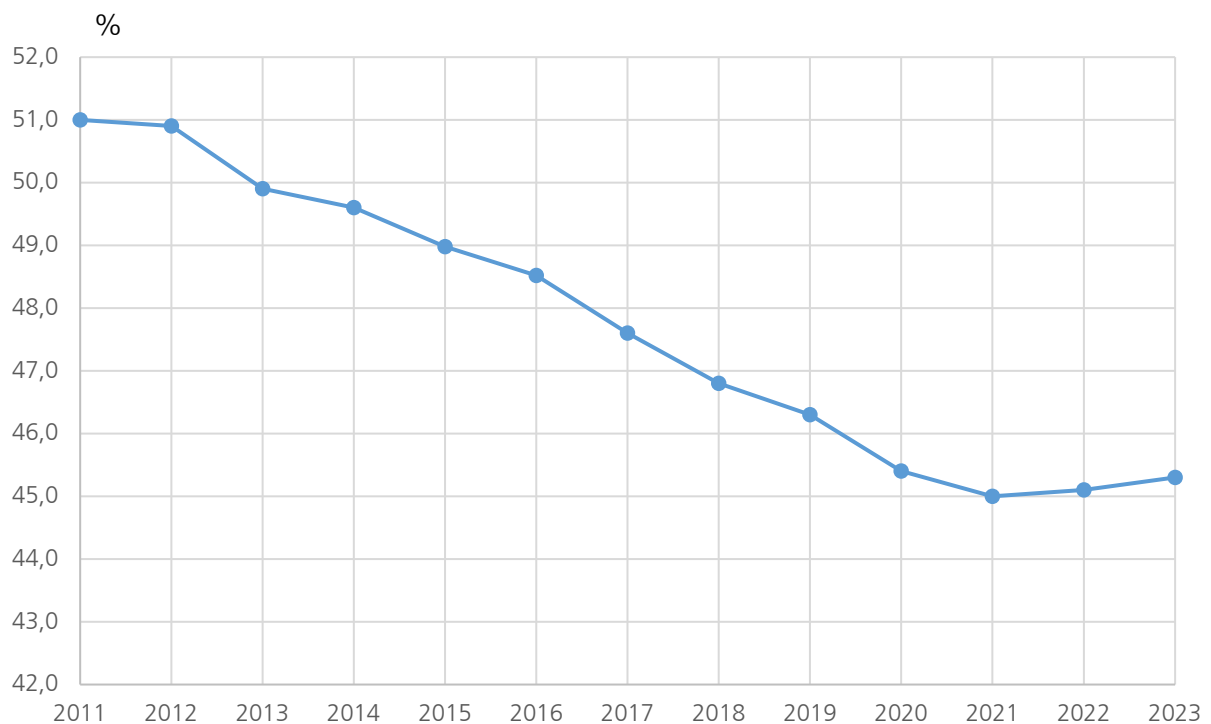


Abbildung 2-7 Gewichteter durchschnittlicher Kreisumlagesatz in Niedersachsen von 2011 bis 2023



Zusammenfassung

Der Gesamtzuschussbedarf der Gemeinden ist stärker gestiegen als der der Landkreise, aus den Salden lassen sich keine Verwerfungen oder Fehlentwicklungen ableiten. Der stärker gestiegene Gesamtzuschussbedarf konnte durch stärker gestiegene Einnahmen finanziert werden. Der Grund hierfür ist die niedrigere Kreisumlage, den Gemeinden verbleibt ein größerer Anteil ihrer Steuereinnahmen sowie der Zuweisungen vom Land. Aus diesen Daten ergeben sich keine Hinweise, dass das geplante Vorgehen zur Berechnung des Aufteilungsverhältnisses angepasst werden müsste oder nicht geeignet ist.

Der stärkere Anstieg des Gesamtzuschussbedarfs der Gemeinden bestätigt die Änderung des Aufteilungsverhältnisses zugunsten der Schlüsselzuweisungen für Gemeindeaufgaben. Wenn das Aufteilungsverhältnis zugunsten der Gemeindeschlüsselzuweisungen angepasst wird, ist denkbar, dass der durchschnittliche Kreisumlagesatz wieder stärker steigt.

2.4.1 Aufteilungsverhältnis dauerhaft festlegen

Nachdem das Aufteilungsverhältnis letztmalig 2017 durch den Landesgesetzgeber angepasst wurde, haben die Kommunen einen (nachgelagerten) Ausgleich selbst herbeigeführt. Damit stellt sich die Frage, ob eine Anpassung des Aufteilungsverhältnisses der Schlüsselzuweisungen überhaupt notwendig ist.

Eine dauerhafte Festschreibung des Aufteilungsverhältnisses, verbunden mit der Erwartung, dass die Kommunen die notwendigen Anpassungen über die Kreisumlage vornehmen, ist nach Einschätzung des MI rechtlich nicht zulässig, da sie im Widerspruch zu der Anforderung eines aufgabengerechten kommunalen Finanzausgleichs steht. Es ist zuerst Aufgabe des Landesgesetzgebers, einen aufgabenbezogenen kommunalen Finanzausgleich bereitzustellen, weshalb die regelmäßige finanzwissenschaftliche Überprüfung des Aufteilungsverhältnisses unabdingbar ist. In diesem Zusammenhang hat die Kreisumlage nur eine nachgelagerte Ausgleichsfunktion, um das für ganz Niedersachsen geltende Aufteilungsverhältnis entsprechend der regionalen Verhältnisse anzupassen.

2.5 ERWEITERUNG DES RECHENWEGES UM ALLGEMEINE DECKUNGSMITTEL

Bei der bisherigen Vorgehensweise bleiben Steuereinnahmen und Kreisumlage – letztere als Belastung für die Gemeinden und Einnahme für die Landkreise – unberücksichtigt. Das spielt insbesondere eine Rolle, wenn Zuschüsse des Landes oder des Bundes für eine Kreisaufgabe als direkte Zuweisungen gezahlt werden – und somit den Gesamtzuschussbedarf senken –, die für Gemeindeaufgaben aber über eine höhere Umsatzsteuerbeteiligung an die Kommunen fließen. Daher werden im Folgenden zwei alternative Rechenwege untersucht.

2.5.1 Variante Berücksichtigung von Steuereinnahmen und Kreisumlage

Schiller und Cordes (2013)¹⁶ haben im Rahmen von Untersuchungen für Schleswig-Holstein eine Erweiterung der Berechnung im Abschnitt 2.3 um Steuereinnahmen und Kreisumlage verwendet. Dafür muss für die kreisfreien Städte eine fiktive Kreisumlage berechnet werden: Die Steuerkraftmesszahlen sowie 90 % der Schlüsselzuweisungen für Gemeindeaufgaben aus dem kommunalen Finanzausgleich werden für die kreisfreien Städte mit den landesdurchschnittlichen Umlagesätzen multipliziert. Die Erstattungen des Landes an die Gemeinden im Jahr 2022 für die Einkommensteuerausfälle wurden als Steuereinnahme gerechnet.

¹⁶ Vgl. Schiller und Cordes (2013), S. 24 ff. und Schiller (2016) Tabelle 8, S. 23.

Tabelle 2-2 Aufteilungsverhältnis der Zuweisungsmasse auf Schlüsselzuweisungen für Gemeinde- bzw. für Kreisaufgaben nach dem Zweijahresdurchschnitt 2021/ 2022 – Variante Berücksichtigung von Steuereinnahmen und Kreisumlage

Abgrenzung	Zuschussbedarf in € für			Anteile in %	
	Gemeindeaufgaben	Kreisaufgaben	Summe	Gemeindeaufgaben	Kreisaufgaben
1-5 ohne 5381	8.456.191.241	7.155.519.349	15.611.710.590	54,2	45,8
üWk	218.575.593	249.359.199	467.934.792	46,7	53,3
1-5 ohne 5381 abzgl. üWk	8.237.615.648	6.906.160.149	15.143.775.798	54,4	45,6
Steuereinnahmen	-10.421.257.691	-1.426.962			
Kreisumlage	4.773.216.157	-4.773.216.157			
Ergebnis	2.589.574.114	2.131.517.030	4.721.091.145	54,9	45,1

Die Verschiebung zugunsten der Gemeindeschlüsselzuweisungen fällt noch 0,5 Prozentpunkte höher aus.

2.5.2 Variante Kreisumlage ohne Gemeindeschlüsselzuweisungen

Bei dem in Abschnitt 2.5.1 vorgestellten vorgehen gibt es ein kleines methodisches Problem: Die Berechnungen sollen das Aufteilungsverhältnis der Gemeinde- und der Kreisschlüsselzuweisungen ergeben. Gleichzeitig sind die Gemeindeschlüsselzuweisungen aber auch Bestandteil der Umlagegrundlagen für die Kreisumlage, fließen also bei dem Rechenweg in Abschnitt 2.5.1 in die Berechnung mit ein. In der Expertenkommission wurde vorgeschlagen, bei den Berechnungen aus Abschnitt 2.5.1, die Kreisumlage ohne die Gemeindeschlüsselzuweisungen einfließen zu lassen.

Die Auswirkungen dieser Berechnungsvariante sind in Tabelle 2-3 zu finden. Im Ergebnis führt dieses Vorgehen zu einer deutlichen und unrealistischen Verschiebung des Aufteilungsverhältnisses zugunsten der Schlüsselzuweisungen für Kreisaufgaben.

Tabelle 2-3 Aufteilungsverhältnis der Zuweisungsmasse auf Schlüsselzuweisungen für Gemeinde- bzw. für Kreisaufgaben nach dem Zweijahresdurchschnitt 2021/ 2022 – Variante Kreisumlage ohne Gemeindeschlüsselzuweisungen

Abgrenzung	Zuschussbedarf in € für			Anteile in %	
	Gemeindeaufgaben	Kreisaufgaben	Summe	Gemeindeaufgaben	Kreisaufgaben
1-5 ohne 5381	8.456.191.241	7.155.519.349	15.611.710.590	54,2	45,8
üWk	218.575.593	249.359.199	467.934.792	46,7	53,3
1-5 ohne 5381 abzgl. üWk	8.237.615.648	6.906.160.149	15.143.775.798	54,4	45,6
Steuereinnahmen	-10.421.257.691	-1.426.962			
Kreisumlage	3.879.837.046	-3.879.837.046			
Ergebnis	1.696.195.004	3.024.896.141	4.721.091.145	35,9	64,1

Die kreisangehörigen Gemeinden müssen rd. 40 % ihrer Schlüsselzuweisungen als Kreisumlage abführen, dieser Teil steht ihnen daher nicht für eigene Aufgaben zur Verfügung. Dies würde bei diesem Vorgehen nicht berücksichtigt werden. Entsprechend würde ein Teil der allgemeinen Deckungsmittel der Landkreise nicht berücksichtigt. Dieses Rechenverfahren wird daher verworfen.

2.6 BEWERTUNG

Der bisherige Rechenwert hat sich bewährt, die Verschiebung zugunsten der Gemeindeschlüsselzuweisungen passt zur Entwicklung des Gesamtzuschussbedarfs in Abbildung 2-4. Die deutliche Absenkung des Anteils des Soziallastenansatzes am Bedarfsansatz (vgl. Kapitel 4) ist das Resultat einer Entlastung der Kreisebene im Bereich der sozialen Sicherung und bestätigt eine Entlastung bei den Kreisaufgaben, mit der Folge eines geringeren Finanzbedarfs. Diese deutliche Anpassung resultiert nicht zuletzt daraus, dass das Aufteilungsverhältnis längere Zeit nicht angepasst wurde. Die untersuchten Varianten ergeben keine plausibleren Ergebnisse und wurden daher verworfen. Von der deutlichen Verschiebung zugunsten der Gemeindeschlüsselzuweisungen um derzeit 174 Mio. Euro entfallen 147,1 Mio. € auf die kreisangehörigen Gemeinden. Dies ergibt für sich genommen bei einem durchschnittlichen Kreisumlagesatz für Gemeindeschlüsselzuweisungen von 43,5 % eine Erhöhung der Kreisumlage um $147,1 \text{ Mio. Euro} \cdot 90 \% \cdot 43,5 \% = 57,6 \text{ Mio. Euro}$. Die Verschiebung wird jedoch auch darüber hinaus vermutlich zu Anpassungen der Kreisumlagesätze führen.

Aktualisierung im Jahr 2025

Der kommunale Finanzausgleich soll ab dem Jahr 2026 angepasst werden. Im Jahr 2025 werden aktuelle Daten der Jahresrechnungsstatistik 2023 vorliegen. Mit diesen Daten wird dann ein belastbarer Dreijahresdurchschnitt 2021 bis 2023 ermittelt und die Berechnungen erneut durchgeführt. So werden zudem größere Verwerfungen in den Ergebnissen des Jahres 2020, die durch die Covid-19-Pandemie hervorgerufen wurden, vermieden. Die hier vorgelegten Ergebnisse können sich also noch ändern. Dabei wird auch geprüft, ob hohe Abschlagszahlungen des Niedersächsischen Landesamtes für Soziales, Jugend und Familie (LS) für die Eingliederungshilfe im Jahr 2023 die Ergebnisse verzerren, so dass sie angepasst werden müssen.

2.7 GRUNDERWERBSTEUER

Vor der Umgestaltung des kommunalen Finanzausgleichs 1999 stand ein Anteil des Aufkommens der Grunderwerbsteuer den Landkreisen und kreisfreien Städten zu. Bei der Neukonzeption des kommunalen Finanzausgleichs wurde dieser Anteil in die Zuweisungsmasse überführt¹⁷. Der steuerliche Familienleistungsausgleich (auch Familienlastenausgleich) wurde 1996 eingeführt: Das Existenzminimum für Kinder wurde vollständig von der Besteuerung freigestellt, was bei den Gemeinden zu einem Verlust von Einkommensteuereinnahmen führte, der über zusätzliche Umsatzsteueranteile zugunsten der Länder kompensiert wurde. Auch der sich daraus ergebende Betrag wurde in die Zuweisungsmasse überführt¹⁸. Zur Berechnung des Aufteilungsverhältnisses wurde auch damals der Gesamtzuschussbedarf für Gemeindeaufgaben dem für Kreisaufgaben gegenübergestellt. Das daraus berechnete Aufteilungsverhältnis wurde nachträglich um die beiden genannten Beträge angepasst¹⁹.

Dieses Vorgehen hat nur teilweise Eingang in das NFAG gefunden: § 3 Satz 3 NFAG²⁰ lautet: „³Der Anteil an den Schlüsselzuweisungen nach Satz 1 Nr. 2 enthält die Einnahmen aus der Grunderwerbsteuer nach § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2.“ Im Gesetzgebungsverfahren 1999 wurde jedoch deutlich darauf hingewiesen, dass dieser Wortlaut irreführend sei, da die Aufteilung nach § 3 Satz 1 Nr. 1 NFAG ebenso die Zuweisungen aufgrund der Neuordnung des Familienleistungsausgleichs

¹⁷ Vgl. Hardt und Schmidt (1998) S. 107.

¹⁸ Vgl. Hardt und Schmidt (1998) S. 104.

¹⁹ Vgl. Hardt und Schmidt (1998) Tabelle 5.2, S. 131.

²⁰ Vgl. Art. 1 des Gesetzes zur Änderung des Niedersächsischen Gesetzes über den Finanzausgleich in der Fassung der Bekanntmachung vom 26. Mai 1999 (Nds. GVBl. S. 116, 320), mit der § 3 Satz 3 NFAG aufgenommen und seitdem nicht verändert wurde.

enthielt.²¹ In den seinerzeitigen Beratungen ist zudem zum Ausdruck gekommen, dass künftig nur noch eine aufgabenbezogene Verteilung des Anteilsverhältnisses erfolgen solle.²² Bei der Neuberechnung des Aufteilungsverhältnisses 2012 wurden demzufolge nach einer gutachterlichen Empfehlung durch das LSN (damals: Landesbetrieb für Statistik und Kommunikationstechnologie LSKN) und in Vereinbarung mit den kommunalen Spitzenverbänden keine entsprechenden Anpassungen durch Vorwegabzüge mehr vorgenommen.²³ Eine konsequent erscheinende Streichung von Satz 3 in § 3 NFAG wurde aus unersichtlichen Gründen nicht vorgenommen. Auch in den nachfolgenden Anpassungen des Aufteilungsverhältnisses wurde die dadurch inzwischen als verfestigt zu betrachtende Berechnungspraxis fortgesetzt und eine Berücksichtigung von Vorwegabzügen in keinem Gesetzgebungsverfahren eingefordert.

Darüber hinaus hat der Landesgesetzgeber § 3 Satz 3 NFAG und die 1999 praktizierten Vorwegabzüge bei vergangenen Anpassungen mit Auswirkungen auf den Steuerverbund in den Bereichen Familienleistungsausgleich und Grunderwerbsteuer ebenfalls unberücksichtigt gelassen. So wird beispielsweise der Steuerverbund nach § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 NFAG seit 2010 jährlich um 13,3 Mio. Euro als Ausgleich für Steuerausfälle aufgrund der Kindergelderhöhung erhöht, ohne dass gleichzeitig das Aufteilungsverhältnis angepasst wurde. Die Regelung war erforderlich, da der Bund seit der Kindergelderhöhung 2009 mit den Ländern ausschließlich Festbeträge vereinbarte und die bis dahin angewandte Quote von 6,3 Prozentpunkten des Umsatzsteuer-Anteils der Länder für den Familienleistungsausgleich seitdem unverändert ließ. Eine gesonderte Zuteilung dieser Erhöhung des Steuerverbundes nur für die Gemeindeebene erfolgte wohl vor dem Hintergrund des Ziels einer rein aufgabenbezogenen Berechnungspraxis des Landes konsequenterweise nicht mehr. Bei den Berechnungen in diesem Kapitel ist dieser Betrag nicht berücksichtigt worden.

1999 lag der Steuersatz der Grunderwerbsteuer bundesweit einheitlich bei 3,5 %. Seit dem 1. September 2006 können die Länder den Steuersatz eigenständig festlegen, in Niedersachsen wurde er 2014 von 3,5 % auf 5 % erhöht. Auch diese Erhöhung veranlasste den Gesetzgeber nicht dazu, das Aufteilungsverhältnis deshalb anzupassen.

Trotz der seit 2012 vorgenommen und bisher nicht kritisierten Vorgehensweise, sollen im Folgenden annäherungsweise die aktuellen Auswirkungen einer Berücksichtigung der 1999 vorgenommenen Vorwegabzüge von Grunderwerbsteuer für die Kreisebene und für den Familienleistungsausgleich, der der Gemeindeebene zugeschlagen wurde, betrachtet werden. Tabelle 1-1 zeigt den kommunalen Anteil der Grunderwerbsteuer und den Familienleistungsausgleich aus dem Jahr 1998 sowie von 2020 bis 2023.

²¹ Anmerkungen zu Art. 1 Nr. 4 der Vorlage 28 des Gesetzgebungs- und Beratungsdienstes vom 22.02.1999 zu LT Drs. 14/440.

²² Vgl. Auszug aus der Niederschrift über die 28. Sitzung des Ausschusses für innere Verwaltung am 23. Februar 1999 zu TOP 2a), hier zu den Änderungen von § 3 NFAG.

²³ Vgl. LT Drs. 16/4506, S. 10.

Tabelle 1-1 Kommunalen Anteil an der Grunderwerbsteuer und Familienleistungsausgleich in Niedersachsen 1998 und 2020 bis 2023

Bezeichnung	1998	2020	2021	2022	2023	Dreijahres- durchschnitt 2021 bis 2023
	Mio. DM	Mio. €				
kommunaler Anteil Grunderwerbsteuer ¹⁾	278	423	457	463	321	414
rechnerischer Anteil mit Steuersatz 3,5 %	x	296	320	324	225	290
Familienleistungsaus- gleich ²⁾	354	346	390	450	460	434

¹⁾ 33 % des Landesaufkommens

²⁾ 6,3 Prozentpunkte des Umsatzsteuer-Anteils des Landes nach § 1 Abs. 1 FAG, davon 26 %.

Mit Hilfe des Dreijahresdurchschnitts wurde überprüft, welche Auswirkungen sich auf das in Abschnitt 2.3 neu berechnete Aufteilungsverhältnis ergeben würden.

Tabelle 1-2 Varianten zur Anpassung des Aufteilungsverhältnisses

Variante	Anteile in %	
	Gemeinde- aufgaben	Kreisaufga- ben
Gegenüberstellung der Gesamt- zuschussbedarfe	54,4	45,6
Grunderwerbsteuersatz: 5,0 %	53,9	46,1
Grunderwerbsteuersatz: 3,5 %	55,2	44,8

Wird der derzeit geltende Steuersatz der Grunderwerbsteuer von 5 % zugrunde gelegt, steigt der Anteil der Kreisschlüsselzuweisungen um 0,5 Prozentpunkte, dies entspricht rd. 27,3 Mio. €. Werden der sich bei 3,5 % rechnerisch ergebende Wert für die Grunderwerbsteuer berücksichtigt, verändert sich der Anteil um -0,8 Prozentpunkte bzw. -40,2 Mio. €. Diese Versuchsberechnung zeigt, dass neben den Gegenargumenten eines Vorwegabzuges auch im Falle einer Berücksichtigung die Auswirkungen nicht zu einer wesentlichen Verschiebung führen würden.

Zusammengefasst stellt sich die Situation folgendermaßen dar: Das Aufteilungsverhältnis der Schlüsselzuweisungen wurde neu berechnet (vgl. Tabelle 2-1), Varianten des Berechnungsverfahrens wurden geprüft und verworfen. Das Ergebnis stellt den Gesamtzuschussbedarf für Gemeindeaufgaben dem für Kreisaufgaben gegenüber und entspricht einem aufgabenbezogenen kommunalen Finanzausgleich, wie er sich aus § 3 Satz 1 NFAG ergibt. Nachträgliche Anpassungen würden dem grundsätzlich widersprechen. Der Wortlaut des § 3 Satz 3 NFAG ist demzufolge überholt und wurde bei der Berechnungspraxis seit 2012 in Vereinbarung mit den kommunalen Spitzenverbänden nicht weiter berücksichtigt. Unabhängig von den dargestellten Berechnungen sollte § 3 Satz 3 NFAG im Ergebnis konsequenterweise gestrichen werden und das in Abschnitt 2.3 berechnete Aufteilungsverhältnis umgesetzt werden.

2.8 FAZIT

In der Expertenkommission wurde vereinbart, dass bei der Berechnung des Zuschussbedarfs für Gemeinde- bzw. für Kreisaufgaben künftig die Zuweisungen für den übertragenen Wirkungskreis als Summe subtrahiert werden.

Nach dem bisherigen Vorgehen wird das Aufteilungsverhältnis aus der Gegenüberstellung des Gesamtzuschussbedarfs zzgl. 5B und abzgl. Produkt 5381 (Bau, Unterhaltung und Betrieb von Kläranlagen, Abwasserkanälen, Bedürfnisanstalten und dgl.) für Gemeinde- bzw. Kreisaufgaben berechnet. Die Zuweisungen des Landes gemäß § 5 Nds. AG SGB II entfallen künftig und werden damit auch nicht mehr bei der Berechnung des Aufteilungsverhältnisses berücksichtigt. Insgesamt führt dies zu einer deutlichen Verschiebung um 3,5 Prozentpunkte bzw. 174,2 Mio. Euro hin zu den Gemeindeschlüsselzuweisungen.

Bei einem Vergleich der Einnahmeseite und der Salden der Gemeinden und der Landkreise konnte allerdings nicht bestätigt werden, dass den Gemeinden in den letzten Jahren zu wenig Geld zur Verfügung stand. Die Ursache hierfür liegt in einer deutlich abgesenkten Kreisumlage. Die Kommunen haben also einen (nachgelagerten) Ausgleich selbst herbeigeführt. Damit stellt sich die Frage, ob eine Anpassung des Aufteilungsverhältnisses überhaupt notwendig ist. Eine dauerhafte Festschreibung des Aufteilungsverhältnisses, verbunden mit der Erwartung, dass die Kommunen die notwendigen Anpassungen über die Kreisumlage vornehmen, ist nach Einschätzung des MI rechtlich nicht zulässig.

Vor dem Hintergrund, dass die Regelungen des kommunalen Finanzausgleichs auf einem aufgabenbezogenen Ausgleichsmechanismus basieren, der die aktuellen finanzwissenschaftlichen Erkenntnisse berücksichtigt, wurde überprüft, ob geeignetere Berechnungsmodelle vorhanden sind und diese für die niedersächsische Ausgleichssystematik ggf. vorzugswürdiger sind.

Daher wurde in einem weiteren Schritt der Gesamtzuschussbedarf um allgemeine Deckungsmittel ergänzt (Steuereinnahmen und Kreisumlage, für die kreisfreien Städte wurde eine fiktive Kreisumlage berechnet). Dies entspricht dem Vorgehen von Schiller und Cordes (2013) und Schiller (2016) im Rahmen von Untersuchungen für Schleswig-Holstein. Für Niedersachsen ergaben sich keine grundsätzlichen Veränderungen der Ergebnisse, die Verschiebung zugunsten der Gemeindeschlüsselzuweisungen fällt sogar noch etwas stärker aus.

Als weitere Berechnungsalternative wurde ein Vorschlag aus der Expertenkommission untersucht: Danach sollten die Gemeindeschlüsselzuweisungen aus den Umlagegrundlagen entfernt werden. Im Ergebnis führt dieses Rechenverfahren zu massiven (und unrealistischen) Verschiebungen zugunsten der Kreisschlüsselzuweisungen, es wurde daher verworfen.

Die Anpassung des Aufteilungsverhältnisses führt bei den Empfängern von Schlüsselzuweisungen für Gemeindeaufgaben ausschließlich zu Gewinnern und entsprechend bei den Empfängern von Schlüsselzuweisungen für Kreisaufgaben ausschließlich zu Verlierern. Interessanter ist die kreisweise Aggregation der beiden Zuweisungsarten für die kreisfreien Städte und die Landkreisbereiche (also Landkreise einschl. kreisangehöriger Gemeinden): Die höchsten Gewinne haben die kreisfreie Städte Braunschweig (9,25 € je Einwohner/in) und Wolfsburg (7,51 € je Einwohner/in), die höchsten Verluste die Landkreisbereiche Vechta (-8,71 € je Einwohner/in) und Lüchow-Danenberg (-6,05 € je Einwohner/in).

Ergebnis:

- Der bisherige Rechenweg wird hinsichtlich der Behandlung des übertragenen Wirkungskreises weiterentwickelt, ansonsten aber beibehalten. Das in Niedersachsen verwandte Berechnungsmodell entspricht weiterhin den finanzwissenschaftlichen Erkenntnissen. Das

Aufteilungsverhältnis für Schlüsselzuweisungen verschiebt sich daher auf Basis der aktuell vorliegenden Daten der Jahre 2021 und 2022 um 3,5 Prozentpunkte bzw. 174,2 Mio. Euro zugunsten der Gemeindeschlüsselzuweisungen.

- Die Änderungen des NFAG werden zum Kalenderjahr 2026 in Kraft treten, sodass für das Aufteilungsverhältnis für Schlüsselzuweisungen die Daten der Kalenderjahre 2021 bis 2023 maßgeblich sein werden und somit ggf. das Ausmaß der Verschiebung von den 3,5 % noch abweichen kann.
- Es ist damit zu rechnen, dass die Kreisumlagesätze überprüft und ggf. angepasst werden müssen.
- § 3 Satz 3 NFAG (Grunderwerbsteuer) sollte gestrichen werden.

3 SOZIALLASTENANSATZ NACH § 7 ABS. 3 NFAG

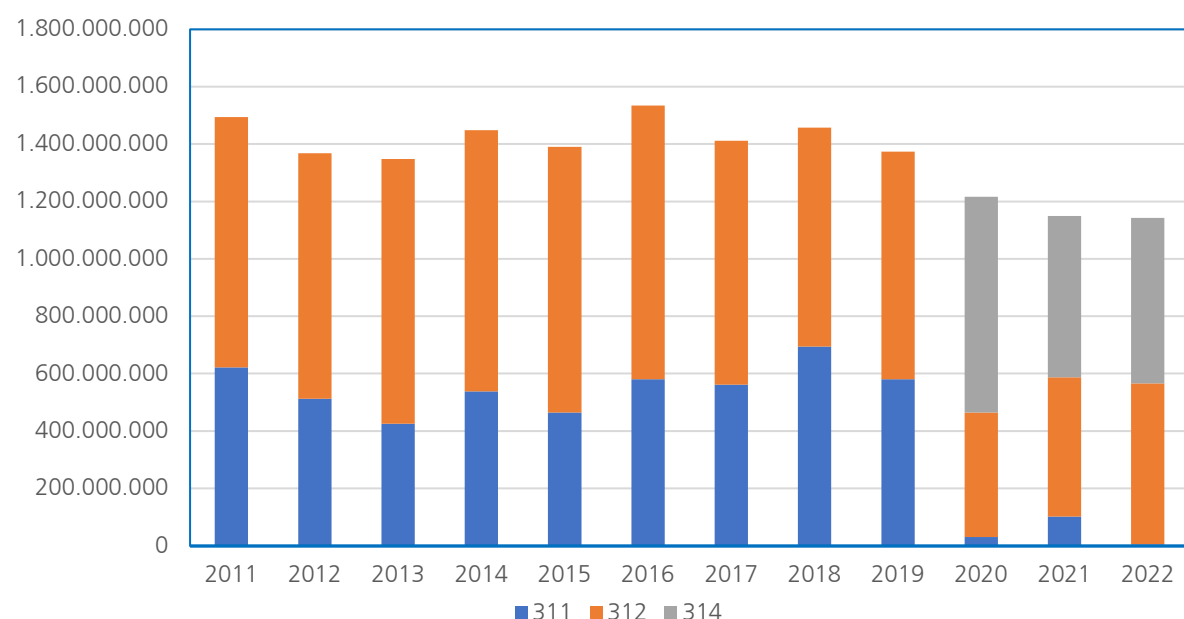
Der Bedarfsansatz für Kreisaufgaben setzt sich nach § 7 NFAG aus der Zahl der Einwohner/innen sowie zusätzlicher fiktiver Einwohner/innen für die Soziallasten und die Fläche zusammen. Die Anteile betragen seit 2017 64,9 % für die Zahl der Einwohner/innen, 25,0 % für die Soziallasten und 10,1 % für die Fläche.

In die Soziallasten fließen die Produktgruppen Grundversorgung und Hilfen nach dem Zwölften Buch Sozialgesetzbuch (SGB XII) (311) und Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch (SGB II) (312). Abgesetzt werden die Zahlungen des Landes gemäß § 5 Nds. AG SGB II, die aber künftig entfallen.

Durch das Bundesteilhabegesetz²⁴ wurde ab dem 1.1.2020 die Eingliederungshilfe aus dem SGB XII Sozialhilfe herausgenommen und in das SGB IX Rehabilitation und Teilhabe behinderter Menschen überführt. Für die Produkte der kommunalen Haushaltssystematik bedeutet dies, dass die Leistungen nicht mehr in der Produktgruppe Grundversorgung und Hilfen nach dem Zwölften Buch Sozialgesetzbuch (SGB XII) (311) zu verbuchen sind, sondern in der neuen Produktgruppe Eingliederungshilfe nach dem Neunten Buch Sozialgesetzbuch (SGB IX) (314).

Es ist zu untersuchen, welche Produktgruppen künftig in den Soziallastenansatz nach § 7 Abs. 3 NFAG einfließen sollen.

Abbildung 3-1 Zuschussbedarf der Landkreise und kreisfreien Städte für die Produkte 311, 312 und 314 von 2011 bis 2022



In Abbildung 3-1 ist der Zuschussbedarf der Produktgruppen 311, 312 und 314 als Zeitreihe von 2011 bis 2022 zu finden. Es ist deutlich zu erkennen, dass der Zuschussbedarf für 311 ab 2020 erheblich gesunken ist, während 314 neu auftaucht.

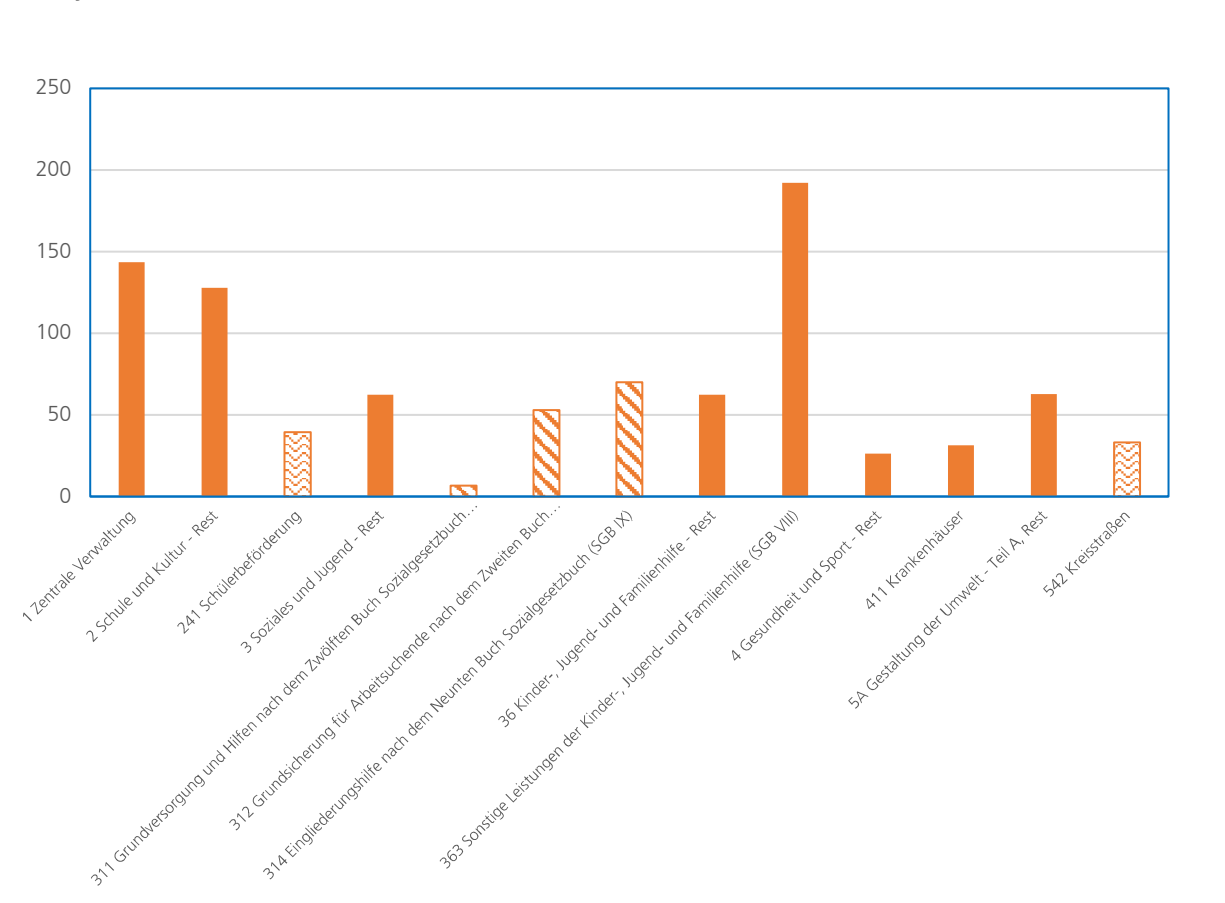
²⁴ Gesetz zur Stärkung der Teilhabe und Selbstbestimmung von Menschen mit Behinderungen (Bundesteilhabegesetz - BTHG) vom 23. Dezember 2016 (BGBl. I S. 3234), das zuletzt durch Artikel 8 des Gesetzes vom 2. Juni 2021 (BGBl. I S. 1387) geändert worden ist.

§ 24 Abs. 4 NFAG regelt für den Übergang, d.h. bis zu einer gesetzlichen Anpassung, dass der Soziallastenansatz nach § 7 Abs. 3 NFAG um die Nettobelastung für die Rehabilitation und Teilhabe von Menschen mit Behinderungen nach dem Neunten Buch des Sozialgesetzbuchs (SGB IX) (314) zu ergänzen ist.

Für die dauerhafte Regelung des Bedarfsansatzes für Schlüsselzuweisungen für Kreisaufgaben wird betrachtet, ob es über den Soziallasten- und den Flächenansatz hinaus Ansatzpunkte für eine Erweiterung des Bedarfsansatzes geben könnte.

Der Hauptproduktbereich 3 Soziales und Jugend hat mit 49,0 % den weitaus größten Anteil am Gesamtzuschussbedarf für Kreisaufgaben. Es folgen der Hauptproduktbereiche Schule und Kultur (18,4 %) sowie Zentrale Verwaltung (15,7 %). In Abbildung 3-2 wird der Zuschussbedarf je Einwohner/in für Kreisaufgaben nach Aufgaben dargestellt. Je nach Höhe des Zuschussbedarfs wurden einzelne Produktgruppen zusammengefasst. Die schraffierten Säulen sind die Produktbereiche des Soziallastenansatzes (Übergangsregelung), die Produktgruppen Schülerbeförderung (241) und Kreisstraßen (542) des Flächenansatzes sind mit Wellenlinien gekennzeichnet.

Abbildung 3-2 Zuschussbedarf für Kreisaufgaben nach zusammengefassten Produkten im Zweijahresdurchschnitt 2021/22



In dieser Differenzierung hat die Produktgruppe Sonstige Leistungen der Kinder-, Jugend- und Familienhilfe (SGB VIII) (363) mit 192 € je Einwohner/in den höchsten Zuschussbedarf. Hierzu gehören u.a. die Aufgaben Jugendsozialarbeit, Hilfe zur Erziehung und Hilfen für junge Volljährige. Da die Trägerschaft teilweise bei Gemeinden liegt, bietet sich diese Aufgabe allerdings nicht für eine Ergänzung des Bedarfsansatzes an. Auch bei den Schulen liegt die Trägerschaft ab der Sekundarstufe I teilweise bei den Gemeinden, so dass diese Aufgabe nicht für den Bedarfsansatz in Frage kommt.

Als Ergebnis lässt sich festhalten: Aus Abbildung 3-2 ergeben sich über den Soziallasten- und den Flächenansatz hinaus keine Ansatzpunkte für eine Ergänzung des Bedarfsansatzes. Abbildung 3-1 zeigt, dass die Änderung des Bundesteilhabegesetzes zu einer Verschiebung des Zuschussbedarfs von Produkt 311 zu Produkt 314 geführt hat. Die bisherige Übergangsregelung in § 24 Abs. 4 NFAG sollte daher in den regulären Bedarfsansatz nach § 7 Abs. 3 NFAG überführt werden.

3.1 FAZIT

Der Bedarfsansatz für Kreisaufgaben besteht aus der Zahl der Einwohner/innen, dem Soziallastansatz und dem Flächenansatz. Wegen der Änderungen des BTHG gilt für den Soziallastenansatz zurzeit eine Übergangsregelung, wonach der Soziallastenansatz um den Produktbereich Eingliederungshilfe nach dem Neunten Buch Sozialgesetzbuch (SGB IX) (314) ergänzt wird. Eine Betrachtung des Zuschussbedarf für die verschiedenen Produktgruppen bzw. Produktzusammenfassungen ergab keinen Ansatzpunkt für weitere Ansätze.

Die Übergangsregelung des § 24 Abs. 4 NFAG sollte in den regulären Bedarfsansatz nach § 7 Abs. 3 NFAG überführt werden, damit besteht der Soziallastenansatz aus den Produktbereichen Grundversorgung und Hilfen nach dem Zwölften Buch Sozialgesetzbuch (SGB XII) (311), Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch (SGB II) (312) sowie Eingliederungshilfe nach dem Neunten Buch Sozialgesetzbuch (SGB IX) (314). Die Zuweisungen des Landes gemäß § 5 Nds. AG SGB II entfallen künftig und sind damit auch nicht mehr Bestandteil des Bedarfsansatzes.

4 ANTEILSVERHÄLTNISSE DES BEDARFSANSATZES FÜR SCHLÜSSELZUWEISUNGEN FÜR KREISAUFGABEN NACH § 7 NFAG

4.1 BERECHNUNG DER NEUEN ANTEILSVERHÄLTNISSE

Nachdem in Kapitel 3 die Produktgruppen ermittelt wurden, die in den Soziallastenansatz einfließen sollen, sind in diesem Kapitel die Anteilsverhältnisse der drei Bestandteile – Zahl der Einwohner/innen, Soziallasten und Fläche – neu zu bestimmen. Auch für die folgenden Ergebnisse gilt, dass die Berechnungen im Jahr 2025 mit dem Dreijahresdurchschnitt 2021 bis 2023 wiederholt werden, so dass sich die Ergebnisse noch ändern können.

Die Produktgruppen 311, 312 und 314 wurden teilweise als Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises klassifiziert. Bis auf vernachlässigbare Aufgaben handelt es sich aber um Aufgaben, die durch direkte Zuweisungen des Landes abgegolten werden und direkt bei den einzelnen Produkten verbucht werden. Eine gesonderte anteilige Berücksichtigung der Zuweisungen für den übertragenen Wirkungskreis ist daher nicht erforderlich.

Der Anteil für den Soziallastenansatz wird berechnet, indem der Zuschussbedarf für die Kapitel 3 festgelegten Produktgruppen auf den Gesamtzuschussbedarf 1 bis 5 ohne 5381 bezogen werden. Für den Flächenansatz werden analog die Zuschussbedarfe der Produktgruppen Schülerbeförderung und Kreisstraßen summiert. Aus Tabelle 4-1 lassen sich die so berechneten Anteile für den Soziallastenansatz und den Flächenansatz ablesen. Der – neue – Soziallastenansatz nach Kapitel 3 hat danach einen Anteil von 15,9 %, der Flächenansatz einen Anteil von 8,2 %. Für die Zahl der Einwohner/innen verbleiben damit 75,9 %. Die Zuweisungen des Landes gemäß § 5 Nds. AG SGB II entfallen künftig und sind damit auch nicht mehr Bestandteil des Bedarfsansatzes, dies wurde bei der Berechnung der Anteile bereits berücksichtigt.

Tabelle 4-1 Neu berechnete Anteile für den Bedarfsansatz für Schlüsselzuweisungen für Kreisaufgaben

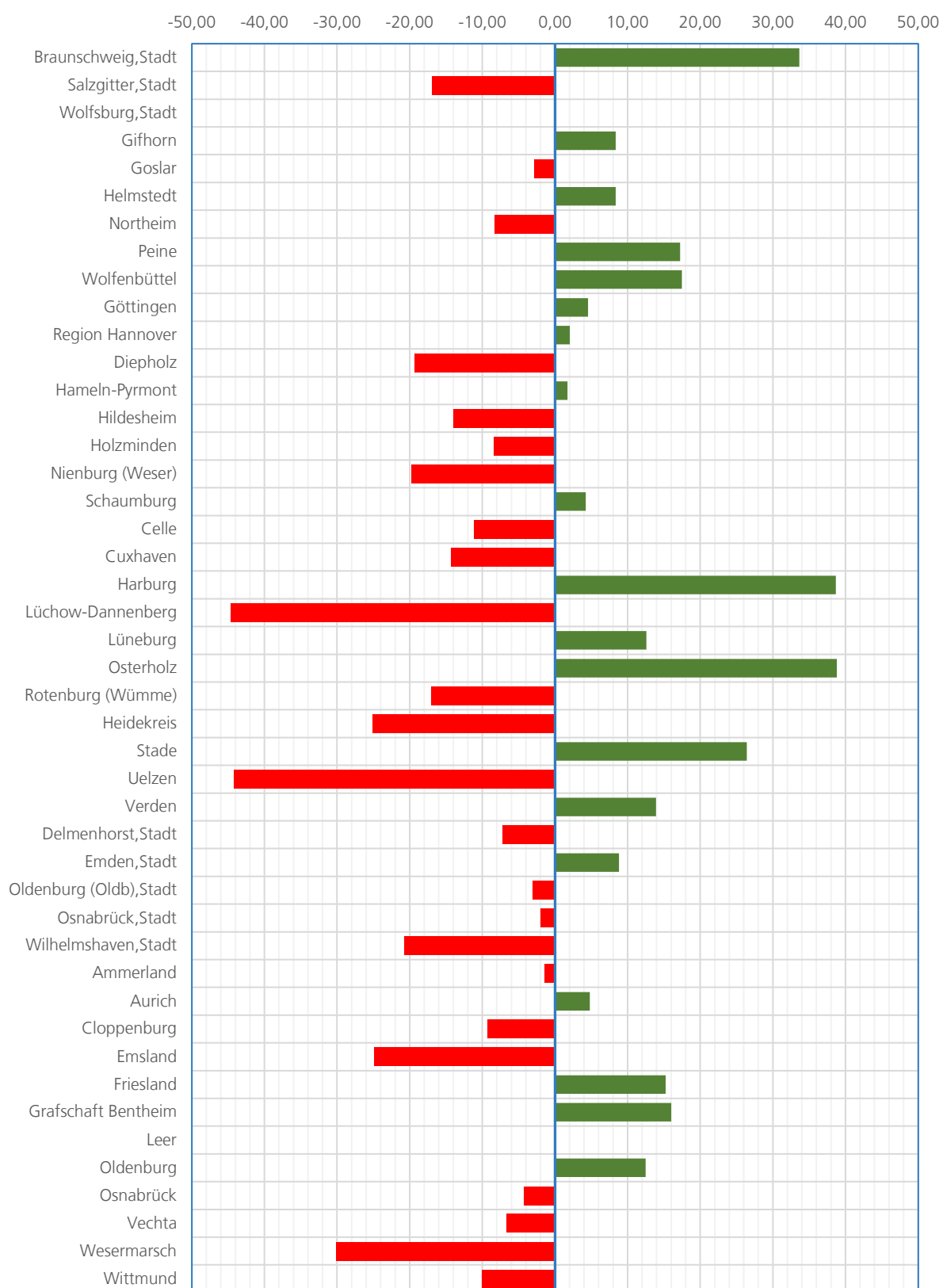
Abgrenzung	Zuschussbedarf für Kreisaufgaben	Bedarfsansatz für Schlüsselzuweisungen für Kreisaufgaben			
		Soziallastenansatz		Flächenansatz	
		Zuschussbedarf für 3110 bis 3118, 3121 bis 3126 und 3140 bis 3148	Anteil in % (= Soziallasten/ Zuschussbedarf für Kreisaufgaben)	Zuschussbedarf für Schülerbeförderung (241) u. Kreisstraßen (542)	Anteil in %
1-5 ohne 5381	7.155.519.349	1.099.046.874	15,4	569.045.926	8,0
üWk	249.359.199	0	0,0	0	0,0
1-5 ohne 5381 abzgl. üWk	6.906.160.149	1.099.046.874	15,9	569.045.926	8,2

Der Anteil der Soziallasten sinkt also deutlich um 9,1 Prozentpunkte verglichen mit der aktuellen Regelung in § 7 NFAG. Im Jahr 1999 – dem ersten Jahr der Neuregelung des kommunalen Finanzausgleichs – lag der Anteil noch bei 33,1 %. Der Anteil der Fläche verringert sich um 1,9 Prozentpunkte.

Abbildung 4-1 zeigt das Ergebnis einer Modellrechnung für den kommunalen Finanzausgleich 2024 mit dem neuen Bedarfsansatz. Die größten Gewinner sind die Landkreise Osterholz (38,82 Euro je Einwohner/in) und Harburg (38,67 Euro je Einwohner/in) sowie die Stadt Braunschweig (33,65 Euro je Einwohner/in). Die größten Verlierer sind die Landkreise Lüchow-Dannewitz (-

44,65 Euro je Einwohner/in), Uelzen (-44,24 Euro je Einwohner/in) und Wesermarsch (-30,16 Euro je Einwohner/in). 20 Gewinnern stehen 24 Verlierer gegenüber.

Abbildung 4-1 Modellrechnung zum kommunalen Finanzausgleich 2024: Bedarfsansatz für Kreisschlüsselzuweisungen angepasst – Veränderung der Schlüsselzuweisungen für Kreisaufgaben in Euro je Einwohner/in –



4.2 MÖGLICHE ABSTRAKTE BEDARFSINDIKATOREN FÜR DEN SOZIALLASTENANSATZ

Schon in Hardt und Schmidt (1998) war die Verwendung der tatsächlichen Sozialhilfebelastung für den Bedarfsansatz kritisch gesehen worden²⁵: Befürchtet wird eine Strategieanfälligkeit, Kommunen könnten zu großzügig Sozialhilfe gewähren, da höhere Ausgaben – zumindest teilweise – über höhere Schlüsselzuweisungen ausgeglichen werden. Da der Ausgleich aber nie vollständig erfolgt, ist allerdings fraglich, wie weit dieses Gegenargument tatsächlich trägt.

Auch der Niedersächsische Staatgerichtshof stellte 2001²⁶ fest: „Für die Bestimmung des Finanzbedarfs der einzelnen Gemeinden und Landkreise ist demgegenüber die Festlegung fiktiver Maßstäbe und damit das Abstrahieren vom Ausgabeverhalten der einzelnen bzw. überhaupt konkreter Kommunen unumgänglich, sofern nicht deren Ausgabewilligkeit belohnt, sparsames Finanzgebaren aber bestraft werden soll“ und weiter „Dem dient die gesetzliche Fixierung abstrakter Bedarfsindikatoren.“ Letztlich wurde die Verwendung der Sozialhilfebelastung im Bedarfsansatz nicht verworfen, aber aus dem damaligen Urteil ergibt sich der Auftrag, regelmäßig nach Alternativen zu suchen.

Untersuchungen²⁷ im Jahr 2002 ergaben, dass am ehesten die Zahl der Arbeitslosen ein geeigneter Bedarfsindikator sein könnten, ihre Verwendung aber zu einer erheblichen Umverteilung der Schlüsselzuweisungen für Kreisaufgaben führen würde. Weitere Untersuchungen im Jahr 2011²⁸ brachten keine neuen Erkenntnisse.

Es soll also ein Indikator gefunden werden, der hoch mit den Soziallasten korreliert ist, aber von den Kommunen nicht unmittelbar beeinflusst werden kann. Das Ergebnis des kommunalen Finanzausgleichs soll sich möglichst wenig ändern. Zudem muss der Indikator einen inhaltlichen Bezug zu den Soziallasten aufweisen: „Die herangezogenen Indikatoren müssen die mit der Erfüllung bestimmter Aufgaben verbundenen Kosten realitätsgerecht abbilden²⁹.“, heißt es im Urteil des Staatsgerichtshofs.

Als nächstes sollen einige mögliche abstrakte Bedarfsindikatoren untersucht werden:

- Zahl der Arbeitslosen
- Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten
- Verschiedene Altersgruppen.

Tabelle 4-2 zeigt die Korrelation dieser Indikatoren mit dem neuen Bedarfsansatz. Die Korrelationskoeffizienten sind durchweg sehr hoch, was aber auch nicht überraschend ist: Letztlich bedeutet das nur, dass ein Landkreis oder eine kreisfreie Stadt mit einer hohen Einwohnerzahl auch höhere Sozialhilfeausgaben hat, aber auch beispielsweise eine höhere Zahl der Arbeitslosen als ein Landkreis mit geringer Einwohnerzahl. Hieraus können daher keine Rückschlüsse auf einen geeigneten abstrakten Bedarfsindikator gezogen werden. Da aber die absoluten Werte in den Soziallastenansatz einfließen, sind diese Koeffizienten auch nicht irrelevant.

²⁵ Vgl. Hardt und Schmidt (1998), S. 154.

²⁶ Vgl. Urteil des Niedersächsischen Staatsgerichtshofs vom 16.5.2001.

²⁷ Vgl. Soyka (2002).

²⁸ Vgl. Soyka und Rebeggiani (2011), S. 98 ff.

²⁹ Vgl. Urteil des Niedersächsischen Staatsgerichtshofs vom 16.5.2001.

Tabelle 4-2 Mögliche abstrakte Bedarfsindikatoren und ihre Korrelation mit dem Soziallastenansatz - absolute Werte

Abstrakte Bedarfsindikatoren	Soziallastenansatz ohne 3120
Arbeitslose im Jahresdurchschnitt 2023	0,992
Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte am 31.12.2022	0,971
Einwohner/innen am 31.12.2022 im Alter von ... bis unter ...	
0 - 3	0,968
3 - 5	0,967
5 - 6	0,968
6 - 10	0,969
0 - 10	0,969
85 und älter	0,980

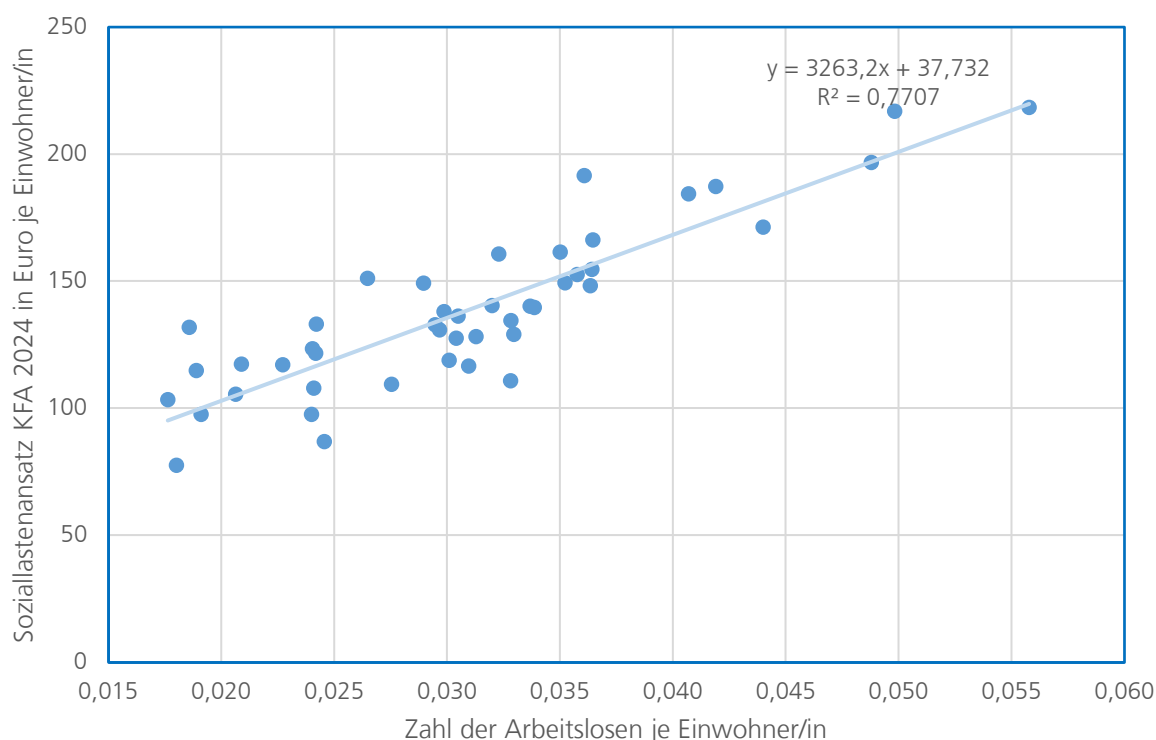
In Tabelle 4-3 sind alle Daten auf die Zahl der Einwohner/innen bezogen, es zeigt sich nun ein deutlich anderes Bild. Die Beschäftigten je Einwohner/innen wie auch die Zahl der Kinder in unterschiedlichen Altersabgrenzungen sind schwach negativ mit dem Soziallastenansatz je Einwohner/in korreliert. Eine hohe Zahl von Beschäftigten bzw. von Kindern deutet also eher auf eine niedrige Sozialhilfebelastrung hin. Schwach positiv korreliert ist die Zahl der Einwohner/innen im Alter von 85 Jahren und älter.

Tabelle 4-3 Mögliche abstrakte Bedarfsindikatoren und ihre Korrelation mit dem Soziallastenansatz – Werte je Einwohner/in

Abstrakte Bedarfsindikatoren	Soziallastenansatz ohne 3120
Arbeitslose im Jahresdurchschnitt 2023	0,878
Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte am 31.12.2022	-0,429
Einwohner/innen am 31.12.2022 im Alter von ... bis unter ...	
0 - 3	-0,151
3 - 5	-0,211
5 - 6	-0,125
6 - 10	-0,309
0 - 10	-0,227
85 und älter	0,265

Weiterhin stark positiv korreliert ist die Zahl der Arbeitslosen, was auch ein plausibler Zusammenhang ist. In Abbildung 4-2 ist diese Korrelation graphisch dargestellt, es ergibt sich eine vergleichsweise enge Punktwolke um die Regressionsgerade. Damit könnte die Zahl der Arbeitslosen ein geeigneter abstrakter Bedarfsindikator sein.

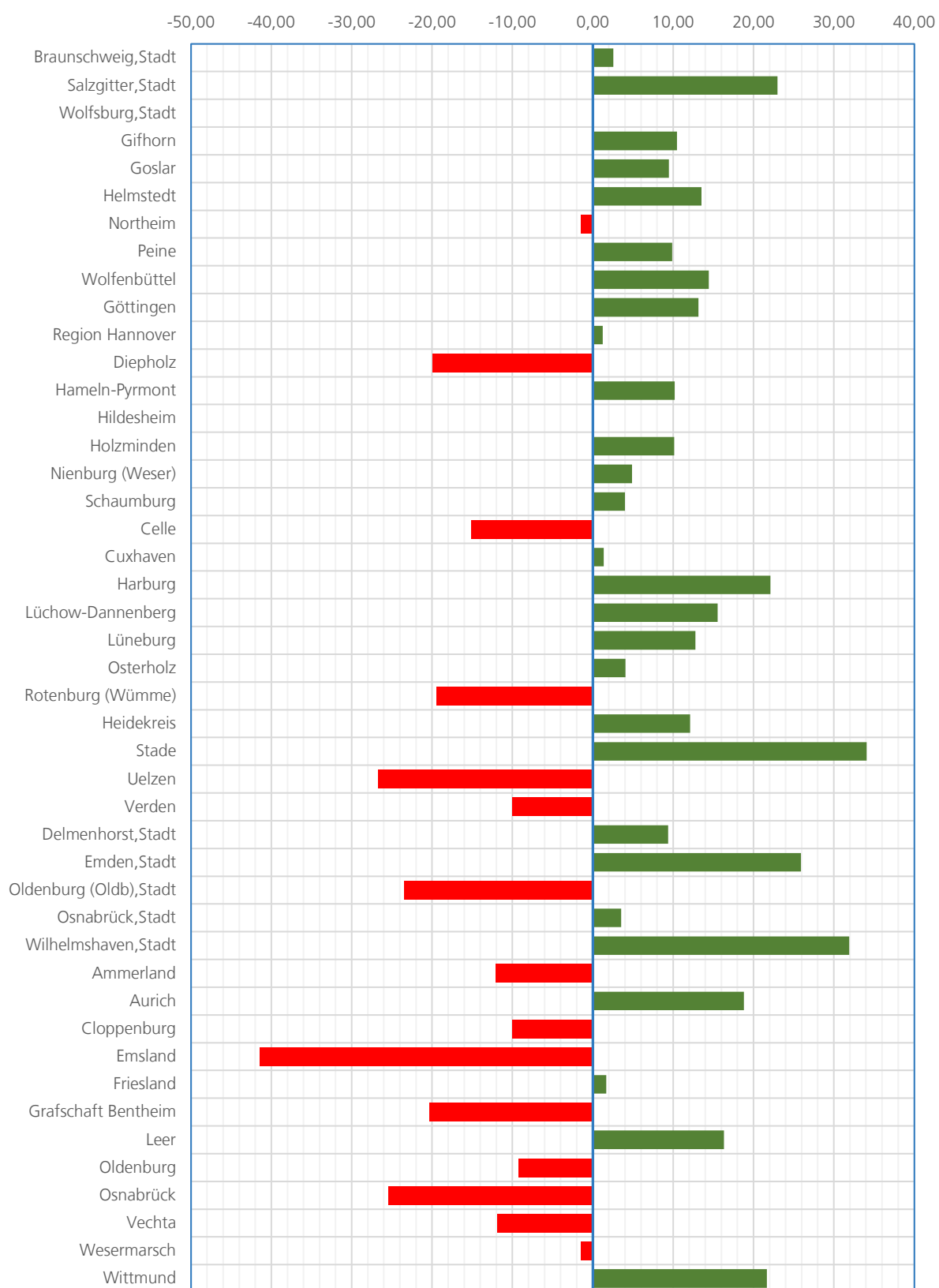
Abbildung 4-2 Soziallastenansatz kommunaler Finanzausgleich 2024 je Einwohner/in und Zahl der Arbeitslosen 2023 je Einwohner/in in Niedersachsen



Als nächstes wird eine Modellrechnung mit der Zahl der Arbeitslosen durchgeführt, um zu untersuchen, zu welchen Abweichungen in der Verteilung der Kreisschlüsselzuweisungen die Verwendung der Zahl der Arbeitslosen führt. Vergleichsbasis ist hier nicht der kommunale Finanzausgleich 2024, sondern die Ergebnisse des kommunalen Finanzausgleichs mit dem neu konzipierte Bedarfsansatz. Abbildung 4-3 zeigt das Ergebnis dieser Modellrechnung. Es wird deutlich, dass es trotz der hohen Korrelation der Zahl der Arbeitslosen mit dem Soziallastenansatz zu erheblichen Abweichungen kommt: Die größten Verlierer sind die Landkreise Emsland (-41,42 € je Einwohner/in), Uelzen (-26,76 Euro je Einwohner/in) und Osnabrück (-26,48 Euro je Einwohner/in), Gewinner die Landkreise Stade (34,09 Euro je Einwohner/in) sowie die Städte Wilhelmshaven (31,92 Euro je Einwohner/in) und Salzgitter (22,98 Euro je Einwohner/in). Gegen die Zahl der Arbeitslosen spricht auch, dass sie nur für die Leistungen nach dem SGB II ein unmittelbarer Indikator sind und den – deutlich höheren – Zuschussbedarf im Bereich SGB IX/XII nicht abbilden. Die Zahl der Empfänger/innen in diesem Bereich wäre wiederum ähnlich strategiefähig wie die Sozialhilfebelastrung selbst.

Im vorliegenden Fall führt die Verwendung des abstrakten Bedarfsindikators Zahl der Arbeitslosen trotz der hohen Korrelation zu deutlichen Verschiebungen bei den Kreisschlüsselzuweisungen. Die erheblichen Verschiebungen bei Verwendung des abstrakten Bedarfsindikator Zahl der Arbeitslosen und damit das Produzieren von Veränderungen allein zur Abbildung eines abstrakten Indikators überzeugen nicht. Eine Anpassung wird daher nicht empfohlen.

Abbildung 4-3 Modellrechnung zum kommunalen Finanzausgleich 2024: Zahl der Arbeitslosen als abstrakter Bedarfsindikator für den Soziallastenansatz – Veränderung der Schlüsselzuweisungen für Kreisaufgaben in Euro je Einwohner/in –



4.3 KOMBINIERTE MODELLRECHNUNG

Zum Abschluss dieses Kapitels werden die Anpassung des Aufteilungsverhältnisses von Schlüsselzuweisungen für Gemeinde- und für Kreisaufgaben aus Kapitel 2 und die Änderung des Soziallastenansatzes in einer Modellrechnung kombiniert.

Für die Schlüsselzuweisungen für Gemeindeaufgaben ergeben sich dadurch gegenüber der Abbildung 2-1 keine Veränderungen. Bei den Schlüsselzuweisungen für Kreisaufgaben ergeben sich teilweise sehr starke Veränderungen, wenn sich die Verluste der beiden Anpassungen kumulieren. Die größten Verlierer sind Lüchow-Dannenberg (-70,66 € je Einwohner/in), Uelzen (68,16 € je Einwohner/in) und Wesermarsch (52,56 € je Einwohner/in). Mit den Landkreisen Osterholz (18,51 € je Einwohner/in), Harburg (18,17 € je Einwohner/in) und Stade (5,23 € je Einwohner/in) sowie der Stadt Braunschweig (10,18 € je Einwohner/in) gibt es nun aber auch vier Gewinner. In Abbildung 4-1 waren dies die größten Gewinner, bei ihnen überwiegen also die Gewinne durch den angepassten Soziallastenansatz die Verluste durch die Anpassung des Aufteilungsverhältnisses.

Da Landkreise und kreisangehörige Gemeinden über die Kreisumlage miteinander verbunden sind, ist auch hier wieder die aggregierte Darstellung der Veränderung von Gemeinde- und Kreisschlüsselzuweisungen Abbildung 4-5 von besonderem Interesse. Die größten Verluste stellen sich aggregiert deutlich moderater dar, in den Landkreisen Lüchow-Dannenberg und Uelzen liegen die Verluste aber weiterhin bei über 40 Euro je Einwohner/in. Als größte Gewinner fallen die Stadt Braunschweig sowie die Landkreise Harburg, Osterholz und Stade auf. Insgesamt stehen 22 Gewinnern 23 Verlierer gegenüber.

Abbildung 4-4 Kombinierte Modellrechnung zum kommunalen Finanzausgleich 2024: Aufteilungsverhältnis der Schlüsselzuweisungen und Bedarfsansatz für Kreisschlüsselzuweisungen angepasst – Veränderung der Schlüsselzuweisungen für Kreisaufgaben in Euro je Einwohner/in –

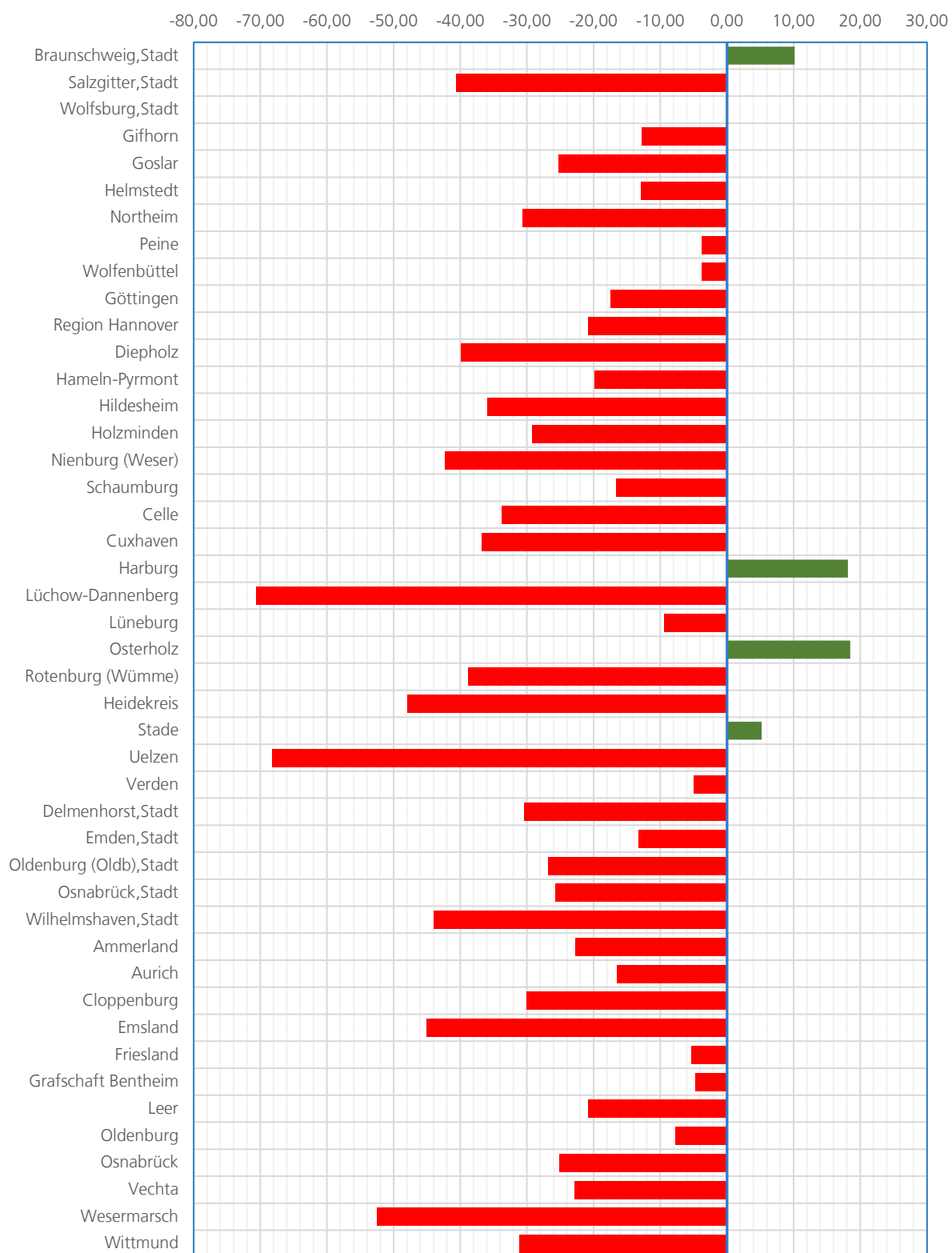
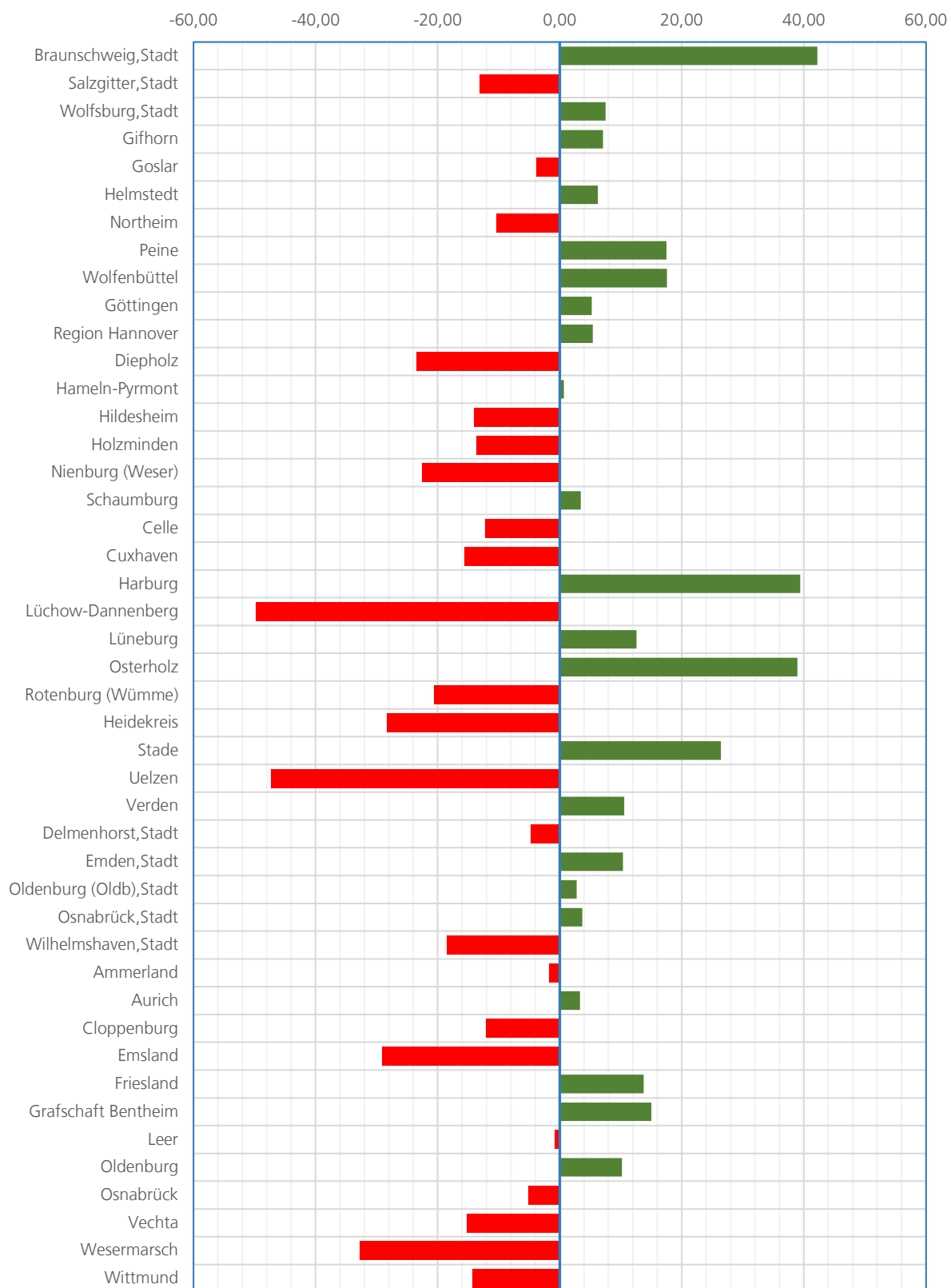


Abbildung 4-5 Kombinierte Modellrechnung zum kommunalen Finanzausgleich 2024: Aufteilungsverhältnis und Bedarfsansatz für Kreisschlüsselzuweisungen angepasst – Veränderung der Schlüsselzuweisungen für Gemeinde- und für Kreisaufgaben in Euro je Einwohner/in –



4.4 FAZIT

Die neuen Anteile für den Bedarfsansatz betragen:

- | | |
|---------------------|--------|
| 1. Einwohner/innen: | 75,9 % |
| 2. Soziallasten | 15,9 % |
| 3. Fläche | 8,2 % |

Es wurde eine Modellrechnung mit dem neuen Bedarfsansatz (also Produktbereiche 311, 312, und 314 ohne Zuweisungen des Landes gemäß § 5 Nds. AG SGB II und mit den neu berechneten Anteilen) durchgeführt. Die größten Gewinner sind die Landkreise Osterholz (38,82 € je Einwohner/in) und Harburg (38,67 € je Einwohner/in) sowie die Stadt Braunschweig (33,65 € je Einwohner/in), die größten Verlierer sind die Landkreise Lüchow-Dannenberg (-44,65 € je Einwohner/in), Uelzen (-44,24 € je Einwohner/in) und Wesermarsch (-30,16 € je Einwohner/in).

Die unmittelbare Verwendung der Sozialhilfebelastung als Bedarfsindikator ist ein methodischer Mangel des kommunalen Finanzausgleichs Niedersachsen, besser wäre die Nutzung eines geeigneten abstrakten Bedarfsindikators. Eine Untersuchung möglicher abstrakter Bedarfsindikatoren ergab, dass die Zahl der Arbeitslosen geeignet sein könnte, ihre Verwendung aber trotz hoher Korrelation mit den Soziallasten zum jetzigen Zeitpunkt zu großen Abweichungen bei der Berechnung der Schlüsselzuweisungen für Kreisaufgaben führt. Die deutlichen Verschiebungen bei Verwendung des abstrakten Bedarfsindikator Zahl der Arbeitslosen und damit das Produzieren von Veränderungen allein zur Abbildung eines abstrakten Indikators überzeugen nicht. Diese Anpassung wird daher nicht empfohlen.

Die kombinierte Modellrechnung hat gezeigt, dass die notwendigen Änderungen beim Aufteilungsverhältnis und beim Bedarfsansatz für Kreisaufgaben zu erheblichen Änderungen bei den Schlüsselzuweisungen für Kreisaufgaben führt.

Darüber hinaus ist ein weiterer Überprüfungsbedarf des Soziallastenansatzes vor dem Hintergrund aktueller Pläne und bereits erfolgter Umsetzungsschritte auf Bundesebene durch das Kinder- und Jugendstärkungsgesetz³⁰ (KJSG) in den kommenden Jahren nicht unwahrscheinlich. Demnach ist bis Anfang 2028 eine Zusammenführung der Zuständigkeiten für Leistungen der Eingliederungshilfe an Kinder und Jugendliche mit Behinderungen unter dem Dach der Kinder- und Jugendhilfe im Achten Buch Sozialgesetzbuch (SGB VIII) geplant.³¹ Die Umsetzung dieses Vorhabens würde zwangsläufig neuerliche Überprüfungs- und Anpassungsbedarfe am Soziallastenansatz zur Folge haben, in dessen Zusammenhang auch die aktuell festgestellten Überprüfungsergebnisse wieder zu betrachten sind.

³⁰ Gesetzes zur Stärkung von Kindern und Jugendlichen (Kinder- und Jugendstärkungsgesetz – KJSG), BGBl, Nr. 29 vom 9. Juni 2021.

³¹ Vgl. Ziffer II. Nr. 3 des allgemeinen Begründungsteils des Gesetzentwurfs der Bundesregierung zum KJSG auf S. 51 f. der BT-Drs. 19/26107.

5 SACH- UND BEDARFSGERECHTIGKEIT DER HAUPTANSATZSTAFEL FÜR SCHLÜSSELZUWEISUNGEN FÜR GEMEINDEAUFGABEN NACH § 5 NFAG EINSCHLIEßLICH DER DERZEITIGEN SPREIZUNG

Der Bedarfsansatz für Gemeindeschlüsselzuweisungen besteht aus der Zahl der Einwohner/innen – erhöht um die Stationierungstreitkräfte und den demographischen Faktor (vgl. Kapitel 8) – sowie der Einwohnergewichtung: Die Einwohner/innen der Städte und Gemeinden werden abhängig von ihrer Einwohnerzahl unterschiedlich gewichtet. Dazu wurden die Städte und Gemeinden nach ihrer Einwohnerzahl in sieben Klassen eingeteilt und die Gewichte an den Klassengrenzen bestimmt. Dazwischen liegende Einwohnerzahlen werden interpoliert. Anders als bei Nivellierungssätzen (vgl. Kapitel 6), gibt es bei einem Klassenwechsel also keinen Sprung.

In seinem Urteil vom 16.5.2001 hat der Niedersächsische Staatsgerichtshof die Einwohnergewichtung als zulässig anerkannt, aber dem Gesetzgeber die Pflicht auferlegt³², „sich kontinuierlich der Richtigkeit der von ihm vorausgesetzten Prämissen zu vergewissern und ggf. neuen finanzwissenschaftlichen Erkenntnissen Rechnung zu tragen.“ In diesem Kapitel wird daher die Einwohnergewichtung überprüft.

5.1 INDIKATOREN FÜR DEN BEDARFSANSATZ

Bei der Neukonzeption des kommunalen Finanzausgleichs im Jahre 1998 wurden von Hardt und Schmidt neben der Zahl der Einwohner verschiedene weitere potenzielle Indikatoren untersucht³³. Diese Untersuchungen sollen als nächstes wiederholt werden. Hierzu wird der Gesamtzuschussbedarf, der aus den Hauptgruppen 1 bis 4 und 5A besteht, um 5B erweitert, da die Überschüsse, die in diesem Bereich anfallen sonst unberücksichtigt blieben. Wie bei der Berechnung des Aufteilungsverhältnisses von Gemeinde und Kreisschlüsselzuweisungen wird die Produktgruppe Bau, Unterhaltung und Betrieb von Kläranlagen, Abwasserkanälen, Bedürfnisanstalten und dgl. (5381) herausgerechnet.

In Tabelle 5-1 sind die Korrelationskoeffizienten dieses Zuschussbedarfs mit verschiedenen potenziellen Indikatoren zu finden.

Der Zuschussbedarf und die Zahl der Einwohner/innen sind mit 0,97 korreliert, damit wird bestätigt, dass die Zahl der Einwohner/innen ein wichtiges Element für den Bedarfsansatz ist. Die (absolute) Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten am Arbeitsort ist ebenfalls hoch mit dem Zuschussbedarf korreliert, aber auch mit der Zahl der Einwohner/innen. Die Zahl der Beschäftigten je Einwohner/in sind allerdings nur schwach korreliert. Die Beschäftigten liefern also kaum zusätzliche Erklärung. Ganz ähnlich sieht es bei der Steuerkraftmesszahl aus.

Weitere in Hardt und Schmidt (1998) untersuchte Variablen waren die Fläche, dies wird in Kapitel 7 dargestellt. Kapitel 8 untersucht einige demographische Variablen auf ihre Eignung als Bedarfsindikatoren hin. Im Vorgriff auf die dortigen Ergebnisse kann hier festgestellt werden, dass sich aus beiden Kapiteln keine Notwendigkeit für eine Ergänzung des Bedarfsansatzes ergibt.

Im Ergebnis flossen 1998 die Zahl der Einwohner ergänzt um die Einwohnergewichtung in den Bedarfsansatz ein. Dieses Ergebnis, dass keine weiteren Indikatoren in den Bedarfsansatz einfließen müssen, bestätigt sich, es bleibt bei der Zahl der Einwohner/innen.

³² Vgl. Niedersächsischer Staatsgerichtshof, Urteil vom 16.5.2001, Niedersächsisches Ministerialblatt Nr. 21/2001, S. 457 ff.

³³ Vgl. Hardt und Schmidt (1998), S. 139 ff.

Tabelle 5-1 Korrelation potenzieller Indikatoren für den Bedarfsansatz für Gemeindegemeinschaftszuweisungen mit dem Zuschussbedarf 1 bis 5 abzgl. 5381

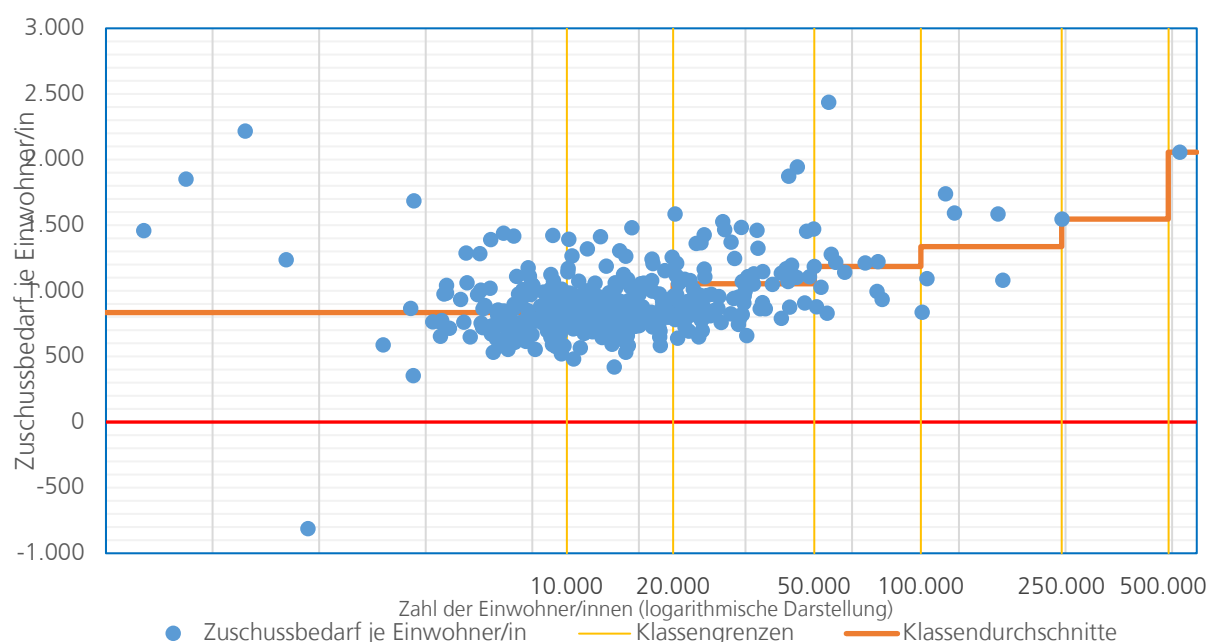
Indikatoren	Zuschussbedarf 1 bis 5 abzgl. 5381	Zuschussbedarf 1 bis 5 abzgl. 5382 je Einwohner/in	Zahl der Einwohner/innen
Zahl der Einwohner/innen	0,97	0,38	1,00
Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten	0,98	0,39	0,98
Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten je Einwohner/in	0,31	0,40	0,35
Steuerkraftmesszahl KFA 2024	0,98	0,38	0,97
Steuerkraftmesszahl KFA 2024 je Einwohner/in	0,26	0,37	0,25

5.2 GRÜNDE FÜR DIE EINWOHNERGEWICHTUNG

5.2.1 Zahl der Einwohner/innen und Zuschussbedarf je Einwohner/in

In Abschnitt 5.1 wurde gezeigt, dass die Zahl der Einwohner/innen der einzige Bedarfsindikator sein soll. In diesem Abschnitt wird die Notwendigkeit der Einwohnergewichtung untersucht. Abbildung 5-1 stellt den Zuschussbedarf je Einwohner/in und die Zahl der Einwohner/innen (beide als Zweijahresdurchschnitt 2021 und 2022) in einem Streudiagramm dar. Die Zahl der Einwohner/innen auf der x-Achse wurde logarithmiert. Eingetragen sind auch die aktuelle Klasseneinteilung sowie die sich ergebenden Klassendurchschnitte.

Abbildung 5-1 Zahl der Einwohner/innen und Zuschussbedarf (1 bis 5 ohne 5831) je Einwohner/in im Zweijahresdurchschnitt 2021/ 2022



Es ist klar zu erkennen, dass die Klassendurchschnitte mit steigender Einwohnerzahl steigen, d.h. der Zuschussbedarf je Einwohner/in ist umso höher, je mehr Einwohner/innen eine Stadt oder Gemeinde hat. Dies deutet auf die Notwendigkeit einer Einwohnergewichtung hin. Gleichzeitig ist die Streuung innerhalb der Klassen hoch. Es fallen auch einige Städte und Gemeinden auf, die als Ausreißer anzusehen sind. Für die Landeshauptstadt Hannover mit 537.912 Einwohner/innen gibt es keine Vergleichsgruppe.

5.2.2 Einzelne Aufgaben

In diesem Abschnitt wird untersucht, welche konkreten Aufgaben zu den steigenden Zuschussbedarfen je Einwohner/in führen. In Tabelle 5-2 ist der Gesamtzuschussbedarf je Einwohner/in nach Größenklassen dargestellt, in Tabelle 5-3 wurden die Werte für die unterste Klasse auf 100 normiert. Die Klasseneinteilung entspricht der derzeit geltenden. Bei der Stadt Braunschweig ergeben sich allerdings Probleme bei der Klassenzuordnung. 2021 hatte die Stadt Braunschweig 247.407 Einwohner/innen, 2022 250.230 Einwohner/innen, nach den Ergebnissen des Zensus 2022 hatte die Stadt Braunschweig am 15.5.2022 sogar 252.818 Einwohner/innen. Im Zweijahresdurchschnitt ergibt dies 248.819 Einwohner/innen, also weniger als 250.000 Einwohner/innen, damit wäre die Klasse 250.000 bis 500.000 Einwohner/innen nicht besetzt, was zu technischen Problemen bei den Berechnungen führt. Da die Stadt Braunschweig 2023 weiterhin mehr als 250.000 Einwohner/innen hatte, wurde ihr Wert manuell auf den Wert von 2022 gesetzt, damit alle Klassen besetzt sind.

In der ersten Spalte ist der Gesamtzuschussbedarf 1 bis 5 abzgl. 5831 dargestellt, es folgen die Zuschussbedarfe je Einwohner/in der Produktgruppen (bzw. Produktzusammenfassungen) mit den höchsten Anteilen am Gesamtzuschussbedarf. Die dargestellten Aufgaben haben zusammengekommen einen Anteil von 79,4 % am Gesamtzuschussbedarf.

Tabelle 5-2 Zuschussbedarf nach Größenklassen für ausgewählte Produktgruppen in Euro je Einwohner/in

Einwohnerklassen		1 bis 5 ohne 5381	Verwal- tungssteue- rung und -service	Brand- schutz	Grund- schu- len	Kul- tur- und Wis- sen- schaft	Kin- der- und Ju- gend- hilfe	dar. Ta- gesein- richtun- gen für Kinder	Sport- stät- ten und Bäder	Räumliche Planungs- und Ent- wicklungs- maßnah- men	Ge- meinde- straßen	Öffentli- ches Grün/ Land- schaftsbaubau
von	bis unter											
0	10.000	835	215	56	71	8	187	171	37	32	72	7
10.000	20.000	858	208	48	80	15	209	190	34	19	75	10
20.000	50.000	1.052	279	42	83	29	258	227	34	29	76	18
50.000	100.000	1.186	296	60	87	61	253	214	35	26	96	31
100.000	250.000	1.337	310	92	71	99	318	244	27	28	94	34
250.000	500.000	1.547	365	120	64	101	292	249	24	59	141	95
500.000	600.000	2.057	294	147	110	118	528	374	32	30	106	71
Zusammen		1.093	259	61	81	40	260	221	33	27	83	23
Anteil an Gesamt- zuschussbedarf		100,0	23,7	5,6	7,4	3,7	23,8	20,2	3,0	2,5	7,6	2,1

Tabelle 5-3 Zuschussbedarf nach Größenklassen für ausgewählte Produktgruppen in Euro je Einwohner/in, unterste Größenklasse auf 100 normiert

Einwohnerklassen		1 bis 5 ohne 5381	Verwal- tungssteue- rung und -service	Brand- schutz	Grund- schu- len	Kultur- und Wis- sen- schaft	Kin- der- und Ju- gend- hilfe	dar. Ta- gesein- richtun- gen für Kinder	Sport- stät- ten und Bäder	Räumliche Planungs- und Ent- wicklungs- maßnah- men	Ge- meinde- straßen	Öffentli- ches Grün/ Land- schaftsbaubau
von	bis unter											
0	10.000	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
10.000	20.000	102,8	96,9	86,2	113,3	179,0	112,1	111,3	91,3	57,1	105,1	131,5
20.000	50.000	126,0	130,0	76,0	117,8	337,9	138,5	133,1	91,6	90,2	105,7	239,5
50.000	100.000	142,0	137,6	108,1	123,5	720,4	135,6	125,5	95,1	79,7	133,5	420,6
100.000	250.000	160,1	144,3	165,2	100,5	1.164,6	170,6	142,7	73,5	85,7	131,0	450,9
250.000	500.000	185,3	170,1	214,9	90,2	1.186,7	156,4	146,0	65,9	182,3	197,4	1.273,3
500.000	600.000	246,3	136,9	265,0	155,2	1.393,0	282,9	219,0	87,0	92,8	148,7	949,8
Zusammen		130,8	120,6	110,2	114,9	476,0	139,4	129,3	89,9	83,1	115,6	308,4
Anteil an Gesamt-zu- schussbedarf		100,0	23,7	5,6	7,4	3,7	23,8	20,2	3,0	2,5	7,6	2,1

Wegen der geringen Besetzung der beiden obersten Größenklasse ist vor allem der Verlauf bis zur Größenklasse 100.000 bis unter 250.000 Einwohner/innen interessant. Es ist deutlich zu erkennen, dass der Gesamtzuschussbedarf steigt, der Zuschussbedarf der Größenklasse 100.000 bis unter 250.000 Einwohner/innen liegt um 60,1 % über dem der untersten Klasse.

Das größte Gewicht hat mit einem Anteil von 23,7 % die Produktgruppe Verwaltungssteuerung und -service. Hier liegt der Zuschussbedarf der Größenklasse 100.000 bis unter 250.000 Einwohner/innen um 44,3 % über dem der untersten. Bei den Tageseinrichtungen für Kinder liegt der Zuschussbedarf um 42,7 % über dem der untersten, eine Erklärung könnte eine stärkere Inanspruchnahme der Kinderbetreuung aufgrund einer anderen soziodemographischen Struktur und anderer Lebensformen in größeren Städten sein. Den stärksten Anstieg des Zuschussbedarfs je Einwohner/in weist die Hauptgruppe Kultur und Wissenschaft auf, der Wert der Klasse 100.00 bis unter 250.000 Einwohner/innen liegt rd. 12-mal höher als der der untersten Klasse. Hier wird deutlich, dass größere Städte eine zentralörtliche Funktion für ihr Umland wahrnehmen. Einen mit der Zahl der Einwohner/innen steigenden Zuschussbedarf weisen auch die Produktgruppen Brandschutz, Gemeindestraßen und Öffentliches Grün/ Landschaftsbau auf.

Keine Abhängigkeit des Zuschussbedarfs je Einwohner/in und der Zahl der Einwohner lässt sich für die Produktgruppen Grundschulen, Sportstätten und Bäder, Räumliche Planungs- und Entwicklungsmaßnahmen belegen.

1998 wurde auch die soziale Hilfe (heute Produktbereiche 31 bis 35) betrachtet, da es sich dabei aber um Kreisaufgaben handelt, werden sie hier nicht weiter untersucht, insgesamt beträgt ihr Anteil am Gesamtzuschussbedarf 3,3 %.

Die Produktgruppen und -zusammenfassung mit einem mit der Zahl der Einwohner/innen steigenden Zuschussbedarf haben zusammen einen Anteil von 66,5 % am Gesamtzuschussbedarf. Insgesamt werden die Ergebnisse von Hardt und Schmidt (1998)³⁴ bestätigt.

5.3 BESTIMMUNG DER EINWOHNERGEWICHTUNG

Im nächsten Schritt werden die Gewichte neu berechnet. Dazu werden die Städte und Gemeinden zu Einwohnergrößenklassen zusammengefasst und für jede Klasse werden die Anzahl der Gemeinden, die Summe der Einwohner/innen und die Summe des Zuschussbedarfs berechnet. Daraus ergeben sich die durchschnittlichen Einwohnerzahlen in jeder Klasse sowie der durchschnittliche Zuschussbedarf je Einwohner/in.

Abbildung 5-2 Bestimmung der Einwohnergewichtung an den Klassengrenzen

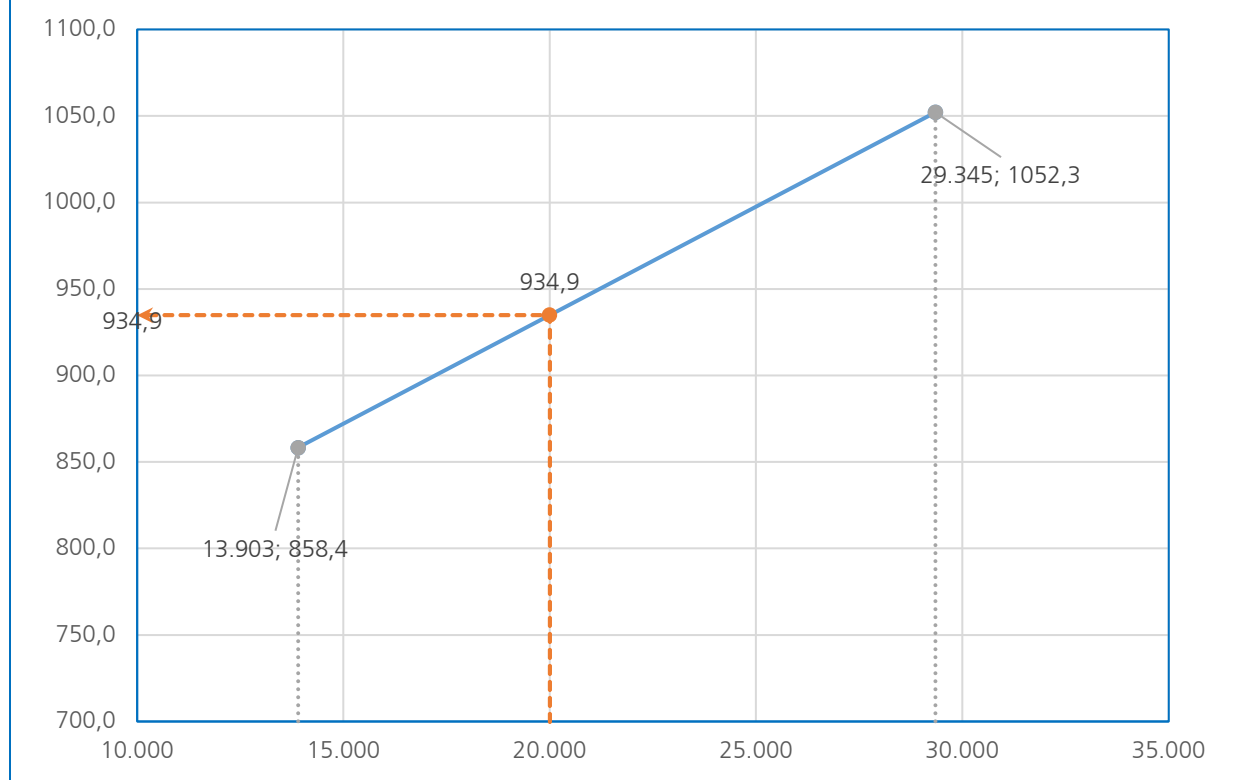


Abbildung 5-2 zeigt beispielhaft, wie aus diesen Werten die Einwohnergewichtung abgeleitet wird: Die Punkte, die sich aus den Durchschnittswerten für die Zahl der Einwohner/innen und den Zuschussbedarf ergeben, werden für benachbarte Klassen durch eine Gerade verbunden. Daraus lässt sich der Wert an der Klassengrenze ermitteln, in Abbildung 5-2 beträgt der Wert bei 20.000 Einwohner/innen 934,9 € je Einwohner/in. Nach Normierung durch den ebenso bestimmten Wert an der Klassengrenze 10.000 Einwohner/innen (845,2 € je Einwohner/in) ergibt sich die rechnerische, normierte Gewichtung: $\frac{934,9}{845,2} = 110,6$. Zu den Details der Methode vgl. Schiller und Cordes (2015), S.71 ff.

³⁴ Vgl. Hardt und Schmidt (1998) S. 145 ff.

Tabelle 5-4 Neuberechnung der Einwohnergewichtung³⁵ einschl. Ausreißer

Zahl der Einwohner von ... bis unter...	Anzahl Gemeinden	aktuelle Einwohnergewichtung	Summe der Einwohner	Summe des Zuschussbedarfs	Zuschussbedarf je Einwohner	durchschnittliche Einwohnerzahl	rechnerische Gewichtung normiert	gerundet	Abweichung zu akt. Gewichtung
0 bis 10.000	127	100	899.603	751.412.190	835	7.083	100,0	100,0	0
10.000 bis 20.000	172	110	2.391.252	2.052.574.636	858	13.903	110,6	110,0	0
20.000 bis 50.000	84	125	2.464.982	2.593.804.810	1.052	29.345	134,7	135,0	10
50.000 bis 100.000	12	145	735.049	871.732.409	1.186	61.254	150,4	150,0	5
100.000 bis 250.000	6	170	781.957	1.045.619.850	1.337	130.326	183,0	170,0	0
250.000 bis 500.000	1	180	250.230	387.172.471	1.547	250.230	235,5	180,0	0
500.000 und mehr	1	180	537.912	1.106.574.009	2.057	537.912	243,1	180,0	0
	403		8.060.983	8.808.890.374	1.093	20.002			

Die „richtige“ oder „optimale“ Anzahl der Klassen sowie die „richtigen“ Klassengrenzen lassen sich nicht rechnerisch bestimmen. Ob sechs, sieben oder acht Klassen die bessere Aufteilung sind, lässt sich nicht anhand eines statischen Kriteriums entscheiden, ebenso wenig die Lage der Klassengrenzen. Für die Klasseneinteilung wird man immer glatte Grenzen verwenden und nicht etwas 48.000 oder 103.000 Einwohner/innen. An der aktuellen Klasseneinteilung ist kein offensichtlicher Anpassungsbedarf zu erkennen, daher wird sie übernommen. Deutlich wird, dass die oberen Klassen nur gering besetzt sind, es gibt nur 20 Gemeinden mit mehr als 50.000 Einwohner/innen, davon acht mit mehr als 100.000 Einwohner/innen.

Wie bereits erwähnt, wird der Wert der Stadt Braunschweig auf den Wert des Jahres 2022 gesetzt, damit alle Klassen besetzt sind. Da die Gewichte an den Klassengrenzen 250.000 Einwohner/innen und 500.000 Einwohner/innen ohnehin manuell gesetzt werden müssen, hat dieses Vorgehen keine großen Auswirkungen auf das Ergebnis. Letztlich ist die Bestimmung der Gewichte der höheren Einwohnerklassen aufgrund der geringen Zahl von Städten mit Unsicherheiten behaftet, dies galt auch bisher schon: Hardt und Schmidt schreiben 1998, dass die Einwohnergewichtung für die Stadt Braunschweig und die Landeshauptstadt Hannover „letztlich politisch zu entscheiden“ ist ³⁶. Sie wählen in ihrem Gutachten die Werte von 170 % und 180 %, die dann auch Eingang in das NFAG gefunden haben. Mangels besserer Erkenntnisse werden diese Werte hier beibehalten. Tabelle 5-4 zeigt das Ergebnis der Berechnung, wenn alle Städte und Gemeinden berücksichtigt werden, also keine Ausreißer ausgeschlossen werden: Der in Abschnitt 5.2.1 festgestellte Anstieg des Zuschussbedarfs (1 bis 5 ohne 5381) führt zu steigenden Gewichten. Im Vergleich zur aktuellen Gewichtung ergeben sich an den Klassengrenzen 50.000 und 100.000 Einwohner/innen Werte, die um 10 bzw. 5 Prozentpunkte höher liegen.

5.3.1 Berechnung ohne Ausreißer

In Abbildung 5-1 ist zu erkennen, dass es eine Stadt mit rd. 54.000 Einwohner und einem überdurchschnittlichem Zuschussbedarf je Einwohner/in gibt. Beispielhaft soll hiermit der Einfluss einzelner Ausreißer gezeigt werden: Allein durch die Herausnahme dieser Stadt verändert sich das Ergebnis deutlich, die Gewichtung bei 50.000 und bei 100.000 Einwohner/innen sinkt um jeweils 5 Prozentpunkte. Natürlich sinkt dadurch auch die Zahl der Beobachtungen in dieser Klasse um 1. Dies zeigt, dass es notwendig und sinnvoll ist, Ausreißer zu definieren. Hier wurden als Ausreißer Städte und Gemeinden festgelegt, deren Zuschussbedarf je Einwohner/in um mehr als 50 % über oder unter dem jeweiligen Klassendurchschnitt liegen. Auf diese Weise ergeben sich 22 Ausreißer, zusammengekommen haben sie 291.235 Einwohner/innen und einen Zuschussbedarf von

³⁵ Der Wert der Einwohnergewichtung gilt an der Obergrenze der Einwohnerklassen.

³⁶ Hardt und Schmidt (1998), S. 144.

492,3 Mio. € bzw. 5,6 % an der Landessumme. In Tabelle 5-5 ist die sich ergebende Einwohnergewichtung zu sehen. Der Anstieg der Gewichtung an der Klassengrenze 50.000 Einwohner/innen sinkt nun auf ebenfalls 5 Prozentpunkte.

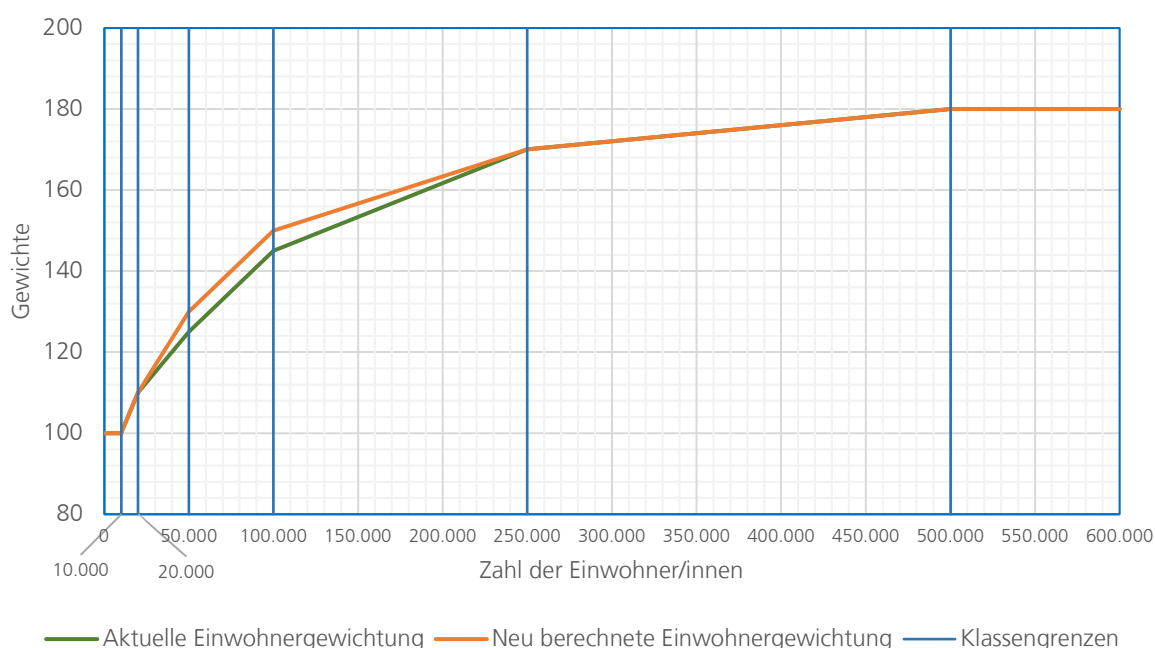
Tabelle 5-5 Neuberechnung der Einwohnergewichtung ohne Ausreißer

Zahl der Einwohner von ... bis unter...	Anzahl Gemeinden	aktuelle Einwohnergewichtung	Summe der Einwohner	Summe des Zuschussbedarfs	Zuschussbedarf je Einwohner	durchschnittliche Einwohnerzahl	rechnerische Gewichtung normiert	gerundet	Abweichung zu akt. Gewichtung
0 bis 10.000	115	100	847.784	685.114.991	808	7.372	100,0	100,0	0
10.000 bis 20.000	166	110	2.314.204	1.959.019.672	847	13.941	111,0	110,0	0
20.000 bis 50.000	81	125	2.357.587	2.395.265.745	1.016	29.106	128,7	130,0	5
50.000 bis 100.000	11	145	680.076	737.839.351	1.085	61.825	148,8	150,0	5
100.000 bis 250.000	6	170	781.957	1.045.619.850	1.337	130.326	187,8	170,0	0
250.000 bis 500.000	1	180	250.230	387.172.471	1.547	250.230	241,7	180,0	0
500.000 und mehr	1	180	537.912	1.106.574.009	2.057	537.912	250,5	180,0	0
	381		7.769.749	8.316.606.088	1.070	20.393			

Dieses Ergebnis passt sehr gut zu den Ergebnissen von Schiller und Cordes (2015)³⁷ und entspricht exakt dem dort in Tabelle 5.3 dargestellten „Szenario 2“.

In Abbildung 5-3 werden die aktuelle und die neu berechnete Einwohnergewichtung im Vergleich dargestellt. Der Anstieg um jeweils 5 Prozentpunkte führt dazu, dass alle Städte und Gemeinden zwischen 20.000 und 250.000 Einwohner/innen eine etwas höhere Gewichtung bekommen.

Abbildung 5-3 Aktuelle und neu berechnete Einwohnergewichtung

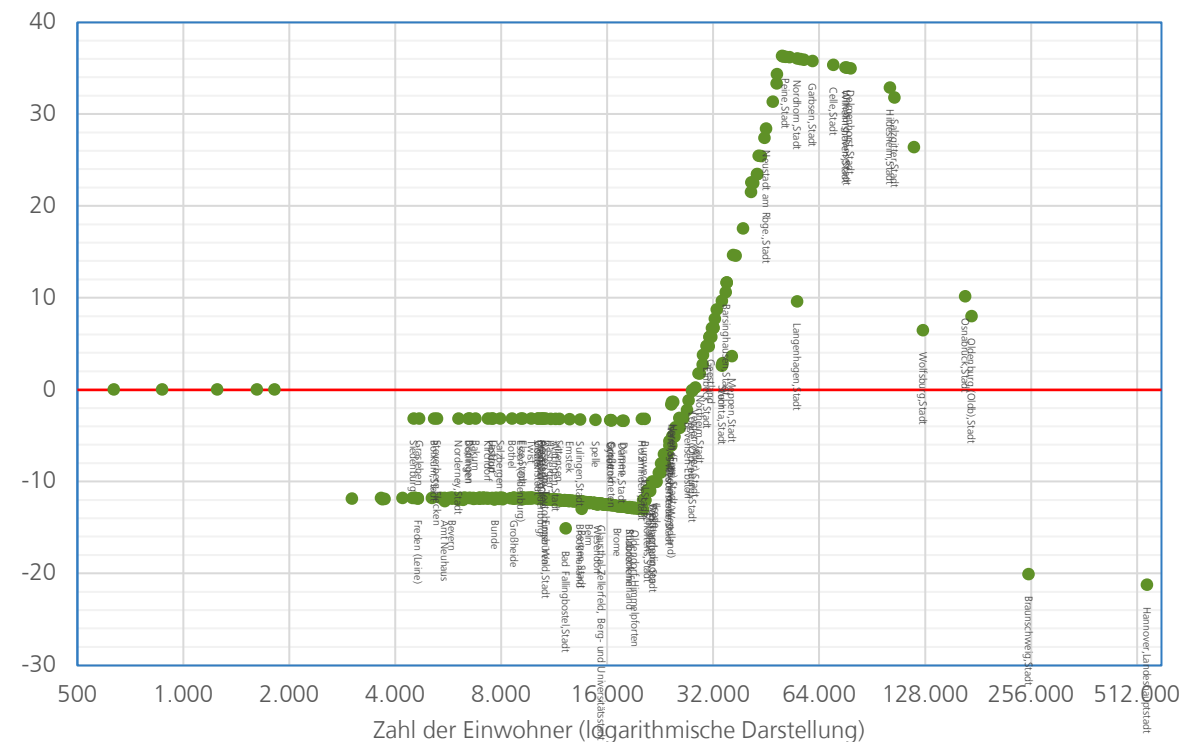


5.4 MODELLRECHNUNG FÜR DIE NEUE EINWOHNERGEWICHTUNG

Um die Auswirkungen der höheren Gewichtung zu ermitteln, wurde eine entsprechende Modellrechnung für den kommunalen Finanzausgleich 2024 berechnet. Das Ergebnis für die Gemeinde-schlüsselzuweisungen zeigt Abbildung 5-4.

³⁷ Vgl. Schiller und Cordes (2015), S. 74.

Abbildung 5-4 Modellrechnung zum kommunalen Finanzausgleich 2024: Anpassung der Einwohnergewichtung bei 50.000 und 100.000 Einwohner/innen um jeweils 5 Prozentpunkte



Die Gewinner sind die Städte und Gemeinden zwischen 28.000 und 200.000 Einwohner/innen – insbesondere um 50.000. Verlierer sind die beiden größten Städte Braunschweig und Hannover sowie die kleinen Gemeinden unter rd. 28.000 Einwohner/innen. Es zeigt sich, dass eine höhere Gewichtung nicht automatisch höhere Schlüsselzuweisungen bedeuten müssen: Trotz höherer Gewichtung gehören die Städte und Gemeinden zwischen 20.000 und rd. 28.000 Einwohner/innen zu den Verlierern, allerdings weniger als die Gemeinden unterhalb von 20.000 Einwohner/innen.

Im linken Teil der Abbildung sind fünf Gemeinden mit einer Veränderung von 0 zu sehen, dabei handelt es sich um kleine Gemeinden, die zwar abundant sind, aber aufgrund der Sonderregelung in § 16 Satz 2 NFAG keine Finanzausgleichsumlage zahlen müssen.

5.5 FAZIT

Die Einwohnergewichtung nach § 5 Abs. 3 NFAG wurde auf Basis der bisherigen Klasseneinteilung neu berechnet. Es zeigten sich erneut die bereits bekannten Probleme und Unsicherheiten. Hauptproblem ist, dass von den 403 Einheits- und Samtgemeinden nur 20 mehr als 50.000 Einwohner/innen haben, insbesondere für die beiden größten Städte – Landeshauptstadt Hannover und Stadt Braunschweig – gibt es jeweils keine Vergleichsgruppe. Teilweise haben als Ausreißer einzustufende Gemeinden einen großen Einfluss auf das Ergebnis. Die „richtige“ Anzahl der Klassen und die Lage der Klassengrenzen lassen sich nicht rechnerisch bestimmen.

Eine Neuberechnung unter Beibehaltung der aktuellen Klasseneinteilung und unter Ausschluss von 22 als Ausreißer identifizierte Städte und Gemeinden würde zu einer Anhebung der Gewichtung bei 50.000 Einwohner/innen und bei 100.000 Einwohner/innen um jeweils 5 Prozentpunkte

führen. Die Gewinner dieser Anpassung sind die Städte und Gemeinden ab rd. 28.000 Einwohner/innen bis auf die Städte Braunschweig und Hannover, alle übrigen verlieren.

Aufgrund der geschilderten Probleme und Unsicherheiten gibt es Spielräume bei der Festlegung der Einwohnergewichtung. Eine Anpassung ist daher nicht zwingend. Die Einwohnergewichtung wird im Zusammenhang mit der Klasseneinteilung bei der Berechnung der Nivellierungssätze in Kapitel 6 erneut aufgegriffen.

6 DIFFERENZIERUNG DER GEMEINDEN NACH GRÖÖE BEI BEMES- SUNG DER STEUERKRAFT NACH § 11 NFAG

Zur Ermittlung der Steuerkraft der Gemeinden werden für die drei Realsteuern Grundsteuer A und B sowie Gewerbesteuer Nivellierungssätze verwendet, sie betragen 90 % des gewichteten durchschnittlichen Hebesatzes. Vor der Neukonzeption des kommunalen Finanzausgleichs gab es Schlüsselzuweisungen für Landkreise, kreisangehörige Gemeinden und kreisfreie Städte, die Nivellierungshebesätze wurden für kreisangehörige Gemeinden und für kreisfreie Städte getrennt berechnet, mit dem Ergebnis, dass die der kreisangehörigen Gemeinden niedriger waren. Nach der aktuellen Regelung gibt es nur noch Schlüsselzuweisungen für Gemeindeaufgaben, und die Städte und Gemeinden werden nach ihrer Einwohnerzahl in zwei Klassen mit mehr bzw. weniger als 100.000 Einwohner/innen eingeteilt. Dadurch wird den Möglichkeiten größerer Städte, die Hebesätze anzuspannen, Rechnung getragen. Bei einer für alle Städte und Gemeinden einheitlichen Festlegung der Nivellierungssätze würde die Steuerkraft der großen Städte unter- und die der kleineren Städte und Gemeinden überschätzt werden. Nachteilig an dieser Regelung ist, dass eine Stadt, die die Einwohnerklasse wechselt, sprunghaft eine deutlich höher bzw. niedrigere Steuerkraftmesszahl hat und dadurch weniger bzw. mehr Schlüsselzuweisungen für Gemeindeaufgaben erhält (vgl. Abschnitt 6.4).

In diesem Kapitel wird untersucht, ob diese Klasseneinteilung angepasst werden sollte, also ob sie stärker differenziert werden sollte.

6.1 BETRACHTUNG DER REALSTEUERHEBESÄTZE DES JAHRES 2022

Abbildung 6-1 bis Abbildung 6-3 zeigen die Hebesätze der drei Realsteuern der 960 Gemeinden in Niedersachsen im Jahr 2022, aus diesen Werten wurden die Nivellierungssätze für den kommunalen Finanzausgleich 2024 berechnet. Eingezeichnet sind auch die Klassengrenze bei 100.000 Einwohner/innen und die beiden daraus folgenden Durchschnitte. Auf der x-Achse ist die Zahl der Einwohner/innen logarithmiert dargestellt. Zusätzlich sind weitere Durchschnitte entsprechend der Ausführungen in den Abschnitten 6.3 bis 6.5 enthalten. Teilweise überlagern sich allerdings die eingezeichneten Durchschnitte, so dass sie nicht mehr erkennbar sind.

Bei der Grundsteuer A ist kaum eine Abhängigkeit von der Zahl der Einwohner/innen festzustellen, die Klassen bis 250.000 Einwohner/innen liegen nahe zusammen, die Stadt Braunschweig dann sehr niedrig, die Landeshauptstadt Hannover sehr hoch.

In Abbildung 6-2 ist für die Grundsteuer B ein deutlicher Anstieg der Klassendurchschnitte ab 50.000 Einwohner/innen zu erkennen. Die Durchschnitte der Klassen 50.000 bis 100.000 und 100.000 bis 250.000 Einwohner/innen sowie Braunschweig unterscheiden sich kaum, die Landeshauptstadt Hannover liegt deutlich höher.

Bei der Gewerbesteuer zeigt sich ein Anstieg ab rd. 20.000 Einwohner/innen. Deutlich wird, dass auch Gemeinden ab rd. 50.000 Einwohner/innen zum Teil hohe Hebesätze aufweisen, vergleichbar mit den Städten über 100.000 Einwohner/innen. Ihnen wird nach der aktuellen Regelung der niedrigere Nivellierungssatz der Gemeinden unter 100.000 Einwohner/innen angerechnet.

Abbildung 6-1 Hebesätze und Klassendurchschnitte für die Grundsteuer A der Gemeinden in Niedersachsen im Jahr 2022

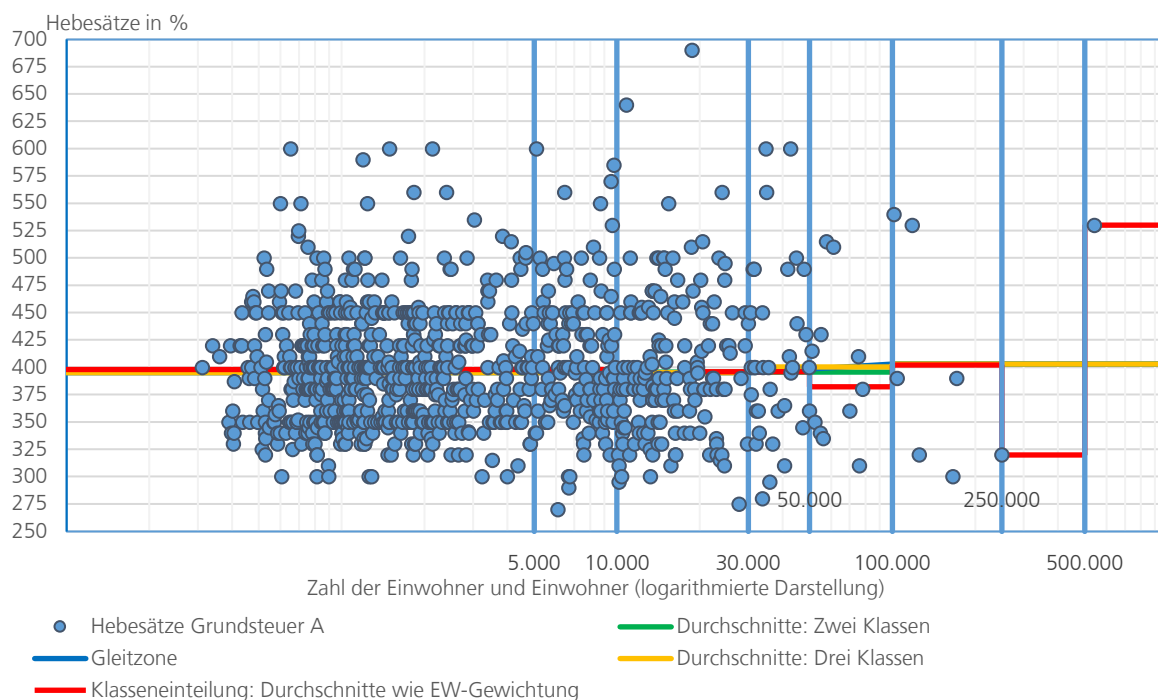


Abbildung 6-2 Hebesätze und Klassendurchschnitte für die Grundsteuer B der Gemeinden in Niedersachsen im Jahr 2022

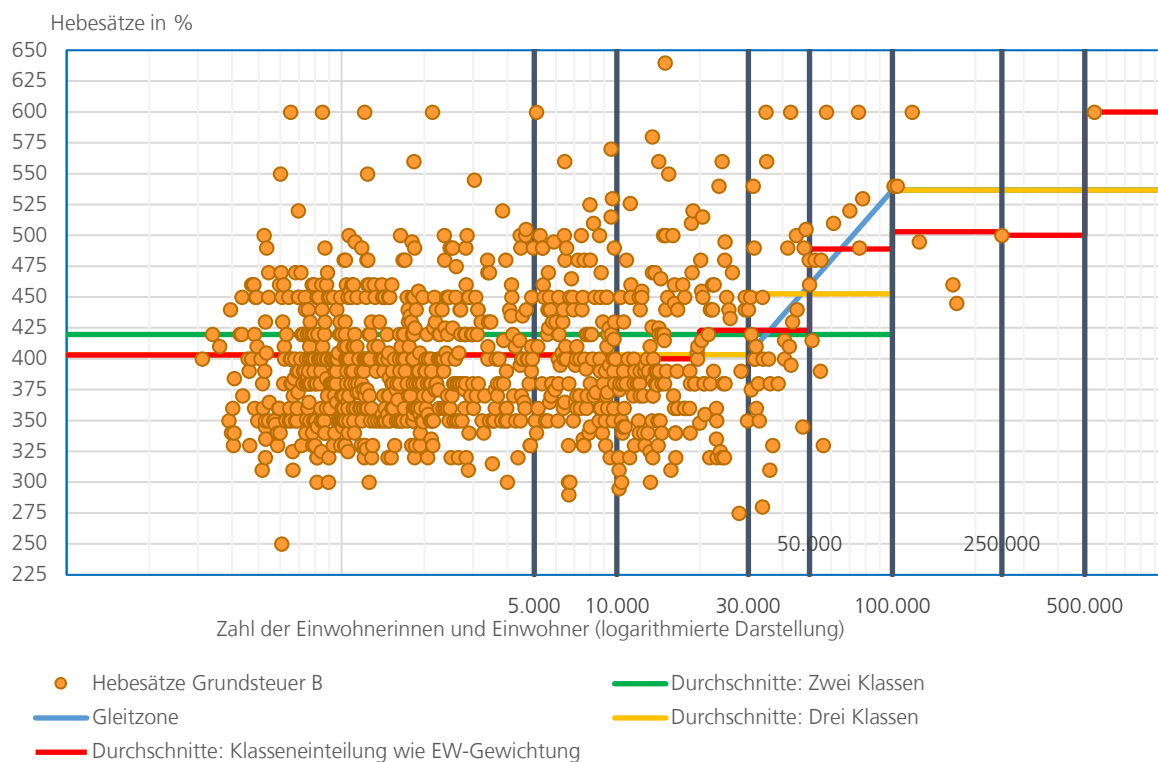
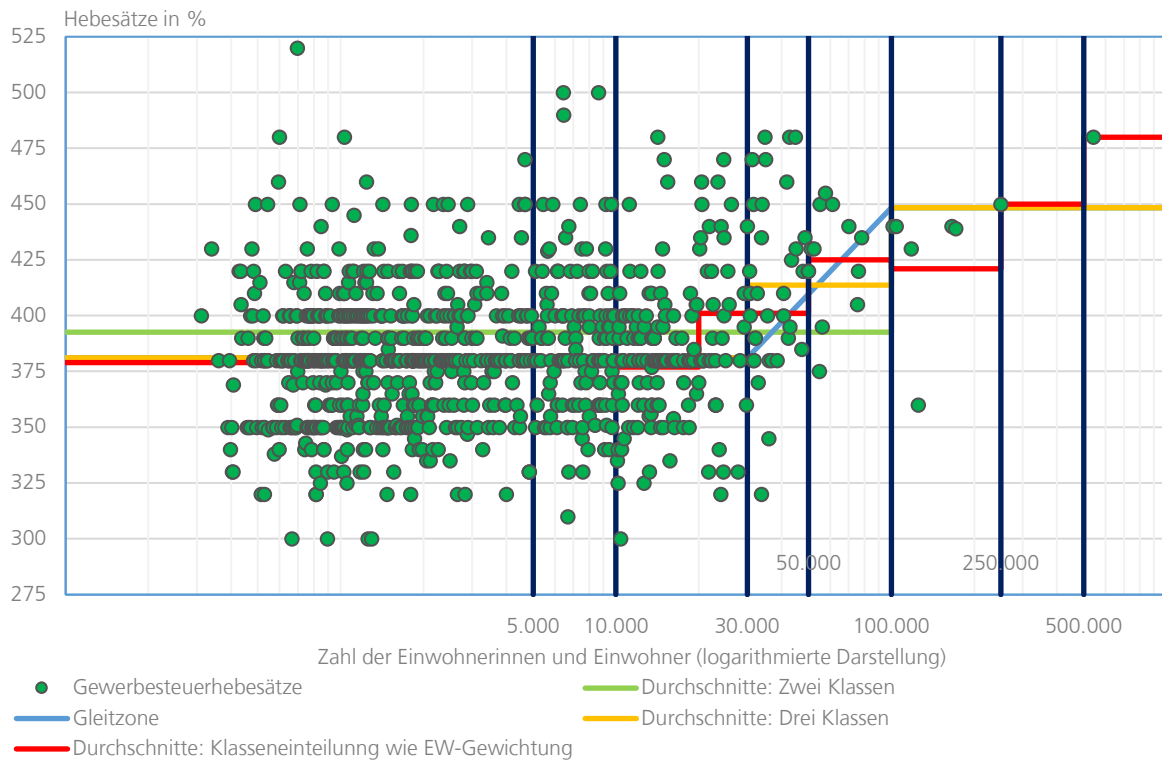


Abbildung 6-3 Hebesätze und Klassendurchschnitte für die Gewerbesteuer der Gemeinden in Niedersachsen im Jahr 2022



6.2 ALLGEMEINE ÜBERLEGUNGEN ZUR KLASSENEINTEILUNG

Die Anzahl der Klassen und die Lage der Klassengrenzen lassen sich nicht mathematisch bestimmen, letztlich geht das nur anhand der drei Abbildungen, wobei eher glatte Klassengrenzen gewählt werden. Die in Kapitel 5 dargestellten Probleme treten hier natürlich genauso auf: Es gibt nur acht Städte mit 100.000 und mehr Einwohner/innen. Hier noch eine weitere Differenzierung vorzunehmen, ist statistisch fragwürdig. Solange es keine sehr gewichtigen Gründe gibt, die dagegen sprechen, sollte die Klasseneinteilung für alle drei Realsteuern einheitlich sein.

Eine besondere Konstellation ergibt sich, wenn die einzelnen Mitgliedsgemeinden einer Samtgemeinde unterhalb einer Klassengrenze liegen und die Samtgemeinde oberhalb. Die Steuerkraft wird zunächst für die Mitgliedsgemeinden berechnet, und diese werden dann zu Samtgemeinden aggregiert. Zudem steht das Hebesatzrecht nach Artikel 106 Abs. 6 GG den Gemeinden und damit in Niedersachsen auch den Mitgliedsgemeinden zu, daher müssten die Nivellierungssätze nach der Zahl der Einwohner/innen der Mitgliedsgemeinden ausgewählt werden. Die betroffenen Samtgemeinden hätten dann einen niedrigeren Nivellierungssatz als gleich große Einheitsgemeinden. Bisher – mit nur zwei Klassen – trat dieses Problem nicht auf.

Nach den Einwohnerzahlen vom 30. Juni 2023 haben 11 Samtgemeinden mehr als 20.000 Einwohner/innen, 4 mehr als 25.000 Einwohner/innen und 1 mehr als 30.000 Einwohner/innen (Samtgemeinde Bersenbrück). Wenn die unterste Klassengrenze bei 35.000 Einwohner/innen liegt, tritt das Problem also nicht auf. Bei steigenden Einwohnerzahlen oder entsprechenden Gebietsstandsänderungen kann es aber doch später dazu kommen.

6.3 VARIANTE DREI KLASSEN

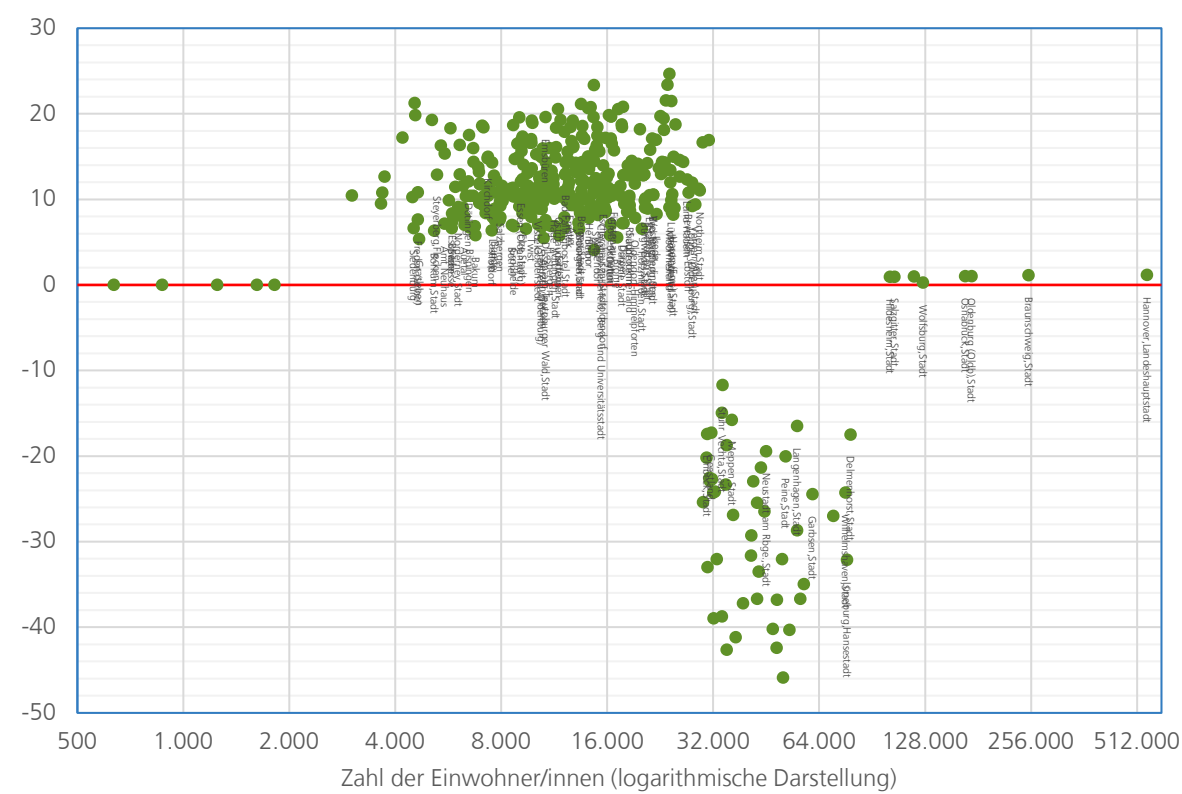
Als erstes wird eine Variante vorgestellt, in der eine weitere Klasse – 30.000 bis unter 100.000 Einwohner/innen – eingeführt wird. Das eben geschilderte Problem der Samtgemeinden tritt bei dieser Variante also nur einmal auf. Mit dieser dritten Klasse wird den Möglichkeiten der Gemeinden um 50.000 Einwohner/innen Rechnung getragen, höhere Hebesätze festzulegen.

Tabelle 6-1 zeigt die Nivellierungssätze, die sich aus dieser Klasseneinteilung ergeben sowie die Abweichung zur aktuellen Regelung. Deutliche Auswirkungen hat die Einführung einer dritten Klasse bei der Grundsteuer B und der Gewerbesteuer: Die Nivellierungssätze der Städte und Gemeinden zwischen 30.000 und 100.000 Einwohner/innen steigen erheblich, was zu einer deutlich höheren Steuerkraftmesszahl dieser Städte und Gemeinden führt, mit der Folge niedrigerer Schlüsselzuweisungen. Dies zeigt auch Abbildung 6-4, in der die Ergebnisse einer entsprechenden Modellrechnung dargestellt sind. Die Städte unter 30.000 Einwohner/innen gewinnen, die zwischen 30.000 und 100.000 Einwohner/innen verlieren teils deutlich. Bei den Städten über 100.000 Einwohner/innen zeigen sich leichte Gewinne.

Tabelle 6-1 Nivellierungshebesätze bei Einteilung der Gemeinden in drei Größenklassen

Zahl der Einwohner/innen von ... bis unter ...	Hebesatz			
	Durchschnittswert	90 % gem. NFAG	Finanzausgleich 2024	Differenz
Grundsteuer A				
0 bis 30.000	395,0	355,0	356	-1,0
30.000 bis 100.000	400,4	360,0	356	4,0
100.000 und mehr	403,2	363,0	363	0,0
Grundsteuer B				
0 bis 30.000	403,5	363,0	378	-15,0
30.000 bis 100.000	452,6	407,0	378	29,0
100.000 und mehr	536,8	483,0	483	0,0
Gewerbesteuer				
0 bis 30.000	381,2	343,0	353	-10,0
30.000 bis 100.000	413,7	372,0	353	19,0
100.000 und mehr	448,4	404,0	404	0,0

Abbildung 6-4 Modellrechnung zum kommunalen Finanzausgleich 2024: Nivellierungssätze: Einteilung in 3 Klassen - Veränderung der Schlüsselzuweisungen für Gemeindeaufgaben in Euro je Einwohner/in -



6.4 VARIANTE GLEITZONE

1998 wurde als ein Vorteil der 100.000 Einwohnergrenze gesehen, dass keine Stadt in der Nähe dieser Grenze lag und es daher – in absehbarer Zeit – zu keinem Klassenwechsel kommen würde³⁸.

Aktuell hat aber der Zensus 2022 ergeben, dass die Stadt Hildesheim mit 97.716 Einwohner/innen am 15.5.2022 deutlich unter der 100.000 Einwohnergrenze liegt. Die damit für die Stadt Hildesheim geltenden niedrigeren Nivellierungssätze führen zu einer geringeren Steuerkraftmesszahl mit dem im Grunde widersinnigen Ergebnis, dass weniger Einwohner/innen in diesem Fall mehr Schlüsselzuweisungen für Gemeindeaufgaben bedeuten. Nach dem Zensus 2011 lagen sogar zwei Städte – die Städte Hildesheim und Salzgitter – unterhalb der 100.000 Einwohnergrenze, nach einigen Jahren stiegen sie aber wieder über diese Grenze. Zudem ist auch zu bedenken, dass mit einer weiteren Klasse – ob nun bei 20.000 oder 30.000 Einwohner/innen – Klassenwechsel vermutlich häufiger auftreten würden. Schiller und Cordes (2015) nahmen dies zum Anlass, die Einführung einer Gleitzone vorzuschlagen³⁹.

Dieser Vorschlag wird als Variante zur Einführung einer weiteren Klasse aufgegriffen und eine Gleitzone zwischen 30.000 und 100.000 Einwohner/innen eingeführt. Der Vorteil liegt darin, dass es zu keinen Sprüngen an den Klassengrenzen kommt. Der Effekt von Klassenwechseln von Kommunen um 100.000 bzw. um 30.000 Einwohner/innen und dadurch bedingte Verwerfungen würde so abgeschwächt werden.

³⁸ Vgl. Hardt und Schmidt (1998), S. 161.

³⁹ Vgl. Schiller und Cordes (2015); S. 78 und 83 ff.

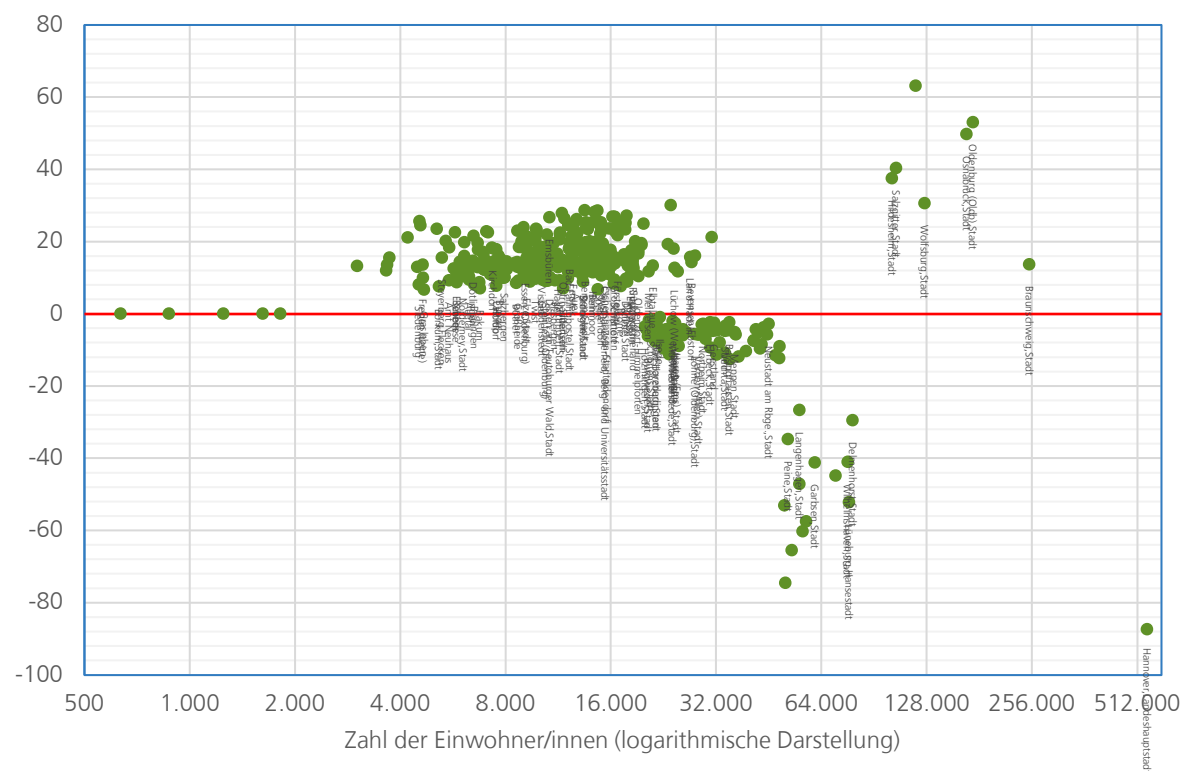
The scatter plot displays the relationship between the number of inhabitants (logarithmic scale) and the number of companies per inhabitant. The x-axis ranges from 500 to 512,000 inhabitants, and the y-axis ranges from -70 to 30 companies per inhabitant. A red horizontal line is drawn at y=0. Data points are green circles, with labels for various cities. Most cities are clustered between 4,000 and 16,000 inhabitants and 0 to 20 companies per inhabitant. Cities like Hamburg and Berlin are outliers with high company counts at higher population levels.

Abschließend soll eine Variante untersucht werden, in der die Klasseneinteilung der der Einwohnergewichtung entspricht (vgl. Kapitel 5). Tabelle 6-2 zeigt die sich ergebenden Nivellierungssätze und die Abweichungen zur aktuellen Regelung. Auch hier gibt es insbesondere das Problem, dass die Landeshauptstadt Hannover und die Stadt Braunschweig die einzigen Städte in ihrer Größenklasse wären, ihre Nivellierungssätze betragen daher 90 % ihrer Hebesätze. Bei dieser starken Differenzierung tritt das in Abschnitt 6.2 geschilderte Problem der Samtgemeinden vs. gleichgroßer Einheitsgemeinden verstärkt auf. Neben der Landeshauptstadt Hannover sind es in erster Linie die Städte und Gemeinden zwischen 50.000 und 100.000 Einwohner/innen, deren Nivellierungssätze deutlich steigen. Entsprechend stellen sich die Ereignisse der Modellrechnung in Abbildung 6-6 dar.

Tabelle 6-2 Nivellierungshebesätze bei Einteilung der Gemeinden in sieben Größenklassen

Zahl der Einwohner/innen von ... bis unter ...	Hebesatz			
	Durchschnittswert	90 % gem. NFAG	Finanzausgleich 2024	Differenz
Grundsteuer A				
0 bis 10.000	398,4	359	356	3,0
10.000 bis 20.000	390,6	352	356	-4,0
20.000 bis 50.000	396,3	357	356	1,0
50.000 bis 100.000	382,1	344	356	-12,0
100.000 bis 250.000	402,4	362	363	-1,0
250.000 bis 500.000	320,0	288	363	-75,0
500.000 und mehr	530,0	477	363	114,0
Grundsteuer B				
0 bis 10.000	402,9	363	378	-15,0
10.000 bis 20.000	399,5	360	378	-18,0
20.000 bis 50.000	422,9	381	378	3,0
50.000 bis 100.000	489,3	440	378	62,0
100.000 bis 250.000	502,6	452	483	-31,0
250.000 bis 500.000	500,0	450	483	-33,0
500.000 und mehr	600,0	540	483	57,0
Gewerbesteuer				
0 bis 10.000	379,0	341	353	-12,0
10.000 bis 20.000	377,3	340	353	-13,0
20.000 bis 50.000	400,8	361	353	8,0
50.000 bis 100.000	424,9	382	353	29,0
100.000 bis 250.000	420,7	379	404	-25,0
250.000 bis 500.000	450,0	405	404	1,0
500.000 und mehr	480,0	432	404	28,0

Abbildung 6-6 Modellrechnung Nivellierungssätze: Einteilung entsprechend der Einwohnergewichtung - Veränderung der Schlüsselzuweisungen für Gemeindeaufgaben in Euro je Einwohner/in -



6.6 NIVELLIERUNGSSÄTZE UND EINWOHNERGEWICHTUNG GLEICHZEITIG ÄNDERN

Kapitel 5 brachte das Ergebnis, dass bei einer Neuberechnung der Einwohnergewichtung die Städte um 50.000 Einwohner/innen eine höhere Gewichtung und damit mehr Schlüsselzuweisungen bekommen würden. In diesem Abschnitt wurde gezeigt, dass diesen Kommunen bei einer stärkeren Differenzierung der Hebesätze eine höhere Steuerkraft angerechnet würde, was zu geringeren Schlüsselzuweisungen führt. Auch wenn beide Untersuchungsgegenstände inhaltlich nicht unmittelbar zusammenhängen, erschien es willkürlich, nur einen von beiden anzupassen.

In Soyka und Rebeggiani⁴⁰ war vorgeschlagen worden, die Nivellierungssätze im Gleichklang mit der Einwohnergewichtung zu ändern. In diesem Abschnitt wird daher eine Modellrechnung präsentiert, in der die Neuberechnete Einwohnergewichtung und die Nivellierungssätze aus Abschnitt 6.5 kombiniert werden. Das Ergebnis zeigt Abbildung 6-7.

Die größten Gewinner sind die Großstädte zwischen 100.000 und 200.000 Einwohner/innen. Die Stadt Braunschweig verliert leicht, die Landeshauptstadt Hannover kräftig. Die Städte und Gemeinden zwischen 20.000 und 30.000 sowie zwischen 50.000 und 100.000 Einwohner/innen verlieren überwiegend. Bei den kleineren Kommunen überwiegen die Gewinner.

⁴⁰ Soyka und Rebeggiani (2011), S. 57 ff.

Bei Einführung einer dritten Klasse sind die kleinen Städte und Gemeinden die Gewinner, Verlierer sind die mittelgroßen Städte und Gemeinden zwischen 30.000 und 100.000 Einwohnern. Durch die Einführung einer Gleitzone verlieren die Städte und Gemeinden ab rd. 38.000 Einwohner/innen, insbesondere die Städte Lüneburg, Wilhelmshaven, Celle und Delmenhorst. Gerade diese methodisch überzeugende Lösung führt also bei einigen Städten zu großen Verlusten.

Die in Kapitel 5 untersuchte Anpassung der Einwohnergewichtung würde zu Gewinnen insbesondere bei den Städten um 50.000 Einwohner/innen führen, die in diesem Kapitel dargestellten Änderungen bei der Steuerkraftberechnung zu Verlusten dieser Städte. Auch wenn sie inhaltlich nicht unmittelbar zusammenhängen, sollten beide Anpassungen allenfalls gemeinsam umgesetzt werden. Die Anpassung nur eines Faktors erschiene dagegen willkürlich. Im Ergebnis wird eine Anpassung an den beiden genannten Stellen nicht empfohlen, da sie nicht als zwingend angesehen werden müssen, auch wenn sie möglich sind.

7 FLÄCHENFAKTOR AUF GEMEINDEEBENE

Im Jahr 2007 wurde der Bedarfsansatz für Kreisschlüsselzuweisungen um einen Flächenansatz erweitert, begründet wurde die Ergänzung mit dem überproportional höheren Aufwand für die Aufgaben Schülerbeförderung (241) und Kreisstraßen (542) in flächenmäßig großen Landkreisen und kreisfreien Städten. In diesem Abschnitt wird die Frage untersucht, ob der Bedarfsansatz für Gemeindeschlüsselzuweisungen ebenfalls um einen Flächenansatz ergänzt werden muss.

Bisher besteht der Bedarfsansatz für Gemeindeschlüsselzuweisungen aus der Zahl der Einwohner (ergänzt um Stationierungsstreitkräfte), dem demographischen Faktor (Maximum aus aktueller Einwohnerzahl und Fünfjahresdurchschnitt) und der Einwohnergewichtung.

Im Folgenden wird also untersucht, ob es Aufgaben gibt, die in flächenmäßig großen Gemeinden besonders aufwändig sind. Dazu wird die Korrelation des Zuschussbedarfs der einzelnen Produkte mit der Fläche ermittelt.

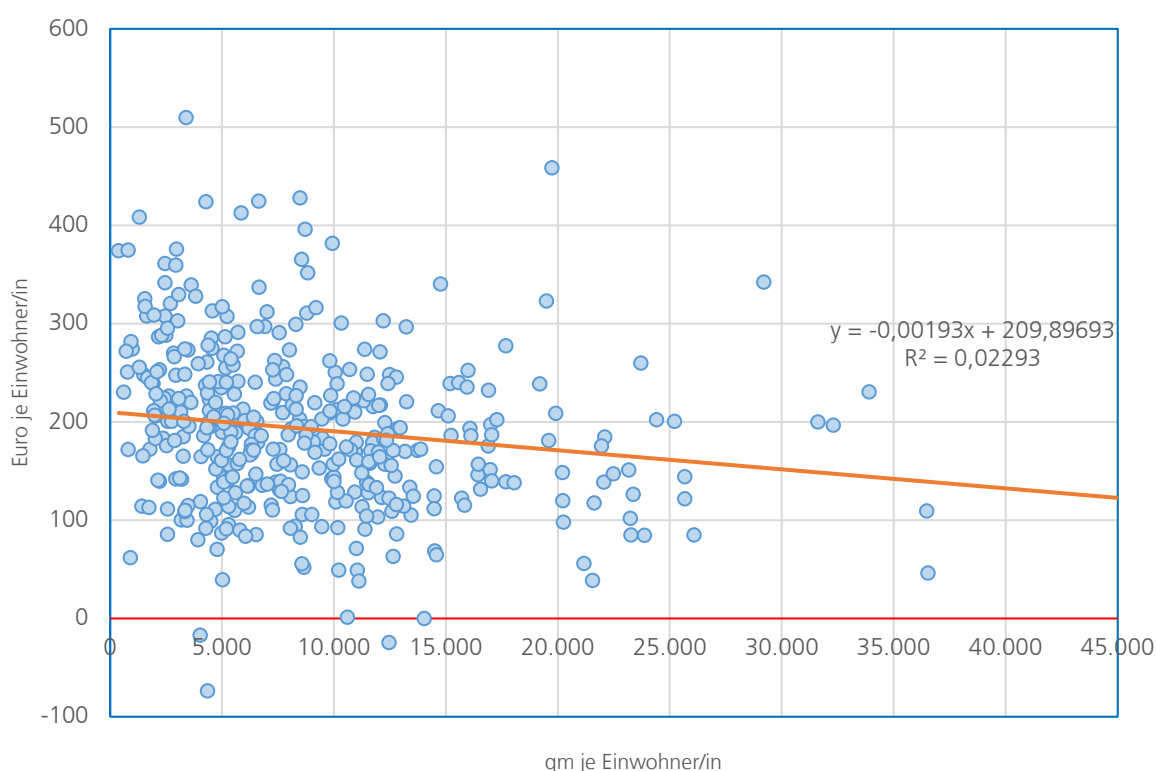
Dass einwohnerstarke Städte und Gemeinden (wie die Landeshauptstadt Hannover) deutliche höhere Zuschussbedarfe als kleine (wie beispielsweise Baltrum), ist trivial. Entsprechend ist es wenig überraschend, dass die Zahl der Einwohner/innen stark mit dem Gesamtzuschussbedarf korreliert ist (0,97).

Die Fläche ist dagegen nur schwach mit dem Gesamtzuschussbedarf korreliert (0,12), und auch die Korrelation mit der Zahl der Einwohner/innen ist mit 0,16 sehr niedrig. Es ist also in Niedersachsen nicht so, dass einwohnerstarke Städte und Gemeinden eine große Fläche haben. Lediglich fünf Produkte haben mit der Fläche einen Korrelationskoeffizienten, dessen Betrag größer als 0,5 ist, alle fünf haben aber einen sehr kleinen Anteil am Gesamtzuschussbedarf und werden auch nur von wenigen Gemeinden wahrgenommen. Aus diesen Ergebnissen lässt sich keine Begründung für einen Flächenansatz ableiten.

Im nächsten Schritt wird untersucht, ob zwischen Bevölkerungsdichte und dem Zuschussbedarf je Einwohner/in ein Zusammenhang besteht. Üblicherweise wird die Bevölkerungsdichte in *Einwohner/in je km²* gemessen, so liegt die Bevölkerungsdichte in Niedersachsen am 31.12.2022 bei 170,6 Einwohner/innen je km². Ein hoher Wert bedeutet in dieser Darstellung eine hohe Besiedlungsdichte. Um zu vermeiden, dass die Zahl der Einwohner/innen bei der einen Variable im Nenner und bei der anderen im Zähler steht, wird hier die Größe *Fläche je Einwohner/in* verwendet, in dieser Darstellung hat Niedersachsen den Wert 5.861,0 m² je Einwohner/innen. Hier bedeutet ein hoher Wert eine dünne Besiedelung.

Gesucht werden Aufgaben, die stark mit der Fläche korreliert sind, in vielen Gemeinden wahrgenommen werden und gleichzeitig einen relevanten Anteil am Gesamtzuschussbedarf haben, ggf. als Zusammenfassung (wie beim Bedarfsansatz für Kreisaufgaben, Schülerbeförderung und Kreisstraßen haben zusammen 8,2 %). Außerdem muss auch eine inhaltlich sinnvolle Interpretation möglich sein, warum die entsprechende Aufgabe in einer großen Gemeinde zu einer überproportionalen Belastung führt. Wie immer beachtet werden, dass der Korrelationskoeffizient nur einen statistischen Zusammenhang misst, keinen inhaltlichen.

Abbildung 7-1 Streudiagramm für den Zuschussbedarf je Einwohner/in des Produktes Tageseinrichtungen für Kinder (365) und der Zahl der qm je Einwohner/in im Zweijahresdurchschnitt 2021/ 2022 in Niedersachsen



Die Produktgruppe Tageseinrichtungen für Kinder hat mit 19,4 % den zweithöchsten Anteil am Gesamtzuschussbedarf. Das Streudiagramm in Abbildung 7-1 zeigt beispielhaft den Zuschussbedarf je Einwohner des Produkts Tageseinrichtungen für Kinder (365) für jede Verwaltungseinheit sowie die Fläche je Einwohner. Der optische Eindruck, dass es sich um einen eher losen Zusammenhang handelt, wird durch den Korrelationskoeffizienten von -0,1514 bzw. das Bestimmtheitsmaß von $(-0,1514)^2 = 0,02293$ bestätigt.

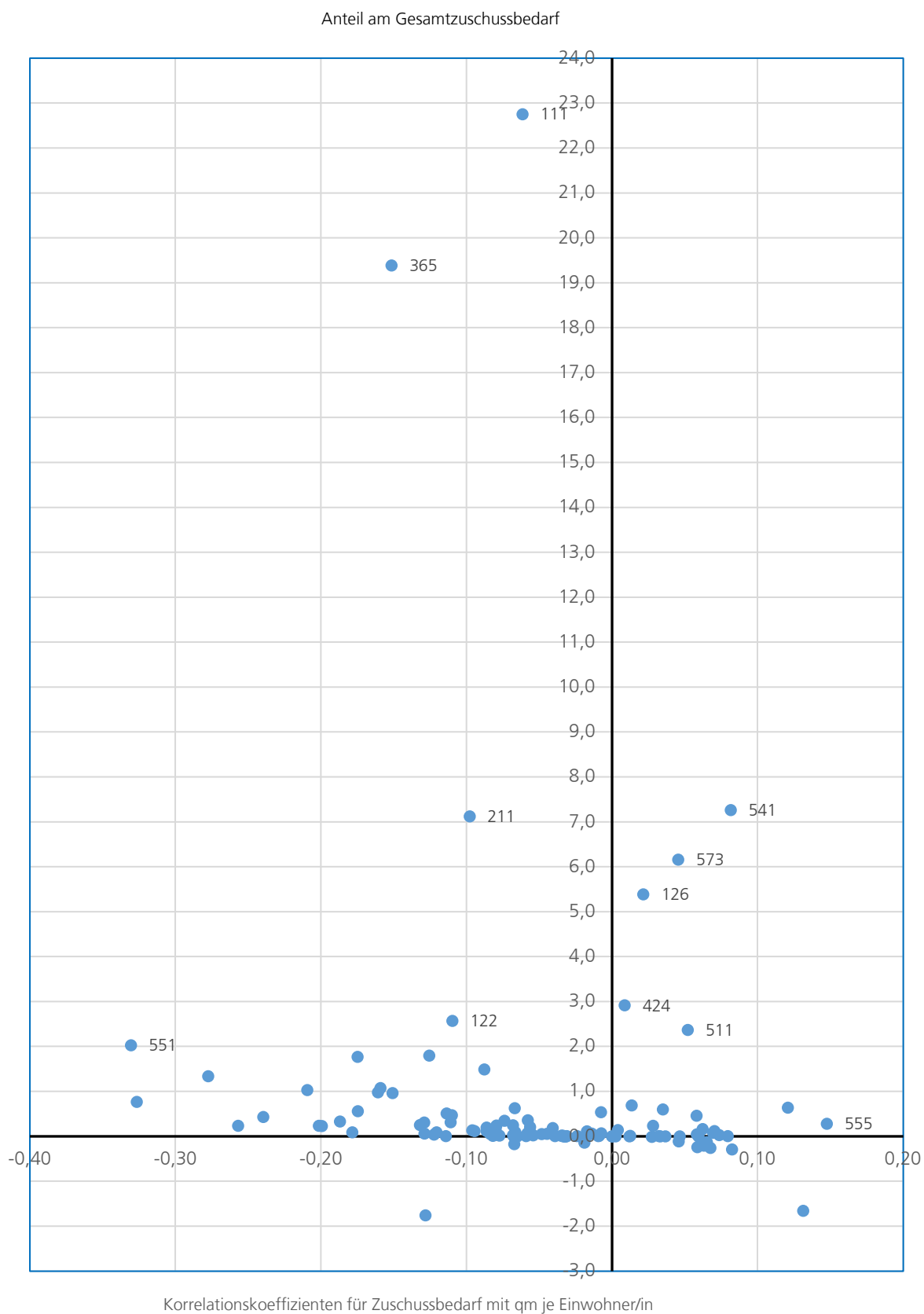
Der Korrelationskoeffizient des Zuschussbedarfs je Einwohner/in mit der Fläche je Einwohner/in wurde für jedes Produkt berechnet. Beide Größen – Anteile und Korrelationskoeffizienten – werden in Abbildung 7-2 zusammengefasst dargestellt: In dem Streudiagramm ist auf der x-Achse der Korrelationskoeffizient der einzelnen Aufgaben mit der Einwohnerdichte (m^2 je Einwohner/in) dargestellt und auf der y-Achse ihr Anteil an Gesamtzuschussbedarf.

Zur Interpretation der Abbildung muss beachtet werden, dass hierbei eine negative Korrelation wenig Fläche je Einwohner/in bedeutet, also eine dichte Besiedlung. Positive Korrelationen entsprechen viel Fläche je Einwohner/in, dabei handelt es sich also um Aufgaben, die in ländlichen Gebieten einen hohen Zuschussbedarf aufweisen.

Den weitaus größten Anteil am Gesamtzuschussbedarf hat das Produkt Verwaltungssteuerung und Service (111) mit 22,8 %, es folgen Tageseinrichtungen für Kinder (365) (19,4 %), Gemeindestraßen (541) (7,3 %) und Grundschulen (211) (7,2 %), alle vier Produkte sind nur sehr schwach mit der Fläche je Einwohner korreliert.

Die Spannweite der Korrelationskoeffizienten reicht von -0,33 bis 0,15, damit wird schnell deutlich, dass sich keine Gemeindeaufgaben finden lassen, die stark mit der Fläche korreliert ist.

Abbildung 7-2 Anteile des Zuschussbedarfs der Produkte am Gesamtzuschussbedarf für Gemeindeaufgaben und Korrelation mit der Bevölkerungsdichte (qm je Einwohner/in – Zweijahresdurchschnitt 2021/22 –



Den höchsten negativen Korrelationskoeffizient hat die Produktgruppe Öffentliches Grün/Landschaftsbau (551) -0,33, Anteil 2,0 %, in Gemeinden mit dichter Besiedlung (wenig Fläche je Einwohner) gibt es also tendenzielle mehr Stadtparks, aber der Zusammenhang ist sehr schwach. Den höchsten positiven Korrelationskoeffizienten mit 0,15 hat die Produktgruppe Land- und Forstwirtschaft (555).

7.1 FAZIT

In diesem Abschnitt wurde untersucht, ob der Bedarfsansatz für Gemeindeschlüsselzuweisungen um einen Flächenansatz ergänzt werden sollte.

Dazu wurde untersucht, ob es Gemeindeaufgaben gibt, die mit der Fläche korreliert sind. Es konnten keine Aufgaben gefunden werden, die in flächenmäßig großen Gemeinden überproportional großen Aufwand benötigen. Eine Ergänzung des Bedarfsansatzes für Gemeindeschlüsselzuweisungen um die Fläche wäre demzufolge unbegründet und ist nicht erforderlich.

8 SYSTEMATIK ZUR BERÜCKSICHTIGUNG VON ZUSATZBELASTUNGEN DES DEMOGRAPHISCHEN WANDELS UND DAMIT EINHERGEHENDER UNTERSCHIEDLICHER ALTERSSTRUKTUREN DER EINWOHNERINNEN UND EINWOHNER

Die Zahl der Einwohner/innen ist ein wichtiges Element der Bedarfsansätze sowohl für Schlüsselzuweisungen für Gemeinde- als auch für Kreisaufgaben im kommunalen Finanzausgleich. Um die Auswirkungen von sinkenden Bevölkerungszahlen aufzufangen, wurde im Jahr 2007 die Verwendung eines Fünfjahresdurchschnittes eingeführt: Als Einwohnerzahl ist das Maximum von aktueller Einwohnerzahl und dem Fünfjahresdurchschnitt zu verwenden. Bei sinkenden Einwohnerzahlen liegt der Fünfjahresdurchschnitt über der aktuellen Zahl der Einwohner/innen vom Vorjahr, und für die Kommune wird eine höhere Einwohnerzahl berücksichtigt, mit der Folge, dass sie höhere Schlüsselzuweisungen erhält. Den Städten, Gemeinden und Landkreisen mit einem Bevölkerungsrückgang soll so Zeit für Anpassungen gegeben werden. Im Jahr 2017 wurde der Zeitraum für den Bedarfsansatz für Kreisschlüsselzuweisungen auf 8 Jahre verlängert.

In der Expertenkommission wurde darauf hingewiesen, dass auch steigende Einwohnerzahlen zu zusätzlichen Kosten führen können, etwa durch zusätzlich notwendig werdende Kita- oder Schulplätze. In diesem Kapitel sollen Alternativen bzw. Ergänzungen des demographischen Faktors untersucht werden.

8.1 AUSWIRKUNGEN DES DEMOGRAPHISCHEN FAKTORS

Zunächst wird jedoch die Wirkung des demographischen Faktors untersucht. Da die Zahl der Einwohner/innen in Niedersachsen insgesamt und damit auch in vielen Kommunen seit einigen Jahren steigt (vgl. Abbildung 8-1), führt der demographische Faktor derzeit nur zu sehr wenigen zusätzlichen Einwohner/innen: Im kommunalen Finanzausgleich 2024 wurden für Gemeindschlüsselzuweisungen 5.031 zusätzliche Einwohner/innen und für Kreisschlüsselzuweisungen 9.485 zusätzliche Einwohner/innen errechnet. Fünf Jahre zuvor waren es im kommunalen Finanzausgleich 2019 noch 16.069 bzw. 21.598 zusätzliche Einwohner/innen.

8.1.1 Modellrechnung nur Einwohner/innen vom 30. Juni des Vorjahres

Zunächst wird eine Modellrechnung durchgeführt, in der das Maximum von aktueller Einwohnerzahl und Fünf- bzw. der Acht-Jahresdurchschnitt durch die Zahl der Einwohner/innen vom 30. Juni des Vorjahres ersetzt werden. Damit wird gezeigt, welche Kommunen von der derzeit geltenden Regelung profitieren.

Abbildung 8-1 Zahl der Einwohner/innen am 30. Juni in Niedersachsen von 1973 bis 2022

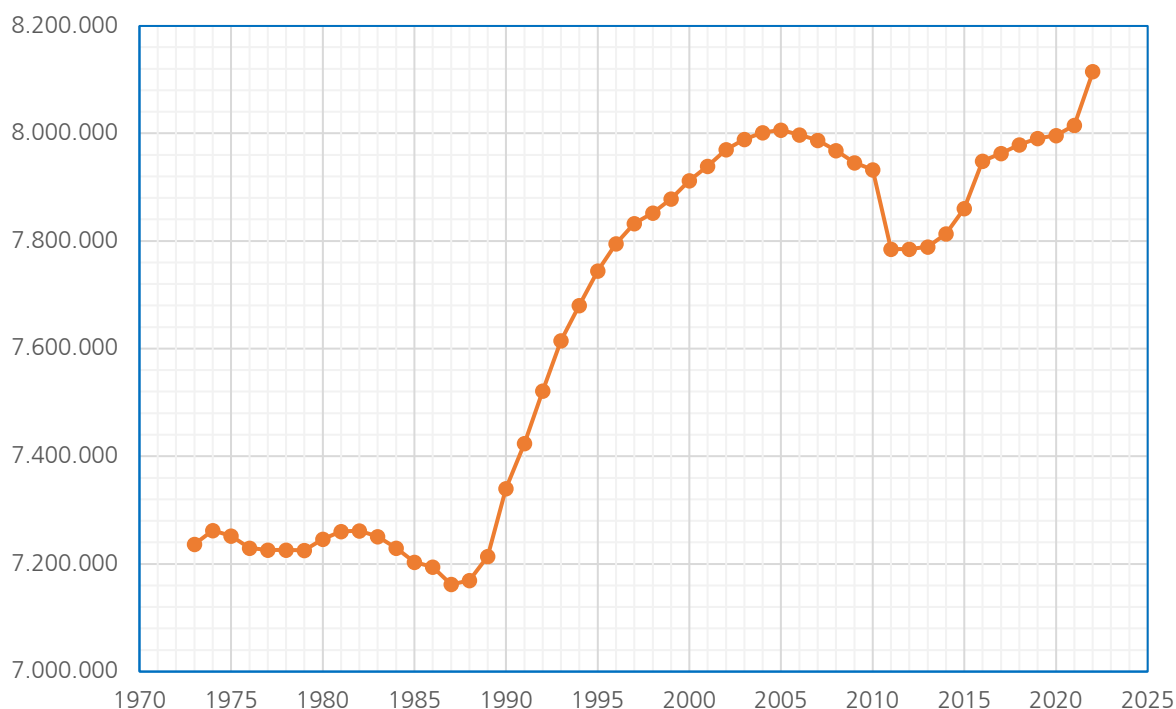
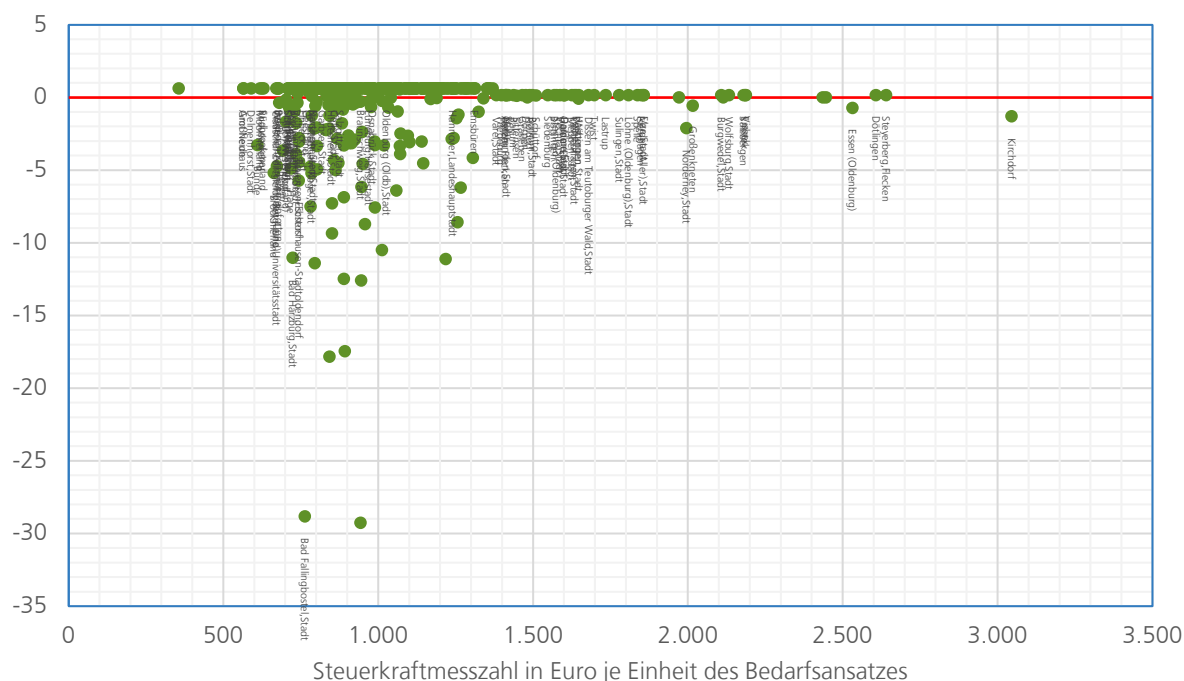


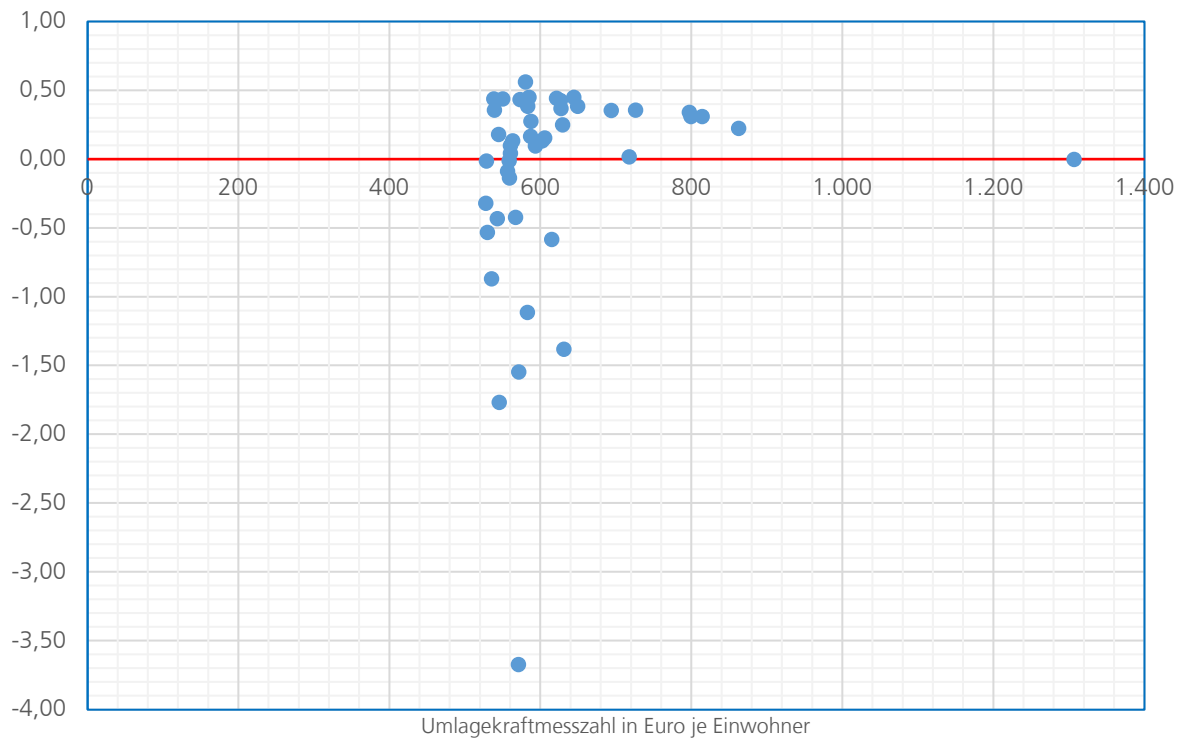
Abbildung 8-2 Modellrechnung zum kommunalen Finanzausgleich 2024: Keine Durchschnitte bei der Zahl der Einwohner/innen – Veränderung der Schlüsselzuweisungen für Gemeindeaufgaben in Euro je Einheit des Bedarfsansatzes –



In Abbildung 8-2 sind die Veränderungen der Schlüsselzuweisungen für Gemeindeaufgaben in Abhängigkeit von der Steuerkraftmesszahl je Einheit des Bedarfsansatzes dargestellt. Vergleichsmaßstab ist die derzeitige Regelung, in dieser Darstellung sind daher die Verlierer die Gemeinden,

die von dem demographischen Faktor profitieren. Der demographische Faktor wirkt in dem Sinne zielgerichtet, dass von ihm eher steuerschwache Kommunen profitieren, wenn auch bei weitem nicht alle. Ein vergleichbares Ergebnis zeigt Abbildung 8-3 für die Kreisschlüsselzuweisungen.

Abbildung 8-3 Modellrechnung zum kommunalen Finanzausgleich 2024: Keine Durchschnitte bei der Zahl der Einwohner/innen- Veränderung der Schlüsselzuweisungen für Kreisaufgaben in Euro je Einwohner-



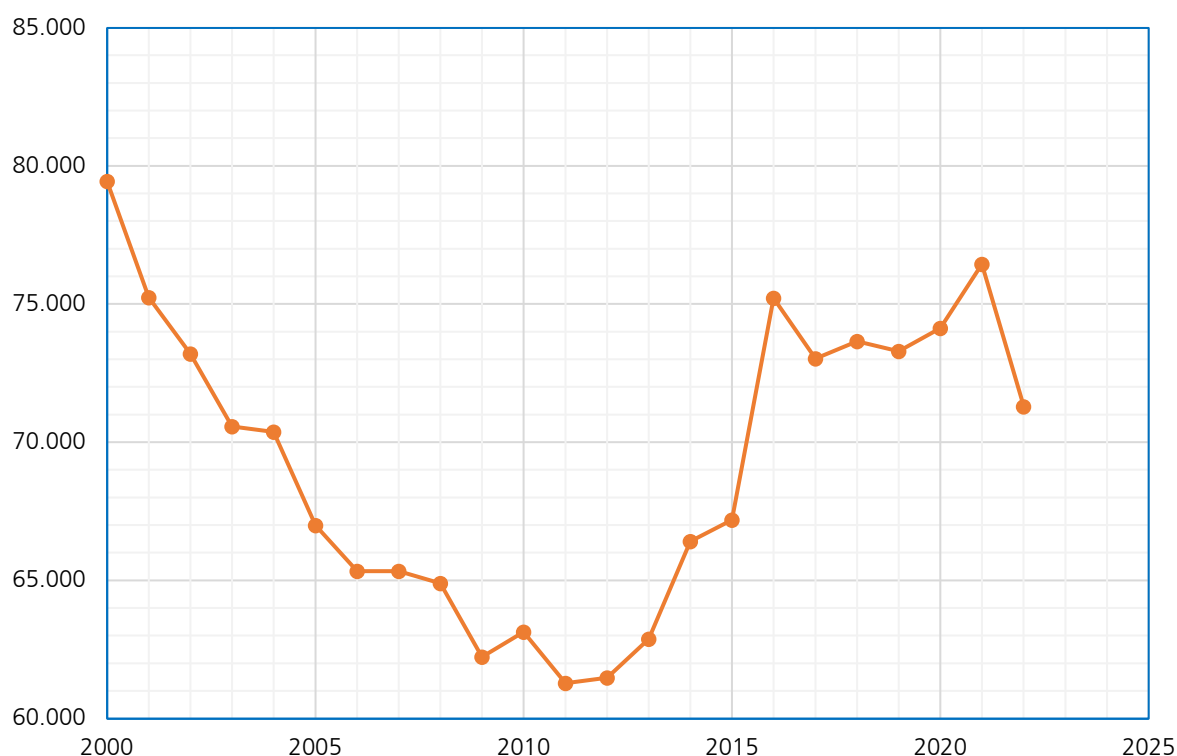
8.1.2 Durchschnitte und Zensus

Am 25. Juni 2024 wurden die Einwohnerzahlen auf Basis des Zensus 2022 veröffentlicht. 754 von 941 Städte und Gemeinden verlieren danach zum Teil deutlich an Einwohner/innen, bei den Landkreisen sind es 34 von 37. Die neuen Zahlen wirken sich erstmals im kommunalen Finanzausgleich 2025 aus. Auch in dieser Situation dämpfen der Fünf- und der Achtjahresdurchschnitt die Auswirkungen und geben den betroffenen Kommunen Zeit, sich auf den Rückgang der Schlüsselzuweisungen einzustellen.

8.2 ALTERNATIVE INDIKATOREN

In der Expertenkommission wurde darauf hingewiesen, dass auch steigende Einwohnerzahlen zu zusätzlichen Kosten führen können. Seit 2011 ist die Zahl der Geburten in Niedersachsen gestiegen (vgl. Abbildung 8-4), dies führt wenige Jahre später zu einem höheren Bedarf an Kita- und Schulplätzen. Allerdings ist die Zahl der Geburten seit dem Höhepunkt im Jahr 2021 im darauffolgenden Jahr auch schon wieder deutlich gesunken.

Abbildung 8-4 Zahl der Geburten in Niedersachsen von 2000 bis 2022



Zur Bearbeitung des Gutachtauftrags soll untersucht werden, welche kommunalen Produkte von der demographischen Entwicklung betroffen sind. Wie bei den Untersuchungen zum Flächenansatz auf Gemeindeebene werden dabei die Korrelationskoeffizienten zwischen dem jeweiligen Indikator je Einwohner/in und dem Zuschussbedarf je Einwohner/in der Produktgruppen berechnet. Zugleich muss auch der Anteil am Gesamtzuschussbedarf betrachtet werden. Graphisch kann dies wieder in einem Streudiagramm dargestellt werden.

8.2.1 Indikatoren für steigende Einwohnerzahlen

Der Anstieg der Geburten seit 2011 Jahren führt zu einem höheren Bedarf an Kitaplätzen. Betrachtet werden daher Kinder von 0 bis unter 10 Jahren (31.12.2022) sowie explizit die Kinder, die eine Kindertagesstätte (31.3.2023) besuchen. Die Zahl der Kinder in Tageseinrichtungen wird im kommunalen Finanzausgleich in Bayern als Ergänzungsansatz verwendet⁴¹.

Im Saarland fließt die Geburtenrate in den kommunalen Finanzausgleich ein, dort wird eine überdurchschnittliche Geburtenrate in zusätzliche Einwohner/innen umgerechnet⁴². Auch die Geburtenrate (2022) wird untersucht.

Beispielhaft werden die Ergebnisse der Zahl der Kinder in Tageseinrichtungen (im Folgenden: Kitakinder) genauer präsentiert: Tageseinrichtungen für Kinder sind eine gewichtige Aufgabe, die Produktgruppe hat einen Anteil von 19,4 % am Gesamtzuschussbedarf. Hier könnte eine Korrelation mit der Zahl der Kitakinder bestehen. Abbildung 8-5 zeigt aber, dass der Korrelationskoeffizient nur bei 0,38 liegt, Abbildung 8-6 stellt das Streudiagramm und die Regressionsgerade dar, es wird

⁴¹ Vgl. Art. 3 Abs. 1 Nr. 5 Bayerisches Finanzausgleichsgesetz (BayFAG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 16. April 2013 (GVBl. S. 210, BayRS 605-1-F), das zuletzt durch § 1 des Gesetzes vom 21. Juni 2024 (GVBl. S. 153) geändert worden ist.

⁴² Vgl. § 12 Kommunalfinanzausgleichsgesetz – K FAG vom 12. Juli 1983, zuletzt geändert durch Artikel 3 des Gesetzes vom 18. Dezember 2023 (Amtsbl. I S. 1192).

deutlich, dass der Zuschussbedarf je Einwohner/in eine hohe Streuung aufweist, was den überraschend niedrigen Korrelationskoeffizienten erklärt.

Abbildung 8-5 Anteile des Zuschussbedarfs der Produkte am Gesamtzuschussbedarf für Gemeindeaufgaben und Korrelation mit dem Anteil der Kitakinder – Zweijahresdurchschnitt 2021/22 –

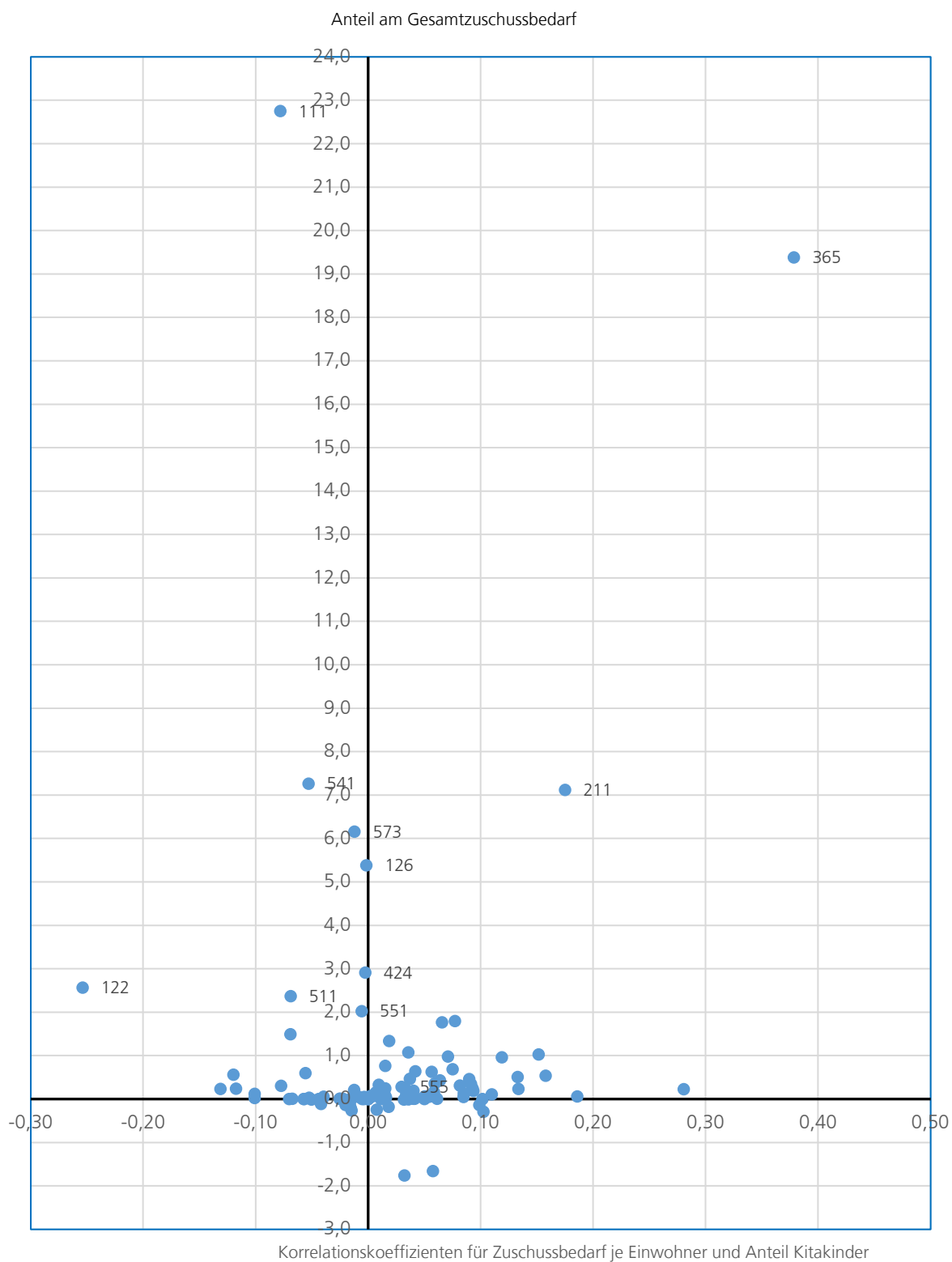


Abbildung 8-6 Streudiagramm für den Zuschussbedarf je Einwohner/in des Produktes Tageseinrichtungen für Kinder (365) im Zweijahresdurchschnitt 2021/ 2022 und Anteil der Kitakinder (31.3.2023) in Niedersachsen

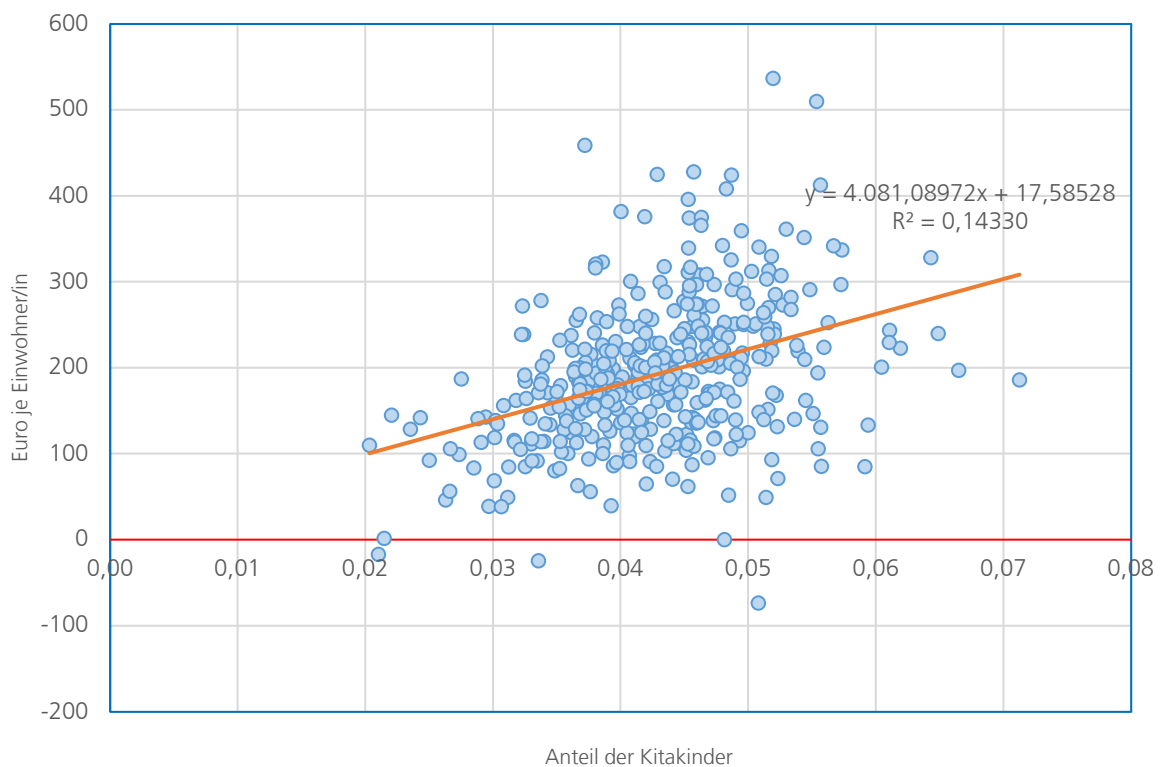


Tabelle 8-1 zeigt für die drei Indikatoren die jeweiligen Produktgruppen mit den drei höchsten positiven und negativen Korrelationskoeffizienten sowie die entsprechenden Anteile am Gesamtzuschussbedarf für Gemeindeaufgaben. Es wird deutlich, dass keiner der drei Indikatoren als Ergänzung des Bedarfsansatzes für Gemeindeschlüsselzuweisungen in Frage kommt, alle Korrelationskoeffizienten sind niedrig.

**Tabelle 8-1 Korrelationskoeffizienten des Zuschussbedarfs je Einwohner/in für Gemein-
deaufgaben und verschiedener Indikatoren für eine zunehmende Zahl der Einwohner/in-
nen sowie Anteile am Gesamtzuschussbedarf**

Indikator	Rang	Produktgruppe	Korrelati- onskoeffi- zient	An- teil
positive Korrelation				
Anteil Kita- kinder	1.	Tageseinrichtungen für Kinder	0,38	19,4
	2.	Musikschulen	0,28	0,2
	3.	Kreisstraßen	0,19	0,1
	negative Korrelation			
	1.	Ordnungsangelegenheiten	-0,25	2,6
	2.	Statistik und Wahlen	-0,13	0,2
	3.	Nichtwissenschaftliche Museen, Sammlungen	-0,12	0,6
positive Korrelation				
Anteil 0 bis 10	1.	Tageseinrichtungen für Kinder	0,27	19,4
	2.	Förderung des Sports	0,27	0,5
	3.	Musikschulen	0,25	0,2
	negative Korrelation			
	1.	Ordnungsangelegenheiten	-0,46	2,6
	2.	Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung (4. Kapitel SGB XII)	-0,27	0,0
	3.	Statistik und Wahlen	-0,26	0,2
positive Korrelation				
Geburten- rate	1.	Förderung des Sports	0,26	0,5
	2.	Landesstraßen	0,25	0,1
	3.	Musikschulen	0,25	0,2
	negative Korrelation			
	1.	Ordnungsangelegenheiten	-0,38	2,6
	2.	Statistik und Wahlen	-0,26	0,2
	3.	Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung (4. Kapitel SGB XII)	-0,19	0,0

Auch bei den Kreisaufgaben lässt sich für keinen der drei Indikatoren eine Produktgruppe mit einer nennenswerten Korrelation finden.

Tabelle 8-2 Korrelationskoeffizienten des Zuschussbedarfs je Einwohner/in für Kreisaufgaben und verschiedener Indikatoren für eine zunehmende Zahl der Einwohner/innen sowie Anteile am Gesamtzuschussbedarf

Indikator	Rang	Produktgruppe	Korrelationskoeffizient	Anteil
positive Korrelation				
Anteil Kitakinder	1.	Förderung des Sports	0,42	0,2
	2.	Landesstraßen	0,30	0,0
	3.	Sonstige Volksbildung	0,28	0,1
	negative Korrelation			
	1.	Sonstige Leistungen der Kinder-, Jugend- und Familienhilfe (SGB VIII)	-0,54	21,1
	2.	Ordnungsangelegenheiten	-0,46	0,9
	3.	Soziale Einrichtungen für Wohnungslose	-0,37	0,0
positive Korrelation				
Anteil 0 bis 10	1.	Förderung des Sports	0,31	0,2
	2.	Hauptschulen	0,29	0,2
	3.	Sonstige/Weitere Leistungen zur Sozialen Teilhabe	0,25	0,8
	negative Korrelation			
	1.	Assistenzleistungen § 113 Abs. 2 Nr. 2 i.V.m. § 78 SGB IX	-0,50	15,3
	2.	Kenntnisse und Fähigkeiten/Förderung Verständigung/Mobilität	-0,41	3,7
	3.	Sonstige Leistungen der Kinder-, Jugend- und Familienhilfe (SGB VIII)	-0,41	21,1
positive Korrelation				
Geburtenrate	1.	Zuweisungen des Landes gemäß § 5 Nds. AG SGB II	0,33	-1,3
	2.	Musikschulen	0,33	0,2
	3.	Förderung des Sports	0,30	0,2
	negative Korrelation			
	1.	Assistenzleistungen § 113 Abs. 2 Nr. 2 i.V.m. § 78 SGB IX	-0,43	15,3
	2.	Bau- und Grundstücksordnung	-0,42	0,1
	3.	Kenntnisse und Fähigkeiten/Förderung Verständigung/Mobilität	-0,42	3,7

8.2.2 Indikatoren für den demographischen Wandel

Als alternative Indikatoren zur Erfassung des demographischen Wandels und der Alterung der Gesellschaft werden das Durchschnittsalter (2022) der Einwohner/innen sowie die Zahl der Einwohner/innen im Alter von 65 Jahre und älter (31.12.2022) untersucht.

In Abbildung 8-7 ist das Durchschnittsalter in Jahren dargestellt. Es lag im Jahr 2000 bei 40,9 Jahren und ist seitdem auf 44,7 Jahre gestiegen. Eine ganz ähnliche Entwicklung zeigt Abbildung 8-8 für den Anteil der Einwohner/innen im Alter von 65 Jahren und älter: Im Jahr 2000 lag er bei 16,7 % und ist seitdem auf 22,5 % im Jahr 2022 gestiegen.

Deutlich wird in beiden Abbildungen, dass die höhere Zahl der Geburten die „Alterung der Gesellschaft“ allenfalls leicht dämpft, den Trend aber keineswegs umkehren konnte.

Abbildung 8-7 Durchschnittsalter in Jahren der Einwohner/innen in Niedersachsen von 2000 bis 2022

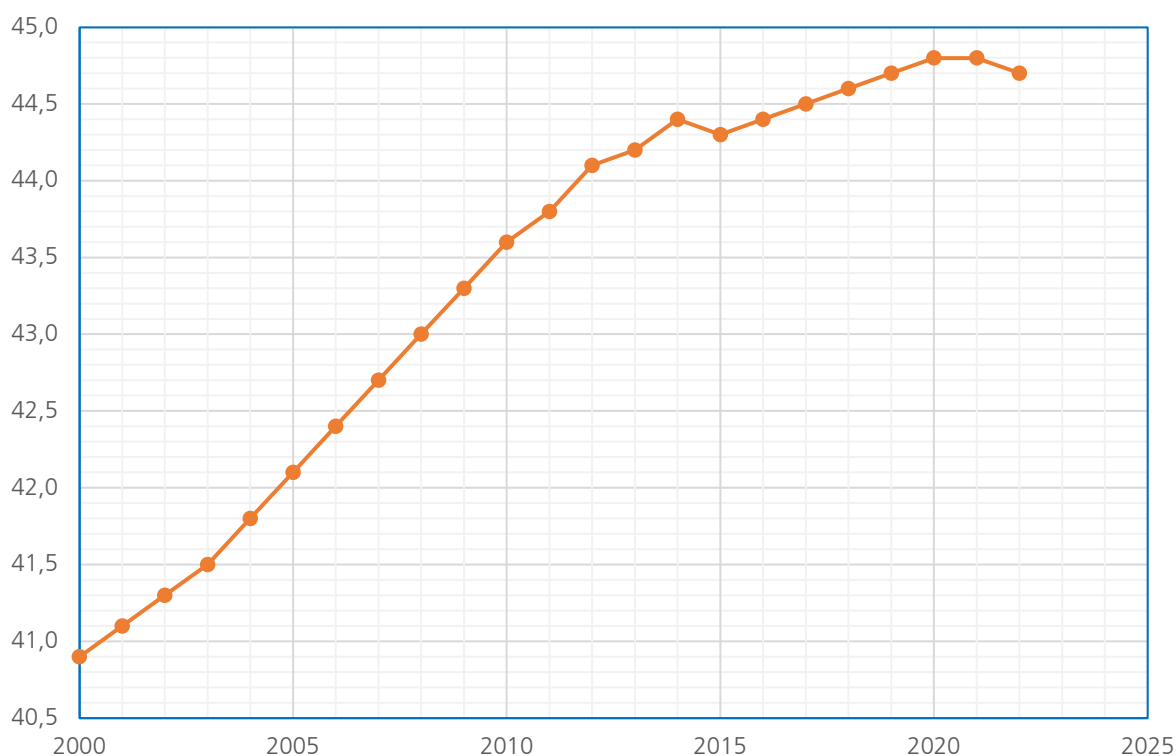
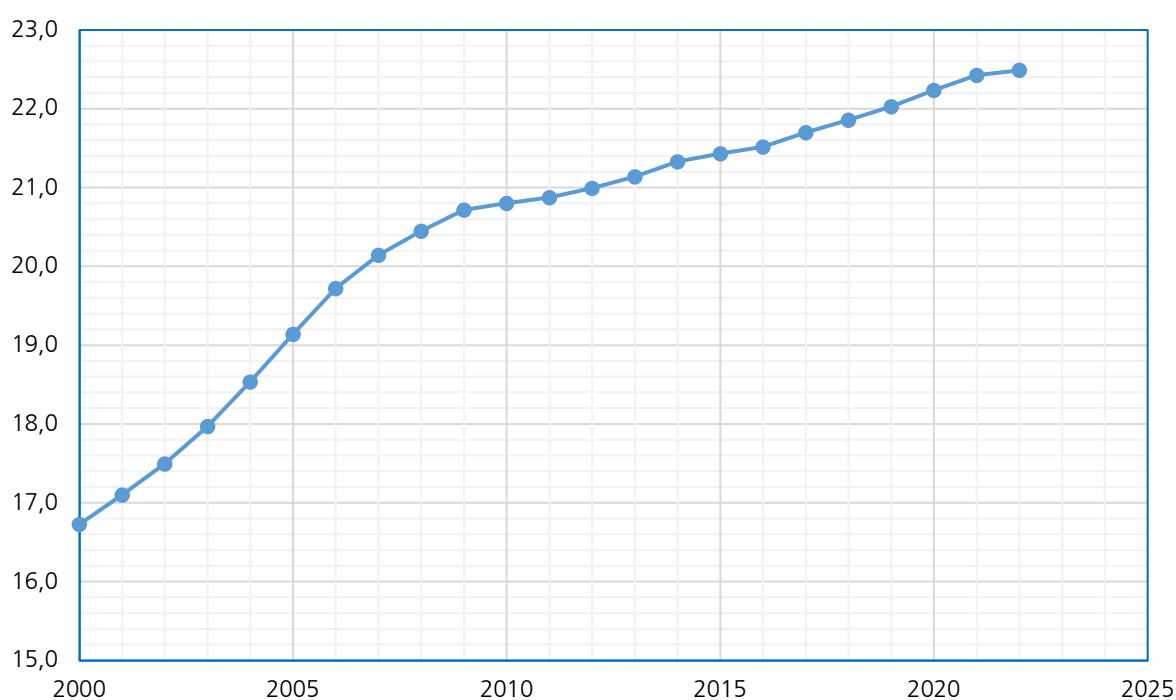


Abbildung 8-8 Anteil der Einwohner/innen im Alter von 65 Jahren und älter an der Zahl der Einwohner/innen in Niedersachsen von 2000 bis 2022



Auch hier werden wieder die jeweils drei höchsten Korrelationskoeffizienten in einer Tabelle dargestellt.

Tabelle 8-3 Korrelationskoeffizienten des Zuschussbedarfs je Einwohner/in für Gemeindeaufgaben und verschiedener Indikatoren für die demographische Entwicklung sowie Anteile am Gesamtzuschussbedarf

Indikator	Rang	Produktgruppe	Korrelationskoeffizient	Anteil
positive Korrelation				
Anteil 65 und älter	1.	Ordnungsangelegenheiten	0,24	2,6
	2.	Statistik und Wahlen	0,22	0,2
	3.	Straßenreinigung, Straßenbeleuchtung	0,17	1,5
	negative Korrelation			
	1.	Kombinierte Haupt- und Realschulen	-0,29	0,7
	2.	Förderung des Sports	-0,28	0,5
	3.	Wirtschaftsförderung	-0,25	1,0
positive Korrelation				
Durchschnittsalter	1.	Ordnungsangelegenheiten	0,32	2,6
	2.	Statistik und Wahlen	0,24	0,2
	3.	Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung (4. Kapitel SGB XII)	0,19	0,0
	negative Korrelation			
		1.	Förderung des Sports	-0,31
	2.	Musikschulen	-0,31	0,2
	3.	Kombinierte Haupt- und Realschulen	-0,29	0,7

Tabelle 8-4 Korrelationskoeffizienten des Zuschussbedarfs je Einwohner/in für Kreisaufgaben und verschiedener Indikatoren für die demographische Entwicklung sowie Anteile am Gesamtzuschussbedarf

Indikator	Rang	Produktgruppe	Korrelationskoeffizient	Anteil
positive Korrelation				
Anteil 65 und älter	1.	Kenntnisse und Fähigkeiten/Förderung Verständigung/Mobilität	0,46	3,7
	2.	Assistenzleistungen § 113 Abs. 2 Nr. 2 i.V.m. § 78 SGB IX	0,44	15,3
	3.	Bau- und Grundstücksordnung	0,42	0,1
negative Korrelation				
	1.	Zuweisungen des Landes gemäß § 5 Nds. AG SGB II	-0,34	-1,3
	2.	Musikschulen	-0,33	0,2
	3.	Sonstige Volksbildung	-0,30	0,1
positive Korrelation				
Durchschnittsalter	1.	Kenntnisse und Fähigkeiten/Förderung Verständigung/Mobilität	0,47	3,7
	2.	Assistenzleistungen § 113 Abs. 2 Nr. 2 i.V.m. § 78 SGB IX	0,46	15,3
	3.	Bau- und Grundstücksordnung	0,42	0,1
negative Korrelation				
	1.	Zuweisungen des Landes gemäß § 5 Nds. AG SGB II	-0,42	-1,3
	2.	Musikschulen	-0,35	0,2
	3.	Sonstige Volksbildung	-0,30	0,1

Auch hier gilt: Für keinen der betrachteten Indikatoren konnten Produkte gefunden werden, die eine nennenswerte Korrelation aufweisen. Es gibt daher keinen Ansatzpunkt für eine Anpassung des kommunalen Finanzausgleichs in Niedersachsen.

8.3 FAZIT

Zur Abmilderung der Auswirkungen von Bevölkerungsrückgängen wurde im kommunalen Finanzausgleich die Verwendung von Mehrjahresdurchschnitten eingeführt, sofern diese höher sind als die aktuellen Einwohnerzahlen. Von diesem demographischen Faktor profitieren in erster Linie steuerschwache Städte, Gemeinden und Landkreise, wenn auch bei weitem nicht alle. Zurzeit wirkt sich der demographische Faktor wegen steigender Einwohnerzahlen in vielen Gemeinden nur wenig aus. Es wurde untersucht, welche anderen Mechanismen demographische Belastungen abbilden könnten.

Untersucht wurden verschiedene Bevölkerungsgruppen (Kinder im Alter von 0 bis unter 10 Jahre, Kitakinder, Einwohner/innen im Alter von 65 Jahre und älter) sowie demographische Kennzahlen (Geburtenrate und Durchschnittsalter). Bei einer Betrachtung der Korrelationskoeffizienten dieser Indikatoren mit dem Zuschussbedarf der einzelnen Produkte konnten weder für die Gemeinde- noch für die Kreisebene Produkte gefunden werden, die stark korreliert sind und mit denen daher die Ergänzung des Bedarfsansatzes begründet werden könnte.

Die Verwendung des Maximums aus aktueller Einwohnerzahl und Durchschnitt ist ein Mechanismus, der den Kommunen bei sinkenden Einwohnerzahlen Zeit für Anpassungen gibt. Wenn die Einwohnerzahlen nicht sinken, greift dieser Mechanismus nicht, das ist folgerichtig. Die Ergebnisse des Zensus 2022 ergaben für die überwiegende Zahl der Kommunen niedrigere Einwohnerzahlen,

sie wirken sich erstmals im kommunalen Finanzausgleich 2025 aus. Der demographische Faktor dämpft auch hier die Auswirkungen.

Unabhängig davon, dass keine Begründung für eine Ergänzung der Bedarfsansätze durch weitere Indikatoren gefunden werden kann, widerspräche ihre Einführung dem Konzept eines schlanken kommunalen Finanzausgleichs in Niedersachsen: Ein Bedarfselement für Gemeinden mit steigenden Einwohnerzahlen wäre gegenläufig zum gegenwärtigen Demographiefaktor.

9 FAZIT

Bei den Untersuchungen wurde festgestellt, dass an zwei Stellschrauben des kommunalen Finanzausgleichs – dem Aufteilungsverhältnis und dem Soziallastenansatz – gesetzliche Änderungen notwendig sind: Die Parameter des Aufteilungsverhältnisses von Schlüsselzuweisungen für Gemeinde- und für Kreisaufgaben und die Anteile des Bedarfsansatzes für Kreisschlüsselzuweisungen müssen von Zeit zu Zeit angepasst werden, um den kommunalen Finanzausgleich an geänderte Realitäten anzupassen. Das in Niedersachsen verwendete Berechnungsmodell anhand von Zuschussbedarfen entspricht weiterhin den finanzwissenschaftlichen Erkenntnissen.

Bei den Produktgruppen, die in den Soziallastenansatz einfließen, gibt es ebenfalls einen Änderungsbedarf, hier aufgrund von gesetzlichen Änderungen. Analog werden die Änderungen bei der Erhebung der Grundsteuer B zu einem weiteren Anpassungsbedarf im kommunalen Finanzausgleich führen. Aufgrund von noch nicht vorliegenden Daten konnten hier aber noch keine abschließenden Untersuchungen durchgeführt werden.

Der Forderung des Staatsgerichtshofs nach einer kontinuierlichen Untersuchung des kommunalen Finanzausgleichs entsprechend, wurden abstrakte Bedarfsindikatoren für den Soziallastenansatz, die Einwohnergewichtung, die Klasseneinteilung bei der Steuerkraftberechnung, ein Flächenansatz für Gemeindeschlüsselzuweisungen und die Einführung weiterer demographischer Indikatoren untersucht. Hier geht es darum zu überprüfen, ob die Konstruktion des kommunalen Finanzausgleichs weiterhin angemessen ist. Die meisten dieser Punkte wurden bereits in früheren Gutachten untersucht, die damaligen Ergebnisse wurden weitgehend bestätigt.

Die Einwohnergewichtung und die Klasseneinteilung zur Ermittlung der Nivellierungssätze könnten angepasst werden, die Anpassungen sollten aber nur gemeinsam umgesetzt werden. Zwingend ist eine Änderung aber nicht. Erneut konnte kein abstrakter Bedarfsindikator für den Soziallastenansatz gefunden werden, dessen Verwendung zu überzeugenden Ergebnissen führt. Keine Begründung für eine Anpassung des kommunalen Finanzausgleichs haben sich aus den Untersuchungen zum Flächenansatz für Gemeindeschlüsselzuweisungen und für weitere demographische Indikatoren ergeben.

10 LITERATURVERZEICHNIS

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

Schiller, Daniel (2016): Aktualisierung der Teilschlüsselmassen für das Finanzausgleichsjahr 2017, im Auftrag des Ministeriums für Inneres und Bundesangelegenheiten des Landes Schleswig-Holstein, Greifswald 2016.

Schiller, Daniel und Alexander Cordes (2013): Gutachten zur Fortentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs in Schleswig-Holstein, Gutachten im Auftrag des Innenministeriums des Landes Schleswig-Holstein.

Schiller, Daniel und Alexander Cordes (2015): Novellierung des horizontalen Finanzausgleichs in Niedersachsen, Gutachten im Auftrag des Niedersächsischen Ministeriums für Inneres und Sport.

Soyka, Dirk (2002): Berücksichtigung der Sozialhilfelasten im kommunalen Finanzausgleich – Alternativrechnungen zum Bedarfsansatz, in: Statistische Monatshefte Niedersachsen 12/2002, S. 659-688.

Soyka, Dirk (2017): Der Zuschussbedarf als Kriterium für die Bedarfsermittlung im kommunalen Finanzausgleich: Anpassung der Berechnung an die Doppik, in: Statistische Monatshefte Niedersachsen 10/2017, S. 504-514.

Soyka, Dirk (2021): Untersuchung einer möglichen Steuererhöhungsdynamik im kommunalen Finanzausgleich, Gutachten im Auftrag des Niedersächsischen Ministeriums für Inneres und Sport.

Soyka, Dirk und Luca Rebeggiani (2011): Überprüfung und Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs in Niedersachsen, Gutachten im Auftrag des Niedersächsischen Ministeriums für Inneres und Sport.

Gesetze, Verordnungen und Entscheidungen

Bewertungsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 1. Februar 1991 (BGBl. I S. 230), das zuletzt durch Artikel 31 des Gesetzes vom 22. Dezember 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 411) geändert worden ist.

Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Artikel 1 u. 2 Satz 2 des Gesetzes vom 29. September 2020 (BGBl. I S. 2048) geändert worden ist.

Grundsteuergesetz vom 7. August 1973 (BGBl. I S. 965), das zuletzt durch Artikel 21 des Gesetzes vom 16. Dezember 2022 (BGBl. I S. 2294) geändert worden ist.

Niedersächsische Verfassung vom 19. Mai 1993 (Nds. GVBl. S. 107), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 8. November 2023 (Nds. GVBl. S. 258).

Niedersächsisches Gesetz über den Finanzausgleich (NFAG) in der Fassung vom 14. September 2007 (Nds. GVBl. S. 466), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 14.12.2023 (Nds. GVBl. S. 300).

Grundsteuergesetz vom 7. August 1973 (BGBl. I S. 965), das zuletzt durch Artikel 21 des Gesetzes vom 16. Dezember 2022 (BGBl. I S. 2294) geändert worden ist.

Urteil des Niedersächsischen Staatsgerichtshofs vom 16.05.2001 (Nds. MBl. Nr. 21/2001, S. 457).



Aktualisierung des Gutachtens zur Weiterentwicklung des kommunalen Fi- nanzausgleichs in Niedersachsen

Gutachten im Auftrag des
Niedersächsischen Ministeriums
für Inneres, Sport und Digitalisierung

Hannover, Mai 2025

Bearbeiter:

Dr. Dirk Soyka, Landesamt für Statistik Niedersachsen (LSN)

1	Einleitung.....	3
2	Aufteilungsverhältnis der Schlüsselzuweisungen für Gemeinde- und Kreisaufgaben nach § 3 NFAG	4
2.1	Modellrechnung.....	4
2.2	Betrachtung der Einnahmenseite.....	8
3	Anteilsverhältnisse des Bedarfsansatzes für Schlüsselzuweisungen für Kreisaufgaben nach § 7 NFAG	10
3.1	Modellrechnung.....	11
3.2	Exkurs als Ergänzung: Nur der Anteil der Fläche wird abgesenkt.....	13
4	Kombinierte Modellrechnung.....	14
5	Fazit.....	17

1 EINLEITUNG

Im Jahr 2023 hat das Niedersächsische Ministerium für Inneres, Sport und Digitalisierung (MI) eine Expertenkommission eingesetzt, um den horizontalen kommunalen Finanzausgleich in Niedersachsen zu überprüfen und weiterzuentwickeln. Mitglieder der Expertenkommission sind Vertreter/innen des Niedersächsischen Städtetages, des Niedersächsischen Städte- und Gemeindebunds und des Niedersächsischen Landkreistages – jeweils verstärkt um Vertreter/innen aus den Kommunen –, des Niedersächsischen Finanzministeriums, des MI, Prof. Schiller von der Universität Greifswald und des Landesamtes für Statistik Niedersachsen (LSN).

Im Rahmen der Expertenkommission wurde ein Gutachtenauftrag abgestimmt und das LSN mit der Erstellung des Gutachtens beauftragt. Das Gutachten wurde im Oktober 2024 vorgelegt¹. Bei den Untersuchungen wurde festgestellt, dass an zwei Stellschrauben des horizontalen kommunalen Finanzausgleichs – dem Aufteilungsverhältnis und dem Bedarfsansatz für Schlüsselzuweisungen für Kreisaufgaben – gesetzliche Änderungen notwendig sind: Die Parameter des Aufteilungsverhältnisses von Schlüsselzuweisungen für Gemeinde- und für Kreisaufgaben und die Anteile des Bedarfsansatzes für Kreisschlüsselzuweisungen müssen von Zeit zu Zeit angepasst werden, um den kommunalen Finanzausgleich an geänderte Realitäten anzupassen. Bei den Produktgruppen, die in den Soziallastenansatz einfließen, gibt es ebenfalls einen Änderungsbedarf, hier aufgrund von gesetzlichen Änderungen.

Von der Expertenkommission wurde beschlossen, dass die Berechnungen im Jahr 2025, wenn die kommunale Jahresrechnungsstatistik 2023 vorliegt und daher ein sinnvoller Dreijahresdurchschnitt berechnet werden kann, aktualisiert werden. Die aktualisierten Ergebnisse werden im Folgenden dargestellt.

¹ Soyka, Dirk, Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs in Niedersachsen, Gutachten im Auftrag des Niedersächsischen Ministeriums für Inneres und Sport, Oktober 2024.

2 AUFTEILUNGSVERHÄLTNIS DER SCHLÜSSELZUWEISUNGEN FÜR GEMEINDE- UND KREISAUFGABEN NACH § 3 NFAG²

Die Methode zur Ermittlung des Aufteilungsverhältnisses wurde in Soyka (2024) beschrieben und lediglich an einer Stelle ergänzt: Für das Jahr 2023 wurden vom Niedersächsischen Landesamt für Soziales, Jugend und Familie (LS) deutlich zu hohe Abschläge nach dem Niedersächsischen Gesetz zur Ausführung des Neunten und des Zwölften Buchs des Sozialgesetzbuchs (Nds. AG SGB IX/XII)³ an die Landkreise und kreisfreien Städte ausgezahlt. In der Summe waren die Abschläge um 286,5 Mio. € zu hoch. Die überhöhten Abschläge wurden im Folgejahr ausgeglichen, mindern im Jahr 2023 aber den Gesamtzuschussbedarf für Kreisaufgaben, sie werden daher herausgerechnet. Im Dreijahresdurchschnitt ergibt sich dadurch eine Minderung des Gesamtzuschussbedarfs um 95,5 Mio. €.

Das Ergebnis der Neuberechnung zeigt Tabelle 2-1. Nach diesen Ergebnissen erhöht sich der Anteil der Gemeindeschlüsselzuweisungen um 2,9 Prozentpunkte auf 53,8 %, entsprechend sinken die Kreisschlüsselzuweisungen auf 46,2 %. Im KFA 2025 entspricht dies einer Verschiebung um 142,4 Mio. €. Nach den Ergebnissen aus dem Jahr 2024 für den Zweijahresdurchschnitt 2021 und 2022 betrug die Verschiebung 3,5 Prozentpunkte, das wären 171,9 Mio. € im KFA 2025⁴.

Tabelle 2-1 Aufteilungsverhältnis der Zuweisungsmasse auf Schlüsselzuweisungen für Gemeinde- bzw. für Kreisaufgaben nach dem Dreijahresdurchschnitt 2021 bis 2023

Abgrenzung	Zuschussbedarf in € für			Anteile in %	
	Gemeindeaufgaben	Kreisaufgaben	Summe	Gemeindeaufgaben	Kreisaufgaben
1-5 ohne 5381 üWk	8.906.747.941	7.615.201.718	16.521.949.659	53,9	46,1
1-5 ohne 5381 abzgl. üWk	221.578.700	252.746.753	474.325.453	46,7	53,3
Abschläge LS	8.685.169.241	7.362.454.965	16.047.624.205	54,1	45,9
Ergebnis	-	95.488.302	95.488.302	-	100,0
	8.685.169.241	7.457.943.267	16.143.112.507	53,8	46,2

2.1 MODELLRECHNUNG

Als nächstes wird eine Modellrechnung mit dem geänderten Aufteilungsverhältnis dargestellt und im Ergebnis mit dem aktuell gültigen Aufteilungsverhältnis gemäß § 3 NFAG verglichen. Grundlage aller Modellrechnungen ist nun der kommunale Finanzausgleich 2025. Im ursprünglichen Gutachten basierten die Modellrechnungen auf dem KFA 2024.

Abbildung 2-1 bis Abbildung 2-3 zeigen die Ergebnisse einer entsprechenden Modellrechnung. Bei den Schlüsselzuweisungen für Gemeindeaufgaben ergeben sich für alle Gemeinden Zugewinne, wobei die abundanten Gemeinden nach dem neuen Aufteilungsverhältnis weniger Finanzausgleichsumlage zahlen müssen. Entsprechend gibt es bei den Schlüsselzuweisungen für Kreisaufgaben nur Verlierer. Die größten Verluste entfallen auf die Landkreise Lüchow-Dannenberg (-22,26 € je Einwohner/in) und Uelzen (-20,71 € je Einwohner/in).

² Niedersächsisches Gesetz über den Finanzausgleich (NFAG) in der Fassung vom 14. September 2007 (Nds. GVBl. S. 466), zuletzt geändert durch Artikel 3 des Gesetzes vom 13.12.2024 (Nds. GVBl. 2024 Nr. 118).

³ Niedersächsisches Gesetz zur Ausführung des Neunten und des Zwölften Buchs des Sozialgesetzbuchs (Nds. AG SGB IX/XII) vom 24. Oktober 2019 (Nds. GVBl. S. 300), zuletzt geändert durch Gesetz vom 30. Juni 2022 (Nds. GVBl. S. 426).

⁴ Im Gutachten von 2024 wurde für den KFA 2024 eine Verschiebung um 174,2 Mio. € berechnet. Der Vergleichswert bei einer Verschiebung um 2,9 Prozentpunkte beträgt im KFA 2024 144,3 Mio. €.

Zu beachten ist, dass die Schlüsselzuweisungen für Gemeindeaufgaben zu den Umlagegrundlagen der Kreisumlage zählen. Ein Teil der Verluste der Landkreise wird also automatisch durch höhere Einnahmen aus der Kreisumlage ausgeglichen. Interessanter ist daher die kreisweise Aggregation der beiden Zuweisungsarten für die kreisfreien Städte und die Landkreisbereiche (also Landkreise einschl. kreisangehöriger Gemeinden) (vgl. Abbildung 2-3): Die höchsten Gewinne haben die kreisfreien Städte Braunschweig (7,59 € je Einwohner/in) und Oldenburg (5,67 € je Einwohner/in), die höchsten Verluste die Landkreisbereiche Wittmund (-5,43 € je Einwohner/in) und Vechta (-5,03 € je Einwohner/in).

Von der deutlichen Verschiebung zugunsten der Gemeindeschlüsselzuweisungen um 142,4 Mio. € entfallen 119,8 Mio. € auf die kreisangehörigen Gemeinden. Dies ergibt für sich genommen bei einem durchschnittlichen Kreisumlagesatz für Gemeindeschlüsselzuweisungen von 45,6 % eine Erhöhung der Kreisumlage um $119,8 \text{ Mio. €} \cdot 90 \% \cdot 45,6 \% = 49,1 \text{ Mio. €}$. Die Verschiebung wird jedoch auch darüber hinaus vermutlich zu Anpassungen der Kreisumlagesätze führen.

Abbildung 2-1 Modellrechnung zum kommunalen Finanzausgleich 2025 Aufteilungsverhältnis: 53,8% Schlüsselzuweisungen für Gemeindeaufgaben, 46,2% Schlüsselzuweisungen für Kreisaufgaben – Veränderung der Schlüsselzuweisungen für Gemeindeaufgaben in Euro je Einwohner/in –

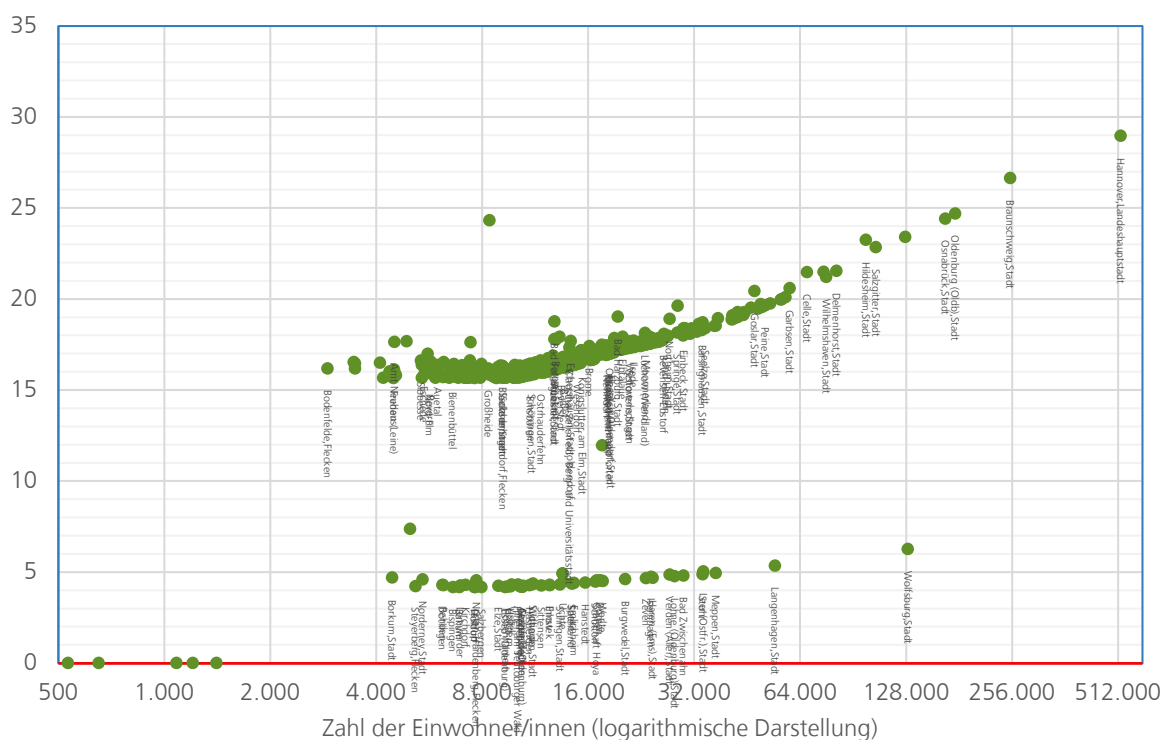


Abbildung 2-2 Modellrechnung zum kommunalen Finanzausgleich 2025 Aufteilungsverhältnis: 53,8% Schlüsselzuweisungen für Gemeindeaufgaben, 46,2% Schlüsselzuweisungen für Kreisaufgaben – Veränderung der Schlüsselzuweisungen für Kreisaufgaben in Euro je Einwohner/in –

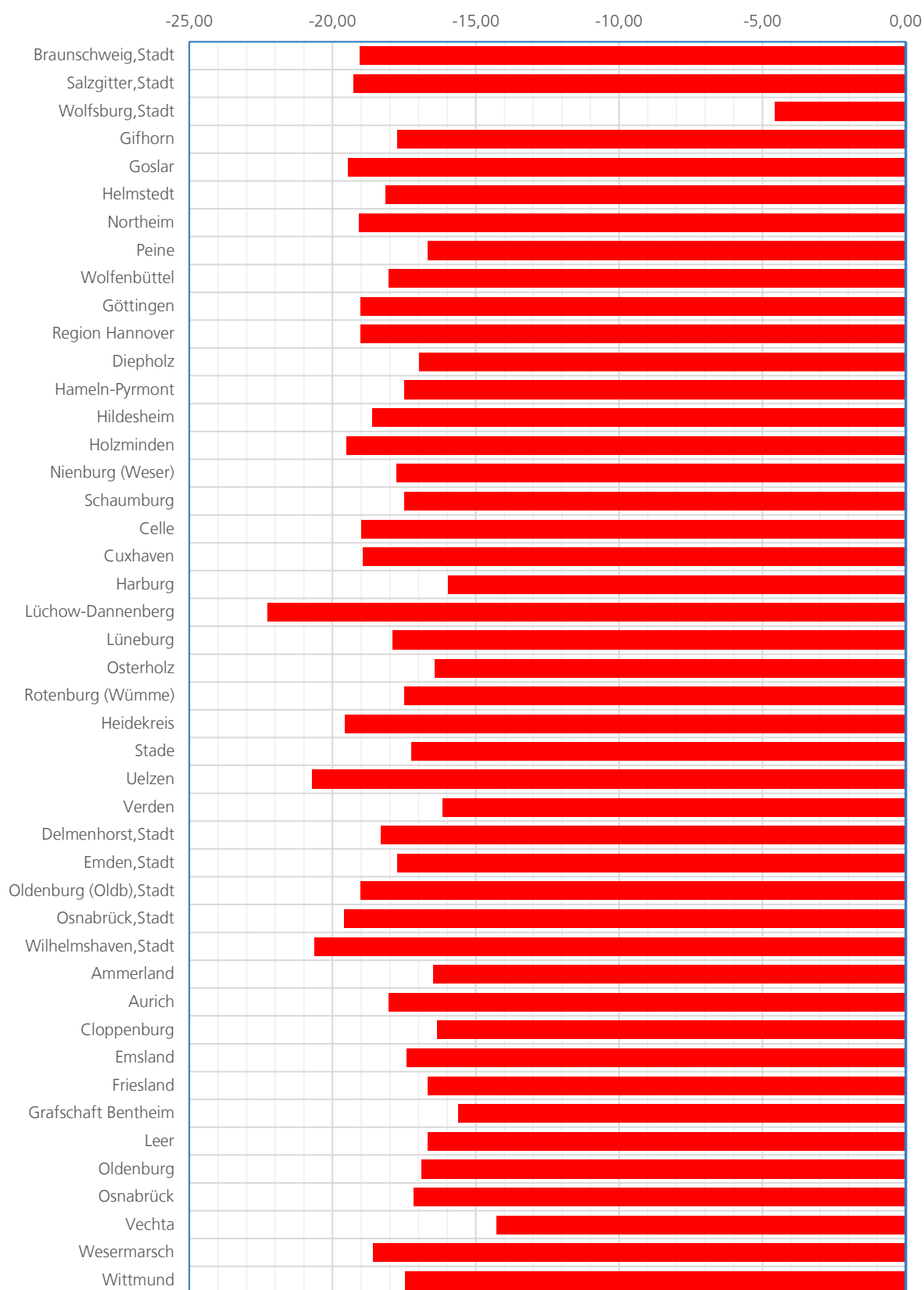
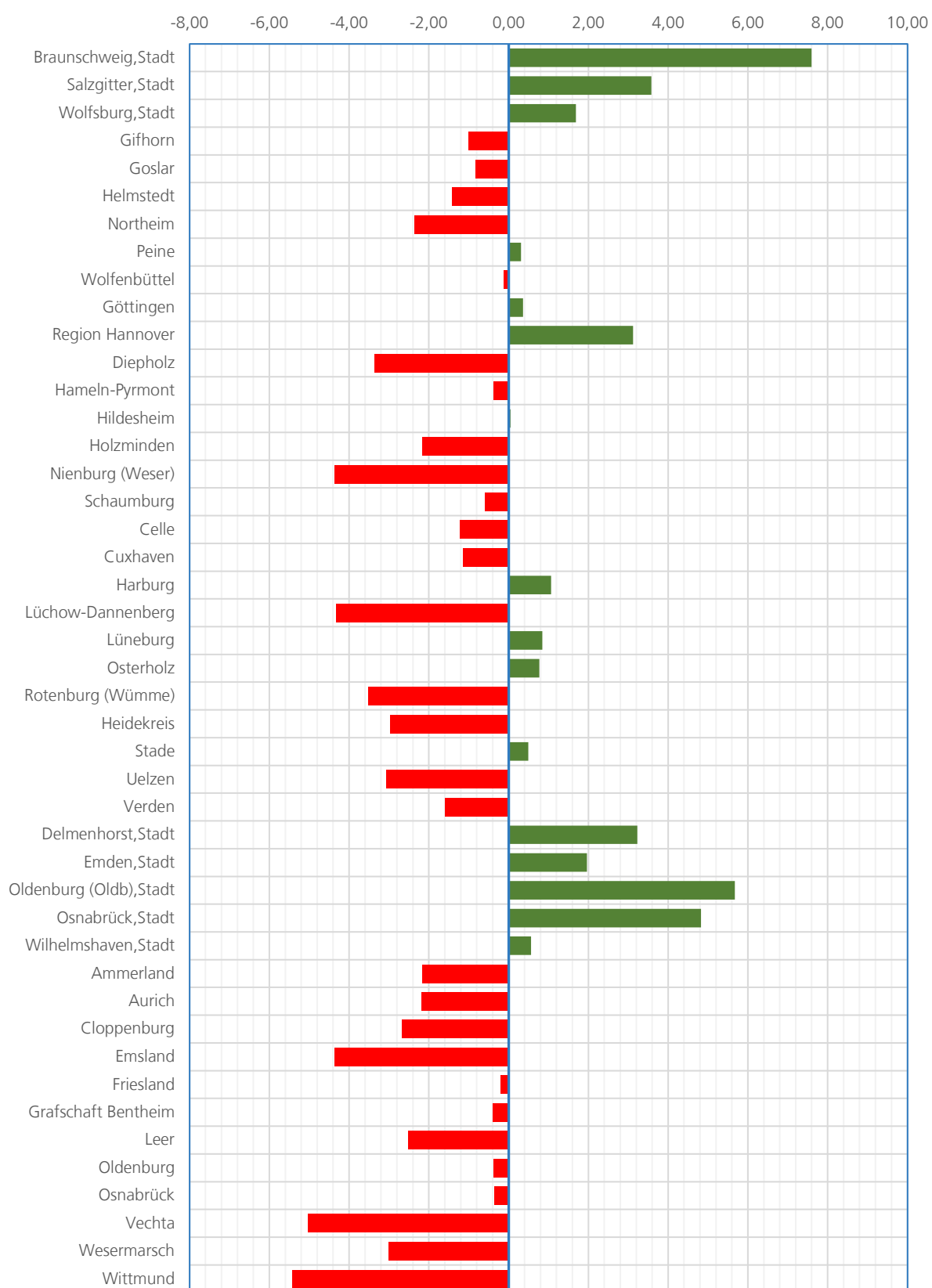


Abbildung 2-3 Modellrechnung zum kommunalen Finanzausgleich 2025 Aufteilungsverhältnis: 53,8% Schlüsselzuweisungen für Gemeindeaufgaben, 46,2% Schlüsselzuweisungen für Kreisaufgaben – Veränderung der Schlüsselzuweisungen für Gemeinde- und für Kreisaufgaben in Euro je Einwohner/in –



2.2 BETRACHTUNG DER EINNAHMENSEITE

In diesem Abschnitt wird die zeitliche Entwicklung von 2011 bis 2023 für verschiedene Daten jeweils für die Landkreise bzw. die kreisangehörigen Gemeinden dargestellt (vgl. Abbildung 2-4 bis Abbildung 2-7). Insofern werden die Abbildungen des Kapitels 2.4 des Gutachtens von 2024 um die Ergebnisse des Jahres 2023 fortgeschrieben.

- Abbildung 2-4: Von 2022 zu 2023 ist der Gesamtzuschussbedarf (1 bis 4, 5A) der Landkreise etwas stärker gestiegen als der der kreisangehörigen Gemeinden, entsprechend hat sich der Abstand der beiden Zeitreihen etwas verringert.
- Abbildung 2-5: Beim Saldo ist dagegen ein etwas stärkerer Anstieg bei den Gemeinden zu verzeichnen.
- Abbildung 2-6: Die Kreisumlage hat 2023 etwas stärker zugelegt als in den Vorjahren, die Steuereinnahmen der kreisangehörigen Gemeinden sind allerdings noch stärker gestiegen.
- Abbildung 2-7: Der durchschnittliche Kreisumlagesatz ist etwas gestiegen.

Grundlegende Änderungen an der im Gutachten vorgenommenen Bewertung haben sich hierdurch nicht ergeben.

Abbildung 2-4 Gesamtzuschussbedarf der Kommunen in Niedersachsen von 2011 bis 2023 - in Euro je Einwohner/in -

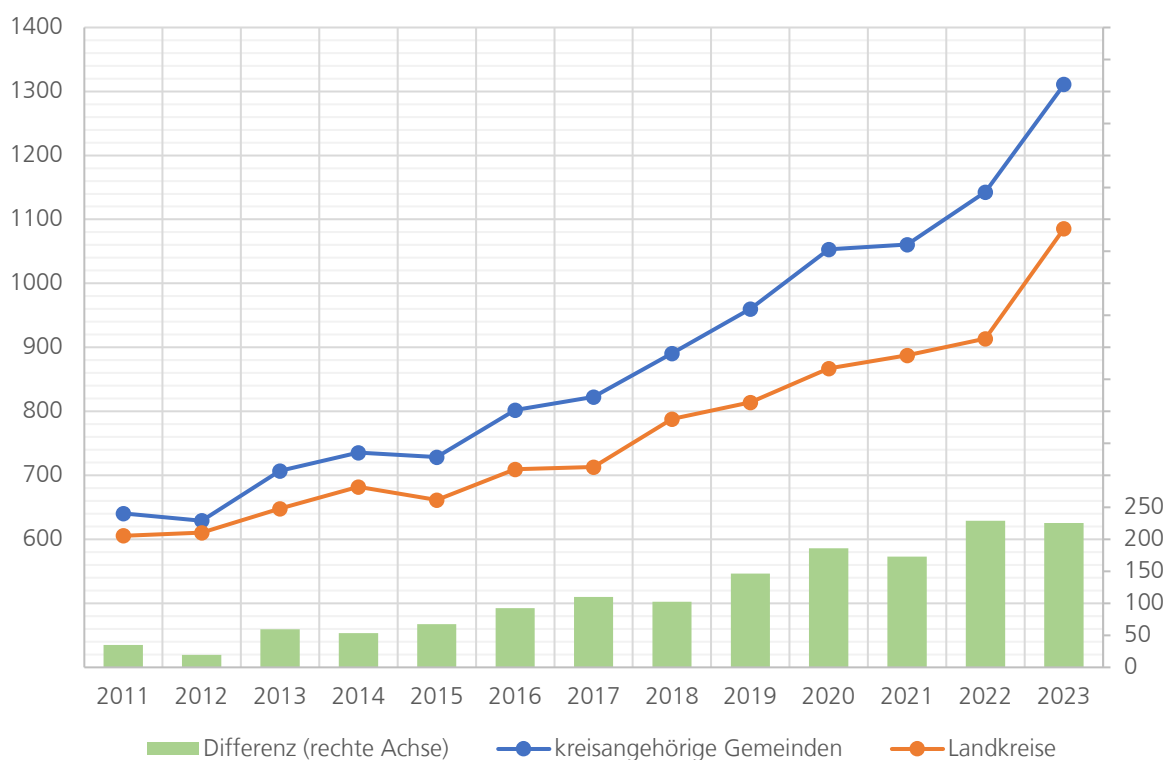


Abbildung 2-5 Saldo (netto) der Kommunen in Niedersachsen von 2011 bis 2023 – in Euro je Einwohner/in –

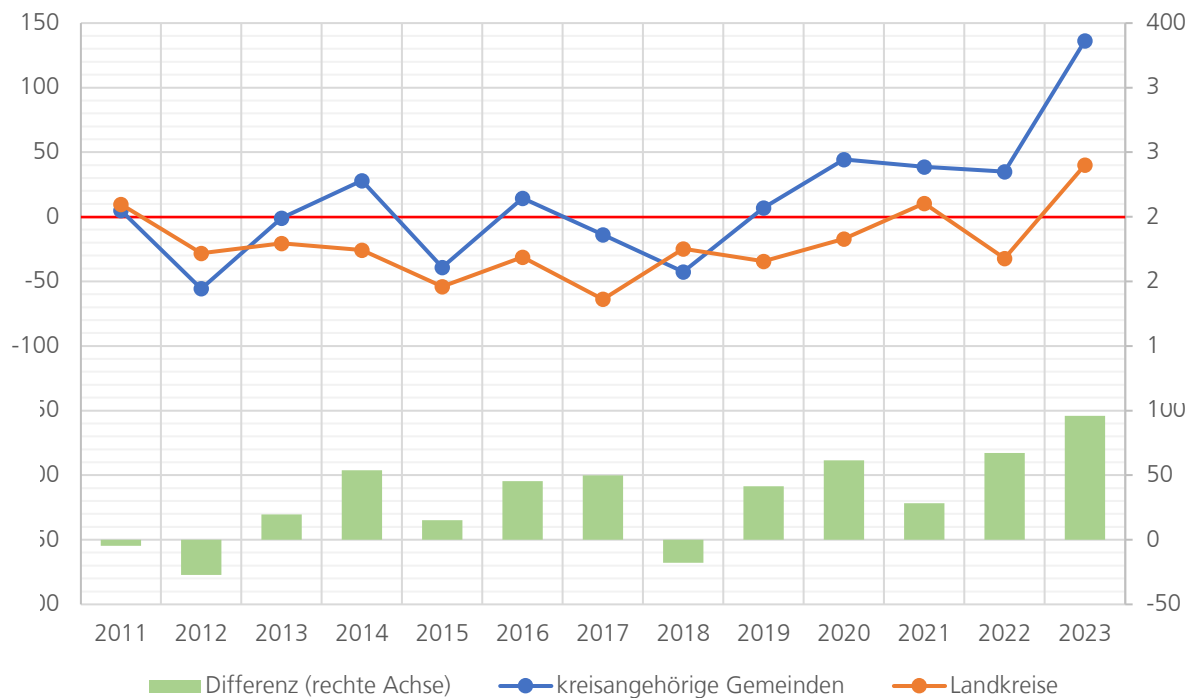
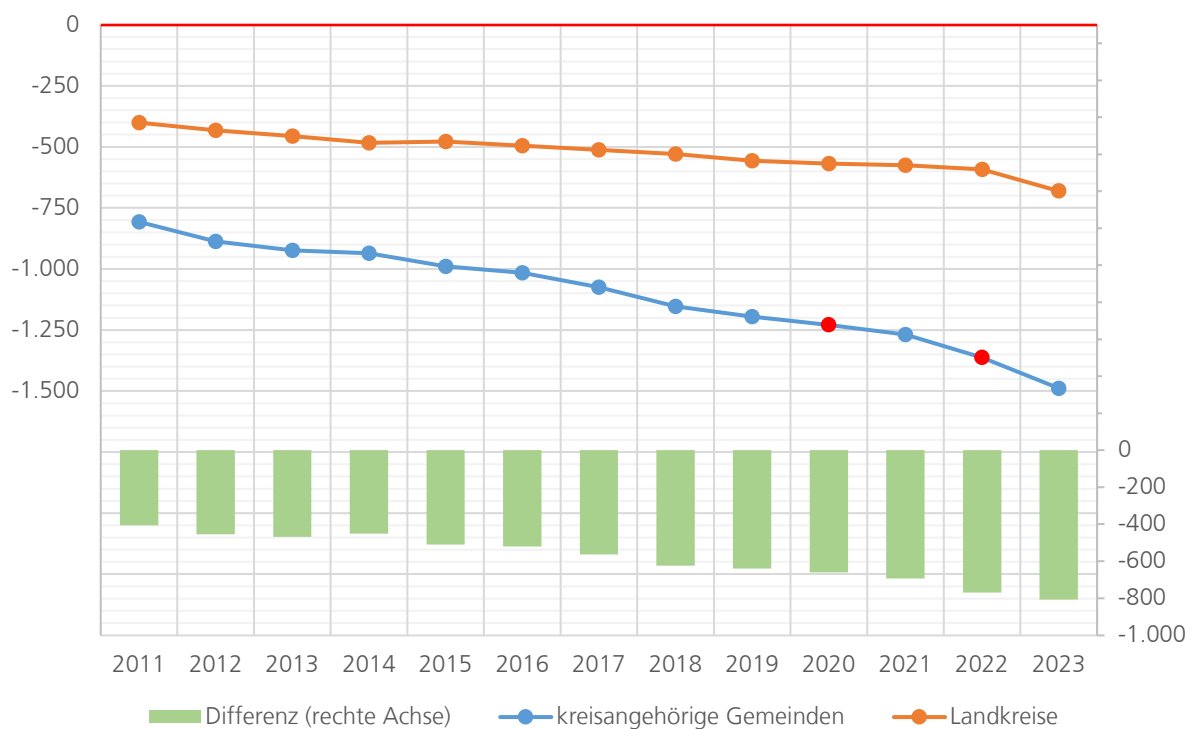
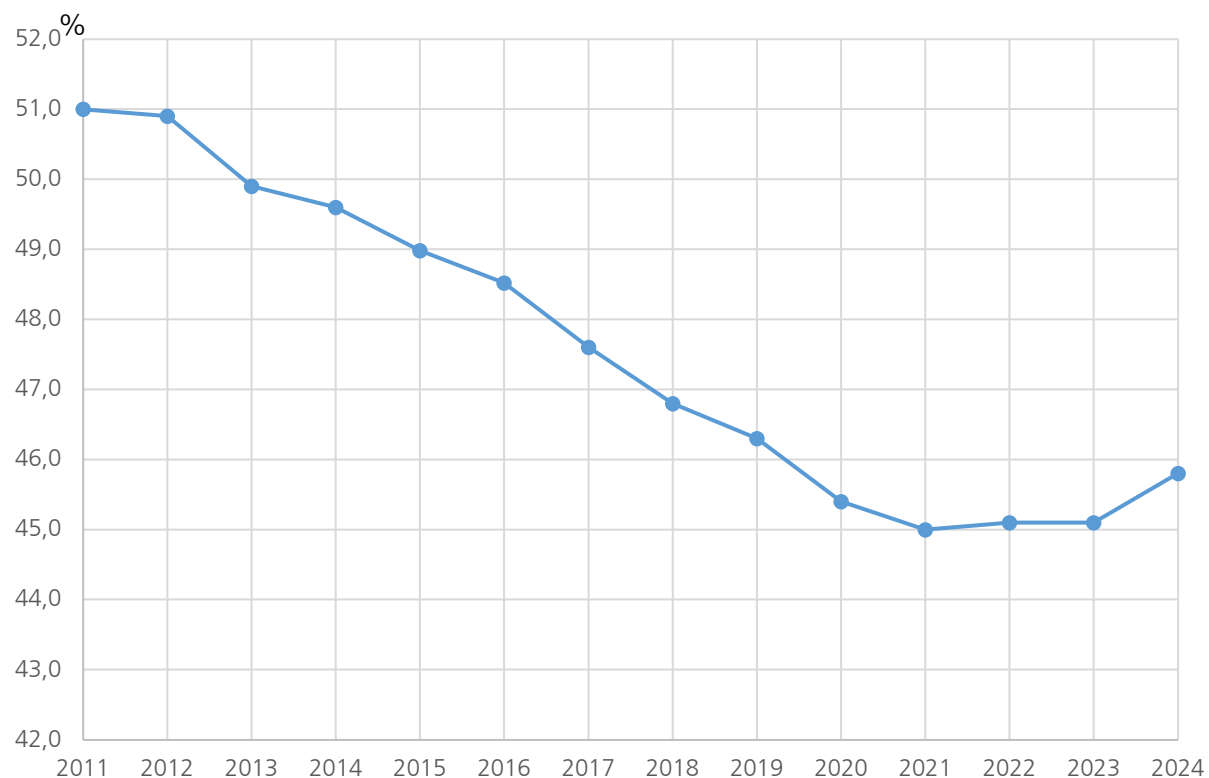


Abbildung 2-6 Steuereinnahmen⁵ (netto) der Gemeinden und Kreisumlage der Landkreise in Niedersachsen von 2011 bis 2023 – in Euro je Einwohner/in –



⁵ Die Steuereinnahmen der Gemeinden wurden für das Jahr 2020 um die Zuweisungen des Landes für Gewerbesteuer- ausfälle und für das Jahr 2022 um Zuweisungen für Einkommensteuerausfälle korrigiert (in der Abbildung rot markiert).

Abbildung 2-7 Gewichteter durchschnittlicher Kreisumlagesatz in Niedersachsen von 2011 bis 2024

3 ANTEILSVERHÄLTNISSE DES BEDARFSANSATZES FÜR SCHLÜSSELZUWEISUNGEN FÜR KREISAUFGABEN NACH § 7 NFAG

Der Bedarfsansatz für Kreisaufgaben besteht aus der Zahl der Einwohner/innen, dem Soziallastansatz und dem Flächenansatz (zur Berechnung vgl. Kapitel 4.1 des Gutachtens von 2024). Wegen der Änderungen des Bundesteilhabegesetzes⁶ wird der Soziallastenansatz um den Produktbereich Eingliederungshilfe nach dem Neunten Buch Sozialgesetzbuch (SGB IX) (314) ergänzt. Die überhöhten Abschläge des LS (vgl. Kapitel 2) wirken sich auch hier aus und führen zu einem höheren Anteil des Soziallastenansatzes.

Tabelle 3-1 zeigt die neu berechneten Anteile für den Soziallastenansatz (17,1 %) und den Flächenansatz (8,0 %). Der Anteil der Zahl der Einwohner/innen liegt bei 74,9 %.

⁶ Gesetz zur Stärkung der Teilhabe und Selbstbestimmung von Menschen mit Behinderungen (Bundesteilhabegesetz - BTHG) vom 23. Dezember 2016 (BGBl. I S. 3234), das zuletzt durch Artikel 8 des Gesetzes vom 2. Juni 2021 (BGBl. I S. 1387) geändert worden ist.

Tabelle 3-1 Neu berechnete Anteile für den Bedarfsansatz für Schlüsselzuweisungen für Kreisaufgaben

Abgrenzung	Zuschussbedarf für Kreisaufgaben	Bedarfsansatz für Schlüsselzuweisungen für Kreisaufgaben			
		Soziallastenansatz		Flächenansatz	
		Zuschussbedarf für 3111 bis 3118, 3121 bis 3126 und 3140 bis 3148	Anteil in % (= Soziallasten/Zuschussbedarf für Kreisaufgaben)	Zuschussbedarf für Schülerbeförderung (241) u. Kreisstraßen (542)	Anteil in %
1-5 ohne 5381	7.615.201.718	1.176.486.643	15,4	596.425.570	7,8
üWk	252.746.753	0	0,0	0	0,0
1-5 ohne 5381 abzgl. üWk	7.362.454.965	1.176.486.643	16,0	596.425.570	8,1
Abschläge LS	95.488.302	95.488.302	0,0	0	0,0
Ergebnis	7.457.943.267	1.271.974.945	17,1	596.425.570	8,0

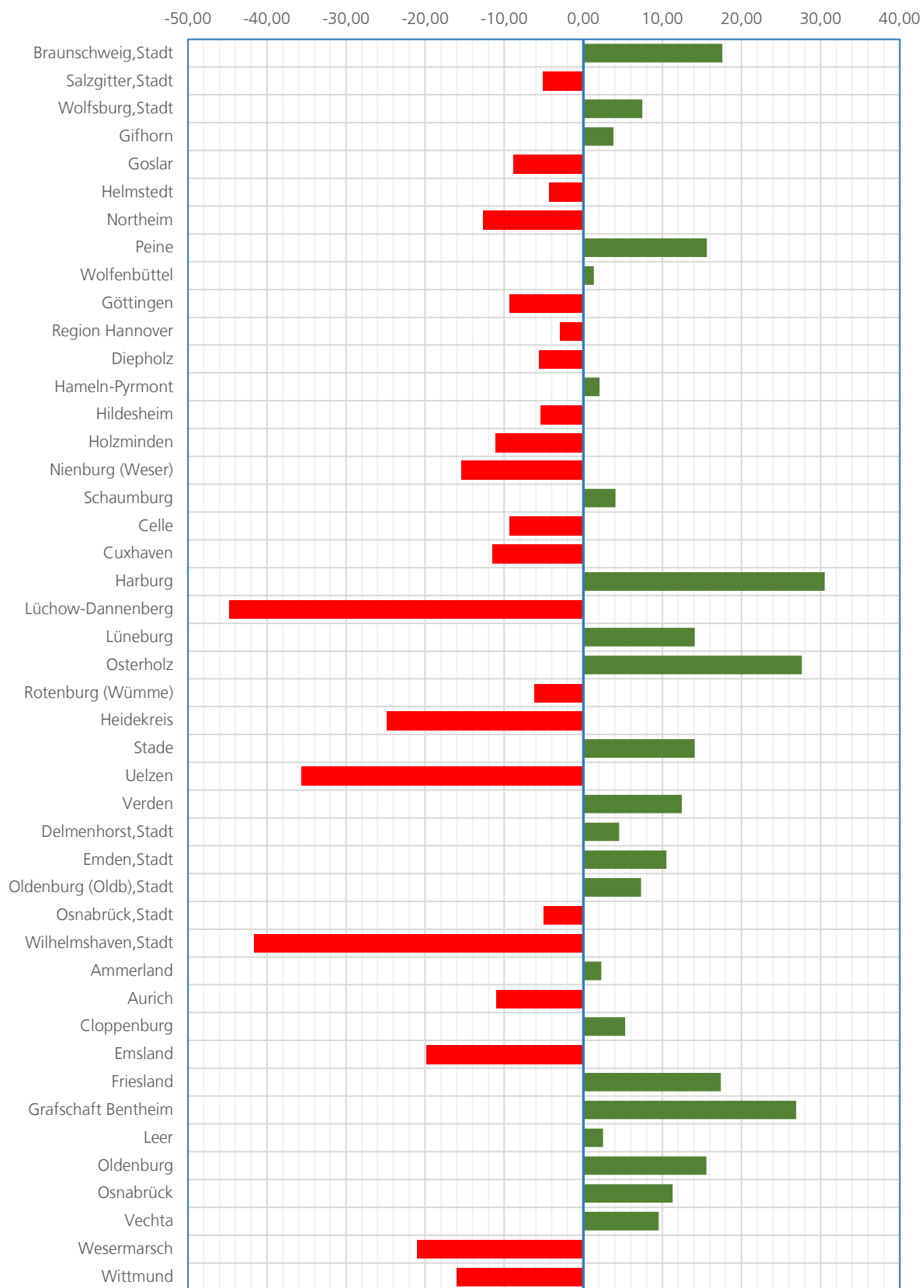
Der Anteil der Soziallasten sinkt also deutlich um 7,9 Prozentpunkte verglichen mit der aktuellen Regelung in § 7 NFAG. Im Jahr 1999 – dem ersten Jahr der Neuregelung des kommunalen Finanzausgleichs – lag der Anteil noch bei 33,1 %. Der Anteil der Fläche verringert sich um 2,1 Prozentpunkte. Der Anteil der Einwohner/innen steigt um 10,0 Prozentpunkte auf 74,9 %.

3.1 MODELLRECHNUNG

Abbildung 3-1 zeigt das Ergebnis einer Modellrechnung für den kommunalen Finanzausgleich 2025 mit dem neu berechneten Bedarfsansatz. Die größten Zugewinne ergeben sich für die Landkreise Harburg (30,53 € je Einwohner/in) und Osterholz (27,64 € je Einwohner/in). Die größten Verluste entfallen auf den Landkreis Lüchow-Dannenberg (-44,82 € je Einwohner/in), die Stadt Wilhelmshaven (-41,67 € je Einwohner/in) und den Landkreis Uelzen (-35,64 € je Einwohner/in). 23 Landkreisen und kreisfreien Städten mit Gewinnen stehen 22 mit Verlusten gegenüber.

Die hohen Verluste der Stadt Wilhelmshaven erklären sich durch eine sehr hohe Sozialhilfebelastung im KFA 2025, dadurch wirkt sich die Absenkung des Soziallastenansatzes besonders stark aus. Zur Einschätzung der Verluste der Landkreise Lüchow-Dannenberg und Uelzen vgl. den Exkurs im Abschnitt 3.2.

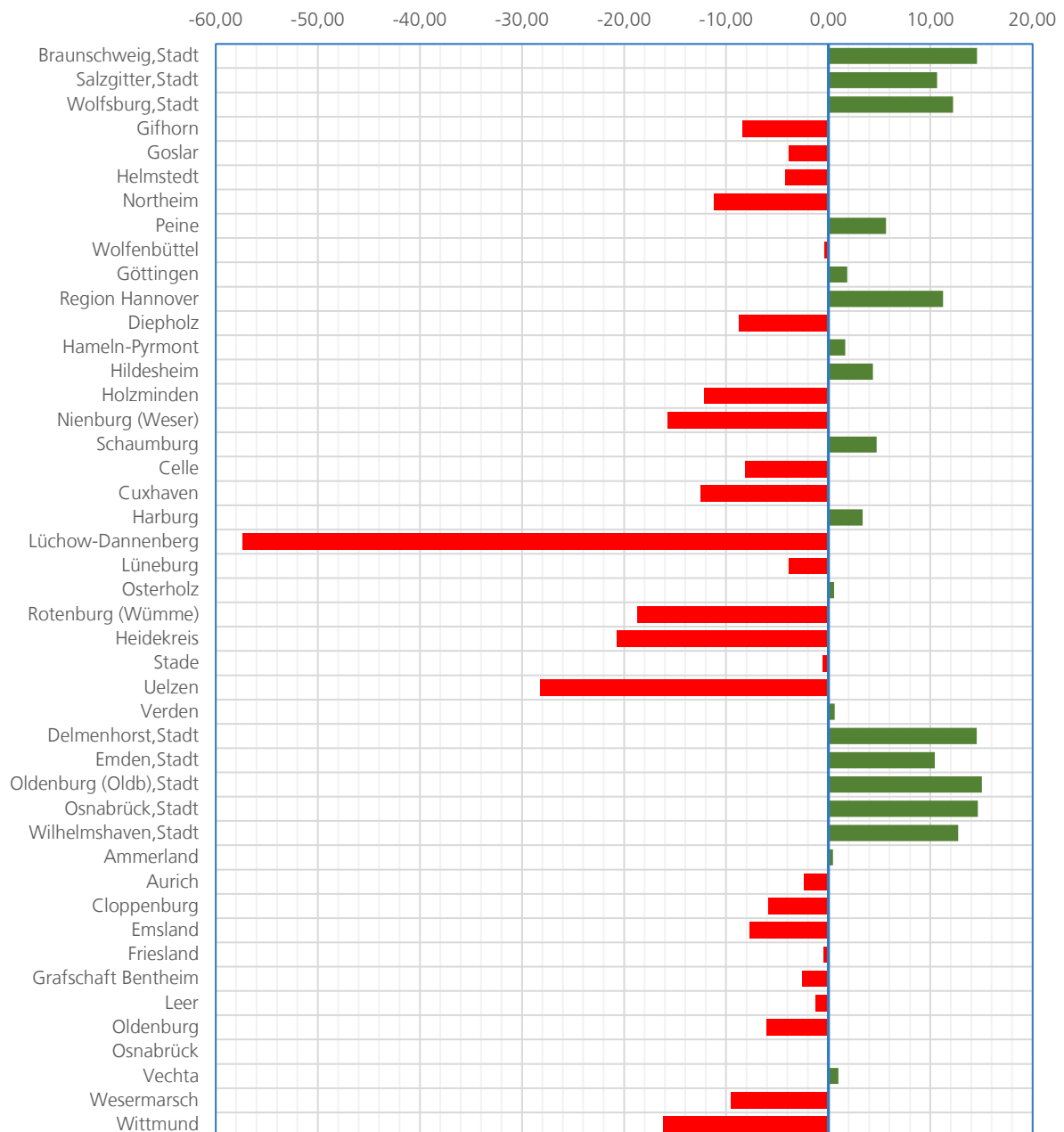
Abbildung 3-1 Modellrechnung zum kommunalen Finanzausgleich 2025 Bedarfsansatz
Anteile: 74,9 % Einwohner/innen, 17,1 % Soziallasten, 8,0 % Fläche – Veränderung der
Schlüsselzuweisungen für Kreisaufgaben in Euro je Einwohner/in –



3.2 EXKURS ALS ERGÄNZUNG: NUR DER ANTEIL DER FLÄCHE WIRD ABGESENKT

Der Flächenansatz wurde 2007 eingeführt, um die Belastungen der Kommunen durch die Wahrnehmung der beiden Aufgaben *Schülerbeförderung* und *Kreisstraßen*, die in flächenmäßig großen Landkreisen besonders hoch ausfallen, zu berücksichtigen. Als Exkurs zur besseren Einschätzung der Ergebnisse wird im Folgenden eine Modellrechnung präsentiert, in der beim Bedarfsansatz für Schlüsselzuweisungen für Kreisaufgaben nur der Anteil der Fläche abgesenkt und der Anteil der Einwohner/innen entsprechend erhöht wurde. Deutlich wird hierdurch, dass die hohen Verluste des Landkreises Lüchow-Dannenberg in erster Linie auf den niedrigeren Anteil des Flächenansatzes zurückzuführen sind. Auch für den Landkreis Uelzen wirkt sich dies deutlich aus. Der Grund für den rückläufigen Anteil der Fläche liegt darin begründet, dass die Zuschussbedarfe für die hier zu berücksichtigenden Produktgruppen *Schülerbeförderung* und *Kreisstraßen* nicht so stark angestiegen sind, wie die Zuschussbedarfe der anderen Produkte.

Abbildung 3-2 Modellrechnung zum kommunalen Finanzausgleich 2025 Anteil der Fläche auf 8,0 % abgesenkt – Veränderung der Schlüsselzuweisungen für Kreisaufgaben in Euro je Einwohner/in –



4 KOMBINIERTE MODELLRECHNUNG

Zum Abschluss werden die Anpassung des Aufteilungsverhältnisses von Schlüsselzuweisungen für Gemeinde- und für Kreisaufgaben aus Kapitel 2 und die Änderung des Bedarfsansatzes aus Kapitel 3 in einer Modellrechnung für den kommunalen Finanzausgleich 2025 kombiniert.

Da die Änderung des Bedarfsansatzes keine Auswirkung auf die Schlüsselzuweisungen für Gemeindeaufgaben haben, ergeben sich dadurch gegenüber der Abbildung 2-1 keine Veränderungen. Bei den Schlüsselzuweisungen für Kreisaufgaben zeigen sich teilweise sehr starke Veränderungen, wenn sich die Verluste der beiden Anpassungen kumulieren. Die größten Verluste sind beim Landkreis Lüchow-Dannenberg (-66,20 € je Einwohner/in), der Stadt Wilhelmshaven (-61,50 € je Einwohner/in) und dem Landkreis Uelzen (-55,63 € je Einwohner/in) festzustellen. Mit den Landkreisen Harburg (14,16 € je Einwohner/in), Grafschaft Bentheim (10,98 € je Einwohner/in), Osterholz (10,88 € je Einwohner/in) und Friesland (0,53 € je Einwohner/in) gibt es nun aber auch vier Landkreise, bei denen sich die Schlüsselzuweisungen für Kreisaufgaben erhöhen. In Abbildung 3-1 waren bei diesen Landkreisen die größten Zugewinne zu verzeichnen, bei ihnen überwiegen also die Gewinne durch den angepassten Bedarfsansatz die Verluste durch die Anpassung des Aufteilungsverhältnisses.

Da Landkreise und kreisangehörige Gemeinden über die Kreisumlage miteinander verbunden sind, ist auch hier wieder die aggregierte Darstellung der Veränderung von Gemeinde- und Kreisschlüsselzuweisungen (vgl. Abschnitt 2.1) in Abbildung 4-2 von besonderem Interesse. Die größten Verluste stellen sich aggregiert deutlich moderater dar, im Landkreis Lüchow-Dannenberg und in der Stadt Wilhelmshaven liegen die Verluste aber weiterhin bei über 40 € je Einwohner/in. Die größten Zugewinne entfallen auf die Landkreise Harburg, Osterholz und Grafschaft Bentheim auf. Insgesamt stehen bei der aggregierten Darstellung 25 Landkreisgebieten und kreisfreien Städten mit Zugewinnen, 20 mit Verlusten gegenüber.

Abbildung 4-1 Modellrechnung zum kommunalen Finanzausgleich 2025 Aufteilungsverhältnis: 53,8 % Schlüsselzuweisungen für Gemeindeaufgaben, 46,2 % Schlüsselzuweisungen für Kreisaufgaben; Bedarfsansatz Anteile: 74,9 % Einwohner/innen, 17,1 % Soziallasten, 8,0 % Fläche – Veränderung der Schlüsselzuweisungen für Kreisaufgaben in Euro je Einwohner/in –

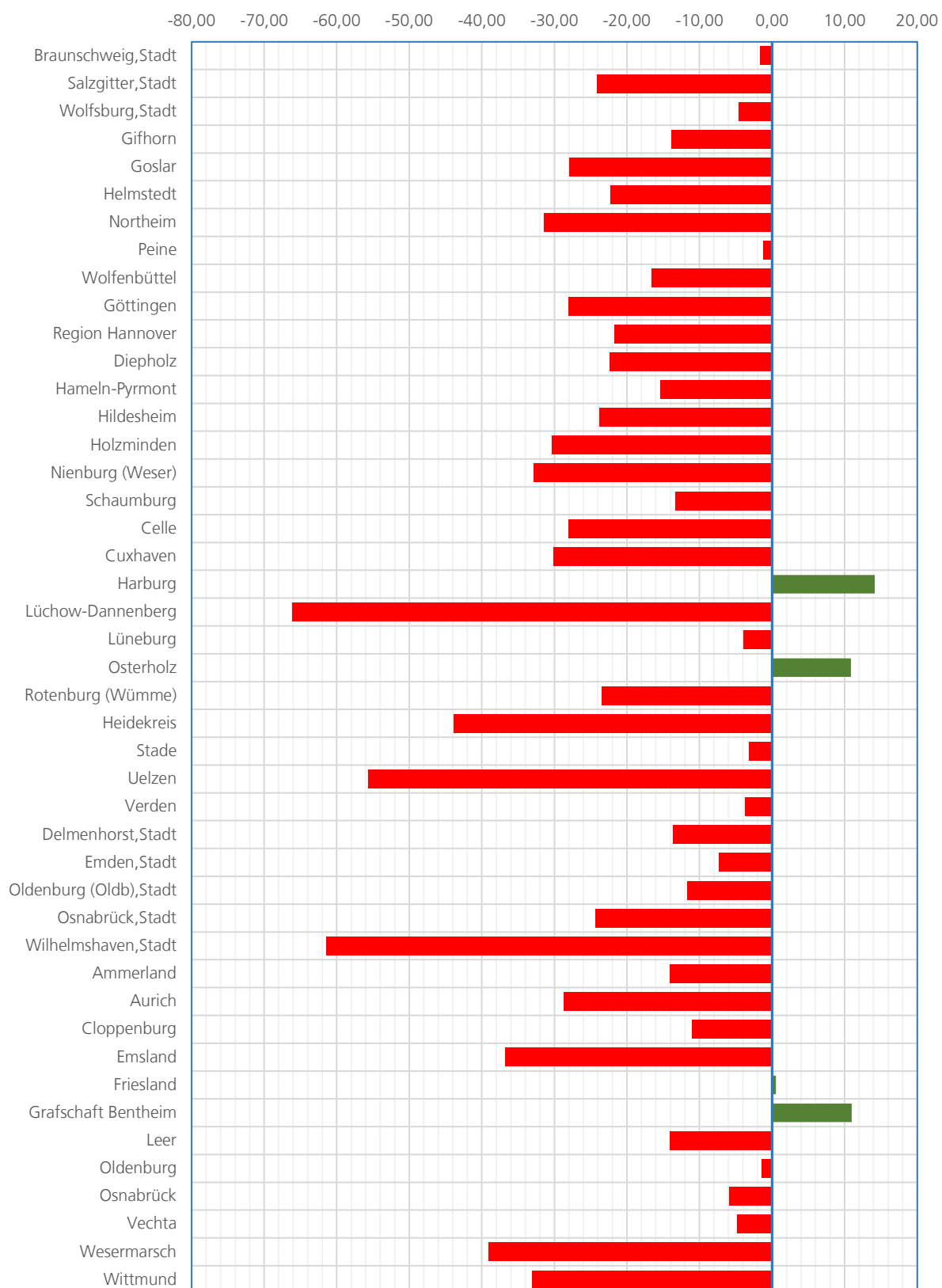
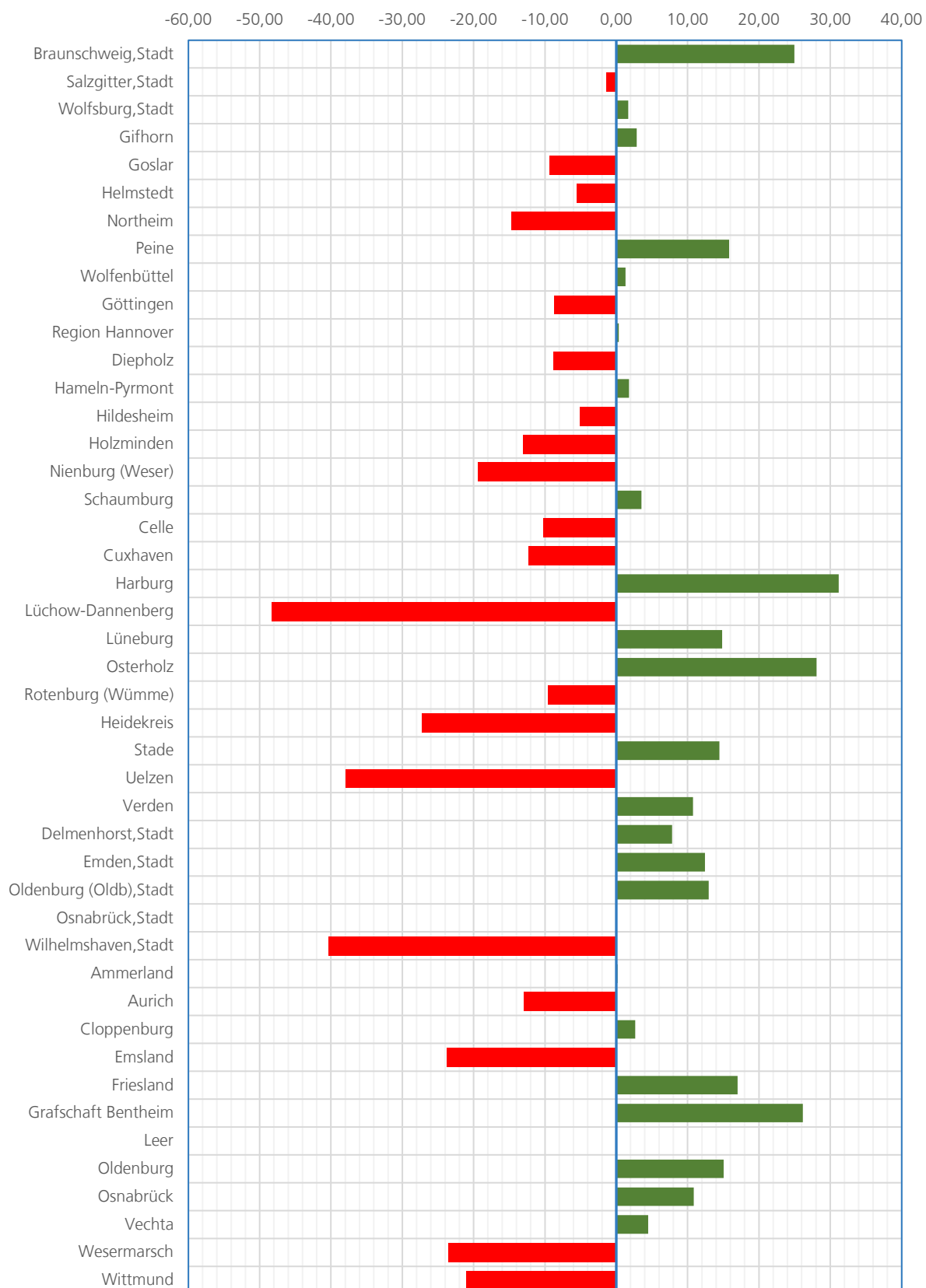


Abbildung 4-2 Modellrechnung zum kommunalen Finanzausgleich 2025 Aufteilungsverhältnis: 53,8% Schlüsselzuweisungen für Gemeindeaufgaben, 46,2% Schlüsselzuweisungen für Kreisaufgaben; Bedarfsansatz Anteile: 74,9 % Einwohner/innen, 17,1 % Soziallasten, 8,0 % Fläche – Veränderung der Schlüsselzuweisungen für Gemeinde- und für Kreisaufgaben in Euro je Einwohner/in –



5 FAZIT

Bei den Untersuchungen zur Erstellung des Gutachtens zur Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs im Jahr 2024 wurde festgestellt, dass an zwei Stellschrauben des kommunalen Finanzausgleichs – dem Aufteilungsverhältnis und dem Bedarfsansatz – gesetzliche Änderungen notwendig sind: Die Parameter des Aufteilungsverhältnisses von Schlüsselzuweisungen für Gemeinde- und für Kreisaufgaben und die Anteile des Bedarfsansatzes für Kreisschlüsselzuweisungen müssen von Zeit zu Zeit angepasst werden, um den kommunalen Finanzausgleich an geänderte Realitäten anzupassen.

Entsprechend der Ankündigung im Gutachten von 2024 wurden nun aktualisierte Werte aus dem Dreijahresdurchschnitt 2021 bis 2023 vorgelegt. Es gab nur wenige Veränderungen:

- Eine rechnerische Anpassung ergab sich aufgrund von überhöhten Abschlagszahlungen des Landesamts für Soziales, Jugend und Familie.
- Die Verschiebung hin zu den Gemeindeschlüsselzuweisungen fällt mit 2,9 Prozentpunkten bzw. 142,4 Mio. Euro etwas geringer als im Gutachten von 2024 aus.
- Beim Bedarfsansatz für Kreisschlüsselzuweisungen liegt der Anteil des Soziallastenansatzes nun etwas höher als im Gutachten von 2024.
- Eine neu erstellte Modellrechnung zeigt die Auswirkungen einer isolierten Absenkung des Anteils des Flächenansatzes.

Wir kommen nun zu:

Tagesordnungspunkt 4:

Erste Beratung:

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Niedersächsischen Gesetzes über den Finanzausgleich - Gesetzentwurf der Landesregierung - Drs. 19/8503

Zur Einbringung hat sich die Ministerin für Inneres, Sport und Digitalisierung Frau Behrens gemeldet. Frau Behrens, kommen Sie gern nach vorne!

(Beifall bei der SPD)

Daniela Behrens, Ministerin für Inneres, Sport und Digitalisierung:

Vielen Dank. - Frau Präsidentin! Meine sehr geehrten Damen und Herren Abgeordnete! Ich bringe heute den Gesetzentwurf zur Änderung des Niedersächsischen Gesetzes über den Finanzausgleich ein. Damit, meine Damen und Herren, erfüllen wir eine wesentliche verfassungsrechtliche Verpflichtung. Denn die Verteilung der Mittel des Landes auf die Kommunen muss regelmäßig überprüft und, sofern erforderlich, gesetzlich angepasst werden. Genau das tun wir mit diesem Gesetzentwurf.

Dabei geht es nicht um Kürzungen. Es geht auch nicht um weniger Geld für unsere Kommunen. Es geht alleine darum, die vorhandenen Mittel fair und zeitgemäß zu verteilen. Die Mittel, die das Land den Kommunen insgesamt bereitstellt, bleiben unverändert und unangetastet. Pro Jahr vergeben wir über den kommunalen Finanzausgleich etwa 5,6 Milliarden Euro. Diese Summe ist unverändert. Aus dem Landeshaushalt fließt weiterhin jeder dritte Euro an die Kommunen. Auch das wird durch diesen Gesetzentwurf nicht berührt.

Darüber hinaus haben wir, wie Sie wissen, erhebliche Unterstützungs-, Investitions- und Entlastungsmaßnahmen sowohl vom Bund als auch vom Land aufgebracht, um die Kommunen zu stärken. Auch das alles wird von diesem Gesetzentwurf zum kommunalen Finanzausgleichs nicht berührt.

Wir reden heute über den kommunalen Finanzausgleich und die Frage, wie diese Mittel innerhalb der kommunalen Familie - also zwischen den Landkreisen, den Gemeinden und Städten und kreisfreien Städten - gerecht verteilt werden. Zur Vorbereitung dieses Gesetzentwurfs haben wir eine unabhängige

Expertenkommission eingesetzt, die mit Vertreterinnen und Vertretern der kommunalen Spitzenverbände sowie einem externen Wissenschaftler besetzt war. Die Kommission hat den Gutachtenauftrag einvernehmlich abgestimmt und die transparente und methodisch sauber durchgeführte Begutachtung auch eng begleitet.

Das Ergebnis ist eindeutig. Die Grundstruktur des Finanzausgleichs in Niedersachsen hat sich bewährt. Ein kompletter Systemwechsel ist daher nicht nötig. Aber es gibt deutliche Verschiebungen bei den Aufgaben und Finanzen zwischen den kommunalen Ebenen und innerhalb der Kreisebene, die wir berücksichtigen müssen.

Die letzte grundlegende Überprüfung liegt fast zehn Jahre zurück. Seither hat sich viel verändert, und genau deshalb ist die Anpassung überfällig und auch verfassungsrechtlich geboten.

Meine Damen und Herren Abgeordnete, das Gutachten zeigt: Rund 142 Millionen Euro verschieben sich zugunsten der Gemeindeebene.

Innerhalb der Mittelverteilung auf der Kreisebene sinkt der Soziallastenansatz, weil der Bund in den vergangenen Jahren höhere Erstattungen für die Kosten der Unterkunft nach dem SGB II zahlt.

Auch der Anteil, der nach der Fläche der Landkreise verteilt wird, ist leicht rückläufig. Maßgeblich dafür sind die Zuschussbedarfe im Bereich Schülerbeförderung und Kreisstraßen, die nur moderat angestiegen sind.

Vizepräsidentin Dr.in Tanja Meyer:

Frau Behrens, entschuldigen Sie, dass ich Ihnen ins Wort falle! Es gibt den Wunsch nach einer Zwischenfrage: von Herrn Marzischewski-Drewes. Möchten Sie die zulassen?

Daniela Behrens, Ministerin für Inneres, Sport und Digitalisierung:

Nein, ich trage zum Gesetzentwurf vor, und danach beginnt die Beratung.

Der Anteil der Mittel auf der Kreisebene, der ausschließlich über die Einwohnerzahl verteilt wird, steigt demzufolge zwangsläufig an.

Meine Damen und Herren, ich weiß, dass diese Veränderungen kontrovers diskutiert werden. Das werden Sie in der Ausschussberatung sicherlich intensiv auch tun.

Der Landkreistag lehnt die Neuberechnung des Aufteilungsverhältnisses ab und hat ein Gegengutachten hierzu vorgelegt. Diese Kritik nehmen wir ernst. Es ist aber auch deutlich zu sagen: Das Gegengutachten basiert auf einer anderen Datenbasis und ist mit dem Gutachten des Landesamtes für Statistik nicht vergleichbar. Kurz gesagt: Es werden Äpfel mit Birnen verglichen.

Daher, meine Damen und Herren: Das - übrigens auch mit den kommunalen Spitzenverbänden - vereinbarte Verfahren der Expertenkommission halten wir für korrekt, und deswegen halten wir daran auch fest.

Wir alle wissen: Viele Kommunen stehen aktuell unter großem finanziellem Druck. Die Überprüfung der gerechten, verfassungsrechtlich gebotenen Verteilung ist ein sehr schwieriges Thema, da es zur Unzeit kommt, denn die öffentlichen Haushalte sind auf kommunaler Ebene, aber auch auf Landesebene in schwerem Fahrwasser. Sie alle wissen das aus den Beratungen, und Sie kennen das auch aus Ihren Kommunen.

Gerade deshalb wollen wir als Landesregierung den Anteil der Bedarfszuweisungen für finanzschwache Kommunen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs erhöhen, um die Folgen für die negativ betroffenen Landkreise abzumildern. Das ist ein ganz klares Signal der Unterstützung, das wir vor allen Dingen den Landkreisen geben: Wir wollen keine Kommune im Stich lassen und natürlich im Rahmen unserer Möglichkeiten helfen, Härten abzumildern, meine Damen und Herren.

(Beifall bei der SPD und bei den GRÜNEN)

Lassen Sie mich kurz zusammenfassen. Mit diesem Gesetzentwurf schaffen wir drei Dinge: Verlässlichkeit - der Finanzausgleich bleibt stabil und verfassungskonform -, Gerechtigkeit - die Verteilung der Mittel orientiert sich an den realen Entwicklungen; deswegen gibt es Verschiebungen zwischen den kommunalen Ebenen - und natürlich auch Planungssicherheit für alle Kommunen - ob groß oder klein, ob finanzstark oder strukturschwach; sie brauchen Planungssicherheit, und diese bekommen sie mit diesem Gesetzentwurf. Das ist der Kern dieses Vorschlages.

Ich bitte Sie um konstruktive Beratungen in den Fachausschüssen - ich weiß, dass Sie sich intensiv damit beschäftigen -, und ich hoffe, dass wir relativ zügig zum Beschluss des Gesetzes kommen, damit

wir den kommunalen Finanzausgleich in Niedersachsen nach zehn Jahren wieder verfassungskonform gestalten können.

Herzlichen Dank für Ihre Aufmerksamkeit.

(Beifall bei der SPD und bei den GRÜNEN)

Vizepräsidentin Dr.in Tanja Meyer:

Vielen Dank, Frau Ministerin. - Die nächste Wortmeldung kommt von der Fraktion der CDU. Frau Butter, kommen Sie gerne nach vorne! Sie haben das Wort.

(Beifall bei der CDU)

Birgit Butter (CDU):

Vielen Dank. - Frau Präsidentin! Sehr geehrte Kolleginnen und Kollegen! Jeder von uns kennt einen Rettungsring, mit dem sich Ertrinkende oder Schiffbrüchige über Wasser halten und überleben können. Was hat nun ein Rettungsring mit dem kommunalen Finanzausgleich zu tun? Ich sage es Ihnen: Bei der Einbringung des Haushalts 2025 hielt der Landrat meines Landkreises Stade einen Rettungsring in die Höhe - ein sinnbildlicher Hilferuf für alle Kommunen, da ihnen bereits letztes Jahr das Wasser bis zum Halse stand.

Die gemeinsamen Appelle, ja, die Hilferufe der kommunalen Spitzenverbände in den vergangenen Jahren, sich auf das Finanzier- und Machbare zu konzentrieren, verhallten allerdings ungehört. Folge: Der aktuelle Haushaltsentwurf des Landkreises Stade prognostiziert ein Defizit von 29,3 Millionen Euro. Selbst mit der vorgesehenen Erhöhung der Kreisumlage um einen Prozentpunkt auf 49,0 % kann eine Deckung des Haushaltes nicht erreicht werden.

Die Lage aller kommunalen Haushalte in Niedersachsen wird ohne gravierende und nachhaltige Änderungen auf der Landesebene immer dramatischer. Der Landkreis Stade steht stellvertretend für alle Landkreise in Niedersachsen und die Region Hannover. Aber auch immer mehr Städte und Gemeinden verfügen 2025 über einen unausgeglichene Haushalt.

Auch im Haushaltsvollzug ergibt sich keine Verbesserung. Die aktuelle Haushaltsplanung für 2026 weist flächendeckend in ganz Niedersachsen dramatische Defizite aus. Die Haushaltsentwicklung ist vor allem von den Kostensteigerungen im Sozialbereich geprägt und von Lasten, die immer mehr auf die kommunale Ebene abgewälzt werden und die

die Kommunen nicht nur an, sondern über ihre Leistungs- und Belastungsgrenzen bringen.

In Stade beispielsweise sind die Sozialausgaben in den letzten drei Jahren von 128 auf 163 Millionen Euro gestiegen. In zahlreichen anderen Bereichen ist ein Ende der Kostenexplosion ebenfalls nicht absehbar. Die Kommunen werden seit Jahren von Bund und Land mit immer neuen Aufgaben überhäuft, ohne dass für eine ausreichende Finanzierung gesorgt wird. Das Ergebnis: eine permanente Überforderung vor Ort.

Dass das Land nun 4,7 Milliarden Euro aus dem Sondervermögen Infrastruktur und Klimaneutralität pauschal an die Kommunen weitergeben will, statt sie in komplizierte Förderverfahren zu zwingen, ist ein Schritt in die richtige Richtung. Doch die Wahrheit ist: Seit den 1990er-Jahren hat das Land den Kommunen über 1 Milliarde Euro jährlich entzogen - durch Kürzungen beim Finanzausgleich und die Streichung der Mitfinanzierung nach dem SGB II.

Deshalb liegt Niedersachsen heute bundesweit auf dem letzten Platz beim kommunalen Finanzausgleich. Während andere Länder im Schnitt 1 010 Euro pro Einwohner zahlen, sind es bei uns weniger als 690 Euro. Das ist ein strukturelles Ungleichgewicht, das unsere Städte und Gemeinden seit Jahrzehnten schwächt und endlich beendet werden muss.

(Beifall bei der CDU)

Die kommunale Ebene steht dieser Entwicklung nahezu machtlos gegenüber und wartet auf den dringend notwendigen Rettungsring. Der vorliegende Gesetzentwurf ist dies jedoch nicht.

Meine Damen und Herren, mit dem Gesetzentwurf soll der sogenannte horizontale Finanzausgleich zwischen den Landkreisen und den übrigen Kommunen neu geregelt werden. Das heißt, der Finanzkuchen wird nur anders verteilt, er wird aber nicht größer. Der Gesetzentwurf gibt daher keine Antwort auf das vorhandene strukturelle Finanzierungsdefizit der Kommunen. Hier muss die Landesregierung endlich handeln!

(Beifall bei der CDU)

Meine Damen und Herren, der im März beschlossene Pakt für Kommunalinvestitionen in Höhe von 600 Millionen Euro ist zwar ein wichtiges Signal, aber eben keine dauerhafte Lösung. Denn trotz steigender Steuereinnahmen kämpfen unsere Kommunen weiterhin mit massiven strukturellen Defiziten.

Wer die Städte und Gemeinden wirklich stärken will, muss die Einnahmebasis nachhaltig verbessern, die Schlüsselzuweisung und die Verbundquote erhöhen, um eine jährliche Entlastung von mindestens 1 Milliarde Euro für die Kommunen zu erreichen, und vor allem das Konnexitätsprinzip konsequent durchsetzen. Denn es gilt: keine neuen Aufgaben ohne gleichzeitige finanzielle Entlastung. Das muss ebenso für bereits übernommene Aufgaben gelten.

(Beifall bei der CDU)

Meine Damen und Herren, wir brauchen endlich eine schonungslose und ehrliche Aufgaben- und Ausgabenkritik. Es muss klar gesagt werden: Was wollen wir uns leisten, und was können wir uns leisten? Alles andere führt die Kommunen immer weiter in die Sackgasse.

(Beifall bei der CDU)

Darüber hinaus, meine verehrten Kolleginnen und Kollegen, brauchen wir eine radikale Neuordnung der Förderpolitik: weniger Programme, dafür einfache Verfahren, weniger Kontrolle, mehr Vertrauen, weniger Bürokratie. Nur so kommen die Mittel schnell und unbürokratisch dort an, wo sie gebraucht werden: bei den Menschen vor Ort.

Ob das Niedersächsische Kommunalfördergesetz die Lianen des Förderdschungels durchschlägt, bleibt abzuwarten. Unsere Landkreise, Städte und Gemeinden brauchen alle auskömmliche Finanzmittel, eine transparente, faire und vereinfachte Mittelverteilung, damit alle wieder eigenverantwortlich und nachhaltig handeln können.

Herzlichen Dank.

(Beifall bei der CDU)

Vizepräsidentin Dr.in Tanja Meyer:

Danke, Frau Butter. - Die nächste Wortmeldung kommt von der Fraktion der AfD. Herr Marzischewski-Drewes, kommen Sie bitte nach vorne! Bitte schön!

(Beifall bei der AfD)

Stefan Marzischewski-Drewes (AfD):

Sehr geehrte Frau Präsidentin! Sehr geehrte Abgeordnete! Sehr geehrter Herr Ministerpräsident Lies und Frau Behrens, die Realität erkennen!

Die Realität: Defizite aller kommunalen Haushalte in Niedersachsen 2024 - 3,7 Milliarden Euro. Die Realität: Von allen Flächenländern im Bund unterstützt

Niedersachsen die Kommunen am geringsten - letzter Tabellenplatz, Schlusslicht! So ist die Realität nach 13 Jahren SPD-Regierung. Gesperrte Brücken, marode Schulen, Schlaglöcher auf den Straßen zeigen den Bürgern, wie es in Niedersachsen unter einer SPD-Regierung aussieht.

Die Lösung, die Sie jetzt präsentieren: Man nimmt den Landkreisen etwas Geld und gibt es den unteren Gebietseinheiten. Mehr Geld für die kommunale Familie? Fehlanzeige, Herr Ministerpräsident Lies!

Die Realität: In 2025 hat kein einziger Landkreis in Niedersachsen einen ausgeglichenen Haushalt vorgelegt. Und jetzt nehmen Sie den Landkreisen noch Geld weg? Was sollen diese Hütchenspiele?

Die Realität, Herr Ministerpräsident Lies: Gestern wurde die Stellungnahme des Deutschen Landkreistages veröffentlicht - ich zitiere für Sie; Frau Behrens, hören auch Sie gut zu! -:

„Die Landkreise sind am Limit. Angesichts unvermindert rasant steigender Ausgaben und einer schwachen wirtschaftlichen Entwicklung droht sich die ohnehin dramatische Finanzlage der kommunalen Ebene in diesem Jahr noch einmal erheblich zuzuspitzen. Nach Einschätzung der kommunalen Spitzenverbände laufen die Kommunen 2025 auf ein Defizit von deutlich über 30 Milliarden Euro zu.“

Was wird passieren? Wir wissen es alle: Die Kreisumlage wird steigen. Die Kreise nehmen es also wieder den Gemeinden - rechte Tasche, linke Tasche. Das sind eben keine Lösungen, Herr Ministerpräsident!

(Beifall bei der AfD)

Die AfD fordert seit Jahren eine grundlegende bessere Finanzausstattung für alle Kommunen. Das geht eben nur, wenn das Land bei sich im Haushalt spart, auf Ideologieprojekte verzichtet und die Stellen in der Ministerialbürokratie abbaut. Wir wissen, das Gegenteil ist der Fall. Sie ignorieren beharrlich jeden Bericht des Landesrechnungsprüfungsamts. Aufblähung der Verwaltung statt schlanker Staat - das ist die Realität unter einer SPD-Regierung.

Die aktuelle Landesregierung lässt die Kommunen auf allen Ebenen seit Jahren im Stich. Das ist die Realität, Herr Ministerpräsident Lies! Die Kommunen ertrinken in Schulden. Und vermutlich kommt zum Haushaltsjahr 2026 statt einer besseren Finanzausstattung der sogenannte dritte Behrens-Erlass. Ich nehme das schon mal vorweg: Vermutlich

dürfen alle kommunalen Haushalte sich zu 150 % überschulden und brauchen keinen ausgeglichenen Haushalt mehr vorzulegen.

Unsere Kommunen, Herr Ministerpräsident, brauchen keinen 100-seitigen Gesetzentwurf, sondern endlich eine Strukturreform mit einer grundlegenden besseren finanziellen Ausstattung. Sie, Herr Ministerpräsident, sind dazu offenkundig nicht bereit. Sie sind der Totengräber der kommunalen Familie und dem Amt des Ministerpräsidenten nicht gewachsen.

Vielen Dank.

(Beifall bei der AfD)

Vizepräsidentin Dr.in Tanja Meyer:

Die nächste Wortmeldung kommt von der Fraktion der SPD. Herr Beck, kommen Sie gerne nach vorne!

(Beifall bei der SPD und bei den GRÜNEN)

Jan-Philipp Beck (SPD):

Vielen Dank. - Frau Präsidentin! Liebe Kolleginnen und Kollegen! Meine sehr verehrten Damen und Herren! Der kommunale Finanzausgleich, über den wir jetzt hier im Niedersächsischen Landtag beraten, ist wahrlich ein sehr umfassendes und komplexes Thema. Vieles mag sperrig klingen, aber der vorliegende Gesetzentwurf ist eine wichtige Grundlage der Finanzbeziehungen zwischen Land und Kommunen und hat daher eine sehr hohe Bedeutung für die kommunale Ebene.

Vor diesem Hintergrund ist Verfassungstreue sehr wichtig, und eine verfassungsrechtliche Vorgabe ist nun mal die regelmäßige Überprüfung und Anpassung des kommunalen Finanzausgleichs. Diese Vorgabe setzen wir mit dieser Gesetzesänderung, die wir heute beraten, entsprechend um.

Und wie es bei einer Anpassung und Überprüfung naturgemäß nun einmal so ist, gefällt diese nicht allen in der kommunalen Familie gleich gut. Die Neuberechnung ergibt eine Verschiebung in Höhe von 142 Millionen Euro zugunsten der Gemeinden und zulasten der Kreisebene. Die drei wichtigen Kriterien Einwohnerzahl, Flächenfaktor und Sozialkosten sind mit dem Gesetzentwurf neu austariert worden. Die Ministerin hat dies bei der Einbringung ausgeführt.

Für uns ist diese Anpassung und Überprüfung nachvollziehbar - ursächlich begründet in der Übernahme von Sozialkosten durch den Bund in den

vergangenen Jahren -, und wir tragen sie so mit. Es sind die gleichen Kriterien wie bei vorherigen Überprüfungen angewendet worden. Für uns ist das plausibel und nachvollziehbar, auch wenn wir die Auswirkungen auf die Kreisebene sehen. Wir danken dem Innenministerium sehr für die gute und fachliche Vorbereitung des Gesetzentwurfs. Das ist eine gute Grundlage für die vertieften Beratungen, die jetzt anstehen. Ganz herzlichen Dank dafür!

(Beifall bei der SPD und bei den GRÜNEN)

Liebe Kolleginnen und Kollegen, wie in den vergangenen Debatten zum kommunalen Finanzausgleich schon diskutiert, sind Vergleiche zwischen den Bundesländern extrem schwierig, weil die einzelnen Ausgleichssysteme in den Bundesländern doch immer ein Stück weit anders sind.

Niedersachsen verteilt über den Finanzausgleich aktuell 5,6 Milliarden Euro. In Bezug auf den gesamten Haushalt fließt jeder dritte Euro an die kommunale Ebene. Bei allen berechtigten Wünschen nach immer mehr Geld im System, die man als kommunale Ebene hat, zeigen diese Zahlen nach meiner Einschätzung aber auch sehr deutlich, dass die Landesregierung die Finanznöte in den Kommunen wahrnimmt, dass sie handelt und dass darin auch ein ganz klar erkennbarer Schwerpunkt liegt. Das halten wir auch für den richtigen Weg, und den wollen wir fortsetzen. Denn die Botschaft, die die Innenministerin heute ausgesendet hat, ist klar: Wir stehen an der Seite der Kommunen. Darauf ist Verlass, und das gilt auch in Zukunft, liebe Kolleginnen und Kollegen.

(Beifall bei der SPD und bei den GRÜNEN)

Zudem halte ich es für wichtig, themenbezogene Hilfe zu gewähren, statt pauschal immer mehr Geld ins System hineinzugeben. Gerade hier ist in der jüngsten Vergangenheit eine ganze Menge passiert; einiges ist schon angesprochen worden. Ich will noch einmal den Pakt für Kommunalinvestitionen mit einem Umfang von 600 Millionen Euro erwähnen - genauso wie die zusätzlichen Mittel für die Behörden, für Veterinärämter in Höhe von 40 Millionen Euro, für die Erhöhung der Kita-Hilfe, die schon lange schon von den kommunalen Spitzenverbänden gefordert worden ist, in Höhe von 250 Millionen Euro jährlich plus einer Dynamisierung bei den Personalkosten. Auch 60 % der Bundesmittel aus dem Sondervermögen gehen an die kommunale Ebene. Das sind rund 5,6 Milliarden Euro.

Diese Maßnahmen werden ganz konkret und spürbar in den Kommunen vor Ort helfen. Hiervon werden auch gerade strukturschwache Regionen profitieren. Das wird vor Ort bemerkbar sein, und es zeigt, worauf es ankommt, liebe Kolleginnen und Kollegen: Es geht darum, themenbezogene, partnerschaftliche Lösungen gemeinsam zu finden. Das muss auch das Ziel für die Zukunft sein. Wir wollen eine leistungsstarke, wir wollen eine lebenswerte kommunale Ebene haben, und deshalb werden wir sie auch weiterhin bei den vielfältigen Aufgaben unterstützen.

(Beifall bei der SPD und bei den GRÜNEN)

Aber es gilt auch, es den Kommunen insgesamt einfacher zu machen. Wir wollen Verfahren und Förderprogramme vereinfachen und digitalisieren. Das gilt gerade für Antragsverfahren, für Förderprogramme. Der bürokratische Aufwand muss für alle Seiten reduziert werden. Das angekündigte Kommunalfördergesetz ist hier ein wirklich guter erster wichtiger Schritt, und weitere müssen folgen. Hier werden wir am Ball bleiben - einfach weil wir uns als Staat untereinander mehr vertrauen müssen, liebe Kolleginnen und Kollegen.

Es ist völlig unbestritten, dass die Haushaltslage in den Kommunen derzeit äußerst angespannt ist. Viele Kommunen werden in den nächsten Wochen Haushaltsplanentwürfe präsentieren, die stark defizitär sind. Wir sind uns der angespannten Lage der Kommunen durchaus bewusst, aber es wird uns eben auch nur gemeinsam, mit einem gemeinsamen Schulterschluss gelingen, die Lage der öffentlichen Haushalte insgesamt wieder zu drehen. Dabei setzen wir auf Kooperation und ein gutes Miteinander mit unseren Kommunen.

Und wir haben die Vielfältigkeit unserer kommunalen Ebene im Blick. Es ist ein wichtiges Ziel unserer Landesregierung und der unserer Fraktionen, die die Regierung tragen, die gleichen Lebenschancen in Großstadt und im ländlichen Raum herzustellen und zu sichern.

Diesen Weg werden wir auch in Zukunft in Kooperation und in einem guten Miteinander mit unseren Kommunen fortsetzen. Das ist das Ziel unserer Politik, und das werden wir auch entsprechend weiter verfolgen.

Herzlichen Dank.

(Beifall bei der SPD und bei den GRÜNEN)

Vizepräsidentin Dr.in Tanja Meyer:

Die nächste Wortmeldung kommt von der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen. Frau Weippert, Sie haben das Wort.

(Beifall bei den GRÜNEN und bei der SPD)

Nadja Weippert (GRÜNE):

Sehr geehrte Frau Präsidentin! Liebe Kolleg*innen! Mit dem vorliegenden Gesetzentwurf der Niedersächsischen Landesregierung zur Änderung des Finanzausgleichs kommen wir der verfassungsrechtlichen Verpflichtung zur regelmäßigen Überprüfung und zur gesetzlichen Nachjustierung im Bedarfsfall nach.

Obwohl es sich hierbei um ein rein technisches Gesetz handelt, hat es im Vorwege der heutigen Einbringung ins Parlament bereits sehr viel Aufregung darum gegeben. Ein Stück weit war das erwartbar, und es ist auch verständlich, weil es um die Neu- und Umverteilung von viel Geld geht. Kurz gesagt: Diejenigen, die zukünftig weniger bekommen sollen als bisher, sind gegen die vorliegende Gesetzesänderung, und diejenigen, die mehr bekommen sollen, sind dafür.

Daher ist es auch nicht überraschend, dass es in der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände Niedersachsens unterschiedliche Ansichten zur geplanten Änderung gibt. Insbesondere vom Landkreistag und vom Städtetag liegen jeweils diametrale Stellungnahmen vor. Aber auch innerhalb der Landkreisfamilie gibt es durchaus unterschiedliche Haltungen zum vorliegenden Gesetzentwurf. Die einzelnen Meinungen sind, wie gesagt, davon abhängig, ob ein Landkreis durch die Gesetzesänderung profitiert oder eben nicht.

Aber wir alle hier wissen ebenso gut wie alle Vertreterinnen der kommunalen Spitzenverbände, dass die Grundlage für die vorgesehenen Änderungen in unserer Verfassung sowie in der anhängigen Rechtsprechung dazu liegt und nicht etwa im Gutdünken. Die Ausgestaltung des vorliegenden Gesetzentwurfs erfolgte daher auf Basis aktueller finanzwissenschaftlicher Erkenntnisse. Die letzte vorherige Überprüfung - das hat unsere Ministerin eben schon gesagt - fand zuvor im Jahr 2015 statt. Pandemiebedingt wurde eine erneute Analyse in diese Legislaturperiode verschoben. Eine Anpassung ist also längst überfällig, liebe Kolleg*innen.

Im Ergebnis werden die Finanzmittel zukünftig zwischen den Kommunen zugunsten der Gemeindeebene verschoben. Die Gründe dafür liegen in den geänderten Aufgaben und Finanzverhältnissen zwischen Gemeinde- und Landkreisebene und den Änderungen bei der Aufteilung der Zuweisungsmasse. Das Geld wird also zukünftig gerechter verteilt. Denn tendenziell führt die Anpassung der Verteilparameter dazu, dass die Landkreisebene, nachdem sie bisher bevorteilt worden war, in Zukunft weniger Mittel aus dem kommunalen Finanzausgleich erhält und die bisher benachteiligten Städte und Gemeinden dafür mehr.

Aber tatsächlich geht den niedersächsischen Kommunen insgesamt kein Cent verloren. Jeder dritte Euro des Landesetats geht nach wie vor an unsere Kommunen. Denn uns allen sind die großen Herausforderungen der Kommunen bekannt.

(Beifall bei den GRÜNEN und bei der SPD)

Deshalb setzen die Landesregierung und die regierungstragenden Fraktionen zusätzlich auf einfache themenbezogene Entlastungs- und Investitionsmaßnahmen zugunsten unserer Kommunen, unter anderem auf den Pakt für Kommunalinvestitionen, die Kita-Hilfen und das Sondervermögen zur Förderung von Krankenhäusern.

Liebe Kolleg*innen, unsere Ministerin hat es gesagt: Wir wollen keine Kommune im Stich lassen. Uns ist bewusst, dass einige wenige Landkreise besonders stark von der angedachten Änderung betroffen sind. Ob und gegebenenfalls wie man diese Härten etwas abmildern kann, werden die Beratungen im Innenausschuss zeigen.

Vielen Dank.

(Beifall bei den GRÜNEN und bei der SPD)

Vizepräsidentin Dr.in Tanja Meyer:

Weitere Wortmeldungen liegen mir nicht vor. Deswegen kommen wir jetzt zur Ausschussüberweisung.

Federführend soll der Ausschuss für Inneres und Sport, mitberatend sollen der Ausschuss für Rechts- und Verfassungsfragen sowie der Ausschuss für Haushalt und Finanzen sein. Wer dem zustimmen will, den bitte ich um das Handzeichen. - Damit ist das beschlossen.

Beschlussempfehlung

Hannover, den 10.12.2025

Ausschuss für Inneres und Sport

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Niedersächsischen Gesetzes über den Finanzausgleich

Gesetzentwurf der Landesregierung - Drs. 19/8503

Berichterstattung: Abg. Stefan Marzischewski-Drewes (AfD)

(Es ist ein schriftlicher Bericht vorgesehen.)

Der Ausschuss für Inneres und Sport empfiehlt dem Landtag, den Gesetzentwurf der Landesregierung in der Drucksache 19/8503 mit den aus der Anlage ersichtlichen Änderungen anzunehmen.

Doris Schröder-Köpf
Vorsitzende

Gesetzentwurf der Landesregierung- Drs. 19/8503

Empfehlungen des Ausschusses für Inneres und Sport

Gesetz
zur Änderung des Niedersächsischen Gesetzes
über den Finanzausgleich

Artikel 1
Änderung des Niedersächsischen Gesetzes
über den Finanzausgleich

Das Niedersächsische Gesetz über den Finanzausgleich in der Fassung vom 14. September 2007 (Nds. GVBl. S. 466), zuletzt geändert durch Artikel 3 des Gesetzes vom 13. Dezember 2024 (Nds. GVBl. 2024 Nr. 118), wird wie folgt geändert:

1. § 1 Abs. 1 wird wie folgt geändert:
 - a) Satz 2 wird wie folgt geändert:
 - aa) In Nummer 4 wird das Komma durch das Wort „sowie“ ersetzt.
 - bb) Die bisherigen Nummern 5 bis 8 werden durch die folgende neue Nummer 5 ersetzt:

„5. einen jeweils mit dem einheitlichen Vmhundertsatz nach Satz 1 Nr. 1 vervielfältigten Betrag in Höhe von

 - a) jeweils 119 000 000 Euro in den Jahren 2026 und 2027 zur anteiligen Finanzierung der Aufnahme, Unterbringung und Versorgung von Geflüchteten,
 - b) jeweils 190 000 000 Euro in den Jahren 2025 und 2026 zur anteiligen Finanzierung von Maßnahmen der Weiterentwicklung der Qualität und Verbesserung der Teilhabe in der Kindertagesbetreuung,
 - c) 28 936 510 Euro im Jahr 2024 und in Höhe von jeweils 57 873 020 Euro in den Jahren 2025 bis 2029 zur anteiligen Finanzierung der Umsetzung des Startchancen-Programms,
 - d) jeweils 10 000 000 Euro in den Jahren 2024 bis 2028 zur anteiligen Finanzierung der kommunalen Wärmeplanung,

Gesetz
zur Änderung des Niedersächsischen Gesetzes
über den Finanzausgleich

Artikel 1

Das Niedersächsische Gesetz über den Finanzausgleich in der Fassung vom 14. September 2007 (Nds. GVBl. S. 466), zuletzt geändert durch Artikel 3 des Gesetzes vom 13. Dezember 2024 (Nds. GVBl. 2024 Nr. 118), wird wie folgt geändert:

1. § 1 Abs. 1 wird wie folgt geändert:
 - a) Satz 2 wird wie folgt geändert:
 - aa) *unverändert*
 - bb) Die bisherigen Nummern 5 bis 8 werden durch die folgende neue Nummer 5 ersetzt:

„5. einen jeweils mit dem einheitlichen Vmhundertsatz nach Satz 1 Nr. 1 vervielfältigten Betrag in Höhe von

 - a) jeweils **99 000 000** Euro in den Jahren 2026 und 2027 zur anteiligen Finanzierung der Aufnahme, Unterbringung und Versorgung von Geflüchteten,
 - b) *unverändert*
 - c) *unverändert*
 - d) *unverändert*

Gesetzentwurf der Landesregierung - Drs. 19/8503

Empfehlungen des Ausschusses für Inneres und Sport

e) 70 000 000 Euro im Jahr 2026 zur anteiligen Finanzierung der Umsetzung des am 29. September 2020 von der Bundeskanzlerin sowie den Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder unterzeichneten Pakts für den Öffentlichen Gesundheitsdienst sowie

e) *unverändert*

f) 15 000 000 Euro im Jahr 2026 zur anteiligen Finanzierung der stufenweisen Einführung eines Anspruchs auf ganztägige Förderung für Grundschulkinder.“

f) *unverändert*

b) Es werden die folgenden Sätze 3 und 4 angefügt:

„³Übersteigt das dem Land zustehende Aufkommen an der Umsatzsteuer in einem Jahr für die in Satz 2 Nr. 5 bezeichneten Aufgaben den für das entsprechende Jahr ausgewiesenen Betrag, so verringert sich die Zuweisungsmasse für das nächste Haushaltsjahr entsprechend. ⁴Im umgekehrten Fall erhöht sich die Zuweisungsmasse für das nächste Haushaltsjahr entsprechend.“

b) Es werden die folgenden Sätze 3 und 4 angefügt:

„³Übersteigt **der** dem Land zustehende **Betrag aus der Aufteilung** der Umsatzsteuer in einem Jahr für die in Satz 2 Nr. 5 bezeichneten Aufgaben den für das entsprechende Jahr ausgewiesenen Betrag, so verringert sich die Zuweisungsmasse für das nächste Haushaltsjahr entsprechend. ⁴Im umgekehrten Fall erhöht sich die Zuweisungsmasse für das nächste Haushaltsjahr entsprechend.“

2. § 3 wird wie folgt geändert:

2. *unverändert*

a) Satz 1 wird wie folgt geändert:

aa) In Nummer 1 wird die Angabe „50,9“ durch die Angabe „53,8“ ersetzt.

bb) In Nummer 2 wird die Angabe „49,1“ durch die Angabe „46,2“ ersetzt.

b) Satz 3 wird gestrichen.

3. § 7 wird wie folgt geändert:

3. *unverändert*

a) Absatz 3 wird wie folgt geändert:

aa) In Satz 2 werden nach den Worten „Zwölften Buch des Sozialgesetzbuchs“ das Wort „und“ durch ein Komma ersetzt und nach den Worten „Zweiten Buch des Sozialgesetzbuchs“ die Worte „und für die Rehabilitation und Teilhabe von Menschen mit Behinderungen nach dem

Gesetzentwurf der Landesregierung - Drs. 19/8503

Empfehlungen des Ausschusses für Inneres und Sport

Neunten Buch des Sozialgesetzbuchs“
eingefügt.

bb) In Satz 3 wird die Angabe „64,9“ durch
die Angabe „74,9“ und die Angabe „25“
durch die Angabe „17,1“ ersetzt.

b) In Absatz 4 Satz 3 wird die Angabe „64,9“
durch die Angabe „74,9“ und die Angabe „10,1“
durch die Angabe „8,0“ ersetzt.

4. § 11 Abs. 1 wird wie folgt geändert:

a) In Nummer 1 werden nach dem Wort „Hebe-
sätze“ die Worte „des vorvergangenen Haus-
haltsjahres“ eingefügt und nach dem Wort
„Einwohnern“ die Worte „im vorvergangenen
Haushaltsjahr“ gestrichen.

b) In Nummer 2 werden nach dem Wort „Hebe-
sätze“ die Worte „des vorvergangenen Haus-
haltsjahres“ eingefügt und nach dem Wort
„Einwohnern“ die Worte „im vorvergangenen
Haushaltsjahr“ gestrichen.

5. Im Zweiten Teil werden der Dritte und Vierte Ab-
schnitt gestrichen.

6. In § 20 Abs. 1 Satz 4 wird die Angabe „250“ durch
die Angabe „7 500“ ersetzt.

7. § 24 erhält folgende Fassung:

„§ 24
Übergangsvorschriften

(1) Abweichend von § 9 Abs. 1 werden als
Messbeträge der Grundsteuern A und B in den Jah-
ren 2026 und 2027 die für den Finanzausgleich im
Haushaltsjahr 2025 errechneten Messbeträge her-
angezogen.

(2) Abweichend von § 11 Abs. 1 Nr. 1 und
Abs. 3 werden als Steuerkraftzahlen bei den Grund-
steuern A und B in den Jahren 2026 und 2027 die
für den Finanzausgleich im Haushaltsjahr 2025 be-
rücksichtigten Steuerkraftzahlen bei den Grundsteu-
ern A und B berücksichtigt.“

4. *unverändert*

5. *unverändert*

6. *unverändert*

7. § 24 erhält folgende Fassung:

„§ 24
Übergangsvorschriften

(1) Abweichend von § 9 Abs. 1 **und § 10
Abs. 1** werden als Messbeträge der Grundsteu-
ern A und B in den Jahren 2026 und 2027 die für
den Finanzausgleich im Haushaltsjahr 2025 errech-
neten Messbeträge herangezogen.

(2) Abweichend von § 11 Abs. 1 Nr. 1 und
Abs. 3 werden als Steuerkraftzahlen bei den Grund-
steuern A und B in den Jahren 2026 und 2027 die
für den Finanzausgleich im Haushaltsjahr 2025 be-
rücksichtigten Steuerkraftzahlen bei den Grundsteu-
ern A und B berücksichtigt. _

**(3) Abweichend von § 2 Satz 1 Nr. 1 werden
in den Jahren 2027 bis 2029 jeweils
50 000 000 Euro zusätzlich für Bedarfszuweisun-
gen bereitgestellt.“**

Gesetzentwurf der Landesregierung - Drs. 19/8503

Empfehlungen des Ausschusses für Inneres und Sport

Artikel 2
Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am 1. Januar 2026 in Kraft.

Artikel 2

unverändert

Vizepräsident Jens Nacke:

Liebe Kolleginnen und Kollegen! Wir fahren in der Tagesordnung fort mit:

Tagesordnungspunkt 5:

Abschließende Beratung:

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Niedersächsischen Gesetzes über den Finanzausgleich - Gesetzentwurf der Landesregierung - Drs. 19/8503 - Beschlussempfehlung des Ausschusses

für Inneres und Sport - Drs. 19/9276 - Schriftlicher Bericht - Drs. 19/9290

Der Ausschuss empfiehlt Ihnen, den Gesetzentwurf mit Änderungen anzunehmen.

Wir kommen zur Beratung. Zu Wort gemeldet hat sich: für die Fraktion der SPD Herr Kollege Schneider. Bitte schön!

(Beifall bei der SPD)

Julius Schneider (SPD):

Sehr geehrter Herr Präsident! Sehr geehrte Damen und Herren! Der kommunale Finanzausgleich ist einer der großen Leckerbissen der Landespolitik - jedenfalls für die Feinschmecker unter uns. Vieles mag da ein wenig sperrig klingen. Aber der vorliegende Gesetzentwurf ist eine wichtige Grundlage für die Finanzbeziehungen zwischen Land und Kommunen und hat dementsprechend auch eine große Bedeutung für die kommunale Ebene.

Vor dem Hintergrund dieser großen Bedeutung ist die Verfassungstreue ganz besonders wichtig. Eine verfassungsrechtliche Vorgabe ist, dass wir diese Zahlungen regelmäßig überprüfen und anpassen. Und das tut dieser Gesetzentwurf.

So eine Anpassung - weil es eine Veränderung ist - gefällt naturgemäß nicht jeder kommunalen Ebene. In der Neuberechnung ist es dazu gekommen, dass die Kreisebene weniger Geld bekommt. Dafür bekommen die Städte und Gemeinden etwas dazu. Das liegt am Faktor der Einwohnerzahl, am Flächenfaktor und an den Sozialkosten. Die sind durch dieses Gesetz neu austariert worden.

Diese Faktoren sind die gleichen geblieben, die es bei der letzten Evaluierung waren. Das ist für uns nachvollziehbar. Deswegen tragen wir diesen Vorschlag auch so mit, auch wenn die Auswirkungen für die Kreisebene selbstverständlich vorhanden sind. Gerade vor dem Hintergrund der kommunalen Finanzlage ist es logisch, dass es da Kritik gibt.

Trotz alledem danken wir dem Innenministerium sehr für die gute fachliche Vorbereitung dieses Gesetzentwurfs. Denn es ist wichtig zu betonen: Das Land gibt nicht weniger Geld an die Kommunen, sondern das Geld wird nur anders verteilt - und damit sind naturgemäß, wie ich es gerade sagte, nicht alle zufrieden. In der Anhörung hat uns der Stadte- tag übrigens sehr gelobt. Der Landkreistag logischerweise nicht. Der Städte- und Gemeindebund

hat uns nicht heftig kritisiert - und das würde ich an dieser Stelle als Lob nehmen.

(Beifall bei der SPD und bei den GRÜNEN)

Viel wichtiger als die Finanzbeziehungen zwischen den Kommunen ist mir aber, dass wir die Haushaltslage der Kommunen anerkennen, dass wir sehen, wo Probleme sind und dass wir die Kommunen unterstützen, dass sie trotzdem investieren können. Deswegen ist es richtig, dass wir den „Pakt für Kommunalfinanzen“ gemacht haben, dass sie 600 Millionen Euro investieren konnten, dass 40 Millionen Euro zusätzlich für die Veterinärbehörden ausgegeben werden, dass jedes Jahr 250 Millionen Euro zusätzlich für Kitas an die Kommunen gehen und dass es auch eine Dynamisierung der Personalkosten gibt. Und es ist auch richtig, dass wir 60 % des Sondervermögens vom Bund direkt an die Kommunen weitergeben, um die Investitionen weiter wirken zu lassen. Wir unterstützen die Kommunen dabei. Dieser Weg ist richtig, und ihn werden wir auch weiter gehen.

(Beifall bei der SPD und bei den GRÜNEN)

Klar ist: Es braucht mehr Geld. Aber es braucht auch weniger Bürokratie. Damit das so ist, hat das Innenministerium dankenswerterweise schon im Sommer die Wertgrenzen für Vergabeverfahren sehr deutlich erhöht und damit schon eine spürbare Entlastung bei den Kommunen erreicht. Denn wer schneller ausschreiben kann, spart Personal - aber gleichzeitig auch Kosten, weil sich keine zusätzlichen Kosten durch die Dauer des Ausschreibungsverfahrens ergeben. Auch dieser Weg ist richtig - und wir haben noch Gesetzentwürfe vorliegen, um den noch weiter auszubauen.

Wir brauchen weniger Bürokratie, es muss schneller gebaut werden können - auch das ist richtig. Damit werden wir weitermachen, liebe Kolleginnen und Kollegen.

(Beifall bei der SPD und bei den GRÜNEN)

Die Lage der Kommunen ist unbestritten angespannt. Die meisten machen aktuell Schulden. Wir sind uns dieser angespannten Lage bewusst. Aber wir wissen auch: Nur durch gemeinsame Politik und vor allem durch Wirtschaftswachstum wird es uns gelingen, dass wir alle öffentlichen Haushalte nach vorne drehen können.

Liebe Kolleginnen und Kollegen, ich würde mir wünschen, dass wir daran gemeinsam in Zukunft weiterarbeiten.

Ich danke Ihnen.

(Beifall bei der SPD und bei den GRÜNEN)

Vizepräsident Jens Nacke:

Vielen Dank, Herr Kollege Schneider. - Als Nächstes hat sich zu Wort gemeldet: für die Fraktion der AfD Herr Kollege Marzischewski-Drewes. Bitte schön!

(Beifall bei der AfD)

Stefan Marzischewski-Drewes (AfD):

Sehr geehrter Herr Präsident! Sehr geehrte Abgeordnete! Sehr geehrter Herr Ministerpräsident Lies, es ist Weihnachtszeit, Zeit der Geschenke. Welche Gaben bekommen unsere Kommunen von der Landesregierung? Einen Finanzausgleich innerhalb der Kommunen: Den Landkreisen nimmt man etwas, dafür gibt man den Gemeinden etwas. In der Summe für alle kommunalen Haushalte also ein Nullsummenspiel. Wirkliche Hilfe für die Kommunen? Fehlanzeige!

Die Realität: Defizit aller kommunalen Haushalte in Niedersachsen 2024: 3,7 Milliarden Euro. Man muss kein Prophet sein, um vorherzusagen, dass diese Zahl in 2025 weiter drastisch steigen wird. Vermutlich wird dieser Anstieg dann als Aufschwung verkauft. An dem Fakt, dass von allen Flächenländern im Bund Niedersachsen die Kommunen am geringsten mit finanziellen Mitteln ausgestattet, wird sich 2025 und 2026 nichts ändern.

Letzter Tabellenplatz, Schlusslicht - so ist die Realität nach über 13 Jahren SPD-Regierung. Gesperrte Brücken, marode Schulen und Schlaglöcher auf den Straßen zeigen den Bürgern, wie es in Niedersachsen unter einer SPD-Regierung aussieht.

Die Lösung, die Sie präsentieren und die jetzt mein Landkreis Gifhorn wie so viele andere Kommunen auch anwendet: der Behrens-Erlass. Schulden im Zusammenhang mit Corona und dem Ukraine-Krieg müssen in der Finanzplanung für einen ausgeglichenen Haushalt nicht berücksichtigt werden. Tuschenspielertricks, um den Bürgern eine solide Finanzplanung vorzutäuschen und sich in der Kommunalwahl 2026 vor der Wahrheit zu retten! „Tricksen, täuschen, tarnen“ als Geschäftsmodell von Rot-Grün zulasten der Kommunen und zulasten der Bürger vor Ort!

Doch die Realität und die Finanzmärkte lassen sich nicht dauerhaft täuschen, Herr Ministerpräsident Lies. Die Zinssätze für 30-jährige Bundesanleihen auf Zehnjahreshoch, Insolvenzen auf Elfjahreshoch, massiv steigende Zinszahlungen in allen öffentlichen Haushalten - und dennoch wird das Geld der Steuerzahler weiter fröhlich verprasst: in Klimaideologieprojekte oder auch in einen sich aufblähenden Staatsapparat. Steigende Beschäftigtenzahlen in allen Verwaltungen sprechen da für sich.

Echte Reformen: Fehlanzeige - leider Fehlanzeige! Sie, die aktuelle Regierung, sind der Totengräber der kommunalen Familie. Eine grundlegende Besserung wird es erst mit der AfD in Regierungsverantwortung geben. Diese wird kommen.

Vielen Dank.

(Beifall bei der AfD)

Vizepräsident Jens Nacke:

Vielen Dank, Herr Kollege Marzischewski-Drewes.

Liebe Kolleginnen und Kollegen, es ist irgendwie ein Grundrauschen hier im Saal, das ich gar nicht richtig verorten kann. Aber ich darf Sie jetzt doch mal bitten, die Dialoge, die geführt werden, einzustellen oder nach draußen zu verlegen, damit hier der Gesetzesberatung gut gefolgt werden kann.

Als Nächstes hat sich zu Wort gemeldet: für die Fraktion Bündnis 90/Die Grünen Frau Kollegin Weippert. Bitte schön!

(Beifall bei den GRÜNEN - Unruhe)

- Frau Kollegin Weippert, warten Sie noch! - Darf ich darum bitten, dass die Gespräche im Saal jetzt eingestellt werden? - Bitte schön! Sie haben das Wort.

Nadja Weippert (GRÜNE):

Sehr geehrter Herr Präsident! Liebe Kolleg*innen! Auch heute geht es hier schon um Geld - wenn auch noch nicht um den Landeshaushalt. Es geht vielmehr um verfassungsrechtliche und finanzielle Gerechtigkeit. Es geht darum, dass jeder Ort in Niedersachsen, egal ob Dorf oder Stadt, die Chance hat, lebenswert zu bleiben. Und es geht darum, dass wir als Koalition aus SPD und Bündnis 90/Die Grünen Wort halten. Denn wir haben im Koalitionsvertrag versprochen, den kommunalen Finanzausgleich - kurz: KFA - fairer zu gestalten. Heute liefern wir, denn wir alle wissen: Unsere Kommunen stehen unter massivem Druck. Sie stemmen Kitas, Schulen, Krankenhäuser - und das oft mit leeren Kassen.

Gleichzeitig zeigen die Zahlen: Die Landkreise in Niedersachsen wurden bisher bevorzugt, während Städte und Gemeinden zu kurz kamen. Das Gutachten des Landesamtes für Statistik hat das bestätigt. Da sich in den vergangenen Jahren die Aufgabenzuständigkeit zulasten der gemeindlichen Ebene verschoben hat, ist die bisherige Verteilung des kommunalen Finanzausgleichs überholt und muss schnellstmöglich angepasst werden.

Genau das tun wir mit diesem Gesetzentwurf und ändern das Verhältnis zugunsten einer gerechteren und verfassungsrechtlich gebotenen Verteilung von bisher 50,9 % des Anteils für Städte und Gemeinden im kommunalen Finanzausgleich auf nunmehr 53,8 %. Die Landkreise erhalten zukünftig nur noch 46,2 % statt, wie bisher, 49,1 %. Ab 2026 fließen also die Mittel dorthin, wo der Bedarf laut Gutachten des Landesamtes am größten ist.

Und trotzdem ist uns allen auch klar, dass es eine Handvoll Landkreise gibt, die besonders unter der Reduzierung des Flächenfaktors leiden und daher sehr negativ von der Änderung des KFA betroffen sind. Mir persönlich war es daher ein besonderes Anliegen, dass wir als rot-grüne Koalition einen Änderungsvorschlag in das Gesetzgebungsverfahren einbringen und beschließen konnten, der genau diese Härten in den stark negativ betroffenen Landkreisen abfedern soll. Um das zu erreichen, wird es eine temporäre Erhöhung des Ansatzes für Bedarfszuweisungen um jeweils 50 Millionen Euro innerhalb des kommunalen Finanzausgleichs in den Jahren 2027 bis 2029 geben.

Unsere Kommunen brauchen aber noch mehr Unterstützung für überfällige Investitionen, die durch die Schuldenbremse jahrelang unnötig verzögert wurden - und zwar über den KFA hinaus. Auch hier handelt Rot-Grün. Deshalb möchte ich hier noch einmal an das im letzten Plenarabschnitt beschlossene Kommunalfördergesetz und den „Pakt für Kommunalinvestitionen“ in Höhe von 640 Millionen Euro erwähnen, die wir als rot-grüne Koalition ebenfalls auf den Weg gebracht haben.

Klar ist aber auch: Wir sitzen alle in einem Boot - egal ob kleine Gemeinde, Stadt, Landkreis, Land oder Bund. Den Menschen da draußen ist es egal, wer zuständig ist - sie wollen einen Staat, der funktioniert!

(Zuruf von der CDU: Ja, dann mal los!)

Liebe Kolleg*innen, tun wir daher alle das in unserer Macht Stehende dafür, insbesondere an den Stellen, an denen wir persönlich Einfluss darauf haben - im Zusammenhalt für ein starkes und gerechtes Niedersachsen.

Ich bitte um Zustimmung zu diesem Gesetzentwurf.

Vielen Dank.

(Beifall bei den GRÜNEN und bei der SPD)

Vizepräsident Jens Nacke:

Vielen Dank, Frau Kollegin Weippert. - Als Nächstes hat das Wort: für die Fraktion der CDU Frau Kollegin Butter. Bitte schön!

(Beifall bei der CDU)

Birgit Butter (CDU):

Vielen Dank. - Herr Präsident! Meine sehr geehrten Damen, Herren, Kolleginnen und Kollegen! „Rekorddefizit“, „Städtische Haushalte kollabieren reihenweise“, „Drohende Finanzkrise“, „Kommunale Haushalte am Limit“, „Rekordverschuldung“ - das sind nur einige Schlagzeilen aus der Presse über die desolate Haushaltslage unserer Kommunen.

Unsere Kommunen haben nicht erst im vergangenen Jahr Alarm geschlagen und Hilferufe Richtung Land ausgesendet. Die gemeinsamen Appelle der kommunalen Spitzenverbände, sich endlich auf das Finanzierbare und das Machbare zu konzentrieren, gibt es seit Jahren. Sie waren eindringlich, sachlich - aber leider vergeblich. Sie sind über Jahre hinweg ungehört verhallt. Die Konsequenzen sehen wir heute deutlich und ganz aktuell.

In den allermeisten Landkreisen und Kommunen werden zurzeit die Haushalte aufgestellt. Heute früh haben wir im Stader Kreistag den Haushalt mit einem prognostizierten Defizit von 31 Millionen Euro und einer Erhöhung der Kreisumlage um einen Prozentpunkt auf 49,0 % verabschiedet. Am Mittwochabend wird mein Rat der Hansestadt Buxtehude seinen Haushalt 2026 verabschiedet: mit 5,3 Millionen Euro Defizit.

Das sind nur zwei aktuelle Beispiele, wie es um unsere Kommunen bestellt ist. Das ist kein regionales Problem und, meine Damen und Herren von Rot-Grün, erst recht kein Jammern auf hohem Niveau. Denn wohin man schaut: unausgeglichene Haushalte, fehlende Spielräume, kaum noch Perspektiven. 17 Milliarden Euro Schulden belasten Niedersachsens Kommunen.

Meine Damen und Herren, diese dramatische Finanzlage unserer Kommunen akzeptieren wir als CDU nicht. Wir wollen die kommunale Ebene dauerhaft und strukturell stärken.

(Beifall bei der CDU)

Denn eines ist klar: Es wird nachhaltig nicht besser, auch nicht durch diesen vorliegenden Gesetzentwurf der Landesregierung. Flächendeckend dramatische Defizite in ganz Niedersachsen! Haupttreiber sind die explodierenden Kosten im Sozialbereich und eine Politik, die immer neue Aufgaben von Bund und Land auf die kommunale Ebene abwälzt, ohne für eine auskömmliche Finanzierung zu sorgen.

Angesichts dieser desolaten Lage ist eines völlig unstrittig: Eine Verbesserung der Finanzausstattung aller Städte, Gemeinden und Landkreise ist unabdingbar.

(Beifall bei der CDU)

Stattdessen plant das Land auf methodisch umstrittene Weise, lediglich die Verteilung innerhalb der kommunalen Familie zu verändern, und zwar zu Lasten der Schwächeren. Es fehlt jede ernsthafte Auseinandersetzung mit der entscheidenden Frage: Wie viel mehr Geld muss denn insgesamt in das System? Die Landesregierung verteilt den Mangel neu - sie beseitigt ihn nicht. Der vorgelegte Gesetzentwurf der Landesregierung sorgt für nichts anderes als für eine flächendeckende Erhöhung der Kreisumlagesätze - siehe Stade. Der Konflikt wird damit bewusst in die Räte und Kreistage getragen.

Wenn ich mich hier so umschaue, weiß sicherlich jeder Zweite aus eigener kommunaler Erfahrung, wovon ich rede. Aber wieso, liebe rot-grüne Kommunalpolitiker, tun Sie nichts dagegen? Sie haben es doch hier im Landtag in der Hand.

(Beifall bei der CDU)

Die Ursache liegt nämlich allein darin, dass Niedersachsen im Vergleich zu allen Flächenbundesländern den niedrigsten kommunalen Finanzausgleich hat.

Meine Damen und Herren, das Land ist verfassungsrechtlich verpflichtet, Städte, Gemeinden und Landkreise angemessen an seinen eigenen Steuereinnahmen zu beteiligen. Das ist kein politisches Entgegenkommen - das ist Verfassungsauftrag! Doch genau dieser Frage weicht die Landesregierung aus, genauso wie der Frage, ob die Gesamthöhe des Finanzausgleichs den Anforderungen

eines aufgabengerechten Finanzausgleichs überhaupt genügt.

Meine Damen und Herren, das ist der Kern des Problems. Wir als CDU gehen deshalb einen anderen Weg als die Landesregierung. Wir wollen eine Erhöhung der Schlüsselzuweisung um 750 Millionen Euro, finanziert nicht durch neue Schulden oder Schattenhaushalte, sondern durch echte Einsparungen im Landeshaushalt. Das ist solide Politik!

(Beifall bei der CDU)

Wir wollen die Städte und Gemeinden wirklich stärken und ihre Einnahmebasis nachhaltig verbessern: durch Erhöhung der Verbundquote, um eine jährliche Entlastung von mindestens 1 Milliarde Euro für die Kommunen zu erreichen. Und wir wollen vor allem das Konnexitätsprinzip konsequent durchsetzen, denn es gilt: keine neuen Aufgaben ohne gleichzeitige finanzielle Entlastung. Das muss ebenso für bereits übernommene Aufgaben gelten.

Wir stärken damit nicht nur kommunale Haushalte, sondern die Funktionsfähigkeit der Demokratie vor Ort. Kommunalpolitik darf kein Insolvenzverwalter-Modell werden. Bürgermeisterinnen und Bürgermeister, Landrätinnen und Landräte müssen gestalten können und nicht nur den Mangel verwalten müssen.

(Beifall bei der CDU)

Meine Damen und Herren, unsere Kommunen sind das Rückgrat unseres Landes und das Rückgrat unserer Demokratie. Sie verdienen finanzielle Luft zum Atmen und eine Landespolitik, die sie nicht gegeneinander ausspielt, sondern stärkt.

Wir lehnen diesen Gesetzentwurf ab.

Vielen Dank.

(Beifall bei der CDU)

Vizepräsident Jens Nacke:

Vielen Dank, Frau Kollegin Butter. - Als Nächstes hat sich zu Wort gemeldet: für die Landesregierung Frau Ministerin Behrens. Bitte schön!

(Beifall bei der SPD und bei den GRÜNEN)

Daniela Behrens, Ministerin für Inneres, Sport und Digitalisierung:

Vielen Dank. - Herr Präsident! Meine sehr geehrten Damen und Herren Abgeordnete! Ja, wir leben in finanziell angespannten Zeiten. Das gilt für den Bund, das gilt für die Länder, und das gilt auch für

die Kommunen, und zwar in Niedersachsen und in allen anderen Bundesländern auch.

Eines der Instrumente zur Finanzierung der niedersächsischen Kommunen ist der kommunale Finanzausgleich. Den müssen wir aus verfassungsrechtlichen Gründen anpassen, denn es muss regelmäßig überprüft werden, ob er die Lasten in der kommunalen Familie noch fair verteilt.

Meine Damen und Herren, mit diesem Gesetzentwurf kommen wir also einer verfassungsrechtlichen Verpflichtung nach, wir passen die Verteilung der vorhandenen Mittel an die tatsächlichen Entwicklungen an, und wir schaffen damit eine faire Grundlage für alle Kommunen in Niedersachsen. Es geht eben nicht um Kürzungen, es geht auch nicht um weniger Geld für unsere Kommunen, sondern es geht allein darum, die vorhandenen Mittel gerecht und fair zu verteilen. Auch weiterhin fließt jeder dritte Euro aus dem Landeshaushalt an die Kommunen in Niedersachsen - und das bleibt auch so, meine Damen und Herren!

(Beifall bei der SPD und bei den GRÜNEN)

Wir müssen den kommunalen Finanzausgleich also regelmäßig anpassen. Das haben wir auch dieses Mal gemacht, und zwar ohne, dass wir einen Systemwechsel vorgenommen haben, ohne dass wir ein neues Modell vorgelegt haben. Wir haben die kommunalen Spitzenverbände eng eingebunden, und wir haben auf der Grundlage eines einvernehmlich abgestimmten Gutachtenauftrags gehandelt.

Das Landesamt für Statistik Niedersachsen hat diese Aufgabe mit großer Sorgfalt erfüllt. Die Datenbasis ist einheitlich und qualitativ. Und so kommt der kommunale Finanzausgleich zustande.

Vizepräsident Jens Nacke:

Frau Ministerin Behrens, Entschuldigung! Ich muss Sie kurz unterbrechen, weil es den Wunsch nach einer Zwischenfrage gibt: des Kollegen Marzischewski-Drewes.

Daniela Behrens, Ministerin für Inneres, Sport und Digitalisierung:

Nein, danke schön.

Vizepräsident Jens Nacke:

Bitte schön! Fahren Sie bitte fort!

Daniela Behrens, Ministerin für Inneres, Sport und Digitalisierung:

Meine Damen und Herren, wir passen diesen Finanzausgleich wieder an, wie wir ihn auch in früheren Jahren angepasst haben. Leider sind wir - deswegen sind die Auswirkungen so schwierig - etwas spät dran. Normalerweise hätte man den kommunalen Finanzausgleich schon 2021 überprüfen müssen. Aber wegen der Corona-Pandemie haben wir uns damals mit den kommunalen Spitzenverbänden verständigt, das nicht zu tun - weil wir andere Herausforderungen zu bewältigen hatten.

Deswegen kommen wir erst jetzt zu dieser Anpassung, die dringend notwendig ist, und deswegen fällt die Verschiebung zwischen Städten und Gemeinden auf der einen und Landkreisen auf der anderen Seite etwas heftiger aus, als es vielleicht sonst der Fall gewesen wäre. Das kommt natürlich zur Unzeit, weil die finanzielle Lage schwierig ist. Daher ist eine Umverteilung im bestehenden System schwierig, vor allen Dingen für diejenigen, die mit weniger Geld auskommen müssen, und das sind in diesem Fall die Landkreise.

(Unruhe)

Aber ich betone, dass die erforderliche Gesetzesänderung bei keinem Landkreis der alleinige Grund für die aktuell angespannte Haushaltslage ist. Gründe für die aktuell angespannte Haushaltslage sind die Preisentwicklung, die Tarifsteigerungen, die Sozialausgaben und die vielfältigen Aufgaben, die unsere Kommunen zu schultern haben. Deswegen wird man mit dem kommunalen Finanzausgleich auch nicht alle Probleme der Kommunen lösen können. Das sagen wir auch nicht, sondern wir gehen davon aus, dass wir die Mittel, die wir haben, auf einer vernünftigen Basis ordentlich und fair verteilen.

Für etwas Entspannung hat bei vielen Landkreisen gesorgt, dass wir bereits den vorläufigen kommunalen Finanzausgleich 2026 berechnet haben und sich ein deutlicher Anstieg der Zuweisungsmasse des FAG auf rund 6,2 Milliarden Euro ergeben hat. Das heißt: Bei deutlich weniger Landkreisen kommt es zu erheblichen Mindereinnahmen. Das ist, glaube ich, eine gute Botschaft. Aber trotzdem bleibt die Finanzlage natürlich angespannt.

(Anhaltende Unruhe)

Ich finde es sehr gut, sehr geehrte Mitglieder der Regierungsfractionen, dass Sie für einen begrenzten Zeitraum die Bedarfszuweisungen im kommunalen Finanzausgleich erhöhen. So können wir auf

besonders betroffene Landkreise - nämlich die finanzschwächsten - besonders eingehen. Das ist, glaube ich, wichtig.

(Ulf Thiele [CDU]: Das nehmen Sie aus der FAG-Verteilmasse!)

Im Großen und Ganzen, meine Damen und Herren, hat sich der kommunale Finanzausgleich in Niedersachsen bewährt. Er ist weiterhin eine stabile Einnahmequelle für unsere Kommunen. Er sorgt dafür, dass die wesentlichen Einnahmen weiterhin bei den Kommunen ankommen.

Ich bitte darum, dass dieser Gesetzentwurf in geänderter Fassung beschlossen wird.

Herzlichen Dank für Ihre Aufmerksamkeit.

(Beifall bei der SPD und bei den GRÜNEN)

Vizepräsident Jens Nacke:

Vielen Dank, Frau Ministerin.

Weitere Wortmeldungen liegen nicht vor.

Liebe Kolleginnen und Kollegen, ich habe ein bisschen den Eindruck, dass nach dem Wochenende der Montag mit den Fraktionsberatungen fehlt, um die Erlebnisse auszutauschen.

(Heiterkeit)

Das muss jetzt aber wirklich mal ein Ende haben! Wenn wir hier oben der Gesetzesberatung nicht mehr richtig folgen können, können das auch unsere Gäste nicht mehr, und dann können das auch die Kolleginnen und Kollegen, die das möchten, nicht mehr. Verlagern Sie Ihre Gespräche also bitte nach draußen, und folgen Sie den Rednerinnen und Rednern!

Jetzt kommen wir zur Abstimmung zu Tagesordnungspunkt 5.

Wer der Beschlussempfehlung folgen und damit den Gesetzentwurf der Landesregierung in der Schlussabstimmung mit den in der Beschlussempfehlung empfohlenen Änderungen annehmen will, den bitte ich, soweit möglich, aufzustehen. - Das sind die Fraktionen der SPD und von Bündnis 90/Die Grünen. Wer ist dagegen? - Das ist die Fraktion der CDU. Wer enthält sich? - Das ist die Fraktion der AfD. Der Beschlussempfehlung wurde gefolgt.

Schriftlicher Bericht

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Niedersächsischen Gesetzes über den Finanzausgleich

Gesetzentwurf der Landesregierung - Drs. 19/8503

Beschlussempfehlung des Ausschusses für Inneres und Sport - Drs. 19/9276

Berichterstattung: Abg. Stefan Marzischewski-Drewes (AfD)

Der Ausschuss für Inneres und Sport empfiehlt dem Landtag in der Drucksache 19/9276, den Gesetzentwurf mit den aus der Anlage zu jener Drucksache ersichtlichen Änderungen anzunehmen. Diese Empfehlung kam im federführenden Ausschuss mit den Stimmen der Ausschussmitglieder der Fraktion der SPD und der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen gegen die Stimmen der Ausschussmitglieder der Fraktion der CDU und bei Stimmenthaltung des Ausschussmitglieds der Fraktion der AfD zustande. Die mitberatenden Ausschüsse für Haushalt und Finanzen sowie für Rechts- und Verfassungsfragen stimmten wie der federführende Ausschuss ab.

Wesentlicher Gegenstand des Gesetzentwurfs ist eine Weiterentwicklung des sogenannten horizontalen Finanzausgleichs, d. h. der Regelungen über die Verteilung der Finanzzuweisungen des Landes an die Kommunen nach § 1 Abs. 1 Satz 1 des Gesetzes auf die einzelnen Kommunen. Dem liegen ein vom Niedersächsischen Landesamt für Statistik (LSN) im Auftrag des Ministeriums für Inneres und Sport erstelltes Gutachten vom Oktober 2024 sowie eine Aktualisierung dieses Gutachtens durch das LSN vom Mai 2025 zugrunde. Das Gutachten und die Aktualisierung sind dem Gesetzentwurf als Anlagen 1 und 2 beigelegt. Nicht Gegenstand des Gesetzentwurfs ist hingegen eine Änderung der Höhe der Finanzzuweisungen (sogenannter vertikaler Finanzausgleich).

Die Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände wurde zu dem Gesetzentwurf angehört. Die Arbeitsgemeinschaft hat dazu eine gemeinsame Stellungnahme abgegeben. Daneben haben der Niedersächsische Landkreistag, der Niedersächsische Städtetag und der Niedersächsische Städte- und Gemeindebund aber auch noch jeweils eine eigene Stellungnahme abgegeben. Insbesondere der Niedersächsische Landkreistag wandte sich dabei gegen den Gesetzentwurf und legte zur Unterstützung seiner Auffassung ein von ihm in Auftrag gegebenes finanzwissenschaftliches Gutachten vor.

Die die Landesregierung tragenden Fraktionen sprachen sich gleichwohl für den Gesetzentwurf mit nur wenigen Änderungen aus. Sie legten aber einen Änderungsvorschlag vor, der zur Abmilderung besonderer Härten für einzelne Kommunen eine vorübergehende Erhöhung der Bedarfszuweisungen vorsah. Diesem Änderungsvorschlag ist der Ausschuss mit seiner Empfehlung gefolgt. Wegen der Begründung dazu wird auf die Erläuterungen zu § 24 (Artikel 1 Nr. 7 des Entwurfs) - dort zu Absatz 3 - verwiesen. Im Übrigen entspreche der Gesetzentwurf der Rechtsprechung des Niedersächsischen Staatsgerichtshofs (Nds. StGH) zum horizontalen Finanzausgleich, die jetzt auch so umgesetzt werden solle. Strukturelle Änderungen könnten zum jetzigen Zeitpunkt nicht mehr vorgenommen werden und bedürften einer gründlicheren und zeitintensiven Vorbereitung. Jetzt nur die Finanzzuweisungen des Landes zu erhöhen, sei nicht sachgerecht, weil auf diese Weise die Kommunen, die nach dem vorgesehenen System vermeintlich zu viel Geld erhielten, nur noch mehr erhielten; angebliche Unstimmigkeiten des Systems würden also gegebenenfalls nur noch vertieft. Seitens der Fraktion der CDU wurde auf die extrem angespannte Finanzlage der Kommunen verwiesen. Der finanziellen Notlage der Kommunen könne mit den in dem Gesetzentwurf vorgesehenen Regelungen nicht wirksam begegnet werden. Die Finanzzuweisungen des Landes seien um mindestens eine Milliarde Euro zu erhöhen. Seitens der Fraktion der AfD wurde die Auffassung vertreten, das gegenwärtige System des Finanzausgleichs sei zwar reformbedürftig, sodass der Gesetzentwurf im Grunde unzureichend sei. Zum jetzigen Zeitpunkt sei es aber sinnvoll, zunächst zumindest die Anpassungen vorzunehmen, die nach der Rechtsprechung des Nds. StGH geboten seien.

Den Ausschussempfehlungen zu den einzelnen Vorschriften liegen folgende Überlegungen zugrunde:

Zu Artikel 1:

Zur Überschrift:

Es handelt sich nur um eine rechtsförmliche Änderung.

Zu Nummer 1 (§ 1 Abs. 1):

Zu Buchstabe a (Satz 2) Doppelbuchstabe bb (neue Nummer 5):

In Buchstabe a der neuen Nummer 5 soll der im Gesetzentwurf vorgesehenen Betrag von 119 000 000 Euro durch den Betrag von 99 000 000 Euro ersetzt werden. Diese Empfehlung beruht auf Nummer 1 des Änderungsvorschlages der die Landesregierung tragenden Fraktionen. Zur Begründung heißt es dort:

„Die Änderung des Betrages in § 1 Abs. 1 Satz 2 Nr. 5 Buchst. a der Entwurfsfassung ist eine Folgeanpassung an die aufgrund der bundesseitig regelgebunden erfolgenden Spitzabrechnung aus dem Landeshaushalt voraussichtlich zurückzuzahlenden Bundesmittel. Der Bund unterstützt die Länder und Kommunen bei der Finanzierung der Kosten für die Unterkunft, Unterbringung sowie weiterer Kosten im Zusammenhang mit geflüchteten Menschen. Um die flüchtlingskostenbezogene Entlastung von Ländern und Kommunen durch den Bund in Abhängigkeit von der Anzahl der Schutzsuchenden sicherzustellen, hatten der Bund und die Länder im Rahmen einer Besprechung des Bundeskanzlers mit den Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder am 6. November 2023 vereinbart, die bisher feste Pauschale in Höhe von 1 250 Mio. Euro ab dem Jahr 2024 zu einem ‚atmenden System‘ weiterzuentwickeln. Hierzu erhalten die Länder eine jährliche Abschlagszahlung in Höhe von 1 250 Mio. Euro; davon entfallen auf das Land Niedersachsen rechnerisch rd. 119 Mio. Euro. Die Abschlagszahlung wird im Folgejahr im Rahmen einer Spitzabrechnung auf der Grundlage der tatsächlichen Anzahl von Asylersantragstellern (7 500 Euro pro Asylersantrag) verrechnet. Gleichzeitig sagte der Bund zu, in jedem Fall 1 000 Mio. Euro pro Jahr als Flüchtlingspauschale an Länder und Kommunen zu leisten, um die notwendige Infrastruktur zu erhalten, sollte die Zahl der Asylersanträge deutlich sinken.

Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge veröffentlicht monatlich aktualisierten Daten der Antrags-, Entscheidungs- und Bestandsstatistik, die unter anderem Informationen zu der für die Spitzabrechnung maßgeblichen Zahl der gestellten Asylersanträge enthält. Laut den amtlich veröffentlichten Daten sind die Zugänge von Schutzsuchenden nach Deutschland nennenswert gesunken. So wurden im Zeitraum Januar bis September 2025 bundesweit 87 787 Erstanträge auf Asyl gestellt. Im vergleichbaren Vorjahreszeitraum waren es 179 212 Erstanträge, somit ein Rückgang um rd. -51 %. Dies hat unmittelbare Auswirkung auf die Spitzabrechnungen des Bundes in künftigen Jahren. Es ist zu erwarten, dass der Bund den Ländern deutlich weniger Mittel als die Abschlagszahlung in Höhe von 1 250 Mio. Euro rechnerisch ausbezahlen hat und den Differenzbetrag mittels Spitzabrechnung von den Ländern zurückfordert.

Um zu verhindern, dass den Kommunen durch einen zu hohen Abzugsbetrag in § 1 Abs. 1 Satz 2 Nr. 5 Buchst. a der Entwurfsfassung unterjährig eine zu geringe Zuweisungsmasse zugeteilt wird und diese erst mit Ablauf eines Haushaltsjahres im Rahmen der Steuerverbundabrechnung dahingehend korrigiert wird, ist die Zuweisungsmasse an die sich geänderten Gegebenheiten anzupassen. Entsprechend der aktuellen Asylersantragszahlen ist anzunehmen, dass sich die Beteiligung des Bundes künftig auf den zugesicherten Mindestbetrag in Höhe von 1 000 Mio. Euro beschränken wird. Hieraus ergibt sich für Niedersachsen eine Minderung um 20 000 000 Euro pro Jahr. Durch eine entsprechende Reduzierung des in § 1 Abs. 1 Satz 2 Nr. 5 Buchst. a der Entwurfsfassung genannten Betrages von 119 000 000 Euro auf nunmehr 99 000 000 Euro erhöht sich die Zuweisungsmasse für die betroffenen Haushaltsjahre um jeweils 3 100 000 Euro (15,5 % von 20 000 000).“

Zu Buchstabe b (Sätze 3 und 4):

Nach Artikel 106 Abs. 3 Sätze 1 und 3 des Grundgesetzes steht den Ländern ein „Anteil“ am Aufkommen bzw. an der Umsatzsteuer zu. Dies wird in § 1 des Finanzausgleichsgesetzes dahin gehend konkretisiert, dass das Aufkommen der bzw. die Umsatzsteuer zwischen Bund, Ländern und Gemeinden „aufgeteilt“ wird, und sich aus dieser „Aufteilung“ jeweils bestimmte „Beträge“ ergeben. Es wird empfohlen, den Wortlaut der Regelung in dem anzufügenden Satz 3 an diesen bundesrechtlichen Sprachgebrauch anzupassen. Eine inhaltliche Änderung ist damit nicht verbunden.

Zu Nummer 2 (§ 3) Buchst. b (Satz 3):

Bis zur Neuordnung des Kommunalen Finanzausgleichs im Jahr 1999 erfolgte jeweils eine gesonderte Zuweisung von Mitteln zum Ausgleich von Steuerausfällen aufgrund der Neuordnung des Familienleistungsausgleichs an die Gemeindeebene (§ 15 a. F.) sowie eine gesonderte Zuweisung aus dem Grunderwerbsteueraufkommen an die Kreisebene (§ 17 a. F.). Mit dem Änderungsgesetz aus dem Jahr 1999 wurden diese Mittel jeweils in die Masse für Schlüsselzuweisungen (Schlüsselmasse) einbezogen, wobei die Mittel für den Familienleistungsausgleich zu einer Erhöhung der Teilmasse für Gemeindeaufgaben und die Mittel aus dem Grunderwerbsteuereinkommen zu einer Erhöhung der Teilmasse für Kreisaufgaben verwendet werden sollten (Nds. StGH, Urteil vom 16.05.2001 - StGH 5/99 u. a. -, bei juris Rn. 62; Gesetzentwurf in Drs. 14/440, S. 20 f., 104 ff., 128 ff.; vgl. auch die Darstellung in Anlage 1 zum vorliegenden Gesetzentwurf, S. 20). Die Einbeziehung der jeweiligen Mittel in die Schlüsselmasse hatte der Nds. StGH ausdrücklich als verfassungsgemäß beurteilt (a. a. O., bei juris Rn. 152). Die zunächst vorgesehene gesonderte Berücksichtigung der Mittel für den Familienleistungsausgleich bei der Gemeindeebene und der Mittel aus dem Grunderwerbsteuereinkommen bei der Kreisebene ist indes nur unvollständig im Gesetzestext zum Ausdruck gekommen: Während die Mittel aus dem Grunderwerbsteueraufkommen in § 3 Satz 3 besondere Erwähnung gefunden haben, wurden die Mittel für den Familienleistungsausgleich nicht gesondert genannt, sondern sind „stillschweigend“ in dem Anteil für Gemeindeaufgaben nach § 3 Satz 1 Nr. 1 „aufgegangen“ (vgl. Vorlage 28 zu Drs. 14/440, S. 5 f.). Tatsächlich ist die zunächst beabsichtigte gesonderte Berücksichtigung der jeweiligen Mittel auf der Gemeindeebene einerseits und der Kreisebene andererseits aber wohl nur bei der Neuordnung des Finanzausgleichs im Jahr 1999 vorgenommen worden, nicht aber bei den Anpassungen in den Jahren ab 2012 (siehe hierzu die Darstellung in Anlage 1 zum vorliegenden Gesetzentwurf, S. 20 f.). Vielmehr ist, soweit ersichtlich, die Ermittlung der jeweiligen Anteile an der Schlüsselmasse offenbar seit 2012 jeweils allein aufgabenbezogen nach dem jeweiligen Zuschussbedarf für Gemeinde- bzw. Kreisaufgaben erfolgt. Der Gesetzentwurf sieht nunmehr vor, diese Praxis für die Zukunft auch im Regelungstext abzubilden, indem § 3 Satz 3 gestrichen wird (wobei eine entsprechende Anpassung hinsichtlich der Mittel für den Familienleistungsausgleich nicht erforderlich ist, weil diese, wie dargelegt, bisher ohnehin keine gesonderte Erwähnung im Regelungstext gefunden haben). Darin liegt zwar, anders als in der Begründung des Gesetzentwurfs (S. 10 oben) dargestellt, keine bloße „Klarstellung“, sondern eine konstitutive Rechtsänderung (im Sinne einer „Legalisierung der Anwendungspraxis“). Rechtliche Bedenken bestehen dagegen aus Sicht des Ausschusses jedoch nicht. Denn der Nds. StGH betont in ständiger Rechtsprechung, dass auch bei der horizontalen Aufteilung der Schlüsselmasse auf die einzelnen Kommunen „das Leitbild des aufgabengerechten Finanzausgleichs den verfassungsrechtlichen Ausgangspunkt“ bilden müsse, im Rahmen dessen „dem Gesetzgeber ein weiter... Gestaltungsspielraum bei der Auswahl der Kriterien für die Bestimmung des aufgabenbezogenen Finanzbedarfs“ zustehe (u. a. Urteil vom 29.04.2013 - StGH 2/12 -, bei juris Rn. 61, m. w. N.). Dass die vorgesehene Änderung diesen weiten Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers verließe, ist nicht erkennbar, zumal die Mittel für den Familienleistungsausgleich und aus dem Grunderwerbsteueraufkommen jeweils keinen Aufgabenbezug haben (vgl. dazu hinsichtlich der Mittel für den Familienleistungsausgleich noch einmal Vorlage 28 zu Drs. 14/440, S. 5) und somit ihre gesonderte Berücksichtigung auf der Gemeindeebene einerseits und der Kreisebene andererseits innerhalb eines „aufgabengerechten Finanzausgleichs“ eher einen Fremdkörper darstellt. Der Ausschuss sieht daher insoweit von einer Änderungsempfehlung ab.

Zu Nummer 7 (§ 24):Zu Absatz 1:

Die Regelung in Absatz 1 bezieht sich nur auf die Messbeträge für Gemeinden, müsste aber auch die Messbeträge für gemeindefreie Bezirke einbeziehen, also auch auf § 10 Abs. 1 verweisen, damit Gemeinden und gemeindefreie Bezirke (bzw. Gebiete) bei der Berechnung der Umlagekraftmesszahl nach § 8 Abs. 1 weiterhin einheitlich behandelt werden. Insoweit handelt es sich nach Auskunft des Fachministeriums um ein Redaktionsversehen. Dieses soll wie empfohlen behoben werden.

Zu Absatz 3:

In den Jahren 2027 bis 2029 sollen jeweils 50 000 000 Euro zusätzlich für Bedarfszuweisungen bereitgestellt werden. Diese Empfehlung beruht auf Nummer 2 des Änderungsvorschlages der die Landesregierung tragenden Fraktionen. Zur Begründung heißt es dort:

„Es wird der neue Absatz 3 in § 24 eingefügt. Hierdurch wird der im kommunalen Finanzausgleich vorgesehene Ansatz für Bedarfszuweisungen nach § 2 Satz 1 Nr. 1 in den Jahren 2027 bis 2029 um jeweils 50 Millionen Euro erhöht. Der Betrag für Schlüsselzuweisungen nach § 2 Satz 2 verringert sich demzufolge entsprechend, da die Höhe der Zuweisungsmasse nach § 1 Abs. 1 von dieser Änderung unberührt bleibt.“

Zu Artikel 2:**Zur Überschrift:**

Auch hier handelt es sich - wie bei der Änderung der Überschrift des Artikels 1 - lediglich um eine redaktionelle Änderung.



Niedersächsisches Gesetz- und Verordnungsblatt

79. Jahrgang

Hannover, den 19. Dezember 2025

Nummer 101

G e s e t z **zur Änderung des Niedersächsischen Gesetzes** **über den Finanzausgleich**

Vom 15. Dezember 2025

Der Niedersächsische Landtag hat das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

Das Niedersächsische Gesetz über den Finanzausgleich in der Fassung vom 14. September 2007 (Nds. GVBl. S. 466), zuletzt geändert durch Artikel 3 des Gesetzes vom 13. Dezember 2024 (Nds. GVBl. 2024 Nr. 118), wird wie folgt geändert:

1. § 1 Abs. 1 wird wie folgt geändert:
 - a) Satz 2 wird wie folgt geändert:
 - aa) In Nummer 4 wird das Komma durch das Wort „sowie“ ersetzt.
 - bb) Die bisherigen Nummern 5 bis 8 werden durch die folgende neue Nummer 5 ersetzt:

„5. einen jeweils mit dem einheitlichen Vorhundertssatz nach Satz 1 Nr. 1 vervielfältigten Betrag in Höhe von

 - a) jeweils 99 000 000 Euro in den Jahren 2026 und 2027 zur anteiligen Finanzierung der Aufnahme, Unterbringung und Versorgung von Geflüchteten,
 - b) jeweils 190 000 000 Euro in den Jahren 2025 und 2026 zur anteiligen Finanzierung von Maßnahmen der Weiterentwicklung der Qualität und Verbesserung der Teilhabe in der Kindertagesbetreuung,
 - c) 28 936 510 Euro im Jahr 2024 und in Höhe von jeweils 57 873 020 Euro in den Jahren 2025 bis 2029 zur anteiligen Finanzierung der Umsetzung des Startchancen-Programms,
 - d) jeweils 10 000 000 Euro in den Jahren 2024 bis 2028 zur anteiligen Finanzierung der kommunalen Wärmeplanung,
 - e) 70 000 000 Euro im Jahr 2026 zur anteiligen Finanzierung der Umsetzung des am 29. September 2020 von der Bundeskanzlerin sowie den Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder unterzeichneten Pakts für den Öffentlichen Gesundheitsdienst sowie
 - f) 15 000 000 Euro im Jahr 2026 zur anteiligen Finanzierung der stufenweisen Einführung eines Anspruchs auf ganztägige Förderung für Grundschulkinder.“

- b) Es werden die folgenden Sätze 3 und 4 angefügt:

„³Übersteigt der dem Land zustehende Betrag aus der Aufteilung der Umsatzsteuer in einem Jahr für die in Satz 2 Nr. 5 bezeichneten Aufgaben den für das entsprechende Jahr ausgewiesenen Betrag, so verringert sich die Zuweisungsmasse für das nächste Haushaltsjahr entsprechend.
⁴Im umgekehrten Fall erhöht sich die Zuweisungsmasse für das nächste Haushaltsjahr entsprechend.“
- 2. § 3 wird wie folgt geändert:
 - a) Satz 1 wird wie folgt geändert:
 - aa) In Nummer 1 wird die Angabe „50,9“ durch die Angabe „53,8“ ersetzt.
 - bb) In Nummer 2 wird die Angabe „49,1“ durch die Angabe „46,2“ ersetzt.
 - b) Satz 3 wird gestrichen.
- 3. § 7 wird wie folgt geändert:
 - a) Absatz 3 wird wie folgt geändert:
 - aa) In Satz 2 werden nach den Worten „Zwölften Buch des Sozialgesetzbuchs“ das Wort „und“ durch ein Komma ersetzt und nach den Worten „Zweiten Buch des Sozialgesetzbuchs“ die Worte „und für die Rehabilitation und Teilhabe von Menschen mit Behinderungen nach dem Neunten Buch des Sozialgesetzbuchs“ eingefügt.
 - bb) In Satz 3 wird die Angabe „64,9“ durch die Angabe „74,9“ und die Angabe „25“ durch die Angabe „17,1“ ersetzt.
 - b) In Absatz 4 Satz 3 wird die Angabe „64,9“ durch die Angabe „74,9“ und die Angabe „10,1“ durch die Angabe „8,0“ ersetzt.
- 4. § 11 Abs. 1 wird wie folgt geändert:
 - a) In Nummer 1 werden nach dem Wort „Hebesätze“ die Worte „des vorvergangenen Haushaltsjahres“ eingefügt und nach dem Wort „Einwohnern“ die Worte „im vorvergangenen Haushaltsjahr“ gestrichen.
 - b) In Nummer 2 werden nach dem Wort „Hebesätze“ die Worte „des vorvergangenen Haushaltsjahres“ eingefügt und nach dem Wort „Einwohnern“ die Worte „im vorvergangenen Haushaltsjahr“ gestrichen.
- 5. Im Zweiten Teil werden der Dritte und Vierte Abschnitt gestrichen.
- 6. In § 20 Abs. 1 Satz 4 wird die Angabe „250“ durch die Angabe „7 500“ ersetzt.
- 7. § 24 erhält folgende Fassung:

„§ 24

Übergangsvorschriften

(1) Abweichend von § 9 Abs. 1 und § 10 Abs. 1 werden als Messbeträge der Grundsteuern A und B in den Jahren 2026 und 2027 die für den Finanzausgleich im Haushaltsjahr 2025 errechneten Messbeträge herangezogen.

(2) Abweichend von § 11 Abs. 1 Nr. 1 und Abs. 3 werden als Steuerkraftzahlen bei den Grundsteuern A und B in den Jahren 2026 und 2027 die für den Finanzausgleich im Haushaltsjahr 2025 berücksichtigten Steuerkraftzahlen bei den Grundsteuern A und B berücksichtigt.

(3) Abweichend von § 2 Satz 1 Nr. 1 werden in den Jahren 2027 bis 2029 jeweils 50 000 000 Euro zusätzlich für Bedarfszuweisungen bereitgestellt.“

Artikel 2

Dieses Gesetz tritt am 1. Januar 2026 in Kraft.

Hannover, den 15. Dezember 2025

Die Präsidentin des Niedersächsischen Landtages

Hanna N a b e r

Das vorstehende Gesetz wird hiermit verkündet.

Der Niedersächsische Ministerpräsident

Olaf L i e s

N i e d e r s c h r i f t
über die 84. - öffentliche - Sitzung
des Ausschusses für Inneres und Sport
am 14. Oktober 2025
Hannover, Landtagsgebäude

Tagesordnung:

Seite:

1. **Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Niedersächsischen Gesetzes über den Finanzausgleich**
Gesetzentwurf der Landesregierung - [Drs. 19/8503](#)
Verfahrensfragen..... 3
2. **Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Niedersächsischen Landeswahlgesetzes**
Gesetzentwurf der Fraktion der SPD und der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen - [Drs. 19/8645](#)
Beginn der Beratung..... 3
Verfahrensfragen..... 4
3. **Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Niedersächsischen Polizei- und Ordnungsbehörden-gesetzes (Gesetz zur Einführung einer elektronischen Aufenthaltsüberwachung bei häuslicher Gewalt)**
Gesetzentwurf der Fraktion der CDU - [Drs. 19/6274](#)
Fortsetzung der Beratung..... 7

Anwesend:**Ausschussmitglieder:**

1. Abg. Doris Schröder-Köpf (SPD), Vorsitzende
2. Abg. Rüdiger Kauröff (i. V. d. Abg. Deniz Kurku) (SPD)
3. Abg. Alexander Saade (per Videokonferenztechnik zugeschaltet) (SPD)
4. Abg. Tim Julian Wook (i. V. d. Abg. Julius Schneider) (per Videokonferenztechnik zugeschaltet) (SPD)
5. Abg. Ulrich Watermann (SPD)
6. Abg. Sebastian Zinke (per Videokonferenztechnik zugeschaltet) (SPD)
7. Abg. André Bock (per Videokonferenztechnik zugeschaltet) (CDU)
8. Abg. Saskia Buschmann (CDU)
9. Abg. Birgit Butter (per Videokonferenztechnik zugeschaltet) (CDU)
10. Abg. Lara Evers (per Videokonferenztechnik zugeschaltet) (CDU)
11. Abg. Pippa Schneider (i. V. d. Abg. Michael Lühmann) (per Videokonferenztechnik zugeschaltet) (GRÜNE)
12. Abg. Nadja Weippert (per Videokonferenztechnik zugeschaltet) (GRÜNE)
13. Abg. Stefan Marzischewski-Drewes (i. V. d. Abg. Stephan Bothe) (per Videokonferenztechnik zugeschaltet) (AfD)

Vom Gesetzgebungs- und Beratungsdienst:

Parlamentsrätin Brüggeshemke (Mitglied),
Parlamentsrat Oppenborn-Reccius (Mitglied).

Von der Landtagsverwaltung:

Regierungsrat Biela.

Niederschrift:

Regierungsdirektor Heuer, Stenografischer Dienst.

Sitzungsdauer: 10:00 Uhr bis 10:24 Uhr.

Tagesordnungspunkt 1:

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Niedersächsischen Gesetzes über den Finanzausgleich

Gesetzentwurf der Landesregierung - [Drs. 19/8503](#)

erste Beratung: 73. Plenarsitzung am 08.10.2025

federführend: AfluS

mitberatend: AfRuV

mitberatend gem. § 27 Abs. 4 Satz 1 GO LT: AfHuF

Verfahrensfragen

Abg. **Ulrich Watermann** (SPD) beantragt, eine mündliche Anhörung der kommunalen Spitzenverbände zu dem Gesetzentwurf durchzuführen.

Abg. **Birgit Butter** (CDU) schließt sich dem Antrag an.

Der **Ausschuss** beschließt einstimmig, eine mündliche Anhörung der kommunalen Spitzenverbände durchzuführen.

N i e d e r s c h r i f t

über die 88. - öffentliche - Sitzung

des Ausschusses für Inneres und Sport

am 13.11.2025

Hannover, Landtagsgebäude

Tagesordnung:

Seite:

1. **Unterrichtung durch die Ministerin für Inneres, Sport und Digitalisierung und den Präsidenten der Landesaufnahmebehörde Niedersachsen in Ergänzung zur schriftlichen Antwort auf die Kleine Anfrage in der [Drs. 19/8487](#)**

Verfahrensfragen..... 4

Unterrichtung 4

Aussprache 10
2. **Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Niedersächsischen Gesetzes über den Finanzausgleich**

Gesetzentwurf der Landesregierung - [Drs. 19/8503](#)

Anhörung der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände..... 35

Verfahrensfragen..... 54
3. **Entwurf eines Haushaltsbegleitgesetzes 2026**

Gesetzentwurf der Fraktion der SPD und der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen - [Drs. 19/8220](#)

Mitberatung 55

Beschluss..... 56

Anwesend:

Ausschussmitglieder:

1. Abg. Doris Schröder-Köpf (SPD), Vorsitzende
2. Abg. Deniz Kurku (zeitw. vertr. durch den Abg. Rüdiger Kauroff) (SPD)
3. Abg. Alexander Saade (SPD)
4. Abg. Julius Schneider (SPD)
5. Abg. Ulrich Watermann (SPD)
6. Abg. Philipp Meyn (i. V. des Abg. Sebastian Zinke) (SPD)
7. Abg. André Bock (CDU)
8. Abg. Saskia Buschmann (CDU)
9. Abg. Lena-Sophie Laue (i. V. der Abg. Birgit Butter) (CDU)
10. Abg. Lara Evers (CDU)
11. Abg. Carina Hermann (i. V. des Abg. Alexander Wille) (CDU)
12. Abg. Michael Lühmann (GRÜNE)
13. Abg. Nadja Weippert (zu TOP 1 vertr. durch die Abg. Djenabou Diallo Hartmann) (GRÜNE)
14. Abg. Stephan Bothe (AfD)

Von der Landesregierung:

Ministerin Behrens (MI).

Vom Gesetzgebungs- und Beratungsdienst:

Parlamentsrat Dr. Oppenborn-Reccius (Mitglied).

Von der Landtagsverwaltung:

Regierungsrat Biela.

Niederschrift:

Parlamentsredakteur Dr. Zachäus, Stenografischer Dienst.

Sitzungsdauer: 10:15 Uhr bis 13:43 Uhr.

Tagesordnungspunkt 2:

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Niedersächsischen Gesetzes über den Finanzausgleich

Gesetzesentwurf der Landesregierung - [Drs. 19/8503](#)

erste Beratung: 73. Plenarsitzung am 08.10.2025

federführend: AfluS

mitberatend: AfRuV; mitberatend gem. § 27 Abs. 4 Satz 1 GO LT: AfHuF

zuletzt beraten: 84. Sitzung am 14.10.2025 (Verfahrensfragen)

Anhörung der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände

Schriftliche Vorlagen:

Vorlage 1 Resolution des Landkreises Cuxhaven vom 30.06.2025

*Vorlage 2 Stellungnahme der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände
Niedersachsens vom 12.11.2025*

*Vorlage 3 Ergänzende Stellungnahme des Niedersächsischen Städte- und Gemeindebundes
vom 11.11.2025*

Vorlage 4 Stellungnahme des Niedersächsischen Städtetages vom 11.11.2025

*Vorlage 5 Ergänzende Stellungnahme des Niedersächsischen Landkreistages
vom 12.11.2025*

Anwesend:

- Dr. Jan Arning, Hauptgeschäftsführer (NST)
- Marco Mensen, Beigeordneter (NSGB)
- Dr. Joachim Schwind, Geschäftsführendes Präsidialmitglied/Geschäftsführer (NLT)
- Marco Prietz, Präsident des NLT und Landrat des Landkreises Rotenburg (Wümme) (NLT)
- Dr. Heiko Blume, Vors. des NLT-Finanzausschusses und Landrat des Landkreises Uelzen (NLT)
- Herbert Freese, Beigeordneter (NLT)

Dr. Jan Arning (NST): Der NST hat zurzeit die organisatorische Federführung in der Arbeitsgemeinschaft inne. Deswegen werde ich zunächst einen allgemeinen Teil vortragen, um anschließend die Sicht des Niedersächsischen Städtetages vorzutragen. Danach tragen die anderen Verbände ihre eigenen Stellungnahmen vor. Ich würde darum bitten, im Anschluss noch eine Replik äußern zu dürfen; denn wir sind uns nicht allzu einig. Es könnte ein herausfordernder Tagesordnungspunkt werden, da wir noch einen erheblichen Gesprächsbedarf haben.

Ich möchte mit der **allgemeinen Erklärung der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände**, die wir gemeinsam abgestimmt haben, beginnen, die sich aber nicht auf den horizontalen Finanzausgleich bezieht, auf den der Gesetzesentwurf und auch die Gutachten abzielen, sondern auf den vertikalen Finanzausgleich. Mit Blick auf die Zeit möchte ich mich kurz fassen.

Ihnen allen ist bekannt, dass die niedersächsischen Kommunen im vergangenen Jahr 2024 ein negatives Finanzierungssaldo in Höhe von fast 4 Milliarden Euro hatten. Das ist im

Ländervergleich pro Kopf betrachtet der zweitschlechteste Wert. Die kommunale Verschuldung steigt deutlich an, auch wieder aufgrund von Liquiditätskrediten. Die Ministerin hat gestern bei einem Termin vorgetragen, dass der Wert im dritten Quartal 2025 bereits bei 2,7 Milliarden Euro liegt. Diese Zahl hat sich in den vergangenen Jahren verdreifacht. Das Allzeithoch liegt bei knapp 5 Milliarden Euro. Damals - 2009, 2010 - haben wir Entschuldungsverträge eingeführt. Davon sind wir nicht mehr weit entfernt. Die Verschuldung steigt mit rasender Geschwindigkeit, und das Schlimmste an dieser Situation: Es gibt keine Erholungsperspektive, keinen Lichtblick.

Der niedersächsische Finanzausgleich ist, auch das wissen Sie, im Pro-Kopf-Vergleich der Flächenländer Deutschlands der niedrigste. Wir liegen 300 Euro unter dem Durchschnitt und weisen gleichzeitig bei den Kommunen das höchste Pro-Kopf-Defizit auf. Beides hängt natürlich miteinander zusammen. Deswegen hatten wir zu Beginn der Beratung in der Expertenkommission auch adressiert, über den vertikalen Finanzausgleich reden zu wollen. Das ist von der Landesregierung stets mit Verweis darauf, dieses Thema solle im Anschluss an die Überprüfung auf politischer Ebene besprochen bzw. gelöst werden, zurückgewiesen worden. Deswegen wollen wir dieses Thema in der heutigen Sitzung hier im Landtag ganz ausdrücklich anbringen; denn letztlich entscheidet der Landtag über den Haushalt und die Gesetze.

Es gibt aner kennenswerte Bemühungen von Bund und Ländern, um dieser Misere zu begegnen; das wollen wir gar nicht verhehlen, sondern positiv bewerten und loben. Zum einen sind da die Investitionsprogramme von Land und Bund in Höhe von 600 Millionen Euro bzw. 4,7 Milliarden Euro zu nennen. Mithilfe dieser soll aber in erster Linie nicht die Lage hinsichtlich der strukturellen Defizite verbessert werden, sondern Investitionsrückstände sollen behoben werden, die auf der Bundesebene bekanntlich bei über 200 Milliarden Euro liegen. Das hilft uns also nicht in der Struktur der Haushalte. Darüber hinaus ist eine erste gute Bewegung des Landes hinsichtlich der Personalkosten für die Kindertagesstätten zu verzeichnen. Mindestens 250 Millionen Euro wurden für eine Erhöhung der Personalkostenerstattung plus Dynamisierung etatisiert und in der MiPla durchgeschrieben. Das ist sicherlich ein guter Beitrag des Landes zur Gesundung der kommunalen Finanzen. Allenthalben reicht das aber nicht aus, um das strukturelle Problem der Finanzausstattung zu lösen.

Unser Petition, unser Wunsch, unsere Bitte ist daher nach wie vor, den vertikalen Finanzausgleich in Höhe von rund 1 Milliarde Euro zu stärken. Diese Forderung ist Ihnen bekannt. Die Zuweisungsmasse muss steigen! Die Finanzierungssalden von Land und Kommunen im Jahr 2024 liegen 5,5 Milliarden Euro auseinander - das Volumen eines kommunalen Finanzausgleichs (KFA). Wenn das Land das nicht aus der Rücklage bezahlen will, also aus - in Anführungszeichen - laufenden Einnahmen, dann weisen wir auf die Möglichkeit des Landes hin, Verschuldungsspielräume zu nutzen. Diese Möglichkeit nutzt das Land im Jahr 2025 nach Aufweichung der Schuldenbremse auch.

So viel aus der Perspektive der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände. Ich möchte nun wie eingangs beschrieben fortfahren und die **Stellungnahme des Niedersächsischen Städtetages** vortragen.

Wir als Niedersächsischer Städtetag begrüßen, dass Sie heute darauf verzichtet haben, den Gutachter des Walter Eucken Instituts anzuhören. Dies würde eine inhaltliche und methodische Auseinandersetzung mit diesem Gutachten voraussetzen. Dafür braucht es aus unserer Sicht aber eine wissenschaftliche Überprüfung und Bewertung dieses Gutachtens sowie eine Replik

des Landesamtes für Statistik Niedersachsen (LSN) hierzu. Das ist zeitlich nicht mehr zu leisten und kann auch nicht Bestandteil dieses Verfahrens sein, sondern sollte aus unserer Sicht dann im Rahmen der nächsten Überprüfung des kommunalen Finanzausgleichs erfolgen, die zudem zeitnäher stattfinden müsste als diese hier.

Vor diesem Hintergrund beschränke ich mich in meiner ersten Stellungnahme auf den Gesetzentwurf sowie das Gutachten des LSN aus Oktober 2024 und Mai 2025, um dann in meiner späteren Replik auf die Stellungnahmen der Kollegen einzugehen. Zunächst handelt es sich um ein rein technisches, in der Vergangenheit auch allgemein anerkanntes und geübtes sowie mehrfach angewendetes Verfahren, letztmalig 2015, 2016 und 2017. Es wurden einzelne Prüfgegenstände festgelegt und ein Gutachterauftrag formuliert, und zwar nicht vom Land allein, sondern im Rahmen einer sogenannten Expertenkommission einvernehmlich mit allen drei kommunalen Spitzenverbänden. Es bestand auch Einvernehmen darüber, dass die Grundprinzipien des bestehenden Finanzausgleichssystems nicht geändert werden sollen. Das heißt, vor zwei Jahren waren sich alle, die heute vor Ihnen sitzen, noch einig, dass wir in Niedersachsen einen sehr guten, sehr bewährten, sehr gerichtsfesten, sehr bürokratiearmen und auch in die Zukunft fortzuschreibenden Finanzausgleich haben. Ich möchte Ihnen nicht alles vorlesen und verweise daher in diesem Zuge auf die Seite 6 des Gutachtens des LSN; dort ist dargestellt, wie wir uns damals statuiert haben.

Die Ergebnisse sind Ihnen bekannt. Es gibt bei der Aufteilung der Schlüsselzuweisung eine Veränderung zwischen gemeindlicher Ebene und Kreisebene zugunsten der gemeindlichen Ebene, sodass sich das Verhältnis von bisher 50,9 zu 49,1 % auf nunmehr 53,8 zu 46,2 % ändert. Zudem gibt es eine Veränderung der Gewichtung der Faktoren zur Ermittlung der Kreisschlüsselzuweisungen mit einem stärkeren Gewicht auf der Anzahl der Einwohnerinnen und Einwohner gegenüber dem Soziallastenansatz und dem Flächenfaktor, wodurch es bei vielen Landkreisen, aber auch in vielen Städten zu einer Verschiebung hin zu den einwohnerstärkeren Einheiten kommt.

Vor diesem Hintergrund gibt es - wie bei jeder technischen Überprüfung des KFA - „Gewinner“ und „Verlierer“. Ich möchte diese Begriffe ausdrücklich in Anführungszeichen gesetzt wissen. Denn natürlich sind die im Gesetz stehenden Zahlen statistisch nicht richtig, da sie aus 2017 und damit veraltet sind; die Verhältnisse haben sich geändert. Der KFA in Niedersachsen ist aktuell rechtswidrig; die „Verlierer“ verlieren, weil die Aufteilungsverhältnisse aus dem Jahr 2017 zulasten der „Gewinner“ beibehalten wurden, weswegen die „Verlierer“ in den vergangenen Jahren zu hohe Schlüsselzuweisungen erhalten haben. Überschlägt man diese Zahlen und bedenkt auch, dass der Zeitraum sehr lang ist, dürfte sich in diesem Zusammenhang in den vergangenen drei, vier Jahren ein Betrag von rund 400 Millionen Euro aufsummiert haben.

Auch unter den Mitgliedern des NST gibt es „Gewinner“ und „Verlierer“, mit den Städten Salzgitter und Wilhelmshaven sogar zwei ganz maßgebliche „Verlierer“. Gleichwohl haben wir im Präsidium des Städtetages am 22. September 2025 einen einstimmigen Beschluss gefasst. Hierzu drei Punkte:

1. Die Gutachtenergebnisse zur Evaluation des KFA sollten zügig umgesetzt werden.
2. Die nächste Evaluierung sollte binnen eines Zeitraums von fünf Jahren, bzw. einmal pro Legislaturperiode, durchgeführt werden. Sollten dabei Anpassungsnotwendigkeiten zutage treten, sollten sie in diesem Rahmen abgearbeitet werden.

3. Die Erhöhung der Verbundmasse im kommunalen Finanzausgleich um 1 Milliarde Euro, wie ich es bereits eingangs dargestellt habe.

Dieser Beschluss ist aus unserer Sicht sachgerecht. Alles andere würde den rechtswidrigen Zustand perpetuieren und das hohe Volumen damit noch vergrößern.

Betrachten wir die zwei jüngsten Überprüfungen und Anpassungen des KFA. Diese fanden 2012 und 2017 statt und liegen damit fünf Jahre auseinander. Der jetzige Zeitraum umfasst fast neun Jahre. Deswegen ist die Schere auch so sehr auseinandergegangen. Das sollten wir nicht wieder machen. Ich will gar nicht über die Gründe sprechen. Ich will auch gar nicht darauf eingehen, dass sowohl der Kollege Trips als auch ich darauf gedrängt haben, das schneller bzw. früher durchzuführen, damit letztlich aber nicht durchgedrungen sind. Aber als Städtetag wollen wir allgemein ausdrücklich darauf hinweisen.

Des Weiteren haben wir die Änderung des KFA aufgrund der aktuellsten Daten, die nach Möglichkeit zur Verfügung stehen, vorzunehmen. Das sind die Haushaltsjahre 2021 bis 2023; es gibt keine aktuelleren Daten. Diese Daten sind vom LSN im Mai 2025 noch nachgesteuert worden. Seit Mai 2025 ist auch evident, dass die Zahlen im Gesetz nicht mehr stimmen. Es gibt neue Zahlen, die auch statistisch belegbar sind. Aus unserer Sicht ist der Gesetzgeber daher auch in der Pflicht, diesen KFA zum nächstmöglichen Zeitpunkt zu ändern. Das heißt, die Ergebnisse des Gutachtens müssen - gegebenenfalls rückwirkend im kommenden Jahr, besser noch in diesem Jahr - zum 1. Januar 2026 umgesetzt werden. Das ist vor dem Hintergrund dieser verzögerten Begutachtung auch angemessen. In diesem Zusammenhang will ich deutlich sagen: Unter unseren Mitgliedern gibt es einige Städte und Gemeinden, die ganz klar sagen, sie werden eine Festsetzung im KFA 2026 auf der alten Rechtsgrundlage nicht akzeptieren.

Zur Auswirkung auf die Kreisebene ein paar Worte. Wir reden immer von 142 Millionen Euro. Rechnet man das etwas runter, zieht die Kreisschlüsselzuweisung der kreisfreien Städte - 16 Millionen Euro - ab und konstatiert, dass auf die höheren Gemeindeschlüsselzuweisungen Kreisumlage anfällt und dort bekanntlich zu 90 % mit dem gewichteten Satz für alle Kommunen berücksichtigt wird, wodurch sich der Betrag um weitere 48 Millionen Euro reduziert, bleiben am Ende 78 Millionen Euro übrig. Das heißt, von den 140 Millionen Euro bleibt im KFA nur die Hälfte übrig. Ins Verhältnis zu den Schlüsselzuweisungen für Kreisaufgaben - das werden im Jahr 2025 2,4 Milliarden Euro sein - gesetzt sind das 3 %. Betrachtet man dann die gesamte Einnahmeseite der Kreise, die sich vorwiegend aus der Kreisumlage und nur zu einem geringen Teil aus den Kreisschlüsselzuweisungen speist, bewegen wir uns im Promillebereich. Mit Blick auf die gesamte - das ist mir wichtig - Kreisebene will ich ganz klar sagen: Das ist ein Grundrauschen in den Haushalten der Kreise. Es gibt auch Ausnahmen, das will ich anerkennen. Es gibt einige Kreise, die heute hier auch vertreten sind, für die ist diese erforderliche Revision eine besondere finanzielle Herausforderung. Doch für diese besonderen Fälle enthält das Gesetz bekanntlich das Instrument der Bedarfszuweisung - darüber werden wir später noch einmal sprechen; das ist auch in der schriftlichen Stellungnahme des NLT angeklungen. Über diesen Punkt kann und muss man aus meiner Sicht reden.

Zur Methodik des Gutachtens. Ich will das hier nur anreißen, hinterher in der Replik dazu mehr. Das LSN hat das geprüft und dazu ein Ergebnis erzielt. Erneut möchte ich das nicht vorlesen, aber dazu finden Sie auf der Seite 18 des Gutachtens etwas; das Thema Einnahme ist geprüft worden.

Zum Argument, wir würden vor Ort für Streit und dafür sorgen, dass die Kreisumlagen jetzt angepasst werden müssten, was schlecht sei. Wir haben zurzeit vor Ort in den Kreisen und Kreisgebieten ohnehin Streit - und zwar in allen. Da geht es gar nicht um diese Sache, sondern um viele andere Sachen, insbesondere um die Kita-Finanzierung, Kita-Verträge, Finanzierungsverträge. Es ist jedes Jahr dasselbe, und es muss auch jedes Jahr so sein. Wir halten das für sachgerecht. Denn bei der Kreisumlagefestsetzung macht man sich vor Ort Gedanken über Finanzbedarfe und Aufgaben und trifft eine politische Entscheidung, wie diese Bedarfe zu gewichten sind. Deswegen ist es aus unserer Sicht richtig, dass das Aufteilungsverhältnis so, wie es im Gesetz zu finden ist, bestehen bleibt, dass es kontrolliert und neu festgesetzt wird und dass kein festes, statisches Aufteilungsverhältnis eingeführt wird, weil man sagt, das könne man vor Ort regeln. Auch dazu finden Sie im Gutachten auf der Seite 18 Erläuterungen. Wir sehen nach wie vor eine sehr diverse Landschaft in den Kreisgebieten. Ich sage ganz offen: Auch zum Beispiel im Landkreis Aurich hatten wir eine entsprechende Diskussion. Dort werden jetzt aufgrund der Offshore-Windenergie hohe Einnahmen erzielt. Da wurde ganz bewusst gesagt: Nein, wir lassen das Aufteilungsverhältnis so, wie es ist, denn wir haben ja die Offshore-Windenergie, und das betrachten wir mal nicht. - Und das halten wir für richtig. Wir denken, das ist ein Akt kommunaler Selbstverwaltung vor Ort.

Mit Blick auf die fehlende Masse im KFA - da sind wir uns wieder einig - werden wir das nicht leisten können. Es fehlt 1 Milliarde Euro, und deswegen werden wir nicht umhinkommen, dieses Feld hier auch auszutragen.

Ich möchte den weiteren Stellungnahmen nicht inhaltlich vorgreifen. Aber ich möchte zum Verfahren noch ein paar Dinge sagen. Ich hatte es schon erwähnt: Wir sind sehr spät dran - neun Jahre sind vergangen - und hätten eigentlich viel früher mit der Evaluierung beginnen müssen. Das ist ein Problem. Wir haben seinerzeit - und das hat mich gestern beim Lesen der Stellungnahme des Kollegen Mensen etwas irritiert - keine grundsätzlichen Änderungswünsche gesehen. Das sage ich auch ganz offen mit Blick auf die Zusammensetzung dieser rein technischen Kommission, die das LSN vor dem Hintergrund beauftragt hat, dass sich alle einig waren, dass zwar die Zahlen zu prüfen waren, aber nichts anderes zu tun war. Wenn man etwas anderes hätte tun wollen, dann hätte man mit Wissenschaftlern an der Spitze - nicht mit wissenschaftlicher Begleitung - diese Fragen stellen müssen. Ich sage aber auch ganz offen: Das wäre im Jahr 2023 auch nicht mehr gegangen. Möchte man so etwas machen, dann muss man ein wenig früher anfangen und sich auch mal ein Jahr oder zwei, drei Jahre Zeit lassen, um an die Wurzeln gehen zu können. Das ist aber nichts, was aus meiner Sicht noch in dieses Verfahren gehört, sondern dann müsste man neu ansetzen. Hierfür böte sich wahrscheinlich die nächste Überprüfung an.

Marco Prietz (NLT): Vielen Dank, dass wir die Gelegenheit bekommen, heute hier Stellung zu nehmen, sowohl als Arbeitsgemeinschaft als auch einzeln. Dr. Arning hat, als er für die Arbeitsgemeinschaft gesprochen hat, die Punkte, in denen wir uns einig sind, genannt. Nun folgen die Punkte, in denen wir uns nicht ganz einig sind. Das ist aber auch nicht weiter schlimm, wie ich finde, weil man uns die unmögliche Aufgabenstellung gegeben hat, das Wenige gerecht untereinander zu verteilen. Dabei kann letztlich auch nicht viel anderes als der ein oder andere Discons herauskommen.

Weil das Thema für uns als Landkreistag sehr wichtig ist, sind wir heute auch personell so breit aufgestellt erschienen. Ich möchte als Präsident zunächst die drei wesentlichen Punkte zu

diesem Entwurf zur Sprache bringen. Dr. Blume, Landrat aus Uelzen, war Teil der Expertenkommission und ist Vorsitzender des NLT-Finanzausschusses und würde sowohl aus jener Kommission als auch zu ein, zwei ausgewählten Fragestellungen gesondert Stellung beziehen.

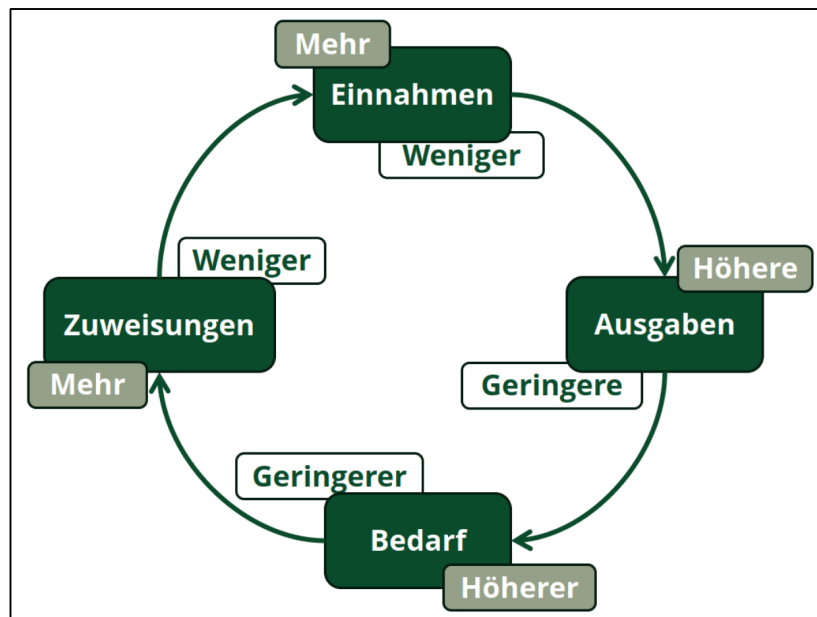
Zunächst ist es mir wichtig, herauszustellen - auch, weil es in der Gesetzesbegründung anders niederlegt ist -, dass es *keinen* Konsens über die Methodik der Fortschreibung gegeben hat. Der NLT weist seit vielen Jahren auf die Problematik der Einnahmeverchiebung zwischen Kreis- und Gemeindeebene hin. Das wurde auch so in genannter Expertenkommission vertreten und zu Protokoll gegeben; das kann man alles nachlesen, und dazu wird Dr. Blume gleich im Einzelnen ausführen.

Aus diesem Grund haben wir als NLT im Frühjahr Herrn Prof. Dr. Feld aus Freiburg mit einer Überprüfung des Gutachtens und des Vorschlags der Landesregierung beauftragt. Er hat einen Punkt besonders ausgearbeitet, den wir gleich vertiefen wollen: den sogenannten Zirkelschluss, der im gegenwärtigen System des Finanzausgleichs angelegt ist und den wir aus unserer Sicht dringend beheben müssen. Ausdrücklich danken möchte ich dem Landesamt für Statistik Niedersachsen (LSN), das Herrn Prof. Dr. Feld sehr bereitwillig und engagiert alle Daten zur Verfügung gestellt hat. Das Gutachten von Herrn Prof. Dr. Feld basiert somit auf den gleichen Daten wie das Gutachten des LSN. Aus diesem Grund hätte man nach unserem Dafürhalten diese beiden Gutachten nebeneinanderlegen und fachlich diskutieren müssen. Dies haben wir Ende August, als wir dieses Gutachten zusammen mit Prof. Dr. Feld in der Landespressekonferenz vorgestellt haben, dem Innenministerium auch ausdrücklich vorgeschlagen und auch mitgeteilt, dass Herr Prof. Dr. Feld für einen vertieften Austausch zur Verfügung steht. Einigermassen überrascht haben wir zur Kenntnis genommen, dass sich die Landesregierung mit diesem Gutachten gar nicht auseinandersetzen will. Das ist insofern schwierig, als dass der Staatsgerichtshof in seinem Urteil vom 16. Mai 2001 formuliert hat, dass die Landesregierung bei Veränderungen des kommunalen Finanzausgleichs „ggf. neuen finanzwissenschaftlichen Erkenntnissen Rechnung zu tragen“ habe. Wenn es keine neue Erkenntnis ist, wenn wissenschaftlich ausgearbeitet wurde, dass es einen Zirkelschluss in unserem System gibt, der zu Fehlentwicklungen führt, dann weiß ich auch nicht. Wir hätten uns gewünscht, dass man dieses Gutachten dem Landtag vor der Beratung einer solch weitreichenden Änderung mit enormen finanziellen Auswirkungen vorlegt und zugänglich macht. Deshalb regen wir ausdrücklich an, Herrn Prof. Dr. Feld hier im Ausschuss im Rahmen des weiteren Verfahrens noch anzuhören, damit er die Diskrepanzen in den methodischen Herausforderungen für einen gerechten horizontalen Finanzausgleich aufzeigen kann.

Zweitens. Aus Sicht des NLT werden mit dieser Änderung die Vorgaben des Verfassungsgerichts nicht erfüllt. Das Land ist nach der Rechtsprechung des Staatsgerichtshofs verpflichtet, sich kontinuierlich der Richtigkeit der von ihm für die Gestaltung des kommunalen Finanzausgleichs vorausgesetzten Prämissen zu vergewissern. Das ist aus unserer Sicht allein deshalb nicht ausreichend geschehen, weil die vertikale Betrachtung des Finanzausgleichs im Vorwege durch eine ganz bewusste einseitige Entscheidung der Landesregierung, sich damit nicht auseinanderzusetzen, gänzlich unterblieben ist. Die wesentliche Frage, ob man nach Artikel 58 der Niedersächsischen Verfassung die Kommunen hinreichend finanziell ausstattet, ist damit gar nicht erst geprüft worden, sondern man hat von vornherein gesagt: Das ist der Input, den wir ins System geben, und jetzt reden wir noch darüber, wie wir das untereinander verteilen. - Aber man hat sich gar nicht mit der Frage beschäftigt, ob diesbezüglich eine Verteilungssymmetrie vorhanden ist, die eigentlich zwischen Land und Kommunen vorgesehen ist. Im Zuge dessen möchte ich

unterstreichen, was Dr. Arning gesagt hat: Wenn das Land im vergangenen Jahr einen Überschuss von 1,5 Milliarden Euro erwirtschaftet hat und die Kommunen im selben Zeitraum ein Defizit von 4 Milliarden Euro aufweisen, dann kann aus unserer Sicht nicht von einer Verteilungssymmetrie gesprochen werden. Stattdessen müsste man sich doch die Frage stellen, ob die Mittel zwischen Land und Kommunen nicht insgesamt unfair verteilt sind. Zumindest aber sind wir der Auffassung, dass man in einer solchen Situation keine Reform anstoßen kann, die besonders zulasten bereits strukturschwacher Landkreise geht; denn das ist hier eindeutig der Fall.

Hauptsächlich liegt das an dem erwähnten Zirkelschluss, der gutachterlich von Herrn Prof. Dr. Feld dargelegt wurde und den ich Ihnen in wenigen Worten beschreiben möchte.



Wie man auf dem Schaubild, welches Sie auch in unserer schriftlichen Stellungnahme (**Vorlage 5**) finden, sieht, verhält es sich nach der aktuellen Systematik seit vielen Jahren folgendermaßen: Wer mehr Einnahmen hat, gibt mehr aus - das geht jedem von uns so. Bei höheren Ausgaben wird im Rahmen des Finanzausgleichs ein höherer Bedarf festgestellt, der wiederum dazu führt, dass man mehr Zuweisungen erhält. Anders herum wird bei geringeren Ausgaben, zum Beispiel aufgrund von großen finanziellen Problemen, ein geringerer Bedarf festgestellt, was zu weniger Zuweisungen führt. Man kann diese Systematik unseres Finanzausgleichs in Niedersachsen überprüfen, wenn man die Einnahmeseite neben den Ausgaben betrachtet. Genau das ist aber leider in der Methodik des Gutachtens des LSN unterblieben. Hierzu möchte ich das Gutachten des LSN zitieren, das an einer Stelle einen methodischen Bruch hat. Auf Seite 18 des Gutachtens heißt es:

„Der Gesamtzuschussbedarf der Gemeinden ist stärker gestiegen als der der Landkreise, aus den Salden lassen sich keine Verwerfungen oder Fehlentwicklungen ableiten. Der stärker gestiegene Gesamtzuschussbedarf konnte durch stärker gestiegene Einnahmen finanziert werden. Der Grund hierfür ist die niedrigere Kreisumlage, den Gemeinden verbleibt ein größerer Anteil ihrer Steuereinnahmen sowie der Zuweisungen vom Land.“

Auf was ich damit hinweisen möchte: Die Gemeinden haben in dem betrachteten Zeitraum zwar mehr Geld ausgegeben, aber sie hatten auch eine verbesserte Einnahmesituation. Da man dies

bei der Berechnung des Ergebnisses aber nicht in die Betrachtung einbezogen hat, kam man folgerichtig dann auf das vorliegende Ergebnis. Hätte man neben der Ausgabenseite die Einnahmeseite angemessen mit betrachtet, so wie es im Gutachten von Prof. Dr. Feld vorgenommen wurde, und man somit den Zirkelschluss gewissermaßen aus dem System herausgerechnet hätte, dann wäre man auf Werte gestoßen, die sehr genau dem heutigen Aufteilungsverhältnis zwischen der gemeindlichen und der Kreisebene entsprechen. Und dann hätte sich auch mit dieser Gesetzesänderung gar nicht so viel geändert.

Im Ergebnis lehnen wir als NLT diese Aufteilung ab. Herr Dr. Blume wird gleich dazu ausführen, was hierzu in der Kommission beraten wurde.

Ich möchte abschließend nochmals doppelt unterstreichen, was Herr Dr. Arning gesagt hat: Letztlich ist eine Erhöhung der Finanzmasse im kommunalen Finanzausgleich wahrlich nicht alles. Aber ohne eine solche Erhöhung der Finanzmasse im kommunalen Finanzausgleich werden wir die aktuelle dramatische und historische Finanzmisere der Kommunen nicht nachhaltig beheben können. Von diesem ganz entscheidenden Punkt sind wir alle überzeugt.

Als Landkreistag sind wir zudem davon überzeugt, dass der vorliegende Gesetzentwurf zum einen materiell betrachtet nicht beschlossen werden sollte, weil der vertikale Finanzausgleich nicht betrachtet wurde. Zum anderen ist es prozedural betrachtet problematisch, dass das Gutachten von Prof. Dr. Feld schlichtweg nicht behandelt wird, obwohl es zahlreiche Argumente bietet, die man beleuchten sollte.

Nun wird Herr Dr. Blume etwas zu den Folgen auch für strukturschwache Räume und zur Expertenkommission sagen.

Dr. Heiko Blume (NLT): In meiner Eigenschaft als Vorsitzender des NLT-Finanzausschusses und als damaliges Mitglied der bereits erwähnten Expertenkommission sowie als Landrat von Uelzen, einem Landkreis, der neben anderen besonders betroffen wäre, sollte der Gesetzentwurf in der vorliegenden Form beschlossen werden, möchte ich das, was der Kollege Prietz soeben ausgeführt hat, ergänzen.

Zunächst zur Arbeit der Expertenkommission. Es wäre, glaube ich, zu kurz gegriffen, sie als „rein technische Kommission“ zu bezeichnen, wie das vorhin geschehen ist. Für eine rein technische Kommission hätte ich meine Zeit nicht zur Verfügung gestellt; das hätte das LSN, glaube ich, auch allein bewerkstelligen können. In der Tat hatten wir gleich zu Beginn darauf hingewiesen, dass man auch über den vertikalen Finanzausgleich sprechen sollte, ohne dass wir das seiner Zeit hätten erzwingen können.

Zum Thema Konsens in der Expertenkommission. Es wird suggeriert, dass in der Kommission alle drei kommunalen Spitzenverbände dieses Prozedere im Konsens mitgegangen wären. Das ist so nicht richtig. Der NLT hat bereits Anfang 2023 eine grundsätzliche Überprüfung der Systematik unter Berücksichtigung von § 3 Abs. 3 NFAG und der Auswirkung unterschiedlicher Entlastungsmaßnahmen für die Kommunen bei den Aufgaben bzw. den Einnahmen eingefordert. Solch eine grundsätzliche Überprüfung hat nicht stattgefunden. Auch der externe Sachverständige Prof. Dr. Schiller nannte das Ergebnis in einer der Sitzungen der Expertenkommission damals „kontingent“, heißt, auch er hatte nicht erwartet, dass die Neuberechnung des Finanzausgleichs dazu führt, dass die finanzschwachen Räume geschwächt und die stärkeren gestärkt werden.

Insbesondere langfristig betrachtet kann man sich vorstellen, welche Konsequenzen es nach sich zieht, wenn Landkreis A aufgrund geringer Einnahmen regelmäßig weniger ausgibt, daher einen geringeren Bedarf zugeschrieben bekommt und damit weniger Zuweisungen erhält und bei Stadt B aufgrund höherer Einnahmen das genaue Gegenteil geschieht.

Angesichts dieser extremen Folgen, die sich im Laufe der Zeit herausgestellt haben, habe ich eine Protokollerklärung abgegeben, die auch vom NLT mitgetragen wird. Sie ist als Anlage zur Vorlage 5 angefügt und umfasst insbesondere vier Punkte:

- die Feststellung, dass die strukturschwachen Räume besonders negativ betroffen wären,
- den Aspekt des Zirkelschlusses,
- die Forderung nach einer wesentlichen Erhöhung der Masse des kommunalen Finanzausgleichs und
- die Notwendigkeit von Übergangsregelungen, sollte es zu einer Änderung kommen.

Mit Blick auf den Zirkelschluss bin ich der festen Überzeugung, dass diese Grundsystematik nicht in fünf Jahren bei nächster Gelegenheit überprüft werden sollte, sondern sofort. Die Anwendung darf jetzt nicht erfolgen, und man muss sich ohnehin und meines Erachtens auch ganz dringend als Nächstes mit dieser Frage grundlegend auseinandersetzen.

Zu den Folgen für strukturschwache Landkreise. In der Regel sind die ländlich strukturierten, dünner besiedelten Landkreise betroffen, wie zum Beispiel Lüchow-Dannenberg, der Heidekreis oder Uelzen; ich könnte aber auch noch weitere nennen. Hier gehen jeweils Millionenbeträge verloren. Im Gutachten des LSN findet sich hierzu ein Hinweis: Man könne in solchen Fällen über die Kreisumlage gegensteuern. - Das ist in vielen Fällen nicht praktisch und wird auch nicht passieren können, zum einen, weil die Kreisumlagesätze in diesen strukturschwachen Regionen bereits die höchsten im Land Niedersachsen sind - bei uns in Uelzen sind es 55 Punkte. Zum anderen wiegt das, was die Gemeindeebene mehr bekommt, das, was der Landkreis weniger bekommt, überhaupt nicht auf. Das kommt in fast allen Fällen - auch bei uns im Landkreis Uelzen - erschwerend hinzu. Wir werden als Landkreis ungefähr 5 Millionen Euro verlieren und die Gemeinden bei uns ungefähr 1,3 Millionen Euro gewinnen. In dieser finanziellen Situation der Gemeindeebene und des Landkreises brauche ich ein Jahr vor der Kommunalwahl nicht mit Bürgermeisterinnen und Bürgermeistern darüber in die Diskussion treten, dass wir den Kreisumlagesatz jetzt zum Beispiel auf 58 Punkte anheben sollen. Diese Diskussion führe ich nicht. Was das in den politischen Gremien hervorrufen würde und mit den Bürgerinnen und Bürgern auf der Straße täte, brauche ich nicht zu betonen. Dieser Hinweis ist schlichtweg nicht praktisch.

Zu den Hinweisen der überörtlichen Kommunalprüfung hinsichtlich der Investitionsrückstände in Niedersachsen. Von der überörtlichen Kommunalprüfung wurde herausgearbeitet, dass die Investitionsrückstände in den strukturschwachen Landkreisen besonders groß sind. Meines Erachtens kommt das Land seinem Verfassungsauftrag zur Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse mit dem jetzigen oder auch dem angedachten Finanzausgleich nicht nach. Das ist kein Finanzausgleich; das Gegenteil würde hier passieren.

Ich möchte noch kurz aufgreifen, was Kollege Prietz zur Notwendigkeit von flankierenden Maßnahmen gesagt hat. Zum einen muss mehr Geld in das System. Die Forderung in Höhe von 1 Milliarde Euro ist bereits genannt worden. Doch wenn es hinsichtlich der Bedarfszuweisungen um

die Frage der großen Verlierer geht, dann muss das auch „frisches Geld“, und es darf nicht „linke Tasche, rechte Tasche“ sein. Die Decke muss größer werden und darf nicht gleich groß bleiben, sodass man dann wieder nur zieht und Not gegen Elend ausgespielt wird! Und wenn darüber nachgedacht wird - aber bislang findet sich dazu bekanntlich nichts im Gesetzentwurf -, die Off-shore-Gewerbesteuerverteilung zu verändern, dann wäre das allein schon deshalb nicht geeignet, weil uns das im Jahr 2026 nicht helfen würde. Ein anderer Gedanke, der auch damals schon in genannter Protokollerklärung niedergelegt ist, betrifft die Möglichkeit einer zeitlichen Streckung, damit man sich vor Ort darauf einstellen kann, wenn das denn überhaupt möglich ist.

Mein Fazit. Zum einen besteht unter den drei kommunalen Spitzenverbänden die Einigkeit - das will ich noch mal betonen -, den kommunalen Finanzausgleich insgesamt zu erhöhen. Auf die Problematik des Zirkelschlusses - das war auch mir wichtig - und gerade auf die negativen Folgen für die strukturschwachen Räume in Niedersachsen haben wir sehr deutlich aufmerksam gemacht. Auch ich fordere daher, dass der Gesetzentwurf nicht ohne Lösung dieser grundsätzlichen Probleme beschlossen werden sollte, da das Gesetz ansonsten seinen Namen nicht zurecht tragen würde. Denn dann würde es sich nicht um einen Finanzausgleich handeln.

Marco Mensen (NSGB): Ich möchte mich für den Niedersächsischen Städte- und Gemeindebund für die Möglichkeit zur Stellungnahme bedanken.

Vorweg: Der vorliegende Gesetzentwurf setzt die Ergebnisse mathematischer Berechnungen auf der Grundlage statistischer Daten korrekt um. Es handelt sich insofern also nicht um die Überarbeitung eines kommunalen Finanzausgleichs, sondern lediglich um die Fortschreibung des vorhandenen Systems auf der Grundlage aktueller Zahlen und Daten. Was diese mathematische Herangehensweise betrifft und auch was die inhaltliche Ausgestaltung der Expertenkommission betrifft, hat Kollege Dr. Arning vom NST völlig richtig ausgeführt. Der Gesetzentwurf wird daher vom Niedersächsischen Städte- und Gemeindebund nicht grundsätzlich kritisiert. In dem bestehenden System sind die Ergebnisse folgerichtig und müssen, weil die letzte Überprüfung so lange her ist, auch umgesetzt werden.

Ich möchte trotzdem mit Blick auf die Zukunft auf zwei Probleme des bestehenden Systems aufmerksam machen. Der NLT hat in seinem Gutachten die Relevanz des Zirkelschlusses beleuchtet. Nun sollte man nicht so tun, als sei das eine völlig neue und vollkommen an den Haaren herbeigezogene Fragestellung. Das ist nicht der Fall. Vielmehr wird in den entsprechenden Fachkreisen - auch im Land - immer wieder kritisch über die dem Zirkelschluss zugrunde liegende Kernfrage diskutiert: Kann es richtig sein, Kommunen, die mehr Geld ausgeben, mehr Geld zu geben, damit sie noch mehr Geld ausgeben können, um noch mehr Geld zu bekommen?

Zweitens. Der kommunale Finanzausgleich ist ein unglaublich komplexes System ineinandergreifender Mechanismen und Wirkungsweisen. Diverse dabei entstehende Wechselwirkungen sorgen dafür, dass selbst Fachleute ohne Detailberechnungen nicht mehr abschätzen können, welche Auswirkungen Änderungen im System zur Folge haben werden. Klar ist aber, dass jede Änderung im Kern auf ein System trifft, das sehr ballungsraumfreundlich ist. Im Ergebnis führt dies bei der vorliegenden Änderung dazu, dass das, was wie eine Stärkung der Gemeindeebene aussieht, mittelfristig vor allem größeren und großen Kommunen, in diesem Fall insbesondere den kreisfreien Städten, zugutekommt.

Diese beiden Probleme führen in Summe zu einem Akzeptanzverlust eines von kleinen und mittleren Kommunen ohnehin kritisch verstandenen Systems. Wenn eine nominelle Stärkung der gemeindlichen Ebene dazu führt, dass vielen Gemeinden aufgrund von nicht überschaubaren Wechselwirkungen weniger Geld verbleibt, dann steigt diese Unzufriedenheit mit dem System.

Die Kernfrage des kommunalen Finanzausgleichs ist doch: Gelingt eine Verteilung der Mittel des Finanzausgleichs an die niedersächsischen Kommunen so, dass strukturelle Schwächen unter den Kommunen hinreichend - nicht vollständig - angeglichen werden? Das Land könnte diesem Ziel natürlich zum einen mit der Bereitstellung ausreichender Mittel nachkommen, aber zum anderen müssen auch Mechanismen entwickelt werden, mit denen die Verteilung der Mittel auf dieses Ziel einzahlt.

Richtig ist: Das bestehende System hat seine rechtliche Grundlage in der Ermittlung und im Vergleich von Gesamtzuschussbedarfen, im Kern also: Ausgaben der kommunalen Einheiten. Auch mir fehlt die Vorstellungskraft für ein anderes System oder wie das bestehende System mit neuen Elementen fortentwickelt werden kann. Aber wir müssen uns doch klar machen: Wenn das System nicht mehr in der Lage ist, diese strukturellen Schwächen auszugleichen - und dafür sprechen die neuen Ergebnisse -, dann bedarf es neuer Ideen und Herangehensweisen, die über eine einfache Fortschreibung mittels mathematischer Verfahren hinausgehen.

Abschließend gesagt sind die untereinander bestehenden Wechselwirkungen im kommunalen Finanzausgleich für das Land sehr bequem, um sich hinter undurchsichtigen Mechanismen zu verstecken. Ein Streit unter den Kommunen über die Verteilung der Mittel verbirgt die Tatsache, dass vom Land insgesamt einfach zu wenig Geld bereitgestellt wird.

Dr. Jan Arning (NST): Ich hatte angekündigt, eine Replik zu den vorgetragenen Inhalten anbringen zu wollen.

Erstens - und ich bin dem Kollegen Mensen für seine Anmerkungen hierzu dankbar -: Der vorliegende Gesetzentwurf ist basierend auf dem geltenden Recht methodisch richtig und hält sich sowohl an das Recht wie auch an die Rechtsprechung des Staatsgerichtshofs.

Zweitens kann man über alles, was Ihnen heute hier vorgetragen wurde, natürlich reden, aber nicht mehr jetzt. Darüber konnte man schon im Jahr 2023 nicht mehr reden. Denn 2023 waren die fünf Jahre seit der letzten Überprüfung des KFA um. Im August 2025 dann ein Gutachten vorzustellen oder wie Marco Prietz gestern zu sagen, der KFA habe sein Ende gefunden - diese Punkte kann man erörtern, aber nicht hier, nicht in diesem Gesetzgebungsverfahren, und vor allen Dingen braucht es dazu einen zeitlichen Vorlauf. Auch mit Blick auf das Gutachten möchte ich sagen: Ich bin kein Statistiker, aber das müssten sich unabhängige Stellen anschauen. Da reicht auch ein Dr. Soyka nicht, sondern da braucht es eine ganz andere Basis, um diese Themen abzuarbeiten, wenn man - - Kollege Mensen hat es auch gesagt - etwas ganz Neues denken will.

Zum Gutachten des NLT. Ich durchschaue die Methoden nicht. Man setzt auf das auf, was das LSN gesagt hat, und nimmt eine retrospektive Berechnung der Zuschussbedarfe vor, im Rahmen derer man erste Anzeichen sieht, kommt dann zu einer empirischen Analyse mit 10 000 Begutachtungen für Landkreise und Gemeinden, um am Ende festzustellen: Es gibt einen Zirkelschluss. - Ich will diesen Zirkelschluss durchaus bestreiten und will das hier auch mal aus einer anderen Perspektive beleuchten: Bekanntlich verhandeln wir mit Ihnen, dem Land, immer

wieder über Konnexitätsausgleiche. Im Zuge dessen bekommen wir vom Land regelmäßig zu hören, es könne nicht sein, dass Landkreis X für eine bestimmte Aufgabe 100 Euro, die kreisfreie Stadt 200 Euro und der Landkreis Y 300 Euro brauche. Hier verweisen wir stets auf die kommunale Selbstverwaltung. Es gehört auch zur kommunalen Selbstverwaltung, dass eine Stadt, eine Gemeinde, ein Landkreis selbst entscheiden kann, wie er Aufgaben ausstattet und wie er das Geld ausgibt. Als Verband möchten wir nicht gesagt bekommen, wie wir mit unseren Einnahmen umzugehen haben. Im Wesentlichen geht es hier um Steuereinnahmen, und diese Steuereinnahmen stehen zur Disposition der jeweiligen Gebietskörperschaft. Sicherlich sind gleichwertige Lebensverhältnisse wichtig und richtig, aber eben auch die kommunale Selbstverwaltung.

In gebotener Kürze möchte ich auch auf die Punkte von Herrn Dr. Blume eingehen.

Zum Thema „§ 3 Satz 3 NFAG - Stichwort „Grunderwerbsteuer“ - streichen“. Es ist richtig, dass diese Regelung nie gelebt worden ist. Es ist aber auch richtig - das fasst das Gutachten des LSN auf der Seite 22 zusammen -, dass das hier statistisch keine Relevanz hat.

Zum Thema Investitionsrückstände. Es ist darauf hingewiesen worden, dass die Kreisebene große Investitionsrückstände habe. Ja, das ist richtig: 1 100 Euro pro Einwohner. Die Städte haben 3 000 Euro, die selbstständigen Gemeinden haben 4 300 Euro, die mit unter 10 000 Einwohnern haben 4 200 Euro und die ganz kleinen haben 8 500 Euro Rückstände. Wenn man über Investitionsrückstände redet, dann bitte auch in der gesamten Breite.

Zu den Themen Demografie und Demografiefaktor. Wir haben auf der Kreisebenen einen Demografiefaktor über acht Jahre. Das ist mit der jüngsten Überprüfung eingeführt worden - § 7 Abs. 2 Satz 1 NFAG. Das ist länger als auf der Gemeindeebene. Man hat also das demografische Problem erkannt.

Zum Thema Soziallasten - das ist, glaube ich, das Hauptproblem. Wir haben auf der kreislichen und auf der gemeindlichen Ebene hohe Soziallasten. Diese Verschiebung beruht darauf, dass die kreisliche Ebene -insbesondere durch Zuweisungen des Bundes - besser abgedeckt worden ist als die gemeindliche Ebene. Denken Sie mal an die Kosten im Bereich Kita! Sie haben jetzt die Zuweisung des Landes erhöht. Das wird sich auch in den Zuschussbedarfen auf der Gemeindeebene widerspiegeln.

Zum Thema der zeitlichen Streckung. Natürlich haben wir darüber gesprochen, ob man nicht einen Übergangszeitraum über drei Jahre schaffen kann, sodass diese rund 140 Millionen Euro auf drei Scheiben verteilt werden und man jedes Jahr dort weiter reinwächst. Das haben wir bei der jüngsten Überprüfung des KFA im Jahr 2017 gemacht. Da ging es um 60 Millionen Euro, die über drei Jahre verteilt wurden. Ich sage aber auch ganz ehrlich: Da waren wir nach fünf Jahren durch. Man kann aber auch nicht - auch das sage ich ganz ehrlich ohne Schuldzuweisung und ohne Gründe zu suchen - acht Jahre benötigen, bis man die Anpassung durchführt, um dann zu sagen: Wir brauchen noch drei Jahre Übergangsphase. Dann brauchen wir insgesamt zwölf Jahre, um die statistisch richtigen Ergebnisse voll abzubilden. Das kann aus meiner Sicht nicht funktionieren.

Zum Thema Bedarfszuweisung. Ich mache das jetzt seit elf Jahren. Ein paar Jahre war ich auch Finanzier. Deswegen kenne ich die Kollegen ganz gut. Seit diesen elf Jahren fordere ich ganz klar: Der Bedarfszuweisungsansatz von 1,6 % sollte erhöht werden. Das ist eine Form von Solidarität.

Ich würde das auch hier mittragen, aber nicht so wie angedeutet - Stichwort „Sonderbedarfszuweisungen“ -, sondern dann sollten alle nach demselben Schema, nach denselben Parametern behandelt werden. Das ist bekanntlich zurzeit auch der Fall. Es gibt Kreise, die Bedarfszuweisungen erhalten, und es gibt Gemeinden, die Bedarfszuweisungen erhalten. Und für alle gibt es dieselben Parameter. Wenn ein Kreis - es mag der Landkreis Uelzen werden oder sein - wie zurzeit der Landkreis Helmstedt oder Holzminden diese Parameter reißt, dann bekommt er Bedarfszuweisungen und ansonsten ist er eben finanziell - das sage ich ganz offen - zu gut gestellt.

In diesem Zusammenhang wäre mir noch ein weiterer Aspekt wichtig: Es gibt zusätzlich noch die Bedarfszuweisungen wegen einer außergewöhnlichen Lage oder besonderer Aufgaben. Man könnte darüber nachdenken, ob man das noch braucht oder sich noch leisten kann. Wenn wir kein Geld in die Strukturen stecken, dann müssen wir uns in den kommenden Jahren überlegen, ob wir die Mittel auch im Bereich der Bedarfszuweisungen wie bisher einsetzen wollen oder ob wir sie nicht einsetzen müssen, um in den Kernhaushalten finanzielle Lagen besonders zu berücksichtigen.

Zu den Anmerkungen des NSGB. Das Thema Einwohnerveredelung ist immer dasselbe, und es geht immer um die Großen gegen die Kleinen. Dazu will ich auch hier sagen: Bezüglich der Einwohnerveredelung wird jedes Mal geprüft, ob a) die Einwohnerveredelung noch ihre Berechtigung hat, also ein signifikanter Indikator ist, und b) ob sie richtig ist. Im Gutachten des LSN steht auf Seite 38, dass auch die Einwohnerveredelung nach wie vor richtig ist. Wir haben einen *kommunalen* Finanzausgleich, also einen Finanzausgleich zwischen Kommunen. Wir haben keinen Ausgleich zwischen Räumen. Einen Ausgleich zwischen dem städtischen Raum, dem Ballungsraum und dem ländlichen Raum gibt es nicht. Ich bin heute Morgen aus Vechta gekommen. Ich sage Ihnen ganz ehrlich: Eine Region Vechta, eine Stadt Vechta ist ganz anders gestellt als zum Beispiel andere Regionen. Diese Diversität können wir über ein solches System nicht ausgleichen. Ich glaube, das ist auch nicht das Ziel dieses Systems. Wir haben immer gesagt, wir wollen einfach sein, wir wollen das Geld verteilen, und dann muss man über Sonderlasten reden.

Zum Schluss meine Bitte bzw. Empfehlung: Setzen Sie dieses Gesetz vor dem Hintergrund des Gutachtens des LSN um. Über alles andere kann man in einem zweiten Schritt reden. Dem werden wir uns auch nie verwehren. Wir schätzen das Gespräch und den Austausch. Aber man muss dafür dann ein anderes Format finden und einen längeren Zeitraum ansetzen.

Dr. Joachim Schwind (NLT): Der Kollege Dr. Arning ist sehr ausführlich auf die Dinge eingegangen. Ich will es aus meiner Sicht zuspitzen: Zwei der drei kommunalen Spitzenverbände in Niedersachsen sagen Ihnen heute sehr deutlich: Der kommunale Finanzausgleich funktioniert so nicht. Ich bin auch sehr dankbar, dass der Städte- und Gemeindebund dieselben Probleme sieht. Die Zeitläufe und die gesamtkommunale Lage sind derart, dass aus unserer Sicht ein „Augen-zu-und-durch“ ohne Kompensationsmaßnahmen mit dieser Methodik überhaupt nicht machbar ist. Wir können daher nur sehr dringend an Sie appellieren. Die Mängel der methodischen Fortschreibung haben wir, glaube ich, dargelegt.

Zur Frage „Ausgleich zwischen den Räumen“. Letztlich ist für uns eher die Frage entscheidend, wie es den Landesteilen geht, die es ohnehin in der Gesamtbetrachtung der Landkreis- und Gemeindeebene schwer haben. Das wurde, glaube ich, auch dargelegt. Um diese Kommunen, die sich in dieser Lage befinden, sollte sich der Landtag nach unserer Auffassung besonders kümmern. Hierfür gibt es einmal die Möglichkeit, mehr Geld in das System zu geben. Wir wären für

ihre Unterstützung in dieser Sache sehr dankbar; das ist eine einhellige Forderung. Zudem besteht die Möglichkeit der zeitlichen Streckung. Wir können überhaupt nicht erkennen, dass eine zeitliche Streckung dieser Auswirkungen, die wir auch vorheriges Mal hatten und die allen helfen würde, in irgendeiner Weise verfassungswidrig wäre. Nicht die kommunalen Spitzenverbände betreiben die wiederholte Überprüfung des KFA, sondern das Land. Die Gemeinden vor Ort und die Landkreise können überhaupt nichts für die Auswirkungen. Insofern wäre unsere dringende Bitte, genau zu überlegen, ob das der Zeitpunkt ist, um diejenigen, die besonders belastet sind, nach Schema F einfach weiter zu belasten.

Abg. Ulrich Watermann (SPD): Ich sage Ihnen ganz deutlich: Ja, es ist kompliziert in Niedersachsen. Aber keiner von Ihnen ist auf den Grund dafür eingegangen, was ich gut nachvollziehen kann. Der Grund liegt nämlich darin, dass die Struktur Niedersachsens im kommunalen Bereich äußerst divers ist und Niedersachsen das Bundesland mit den gravierendsten Abweichungen hinsichtlich der Größenordnungen der Gemeinde-, Stadt- und vor allem auch Landkreisstrukturen ist. Das führt dazu, dass wir solange ich jetzt schon im Landtag dabei bin, jedes Mal genau diese Diskussion führen. Es wird auch dazu führen, dass irgendwann wieder der Staatsgerichtshof angerufen werden wird, und dann werden wir uns wieder genau nach ihm richten. Ich kann Ihnen aber nur sagen: An die Gebietsstrukturen wird sich keiner mehr heranwagen. Damit hat man sich einmal die Finger verbrannt und seitdem wird das umgangen. Irgendwann wird man aber merken, dass man es vor Ort nicht mehr organisiert bekommt.

Der einzige Punkt, über den Sie sich einig sind, ist, dass wir mehr Geld in das System geben sollen. Das wird, glaube ich, eher schwierig werden. Und sich über die Frage nach den Bedarfszuweisungen und wie wir sie gestalten Gedanken zu machen, ist so, als ob man den zweiten vor dem ersten Schritt macht. Deshalb kündige ich Ihnen auch an, dass wir wie geplant verfahren werden.

Ich glaube aber, dass wir an anderer Stelle über die Finanzauswirkungen ins Gespräch kommen müssen. Welche Belastungen in den Jugendämtern und vielen anderen Einrichtungen kommen eigentlich auf uns zu? Darüber muss man miteinander reden. In Deutschland gibt es nämlich das Problem, dass die Bundesländer diese Aufgaben teilweise sehr unterschiedlich in ihren kommunalen Strukturen bearbeiten. Das merkt man zum Beispiel am Bundesteilhabegesetz. Das ist damals nur zustande gekommen, indem man ganz viel miteinander geredet hat. Denn die Bearbeitungsstrukturen sind unterschiedlich, weswegen es ganz schwierig ist, an dieser Stelle einzugreifen.

Ich rate auch dringend zu Folgendem - das sage ich auch immer den Menschen im Bundestag -: Es ist Unfug, wenn man versucht, Sachen anderen Rechtskreisen zuzuweisen, die dort inhaltlich nicht hingehören. Das bereitet hinterher richtige Probleme. Das war und ist zum Beispiel auch bei der Frage der Kitas und der Zuweisung zur Jugendhilfe so. Niedersachsen hat hier einfach so weitergemacht - das gehört zur Wahrheit dazu -, bis die Kosten zu Auseinandersetzungen geführt haben, die jetzt jeder Landkreis unterschiedlich intensiv in sich austrägt. Und jetzt läuft es ähnlich bei der Ganztagsbetreuung. Ich halte es für den schlechtesten Weg und einen groben Fehler, Aufgaben über ein Gesetz zuzuteilen, ohne vorher zu schauen, wer sie wirklich erledigt. Leider Gottes ist das aber mehrfach passiert, und es wird uns zunehmend vor Herausforderungen stellen, diese Aufgaben zu erledigen. Deswegen bin ich auch froh über die Einigung bei der Kita-Finanzierung. Perspektivisch betrachtet muss man hier, glaube ich, auch den Bund in die Pflicht nehmen, gerade bei den Themen Gesetzgebung und Jugendhilfekosten darüber nachzudenken, wie man sich daran beteiligen kann. Das wird nicht ganz einfach, ist aber, glaube ich,

schon ein Punkt. Auch wir im Land werden darüber reden müssen, wie wir bestimmte Aufgaben angehen. Wir haben zum Beispiel erhebliche Problemlagen bei den sogenannten Systemsprengern - ich verwende das Wort eigentlich sehr ungern -, weswegen in den Landkreisen im Jugendamtsbereich horrenden Kosten entstehen, die natürlich zu dieser Not beitragen.

Eine Sache noch. Ich bin seit 1986 in kommunalen Parlamenten vertreten. Alle in dieser Verantwortung - auch ich - haben einen erheblichen Beitrag zu den investiven Schulden geleistet. In meiner Stadt haben wir zuerst die Gemeindestraßen aus der Finanzierung genommen, dann haben wir uns von den Schulen verabschiedet, dann haben wir beim Thema Feuerwehr gestreckt und Feuerwehrhäuser schon gar nicht angefasst. Das rächt sich jetzt, weil uns alles zur gleichen Zeit auf die Füße fällt. Das Land Niedersachsen hat das mit seinen Immobilien genauso gemacht. Wir müssen, wenn wir über die Frage von Schulden, der Schuldenbremse und dieser ganzen Mechanismen reden, investive Schulden genauso wie andere Schulden bewerten; denn sie sind genauso wie andere Schulden, die auf der Bank gemacht werden, eine Last für die, die nach uns kommen. Das merken wir jetzt gerade. Ich glaube, darüber muss man miteinander reden, damit man genau diese Themen dann auch gemeinsam aufgreift.

Ich freue mich, heute alles nochmals gehört zu haben, was ich bereits ein paar Mal gehört habe und daher kenne. Ich habe aber trotzdem alles gründlich gelesen und nehme das auch gern zur Kenntnis. Der Schluss, den ich politisch daraus ziehe, ist aber relativ einfach: Lass die Finger von dem Mechanismus, wenn du weißt, dass der Staatsgerichtshof dir hinterher auf die Finger klopft. - Das hilft keinem, und das ist das große Problem. Zu den beschriebenen Strukturen kommt hinzu, dass in jedem Landkreis die Aufgaben zwischen Landkreis, Gemeinden usw. ebenfalls unterschiedlich organisiert sind. Das ist die Stärke und Größe Niedersachsens, ist bei solchen Mechanismen aber eine Schwäche. Ich bin ein Freund davon, dass wir auch bei anderen Zuweisungen nicht schauen, was wirklich ausgegeben wird, sondern die Mittel unbürokratisch den Landkreisen zuweisen. Deshalb hoffe ich, dass das, was wir anschieben, auch dazu führt, dass bestimmte Dinge leichter werden und nicht mehr so kompliziert sind. Denn das können wir uns nicht mehr erlauben. Schließlich wird es uns nicht gelingen, mit weniger Personal noch kompliziertere Sachverhalte abzuarbeiten. Ich bin also dankbar, aber es ist nun mal so, wie es ist.

Abg. Nadja Weippert (GRÜNE): Vorweg möchte ich sagen, dass uns allen, glaube ich, bewusst ist, was es im ländlichen Raum bedeutet, wenn auf einmal weniger Geld ankommt. Uns ist bewusst, wie viele Straßenkilometer usw. erhalten werden müssen, gerade in Flächenlandkreisen.

Der Unterschied zwischen den Gutachten ist deutlich geworden. Man kann sich den Zirkelschluss natürlich wie beschrieben erklären, man kann ihn sich aber auch anders erklären: Dort, wo mehr Menschen leben, wird es unterm Strich auch teurer. Als Beispiel möchte ich unseren Landkreis Harburg und meine Samtgemeinde Tostedt nennen, die genau an den Landkreis Rotenburg (Wümme) von Herrn Prietz angrenzt. Dazwischen befindet sich eine imaginäre Grenze. In dem Moment, in dem man diese Grenze überschreitet, kann man günstiger einkaufen und meistens sind auch die Gewerke günstiger, was man im Rahmen unserer Ausschreibungen sieht. Die Kosten sind bei uns höher. Der Landkreis Harburg hat zwar offiziell nominell in Niedersachsen im Durchschnitt das höchste Einkommen pro Einwohner*in, genauso aber auch die höchsten Lebenshaltungskosten. Das sind Dinge, die aus meiner Sicht in diesem Zirkelschluss nicht richtig dargelegt sind. Das Schaubild, welches Sie heute gezeigt haben, greift aus meiner Sicht zu kurz. Denn neben den höheren Lebenshaltungskosten muss man auch beachten: Je mehr Menschen irgendwo leben, desto mehr Infrastruktur muss geschaffen werden. Wir müssen zum Beispiel

viel mehr Kita-Plätze und Ähnliches schaffen und für andere Dinge sorgen. Deswegen nenne ich es auch nicht Einwohnerveredelung. Für mich ist es keine Veredelung, sondern ich denke, dass das der Ausgleich ist, den es wirklich geben muss, wenn Menschen irgendwo leben.

Nichtsdestoweniger ist es natürlich traurig, dass dadurch die ländlichen Räume immer mehr ausdünnen - so wirkt es ja. Es gibt Ballungsräume, und wir können uns nicht aussuchen, wo die Menschen leben. Ich bin in Buchholz in der Nordheide geboren und wohne mein ganzes Leben lang in Tostedt. Aber auch da haben wir schon über das Gefälle gesprochen. Die Gemeinde Tostedt hat 15 000 Einwohnende, die Samtgemeinde Tostedt ist mit knapp 28 000 Einwohnenden hinter Bersenbrück die zweitgrößte in Niedersachsen. Und deswegen kann ich auch nur sagen, dass ich mich momentan - aber das ist nicht das erste Mal so - als Mitglied des NSGB besser durch die Stellungnahme des Städtetages vertreten fühle als durch den NSGB. Ich sehe als Vertreterin einer Gemeinde diese Problematiken und schätze die Aufteilung genauso ein, wie es im Gutachten des LSN dargelegt ist. Aus diesem Grund finde ich auch, dass wir den Gesetzentwurf so, wie er eingebracht wurde, auf den Weg bringen sollten.

Gleichzeitig müssen wir aber schauen - das wurde schon angesprochen -, wie wir die Härten, die in den Landkreisen wie Uelzen, Lüchow-Dannenberg oder anderen entstehen, auch rechtlich abfedern. Dieses Thema ist in Gesprächen mit kommunalen Vertreterinnen und Vertretern aus allen diesen betroffenen Landkreisen an uns herangetragen worden.

Zur Wahrheit gehört aber auch, dass sich zwar zwei von drei Spitzenverbänden gegen den Gesetzentwurf aussprechen, ich aber auch weiß, dass es in den drei Spitzenverbänden immer auch andere Meinungen und einzelne Mitglieder gibt, die dann bewusst schweigen. Man muss bitte auch zur Kenntnis nehmen, dass sich die Menschen, die davon Vorteile haben, natürlich nicht dagegen aussprechen würden und sich bewusst zurückhalten.

Letztlich müssen wir so entscheiden, wie wir es für richtig halten. Und ich halte es, wie gesagt, für richtig, diesem Gesetzentwurf unter der Prämisse zu folgen, dass wir Härten über die Bedarfszuweisung abfedern, so wie es hier jetzt auch steht.

Zur vertraglichen Übertragung von Aufgaben hat sich bereits Herr Watermann geäußert. Landkreise haben tatsächlich an die Samtgemeinden die Kita-Betreuung übergeben. Genau deswegen wird das dadurch auch nicht abgebildet.

Ich kann verstehen, wenn man sagt: Im kommenden Jahr finden Kommunalwahlen statt. Ich möchte in meinem Landkreis jetzt nicht über die Erhöhung der Kreisumlage diskutieren. - Aber auch wir im Landkreis Harburg müssen das. Wir haben unseren Kommunen gesagt, dass wir 6 % mehr brauchen; wir müssen darüber reden, um 6 % zu erhöhen, obwohl dieser Landkreis theoretisch davon profitiert, was in diesem Gesetzentwurf steht. Ich bitte, das einfach mal zur Kenntnis zu nehmen. Es ist, glaube ich, nicht leicht, hier die richtigen Entscheidungen zu treffen. Ich glaube auch, dass sich niemand, der hier am Tisch sitzt, das leicht macht. Aber insgesamt betrachtet müssen wir diese Entscheidung treffen. Ich sehe die Gefahr, dass gegebenenfalls andere Klagen eingereicht werden könnten, wenn wir das nicht zügig zum 1. Januar 2026 verabschieden. Deshalb werden wir das tun.

Abg. **Lara Evers** (CDU): Herzlichen Dank an die kommunalen Spitzenverbände und jeden Einzelnen, der hier heute vorgetragen hat. Für mich ist es wichtig, dass wir den kommunalen

Finanzausgleich auf solide Füße stellen, sodass auch in der Zukunft Planungssicherheit für alle Ebenen gewährleistet ist und wir damit auch über mehrere Jahre weiterkommen.

Es ist angeklungen, dass es zu diesem Gesetzentwurf vielleicht auch Kritik gibt und es Themen gibt, die bearbeitet werden müssen. Aus meiner Sicht kann es nicht sein, dass wir durch den Ausgleich sozusagen ohnehin schon schwache Strukturen noch weiter schwächen. Das entspricht aus meiner Betrachtung nicht dem Prinzip des Ausgleichs. Wenn man etwas ausgleicht, dann muss man dem Schwächeren mehr zur Verfügung stellen und der Stärkere muss dann, glaube ich, etwas dazu beitragen. Ich denke, dieses Grundprinzip sollten wir verfolgen.

Vor Kurzem war ich auf einer Veranstaltung, auf der mir der Bürgermeister deutlich gesagt hat: Gebt den Kommunen ein wenig mehr Vertrauen! Gebt ihnen die Gestaltungsmöglichkeiten, damit sie vor Ort das Geld einsetzen können, damit die erforderlichen Dinge auch umgesetzt werden können! - Ich spreche das deswegen an, weil dort sehr viel Unverständnis darüber besteht, dass man durch Förderprogramme immer wieder sehr viel Administration hat, wodurch auf der Ebene sehr viel Frustration herrscht. Ich plädiere dafür, dass für die kommunale Ebene - wir haben es gehört: Das Defizit beträgt 4 Milliarden Euro - tatsächlich etwas getan wird, um diese Strukturen vor Ort zu sichern.

Abg. **Nadja Weippert** (GRÜNE): Das Vertrauen schenken wir den Kommunen, glaube ich, schon. Wir werden im kommenden Plenarabschnitt das Niedersächsische Kommunalfördergesetz abschließend beraten, dessen Annahme wir dem Landtag hier im Ausschuss auch einstimmig empfohlen haben. Dieses Gesetz soll wirkliche Vereinfachungen, auch für die investiven Maßnahmen und vor allem mit Blick auf die Bürokratie, bringen, damit die Kommunen selbst entscheiden können, was sie brauchen und wo die nächste Investition notwendig ist. Ich denke, es ist richtig, genau diesen Weg zu gehen.

Und natürlich werden wir von verschiedenen Menschen angesprochen. Trotzdem müssen wir immer wieder schauen und dann selbst abwägen, was wir als richtig ansehen.

Abg. **André Bock** (CDU): Vielen Dank an die Vortragenden. Herr Watermann sagte, das würden wir alles schon kennen und hätten es die vergangenen Jahre und Jahrzehnte hier bereits gehört. Er hat dann aber zum Glück in seinen weiteren Ausführungen vorgetragen, wie es denn künftig gehen könnte und sollte - Stichwort „Aufgaben vom Bund und was bisher alles heruntergebrochen wird und mit der Landesebene zu tun hat“. Wenn das Gesetz so kommen wird, dann täten wir, glaube ich, gut daran, nicht nur auf das kommende Jahr zu schauen, sondern man muss wirklich darüber sprechen, wie wir mehr Geld in das System bekommen. Das ist schwierig, das stimmt, aber gleichwohl ist diesbezüglich vielleicht doch etwas machbar, wenn wir uns den Landeshaushalt anschauen. Parallel werden wir unserer Ansicht nach über die Strukturen sprechen müssen, und wir müssen auch mit dem Bund darüber sprechen, dass das alles so nicht mehr funktioniert. Dr. Arning hat deutlich gemacht: Das kann man nicht mal eben so mit einem Handstreich bzw. im Rahmen dieser Gesetzesberatung erledigen. Das ist eine Herkulesaufgabe, die Zeit, Fachleute und auch eine Art Kommission oder Ähnliches braucht, die aus verschiedenen Menschen zusammengesetzt ist, die zum einen in der Thematik sind, zum anderen aber auch die verschiedenen Ebenen tiefer betrachten können, als wir das hier tun könnten. Und diese Aufgabe muss dann eine - wie auch immer geartete, gegebenenfalls auch neue; in zwei Jahren ist ja schon Landtagswahl - Landesregierung wirklich - vielleicht auch zusammen mit der Opposition zusammen - angreifen. Denn wir alle - ob Land, ob Kommunen - tun uns mit unseren

unterschiedlichen Strukturen - Herr Watermann hat es beschrieben - keinen Gefallen, wenn wir so weitermachen wie bisher.

Ich habe am Freitag mit einem Kämmerer einer größeren Samtgemeinde eines Nachbarlandkreises und auch einem Bürgermeister gesprochen. Und mir haben beide gesagt: Wenn das so weitergeht wie bisher, dann sind die niedersächsischen Kommunen in weiten Teilen in drei bis fünf Jahren, vielleicht auch etwas eher, - in Anführungszeichen - Pleite - Stichwort „Shutdown“ und Ähnliches. Wir sind zwar nicht mit den USA vergleichbar, aber viele Kommunen können schon jetzt nicht mehr ihre laufenden Rechnungen bezahlen. Und das wird alles immer schwieriger.

Wir sehen auch, was mit Blick auf hybride Bedrohungen und Kriegsbedrohungen von außen auf uns zukommt und für die Kommunen in den vielleicht kommenden zwei Jahren an Aufgaben bedeuten wird. Auch da werden wir wieder über Geld sprechen müssen.

Es wird so vieles weiter im Fluss sein und passieren, dass wir als Land wirklich in die Strukturen eingreifen müssen. Das ist, glaube ich, die große Aufgabe, die wir jetzt schon mal im Blick haben und darüber sprechen müssen - hierzu bieten wir uns als konstruktive Opposition auch gern an. Aber eine neue Landesregierung muss dieses Thema wirklich strukturell angreifen und langfristig auf vernünftige Füße stellen bzw., so wie es auch beschrieben wurde, die Kommunen vom Kopf auf die Füße stellen.

Abg. **Michael Lühmann** (GRÜNE): Sehr geehrte Herren, ich kann noch einen draufsetzen, wenn ich nach Göttingen schaue. Dort haben wir nämlich folgendes Phänomen: Es gibt die KIP-3-Mittel. Da beschwert sich der eine, dass wir etwas abgeben müssen. Dann gibt es den KFA. Da beschwert sich der andere, dass wir etwas abgeben müssen, weil es für Göttingen noch mal kompliziertere Paragraphen und Extraregelungen im NKomVG gibt. Gerade diskutieren wir darüber, ob dann in dem Unterpunkt 3 eine Verhandlungsmasse besteht oder nicht und ob man darüber sprechen müsste. Ich glaube, das ist vollkommen klar; das ist ein Grundproblem, das wir alle miteinander teilen und worüber wir reden müssen.

Eine Anmerkung zu Beginn: Lars Feld ist immerhin der Architekt der Schuldenbremse und hat daher mitgeholfen, dass die Lage so ist, wie sie ist. - Insgesamt ist der Kuchen zu klein - da will ich gar keine Ebene ausnehmen -, und wir streiten hier gut miteinander über das Verteilen der Krümel. Ich finde, wir könnten auch mal über die Torte reden, über deren Größe maßgeblich auf der Bundesebene entschieden wird. Denn dort kann hinsichtlich des Einkommens, des Besitzes und des Vermögens in Deutschland eine ganze Menge geregelt werden. Man sehe sich nur die Vermögenszuwächse während der Corona-Pandemie an. Dort haben sich Milliarden Euro bei wenigen Familien konzentriert. Schauen wir uns diese Ungleichheit an, dann sehen wir: Es gibt dort Möglichkeiten, von oben nach unten durchgestellt die Summen deutlich zu erhöhen. Und dann müssten wir uns nicht mehr über die Krümel streiten.

Vor allem müssten der Ministerpräsident und der Finanzminister bei der nächsten Steuersenkungsrunde des Bundes, die mit Blick auf die Wirtschaft Gründe haben mag oder nicht, nicht dafür kämpfen, dass man irgendwie die Kommunen von diesen Aufgaben, die dann kommen werden, entlastet. Dann fehlt nämlich nochmals Steuergeld, was wir dann auffangen und worüber wir kompliziert mit dem Bund verhandeln müssen, um es letztlich als Land dann doch wieder zu übernehmen, damit es nicht auf die Kommunen durchschlägt. Und dann fehlt uns schon

wieder Geld, was wir durchreichen können. Ich glaube, diese Geschichten sind uns allen bewusst.

Wir müssen uns ehrlich bewusst machen, dass die gesamte zur Verfügung stehende Masse vielleicht ein wenig zu klein ist. Unter Helmut Kohl gab es noch Spitzensteuersätze von weit über 50 %. Doch in den vergangenen mehr als 30 Jahren herrschte eine neoliberale Agenda vor, an dessen Erstarken Lars Feld und das Institut, dem er angehört, mit Sicherheit eine ganz große Rolle gespielt hat. Das müssten wir mal zurückdrehen. Dann könnten wir auch wieder hier und da ein Stück Torte spendieren. Ich glaube, die Mittel sind vorhanden.

Abg. **Stephan Bothe** (AfD): Sehr geehrte Vertreter der kommunalen Spitzenverbände, vielen Dank für Ihre Stellungnahmen. Wir werden diese auf jeden Fall aufnehmen und weiter darüber diskutieren.

Das Dilemma, in dem sich die Kommunen, glaube ich, befinden hängt damit zusammen, dass sie zu viele staatliche Aufgaben übernehmen müssen. Zudem werden die staatlichen Aufgaben immer umfassender - zum Beispiel im Rahmen der Kinderbetreuung, die in den vergangenen Jahrzehnten vielleicht einen weniger hohen Stellenwert hatte.

Auf der anderen Seite betragen die Ausgaben der Kommunen insgesamt 25 %, während die Einnahmen 15 % betragen. Das sind offizielle Werte, die gestern auch unser Landrat Jens Böther herausgestellt hat. Das führt zu einem Ungleichgewicht.

Kann das jetzt dauerhaft gelöst werden? Kurzfristig wahrscheinlich nicht - ich glaube, das hat der Kollege Watermann auch ganz richtig ausgeführt -; denn Strukturreformen sind in Deutschland eine Sache für sich. Ich kann mich an die Diskussion um die Einheitsgemeinden, beispielsweise in Nordniedersachsen, erinnern. Das ist sehr emotional diskutiert worden, und es blieb dann doch bei den Gemeinden und Samtgemeinden.

Dr. **Joachim Schwind** (NSGB): Als Replik auf Frau Weippert möchte ich ganz kurz festhalten, dass uns zu diesem Gesetz kein Regelungsvorschlag für Kompensationsleistungen irgendeiner Art vorliegt. Man hat mit uns über das Thema Abfederung nicht gesprochen.

Abg. **Nadja Weippert** (GRÜNE): Tatsächlich sind wir aber mit der Landesregierung darüber im Gespräch, wie wir das umsetzen können.

Ich möchte des Weiteren noch auf, das, was gesagt wurde, eingehen, weil Herr Dr. Arning quasi drei Forderungen benannt hat. Die eine betrifft die Evaluierung im Zeitraum von fünf Jahren. Ja, das möchten wir machen; das ist ganz wichtig. Eigentlich sollte eine Überprüfung immer im Fünfjahreszeitraum stattfinden. Aber dies ist aufgrund der Corona-Pandemie nicht geschehen. Zudem haben wir während der Corona-Pandemie und erst recht nach dem Beginn des Angriffskriegs von Russland auf die Ukraine überall, zum Beispiel auch bei den Baukosten oder bei der Finanzierung, massive Kostensteigerungen erlebt. Das brauche ich niemandem erzählen. Natürlich hat sich etwas getan, und deshalb gibt es auch Veränderungen. Deswegen werden wir auch diese Evaluierung durchführen. Dabei müssen die Bedenken natürlich weiter einfließen. Ich glaube daran, dass wir nie aufgeben sollten, zu versuchen, diesbezüglich wirklich besser zu werden und alle unterschiedlichen Strukturen in unserem Land zu stärken.

Auch die Ergebnisse des Gutachtens wollen wir jetzt zügig umsetzen. Die 1 Milliarde Euro werden wir wohl noch nicht zur Verfügung stellen können. Aber die Botschaft haben wir zur Kenntnis genommen.

Verfahrensfragen

ParlR **Dr. Oppenborn-Reccius** (GBD) erklärt für den Gesetzgebungs- und Beratungsdienst, dieser habe zwar keine grundsätzliche verfassungsrechtliche Prüfung vorgenommen, aber den Gesetzentwurf sowohl rechtstechnisch als auch rechtsförmig geprüft, woraus sich ein paar kleinere Anmerkungen ergeben hätten, die kurzfristig im Rahmen einer Vorlage bereitgestellt würden, damit die Beratung des Gesetzentwurfs zeitnah fortgesetzt werden könne.

Der **Ausschuss** sieht vor, die Beratung in der Nachmittagssitzung des 27. November 2025 fortzusetzen.

N i e d e r s c h r i f t
über die 90. - öffentliche - Sitzung
des Ausschusses für Inneres und Sport
am 27. November 2025
Hannover, Landtagsgebäude

Tagesordnung:

Seite:

1. **Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Niedersächsischen Gesetzes zur Sicherung von Tariftreue und Wettbewerb bei der Vergabe öffentlicher Aufträge und zur Änderung des Niedersächsischen Kommunalverfassungsgesetzes (Bürokratierückbaugesetz zur Erleichterung kommunaler Vergaben)**
Gesetzentwurf der Fraktion der CDU - [Drs. 19/8951](#)
Verfahrensfragen..... 4
2. **Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Niedersächsischen Katastrophenschutzgesetzes (Helferregistergesetz)**
Gesetzentwurf der Fraktion der CDU - [Drs. 19/8952](#)
Verfahrensfragen..... 5
3. **Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Niedersächsischen Landeswahlgesetzes**
Gesetzentwurf der Fraktion der SPD und der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen - [Drs. 19/8645](#)
Fortsetzung der Beratung..... 6

4. **Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Niedersächsischen Gesetzes über den Finanzausgleich**

Gesetzentwurf der Landesregierung - [Drs. 19/8503](#)

Fortsetzung der Beratung 13

5. **Entwurf eines Gesetzes zur Änderung disziplinarrechtlicher und beamtenrechtlicher Vorschriften**

Gesetzentwurf der Landesregierung - [Drs. 19/8941](#)

Verfahrensfragen 14

6. **Drohnen über Niedersachsen: Aufklären, Abwehren, Schützen**

Antrag der Fraktion der SPD und der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen - [Drs. 19/8964](#)

Verfahrensfragen 15

7. **Aktenvorlagebegehren gemäß Artikel 24 Abs. 2 der Niedersächsischen Verfassung zum ausländerrechtlichen, polizeilichen und sonstigen Handeln niedersächsischer Behörden anlässlich der mutmaßlichen Tötung eines 16-jährigen Mädchens durch den vollziehbar ausreisepflichtigen Iraker Muhammad A. am 11.08.2025 in Friedland**

Beschlussfassung über die Einsichtnahme von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Fraktionen 16

8. **Fortsetzung der Unterrichtung zu TOP 1 der 88. Sitzung des AfluS durch die Innenministerin in Ergänzung zur schriftlichen Antwort auf die Kleine Anfrage in der [Drs. 19/8487](#)** 17

Anwesend:**Ausschussmitglieder:**

1. Abg. Doris Schröder-Köpf (SPD), Vorsitzende
2. Abg. Rüdiger Kauröff (i. V. des Abg. Deniz Kurku) (SPD)
3. Abg. Jan Schröder (i. V. des Abg. Alexander Saade) (SPD)
4. Abg. Julius Schneider (SPD) (per Videokonferenztechnik zugeschaltet)
5. Abg. Ulrich Watermann (SPD)
6. Abg. Sebastian Zinke (SPD) (per Videokonferenztechnik zugeschaltet)
7. Abg. André Bock (CDU)
8. Abg. Saskia Buschmann (CDU) (per Videokonferenztechnik zugeschaltet)
9. Abg. Birgit Butter (CDU)
10. Abg. Lara Evers (CDU)
11. Abg. Alexander Wille (CDU)
12. Abg. Michael Lühmann (GRÜNE) (per Videokonferenztechnik zugeschaltet)
13. Abg. Nadja Weippert (GRÜNE) (per Videokonferenztechnik zugeschaltet)
14. Abg. Stephan Bothe (AfD)

Vom Gesetzgebungs- und Beratungsdienst:

Parlamentsrätin Brüggeshemke (Mitglied),
Parlamentsrat Dr. Oppenborn-Reccius (Mitglied),
Ministerialrat Dr. Miller,
Ministerialrätin Dr. Schröder.

Von der Landtagsverwaltung:

Regierungsrat Biela.

Niederschrift:

Regierungsrätin Harmening, Stenografischer Dienst.

Sitzungsdauer: 14:00 Uhr bis 15:25 Uhr.

Tagesordnungspunkt 4:

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Niedersächsischen Gesetzes über den Finanzausgleich

Gesetzentwurf der Landesregierung - [Drs. 19/8503](#)

erste Beratung: 73. Plenarsitzung am 08.10.2024

federführend: AfluS

mitberatend: AfRuV

mitberatend gemäß § 27 Abs. 4 Satz 1 GO LT: AfHuF

zuletzt beraten: 88. Sitzung am 13.11.2025 (Anhörung)

Fortsetzung der Beratung

Beratungsgrundlage:

Vorlage 6 Formulierungsvorschläge und Anmerkungen des GBD vom 13.11.2025

ParlR **Dr. Oppenborn-Reccius** (GBD) trägt die Anmerkungen und Formulierungsvorschläge des GBD im Sinne der Vorlage 6 vor.

Abg. **Ulrich Watermann** (SPD) dankt dem GBD für seine Ausführungen und erklärt für die regierungstragenden Fraktionen, den vorgeschlagenen Änderungen folgen zu können.

Ferner kündigt der Abgeordnete an, dass die Koalitionsfraktionen eventuell noch einen Änderungsvorschlag vorlegen wollten. Deshalb bitte er darum, den Abschluss der Beratung auf die nächste Sitzung zu verschieben.

Abg. **Nadja Weippert** (GRÜNE) schließt sich den Ausführungen ihres Vorredners an.

Der **Ausschuss** zeigt sich damit einverstanden, den Abschluss der Beratung zu vertagen.

N i e d e r s c h r i f t

über die 126. - öffentliche - Sitzung

des Ausschusses für Haushalt und Finanzen

am 3. Dezember 2025

Hannover, Landtagsgebäude

Tagesordnung:

Seite:

1. a) **Entwurf eines Gesetzes über die Feststellung des Haushaltsplans für das Haushaltsjahr 2026 (Haushaltsgesetz 2026 - HG 2026)**

Gesetzentwurf der Landesregierung - [Drs. 19/7910](#) neu

dazu: **Eingabe 01247/03/19** Einstellen von Haushaltsmitteln für die Wiederherstellung der Bahnstrecke Bremerhaven – Bad Bederkesa

Eingabe 01145/03/19 Forderungen des VNSB zum Haushalt 2026

b) **Mittelfristige Planung des Landes Niedersachsen 2025 bis 2029**

Unterrichtung - [Drs. 19/8151](#)

2. **Entwurf eines Haushaltsbegleitgesetzes 2026**

Gesetzentwurf der Fraktion der SPD und der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen - [Drs. 19/8220](#)

Anhörung der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände Niedersachsen..... 10

Fortsetzung der Beratung des Haushaltsgesetzentwurfs 2026

Änderungsvorschlag der Fraktion der SPD und der Fraktion der Grünen..... 19

Änderungsvorschlag der Fraktion der CDU 23

Änderungsvorschlag der Fraktion der SPD, der Fraktion der CDU und der Fraktion der Grünen 29

Beratung des Gesetzestextes einschließlich der Anlagen 1 (Gesamtplan) und 2 30

Fortsetzung der Beratung des Haushaltsbegleitgesetzentwurfs 2026

<i>Änderungsvorschlag der Fraktion der SPD und der Fraktion der Grünen.....</i>	31
<i>Fortsetzung der Beratung des Gesetzestextes.....</i>	32
Beschlüsse	33
 3. Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Niedersächsischen Gesetzes über den Finanzausgleich	
Gesetzentwurf der Landesregierung - Drs. 19/8503	
<i>(abgesetzt).....</i>	36
 Zusätzlicher Tagesordnungspunkt:	
Vorlage 284 (MK) Antrag auf Vorwegfreigabe von Mitteln des Sondervermögens Infrastruktur und Klimaneutralität (SVIK)/Länder- und Kommunal-Infrastrukturfinanzierungsgesetz (LuKIFG) in Höhe von 250 Mio. Euro	
<i>Beratung.....</i>	37
<i>Beschluss.....</i>	44
 4. Vorlagen	
Vorlage 278 (MWK) Große Neu-, Um- und Erweiterungsbauten; Stiftung Georg-August-Universität Göttingen, Forschungsbau Art. 91 b Abs. 1 GG: AgriFutur (HP 2026, Kapitel 0604, TGr. 70-72, Kennziffer 0610 121)	45
Vorlage 279 (MF) Wiederbesetzung von Stellen gemäß Nr. 4 der Allgemeinen Bestimmungen zu den Personalausgaben (07 01, 0705).....	45
 5. Hauswirtschaft und Alltagskompetenzen in Niedersachsen weiter stärken	
Antrag der Fraktion der SPD und der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen - Drs. 19/8550	
<i>Mitberatung</i>	46
<i>Beschluss.....</i>	46

Anwesend:

Mitglieder des Ausschusses für Haushalt und Finanzen:

1. Abg. Dr. h. c. Björn Thümler (CDU), Vorsitzender
2. Abg. Jan-Philipp Beck (SPD)
3. Abg. Jörn Domeier (zeitw. vertr. durch die Abg. Julia Retzlaff) (SPD)
4. Abg. René Kopka (SPD)
5. Abg. Dr. Dörte Liebetruth (SPD)
6. Abg. Björn Meyer (SPD)
7. Abg. Doris Schröder-Köpf (i. V. des Abg. Markus Brinkmann) (SPD)
8. Abg. Reinhold Hilbers (i. V. der Abg. Melanie Reinecke) (CDU)
9. Abg. Jörn Schepelmann (CDU)
10. Abg. Claus Seebeck (CDU)
11. Abg. Ulf Thiele (CDU)
12. Abg. Dr. Andreas Hoffmann (GRÜNE)
13. Abg. Pippa Schneider (GRÜNE)
14. Abg. Peer Lilienthal (AfD)

Mitglied des Kultusausschusses:

Abg. Karola Margraf (SPD).

Vom Gesetzgebungs- und Beratungsdienst:

Parlamentsrat Dr. Oppenborn-Reccius (Mitglied),
Ministerialrätin Dr. Schröder.

Von der Landtagsverwaltung:

Regierungsrätin Armbrecht.

Niederschrift:

Regierungsrat Dr. Schmidt-Brücken, Stenografischer Dienst.

Sitzungsdauer: 10:17 Uhr bis 13:05 Uhr.

Tagesordnungspunkt 3:

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Niedersächsischen Gesetzes über den Finanzausgleich

Gesetzentwurf der Landesregierung - [Drs. 19/8503](#)

erste Beratung: 73. Plenarsitzung am 08.10.2025

federführend: AfluS

mitberatend: AfRuV

mitberatend gem. § 27 Abs. 4 Satz 1 GO LT: AfHuF

Der **Ausschuss** setzt diesen Punkt von der Tagesordnung ab und beschließt, die Mitberatung in seiner nächsten, für den 10. Dezember 2025 vorgesehenen Sitzung durchzuführen.

N i e d e r s c h r i f t
über die 91. - öffentliche - Sitzung
des Ausschusses für Inneres und Sport
am 4. Dezember 2025
Hannover, Landtagsgebäude

Tagesordnung:

Seite:

1. **Unterrichtung durch die Landesregierung zur aktuellen Situation bei der Aufnahme und Unterbringung von Flüchtlingen aus der Ukraine und Asylbewerbern**
Unterrichtung 4
Aussprache 4
2. **Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Niedersächsischen Gesetzes über den Finanzausgleich**
Gesetzentwurf der Landesregierung - [Drs. 19/8503](#)
Fortsetzung der Beratung 7
Beschluss 13

3. a) **Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Niedersächsischen Polizei- und Ordnungsbehördengesetzes und des Niedersächsischen Verwaltungsvollstreckungsgesetzes**

Gesetzentwurf der Landesregierung - [Drs. 19/8942](#)

b) **Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Niedersächsischen Polizei- und Ordnungsbehördengesetzes (Gesetz zur Einführung künstlicher Intelligenz bei der Videoüberwachung und Fahndung)**

Gesetzentwurf der Fraktion der CDU - [Drs. 19/5312](#)

c) **Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Niedersächsischen Polizei- und Ordnungsbehördengesetzes (Gesetz zur Einführung einer elektronischen Aufenthaltsüberwachung bei häuslicher Gewalt)**

Gesetzentwurf der Fraktion der CDU - [Drs. 19/6274](#)

d) **Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Niedersächsischen Polizei- und Ordnungsbehördengesetzes (Gesetz zum polizeilichen Einsatz und zur Abwehr von Drohnen)**

Gesetzentwurf der Fraktion der CDU - [Drs. 19/7488](#)

Beginn der Beratung zu a) sowie Fortsetzung der Beratung zu b) bis d),

Verfahrensfragen..... 15

4. **Polizeiarbeit in das Zeitalter der Digitalisierung überführen - verfahrensübergreifende Datenanalysen in Echtzeit ermöglichen**

Antrag der Fraktion der CDU - [Drs. 19/8214](#)

Verfahrensfragen..... 21

5. **Antrag auf Unterrichtung durch die Landesregierung zur Großrazzia gegen Clankriminalität in Aurich und Wittmund**

Beratung..... 22

Beschluss..... 22

6. **Terminangelegenheiten..... 23**

Anwesend:

Ausschussmitglieder:

1. Abg. Doris Schröder-Köpf (SPD), Vorsitzende
2. Abg. Deniz Kurku (SPD)
3. Abg. Alexander Saade (SPD)
4. Abg. Julius Schneider (SPD)
5. Abg. Ulrich Watermann (SPD)
6. Abg. Sebastian Zinke (SPD)
7. Abg. Veronika Bode (i. V. des Abg. André Bock) (CDU)
8. Abg. Saskia Buschmann (CDU)
9. Abg. Birgit Butter (CDU)
10. Abg. Lena-Sophie Laue (i. V. der Abg. Lara Evers) (CDU)
11. Abg. Alexander Wille (CDU)
12. Abg. Michael Lühmann (GRÜNE)
13. Abg. Nadja Weippert (GRÜNE)
14. Abg. Stephan Bothe (AfD)

Als ZuhörerIn oder Zuhörer (§ 94 GO LT):

Abg. Djenabou Diallo Hartmann (GRÜNE).

Vom Gesetzgebungs- und Beratungsdienst:

Ministerialdirigent Dr. Wefelmeier (Mitglied),
Parlamentsrat Dr. Oppenborn-Reccius (Mitglied),
Ministerialrat Dr. Miller.

Von der Landtagsverwaltung:

Regierungsrat Biela.

Niederschrift:

Parlamentsredakteur Dr. Zachäus, Stenografischer Dienst.

Sitzungsdauer: 10:00 Uhr bis 11:20 Uhr.

Tagesordnungspunkt 2:

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Niedersächsischen Gesetzes über den Finanzausgleich

Gesetzentwurf der Landesregierung - [Drs. 19/8503](#)

erste Beratung: 73. Plenarsitzung am 08.10.2025

federführend: AfluS

mitberatend: AfRuV

mitberatend gem. § 27 Abs. 4 Satz 1 GO LT: AfHuF

zuletzt beraten: 90. Sitzung am 27.11.2025 (Vorstellung und Beratung der Formulierungsvorschläge und Anmerkungen des GBD vom 13.11.2025, Vorlage 6)

Fortsetzung der Beratung

Beratungsgrundlage:

Vorlage 7 Änderungsvorschlag der Fraktion der SPD und der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen vom 02.12.2025

Abg. **Nadja Weippert** (GRÜNE) stellt Eckpunkte des Änderungsvorschlags der Fraktion der SPD und der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen (**Vorlage 7**) vor und geht hierbei insbesondere auf die Nr. 2 des Änderungsvorschlags ein. Die dort geplante Erhöhung der Bedarfszuweisungen in den Jahren 2027 bis 2029 um jeweils 50 Millionen Euro solle erfolgen, weil einige Landkreise durch die Änderung des kommunalen Finanzausgleichs benachteiligt würden. Mit dem vorliegenden Änderungsvorschlag werde auf die Ausführungen von Teilen der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände in der 88. Sitzung des Ausschusses am 13. November 2025 reagiert und würden die beschriebenen Härten abgefedert. Die sonstigen vorgesehenen Änderungen am kommunalen Finanzausgleich seien unabhängig von dieser Anpassung richtig.

Sie beantrage, in der heutigen Sitzung über eine Beschlussempfehlung zu dem Gesetzentwurf in der vorliegenden Fassung abzustimmen.

ParlR **Dr. Oppenborn-Reccius** (GBD) erklärt, der Gesetzgebungs- und Beratungsdienst habe keine Anmerkungen zu dem Änderungsvorschlag bzw. diesbezüglich auch keine Bedenken. Die Änderung in der Nr. 1 sei lediglich dem technischen Nachvollziehen einer Spitzabrechnung geschuldet. Zur Erhöhung der Bedarfszuweisung in der Nr. 2 habe der GBD keine rechtlichen Anmerkungen.

Abg. **Birgit Butter** (CDU) sagt, die Nachjustierung sei für die Fraktion der CDU nicht ausreichend und löse nicht das strukturelle Problem der Kommunen, weswegen sie den Gesetzentwurf auch in der vorliegenden Fassung ablehnen werde. Sie frage sich, wann das Land verstehe, wie schlecht es Kommunen gehe. Die Fraktion der CDU wolle die dramatische Finanzlage der Kommunen nicht akzeptieren, weshalb sie sich weiterhin dafür ausspreche, die Kommunen dauerhaft und strukturell durch eine Erhöhung der Schlüsselzuweisungen, eine Erhöhung der

Verbundquote um jährlich mindestens 1 Milliarde Euro und eine konsequente Durchsetzung des Konnexitätsprinzips zu entlasten.

Abg. **Nadja Weippert** (GRÜNE) merkt an, die Finanzierung einer solchen Summe sei nicht ohne Weiteres möglich; auch Abg. Butter habe keinen Finanzierungsvorschlag hierzu vorgelegt. Die Bedarfszuweisungen seien die einzige Lösung, um die Lage der Kommunen zu verbessern. Aus verfassungsrechtlichen Gründen müsse gehandelt werden. Der Niedersächsische Städtetag habe zudem verdeutlicht, er werde vor dem Hintergrund, dass die jüngste Änderung der Regelungen zum Finanzausgleich schon lange zurückliege, eine weitere Verzögerung nicht akzeptieren.

Über die Grundlagen des Gutachtens, auf dessen Ergebnissen nun die Änderungen am Niedersächsischen Gesetz über den Finanzausgleich basierten, seien sich zuvor alle Seiten einig gewesen. Das Gutachten habe ein Ungleichgewicht in der Verteilung zulasten der Gemeinden und Kommunen im Vergleich zu den Landkreisen festgestellt, das behoben werden müsse. Aus diesem Grund werde nun eine Verschiebung der Schlüsselzuweisungen zugunsten der gemeindlichen Ebene von zuvor 50,9 % auf 53,8 % vorgenommen, was zu einer Reduzierung der Schlüsselzuweisungen der Kreisebene von zuvor 49,1 % auf 46,2 % führe.

Ferner sei auch, unter anderem während der Anhörung, deutlich gemacht worden, dass bereits das nächste Gutachten anstehe, mithilfe dessen die Entscheidungen zu überprüfen seien. Nichtsdestoweniger gebe es einen verfassungsrechtlichen Auftrag, den die regierungstragenden Fraktionen mit der vorliegenden Änderung des Gesetzes zum 1. Januar 2026 auch umsetzen würden.

Abg. **Ulrich Watermann** (SPD) sagt, der Finanzausgleich sei ein kaum nachvollziehbares „Rechenkunststück“, und es sei klug und gut, wenn man sich an die Vorgaben des Staatsgerichtshofs hierzu hielte, da dieser andernfalls seit jeher korrigierend eingreife.

In der Vergangenheit habe es Aufgabenverschiebungen zwischen den Landkreisen und Städten und Gemeinden gegeben. Abg. Butter beklage in diesem Zuge die allgemeine Ausstattung von kommunalen Aufgaben. Die hohen Kosten seien teilweise durch die Sozialgesetzgebung des Bundes, gerade in der Jugendhilfe, verursacht worden. Hinsichtlich der Eingliederung beteilige sich der Bund hingegen schon in gewisser Art und Weise. Es bleibe zu beobachten, wie sich der Bundesgesetzgeber vor allem in Bezug auf die weiteren Kosten der Jugendhilfe verhalte, weil er auch weitere Aufgaben, wie zum Beispiel die Ganztagsbetreuung an Schulen, über die Jugendhilfe adressiere. Ähnliches gelte für die Kindergärten. Das bereite im kommunalen Bereich erhebliche Schwierigkeiten.

Die Finanzierung des Staates sei eine große Herausforderung und in diesem Kontext ebenso zu diskutieren. Es werde aber zum Beispiel bisher nicht darüber diskutiert, dass sich alle an den Staatskosten zu beteiligen hätten. Nach seinem Dafürhalten müsse deshalb die Frage gestellt werden, wer den Staat noch trage und wer sich dem entzöge. Es gebe viele problematische Strukturen; dies betreffe beispielsweise die Erbschaftssteuer und die Vermögenssteuer.

Das Konnexitätsprinzip werde im Landtag eingehalten, obwohl es immer wieder eine Bremse für Entscheidungen gewesen sei, die man eigentlich habe treffen wollen - beispielsweise die Unterstützung der Kinder- und Jugendfeuerwehren. Der Bund habe keine entsprechende Regelung.

Aus diesem Grund würde er es befürworten, wenn der Bund überprüfen würde, wie die gesamte Verteilung der Finanzen zwischen den einzelnen Ebenen gestaltet sei und wo er sich zu beteiligen habe. Das könne aber nicht über den kommunalen Finanzausgleich in Niedersachsen, sondern müsse übergreifend geregelt werden. Denn die Last, die hier beschrieben werde, betreffe bekanntlich nicht nur die niedersächsischen Kommunen, sondern bundesweit alle. Aus diesem Grund müssten die Länder und der Bund miteinander um eine vernünftige Verteilung ringen.

Der Gesetzentwurf in der vorliegenden Fassung biete die Möglichkeit, dem Urteil des Staatsgerichtshofs zu entsprechen. Handele man nicht, werde ein weiteres Urteil des Staatsgerichtshofs folgen.

Im weiteren Verlauf müsse man diskutieren, wie man den schwierigen Herausforderungen der kommunalen Seite entgegentreten könne; sie seien mithilfe von Landesfinanzen allein nicht zu beheben.

Abg. **Sebastian Zinke** (SPD) ergänzt, sein Wahlkreis, der Heidekreis, sei einer jener Landkreise, die von der Neuberechnung in der Weise betroffen seien, dass sie künftig weniger Geld erhielten. Die Formel habe man aber, wie Abg. Watermann zu Recht gesagt habe, überarbeiten müssen.

Die Erhöhung des kommunalen Finanzausgleichs, so lasse sich auch der Kollege von Danwitz in der Zeitung zitieren, werde nun als *die* Lösung dargestellt. Bei einer Erhöhung des kommunalen Finanzausgleichs erhielten nach der neuen Formel aber diejenigen Landkreise mehr Geld, die bereits jetzt schon mehr Geld erhielten, zum Beispiel der Landkreis Harburg. So käme das Geld nicht dort an, wo es gebraucht werde.

Aus diesem Grund sei die hier vorgeschlagene Lösung - Geld herauszunehmen, um die Härten über einen begrenzten Zeitraum mithilfe der Bedarfszuweisungen auszugleichen - richtig und gut, da das Geld somit gezielt dort hingeleitet werden könne, wo es gebraucht werde, sodass alle profitierten.

Abg. **Stephan Bothe** (AfD) kündigt an, die AfD werde sich bei der Abstimmung enthalten. Die Landesregierung müsse zwar grundsätzlich handeln, aber die vorgeschlagenen Änderungen seien lediglich ein „Pflaster“. Gleichzeitig stimme er Abg. Watermann zu, dass hier versucht werde, ein hochkomplexes System zu heilen. Lese man die Berechnungen des Niedersächsischen Landkreistags in der vorliegenden Stellungnahme, so werde zudem deutlich, dass es im kommenden und dem darauffolgenden Jahr hierüber neue Diskussionen geben müssen.

Das grundlegende Problem sei, dass die kommunalen Finanzen in allen Kommunen daniederlägen und in den nächsten fünf bis zehn Jahren mit einem „Crash“ zu rechnen sei. Mittlerweile herrsche auch in vielen Gemeinderäten Resignation, da keine Handlungsspielräume mehr bestünden. Ähnliches gelte für die meisten Kreis- und Stadträte.

Des Weiteren seien viele Fragen weiterhin offen. So seien auch die Asylbewerberleistungsprämien in Höhe von 7 500 Euro pro Antragsteller bei Weitem nicht bedarfsgerecht. Hierüber käme immer wieder eine Diskussion auf, und es brauche hierfür eine dauerhafte Lösung.

Schlussendlich müsse die unterste Ebene zu viele staatliche Aufgaben übernehmen - auch diesbezüglich habe Abg. Watermann recht. Hier helfe aber die andauernde Diskussion um

„Reichen“- bzw. Vermögens- und Erbschaftssteuern nicht weiter. Diese würden die Probleme auf jener Ebene nicht lösen. Helfen würde stattdessen, um echte Lösungen zu ringen, anstatt, wie in den vergangenen Wochen geschehen, immer wieder ideologische Diskussionen zu führen.

Abg. **Birgit Butter** (CDU) erwidert auf den Redebeitrag des Abg. Watermann, der horizontale Finanzausgleich müsse selbstverständlich nach den Vorgaben des Staatsgerichtshofs angepasst werden, dies sei alternativlos, aber nicht wie nun geschehen. Den Verweis auf den Bund empfinde sie als zu kurz gegriffen; denn auch das Land könne den Kommunen helfen. Sie wolle zudem daran erinnern, dass im Bund eine schwarz-rote Koalition regiere.

Die Haushaltslage der Kommunen lasse vermuten, dass das gesamte System implodieren werde. Dann könnten gar keine Sozialausgaben mehr getätigt werden, die derzeit in den Kreistagen von Rot-Grün wie „auf dem Bazar“ verteilt würden und sich dementsprechend „hochschaukelten“. Dies alles könne man sich nicht mehr leisten.

Zu den Ausführungen des Abg. Watermann zum Thema Konnexität ergänzt die Vertreterin der CDU, dass man dieses Prinzip auf Landesebene zwar immer einhalte. Betrachte man aber das von ihm angebrachte Beispiel der Kinder- und Jugendfeuerwehren, so wolle sie darauf verweisen, dass man auf der einen Seite im vergangenen Jahr anlässlich der Novelle des Niedersächsischen Brandschutzgesetzes zwar eine Freistellung für Betreuerinnen und Betreuer von Kinder- und Jugendfeuerwehren beschlossen habe, dass auf der anderen Seite aber die Landkreise diese Freistellung bezahlen müssten, sobald der dafür bereitstehende Topf leer sei. Gleiches gelte für die geplante Bereitstellung von Tablets ab der Klasse 7: Auch hier würden die Folgekosten auf die Kommunen abgeschoben.

Die CDU-Fraktion vertrete die Auffassung, die Zeit, in der das Land Sicherheitsreserven anhäufen könne - ob nun durch die Aufnahme von Sondervermögen oder auf anderen Wegen - seien vorbei. Stattdessen müsse dieses Geld den Kommunen zur Verfügung gestellt werden. Sie habe bereits ausgeführt, wie dies zu geschehen habe.

Abg. **Michael Lühmann** (GRÜNE) sagt, zu einer guten, seriösen und verlässlichen Haushaltsführung gehöre es, Reserven zu besitzen, damit man so nicht wie in anderen Bundesländern in schwierigen Situationen Sparhaushalte auflegen und kürzen müsse.

Der Vertreter der Grünen berichtet des Weiteren, die Gemeinde Bovenden, in der er wohne und wo er Gemeinde- und Ortsratsmitglied sei, habe eine sehr hohe investive Verschuldung, was zeige, dass man dort die Gebäude in Ordnung halte. Diesbezüglich hätten die Grünen im Bund mitgeholfen, um das Sondervermögen für Infrastruktur und Klimaneutralität in Höhe von 500 Milliarden Euro zur Verfügung stellen zu können. Doch der Bund verschiebe nun diverse Posten hin und her, sodass das Geld am Ende in die Pendlerpauschale oder die Mütterrente fließe und damit für Investitionen auf den unteren Ebenen fehle. Das Land reiche bereits erhebliche Summen an die unteren Ebenen weiter und nutze auch die eigenen Verschuldungsmöglichkeiten, um dieses Geld nach unten weiterzureichen. Doch diese Möglichkeiten seien endlich; auch das Land könne nicht unendlich Schulden aufnehmen. Das dürfe es aufgrund von gesetzlichen Beschränkungen gar nicht, die auch die CDU-Fraktion mitzuverantworten habe. Aus diesem Grund komme es letztlich zu strukturellen Defiziten - ein Riesenproblem.

Auf die Ausführungen des Abg. Bothe entgegnet Abg. Lühmann, für ihn sei es unverständlich, wie man als „Partei der kleinen Leute“ immer wieder gegen eine Vermögenssteuer „wettern“ könne. Deutschland belege weltweit Platz drei hinsichtlich der Anzahl an Superreichen im Land. Die reichsten 500 Menschen in Deutschland hätten Vermögen von weit über 100 Millionen Euro, teilweise seien es Milliardäre, und zwischen 2024 und 2025 einen Vermögenszuwachs von 16 % erfahren. Dies seien zusammengenommen Billionen von Euro. Wenn man hiervon einen Teil nehmen würde, um damit die Kommunen zu finanzieren, wäre dies für ihn ein gerechter Beitrag. Eine Solidargemeinschaft, die die Bundesrepublik Deutschland sein sollte, müsste auch diese Gruppe entsprechend besteuern; es gebe sogar Superreiche, die entsprechende Steuern forderten. Der Staat müsse das dann auch umsetzen.

Zum Thema kommunaler Finanzausgleich sei bereits angesprochen worden, dass dessen Erhöhung lediglich die Ungleichverteilung weiterführen würde. Der Ausgleich sei hingegen der richtige Weg, weswegen die regierungstragenden Fraktionen diesen wählten. Als Beispiel verweist der Abgeordnete auf den Landkreis Lüchow-Dannenberg. Dieser sei relativ dünn besiedelt, weshalb es dort lange Wegstrecken gebe, Straßen müssten saniert werden, Busse müssten weite Strecken zurücklegen. Solch besonderen Herausforderungen bzw. Härten könne im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs am besten mit entsprechenden Sonderposten begegnet werden.

Abg. **Nadja Weippert** (GRÜNE) sagt mit Blick auf die Ausführungen der Abg. Butter zu den Kinder- und Jugendfeuerwehren, ihrer Erinnerung nach habe ein Vertreter der kommunalen Spitzenverbände in der Anhörung zu dem Gesetzentwurf den Wunsch geäußert, dass die im Gesetzentwurf stehende begrenzende Regelung bezüglich der Zahl der freizustellenden Betreuerinnen bzw. Betreuer gestrichen werde, damit die Kommunen flexibler handeln könnten, weitere Menschen die Möglichkeit erhielten, sich ehrenamtlich zu engagieren und die Kommunen das gegebenenfalls auch selbst machen könnten. Zudem sei gesagt worden, dass eine Evaluation durchgeführt werde. Auch auf Nachfrage liege diese noch nicht vor. Auf diese warte man nun. Das Gesetz sei im November 2024 verabschiedet worden. Bereits damals habe man zugesagt, mehr Mittel zur Verfügung zu stellen, sollte das Geld nicht ausreichen. Aber hierfür müssten die Kommunen auch ihre Rückmeldungen vorlegen. Ihres Wissens habe der Jugendfeuerwehrverband des Landes diesbezüglich auch keinen Leitfaden an die Jugendfeuerwehren gegeben, sodass die Kommunen für sich Einzellösungen gesucht hätten, was aber dazu geführt habe, dass es auch innerhalb eines Landkreises unterschiedliche Abrechnungslösungen gebe. Auch deswegen sei die angesprochene Evaluation so wichtig, damit das Land nachsteuern könne. Dies plane die rot-grüne Landesregierung auch.

Zum Thema Bund erklärt die Abgeordnete, dass dieser in sehr vielen Bereichen in der Verantwortung stehe. Als zum Beispiel das Gesetz zur Einführung des Rechtsanspruchs auf Ganztagsbetreuung in der Schule verabschiedet worden sei, sei allen bewusst gewesen, dass dies eine Aufgabe sei, die das Land übernehmen müsse, und dass das Land diese Aufgabe an die Kommunen weitergeben müsse. Vor diesem Hintergrund könne man den Bund an dieser Stelle nicht einfach entlasten. Die Menschen würden nicht verstehen, dass die Politik immer wieder sage, die nächsthöhere Ebene sei schuld; denn es säßen alle in einem Boot und der Bund sei Teil dessen. Sie glaube aber, dass alle Ausschussmitglieder, bereits alles täten, was in ihrer Macht stünde, um das Leben für die Menschen zu verbessern.

Auch die rot-grüne Landesregierung versuche auf verschiedenen Ebenen, dies zu erreichen. Jetzt werde der kommunale Finanzausgleich angepasst. Mit dem vorliegenden Änderungsvorschlag

wolle man die Härten für Betroffene gezielt abfedern. Im Zuge dessen wolle sie aber auch daran erinnern, dass beispielsweise Herr Dr. Blume, der Landrat des Landkreises Uelzen, in der Anhörung zu dem vorliegenden Gesetzentwurf in der 88. Sitzung des Ausschusses am 13. November 2025 gesagt habe, er wolle in einem Kommunalwahljahr seine Gemeinden nicht mit der Erhöhung der Kreisumlage belasten, obwohl die Kreise diesen Hebel hätten.

Es sei darüber hinaus angesprochen worden, dass der Landkreis Harburg mehr Geld erhalte. Dies liege an der Einwohnerzahl; denn mehr Menschen benötigten auch mehr Infrastruktur, zum Beispiel Kita-Plätze. Ein Ergebnis des von ihr bereits erwähnten Gutachtens sei deshalb, dass künftig dorthin, wo mehr Menschen lebten, auch mehr Geld fließen werde. Und obwohl der Landkreis Harburg mehr Geld erhalten werde, werde er trotzdem in einer Kreistagssitzung in der kommenden Woche über eine Erhöhung der Kreisumlage von 6 % diskutieren. Das zeige die strukturelle Unterfinanzierung der Kommunen.

Sie empfinde es außerdem als unredlich, wenn behauptet werde, Rot-Grün würde nichts unternehmen und sich nicht um die kommunale Finanzausstattung kümmern. Vor Kurzem sei das NKomFöG verabschiedet worden; der erste Teil der KIP-Mittel - 400 Millionen Euro - werde rückwirkend zum 1. Januar 2025 ausgezahlt und sei bei den Kommunen schon angekommen: Gestern sei der erste Abschlagsbetrag in Höhe von 600 000 Euro auf dem Konto ihrer Samtgemeinde eingegangen. Im kommenden Jahr würden weitere 200 Millionen Euro an alle ausgezahlt. Dieses Geld sei zur Erneuerung der unterfinanzierten Bereiche der Infrastruktur gedacht; denn so viel sei in den vergangenen Jahren aufgrund der Schuldenbremse liegen gelassen worden. Rot-Grün mache nun, was möglich sei. Aber alle säßen in einem Boot. Den Menschen sei egal, wer sich darum kümmere, aber letztlich müsse das Land funktionieren. Rot-Grün trage seinen Teil dazu bei.

Abg. **Sebastian Zinke** (SPD) erkennt an, Oppositionspolitik umfasse stets auch, dass man die Arbeit der Regierungsseite kritisch bewerte. Trotzdem frage er sich, wie sich einige Kolleginnen und Kollegen täglich motivierten, für das Land Niedersachsen Politik zu machen, wenn sie hier davon sprächen, es werde demnächst einen „Crash“ geben oder Ähnliches. Er wolle wissen, wie man ehrenamtliche Kommunalpolitikerinnen und -politiker motivieren wolle, im kommenden Jahr bei der Wahl anzutreten, wenn man gleichzeitig einen solch negativen Eindruck von den Zuständen im Land vermittele.

Es stimme, die Wirtschaft schrumpfe im sechsten Jahr bzw. es seien diesbezüglich negative Entwicklungen zu beobachten; Niedersachsen gehe es dabei ein wenig besser als anderen Bundesländern. Trotzdem brauche es Zuversicht, damit die Menschen auch investierten, dadurch zusätzliche Steuereinnahmen generiert würden und man wieder etwas entspannter auf die Finanzlage blicken könne. Er frage sich, wer zuversichtlich sein solle, wenn nicht die Landespolitikerinnen und Landespolitiker. Sicherlich müsse die Politik kritisch sein, dürfe aber nicht alles schlecht reden

Als er vor 20 Jahren mit der Kommunalpolitik begonnen habe, seien negative Haushalte noch normal gewesen. In den vergangenen Jahren scheine man es aber verlernt zu haben, mit schwierigeren Zeiten umzugehen. Aus diesem Grund werde er dafür, nicht alles negativ zu sehen, nicht von einer Krise oder einem Crash zu reden, sondern es als Phase zu betrachten, die man bewältigen könne, wenn alle zusammenständen.

Abg. **Deniz Kurku** (SPD) sagt, er wolle, obwohl vieles bereits gesagt worden sei, als Kommunalpolitiker im Innenausschuss, der auch für die Kommunen zuständig sei, die Aussage nicht unkommentiert stehen lassen, dass Rot-Grün die Ausgaben im sozialen Bereich „wie auf dem Bazar hochschaukeln“ würde. Bei den freiwilligen Leistungen der Kommunen im sozialen Bereich handele es sich um Angebote wie die Schwangerschaftsabbruchsberatung, die Betreuung von Obdachlosen, die soziale Arbeit in benachteiligten Quartieren, die Schuldnerberatung usw. Manchmal sei es auch der kleinere vierstelligen Betrag für die Aids-Hilfe. Bei nüchterner Betrachtung des sozialen Bereichs könne man erkennen, welche Folgekosten die Gesellschaft einspare und was sie davon habe, wenn man hier klug und gut investiere. In Sonntagsreden werde immer wieder über den Kitt, der die Gesellschaft zusammenhalte, und die Ehrenamtlichen, die damit zusammenhängen, gesprochen. Hierzu passe für ihn die Bezeichnung dessen als ein „Hochschaukeln im sozialen Bereich“ nicht.

Abg. **Birgit Butter** (CDU) erwidert auf den Wortbeitrag des Abg. Zinke, sie übe alle ihre kommunalen Ämter und Mandate sowie ihr Landtagsmandat gerne aus. Sie sehe die Landespolitikerinnen und Landespolitiker als Scharnier zwischen Kommunen und Land. Die Ausschussmitglieder der CDU seien ausnahmslos kommunalpolitisch engagiert und wüssten daher, was sie täten und wie diese Dinge runtergebrochen würden. Sie sei zwar ein optimistischer Mensch, aber die vorhandenen Warnzeichen mit Zuversicht - also „weißer Salbe“ - behandeln zu wollen, sei nicht das Mittel, das den Kommunen helfen werde.

Angesichts dessen, dass beispielsweise der Landkreis Harburg 74 % seines Haushalts für Sozialausgaben ausbebe, stelle sie abschließend die Frage in den Raum, wie so noch andere Handlungen möglich seien.

Abg. **Nadja Weippert** (GRÜNE) entgegnet, dieses Geld käme vom Bund und würde durchgereicht.

Beschluss

Der **Ausschuss** empfiehlt dem Landtag, den Gesetzentwurf in der Fassung der Vorlage 6 des GBD und der Vorlage 7 anzunehmen.

Zustimmung: SPD, GRÜNE

Ablehnung: CDU

Enthaltung: AfD

Der Beschluss ergeht vorbehaltlich des Votums der mitberatenden Ausschüsse für Rechts- und Verfassungsfragen sowie Haushalt und Finanzen.

Berichterstattung (schriftlicher Bericht): Abg. **Stefan Marzischewski-Drewes** (AfD).

N i e d e r s c h r i f t

über den öffentlichen Teil der 127. Sitzung
des Ausschusses für Haushalt und Finanzen
am 10. Dezember 2025
Hannover, Landtagsgebäude

Tagesordnung:

Seite:

1. **Unterrichtung durch den Finanzminister über die aktuelle Situation der Salzgitte AG**
(in vertraulicher Sitzung) 6

2. **Eingabe 01218/11/19**
betr. Erlass eines Informationsfreiheitsgesetzes (IFG) bzw. Transparenzgesetzes
(in nicht öffentlicher Sitzung)..... 7

3. **Eingabe 01258/89/19**
betr. Informationsfreiheitsgesetz / Transparenzgesetz für Niedersachsen
Beratung gemäß § 53 GO LT 8
Beschluss..... 8

4. **Eingabe 01028/89/19**
betr. Maßnahmen zur Entlastung von Studierenden in Niedersachsen
Beratung gemäß § 53 GO LT 9
Beschluss..... 9

5. Vorlagen

Vorlage 281 (MWK) Hochbaumaßnahmen des Landes, Große Neu-, Um- und Erweiterungs-bauten, Medizinische Hochschule Hannover, „Erneuerung Prosektur“	10
Vorlage 282 (MF) Haushaltsplan 2025; Einzelplan 20 - Hochbauten, Kapitel 2011, Titelgruppe 71, Museum Friedland, 2. BA, Errichtung eines Besucher-, Medien- und Dokumentationszentrums	10

6. Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Niedersächsischen Gesetzes über den Finanzausgleich

Gesetzentwurf der Landesregierung - Drs. 19/8503	
<i>Mitberatung</i>	13
<i>Beschluss</i>	16

7. Für jeden eine Perspektive schaffen - Anteil der Jugendlichen ohne Schulabschluss minimieren!

Antrag der Fraktion der CDU - Drs. 19/3642	
<i>Mitberatung</i>	18
<i>Beschluss</i>	18

8. Unterstützung durch Klassenassistenzen im niedersächsischen Schulwesen verstärken - für einen inklusiven und effizienten Unterricht

Antrag der Fraktion der CDU - Drs. 19/5646	
<i>Mitberatung</i>	19
<i>Beschluss</i>	19

9. Initiative des Landes zur Magnetschwebbahn und zu entsprechender technologischer Forschung und Industrieansiedlung

Antrag der Fraktion der AfD - Drs. 19/4573	
<i>Mitberatung</i>	20
<i>Beschluss</i>	20

10. Verlässliche Arzneimittelversorgung in Niedersachsen endlich herstellen

Antrag der Fraktion der AfD - Drs. 19/6276	
<i>Mitberatung</i>	21
<i>Beschluss</i>	21

11. Antrag auf Unterrichtung durch die Landesregierung zum aktuellen Stand der Reorganisation von Niedersächsischem Landesamt für Bau und Liegenschaften und Staatlichem Baumanagement

Unterrichtung 22

Aussprache 24

12. Unterrichtung durch die Landesregierung über den Sachstand der Bauvorhaben an der Medizinischen Hochschule Hannover (MHH) und der Universitätsmedizin Göttingen (UMG)

dazu: **Vorlage 283** (MWK) Quartalsbericht der DBHN (III. Quartal 2025)

Unterrichtung und Aussprache 29

Anwesend:

Ausschussmitglieder:

1. Abg. Dr. h. c. Björn Thümler (CDU), Vorsitzender
2. Abg. Jan-Philipp Beck (SPD)
3. Abg. Markus Brinkmann (SPD)
4. Abg. Jörn Domeier (SPD)
5. Abg. René Kopka (SPD)
6. Abg. Dr. Dörte Liebetruth (SPD)
7. Abg. Björn Meyer (SPD)
8. Abg. Melanie Reinecke (CDU)
9. Abg. Jörn Schepelmann (CDU)
10. Abg. Claus Seebeck (CDU)
11. Abg. Ulf Thiele (CDU)
12. Abg. Dr. Andreas Hoffmann (GRÜNE)
13. Abg. Pippa Schneider (GRÜNE)
14. Abg. Jürgen Pastewsky (i. V. des Abg. Peer Lilienthal) (AfD)

Von der Landesregierung:

Minister Heere (MF),
Staatssekretär Prof. Dr. Schachtner (MWK).

Vom Gesetzgebungs- und Beratungsdienst:

Parlamentsrat Dr. Oppenborn-Reccius (Mitglied).

Von der Landtagsverwaltung:

Regierungsrätin Armbrecht.

Niederschrift:

Regierungsrat Dr. Schmidt-Brücken,
Parlamentsredakteurin Dr. Willing, Stenografischer Dienst.

Sitzungsdauer: 10:15 Uhr bis 10:16 Uhr, 10:55 Uhr bis 12:46 Uhr.

Tagesordnungspunkt 6:

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Niedersächsischen Gesetzes über den Finanzausgleich

Gesetzentwurf der Landesregierung - [Drs. 19/8503](#)

erste Beratung: 73. Plenarsitzung am 08.10.2025

federführend: AfluS

mitberatend: AfRuV

mitberatend gem. § 27 Abs. 4 Satz 1 GO LT: AfHuF

Mitberatung

Beratungsgrundlage: Empfehlungen des Ausschusses für Inneres und Sport (Vorlage 8 des GBD)

Beschlussempfehlung des federführenden Ausschusses (Annahme mit Änderungen)

ParlR **Dr. Oppenborn-Reccius** (GBD) teilt mit, der federführende Innenausschuss habe dem Gesetzentwurf in der Fassung der Vorlage 8 des GBD - in der auch ein Änderungsvorschlag der Koalitionsfraktionen in der Vorlage 7 abgebildet sei - mit den Stimmen der Fraktionen der SPD und der Grünen gegen die Stimmen der Fraktion der CDU und bei Stimmenthaltung der Fraktion der AfD zugestimmt.

Gegenstand der wenigen in diesem Gesetzgebungsverfahren vorgenommenen Änderungen sei der horizontale Finanzausgleich, also die Verteilung der Zuweisungsmasse aus dem kommunalen Finanzausgleich zwischen den Kommunen. Hierzu liege ein ausführliches Gutachten des Landesamtes für Statistik vor, auf dessen Grundlage die diesbezügliche Rechtsprechung des OLG Lüneburg umgesetzt werde. Die insoweit erforderlichen Änderungen seien marginal. Der vertikale Finanzausgleich, also die Frage, wie viel Geld das Land den Kommunen insgesamt zur Verfügung stelle, sei nicht Gegenstand des Gesetzgebungsverfahrens.

Die kommunalen Spitzenverbände seien zu dem Gesetzentwurf angehört worden. Von ihnen lägen eine gemeinsame sowie drei divergierende Stellungnahmen dazu vor. Der Niedersächsische Landkreistag habe sich vehement gegen den Gesetzentwurf ausgesprochen, der Niedersächsische Städtetag ausdrücklich dafür und der Niedersächsische Städte- und Gemeindebund teils dafür, teils dagegen.

Hieran schließt sich folgende **Aussprache** an:

Abg. **Claus Seebeck** (CDU): Das Problem dieses Gesetzentwurfs ist, dass das vorhandene Geld einfach weiter umverteilt wird und nicht mehr Geld ins System kommt. Wir als CDU-Fraktion haben in den diesjährigen Haushaltsberatungen und insbesondere noch einmal in der letzten Sitzung am 3. Dezember deutlich gemacht, dass es für uns nicht tragbar ist, dass die Landesregierung die Kommunen in der gesamten Fläche so im Regen stehen lässt. Dass die vorgesehene

Umverteilung verschiedene Sichtweisen auf diese Änderung des Finanzausgleichsgesetzes (NFAG) hervorruft, ist selbstverständlich.

Es ist aus unserer Sicht ein riesengroßes Problem, dass die strukturschwachen Räume im Flächenland Niedersachsen hiermit noch weiter benachteiligt werden. Wir als Land geben den Landkreisen weniger Geld, und wir leisten insbesondere gegenüber den Kommunen in flächen-großen Landkreisen nicht den Ausgleich, den sie bräuchten, damit die Finanzkraft in den betroffenen Regionen bleibt. Deswegen ist dieser Gesetzentwurf für uns in dieser Form nicht tragbar.

Wir müssen mehr Geld ins System bekommen, weil in der Kommunalpolitik - ich bezeichne sie gerne als „Königsdisziplin der Politik“, weil dort all das abgearbeitet wird, was oben beschlossen wird - mit wenigen Mitteln viel erreicht werden muss. Das sind die Menschen, die vor Ort ansprechbar sind und ausbaden müssen, was von oben kommt. Wir in der Stadt Geestland berufen uns in dem für uns sehr wichtigen Bereich der Nachhaltigkeit auf ein afrikanisches Sprichwort: Viele kleine Menschen machen an vielen kleinen Orten mit vielen kleinen Dingen ganz viel aus. Das gilt nicht nur für den Bereich der Nachhaltigkeit, sondern auch für eine nachhaltige Finanzpolitik - für unsere Kommunen, die umsetzen müssen, was wir hier beschließen.

Angesichts der Neuregelung mit Blick auf die Offshore-Gewerbesteuereinnahmen - das hat auch der Landkreistag deutlich dargelegt -, die erst ab 2027 wirksam ist, ist klar, dass das ganze Konstrukt erst ab 2027 funktionieren kann. Wenn es dann wieder Änderungen geben sollte, ist es doch gar nicht sinnvoll, jetzt so vorzugehen. Hinzu kommt die Entscheidung, diese Finanzmittel insgesamt der Stadt Wilhelmshaven zukommen zu lassen. Offenbar gab es vorgestern Abend ein Gespräch zwischen dem Ministerium und den Kommunen, die sich darüber beschwert haben, dass nur Wilhelmshaven davon profitieren soll - Aurich, Cuxhaven, Emden und all die Kommunen, denen auch Aufgaben im Offshore-Bereich übertragen wurden und die natürlich sagen: Es ist schön und gut, dass Wilhelmshaven entlastet wird und wir mehr Geld im Bereich der Bedarfszuweisungen bekommen. Aber fair wäre eigentlich eine Aufteilung dieser Gelder und eine grundsätzliche Finanzierung auf Dauer, um nicht sagen zu müssen: Vielleicht kriege ich in diesem Jahr mal ein paar Millionen, und im nächsten Jahr kriege ich vielleicht nichts. - So gibt es wieder keine Verlässlichkeit.

Es gibt hierbei so viele Unwägbarkeiten und Dinge, die nicht vernünftig geregelt sind, dass wir diesem Gesetzentwurf, wie gesagt, so nicht zustimmen können. Wir würden uns freuen, wenn insbesondere die regierungstragenden Fraktionen noch einmal darüber nachdenken würden, ob jetzt der richtige Zeitpunkt ist, das Ganze auf diese Art und Weise anzugehen.

Abg. Dr. Andreas Hoffmann (GRÜNE): Ich möchte zunächst einmal feststellen, dass die Verteilung der Mittel aus der Offshore-Gewerbesteuer nicht Teil dieser Änderung des Finanzausgleichsgesetzes ist.

Auf die verschiedenen Reaktionen der einzelnen kommunalen Spitzenverbände wurde ebenso hingewiesen wie darauf, dass es einen gewissen rechtlichen Druck gab, das Gesetz jetzt entsprechend zu ändern. Das haben wir getan, und dem werden wir auch zustimmen.

Im Übrigen teile ich Ihre Ansicht, dass die Kommunen mehr Geld brauchen, völlig und bedauere es, dass die entsprechende Verhandlungsrunde mit der Bundesregierung in der letzten Woche

gescheitert ist. In den *Table.Briefings* gab es zuletzt einen ausführlichen Bericht darüber, dass die Bundesverbände sich hierbei vor allen Dingen an den Bund wenden, weil auf dieser Ebene die Konnexität nicht stimmt. Ich bitte Sie also, Herr Seebeck, alle Kanäle zu nutzen, um möglichst Einfluss auf Ihre Bundesregierung zu nehmen und unsere Kommunen zu retten.

Heute tun wir, was wir tun müssen und wollen, und beschließen die Änderung des Finanzausgleichsgesetzes.

Abg. **Jan-Philipp Beck** (SPD): Herr Kollege Dr. Hoffmann hat schon vieles zutreffend ausgeführt. Ich finde, wir sollten beim Thema des Gesetzentwurfs bleiben. Das Thema Gewerbesteueraufkommen im Bereich Weser-Ems wird an anderer Stelle geregelt und ist nicht Teil dieses Gesetzentwurfs, den wir heute - das möchte ich betonen - mitberaten; der federführende Ausschuss hat ein Votum dazu abgegeben. Ich kann aber durchaus die Betroffenheit insofern verstehen, als es hierbei auch um Finanzen geht. Wir haben darüber schon in der letzten Woche ausführlich mit den kommunalen Spitzenverbänden diskutiert.

Ich möchte an dieser Stelle anmerken, dass wir hiermit auf Hinweise des Staatsgerichtshofs reagieren, den horizontalen Finanzausgleich regelmäßig zu überprüfen. Das hat das Ministerium, wie ich finde, sorgfältig getan, indem es die drei dafür maßgeblichen Faktoren gewichtet hat: den Sozialkostenfaktor, den Flächenfaktor und die Einwohnerzahlen. Das Ergebnis mag nicht überall gleichermaßen freudig aufgenommen werden; dass der Landkreistag eine andere Einschätzung als der Städtetag und der Städte- und Gemeindebund hat, ist völlig klar.

Natürlich kann man sich immer wünschen, dass mehr Geld ins System gegeben wird; auch ich bin grundsätzlich dafür. Ich finde aber, mit dem Haushaltsplanentwurf 2026, den die Landesregierung vorgelegt hat, wurde dieser Punkt sorgfältig erwogen. Man kann es sich natürlich auch so einfach machen wie die Opposition, die Rücklage schneller als vorgesehen plündern und damit völlig ausklammern, dass diese Mittel schon an die kommunale Ebene weitergegeben werden, zum Beispiel mit der Kita-Finanzhilfe oder dem Kommunalinvestitionsprogramm. Zumindest ich habe den Ausführungen der Opposition nicht entnommen, dass man den Kommunen dieses Geld wieder wegnehmen will. Wenn das Teil Ihres Vorschlags sein sollte, erschiene die von Ihnen geführte Diskussion in einem ganz neuen Licht.

Abg. **Claus Seebeck** (CDU): Was die Rücklage angeht, würden wir die Mittel den Kommunen natürlich gerne schnell zur Verfügung stellen, anstatt noch ein Jahr zu warten, um weitere Wahlgeschenke verteilen zu können. Das ist nicht der richtige Weg. Wir sehen, dass die Kommunen mit dem Rücken zur Wand stehen. Wir sehen, dass die Kommunen nur schwer Personen finden, die HVB-Ämter übernehmen wollen, weil die finanzielle Lage der Kommunen so desaströs ist. Diese Entwicklung hat sich in den letzten Jahren in wirklich dramatischem Ausmaß beschleunigt. Angesichts dessen müssen wir doch jetzt sagen: Wir stärken euch den Rücken und ermöglichen euch etwas!

Herr Thiele hat in der letzten Sitzung von kommunalen Mandatsträgern als „Insolvenzverwaltern“ gesprochen, von dem Gefühl, das die Kommunalpolitiker vor Ort haben, und von HVBs, die sagen: Wir gucken mal, dass es nicht zu schlimm wird. - Das ist absolut nicht richtig. Änderungen am NFAG und Umverteilungen gab es infolge von Rechtsprechung immer wieder, keine Frage. Aber vorherige Landesregierungen haben sich in solchen Fällen wenigstens die Mühe gemacht, zu versuchen, mehr Geld ins System zu geben, um die strukturschwachen Kommunen zu

unterstützen. Das ist der Unterschied zu diesem Gesetzgebungsverfahren. Auf dieses Problem geben Sie keine Antworten.

Abg. **Ulf Thiele** (CDU): Ich möchte nicht, dass sich eine Falschbehauptung festsetzt, die jetzt zum zweiten Mal in den Raum gestellt wurde. Die von uns vorgeschlagene Entnahme aus der Rücklage dient der Reduzierung der Kreditaufnahmemöglichkeiten. Die zusätzlichen Mittel in Höhe von 2 % der Zuweisungsmasse im kommunalen Finanzausgleich werden aus dem allgemeinen Haushalt erwirtschaftet. Das ist wichtig, weil dieser Teil dauerhaft erbracht werden muss, während die Kreditaufnahme zunächst immer einmalig ist. Die entsprechenden Mittel für 2025 werden quasi durch einen Haushaltstrick ins Folgejahr umgebucht, indem Dinge - und zwar auch auf der kommunalen Ebene -, die eigentlich aus dem Jahresabschluss, also aus der Rücklage, finanziert werden sollen, nun aus einer Kreditaufnahmemöglichkeit finanziert werden. Das ist nichts anderes, als eine Umbuchung von Ausgaben, die eigentlich ins Haushaltsjahr 2026 gehören - da waren sie auch vorgesehen -, über den Umweg der Rücklage in 2025 kreditzufinanzieren. Das sammeln wir mit unserem Haushaltsantrag wieder ein und finanzieren es im Rahmen des allgemeinen Haushalts; das werden wir im Plenum in der nächsten Woche noch einmal erläutern.

Im Übrigen müssen Sie sich zwei Vorwürfe gefallen lassen:

Dass man technische Änderungen am Gesetz vornimmt, die nach der Rechtsprechung des Staatsgerichtshofs notwendig sind, ist das eine. Das andere ist, dass Sie den Flächenfaktor reduzieren, was nicht notwendig ist. Das ist Politik gegen die ländlichen Räume.

Dass Sie die negativen Effekte Ihres Gesetzentwurfs nicht finanziell ausgleichen, ist tendenziell eher unüblich und verursacht angesichts der Situation, dass es keine einzige Kommune in Niedersachsen gibt, die nicht ein großes haushalterisches Problem hätte, in den von negativen Effekten betroffenen Kommunen erhebliche zusätzliche Schwierigkeiten, die kaum noch auszugleichen sind. Sie buchen also in einer immer noch vergleichsweise komfortablen finanziellen Situation des Landes die Probleme vollständig auf die kommunale Ebene durch.

Der Hinweis auf die Bundesebene, Herr Dr. Hoffmann, ist einfach nur billig. Denn das Land Niedersachsen ist - und zwar auch nach Verfassungslage - sozusagen der Schutzpatron unserer Kommunen. Wir haben die Aufgabe, bei Mehrbelastungen durch den Bund in den Verhandlungen im Vorfeld einer Zustimmung durch den Bundesrat darauf hinzuwirken, dass diese Mehrbelastungen durch Bundesgesetzgebung durch gesetzgeberische Maßnahmen, Umsatzsteuerbeteiligung etc. eins zu eins ausgeglichen werden. Das ist in der Vergangenheit zum Teil nicht erfolgt.

Was mit diesem Gesetzentwurf konkret passiert, ist unter anderem eine Reduzierung des Flächenfaktors, und zwar gegen die Kommunen in der Fläche Niedersachsens. Was Sie damit in haushalterischer Hinsicht tun, ist, zu vermeiden, die zum Teil massiven Schwierigkeiten, die in ca. zehn Landkreisen entstehen, auszugleichen. Das ist nicht in Ordnung.

Beschluss

Der mitberatende **Ausschuss** schließt sich der Beschlussempfehlung des federführenden Ausschusses für Inneres und Sport an, den Gesetzentwurf mit Änderungen anzunehmen.

Zustimmung: SPD, GRÜNE

Ablehnung: CDU

Enthaltung: AfD

N i e d e r s c h r i f t
über die 70. - öffentliche - Sitzung
des Ausschusses für Rechts- und Verfassungsfragen
am 10. Dezember 2025
Hannover, Landtagsgebäude

Tagesordnung:

Seite:

1. a) **Entwurf eines Gesetzes über die Feststellung des Haushaltsplans für das Haushaltsjahr 2026 (Haushaltsgesetz 2026 - HG 2026 -)**
Gesetzentwurf der Landesregierung - [Drs. 19/7910](#) neu

b) **Mittelfristige Planung des Landes Niedersachsen 2025 bis 2029**
Unterrichtung - [Drs. 19/8151](#)

Mitberatung des Entwurfs eines Haushaltsgesetzes 2026 5
Beschluss 6
2. **Entwurf eines Haushaltsbegleitgesetzes 2026**
Gesetzentwurf der Fraktion der SPD und der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen - [Drs. 19/8220](#)

Mitberatung 7
Beschluss 7
3. **Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Niedersächsischen Gesetzes über den Finanzausgleich**
Gesetzentwurf der Landesregierung - [Drs. 19/8503](#)

Mitberatung 8
Beschluss 8

4. Entwurf eines Gesetzes zur Änderung nachrichtendienstlicher BestimmungenGesetzentwurf der Landesregierung - [Drs. 19/5930](#)*Mitberatung* 9*Beschluss*..... 9**5. Entwurf eines Gesetzes zur Einrichtung eines Parlamentarischen Kontrollgremiums in Angelegenheiten des Verfassungsschutzes**Gesetzentwurf der Fraktion der SPD, der Fraktion der CDU und der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen - [Drs. 19/7238](#)*Fortsetzung der Beratung*..... 10*Beschluss*..... 11**6. Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Niedersächsischen Gesetzes über Ladenöffnungs- und Verkaufszeiten**Gesetzentwurf der Fraktion der AfD - [Drs. 19/7484](#)*Mitberatung* 12*Beschluss*..... 12**7. Qualität und Attraktivität der Rechtspfleger-Ausbildung in Niedersachsen, Hamburg, Bremen und Schleswig-Holstein erhalten - Umstrukturierungspläne zur Umwandlung der Norddeutschen Hochschule für Rechtspflege (HR Nord Hildesheim) in eine Justizakademie sofort beenden!**Antrag der Fraktion der CDU - [Drs. 19/7194](#)*Unterrichtung durch die Landesregierung*..... 13*Fortsetzung der Beratung*..... 13*Verfahrensfragen*..... 15

Anwesend:

Ausschussmitglieder:

1. Abg. Christoph Plett (CDU), Vorsitzender
2. Abg. Constantin Grosch (SPD)
3. Abg. Wiebke Osigus (SPD) (per Videokonferenztechnik zugeschaltet)
4. Abg. Ulf Prange (SPD)
5. Abg. Jan Henner Putzier (i. V. der Abg. Antonia Hillberg) (SPD)
6. Abg. Jan Schröder (SPD) (per Videokonferenztechnik zugeschaltet)
7. Abg. Tim Julian Wook (i. V. des Abg. Julius Schneider) (SPD)
8. Abg. Christian Calderone (CDU)
9. Abg. Carina Hermann (CDU)
10. Abg. Martina Machulla (CDU)
11. Abg. Jens Nacke (CDU) (per Videokonferenztechnik zugeschaltet)
12. Abg. Volker Bajus (GRÜNE)
13. Abg. Evrim Camuz (GRÜNE)
14. Abg. Thorsten Paul Moriß (AfD) (per Videokonferenztechnik zugeschaltet)

Vom Gesetzgebungs- und Beratungsdienst:

Ministerialdirigent Dr. Wefelmeier,
Parlamentsrat Dr. Oppenborn-Reccius (Mitglied),
Ministerialrat Dr. Miller,
Ministerialrat Dr. Müller-Rüster,
Ministerialrätin Dr. Schröder.

Von der Landtagsverwaltung:

Ministerialrätin Obst,
Frau Geerts.

Niederschrift:

Regierungsdirektor Weemeyer, Stenografischer Dienst.

Sitzungsdauer: 10:18 Uhr bis 11:13 Uhr.

Tagesordnungspunkt 3:

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Niedersächsischen Gesetzes über den Finanzausgleich

Gesetzentwurf der Landesregierung - [Drs. 19/8503](#)

erste Beratung: 73. Plenarsitzung am 08.10.2025

federführend: AfluS;

mitberatend: AfRuV; mitberatend gem. § 27 Abs. 4 Satz 1 GO LT: AfHuF

Mitberatung

Beratungsgrundlage: Beschlussempfehlung des federführenden Ausschusses (Annahme in der Fassung der Vorlage 8)

ParlR **Dr. Oppenborn-Reccius** (GBD) berichtet, der federführende Ausschuss für Inneres und Sport habe die kommunalen Spitzenverbände angehört, die sich unterschiedlich zu dem Gesetzentwurf geäußert hätten. Der Ausschuss habe nur verhältnismäßig geringfügige Änderungen am horizontalen Finanzausgleich vorgeschlagen. Der vertikale Finanzausgleich - also die Frage, wie viel Geld in das System hineingegeben werde - sei nicht Gegenstand des Gesetzentwurfes und der Beratungen gewesen. Der federführende Ausschuss habe mit den Stimmenden Fraktionen der SPD und der Grünen, gegen die Stimmen der Fraktion der CDU und bei Stimmenthaltung des Mitgliedes der AfD-Fraktion beschlossen, dem Landtag die Annahme des Gesetzentwurfes in der Fassung der Vorlage 8 zu empfehlen.

Wortmeldungen aus den Reihen des Ausschusses ergeben sich dazu nicht.

Beschluss

Der **Ausschuss** schließt sich der Beschlussempfehlung des federführenden Ausschusses an, den Gesetzentwurf in der Fassung der Vorlage 8 anzunehmen.

Zustimmung: SPD, GRÜNE

Ablehnung: CDU

Enthaltung: AfD

Vorlage 1
zu Drs. 19/8503



Landkreis Cuxhaven
Der Landrat

Ubi 117
715 m d.B.
um weitere
Veranlassung
Cungungsmat
nicht + Ver
lange run
HH-SE

Landkreis Cuxhaven, 27470 Cuxhaven

Niedersächsischer Landtag
Hannah-Arendt-Platz 1
30159 Hannover

NDS LANDTAG HANNOVER
EING. 30.06.25 10:36

Cuxhaven, 26. Juni 2025

Resolution für eine deutlich verbesserte Finanzausstattung der Kommunen im Landkreis Cuxhaven

Sehr geehrte Frau Naber,
sehr geehrte Damen und Herren,

der Kreistag des Landkreises Cuxhaven hat in seiner Sitzung am 18. Juni 2025 mehrheitlich folgende Resolution verabschiedet:

Der Kreistag des Landkreises Cuxhaven hat am 18. Dezember 2024 den Haushalt für die Haushaltsjahre 2025 und 2026 beschlossen. Der Haushalt weist trotz erheblicher Konsolidierungsanstrengungen und positiver Annahmen auch für die Entwicklungen aus dem Finanzausgleich für die beiden Haushaltsjahre einschließlich der Mittelfristigen Finanzplanung hohe Jahresfehlbeträge aus (2025 -19,9 Mio. €, 2026 -18,0 Mio. €, 2027 -17,2 Mio. €, 2028 -17,7 Mio. €, 2029 -18,7 Mio. €). Damit reiht sich der Landkreis Cuxhaven in die besorgniserregende Negativentwicklung der Landkreishaushalte in Niedersachsen ein. Als Fazit zur Finanzlage bleibt festzustellen, dass die ohnehin schwierigen finanzwirtschaftlichen Herausforderungen des Landkreises Cuxhaven und seiner kreisangehörigen Kommunen durch die Auswirkungen der Corona-Pandemie und der bisherigen Auswirkungen der Ukraine-Krise nochmals eine deutliche Steigerung erfahren haben. Im Vergleich zu anderen Regionen in Niedersachsen bleibt für die Kommunen im Elbe-Weser Dreieck die Erkenntnis, dass die Unterstützung durch Entschuldungshilfen, die erheblichen Strukturanpassungen und die antizyklische sehr gute Konjunkturentwicklung der vergangenen Haushaltsjahre die Haushalte und Bilanzen entlastet haben, durch die unveränderte Strukturschwäche und die erheblichen krisenbedingten Auswirkungen aber weiter eine deutliche und anwachsende Problemlage für die kommunalen Haushalte festgestellt werden muss. Die ungebremsste Dynamik in der Aufgabenstellung, u. a. durch EU, Bund und Land, die Besonderheiten des Elbe-Weser Dreiecks bei der Wirtschaftsentwicklung, der demografische Wandel und die nicht ausreichende finanzielle Ausstattung sind Indikatoren für die schwierigen Rahmenbedingungen. Konkret wird in den Haushaltsplanungen sehr deutlich, dass ein erheblicher Investitionsbedarf auf allen Ebenen besteht und die rasante Entwicklung der Aufwendungen im Sozial- und Familienhaushalt bereits aktuell und zunehmend in den kommenden Haushaltsjahren eine finanzielle Herkulesaufgabe ist. Die Forderungen nach einer deutlich höheren Beteiligung von Bund und Land bei dem Abbau des Investitionsstaus und bei der Gegenfinanzierung, insbesondere im Sozial- und Familienbereich sind unverzichtbar, um vergleichbare Lebensverhältnisse zu erreichen.

Wenn in einer solch schwierigen Finanzlage statt zwingend notwendiger Entlastungen, insbesondere für die strukturschwachen Landkreise, zusätzliche erhebliche Belastungen, u. a. durch Mindererträge, eintreten würden, käme dies einem „Kollaps der betroffenen Kreishaushalte“ gleich und würde eine für die Einwohnerinnen und Einwohner zwingend notwendige Aufgabenerledigung zunehmend nicht mehr ermöglichen.

Der Landkreis Cuxhaven hat 2012 vom Land Niedersachsen eine Entschuldungshilfe in Höhe von 78 Mio. € erhalten. Mit dieser Entschuldungshilfe und den erheblichen Konsolidierungsanstrengungen ist es dem Landkreis Cuxhaven gelungen, die Liquiditätskredite mit einem Höchststand von 130 Mio. € wieder abzubauen und voraussichtlich bis zum Haushaltsjahr 2024 alle kameralen und doppischen Fehlbeträge aus Vorjahren abzubauen. Mit der nunmehr eingetretenen Finanzsituation und dem drohenden zusätzlichen Wegfall von Erträgen aus dem Finanzausgleich ist unter Berücksichtigung der schon jetzt prognostizierten Fehlbedarfsentwicklung ein Rückfall in die Haushaltszeiten vor der Entschuldungshilfe mehr als wahrscheinlich. Ein Gegensteuern aus eigener Kraft ist aufgrund der bisher schon erfolgten Haushaltskonsolidierungen nicht möglich.

Vielmehr ist die aktuelle Haushaltswirtschaft des Landkreises Cuxhaven von dem Eintreten positiver Entwicklungen stark abhängig. Dies ist insbesondere auch aufgrund des Wandels und der Weiterentwicklung in der Aufgabenwahrnehmung zwingend erforderlich. Neben der Zunahme von immer mehr zusätzlichen Aufgaben von EU-, Bund- und Landesebene, deren Finanzierung im Rahmen der Konnexität häufiger schon nicht gewährleistet ist, nehmen die Finanzbedarfe besonderer Aufgabenschwerpunkte immer mehr zu. So ist die Finanzierung der Gesundheitsversorgung der Bevölkerung aktuell und perspektivisch eine Mammutaufgabe, die allein schon nicht von der Landkreisebene gestemmt werden kann. Aber auch zwingende Notwendigkeiten auch aufgrund der leider eingetretenen aktuellen Entwicklungen in der Sicherheitspolitik für den Bevölkerungsschutz müssen finanzierbar sein. Zudem muss die kommunale Ebene auch auf die zwingend erforderlichen Klimafolgeanpassungen, z. B. aufgrund von Starkregenereignissen, Stromausfällen, etc., für die Sicherheit seiner Einwohnerinnen und Einwohner mit entsprechenden Investitionen reagieren. Dieser Aufgabenwahrnehmung nur annähernd gerecht zu werden, stellt insbesondere strukturschwache „Flächenlandkreise“ vor große Herausforderungen. Es ist aber klar festzustellen, dass gerade solche Landkreise, wie der Landkreis Cuxhaven, zu den Verlierern der geplanten Reform des kommunalen Finanzausgleiches zählen werden. Dies ist nicht ansatzweise nachvollziehbar, zumal der Reformgedanke unserer Auffassung nach von einer Stärkung der strukturschwachen kommunalen Räume geleitet hätte sein müssen. Insbesondere in Zeiten, wo wir uns auf allen Ebenen mit dem Thema der Demokratiestärkung befassen müssen, trifft es auf Unverständnis, wenn ein „finanzieller Rückzug“ bei der Ausstattung der kommunalen Ebene im ländlichen Raum mit all seinen auch politischen Folgen in Kauf genommen wird. Auch vor dem Hintergrund, wo bereits durch den Zensus 2022 ein für den ländlichen Raum erheblich belastender Effekt eingetreten ist. Während fast alle Landkreise im ländlichen Raum auf Basis der Erfassungs- und Berechnungsmethodik durch den Zensus an Einwohnerinnen und Einwohner verloren haben, hat der urbane Raum häufig hinzugewonnen. Bei den z. T. erheblichen Abweichungen zwischen der Hochrechnung des Zensus und den Melderegistern der Einwohnermeldeämter erscheint der pauschale Verweis auf eine falsche Datenlage bei den Meldeämtern der Kommunen ebenfalls nicht nachvollziehbar. Dabei sind die negativen Auswirkungen durch die Ergebnisse des Zensus 2022 und die sich aktuell erheblich verschärfende Finanzsituation der niedersächsischen Kommunen in der aktuellen Modellrechnung noch nicht berücksichtigt.

Konkret wird im vorliegenden Gutachten eine Verschiebung der Schlüsselzuweisungen von Kreis- zu Gemeindeaufgaben um 2,9 %-Punkte, was auf Basis des Kommunalen Finanzausgleiches 2024 eine Umverteilung von rund 136,4 Mio. € bedeutet, und eine deutliche Absenkung in § 7 NFAG – Bedarfsansatz – sowohl des Soziallasten- als auch des Flächenansatzes auf der Kreisebene vorgeschlagen.

	Geltendes Recht	Gutachten	Abweichungen
Kreisschlüsselzuweisungen	49,1 %	46,2 %	-2,9 %
Gemeindeschlüsselzuweisungen	50,9 %	53,8 %	2,9 %
Soziallastenansatz	25,0 %	17,9 %	-7,1 %
Flächenansatz	10,1 %	8,0 %	-2,1 %

(Stand: 24. Juni 2025)

Ein Grundproblem der Bemessung nach Zuschussbedarfen ist weiterhin ungelöst. Hierdurch werden gerade die steuer- und strukturschwachen Räume aufgrund ihres eingeschränkten Ausgabevolumens oftmals benachteiligt. Zudem sorgt die zu geringe Steuerverbundquote insgesamt für eine no-

torische Unterfinanzierung der kommunalen Ebene. Insbesondere vor dem Hintergrund der derzeitigen dramatischen kommunalen Finanzlage und der Tatsache, dass im Vergleich zu allen anderen Flächenländern das Land Niedersachsen über den niedrigsten kommunalen Finanzausgleich verfügt, ist eine angemessene Erhöhung zwingend notwendig.

Die geplanten Maßnahmen des Bundes mit finanziellen Auswirkungen auf die kommende Einnahmesituation, ob einmalig oder dauerhaft, ist auch Gegenstand dieser Resolution und bedarf einer Gegensteuerung.

Im Ergebnis bleibt festzustellen, dass die Auswirkungen aus der geplanten Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleiches in Niedersachsen insbesondere die steuer- und strukturschwachen Landkreise zusätzlich erheblich treffen würden. Wie zuvor aufgezeigt, wären die Auswirkungen ohne einen angemessenen Ausgleich auch für den Landkreis Cuxhaven und seine Einwohnerinnen und Einwohner dramatisch und finanzpolitisch nicht verkraftbar.

Der Kreistag des Landkreises Cuxhaven fordert vor dem Hintergrund dieser dramatischen Finanzentwicklung das Land Niedersachsen auf, die aktuelle Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleiches zu überarbeiten und eine angemessene Erhöhung der Steuerverbundquote und damit eine strukturelle Verbesserung der kommunalen Finanzlage auf den Weg zu bringen. Der Bund wird aufgefordert entsprechend der Steuerentwicklung Ausgleichs für Land und Kommunen zu schaffen sowie das Thema Konnexität aufzunehmen.

Es ist unser Ziel, dass die Resolution ihren Beitrag dazu leistet, alle betroffenen Ebenen weiter für das Thema einer auskömmlicheren Finanzausstattung der Kommunen zu sensibilisieren und gemeinsam für eine strukturelle Verbesserung der kommunalen Finanzsituation zu sorgen. Wir gehen von entsprechenden Gesprächen auf allen Ebenen aus.

Mit freundlichen Grüßen



Thorsten Krüger

Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände Niedersachsens



Niedersächsischer Städtetag * Warmbüchenkamp 4 * 30159 Hannover

Niedersächsischer Landtag
-Landtagsverwaltung-
Referat 7
Hannah-Arendt-Platz 1
30159 Hannover

per E-Mail: joerg.biela@lt.niedersachsen.de

Vorlage 2
zu Drs. 19/8503

Hannover, 12. November 2025

Ansprechpartner: Frau Dr. Hendricks

Durchwahl: 0511 / 36894-22

E-Mail: hendricks@nst.de

Aktenzeichen: 20.30.00:080 -

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Niedersächsischen Gesetzes über den Finanzausgleich – Stellungnahme Arbeitsgemeinschaft der Kommunalen Spitzenverbände

Sehr geehrter Herr Biela,
sehr geehrte Damen und Herren,

haben Sie vielen Dank für die Gelegenheit zur Stellungnahme zur Änderung des Gesetzes über den Niedersächsischen Finanzausgleich (NFAG). Ergänzend zu dieser gemeinsamen Stellungnahme behalten wir uns insbesondere mit Blick auf die äußerst unterschiedliche Betroffenheit einzelner Kommunen in der Verteilungswirkung noch eine ergänzende gesonderte Stellungnahme des jeweiligen Verbandes vor.

Die Situation der kommunalen Finanzen hat bekanntermaßen einen weiteren Tiefstand im Vergleich der letzten Jahrzehnte erreicht. 2024 erwirtschafteten die niedersächsischen Kommunen ein negatives Finanzierungssaldo i.H.v. fast 4 Mrd. Euro und steigerten ihre nicht refinanzierten Verluste damit noch einmal um etwa 2,7 Mrd. Euro. Pro Kopf ist das im Ländervergleich der zweitschlechteste Wert. Auch die kommunale Verschuldung steigt weiter deutlich an. Die kommunalen Kassenkredite erhöhten sich 2024 binnen eines Jahres um über eine Milliarde und haben sich damit fast verdoppelt.

Die Finanzsituation der niedersächsischen Kommunen verschlechtert sich dabei mit rapider Geschwindigkeit. Das Schlimmste an der Situation für die Kommunen ist dabei, dass es derzeit unter den gegebenen Rahmenbedingungen keine Erholungsperspektive gibt. Denn verantwortlich sind Kostensteigerungen, die die Kommunen nicht beeinflussen können, insb. im Bereich Soziales und Jugendhilfe.

Dass der niedersächsische Kommunale Finanzausgleich im Pro-Kopf-Vergleich der Flächenländer der niedrigste ist und fast 300 Euro unter dem Durchschnitt liegt und gleichzeitig die niedersächsischen Kommunen im Ländervergleich pro Kopf auch mit das höchste Defizit ausweisen, hängt entsprechend zusammen. Die Begutachtung des horizontalen Finanzausgleichs, die der Änderung des NFAG zugrunde liegt, adressiert dieses

Problem nicht. Von Landesseite wurde zu Beginn der eingesetzten Expertenkommission stets betont, es handle sich um eine im Anschluss zu klärende politische Entscheidung. Damit gehört sie unseres Erachtens auch und gerade in den Landtag.

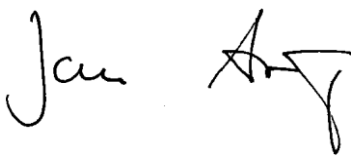
Es ist dringend notwendig, die kommunalen Haushalte wieder vom Kopf auf die Füße zu stellen – sie also von den roten in die schwarzen Zahlen zu bringen.

Die durchaus aner kennenswerten Hilfen im investiven Bereich durch Land und Bund können dieses Problem nicht lösen, weder von der Art der vorgegebenen Mittelverwendung – rein investiv – noch von ihrem Umfang. Sie dienen auch gar nicht zur Lösung dieses Problems, sondern eines anderen, nämlich dass sich die immensen Investitionsrückstände mittlerweile auf die Leistungsfähigkeit unserer Infrastruktur derart auswirken, dass die Menschen es überall direkt spüren. Der erste strukturell auf die Ergebnishaushalte der Kommunen wirksame Schritt des Schlusses der Lücke zwischen der vom Land tatsächlich gezahlten Finanzhilfe über die Jahreswochenstundenpauschale und den tatsächlich im KiTaG verankerten, prozentualen Werten, ist richtig und wichtig, mit Blick auf den Umfang von mindestens 250 Mio. Euro plus Dynamisierung aber eben nur ein kleinerer Beitrag zur Lösung der kommunalen Finanzmisere.

Helfen kann gegen ein strukturelles Finanzproblem nur eine strukturelle Verbesserung der Finanzausstattung. Am Ende ist es so, dass die Verbundmasse, also das Ergebnis des vertikalen Finanzausgleiches zwischen Land und Kommunen, durch das Land zu gering ausgestattet ist, um im horizontalen Verhältnis der Kommunen untereinander für eine auskömmliche Finanzausstattung sorgen zu können. Die zu verteilende Summe bedarf, auch in Ansehung der Ergebnisse des letzten Finanzstatusbericht des Landes, nach dem die Finanzierungssalden des Landes und der kommunalen Ebene in Niedersachsen 2024 um fast 5,5 Mrd. Euro zugunsten des Landes auseinanderlagen, einer deutlichen Aufstockung um am Ende eine Milliarde Euro. Dies muss zumindest schrittweise erfolgen, mit einer Aufstockung um mindestens einem Prozentpunkt zum nächsten Haushaltsjahr und einem weiteren Prozentpunkt zum übernächsten, damit die Kommunen wieder eine Perspektive haben.

Die dafür notwendigen Spielräume hat das Land durch die Mittel in der Rücklage. Will das Land mit diesen Mitteln lieber zusätzliche steuerfinanzierte neue Projekte anbieten, müssen die Kommunen eben auch mit Mitteln aus dem künftig eingeräumten Verschuldungsspielraum des Landes hinreichend entlastet werden.

Mit freundlichen Grüßen
Für die Arbeitsgemeinschaft

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Jan Arning', with a stylized flourish at the end.

Dr. Jan Arning
Hauptgeschäftsführer

Vorlage 3
zu Drs. 19/8503

Niedersächsischer Städte- und Gemeindebund * Arnswaldtstr. 28 * 30159 Hannover

An die Mitglieder des
Ausschusses für Inneres und Sport
im Niedersächsischen Landtag

Hannover, 11.11.2025

☎ 0511 30285-79

E-Mail: mensen@nsgb.de

Az: 20 30 00-me-hi-065478

Per E-Mail an:

Joerg.Biela@lt.niedersachsen.de

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Niedersächsischen Gesetzes über den Finanzausgleich hier: Ergänzende Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete,

haben Sie vielen Dank für die Gelegenheit zur Stellungnahme zur Änderung des Gesetzes über den Niedersächsischen Finanzausgleich. Ergänzend zur gemeinsamen Stellungnahme der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände nimmt der Niedersächsische Städte- und Gemeindebund wie folgt Stellung:

Die von der Landesregierung vorgeschlagenen Änderungen am kommunalen Finanzausgleich des Landes Niedersachsen sind im bestehenden System folgerichtig. Sie ergeben sich ausschließlich aus mathematischen Berechnungen auf der Basis statistischer Werte. Die inhaltliche Problematik dieser einfachen Fortschreibung hat der Niedersächsische Landkreistag (NLT) mit seinem Gutachten zur Frage des Zirkelschlusses – im Kern: Begünstigt der Finanzausgleich Kommunen, die viel Geld ausgeben, mit noch mehr Geld? – zutreffend dargestellt. Wir weisen auch daraufhin, dass das aus dem Koalitionsvertrag stammende Versprechen „Wir überprüfen die Anpassungen des kommunalen Finanzausgleiches (KFA) in Anbetracht der aktuellen und neuen Herausforderungen[...]“ (S. 98) vor allem mit Blick auf die zu dieser Gesetzesänderung führenden Ergebnisse nur teilweise eingelöst wurde.

Als kommunaler Spitzenverband der kleinen und mittleren Kommunen möchten wir jedoch vor allem darauf aufmerksam machen, dass die Ergebnisse der Berechnungen zeigen, dass das System des kommunalen Finanzausgleichs in Niedersachsen an seine Wirkungsgrenzen stößt.

Die Berechnungen, die Grundlage des vorgelegten Gesetzentwurfs sind, führen auf den ersten Blick zu einer Verbesserung der Finanzausstattung der Gemeinden zulasten der Landkreise. Das könnte für Städte und Gemeinden eine gute Nachricht, für die Landkreise eine schlechte sein. Nun ist der kommunale Finanzausgleich jedoch ein komplexes System ineinandergreifender Mechanismen und Wirkungsweisen. Dabei entstehen zwangsläufig zahlreiche Wechselwirkungen zwischen den einzelnen Elementen. Es bestehen erhebliche Zweifel, ob diese Wechselwirkungen noch immer von den mathematischen Fortschreibungen gedeckt sind.

Aus der mathematisch zwar folgerichtigen Stärkung der gemeindlichen Ebene wird im Ergebnis eine Schwächung des ländlichen Raumes. Dieser ländliche Raum findet sich als Kategorie nicht im Finanzausgleich wieder. Solange die Systemfrage in einer Untersuchung des Finanzausgleichs nicht gestellt wird, ist der ländliche Raum nicht Bestandteil dieser Untersuchungen. Die Auswirkungen der Umsetzung auf diesen Raum sind damit nicht von den mathematischen Ergebnissen gedeckt.

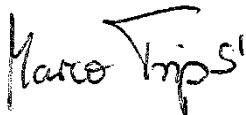
Der Niedersächsische Finanzausgleich ist mit seiner hohen Einwohnerspreizung auf Gemeindeebene grundsätzlich ein dem ländlichen Raum gegenüber eher unfreundliches System. Wenn jedoch Änderungen im System, die nicht unmittelbar auf die Spreizung wirken, dazu führen, dass erneut vor allem städtische Räume profitieren, dann ist dieses System dem ländlichen Raum gegenüber nicht mehr unfreundlich, sondern feindlich.

Es mag sein, dass auf Grundlage der mathematischen Berechnungen im bestehenden Systems eine fortwährende Stärkung der städtischen Räume rechnerisch herleitbar ist. Doch wer nur einen Hammer kennt, sieht in allem einen Nagel. Es ist insofern bequem, ein bestehendes System unter Hinweis auf rechnerische Ergebnisse lediglich fortzuschreiben und sich mit Blick auf die Vorgaben aus Bückeburg auf die – selbstverständlich bedauerliche – Unvermeidbarkeit einer Fortschreibung auf Basis dieser Ergebnisse zu berufen.

Wir machen Sie darauf aufmerksam, dass die Akzeptanz einer derartigen Fortschreibung des bestehenden Finanzausgleichssystems in den ländlichen Räumen angesichts der regelmäßig stärkeren finanziellen Ausstattung der städtischen Gebiete schwindet. Wenn dieses System nicht mehr in der Lage ist, einen ausgewogenen und akzeptierten Ausgleich zwischen Stadt und Land zu ermöglichen, reichen Fortschreibungen auf Grundlage mathematischer Berechnungen mit statistischen Daten – die, wie das Gutachten des NLT zeigt, für sich genommen ebenfalls nicht unumstritten sind – nicht mehr aus.

Mit der vorliegenden gesetzlichen Anpassung wird deutlich, dass der von 1999 stammende kommunale Finanzausgleich an sein Ende gekommen ist. Er bedarf einer grundsätzlichen politischen Neuausrichtung.

Mit freundlichen Grüßen



Dr. Marco Trips
Präsident



Niedersächsischer Städtetag

Verband für Städte, Gemeinden und Samtgemeinden

Warmbüchenkamp 4, 30159 Hannover,

Tel.: 0511/36894-0, Fax: 0511/36894-30

Internet: <http://www.nst.de>, E-Mail: post@nst.de

Niedersächsischer Städtetag, Warmbüchenkamp 4, 30159 Hannover

Niedersächsischer Landtag
-Landtagsverwaltung-
Referat 7
Hannah-Arendt-Platz 1
30159 Hannover

Vorlage	4
zu Drs.	19/8503

per E-Mail: joerg.biela@lt.niedersachsen.de

Az.: 20.30.00:080 -

Bearbeitet von: Herr Dr. Arning

Tel.-Durchwahl: 0511 / 3 68 94-22

E-Mail: hendricks@nst.de

Hannover, den 11. November 2025

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Niedersächsischen Gesetzes über den Finanzausgleich – Stellungnahme Niedersächsischer Städtetag

Sehr geehrte Mitglieder des Ausschusses für Inneres und Sport,
sehr geehrter Herr Biela,

wir bedanken uns für die Gelegenheit zur Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Niedersächsischen Gesetzes über den Finanzausgleich (NFAG). Wir begrüßen, dass sich der Ausschuss auf eine Anhörung der kommunalen Spitzenverbände beschränkt und auf die Anhörung des Gutachters des Walter Eucken Instituts e.V. verzichtet. Eine inhaltliche und methodische Auseinandersetzung mit dem Gutachten des Walter Eucken Instituts e.V. erscheint ohne seine vorherige wissenschaftliche Überprüfung und Bewertung durch einen externen Dritten sowie ohne Replik des Landesamtes für Statistik (LSN) wenig sinnvoll. Dies sollte aus Sicht des NST im Rahmen der nächsten Überprüfung des kommunalen Finanzausgleichs (KFA) erfolgen.

Vor diesem Hintergrund beschränkt sich unsere Stellungnahme auf die Umsetzung der Ergebnisse des Gutachtens des LSN zur Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs in Niedersachsen aus dem Oktober 2024 und dem Mai 2025 durch den vorliegenden Gesetzentwurf. Die Arbeit des LSN wurde von einer Expertenkommission begleitet, die achtmal getagt hat und der Vertreter aller drei kommunalen Spitzenverbände angehört haben. Es handelt sich insoweit um ein, auch in der Vergangenheit, geübtes und anerkanntes Verfahren.

Der Gutachterauftrag an das LSN und die Prüfungsschwerpunkte des Gutachtens sind einvernehmlich von allen drei kommunalen Spitzenverbänden erteilt bzw. festgelegt worden. Weiterhin bestand Einvernehmen darüber, dass die Grundprinzipien des in Niedersachsen

bestehenden Finanzausgleichssystems nicht geändert werden sollen, weil es hohe Akzeptanz genießt. Dazu zählen u.a. die grundsätzliche Anerkennung, dass die Berechnung des sog. Zuschussbedarfs eine geeignete Methode zur Ermittlung der Ausgabenbelastungen darstellt, sowie die Anerkennung des sog. Zwei-Ebenen-Modells. Beide Grundsätze sind Ausfluss der Rechtsprechung des Staatsgerichtshofs, das Zwei-Ebenen-Modell ist zusätzlich in § 3 NFAG gesetzlich verankert.

Die Ergebnisse des Gutachtens des LSN zur Weiterentwicklung des KFA in Niedersachsen führen über eine Betrachtung der Zuschussbedarfe zu einer Veränderung der Aufteilung der Schlüsselzuweisungen in § 3 NFAG zwischen gemeindlicher Ebene und Kreisebene zugunsten der gemeindlichen Ebene. Das Verhältnis ändert sich von bisher 50,9 zu 49,1 % auf nunmehr 53,8 zu 46,2 %.

Weil sich die Zuschussbedarfe insoweit ebenfalls verändert haben, führt die Begutachtung weiterhin zu einer Veränderung der Gewichtung der Faktoren zur Ermittlung der Kreisschlüsselzuweisungen in § 7 NFAG mit einem stärkeren Gewicht auf der Anzahl der Einwohnerinnen und Einwohner gegenüber dem Soziallastenansatz und dem Flächenfaktor. Dadurch kommt es bei den Landkreisen und den kreisfreien Städten zu einer Verschiebung hin zu den einwohnerstärkeren Einheiten.

Vor diesem Hintergrund gibt es, wie bei jeder Überprüfung des KFA, „Gewinner“ und „Verlierer“. Die Begriffe „Verlierer“ und „Gewinner“ gehören in diesem Zusammenhang allerdings ausdrücklich in Anführungsstriche gesetzt, denn die aktuell im NFAG stehenden Zahlen sind (statistisch) unrichtig. Der KFA in Niedersachsen ist aktuell rechtswidrig. Die „Verlierer“ haben aufgrund der Beibehaltung des Aufteilungsverhältnisses aus dem Jahr 2017 auf Kosten der „Gewinner“ in den letzten Jahren zu hohe Schlüsselzuweisungen erhalten. In diesem Zusammenhang dürfte sich in den letzten Jahren ein Betrag von rd. 400 Mio. € aufsummiert haben.

Auch in der Mitgliedschaft des NST gibt es „Gewinner“ und „Verlierer“, wie ein Blick auf die kreisfreien Städte Salzgitter und Wilhelmshaven zeigt. Gleichwohl hat das Präsidium des NST in seiner Sitzung am 22. September 2025 einstimmig folgenden Beschluss gefasst:

Das Präsidium des Niedersächsischen Städtetages bekräftigt noch einmal die Zielrichtung seines Beschlusses aus dem Jahr 2024 und fordert das Land Niedersachsen auf:

- 1. eine zügige Umsetzung der Gutachterergebnisse zur Evaluation des kommunalen Finanzausgleichs vorzunehmen, insbesondere hinsichtlich der Anpassung des Aufteilungsverhältnisses zwischen Gemeinde- und Kreisebene in § 3 NFAG;*
- 2. die nächste Evaluierung des Kommunalen Finanzausgleichs binnen eines Zeitraumes von fünf Jahren durchzuführen und Fragen betreffend die eventuelle Anpassungsnotwendigkeit der Ermittlungsgrundlagen des Kommunalen Finanzausgleiches in dem Rahmen zu behandeln;*
- 3. mit Blick auf die sich weiter verschlechternde Finanzlage der kommunalen Ebene aufgrund einer anhaltenden strukturellen Unterfinanzierung die Verbundmasse im kommunalen Finanzausgleich um 1. Mrd. Euro aufzustocken und sich gegenüber dem Bund für eine Erhöhung des Anteils der Kommunen an den Gemeinschaftssteuern einzusetzen.*

Dieser Beschluss ist sachgerecht. Denn alles andere würde den aktuell rechtswidrigen Zustand perpetuieren. Das hohe Volumen der Verschiebung ist mit dadurch verursacht, dass eine Evaluation des KFA lange Zeit hinausgeschoben wurde. Die Änderung des Aufteilungsverhältnisses sowie die Verringerung des Soziallastenansatzes wäre vor einigen Jahren bedeutend geringer ausgefallen. Die „Verluste“ der einen Seite wären damals nicht so gravierend gewesen. Der Abstand zwischen der letzten Anpassung des KFA im Jahr 2017 und der bisher für 2026 in Aussicht genommenen Anpassung wird neun Jahre betragen. Das ist über Gebühr lang. Die letzte Anpassung vor der Anpassung des KFA im Jahr 2017 erfolgte im Jahr 2012. Dies war sachgerecht. Alle fünf Jahre, oder einmal pro Legislaturperiode, sollte der KFA überprüft und ggf. angepasst werden. Darauf weist unser Präsidium in seinem Beschluss vom 22. September 2025 nochmals ausdrücklich hin.

Die Rechtswidrigkeit des KFA ist spätestens seit der Aktualisierung des Gutachtens des LSN im Mai 2025 evident und die vorzunehmenden Veränderungen sind auf der Grundlage der aktuellsten, verfügbaren statistischen Daten (Haushaltsjahre 2021 bis 2023) bezifferbar. Daher ist der Gesetzgeber nunmehr in der Pflicht, das NFAG zum nächstmöglichen Zeitpunkt an die Ergebnisse des Gutachtens (ggf. rückwirkend) anzupassen. Dies ist der 1. Januar 2026. Das ist auch vor dem vorgenannten Hintergrund einer über Gebühr verzögerten Begutachtung des KFA angemessen. Wir möchten in diesem Zusammenhang mitteilen, dass etliche unserer Mitglieder Festsetzungen für den KFA 2026 auf der Grundlage des geltenden Rechts nicht akzeptieren werden.

Nach der im Mai 2025 vom LSN vorgenommenen Aktualisierung ist die Verschiebung zugunsten der Gemeindeebene deutlich geringer ausfallen als ursprünglich angenommen. Die endgültigen Berechnungsergebnisse der Begutachtung auf der Grundlage der Haushaltsjahre 2021 bis 2023 ergeben eine Verschiebung i.H.v. rd. 142 Mio. € von den Kreisschlüsselzuweisungen hin zu den Gemeindeschlüsselzuweisungen. Dies ist aber ein „Bruttoeffekt“. Denn von den rd. 142 Mio. € entfallen rd. 16 Mio. Euro auf die Kreisschlüsselzuweisungen der kreisfreien Städte. Eine weitere Reduzierung folgt daraus, dass auf die höheren Gemeindeschlüsselzuweisungen Kreisumlage anfällt. Dadurch reduziert sich der Betrag um weitere 48 Mio. €. Im Ergebnis verbleibt also eine „Nettobelastung“ oder ein „Nettoverlust“ der Kreisebene von rd. 78 Mio. €.

Die Kreisebene wird im KFA 2025 Schlüsselzuweisungen für Kreisaufgaben in Höhe von rd. 2,4 Mrd. € erhalten. Im Verhältnis dazu entsprechen 78 Mio. € rd. 3%. Betrachtet man die gesamte Einnahmeseite der Kreisebene, die sich vorwiegend aus der Kreisumlage und nur zu einem geringeren Teil aus den Kreisschlüsselzuweisungen speist, bewegen wir uns mit Blick auf die gesamte Kreisebene im Promillebereich. Man kann daher mit Blick auf die Finanzausstattung der gesamten Kreisebene mit Fug und Recht von einem „Grundrauschen“ sprechen. Gleichwohl werden einige Landkreise durch die erforderliche Revision des KFA vor erhebliche finanzielle Herausforderungen gestellt werden. Für diese besonderen Lagen hält das NFAG das Instrument der Bedarfszuweisung bereit.

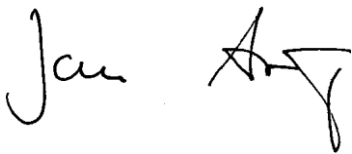
Im Hinblick auf das vom NLT vorgelegte Gutachten zur Analyse des Aufteilungsverhältnisses der Schlüsselzuweisungen für Gemeinde- und Kreisaufgaben ist darauf hinzuweisen, dass auch das Gutachten des LSN auf S. 15 ff. die Einnahmeseite bei der Ermittlung des Aufteilungsverhältnisses betrachtet. Es kommt zu dem Ergebnis, dass der Gesamtzuschussbedarf der Gemeinden stärker gestiegen sei als der der Landkreise. Aus den Salden ließen sich mit Blick auf die einigermaßen gleichmäßige Entwicklung allerdings keine Verwerfungen oder Fehlentwicklungen ableiten. Der stärker gestiegene Gesamtzuschussbedarf habe vielmehr durch stärker gestiegene Einnahmen finanziert werden können. Der Grund hierfür sei die niedrigere Kreisumlage, den Gemeinden verbliebe ein größerer Anteil ihrer Steuereinnahmen sowie Zuweisungen vom Land. Aus diesen Daten

ergäben sich keine Hinweise, dass das geplante Vorgehen zur Berechnung des Aufteilungsverhältnisses angepasst werden müsste oder nicht geeignet sei.

Die Änderung des NFAG wird zu politischem Streit vor Ort um die bedarfsgerechte Höhe der Kreis- und Regionumlagesätze führen. Dieser Streit besteht aber derzeit wegen anderer, oft finanziell bedeutenderer Themen, wie der Beteiligung der Landkreise an den gemeindlichen Kosten im Bereich frühkindliche Bildung, ohnehin. Im Hinblick auf die in Niedersachsen immer noch sehr diverse Finanzsituation in den einzelnen Landkreisen halten wir eine politische Lösung vor Ort für sachgerecht. Denn die Kreisumlagefestsetzung macht vor Ort eine Betrachtung der Finanzbedarfe beider Ebenen notwendig, die politische Entscheidungen über Bedarfe mit einbezieht. Eine von den Zuschussbedarfen losgelöste Festsetzung der Schlüsselzuweisungen nach § 3 NFAG auf Landesebene würde diese Diversität negieren und der kommunalen Ebene ein Stück weit die politische Verantwortung entziehen. Dies lehnen wir ab.

Eine Kompensation der Verschiebung ist innerhalb der kommunalen Ebene mit Blick auf die flächendeckend schlechte und sich weiter verschlechternde Finanzlage nicht zu leisten. Vor diesem Hintergrund hat sich das Präsidium des NST am 22. September 2025 für eine Erhöhung der Verbundmasse im KFA um 1 Mrd. € ausgesprochen. Diese Forderung haben heute alle drei kommunalen Spitzenverbände einvernehmlich bekräftigt.

Mit freundlichen Grüßen

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Jan Arning', with a stylized flourish at the end.

Dr. Jan Arning
Hauptgeschäftsführer

Niedersächsischer Landtag · Postfach 890 146 · 30514 Hannover

Niedersächsischer Landtag
Hannah-Arendt-Platz 1
30519 Hannover

12.11.2025

Durchwahl: 0511 87953-36
Aktenzeichen: 961-10/00 Fre/cs

per E-Mail:
Joerg.Biela@lt.niedersachsen.de

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Niedersächsischen Gesetzes über den Finanzausgleich – LT-Drs. 19/8503

Sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete,

in Ergänzung der Stellungnahme der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände Niedersachsens nehmen wir nachfolgend zu den horizontalen Verteilungswirkungen des Gesetzentwurfes und zum der Landtagsdrucksache beigefügten Finanzausgleichsgutachten des Landesamtes für Statistik Niedersachsen (LSN) aus Sicht des Niedersächsischen Landkreistages Stellung. Schwerpunkt sind dabei die geplanten Änderungen in § 3 des Entwurfes zur Änderung des Niedersächsischen Finanzausgleichsgesetzes (NFAG-E), die insbesondere die Verschiebung bei den Schlüsselzuweisungen zwischen Kreis- und Gemeindeaufgaben beinhalten. Da Grundlage hierfür das dem Gesetzentwurf beigefügte Gutachten des Landesamtes für Statistik Niedersachsen nebst Fortschreibung vom Frühjahr 2025 ist, gehen wir zunächst hierauf ein

I. „Konsens“ der Ermittlung in der Expertenkommission

Zur Überprüfung des kommunalen Finanzausgleichs hatte das Land eine Expertenkommission eingesetzt, in der auch der Niedersächsische Landkreistag vertreten war. In der Gesetzesbegründung (LT-Drs. 19/8503 S. 8) wir hierzu u.a. ausgeführt:

„Dabei wurde ... vor der Begutachtung auch mit dem NLT vereinbart, an den bestehenden Grundprinzipien des horizontalen kommunalen Finanzausgleiches festzuhalten. Dies betraf auch die finanzwissenschaftliche Methode zur Ermittlung des Finanzbedarfs anhand der Zuschussbedarfe. Die nunmehr vom NLT geäußerte Kritik erscheint vor dem Hintergrund des gemeinsamen Konsenses zum Überprüfungsinhalt durch die Expertenkommission nicht stringent.“

Diese Aussage trifft nicht zu. Der NLT hat lediglich das bestehende Finanzausgleichsgesetz nicht in Frage gestellt und kein völlig neues System gefordert.

Bereits zum Gutachtenauftrag hatte der NLT im Schreiben der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände vom 9.5.2023 als Prüfauftrag auch die grundsätzliche Überprüfung der Ermittlung unter Berücksichtigung von § 3 Satz 3 NFAG und der Auswirkung unterschiedlicher Entlastungsmaßnahmen bei den Kommunen bei den Aufgaben bzw. den Einnahmen eingefordert. Diesem Prüfauftrag wurde im Zuge der Expertenkommission allerdings nicht hinreichend nachgekommen. Zwar ist das Thema im Gutachten adressiert. Für eine grundsätzliche Aufarbeitung/Lösung des Problems reichte dieses allerdings offensichtlich nicht aus. Hier fehlt es an der notwendigen Weiterentwicklung der Fortschreibung des Modells.

Aus diesem Grunde hatte Landrat Dr. Blume – als Vertreter des NLT – in der Sitzung der Expertenkommission am 5.8.2024 eine Protokollerklärung abgegeben, die vom NLT inhaltlich vollumfänglich unterstützt wird. Er hat darin insbesondere die besondere Belastung der strukturschwachen Landkreise, aber auch das Problem des Zirkelschlusses bei der angewandten Methodik adressiert und somit auf die unterschiedliche Einnahmeentwicklung hingewiesen. Prof. Dr. Schiller stellte seinerzeit in der Sitzung fest, dass die Ergebnisse konting intuitiv erscheinen können. Der komplette Wortlaut der Protokollerklärung liegt zur Geschäftserleichterung an (**Anlage**). Insoweit bestand kein Konsens über das Gutachtenergebnis. Der NLT hat lediglich die mathematischen Berechnungen nicht in Frage gestellt, die aber auf einer unzureichenden finanzwissenschaftlichen Grundlage erstellt wurden. Die kritische Haltung des NLT waren dem Innen- und Finanzministerium und somit der Landesregierung bekannt.

Angesichts diese Problemlage hat der Niedersächsische Landkreistag im Frühjahr Herrn Prof. Dr. Dr. Feld, einen der renommiertesten Deutschen Ökonomen und u.a. früheren Vorsitzenden des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung („Wirtschaftsweise“), mit einer Überprüfung der Anteilsverhältnisse beauftragt. Wir dürfen an dieser Stelle dem LSN danken, dass es als unabhängiger Statistikbehörde um-

fangreiche Datensätze aller Kommunen seit 2012 zur Verfügung gestellt und für einen Abgleich der Zahlen bereitgestanden hat, damit die Untersuchung auf Basis derselben statistischen Grundlagen erfolgen konnte.

Das Gutachten von Prof. Dr. Feld wurde der Öffentlichkeit am 29.8.2025 vorgestellt; dem Innenministerium wurde es am gleichen Tage übersandt. Es steht seitdem auf der Homepage des NLT der Öffentlichkeit zur Verfügung. Gleichzeitig wurde dem Innenministerium eine Vorstellung durch Prof. Dr. Feld angeboten. Hierauf gab es keine Reaktion. Vielmehr hat die Landesregierung sich neuen finanzwissenschaftlichen Erkenntnissen verschlossen und den Landtag insoweit mit dem von ihr beschlossenen Gesetzentwurf unzureichend über Alternativen informiert, die für die Erhaltung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Land eine immense Bedeutung haben. Wir erwarten daher, dass der Niedersächsische Landtag diese Unzulänglichkeit beseitigt und im weiteren Verfahren Prof. Dr. Feld mit Blick auf die erheblichen Auswirkungen des Gesetzes auf die niedersächsischen Kommunen anhört. Nur so ist eine Entscheidung auf Basis aller hierfür erheblicher Tatsachen möglich. Ansonsten kommt es der in der Gesetzesbegründung zitierten Anforderung des Niedersächsischen Staatsgerichtshofes nicht nach, *„gegebenenfalls neuen finanzwissenschaftlichen Erkenntnissen Rechnung zu tragen“* (LT-Drs. 19/8503 S. 3 und S. 8).

II. Anforderungen des Staatsgerichtshofes

Laut Gesetzesbegründung (LT-Drs. 19/8503 S. 3) ist der Gesetzgeber nach dem Urteil des Niedersächsischen Staatsgerichtshofs vom 16. Mai 2001 (Nds. MBl. S. 457, 742) verpflichtet, sich kontinuierlich der Richtigkeit der von ihm für die Gestaltung des kommunalen Finanzausgleichs vorausgesetzten Prämissen zu vergewissern. Diese Vorgabe setzt weder das Gutachten noch der Gesetzentwurf um. Ausgehend vom Gutachtenauftrag Anfang 2023 – als die kommunale Finanzsituation insgesamt noch annehmbar war – fand auf Druck des Finanzministeriums isoliert nur eine Überprüfung der horizontalen Verteilung statt. Hierauf ist auch der Gesetzentwurf reduziert. Die kommunalen Spitzenverbände hatten bereits in der ersten Sitzung der Expertenkommission die Notwendigkeit der Erhöhung der Finanzausgleichsmittel verdeutlicht. Seinerzeit wurden sie vom Finanzministerium auf eine politische Entscheidung nach Vorlage des Gutachtens vertröstet. Nunmehr wird die Diskussion hierüber ausgeblendet.

Das Vorgehen entspricht insoweit aber gerade nicht der Rechtsprechung des Niedersächsischen Staatsgerichtshofs, weil keine Überprüfung des Finanzausgleichs **insgesamt**, sondern nur der horizontalen Verteilung stattgefunden hat. Der ergänzende Hinweis auf den Finanzstatusbericht der Landesregierung in der Gesetzesbegründung reicht insoweit eben-

falls nicht aus. Einerseits setzt sich das Land nicht mit der grundsätzlichen Kritik der kommunalen Seite zur aktuellen Finanzlage auseinander (vgl. die Stellungnahme der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände zum Landeshaushalt vom 17.9.2025¹). Andererseits sind Finanzstatusbericht und Gutachten des LSN in keiner Weise aufeinander abgestimmt, so dass es sich nicht um eine Überprüfung insgesamt handelt, die notwendig wäre, um die verfassungsrechtlichen Vorgaben zu erfüllen. Insoweit erstreckt sich die Beobachtungspflicht des Landes nicht nur auf die finanzwissenschaftliche Herleitung der Verteilungsparameter, wie sie dem LSN im Rahmen des Gutachtenauftrages zur horizontalen Verteilung aufgegeben wurde. Das Land ist vielmehr auch verpflichtet zu prüfen, ob die materiellen verfassungsrechtlichen Vorgaben aus Art. 28 Abs. 2 des Grundgesetzes (GG) und Art. 58 der Niedersächsischen Verfassung (NV) eingehalten sind. Dies war von vornherein nicht Gegenstand der Begutachtung durch das LSN. Insoweit muss die materielle Vereinbarkeit der vorgesehenen Rechtsänderungen mit dem Verfassungsrecht vom Land selbst dargelegt werden.

Nach Art. 58 NV ist das Land verpflichtet, den Gemeinden und Landkreisen die zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichen Mittel durch Erschließung eigener Steuerquellen und im Rahmen seiner finanziellen Leistungsfähigkeit durch übergemeindlichen Finanzausgleich zur Verfügung zu stellen. Nach der Rechtsprechung des Niedersächsischen Staatsgerichtshofs handelt es sich hierbei um eine rechtlich selbständige Säule zur finanziellen Absicherung der Kommunen, die einen individuellen Anspruch jeder niedersächsischen Kommune auf eine angemessene finanzielle Mindestausstattung im Rahmen des übergemeindlichen Finanzausgleichs begründet. Die finanzielle Mindestausstattung ist jedenfalls dann nicht erreicht, wenn die Kommunen aufgrund ihrer finanziellen Situation außer Stande sind, überhaupt freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben wahrzunehmen.² Zwar haben die Kommunen keinen von der finanziellen Leistungsfähigkeit des Landes abgekoppelten Anspruch auf Vollabdeckung ihres erforderlichen Finanzbedarfs. Der Gesetzgeber muss bei der Bemessung der Schlüsselmasse jedoch beachten, dass die von Kommunen und Land wahrzunehmenden und wahrgenommenen Aufgaben grundsätzlich gleichwertig sind.

Wie in der Stellungnahme der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände Niedersachsens zum Landeshaushalt umfangreich dargelegt, bestehen bereits angesichts der Finanzsituation der Kommunen insgesamt erhebliche Zweifel, ob diese verfassungsrechtlichen Vorgaben für die Gesamtheit der Kommunen eingehalten sind. So wiesen allein die Haushalte der niedersächsischen Landkreise und der Region Hannover in der Planung 2025 ein Defizit von über 1,2 Mrd. Euro aus. Dies entspricht einem Wert von knapp 176 Euro/Einwohner. Die strukturschwachen Landkreise liegen dabei bereits heute regelmäßig weit über dem Durchschnitt:

¹ Vorlage 4 zu Drs. 19/7910 neu GE Haushaltsgesetz 2026, Vorlage 1 zu Drs. 19/8220 GE HHBegleitG 2026

² NdsStGH, Ur. vom 7.3.2008 (StGH 2/05), S. 14 und 18 des Urteilsabdrucks – NdsVBl. 2008 S. 152.

• Holzminden	-557,6 Euro/Einwohner
• Lüchow-Dannenberg	-473,0 Euro/Einwohner
• Northeim	-387,7 Euro/Einwohner
• Nienburg/Weser	-320,9 Euro/Einwohner
• Heidekreis	-200,5 Euro/Einwohner
• Uelzen	-197,2 Euro/Einwohner

Negativer Spitzenreiter ist dabei der Landkreis Helmstedt mit -664,5 Euro/Einwohner, der von der Reform ebenfalls negativ betroffen ist – wenn auch nicht im selben Umfang wie die übrigen strukturschwachen Landkreise.

Das Land kommt seiner Beobachtungspflicht somit gerade nicht nach, wenn es ein finanzwissenschaftliches Gutachten zu interkommunalen Verteilungsfragen vorlegt, dem Gutachter die Prüfung der materiellen Verfassungsvorgaben aber nicht mit überträgt. Daher muss es diese Prüfung selbst durchführen – was mit dem Gesetzentwurf offensichtlich nicht geschehen ist. Insofern dürfte hier bereits ein prozeduraler Ermessenfehler vorliegen.

Die massive Unterfinanzierung gerade der strukturschwachen Landkreise ist ein deutliches Indiz dafür, dass die materiellen Verfassungsvorgaben bereits heute nicht erfüllt sind. Insofern regen wir dringend substantielle Änderungen des Gesetzentwurfs an, die auf die strukturschwachen Räume gezielt eingehen und die dargestellten Belastungen vermeiden oder abfedern. Ansonsten besteht aus unserer Sicht die Gefahr, dass das Ergebnis wegen des Ausblendens der Probleme in den besonders belasteten Räumen willkürlich und mit Art. 58 NV und der Rechtsprechung des Staatsgerichtshofes nicht vereinbar sein könnte.

III. Inhalt des Gutachtens des Landesamtes für Statistik Niedersachsen mit ergänzender Modellrechnung auf Basis des Finanzausgleichs 2025

Die Grundlage für die Verschiebung der horizontalen Verteilung der Finanzausgleichsmittel stellt das Gutachten des LSN³ dar. Dieses befasst sich allein mit horizontalen Verteilungsfragen im kommunalen Finanzausgleich. Angesichts der dramatischen kommunalen Finanzlage ist eine interkommunale Umverteilung ohne flankierende Maßnahmen aber nicht darstellbar.

³ LSN, Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs in Niedersachsen, Gutachten im Auftrag des Niedersächsischen Ministeriums für Inneres und Sport, Hannover, Oktober 2024, LT-Drs. 19/8503 – Anlage 1 nebst Fortschreibung – dort Anlage 2.

Unabhängig hiervon ist das Gutachten keine geeignete Grundlage für die auf dieser Basis mit dem Gesetzentwurf vorgesehene größte Umverteilung seit Jahrzehnten im kommunalen Finanzausgleich. Dabei geht es allerdings nicht um die einzelnen Rechenwege – die nicht in Frage gestellt werden –, sondern grundsätzlich um die nur beschränkt aussagefähige Methodik der Fortschreibung. Einerseits wird bei der rein deskriptiven Vorgehensweise des Gutachtens der Zirkelschluss nicht abgebildet, den Bedarf aus den Zuschussbeträgen abzuleiten, ohne deren Finanzierung durch vorhandene Einnahmen mit einzubeziehen. Die Berechnungsmethodik führt beim Zwei-Ebenen-Modell zu unplausiblen Ergebnissen, weil sie die Verschiebungen in der Einnahmestruktur der Kreis- und Gemeindeebene nicht mit einbezieht. Andererseits wird der Finanzausgleich nach der beabsichtigten Veränderung mit seinen massiven negativen Auswirkungen zu Lasten strukturschwacher ländlicher Räume seiner Funktion zum Ausgleich mit dem Ziel der Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse nicht mehr gerecht. Die strukturschwachen Räume werden vielmehr abgehängt und es droht der – wie Rückmeldungen aus der Praxis belegen – Kollaps einer Reihe von Kreishaushalten.

a. Zirkelschluss

i. Verschiebungen in der Einnahmestruktur

Der Niedersächsische Landkreistag hatte bereits frühzeitig darauf hingewiesen, dass nicht nur isoliert die Zuschussbeträge für die Ermittlung des Aufteilungsverhältnisses zwischen Gemeinde- und Kreisaufgaben herangezogen werden dürften. Vielmehr bedarf es bei dem Zwei-Ebenen-Modell auch einer Betrachtung der Einnahmeververschiebungen zwischen Kreis- und Gemeindeebene. Die allein durch die Zuschussbeträge ermittelten „Finanzbedarfe“, die Grundlage für eine Änderung des Aufteilungsverhältnisses sein sollen, bedürfen nur insoweit einer Berücksichtigung für die Aufteilung im kommunalen Finanzausgleich, als sie nicht bereits anderweitig durch eigene Finanzmittel der Kommunen gedeckt sind. Hier hat es seit der letzten Anpassung des kommunalen Finanzausgleichs zum 1.1.2017 massive Verschiebungen zwischen der Kreis- und Gemeindeebene gegeben. Kurz zusammengefasst handelt es sich um folgende Punkte:

- Die Kreisebene ist seitens des Bundes insbesondere durch eine deutlich höhere Beteiligung an den Kosten der Unterkunft im SGB II entlastet worden. Diese Entlastung findet Eingang in die Zuschussbetragsermittlung.
- Die Entlastung der Gemeindeebene durch den Bund fand hingegen regelmäßig auf der Einnahmeseite z. B. durch höhere Umsatzsteuerfestbeträge statt. Hinzu tritt seit 2020 die Abschaffung der einigungsbedingten Gewerbesteuerumlage. Allein dieser Faktor verbesserte die gemeindliche Finanzsituation um 400 Mio. Euro jährlich. Diese

Entlastungen finden hingegen keinen Eingang in die Berechnung der Zuschussbedarfe.

- Die Verschiebungen in den Finanzbedarfen haben im Übrigen auf der Kreisebene zu deutlichen Senkungen der Kreisumlage von 48,5 Prozent in 2016 auf 45,2 Prozent in 2023 geführt. Hierdurch verblieben bei den Städten- und Gemeinden Mehreinnahmen in einer Größenordnung von rund 350 Mio. Euro im Jahr 2023 gegenüber 2016.

Diese massiven Einnahmeververschiebungen sorgen dafür, dass die unbestrittenen höheren Zuschussbeträge der Städte und Gemeinden bereits durch – in der Ermittlungslogik nicht berücksichtigte – eigene Einnahmen zumindest zum großen Teil gedeckt sind.

ii.Abarbeitung im Gutachten des LSN

Das LSN hat diese Problematik durchaus gesehen und in seinem Gutachten (Seite 16 ff. des Umdrucks) nicht nur die Zuschussbeträge, sondern auch die Entwicklung der Finanzierungssalden und vor allen Dingen die unterschiedliche Einnahmeentwicklung sowie die Senkung der Kreisumlagehebesätze dargestellt. Gleiches wurde im Rahmen der Aktualisierung des Gutachtens vom Mai 2025 seitens des LSN wiederholt. Im Gutachten⁴ heißt es hierzu wörtlich:

„Der Gesamtzuschussbedarf der Gemeinden ist stärker gestiegen als der der Landkreise, aus den Salden lassen sich keine Verwerfungen oder Fehlentwicklungen ableiten. Der stärker gestiegene Gesamtzuschussbedarf konnte durch stärker gestiegene Einnahmen finanziert werden. Der Grund hierfür ist die niedrigere Kreisumlage, den Gemeinden verbleibt ein größerer Anteil ihrer Steuereinnahmen sowie der Zuweisungen vom Land. Aus diesen Daten ergeben sich keine Hinweise, dass das geplante Vorgehen zur Berechnung des Aufteilungsverhältnisses angepasst werden müsste oder nicht geeignet ist.“

In diesem Absatz zeigt sich ein massiver Bruch in der Argumentationslogik und ein Widerspruch im Gutachten selbst. Obwohl festgestellt wird, dass offensichtlich mit Blick auf die Einnahmeentwicklung und die Reaktion der Landkreise bei der Kreisumlage keine Notwendigkeit zur Anpassung der Aufteilungsverhältnisse besteht, weil die höheren Zuschussbeträge der Gemeinden durch höhere eigene Einnahmen finanziert sind, wird im letzten Satz behauptet, dass sich aus diesen Daten keine Hinweise ergäben, dass das geplante Vorgehen zur Berechnung des Aufteilungsverhältnisses angepasst werden müsste oder nicht geeignet ist. Gerade das Gegenteil ist der Fall: Es ist nur im Rahmen der bisherigen Methodik

⁴ Gutachten des LSN (Fn. 3) S. 18 des Umdrucks.

des LSN nicht gelungen, diese Finanzverschiebungen im zwei-Ebenen-Model sinnvoll abzubilden. Dies kann allerdings nicht Grund dafür sein, an der bisherigen Methodik festzuhalten, wenn die Ergebnisse nicht plausibel sind und zu erheblichen Ungleichgewichten in der Finanzierung der Kommunen führen.

Es zeigt sich dabei deutlich das Problem des Zirkelschlusses: Die Städte und Gemeinden haben im Betrachtungszeitraum über deutlich stärker gestiegene Einnahmen verfügt als die Kreisebene. Dies war eine logische Konsequenz aus der unterschiedlichen Aufgabenentwicklung. Die Landkreise haben ihre Kreisumlagen gesenkt. Beiden Ebenen war damit in der Vergangenheit im Durchschnitt eine Finanzierung ihrer Aufgaben in etwa im gleichen Umfang möglich.

Die vom Landesamt für Statistik Niedersachsen für die Ermittlung der Anteilsverhältnisse sodann angewandte reine Zuschussbetragsbetrachtung führt hingegen dazu, dass die Gemeinden einen höheren Finanzbedarf zugerechnet bekommen, weil sie mehr ausgegeben haben. Obwohl das Gutachten selbst belegt, dass diese höheren Ausgaben durch höhere eigene Einnahmen und gesenkte Kreisumlagen (mit-)finanziert werden konnten, wird dieser Umstand in der weiteren Betrachtung nicht berücksichtigt. Vielmehr werden diese Tatsachen nur deswegen ausgeblendet, weil an der bisherigen Methodik festgehalten werden soll, ohne deren Problem des Zirkelschlusses aufzuarbeiten.

Für diese Einschätzung spricht auch bereits im Protokoll der 3. Sitzung der Expertenkommission zum kommunalen Finanzausgleich vom 7.12.2023. Darin heißt es wörtlich:

„Anhand der Auswertungen zur Einnahmesituation und den Finanzierungssalden wird deutlich, dass der Gesamtzuschussbedarf der Gemeinden in den vergangenen Jahren stärker gestiegen ist, als der der Landkreise [...]. Aus den Finanzierungssalden lassen sich keine Verwerfungen oder Fehlentwicklungen ableiten. Der stärker gestiegene Gesamtzuschussbedarf der Gemeindeebene konnte durch stärker gestiegene Einnahmen dieser Ebene finanziert werden. Ursächlich hierfür ist auch die gesunkene Kreisumlage, wodurch bei den Gemeinden ein größerer Anteil ihrer Steuereinnahmen sowie der Zuweisungen vom Land verbleibt.“

iii. Begutachtung des Walter-Eucken-Instituts, Freiburg

Die Problematik des Zirkelschlusses und damit den Widerspruch in dem Gutachten des LSN hat Prof. Dr. Lars Feld in einer Untersuchung für den Niedersächsischen Landkreistag eindeutig belegt. Dabei geht es insbesondere um die Überprüfung, ob die sich aus den Finanzierungssalden und den Einnahmeverchiebungen der Ebenen aufdrängenden Probleme

des Zirkelschlusses im Rahmen einer finanzwirtschaftlichen Untersuchung ermittelt werden können. Das Gutachten (**Anlage 2**)⁵ wurde am 29.8.2025 in der Landespressekonferenz vorgestellt. In der zusammenfassenden Präsentation (**Anlage 3**) wird u.a. folgendes festgehalten:

- Die (vom Land verwendete) deskriptive Analyse kann nicht abschließend klären, ob die Einnahmenseite einen signifikanten Effekt auf die Ausgabenseite hat, der fälschlicherweise als Bedarf interpretiert wird und in der Folge zu einem überdimensionierten Zuteilungsverhältnis zu Gunsten der Gemeinden führt.
- Die vom Walter-Eucken-Institut ergänzend eingesetzte regressionsbasierte Analyse zeigt hingegen einen signifikanten positiven Effekt der Gemeindeeinnahmen auf die Höhe der Ausgaben, wohingegen der Effekt der Kreisumlage auf die Höhe der Ausgaben bei Landkreisen zwar ebenfalls positiv, allerdings nicht signifikant ist.
- Regressionsbasierte Bedarfsmessung legt für den Dreijahresdurchschnitt **ohne Zirkelschluss** für die Jahre 2021-2023 folgendes Aufteilungsverhältnis nahe:
 - Gemeindeaufgaben: 50,76 % (-0,14%)
 - Kreisaufgaben: 49,24 % (+0,14%)

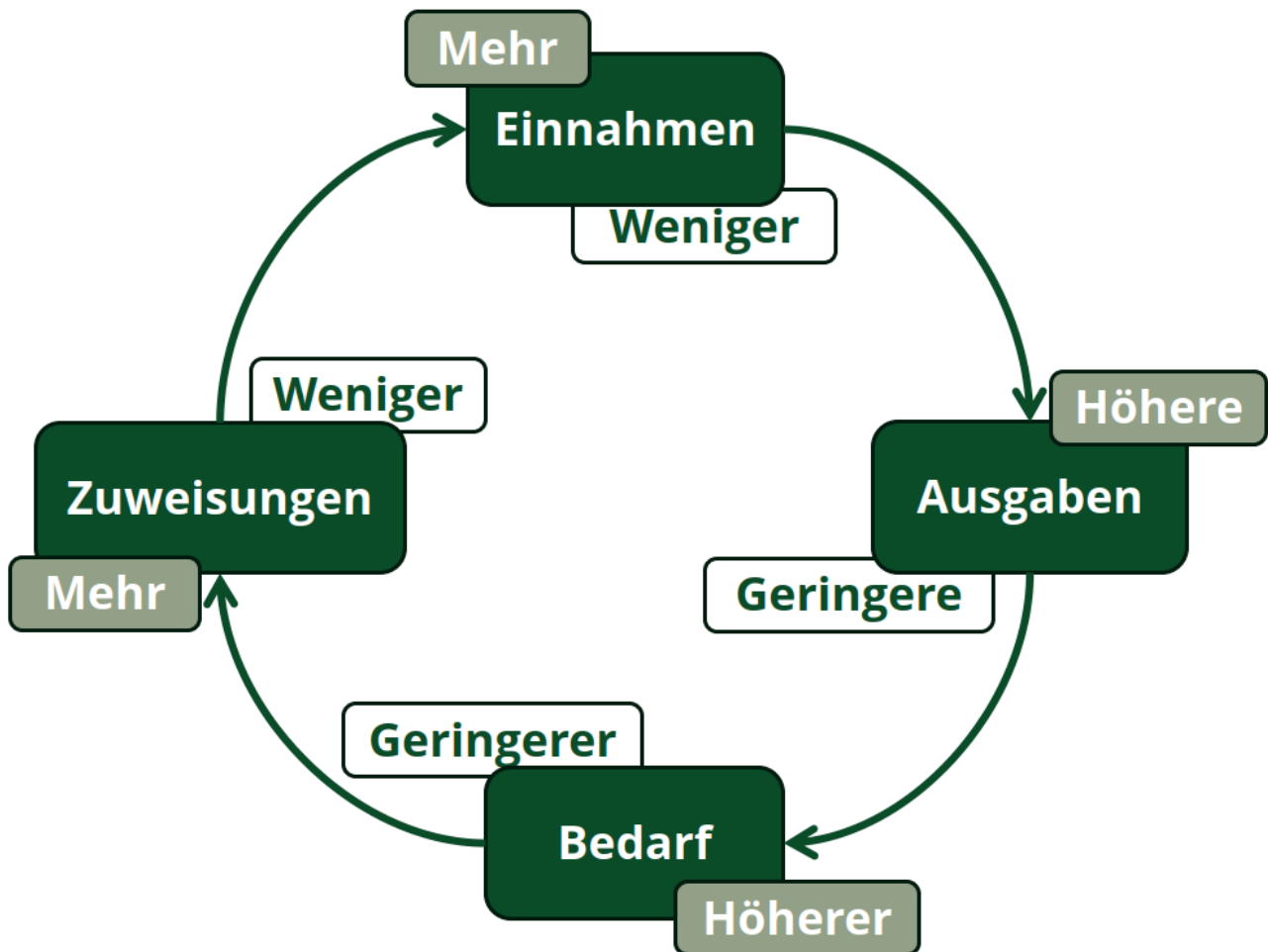
Gegenüber dem Gesetzentwurf der Landesregierung ergibt sich insoweit eine Verschiebung um 3,04 %. Dies liegt nahe bei den derzeit gesetzlich festgelegten Anteilsverhältnissen. Insoweit drängt sich eine Veränderung an dieser Stelle gerade nicht auf.

Die fehlende Berücksichtigung des Zirkelschlusses führt im Übrigen zu einer strukturellen Benachteiligung strukturschwacher Räume. Geringe Einnahmen finanzschwacher Kommunen bedeuten geringere Ausgaben und führen bei der vom LSN angewandten Methodik zu einem geringen Finanzbedarf, der bei der Überprüfung zu geringeren Zuweisungen führt. Insoweit handelt es sich um eine negative Abwärtsspirale. Finanzstarke Kommunen werden hingegen bevorteilt, wie sich aus dem nachfolgenden Schaubild⁶ des Walter Eucken Instituts ergibt:

⁵ Das Gutachten steht auch auf der Homepage des NLT nebst einer Präsentation öffentlich zur Verfügung: <https://www.nlt.de/positionen/finanzen/>

⁶ Vgl. hierzu die Präsentation in Anlage 3 auf S. 4

Zirkelschluss



iv. Zwischenergebnis

Die vom Land angewandte Methodik zur Fortschreibung des kommunalen Finanzausgleichs kann für die Ermittlung von Finanzbedarfen isoliert für die Gemeindeebene oder isoliert für die Kreisebene geeignet sein. Wie das Gutachten des LSN selbst zeigt, bildet sie allerdings beim zwei-Ebenen-Modell nicht ab, wenn durch Einnahmeverschiebungen zwischen den Ebenen Finanzbedarfe schon gedeckt sind. Insoweit liegt der Ermittlung des Aufteilungsverhältnisses ein Zirkelschluss zugrunde, der die unterschiedlichen Finanzierungsmöglichkeiten der einzelnen Ebenen nicht abbildet.

Die im LSN-Gutachten selbst dargelegten Entwicklungen sowohl der Einnahmen auf Kreis- und Gemeindeebene als auch ihrer Finanzierungssalden stehen im Widerspruch zur Empfehlung des Gutachters zur Verschiebung der Anteilsverhältnisse von Kreis- und Gemeindeschlüsselzuweisungen um 2,9 Prozentpunkte. Für eine Verschiebung der Schlüsselzuweisungen in dem beabsichtigten Umfang stellt das Gutachten wegen dieses Widerspruchs keine geeignete Grundlage dar. Vielmehr dürfte es rechtlich angreifbar und willkürlich sein, wenn der Gesetzgeber die Einnahmeseite bei der Betrachtung trotz entsprechender Hinweise ausblendet. Dies gilt umso mehr, als mit dem Gutachten von Prof. Dr. Feld das Problem auch finanzwissenschaftlich belegt ist. Ein komplettes Ausblenden dieser Ergebnisse macht den kommunalen Finanzausgleich verfassungsrechtlich angreifbar.

b. Folgen für strukturschwache Räume

Wie bereits eingangs festgestellt, sind die großen Verlierer der beabsichtigten Reform die strukturschwachen ländlichen Räume. Dabei treffen die Auswirkungen nicht nur die dramatischen Verlierer der beabsichtigten Veränderung, die Landkreise Lüchow-Dannenberg und Uelzen. Vielmehr gilt dies landesweit für demografisch belastete strukturschwache Räume, wie nachfolgende Übersicht zeigt:

	Lüchow-Dannenberg	Uelzen	Wittmund	Heidekreis	Wesermarsch
Kreisschlüsselzuweisungen	-3.092.896	-5.106.104	-1.852.448	-6.215.888	-3.484.456
Landkreisbereich	-2.255.640	-3.866.928	-1.178.160	-3.866.928	-2.097.632
Kreisumlagesatz	57,5	55,0	55,0	55,0	58,5
	Nienburg	Aurich	Northeim	Holzminden	Cuxhaven
Kreisschlüsselzuweisungen	-3.987.760	-5.443.256	-3.954.984	-1.998.840	-6.002.280
Landkreisbereich	-2.358.112	-2.439.720	-1.851.856	-856.368	-2.458.248
Kreisumlagesatz	50,8	50,5	51,8	57,5	49,5

Nach der Modellberechnung des LSN verlieren die zehn oben genannten Landkreise jeweils weit überproportional. Als Folgen der deutlich gesunkenen Schlüsselzuweisungen für Kreisaufgaben weist das Gutachten an mehreren Stellen darauf hin, dass eine mögliche Lösung in der Erhöhung der Kreisumlagesätze der Landkreise liegen soll.⁷

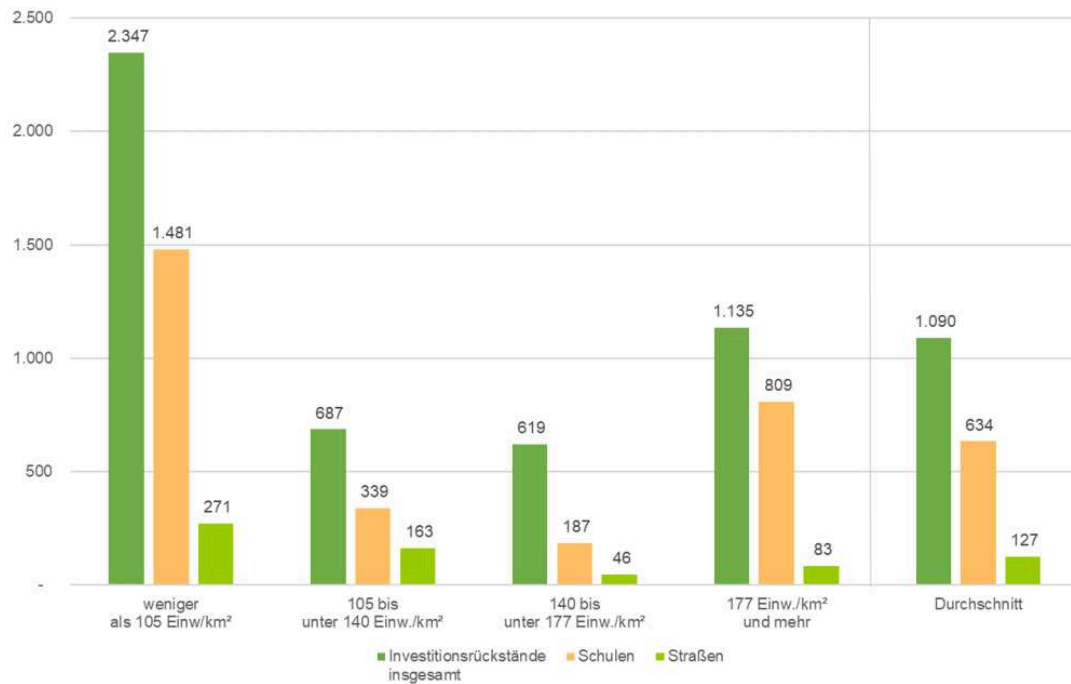
⁷ Gutachtens des LSN (Fn. 3) Seite 18: „Wenn das Aufteilungsverhältnis zu Gunsten der Gemeindeschlüsselzuweisungen angepasst wird, ist denkbar, dass der durchschnittliche Kreisumlagesatz wieder stärker steigt.“ sowie Seite 20: „Die Verschiebung wird jedoch auch darüber hinaus vermutlich zu Anpassungen der Kreisumlagesätze führen.“, Gutachten Seite 24: „Es ist damit zu rechnen, dass die Kreisumlagesätze

Mit diesen Hinweisen erkennt der Gutachter die tatsächliche Situation in den strukturschwachen Räumen. Wie die vorangestellte Übersicht zeigt, verlieren die strukturschwachen Landkreise nicht nur bei den Kreisschlüsselzuweisungen. Vielmehr verliert der gesamte Kreisbereich inklusive der kreisangehörigen Städte und Gemeinden saldiert an Finanzausgleichsmasse. Das heißt, der vom Gutachter dargestellte Ausgleich über die Kreisumlage ist allein schon deshalb nicht möglich, weil die kreisangehörigen Städte und Gemeinden keinen Mittelzufluss in dem Umfang haben, als dass sie die Verluste des jeweiligen Landkreises aufwiegen könnten. Hinzu kommt, dass die strukturschwachen Landkreise bereits weit überproportionale Kreisumlagesätze festgesetzt haben. Diese liegen bereits 2025 zwischen mehr als drei und 12,5 Prozentpunkten über dem Landesdurchschnitt. Die Möglichkeit, durch eine weitere Anspannung der Kreisumlagesätze die durch die Reform verursachten Verluste aufzufangen, besteht also praktisch in den strukturschwachen Landkreisen nicht.

Gerade für die strukturschwachen Landkreise stellt der schon beschriebene Zirkelschluss daher eine ganz besondere Belastung dar, da sie bereits in den vergangenen Jahren angesichts ihrer Haushaltssituation nicht in der Lage waren, ihre Aufgaben in einem Umfang wahrzunehmen, wie dies erforderlich gewesen wäre. Dies hat sich insbesondere in hohen Investitionsrückständen im Vergleich zum Durchschnitt niedergeschlagen. Die überörtliche Kommunalprüfung hat in ihrem Kommunalbericht 2025 diese Problematik mit folgendem Schaubild verdeutlicht:⁸

überprüft und ggf. angepasst werden müssen.“ Aktualisierung des LSN vom Mai 2025, S. 5: „Die Verschiebung wird jedoch auch darüber hinaus vermutlich zu Anpassungen der Kreisumlagesätze führen.“

⁸ LT-Drs. 19/8800 - Die Präsidentin des Niedersächsischen Landesrechnungshofs – Kommunalbericht 2025 S. 109



Ansicht 42: Investitionsrückstände – nach Bevölkerungsdichte und ausgewählten Infrastrukturbereichen (in €/Einw.)

An diesem Schaubild wird die Problematik des Zirkelschlusses ebenfalls deutlich: Strukturschwache Landkreise in Niedersachsen haben weit überproportional bestehende Investitionsrückstände. Diese Finanzbedarfe werden bei der Methodik des Gutachtens des LSN in keiner Weise berücksichtigt, weil sie sich nicht in tatsächlichen Auszahlungen niederschlagen und damit nicht Teil der Zuschussbedarfe sind. Auch auf diese Problematik muss das Land vor dem Hintergrund der Notwendigkeit der Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse eine Antwort finden.

Dabei muss ergänzend berücksichtigt werden, dass diese Landkreise regelmäßig von der demografischen Entwicklung besonders negativ betroffen sind und schon durch die Anwendung des Zensus 2022 erhebliche Rückgänge im kommunalen Finanzausgleich erfahren. Diese sind auch in der Modellrechnung 2025 wegen der positiven Dämpfungswirkung des sogenannten Demografiefaktors noch nicht richtig erkennbar. Zusätzlich zu den Folgen aus dem Gesetzentwurf ergeben sich weitere Rückgänge durch die Anwendung der neuen Einwohnerzahlen bei voller Wirkung des Zensus 2022 laut Modellrechnung des Landesamtes für Statistik Niedersachsen von -15 Euro/Einwohner beim Landkreis Holzminden, knapp - 9 Euro/Einwohner beim Landkreis Wesermarsch, knapp -8 Euro/Einwohner beim Landkreis Northeim, -6 Euro/Einwohner beim Landkreis Lüchow-Dannenberg und knapp - 4 Euro/Einwohner beim Landkreis Uelzen. Insoweit werden diese Räume durch die Reform erneut überproportional belastet.

Im Übrigen wird mit den beabsichtigten Änderungen auch die Wirkung der von einzelnen Kommunen mit dem Land geschlossenen Entschuldungsverträge konterkariert. Die Landkreise Lüchow-Dannenberg, Uelzen und Cuxhaven sind nur durch die bestehenden Finanzausgleichsregelungen in Kombination mit erheblichen Entschuldungsmitteln und z. T. Bedarfszuweisungen in der Lage gewesen, bis zum Jahr 2022 regelmäßig die laufenden Haushalte auszugleichen. Ihnen wird mit den beabsichtigten Regelungen ein erheblicher Teil ihrer finanziellen Grundlagen entzogen, so dass erneut eine weit überproportionale Schieflage ihrer Haushalte droht.

c. Region Hannover

Die fehlende Ergebnisrichtigkeit der Begutachtung trifft allerdings nicht nur strukturschwache ländliche Räume. Der größte Verlierer der Reform auf der Kreisebene sowohl in absoluter Summe mit -24,8 Mio. Euro als auch der negativsten relativen Veränderung bei den Kreisschlüsselzuweisungen mit -11,1 Prozent ist die Region Hannover nach den aktualisierten Modellrechnungen des LSN. Dies ist umso bemerkenswerter, als die Region Hannover bei den letzten Finanzausgleichsänderungen regelmäßig zu den Verlierern zählte. Auch bei der Neuordnung der Sozialhilfe mit dem Nds. AG SGB IX und XII war die Region Hannover im Ergebnis beim Finanzausgleich die im Verhältnis am stärksten belastete Kommune in Niedersachsen. Insoweit verdeutlicht sich hiermit die massive Benachteiligung der Landkreisebene insgesamt durch den Gesetzentwurf.

d. Fehlende Notwendigkeit der Anpassung des Anteilsverhältnisses

Angesichts der massiven Verwerfungen durch den Gutachtenvorschlag und vor dem Hintergrund der Tatsache, dass hierdurch Reaktionen der Landkreise durch Anpassung der Kreisumlagesätze erforderlich werden, ist in der Expertenkommission auch die Frage einer Festschreibung des Anteilsverhältnisses diskutiert worden. Eine abschließende Erörterung hierzu fand allerdings nicht statt, weil das Innenministerium insoweit eine Absage erteilt hat. Hierzu heißt es im Gutachten des LSN wörtlich:⁹

„Eine dauerhafte Festschreibung des Aufteilungsverhältnisses, verbunden mit der Erwartung, dass die Kommunen die notwendigen Anpassungen über die Kreisumlage vornehmen, ist nach Einschätzung des MI rechtlich nicht zulässig, da sie im Widerspruch zu der Anforderung eines aufgabengerechten kommunalen Finanzausgleichs steht. Es ist zuerst Aufgabe des Landesgesetzgebers, einen aufgabenbezogenen kommunalen Finanzausgleich bereitzustellen, weshalb die regelmäßige finanzwissenschaftliche Überprüfung des

⁹ Gutachten des LSN (Fn. 3) Seite 18.

Aufteilungsverhältnisses unabdingbar ist. In diesem Zusammenhang hat die Kreisumlage nur eine nachgelagerte Ausgleichsfunktion, um das für ganz Niedersachsen geltende Aufteilungsverhältnis entsprechend der regionalen Verhältnisse anzupassen.“

Im Ergebnis hat damit eine echte Überprüfung dieses Punktes nicht stattgefunden. Die Argumentation des Innenministeriums ist insoweit aber nicht nachvollziehbar:

- Das Gutachten des LSN weist an verschiedenen Stellen selbst darauf hin, dass die massive Verschiebung zulasten der Schlüsselzuweisungen für Kreisaufgaben zu Anpassungen bei den Kreisumlagesätzen führen wird.¹⁰ Insoweit ist angesichts des Zirkelschlusses nicht davon auszugehen, dass die jetzige Festlegung aufgabenrecht ist, wenn im zweiten Schritt die Landkreise die Einnahmeverluste über die Kreisumlage bei den kreisangehörigen Gemeinden und Städten wieder „einziehen“ sollen. Das Gutachten selbst belegt mit diesen Hinweisen die fehlende Ergebnisrichtigkeit der Ermittlung.
- Nach der Rechtsprechung des Niedersächsischen Staatsgerichtshofs besteht zwar für das Land eine Beobachtungspflicht für die Frage der finanzwirtschaftlichen Entwicklung in den Kommunen mit Blick auf den kommunalen Finanzausgleich. Wie diese Beobachtungspflicht umgesetzt und eingehalten wird, ist hingegen im Einzelnen nicht determiniert. Das Land ist durchaus berechtigt, das Verhältnis von Kreis- und Gemeindefinanzen auch im Rahmen der Kommunalaufsicht und der Genehmigung der Kreisumlagesätze zu prüfen. Die Landkreise sind schließlich nach der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung auch zur Rücksichtnahme auf die Gemeindefinanzen verpflichtet. Insoweit dürfen sie ihren Finanzbedarf nicht über denjenigen der Gemeinden stellen. Es findet also regelmäßig ein entsprechender Ausgleich statt.
- Systematisch falsch ist es daher, alle paar Jahr durch gesetzliche Anpassung der Anteilsverhältnisse von Gemeinde- und Kreisaufgaben kommunalpolitische Diskussionen über Anpassungsnotwendigkeiten bei der Kreisumlage zu verursachen. Dies gilt im Übrigen auch, wenn der Anteil der Schlüsselzuweisungen für Kreisaufgaben steigt, weil dann entsprechende Forderungen der Gemeinden nach Absenkung der Kreisumlage kommen als auch – wie jetzt – im umgekehrten Fall.
- Nicht nur wegen der bereits oben dargelegten methodischen Fragwürdigkeit der Ermittlung dieser Anteilsverhältnisse stellt sich im Übrigen die Grundsatzfrage, ob eine rechnerische Ermittlung überhaupt zu sinnvollen Ergebnissen führt. Die Kreisumlagesätze in den dreizehn Flächenländern im Bundesgebiet haben im landesweiten Durchschnitt erhebliche Spannweiten. Dies liegt einerseits an der gesetzgeberischen Aufgabenbestimmung für die Gemeinden und Landkreise durch die Länder. Andererseits liegt die Ursache aber in der politischen Entscheidung der jeweiligen Länder, in

¹⁰ Vgl. im Einzelnen Fußnote 7.

welchem Umfang sie der Kreisebene direkt Finanzausgleichsmittel zuweisen und wie hoch der verbleibende – dann über die Kreisumlage – zu deckende Bedarf ausfällt. Angesichts dieses Befundes erscheint eine dauerhafte Festschreibung des Anteilsverhältnisses der Schlüsselzuweisungen für Gemeinde- und Kreisaufgaben dringend geboten, um nicht alle paar Jahre durch vermeintlich notwendige Überprüfungen des Innenministeriums flächendeckend in Kreisumlagediskussionen zu kommen.

Das Gutachten des LSN gibt insoweit auf diese Frage keine Antwort, da der Gutachter nach den Hinweisen des Innenministeriums diesen Punkt nicht vertieft geprüft hat. Die oben dargelegte Rechtsauffassung des Innenministeriums ist aber nicht belegt und insoweit für die Absage einer dauerhaft befriedenden Lösung in diesem Punkt keine tragfähige Grundlage.

Die Begründung der Landesregierung gegen eine solche statische Festlegung (LT-Drs. 19/8503 S. 9) vermag ebenfalls in keiner Weise zu überzeugen. Der Hinweis, der Forderung des NLT könne aufgrund von Vorgaben der Verfassung sowie der Rechtsprechung des Staatsgerichtshofes nicht nachgekommen werden, ist eine reine Behauptung. Die Verfassungsrechtsprechung hat sich mit dieser Frage bislang – soweit ersichtlich – nicht befasst. Die behauptete Notwendigkeit mit Blick auf einen aufgabengerechten Finanzausgleich für die Gemeindeebene ist nicht schlüssig. Eine aufgabengerechte Finanzausstattung hat das Land mangels einer Überprüfung sowohl des vertikalen als auch des horizontalen Finanzausgleichs insgesamt weder für die Gemeinde- noch für die Kreisebene zum Gegenstand seiner Untersuchungen gemacht.

IV. Zum Gesetzentwurf

a. Verschiebung der Anteilsverhältnisse zwischen Gemeinde- und Kreisaufgaben

Die im Gesetzentwurf vorgesehene Änderung in Nr. 2 zu § 3 Satz 1 NFAG-E lehnen wir ab. Für die Verschiebungen der Anteilsverhältnisse besteht wie unter II. und III. dargestellt keine belastbare finanzwissenschaftliche Grundlage. Das Land sollte die bestehende gesetzliche Regelung nicht ändern und seiner verfassungsrechtlichen Beobachtungspflicht im Rahmen der Genehmigung der Kreishaushalte nachkommen.

Laut Gesetzesbegründung haben die Landkreise durch Reduzierung der Kreisumlage in den vergangenen Jahren dafür gesorgt, dass keine deutliche Fehlentwicklung im Vergleich der finanziellen Situation beider Ebenen festzustellen gab. Ohne weiteren Beleg wird sodann aber ausgeführt, die Anpassung des Aufteilungsverhältnisses sei verfassungsrechtlich geboten. Eine fortlaufende Korrektur über die Kreisumlage würde zur Einhaltung des verfassungsrechtlichen Rahmens nicht genügen, da das Land dadurch letztlich nicht für eine

aufgabengerechte Verteilung der finanziellen Mittel sorgen würde. Wie bereits unter I. d.) ausgeführt, teilen wir diese rechtliche Einschätzung nicht. Die mangelnde Berücksichtigung des Zirkelschlusses vor dem Hintergrund unterschiedlicher Einnahmeentwicklungen der beiden Ebenen bedarf vielmehr einer weitergehenden Überprüfung, um eine willkürfreie Regelung zu treffen. Dass diese bei der bisherigen Methodik des LSN noch nicht erreicht wurde, ist in diesem Gutachten bereits selbst dargelegt; Schlüsse werden aus der unterschiedlichen Einnahmeentwicklung aber nicht gezogen. Weitergehende finanzwissenschaftliche Erkenntnisse – wie sie im Gutachten von Prof. Dr. Feld dargelegt wurden – hat die Landesregierung bisher nicht gezogen. Dies würde den Gesetzentwurf an dieser Stelle willkürlich und verfassungsrechtlich angreifbar machen, sofern es hier nicht noch zu substantziellen Änderungen kommt.

b. Grunderwerbsteuer

Die Streichung von § 3 Satz 3 NFAG-E lehnen wir ebenfalls ab. Zwar wird in der Gesetzesbegründung und auch im Gutachten des LSN die 1999 vorgenommene Berücksichtigung sowohl des Ausgleichs von Einkommensteuereinnahmen wegen des Familienlastenausgleichs als auch der Grunderwerbsteuer zutreffend dargestellt. Anders als die daraus gezogenen Schlüsse des Innenministeriums hat der seinerzeitige Gesetzgeber allerdings **allein** der Einbeziehung der Mittel der Grunderwerbsteuer eine besondere Rolle zugeordnet. § 3 Satz 3 NFAG lautet: *„Der Anteil an den Schlüsselzuweisungen nach Satz 1 Nr. 2 [dies sind die Schlüsselzuweisungen für Kreisaufgaben] enthält die Einnahmen aus der Grunderwerbsteuer nach § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 NFAG“*.

Hintergrund für diese Regelung war, dass mit der Reform des kommunalen Finanzausgleichs 1999 den Landkreisen und kreisfreien Städten die Steuerbeteiligung an der Grunderwerbsteuer genommen wurde. Hierbei handelte es sich um die einzige nennenswerte eigene Steuerbeteiligung der Landkreise. Insoweit wechselte die Steuerbeteiligung der Landkreise, die bei der Umlagekraft zu berücksichtigen wäre, hin in die Zuweisungen zur Deckung des Finanzbedarfs. Seinerzeit war die Begründung, dass die Ausgleichswirkung des Finanzausgleichs durch die dadurch eintretende Erhöhung der Verbundmasse verbessert werden sollte. Damit den Landkreisen durch diese Veränderung in ihrer Einnahmestruktur keine Nachteile entstehen, wurde mit § 3 Satz 3 NFAG eine Regelung geschaffen, die die dauerhafte Berücksichtigung dieses Teils der Schlüsselzuweisungen bei den Kreisschlüsselzuweisungen sicherstellen sollte. Eine entsprechende gesetzliche Regelung besteht für die seinerzeit ebenfalls bei der Festlegung der Anteilsverhältnisse berücksichtigten Ausgleichsleistungen für die Verluste aus dem Familienleistungsausgleich nicht. Insoweit besteht die vom Innenministerium und vom Gutachter dargelegte „Aufhebung“ dieser beiden Faktoren rechtlich nicht. Der Gesetzgeber hat allein eine besondere Berücksichtigung der

Grunderwerbsteuereinnahmen bei den Kreisschlüsselzuweisungen normiert. Diese Entscheidung des Gesetzgebers ist zu respektieren und weiterhin umzusetzen.

Die nunmehr vorgenommene Argumentation des Innenministeriums, das Gesetz sei seit 2012 nicht mehr in diesem Punkt vollzogen worden, führt zu keiner anderen Beurteilung. Vielmehr benachteiligt die Nichtanwendung des geltenden Gesetzes durch das Land die Landkreisebene erheblich. Die fehlerhafte Anwendung durch das Land in der Vergangenheit kann keine Begründung dafür sein, nunmehr auch in diesem Punkt zu Lasten der Landkreise eine Streichung vorzunehmen. Gerade vor dem Hintergrund der massiven Auswirkung der beabsichtigten Änderung wäre es vielmehr erforderlich, dass das Land das Gesetz wieder entsprechend der bestehenden Rechtslage vollzieht. Insoweit treten wir nachhaltig dafür ein, auf die Streichung von § 3 Satz 3 NFAG zu verzichten und die Regelung wieder zur Anwendung zu bringen.

V. Zusammenfassung

Die Ergebnisse des Gutachtens zum kommunalen Finanzausgleich sind in sich widersprüchlich. Bei der Fortschreibung im Rahmen der bisherigen Methodik werden die finanziellen Verschiebungen zwischen Kreis- und Gemeindeebene auf der Einnahmenseite nicht mit einbezogen. Aus diesem Grunde kann nach unserer Auffassung der Gesetzentwurf so nicht ohne Weiteres auf dieser Basis umgesetzt werden, weil dies kein willkürfreies Agieren des Gesetzgebers wäre. Dies belegt das vom NLT beim Walter-Eucken-Institut, Freiburg, in Auftrag gegebene Gutachten nachdrücklich, in dem die Frage des Zirkelschlusses und einer überhöhten Verschiebung bei der Änderung des Anteilsverhältnisses von Kreis- und Gemeindeaufgaben eindeutig empirisch hergeleitet wird. Wir regen daher dringend an, den Gutachter als Sachverständigen in das Gesetzgebungsverfahren einzubeziehen und den Gesetzentwurf entsprechend anzupassen. Sollte das Gesetz ohne Berücksichtigung solcher neuen finanzwissenschaftlichen Erkenntnisse beschlossen werden, dürfte die Neuregelung verfassungsrechtlich angreifbar sein.

Unabhängig davon bedarf es einer rechtlichen Überprüfung des Vorgehens des Landes hinsichtlich der Wechselwirkungen zwischen Finanzausgleichsverschiebungen und Kreisumlage. Zwar obliegt dem Land nach der Rechtsprechung des Staatsgerichtshofes eine Beobachtungspflicht. Diese kann aber nicht dazu führen, dass bei jeder Überprüfung des kommunalen Finanzausgleichs die Diskussion in den Vertretungen der kreisangehörigen Städte und Gemeinden sowie der Landkreise über eine daraus resultierende Anpassung der Kreisumlage erfolgen muss. Hier liegt offensichtlich ein Fehler im System der Fortschreibung, der dem – ansonsten grundsätzlich nicht infrage gestellten – Zwei-Ebenen-System

bei der derzeitigen Methodik geschuldet ist. Dies ist ein Umstand, der auf Dauer nicht hinnehmbar ist. Insoweit erwarten wir eine umfassende rechtliche Prüfung, warum eine Festschreibung des Anteilsverhältnisses nicht zulässig sein soll, wenn das Land seiner Beobachtungspflicht bei der Genehmigung der Kreisumlagesätze im Rahmen der Kommunalaufsicht nachkommt.

Sollte das Land sich gleichwohl für eine Fortsetzung des Gesetzgebungsverfahrens ohne wesentliche Änderungen – trotz der erheblichen verfassungsrechtlichen Zweifel an den Grundlagen – entscheiden, wird dieses nicht ohne flankierende Maßnahmen gehen, auf die wir allerdings derzeit nur hilfsweise hinweisen möchten:

- Unabhängig von der angesichts der kommunalen Finanzlage sowieso bestehenden Notwendigkeit der Erhöhung des kommunalen Finanzausgleichs bedarf es wenigstens einer Aufstockung, um über „Sonderbedarfszuweisungen“ die strukturschwachen Räume, aber auch den absolut größten Verlierer – die Region Hannover – bei den Folgen zu entlasten. Eine solch massive Verschiebung im kommunalen Finanzausgleich ohne Hilfen für die besonders Betroffenen ist aus unserer Sicht politisch undenkbar.
- Eine weitere Möglichkeit der Abmilderung besteht darin, die Umsetzung zeitlich zu strecken. Beispielsweise könnte eine Anpassung über 5 Jahre mit je einem Fünftel vorgenommen werden.

Die Landesregierung hat in ihrer Presseerklärung zur Einbringung des Gesetzentwurfes vom 23.9.2025 angekündigt, *„die im Finanzausgleich vorgesehenen Mittel für sogenannte Bedarfszuweisungen, um rund 50 Millionen Euro zu erhöhen. Hierdurch sollen vor allem die von dieser Umverteilung besonders negativ betroffenen finanzschwächsten Landkreise unterstützt werden.“* Dies zeigt, dass auch die Landesregierung die Notwendigkeit erkannt hat, die Folgen des Gesetzes abzumildern. Bislang sind entsprechende Regelungen im Entwurf allerdings nicht enthalten. Im Übrigen reichen sie auch angesichts der erheblichen finanziellen Folgen des Gesetzes nicht aus. Nur ganz hilfsweise weisen wir darauf hin, dass über mögliche Änderungen in der Offshore-Gewerbesteuerverteilung die Effekte für die Kreisebene sehr überschaubar wären und nach unserer Einschätzung frühestens 2027 eintreten dürften.

Abschließend müssen die politischen Folgen für die kommunale Selbstverwaltung insgesamt bedacht werden. Es fehlt uns jegliches Verständnis dafür, dass das Land in Zeiten der stärksten kommunalen Finanzkrise seit langem zum Jahr der Kommunalwahl eine der größten Umverteilungen in der Geschichte des kommunalen Finanzausgleichs ohne Kompensation vornehmen will. Sie wird – wenigstens – in allen 36 Kreistagen und der Regionsver-

sammlung zu erheblichem Verdruss führen, weil die finanziellen Folgen überall zu Diskussion über die Kreis- bzw. Regionsumlage führen wird, ohne dass die kommunalen Finanzprobleme auch nur im Ansatz vom Land gelöst werden. Insofern nehmen wir abschließend auf die gemeinsamen Forderungen der AGKSV Bezug, die unabhängig von horizontalen Verteilfragen dringend und sofort eine Aufstockung des vertikal auf die Kommunen zu verteilenden Anteils am Steuerverbund fordern.

Mit freundlichen Grüßen



Dr. Joachim Schwind

Anlagen

- Protokollauszug
- Gutachten des Walter Eucken Instituts
- Präsentation des Walter Euckens Instituts vom 29.8.2025

- Auszug -

**Protokoll
der 6. Sitzung der Expertenkommission zum Niedersächsischen kommunalen
Finanzausgleich am 16. August 2024**

TOP 3 Gutachtenentwurf vom 05.08.2024

Bevor das Gutachten im Einzelnen besprochen wird, gibt Landrat Dr. Blume seine Stellungnahme zum Gutachten ab und betont dabei die nachfolgenden, belastenden Konsequenzen für die Landkreise.

Besondere Belastungen für strukturschwache Räume

Die kombinierte Modellrechnung zeige aus Sicht des Landrats Dr. Blume, dass die vom Gutachter ermittelten Veränderungen sowohl der Anteilsverhältnisse von Kreis- und Gemeindeaufgaben als auch der Verteilungskriterien der Kreisschlüsselzuweisungen besonders die strukturschwachen Räume in Niedersachsen treffen. Dies gelte insbesondere für die Landkreise Lüchow-Dannenberg, Uelzen, Wesermarsch und Heidekreis inklusive ihrer Gemeinden aber auch für die kreisfreien Städte Salzgitter und Wilhelmshaven. Insoweit könne ein derart ausgestalteter kommunaler Finanzausgleich seiner Ausgleichsfunktion und der Gewährleistung gleichwertiger Lebensverhältnisse nicht gerecht werden.

Problem Zirkelschluss

Von der Wissenschaft bisher ungelöst und weiterhin offensichtlich sei das Problem, dass die Bemessungsmethode anhand der Zuschussbedarfe diejenigen begünstigt, die über hohe Einnahmen verfügen. Während in steuer- und strukturschwachen Räumen vielfältige wünschenswerte und auch notwendige Aufgaben wie z. B. die ÖPNV-Versorgung nicht adäquat wahrgenommen werden könnten, würden diesen Räumen im Zuge der KFA-Untersuchung ihre geringeren Ausgaben zum Verhängnis werden. Sie erhielten wegen ihrer Strukturschwäche und geringeren Ausgaben auch in der nächsten Periode weniger Mittel im Finanzausgleich. Insoweit sei auch mit der erneuten Begutachtung im bisherigen System dieses Problem nicht beseitigt worden. Der Bemessung läge weiterhin ein Zirkelschluss zugrunde, der die tatsächlichen Aufgabenbedarfe nicht abbildet, sondern die Ausgabenmöglichkeiten.

Forderung nach grundsätzlicher Erhöhung des vertikalen KFA

Die finanziellen Folgen der Umsetzung der Gutachtenvorschläge seien gerade für strukturschwache Räume in keiner Weise verkraftbar. Aus diesem Grunde werde erwartet, dass wenigstens die von Frau Ministerin Behrens öffentlich mehrfach erwähnte Erhöhung des vertikalen KFA insgesamt mit der Anpassung horizontaler Verteilparameter auch umgesetzt wird. Die Kommunalhaushalte seien bereits jetzt tief in die roten Zahlen gerutscht. Das Land müsse daher endlich die Steuerverbundquote erhöhen. Seit Jahrzehnten verfüge Niedersachsen über den niedrigsten kommunalen Finanzausgleich aller Flächenländer.

Übergangsregelung

Sollte es zu derart massiven Verschiebungen kommen, wie sie sich aus dem Gutachten andeuten würden, müssten aus Sicht von Landrat Dr. Blume die Folgen zeitlich gestreckt werden. Beispielsweise könne eine Einführung über fünf Jahre mit je einem Fünftel vorgenommen werden.

Abschließend weist Landrat Dr. Blume darauf hin, dass der Umgang mit den Gutachtenergebnissen auch unter einem politischen Blickwinkel relevant sei, da im Herbst 2026 die nächste Kommunalwahl ansteht. Immer mehr Bürger seien unzufrieden und die aktuelle Lage befeue sie in ihrem Denken. Es bestehe die Gefahr, dass hierdurch die extremen politischen Ränder weiter gestärkt werden würden.

Der NLT unterstützt ausdrücklich die Ausführungen des Landrates Dr. Blume.

**Analyse des Aufteilungsverhältnisses der
Schlüsselzuweisungen für Gemeinde- und Kreisaufgaben
im kommunalen Finanzausgleich des Landes
Niedersachsen**

Finanzwissenschaftliches Gutachten

Im Auftrag des Niedersächsischen Landkreistages

*Walter Eucken Institut e.V.
Goethestr. 10, 79100 Freiburg i.Br.*

Autoren:

Lars P. Feld

Maximilian Langer

Anna-Catharina Meister

Freiburg im Breisgau, 27.08.2025

Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis	III
Tabellenverzeichnis	IV
Executive Summary	V
1. Einleitung	1
2. Theoretischer und institutioneller Hintergrund	3
<i>2.1 Kommunale Finanzausgleichssysteme in Deutschland</i>	<i>3</i>
2.1.1 Vertikaler Finanzausgleich	3
2.1.2 Horizontaler Finanzausgleich	8
<i>2.2 Der KFA Niedersachsen</i>	<i>11</i>
<i>2.3 Kommunale Aufgaben, Bedarfe und Einnahmen</i>	<i>15</i>
<i>2.4 Ansätze zur Bedarfsbestimmung im vertikalen Finanzausgleich</i>	<i>18</i>
2.4.1 Ausgaben aus allgemeinen Deckungsmitteln als Bedarf	19
2.4.2 Approximierte Kosten als Bedarf (Korridorverfahren)	20
2.4.3 Symmetriekoeffizient	22
2.4.4 Regressionsbasierte Bedarfsmessung	23
3. Methodisches Vorgehen	26
3.1 Daten- und Variablenauswahl	26
3.2 Regressionsmodelle	32
3.3 Berechnung des Zuschussbedarfs und des Aufteilungsverhältnisses	34
4. Deskriptive Analyse	35
4.1 Entwicklung kommunaler Ausgaben und Einnahmen in Niedersachsen	35
4.2 Retrospektive Berechnung der Zuschussverhältnisse	42
4.3 Retrospektive Berechnung der Zuschussverhältnisse - Korridorverfahren	49
5. Empirische Analyse	51
5.1. Schätzung des Zirkelschlusseffekts	52
5.2. Schätzung des Aufteilungsverhältnisses	56
6. Abschließende Handlungsempfehlungen	61
Literatur	VI
Anhang	VIII

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Quadratischer Zusammenhang zwischen Einwohnern und Ausgaben a.a.D.	30
Abbildung 2: Entwicklung Gesamtzuschussbedarfe für Gemeinde- und Kreisaufgaben	36
Abbildung 3: Entwicklung allgemeine Deckungsmittel (netto)	37
Abbildung 4: Entwicklung Steuereinnahmen und Umlagen je Einwohner	37
Abbildung 5: Gewichteter Kreisumlagesatz	38
Abbildung 6: Saldo Zuschussbedarfe je Einwohner - allgemeine Deckungsmittel	39
Abbildung 7: Symmetriekoeffizient	40
Abbildung 8: Verhältnis Zuschussbedarf und allgemeine Deckungsmittel (2 Jahresverzögerung)	41
Abbildung 9: Aufteilungsverhältnis Szenario 1	43
Abbildung 10: Aufteilungsverhältnis Szenario 2	45
Abbildung 11: Aufteilungsverhältnis Szenario 3	47
Abbildung 12: Aufteilungsverhältnis Szenario 1 – Korridorverfahren	49
Abbildung 13: Schätzung Ausgaben a.a.D. je Einwohner (Two-Way-Fixed-Effect Modell)	55
Abbildung 14: Schätzung einnahmebedingter Mehrbedarfe	56
Abbildung 15: Schätzung der Zuschussverhältnisse	58
Abbildung 16: Vergleich der Zuschussverhältnisse (ohne/mit Zirkelschluss)	59
Abbildung 17: Korridorverfahren - Produktgruppe 1	VIII
Abbildung 18: Korridorverfahren - Produktgruppe 2	VIII
Abbildung 19: Korridorverfahren - Produktgruppe 3	IX
Abbildung 20: Korridorverfahren - Produktgruppe 4	IX
Abbildung 21: Korridorverfahren - Produktgruppe 5	X

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Zusammenfassung der genutzten Variablen.....	28
Tabelle 2: Aufteilungsverhältnis Szenario 1 – Zweijahresdurchschnitt.....	44
Tabelle 3: Aufteilungsverhältnis Szenario 1 - Dreijahresdurchschnitt.....	44
Tabelle 4: Aufteilungsverhältnis Szenario 2 – Zweijahresdurchschnitt.....	46
Tabelle 5: Aufteilungsverhältnis Szenario 2 - Dreijahresdurchschnitt.....	46
Tabelle 6: Aufteilungsverhältnis Szenario 3 – Zweijahresdurchschnitt.....	48
Tabelle 7: Aufteilungsverhältnis Szenario 3 - Dreijahresdurchschnitt.....	48
Tabelle 8: Aufteilungsverhältnis Szenario 1 - Zweijahresdurchschnitt (Korridorverfahren).....	50
Tabelle 9: Aufteilungsverhältnis Szenario 1 - Dreijahresdurchschnitt (Korridorverfahren).....	51
Tabelle 10: Regressionsergebnisse der Zirkelschlussschätzung.	54
Tabelle 11: Regressionsergebnisse der Schätzung des Aufteilungsverhältnisses.	57
Tabelle 12: Entwicklung der Zuschussverhältnisse (ohne/mit Zirkelschluss)	60
Tabelle 13: Berechnung Aufteilungsverhältnis 2022-2023.....	XI
Tabelle 14: Berechnung Aufteilungsverhältnis 2021-2023.....	XII

Executive Summary

In der vorliegenden Untersuchung wird der kommunale Finanzausgleich des Landes Niedersachsen aus finanzwissenschaftlicher Perspektive analysiert. Nach Rechtsprechung des Niedersächsischen Staatsgerichtshofes steht das Innenministerium Niedersachsen in der Pflicht, den Finanzausgleich in regelmäßigen Abständen zu überprüfen. Teil der jüngsten Überprüfung war die Analyse des Aufteilungsverhältnisses der Schlüsselzuweisungen für Gemeinde- und Kreisaufgaben innerhalb des Zwei-Ebenen-Modells, die zu einer Verschiebung der Schlüsselzuweisungen von den Kreis- zu den Gemeindeaufgaben um 2,9 Prozentpunkte führte. Dies entspricht einer deutlichen Umverteilung von etwa 142 Millionen Euro.

Der Niedersächsische Landkreistag sieht dieses Ergebnis kritisch, weil der kommunale Finanzausgleich Niedersachsen bei der Berechnung des Aufteilungsverhältnisses nur die Ausgaben- und Bedarfsseite der Kommunen berücksichtigt. Kommunale Einnahmen spielen bei der Berechnung keine Rolle. Die Nicht-Berücksichtigung der Einnahmeseite ist besonders dann problembehaftet, wenn höhere Einnahmen zu höheren Ausgaben führen, die nicht durch produktspezifische Einnahmen gegenfinanziert sind. Diese zusätzlichen, einnahmebedingten Ausgaben würden bei der Berechnung des Aufteilungsverhältnisses als Bedarf interpretiert. Im Zentrum dieser Untersuchung steht daher die Analyse des Aufteilungsverhältnisses für Gemeinde- und Kreisaufgaben unter besonderer Berücksichtigung einnahmeseitiger Effekte auf kommunale Ausgaben und Bedarfe.

Die deskriptive Analyse zeigt einen inflationsbereinigten Anstieg der Zuschussbedarfe je Einwohner für Gemeinde- und Kreisaufgaben von 2012 bis 2023; die zur Deckung dieser Bedarfe verfügbaren Mittel verlaufen weitestgehend parallel dazu. Der sich daraus ergebende Saldo legt insofern keinen Handlungsbedarf nahe. Die Ergebnisse aus der Berechnung des Symmetriekoeffizienten stützen dieses Ergebnis, der Koeffizient signalisiert ab dem Jahr 2020 eine relative Schlechterstellung der Gemeindeebene. Diese Berechnungen berücksichtigen jedoch nicht den zirkulären Effekt steigender Einnahmen auf höhere Ausgaben, die rechnerisch höhere Zuschussbedarfe nach sich ziehen können. Dass solche Effekte eine Rolle spielen, zeigt sich daran, dass die Zuschussbedarfe zeitlich verzögert auf die Entwicklung der allgemeinen Deckungsmittel reagieren. Dieses Ergebnis ist aus finanzwissenschaftlicher Sicht plausibel, weil sich öffentliche Ausgaben typischerweise erst zeitlich verzögert an eine veränderte Einnahmesituation anpassen.

Zur Beurteilung der Frage, ob ein systematischer Trend, der auf den Zusammenhang zwischen kommunaler Einnahme- und Ausgabenentwicklung hindeuten würde, in der Entwicklung des

Aufteilungsverhältnisses vorliegt, werden die Zuschussverhältnisse für Gemeinde- und Kreisaufgaben seit dem Jahr 2012, basierend auf der Berechnungsweise des Landesamtes für Statistik Niedersachsen, berechnet. Im betrachteten Zeitraum ist ein kontinuierlicher Anstieg zugunsten der Gemeinden feststellbar. Dies ist mit einem zirkulären, einnahmebedingten Verstärkungseffekt grundsätzlich vereinbar. Wird bei der Berechnung die Einnahmeseite zusätzlich berücksichtigt, weist die Gemeindeebene weiterhin einen höheren Zuschussbedarf aus, die Differenz ist jedoch kleiner. Insgesamt ist das Aufteilungsverhältnis in diesem Szenario wesentlich volatiler, was bei dieser Vorgehensweise berücksichtigt werden sollte.

Um außergewöhnlich hohe oder niedrige kommunale Ausgabenniveaus angemessen zu berücksichtigen, erfolgt außerdem eine retrospektive Berechnung der Zuschussverhältnisse mit den durch das Korridorverfahren bereinigten Zuschussbedarfen. Dies soll eine realitätsnähere und aufgabengerechtere Ermittlung des Zuschussbedarfs ermöglichen. Das Korridorverfahren korrigiert insbesondere die Zuschussbedarfe der Gemeinden spürbar nach unten, im Zeitverlauf zeigt sich aber eine ähnliche Verschiebung des Aufteilungsverhältnisses zugunsten der Gemeindeebene. Weil dieses Verfahren die kommunale Einnahmeseite nicht berücksichtigt, kann es einen möglichen Zirkelschluss nicht adressieren.

Die deskriptive Analyse kann einen einnahmeseitig bedingten Anstieg der Zuschussbedarfe nur begrenzt berücksichtigen und daher nur Indizien liefern. Anhand regressionsbasierter Methoden lassen sich die Zuschussbedarfe, die auf kommunale Einnahmen zurückzuführen sind, identifizieren. Basierend auf den vom Landesgesetzgeber Niedersachsen festgelegten Bedarfsfaktoren für Gemeinden und Landkreise wird ein neues Aufteilungsverhältnis geschätzt, das die kommunalen Bedarfe adäquater abbilden kann, sowohl mit als auch ohne Berücksichtigung der kommunalen Einnahmeseite.

Das geschätzte Aufteilungsverhältnis zeigt einen ähnlichen Verlauf wie jener auf Basis der aktuell geltenden Berechnungsweise des Aufteilungsverhältnisses. Zu Beginn des Betrachtungszeitraums fällt das Verhältnis deutlich zugunsten der Landkreise aus, verschiebt sich im Zeitverlauf aber sukzessive zugunsten der Gemeindeebene. Das Verhältnis fällt insgesamt weniger extrem aus. Der geschätzte Dreijahresdurchschnitt 2021 bis 2023 ergibt unter Berücksichtigung einnahmeseitiger Effekte ein Verhältnis von 50,76% für Gemeindeaufgaben und 49,24% für Kreisaufgaben. Ohne Berücksichtigung einnahmeseitiger Effekte ergibt sich ein Verhältnis von 51,36% zu 48,64%. Relativ zum geltenden Recht von 50,90% zu 49,10% würden sich die Zuschussverhältnisse demnach nur geringfügig ändern.

1. Einleitung

Die finanzielle Ausstattung der Kommunen bildet eine tragende Säule des bundesdeutschen Staatsaufbaus. Den verfassungsrechtlichen Ausgangspunkt bildet die kommunale Selbstverwaltungsgarantie gemäß Art. 28 Abs. 2 GG. Danach haben Gemeinden und Gemeindeverbände das Recht, „alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln“. Diese Garantie umfasst nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nicht nur die organisatorische und inhaltliche Selbstverwaltung, sondern impliziert zugleich die Pflicht der Länder, ihren Kommunen die hierfür erforderlichen finanziellen Mittel bereitzustellen: Die Kommunen müssen finanziell so ausgestattet sein, dass sie in der Lage sind, ihre Pflichtaufgaben angemessen zu erfüllen sowie freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben wahrzunehmen.

Finanzpolitisch konkretisiert wird das Gebot der kommunalen Selbstverwaltung durch Art. 106 Abs. 7 GG. Hiernach müssen die Länder gewährleisten, dass den Gemeinden und Gemeindeverbänden ein angemessener Anteil an den Gemeinschaftssteuern zufließt. Aus Art. 28 Abs. 2 GG i. V. m. Art. 106 Abs. 7 GG ergibt sich folglich ein verfassungsrechtlicher Auftrag an die Länder, ihren Kommunen eine bedarfsgerechte, aufgabenadäquate und gleichmäßige Finanzausstattung zu sichern. Dieser Auftrag ist nicht bloß programmatisch, sondern unterliegt der verfassungsgerichtlichen Kontrolle. Der kommunale Finanzausgleich muss daher so ausgestaltet sein, dass die Kommunen in die Lage versetzt sind, ihre Selbstverwaltungsaufgaben eigenverantwortlich zu erfüllen und ihre demokratische Funktion im föderalen Gesamtgefüge wahrzunehmen.

Dieser verfassungsrechtliche Auftrag der Länder ist durch unbestimmte Rechtsbegriffe geprägt, die regelmäßig neu austariert werden müssen. Wiederholt stellen sich Städte, Gemeinden und Landkreise auf der einen Seite und die Länder auf der anderen Seite die Frage, was eine bedarfsgerechte, aufgabenadäquate und gleichmäßige Finanzausstattung bedeutet, wann finanzpolitische Entscheidungen reiner Ausdruck politischen Wunschenkens sind und inwiefern es im Rahmen des Finanzausgleichs gelingt, Anreize zu einer soliden Finanzpolitik zu erhalten oder zumindest nicht gänzlich zuzuschütten. Dies gilt insbesondere in wirtschaftlich schwierigen Zeiten, wenn die Konsolidierung staatlicher Haushalte unvermeidbar wird.

Das Land Niedersachsen beabsichtigt eine Änderung des Niedersächsischen Finanzausgleichs, die aus Sicht des Niedersächsischen Landkreistages bei insgesamt unzureichenden Mitteln für kommunale Aufgaben zu Lasten des strukturschwachen ländlichen Raums geht. Dadurch würden Ungleichgewichte zugunsten einnahmestarker Kommunen verstärkt und somit das

verfassungsrechtliche Ziel gleichwertiger Lebensverhältnisse in Niedersachsen verfehlt. Vor diesem Hintergrund prüft das Walter Eucken Institut in diesem finanzwissenschaftlichen Gutachten, ob die Methodik der Aufteilung der Schlüsselzuweisungen in Niedersachsen den Anforderungen eines aufgabengerechten Finanzausgleichs entspricht. Dazu werden alternative Verfahren zur Berechnung des Zuteilungsverhältnisses geprüft: die Ermittlung der Zuschussbedarfe anhand eines Korridorverfahrens, auf Basis regressionsgestützter Verfahren und unter zusätzlicher Berücksichtigung der Einnahmeseite.

Die genaue Höhe und Ausgestaltung der Zuweisungen an die Kommunen liegt im Ermessen des jeweiligen Landes, weshalb sich die Systeme des kommunalen Finanzausgleichs (KFA) zwischen den Ländern unterscheiden. Trotz landesspezifischer Ausgestaltung folgt der KFA in allen Flächenländern einem ähnlichen Prinzip (Scherf, 2013; Kümpel, 2020): Zunächst wird die Gesamtmasse bestimmt, die über den KFA an die Kommunen verteilt werden soll. Diese setzt sich in der Regel aus einem Anteil der Gemeinschaftssteuern sowie ergänzenden Landesmitteln oder Einnahmen aus Finanzumlagen zusammen. Diese Masse wird sodann auf verschiedene Gebietskörperschaften verteilt (*vertikaler Finanzausgleich*). Anschließend wird ein Verfahren etabliert, um die Bedarfe der Kommunen innerhalb der Gebietskörperschaften zur Erfüllung ihrer Pflicht- und freiwilligen Aufgaben zu bestimmen. In einem letzten Schritt werden Sonderbedarfe berücksichtigt, die über Schlüsselzuweisungen nicht ausreichend adressiert wurden (*horizontaler Finanzausgleich*).

Der Schwerpunkt dieses Gutachtens liegt auf dem zweiten Schritt des vertikalen Finanzausgleichs – der Verteilung einer gegebenen Finanzmasse auf die verschiedenen Gebietskörperschaften. Aus Gründen der Vollständigkeit und da die übrigen Schritte im weiteren Verlauf der Analyse eine gewisse Relevanz besitzen, wird in Kapitel 2 dennoch zunächst das allgemeine System des KFA dargestellt. In Kapitel 3 legen wir das methodische Vorgehen offen, bevor wir in Kapitel 4 zunächst eine deskriptive empirische Analyse und in Kapitel 5 eine formalere ökonometrische Analyse vornehmen. Kapitel 6 schließt mit einer Zusammenfassung der Ergebnisse und daraus folgender Handlungsempfehlungen ab.

2. Theoretischer und institutioneller Hintergrund

2.1 Kommunale Finanzausgleichssysteme in Deutschland

2.1.1 Vertikaler Finanzausgleich

Zur Bestimmung der Gesamtmasse der zu verteilenden Mittel gibt es drei Möglichkeiten (Eck und Thater, 2013). Das erste und am häufigsten genutzte Modell des **Verbundquotensystems** zeichnet sich durch die Bereitstellung eines gesetzlich festgelegten Anteils (Verbundquote) an der Verbundgrundlage aus, die in der Regel aus den Steuereinnahmen der Länder besteht. Dementsprechend ist der kommunale Finanzbedarf in diesem System nicht berücksichtigt, weder durch exogene Festlegung der Verbundquote durch das Land noch durch die alleinige Berücksichtigung seiner Einnahmeseite. Daraus ergibt sich potenziell eine Divergenz zwischen der Aufgabenerfüllung und den daraus folgenden kommunalen Ausgaben einerseits sowie der kommunalen Finanzausstattung andererseits. Dieses Modell wird von den Ländern Baden-Württemberg, Bayern, Brandenburg, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein und dem Saarland genutzt.

Eine zweite Möglichkeit zur Bestimmung der Zuteilungsmasse besteht darin, die Verbundgrundlage wie im **Bedarfsmodell** anhand der kommunalen Aufgabenlast zu ermitteln. Dieses Modell zur Bestimmung der Verbundgrundlage setzt nicht auf der Einnahmeseite der Länder, sondern auf der Ausgabenseite der Kommunen an und wird daher endogen bestimmt. Problematisch an diesem Ansatz ist insbesondere die Ermittlung des tatsächlichen Bedarfs einer Kommune, da dieser stets einer gewissen Diskretion unterliegt und daher Konfliktpotenzial zwischen Land und Kommunen birgt. Dieses Modell findet in Sachsen-Anhalt und Hessen Anwendung. Eine dritte Möglichkeit besteht aus einem auf dem **Gleichmäßigkeitsgrundsatz** basierenden System, das sich zwischen dem an den Einnahmen der Länder orientierten Verbundquotenmodell und dem an den Ausgaben der Kommunen orientierten Bedarfsmodell einordnen lässt. In diesem Modell ist die Verbundgrundlage ebenfalls eine endogene Größe, basierend auf den Einnahmen und Ausgaben der Kommunen relativ zu denen der Länder. Es wird in Thüringen, Sachsen und Mecklenburg-Vorpommern genutzt.

Ist die Zuweisungsmasse bestimmt, werden in einem zweiten Schritt die Anteile der Zuweisungsmasse für die einzelnen Gebietskörperschaftsgruppen festgelegt, also für kreisfreie Städte, kreisangehörige Gemeinden, Landkreise und teilweise Verbands- oder Samtgemeinden. Dies kann anhand der Gebietskörperschaftsgruppen innerhalb des Drei-Säulen- oder des Zwei-Säulen-Modells geschehen. Im Falle des **Drei-Säulen-Modells** wird eine Teilmasse für kreisangehörige Gemeinden, Landkreise und kreisfreie Städte gebildet. Dieses Modell findet in

Baden-Württemberg, Hessen, Rheinland-Pfalz und Sachsen-Anhalt Anwendung. Innerhalb des **Zwei-Säulen-Modells** werden nur zwei Teilmassen für kreisangehörige Gemeinden und kreisfreie Städte einerseits sowie Landkreise andererseits gebildet. Dieses Modell wird in Bayern und Nordrhein-Westfalen¹ genutzt. Weil im Saarland keine kreisfreien Städte existieren, bildet dieses Land einen Sonderfall. Kreisangehörige Gemeinden und Landkreise bilden jeweils eine Säule, darüber hinaus gibt es Sonderschlüsselzuweisungen an Gemeinden und Gemeindeverbände sowie an einen Investitions- und einen Ausgleichsstock. In Sachsen werden zwei Teilmassen für den kreisangehörigen Raum (kreisangehörige Gemeinden und Landkreise) und den kreisfreien Raum (kreisfreie Städte) gebildet. Alternativ lässt sich die Höhe der Zuweisungen an die Gebietskörperschaften über deren Aufgabenbereiche bestimmen (**Zwei-Ebenen-Modell**). Bei Nutzung dieses Modells werden zwei Massen gebildet, eine für Aufgaben der Gemeinden und eine für Aufgaben der Landkreise. Kreisfreie Städte erhalten Zuweisungen für beide Aufgabengebiete. Das Zwei-Ebenen-Modell wird in Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen und Thüringen angewandt.

Darüber hinaus existieren weitere **Sonderformen**. In Brandenburg werden drei Teilmassen auf Grundlage der kommunalen Aufgabentypen gebildet. In Schleswig-Holstein schließlich gibt es zwei Teilmassen, wobei kreisfreie Städte nur aus der Masse für Landkreise Zuweisungen erhalten; zusätzlich wird dort eine dritte Teilmasse für „Zentrale Orte“ bestimmt, eine Funktion, die typischerweise kreisfreien Städten zufällt.

Bedarfsermittlung im vertikalen Finanzausgleich

Eine wesentliche Schwierigkeit innerhalb des vertikalen Finanzausgleichs stellt die **Feststellung des tatsächlichen kommunalen Bedarfs** dar, also wie hoch die Gesamtmasse der zu verteilenden Mittel sein soll. Zwar ergibt sich aus Art. 106 Abs. 7 GG ein Anspruch der Kommunen auf Mittel aus dem obligatorischen Steuerverbund; eine einheitliche Zuweisungshöhe oder ein kommunaler Bedarf können hingegen grundsätzlich nicht abgeleitet werden. Dies ist erstens eine Folge der unterschiedlichen Kommunalisierungsgrade, also des Verhältnisses, gemäß dem die Aufgaben zwischen einem Land und seinen Kommunen verteilt sind. Zweitens variieren die Anforderungen, die mit der Erfüllung einer Aufgabe verbunden sind, in zeitlicher wie räumlicher Hinsicht.

Drittens stellen sich Probleme der Bedarfsbestimmung, denn es existiert keine objektive Methodik zur Ermittlung des tatsächlichen Bedarfs einer Kommune. Dies liegt nicht zuletzt

¹ In Nordrhein-Westfalen erhalten die Landschaftsverbände ebenfalls einen Teil der Zuweisungsmasse.

daran, dass der Bedarf an öffentlichen Gütern unterschiedlich interpretiert werden kann und seine Bestimmung in erheblichem Maße Ergebnis politischer Entscheidungen ist. Jede Form der Bedarfsbestimmung ist daher zu einem gewissen Grad diskretionär und normativ geprägt, da stets darüber entschieden werden muss, welches Niveau öffentlicher Leistungen eine Kommune vorhalten soll, und damit implizit, was als bedarfsgerechte, kommunale Finanzausstattung gilt (Hardt und Schiller, 2006; Lenk und Starke, 2022). Zudem stellt sich die Frage, ob das Ziel einer objektiven Bedarfsbestimmung aufgrund des Gebots der kommunalen Selbstverwaltung überhaupt verfolgt werden sollte. Denn selbst wenn eine Vielzahl kommunaler Aufgaben pflichtig erfüllt werden müssen, können die freiwilligen Aufgaben bedarfswürdig sein, obwohl keine gesetzlichen Vorschriften zu deren Durchführung existieren.

Weil eine objektive Ermittlung des kommunalen Bedarfs nicht möglich ist, hat sich in den meisten Ländern das *Verbundquotensystem* zur Festlegung des Zuweisungsmasse etabliert. Zwar kann die Höhe der durch dieses System verteilten Mittel als Bedarf der Kommunen ausgelegt werden, eine Notwendigkeit der kommunalen Bedarfsbestimmung entfällt allerdings. Demgegenüber steht das Bedarfsmodell, das in Hessen und Sachsen-Anhalt Anwendung findet. In Hessen bilden die um unmittelbar zurechenbare Einzahlungen bereinigten Auszahlungen die Grundlage der Bedarfsberechnung. Darauf folgt eine „Angemessenheitsüberprüfung“, bei der die „wirtschaftlich und sparsam arbeitenden Gemeinden und Gemeindeverbände“ den Maßstab bilden. Das Ergebnis dieser Überprüfung wird als Bedarf einer Kommune interpretiert (§7 Abs. 2 HFAG).² In Sachsen-Anhalt ist für jedes Haushaltsjahr „die angemessene kommunale Finanzausstattung zur Erfüllung der Aufgaben der Gemeinden, Verbandsgemeinden und Landkreise rechtzeitig zu ermitteln und anzupassen“ (§2 Abs. 3 FAG).

Mecklenburg-Vorpommern nutzt ein System mit Gleichmäßigkeitsgrundsatz. Im Abstand von zwei Jahren muss unter Berücksichtigung des Gleichmäßigkeitsgrundsatzes (§7 Abs. 2 FAG M-V) überprüft werden, „ob aufgrund von Veränderungen im Aufgabenbestand oder aufgrund der Entwicklung der Ausgaben und Auszahlungen im Verhältnis zwischen dem Land sowie den Gemeinden und Landkreisen [...] anzupassen ist“ (§6 Abs. 2 FAG M-V). Eine ähnliche Regelung besteht in Sachsen, wo im Abstand von zwei Jahren zu überprüfen ist, „ob auf Grund von Veränderungen im Aufgabenbestand oder auf Grund der Entwicklung der notwendigen Ausgaben im kreisfreien und im kreisangehörigen Raum das Finanzverteilungsverhältnis [...] anzupassen ist“ (§4 Abs. 1 FAG).

² Dieses Verfahren wird als Korridorverfahren oder Benchmarking bezeichnet und in Kapitel 2.5.2 ausführlich erläutert.

Weil im vertikalen KFA die Zuweisungsmasse nach ihrer Festlegung in einem zweiten Schritt auf die Gebietskörperschaften verteilt werden muss, ergibt sich die Notwendigkeit der Bestimmung eines Aufteilungsverhältnisses und damit der Zurechnung eines Bedarfs der Gebietskörperschaften, selbst wenn in einem ersten Schritt das Verbundquotensystem angewandt wird und die Notwendigkeit der kommunalen Bedarfsermittlung somit zunächst entfällt. Die Höhe der Zuweisungsmasse an die einzelnen Gebietskörperschaften zeigt, wie der Bedarf der einzelnen Gebietskörperschaften im Verhältnis zueinander eingeschätzt wird. Die Aufteilungsverhältnisse unterscheiden sich zwischen den Ländern je nach genutztem Modell (Säulen- und Ebenen-Modell) und der den Kommunen zugeschriebenen Aufgaben stark. Beispielsweise erhalten in Baden-Württemberg kreisangehörige Gemeinden 74,10%, kreisfreie Städte 4,92% und Landkreise 20,98% der Zuweisungsmasse. In Bayern erhalten kreisfreie Städte und kreisangehörige Gemeinden zusammen 64% und Landkreise 36%.

Der kommunalen Bedarfsermittlung kommt innerhalb des Zwei-Ebenen-Modells eine große Bedeutung zu, weil die Mittel nach Aufgabengebieten aufgeteilt werden, für die ein zu ermittelnder Bedarf besteht. So werden in Niedersachsen 50,90% für Gemeindeaufgaben genutzt, 49,10% für Kreisaufgaben. In Mecklenburg-Vorpommern beträgt das Verhältnis hingegen 58,43% zu 41,57%, in Thüringen wiederum 43,90% zu 56,10%.³ Die Modelle zur Ermittlung der Aufteilungsverhältnisse in Ländern mit Anwendung des Zwei-Ebenen-Modells sind ähnlich ausgestaltet. In Mecklenburg-Vorpommern wird ein Dreijahresdurchschnitt zur Berechnung herangezogen. Zunächst werden die Zuschussbeträge (entspricht den Ausgaben aus allgemeinen Deckungsmitteln, im Folgenden Ausgaben a.a.D.) der Hauptproduktgruppen 1-5 jeweils für kreisangehörige Gemeinden und Landkreise aufsummiert. Weil die kreisfreien Städte Gemeinde- und Kreisaufgaben übernehmen, werden die Zuschussbeträge in Gemeinde- und Kreisaufgabenanteile zerlegt. Dafür werden zunächst die Zuschussbeträge jeder Produktgruppe aller Gebietskörperschaften aufsummiert. Gemeinden nehmen ausschließlich Gemeindeaufgaben, Landkreise ausschließlich Kreisaufgaben wahr. Anschließend wird jede Aufgabe und der Zuschussbetrag jeder Produktgruppe von kreisangehörigen Gemeinden und Landkreisen zueinander ins Verhältnis gesetzt. Die sich daraus ergebende Relation wird auf den Zuschussbetrag der jeweiligen Produkte der kreisfreien Städte angewandt und anschließend den Gemeinde- oder Kreisaufgaben zugerechnet. In jenen Produktgruppen, in denen entweder nur kreisangehörige Gemeinden oder nur Landkreise einen Zuschussbedarf aufweisen, ist eine eindeutige Zuordnung sofort möglich. Einige Aufgaben und Produktgruppen

³ Siehe Hesse et al. (2025) für einen Überblick.

werden allerdings von beiden Gebietskörperschaften übernommen, dementsprechend weisen beide einen Zuschussbedarf in einer Produktgruppe auf. Hier lässt sich eine quotale Aufteilung für die kreisfreien Städte berechnen, allerdings wurde in einigen Fällen ex-ante eine Anpassung der Zuschussbeträge an die gemeindliche und kreisliche Sphäre vorgenommen.

Nach Bestimmung der Zuschussbedarfe werden auf Gemeindeebene die Steuereinnahmen (netto) sowie die Einzahlungen aus dem Familienleistungsausgleich berücksichtigt. Auf Kreisebene gilt dies für Einzahlungen für Leistungen gemäß SGB II, die technisch gesehen ebenfalls als produktgruppenspezifische Einnahmen zu klassifizieren sind, allerdings nicht als solche verbucht werden. Einnahmeseitig fällt zudem die Kreisumlage an, die von den kreisangehörigen Gemeinden zu entrichten ist und dort entsprechend ausgabenseitig berücksichtigt wird. Für die kreisfreien Städte wird eine fiktive Kreisumlage berechnet, die sie hypothetisch an sich selbst zahlen würden. Weiterhin werden Zinsausgaben berücksichtigt, zuletzt folgen weitere Berechnungen zur Einbeziehung von Vorwegabzügen aus der Finanzausgleichsmasse, die ebenfalls theoretisch einzelnen Produkten zugerechnet würden und damit den Zuschussbetrag verringerten. Die sich aus dieser Berechnung ergebenden Beträge werden zueinander ins Verhältnis gesetzt, woraus sich schließlich das Aufteilungsverhältnis für Gemeinde- und Kreisaufgaben ergibt.⁴

Die Vorgehensweise in Thüringen ist ähnlich, allerdings wird das Zuschussverhältnis nicht für die Zuschussbeträge der Produktgruppen 1-5, sondern für diejenigen der Einzelpläne 0-8 berechnet. Zusätzlich wird um Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises sowie um anteilige Gemeinkosten korrigiert.⁵ Im Anschluss findet eine Bereinigung durch die Kreis- und die Finanzausgleichsumlage statt (Gemeinden: ausgabenseitig, Landkreise: einnahmeseitig), bei den Gemeinden werden einnahmeseitig Steuern und steuerähnliche Einnahmen berücksichtigt. Ein wesentlicher Unterschied betrifft die Aufteilung der Zuschussbedarfe der kreisfreien Städte, die ohne ex-ante Anpassung pauschal gemäß dem Aufteilungsverhältnis der Zuschussbedarfe zwischen Gemeinden und Landkreisen erfolgt. Zudem wird dieses Verhältnis auf Steuern und steuerähnliche Einnahmen der kreisfreien Städte angewandt und entsprechend auf die Gemeinde- und Landkreisebene aufgeteilt, selbst wenn Landkreise keine Einnahmen aus Steuern oder ähnlichem zu verzeichnen haben. Familienleistungsausgleich, Leistungen gemäß SGB II, Zinszahlungen und Vorwegabzüge aus der Finanzausgleichsmasse mit klarem Aufgabenbezug werden nicht berücksichtigt.

⁴ Siehe Hesse et al. (2025) für eine detaillierte Darstellung.

⁵ Siehe Beznoska et al. (2025) für eine detaillierte Darstellung.

2.1.2 Horizontaler Finanzausgleich

Untersuchungsgegenstand dieses Gutachtens ist zwar die Bestimmung der Teilschlüsselmasse innerhalb des zweiten Schrittes des vertikalen Finanzausgleichs, also der Aufteilung der Zuweisungsmasse auf Gemeinde- und Kreisaufgaben. Trotzdem wird im Folgenden der Aufbau des horizontalen Finanzausgleichs umrissen, weil die Feststellung des kommunalen Bedarfs eine hohe Relevanz in der interkommunalen Verteilung der Mittel hat.

Nachdem die Höhe der Zuweisungen an die einzelnen Säulen oder Ebenen festgelegt wurde, werden die Teilmassen **innerhalb** der Säulen oder Ebenen in einem zweiten Schritt aufgeteilt, also die Zuweisungssumme für jede einzelne Gebietskörperschaft ermittelt („Horizontaler Finanzausgleich“). Die Zuweisungen können unterschiedliche Formen annehmen. Es kann sich um allgemeine Zuweisungen handeln, über deren Verwendung eine Gebietskörperschaft frei verfügen kann, oder um zweckgebundene Zuweisungen, die eine bestimmte Eigenschaft der Gebietskörperschaft voraussetzen.

Quantitativ am bedeutendsten sind Schlüsselzuweisungen, die Kommunen in Abhängigkeit ihrer Finanzkraft (für Gemeinden (Landkreise) ausgedrückt durch eine Steuerkraftmesszahl (Umlagekraftmesszahl)) relativ zu deren Finanzbedarf (ausgedrückt durch eine Bedarfsmesszahl) zugeteilt werden und nicht zweckgebunden sind. Die Steuerkraftmesszahl setzt sich aus den Gemeindeanteilen an der Einkommen- und Umsatzsteuer sowie dem Grundsteuer- und Gewerbesteueraufkommen abzüglich der Gewerbesteuerumlage zusammen. Allerdings werden bei den Realsteuern nicht die Einnahmen basierend auf den tatsächlichen Hebesätzen herangezogen, sondern ein durch Nivellierungshebesätze errechnetes, fiktives Aufkommen. Dies soll strategisches Verhalten der Kommunen verhindern, die ansonsten ihre Hebesätze reduzieren könnten, um höhere Schlüsselzuweisungen zulasten anderer Kommunen zu erhalten. In einigen Ländern werden die Nivellierungshebesätze endogen aus den landesdurchschnittlichen Hebesätzen gebildet, in anderen legt der Landesgesetzgeber den Nivellierungshebesatz fest.

Für Landkreise tritt die Umlagekraftmesszahl an die Stelle der Steuerkraftmesszahl, die sich in einigen Ländern aus den Umlagegrundlagen multipliziert mit dem durchschnittlichen Kreisumlagesatzes ergibt.⁶ In einer zweiten Gruppe von Ländern ergibt sich der Kreisumlagesatz nicht aus dem gewogenen Durchschnitt der Umlagesätze der Landkreise, sondern es wird ein fiktiver Umlagesatz gesetzlich festgeschrieben. Die Umlagegrundlage

⁶ Typischerweise wird der gewogene Durchschnitt genutzt. In Niedersachsen werden nur 90% des gewogenen Durchschnitts angesetzt.

basiert auf den Steuerkraftmesszahlen und Schlüsselzuweisungen der kreisangehörigen Gemeinden, in einigen Fällen werden noch weitere Zuweisungen berücksichtigt. So werden beispielsweise in Sachsen Bedarfszuweisungen zur Haushaltskonsolidierung und die Finanzausgleichsumlage von abundanten Gemeinden nicht berücksichtigt.

Bedarfsermittlung im horizontalen Finanzausgleich

Gegenüber der Berechnung der Finanzkraft weist die Bestimmung des Bedarfs einer Kommune eine wesentlich höhere Komplexität auf, weil keine objektive Methode existiert, die den tatsächlichen Finanzbedarf einer Kommune ermitteln kann. Während sich die Verfahren zur Bestimmung der kommunalen Finanzkraft zwischen den Ländern geringfügig unterscheiden, weisen die Methoden der Bedarfsbestimmung im horizontalen Finanzausgleich deutlich größere Unterschiede auf (Zimmermann und Döring, 2019). Zwar könnten grundsätzlich die tatsächlichen Ausgaben der Kommunen als Ausgangspunkt einer Bedarfsbestimmung dienen, da andere Indikatoren, wie beispielsweise Einwohnerzahlen oder Flächengrößen, den konkreten Finanzbedarf nur indirekt abbilden können. Gleichzeitig dürfen jedoch die tatsächlichen Ausgaben einer Kommune nicht unmittelbar mit deren objektivem Finanzbedarf gleichgesetzt werden. Denn Ausgaben spiegeln nicht zwangsläufig die notwendigen Mittel wider, die für eine effiziente und angemessene Aufgabenerfüllung benötigt werden; sie sind vielmehr Ergebnis struktureller und institutioneller Faktoren sowie kommunalpolitischer Entscheidungen.

Die Ausgaben einer Kommune spiegeln Bedarfs- und Präferenzausgaben (bzw. Pflicht- und freiwillige Ausgaben) wider. **Pflichtausgaben** sind solche, die eine Kommune zwingend tätigen muss, um gesetzlich übertragene Aufgaben ordnungsgemäß erfüllen zu können. Diese bilden somit den Kernbereich der notwendigen kommunalen Ausgaben und entsprechen dem eigentlichen, objektiven Bedarf. Doch selbst innerhalb dieser Pflichtaufgaben können erhebliche Ausgabenunterschiede auftreten, da sich Kommunen bezüglich Qualität, Umfang oder Effizienz der Aufgabenerfüllung deutlich unterscheiden. Eine finanzschwache Kommune könnte gezwungen sein, eine Aufgabe kostengünstiger als eine andere wahrzunehmen, während eine finanzstärkere Kommune dieselbe Aufgabe deutlich umfassender erfüllt, was zu höheren Ausgaben führt.

Freiwillige Ausgaben sind demgegenüber stark von lokalpolitischen Präferenzen geprägt und spiegeln meist nicht den objektiven Finanzbedarf wider, sondern vielmehr die Entscheidung einer Kommune, zusätzliche Dienstleistungen, Angebote oder infrastrukturelle Einrichtungen bereitzustellen. Ausgaben im Bereich Kultur, Sport, Freizeit oder spezielle soziale Projekte werden maßgeblich von örtlichen Bedürfnissen, Präferenzen und der Finanzkraft der Kommune

beeinflusst. Würde man freiwillige Ausgaben, die den Präferenzen einer Kommune geschuldet sind, als Bedarfsindikatoren interpretieren, könnten finanzkräftige Kommunen, die umfassende freiwillige Leistungen erbringen, fälschlicherweise als Kommunen mit höherem Finanzbedarf interpretiert werden. Die Gleichsetzung kommunaler Ausgaben und kommunaler Bedarfe würde zudem bereits bestehende Verhältnisse zementieren; insoweit hohe Ausgaben durch eine hohe Finanzkraft bedingt sind, droht die Gefahr eines **Zirkelschlusses**. Dieses Phänomen kann durch den „Flypaper-Effekt“ verstärkt werden: Erfolgt die Zuteilung der Mittel über allgemeine Zuweisungen einer übergeordneten Ebene, steigen die Ausgaben einer Gebietskörperschaft stärker, als wenn sie dieselben dafür notwendigen Mittel über eigene Einnahmen erzielte. In der Konsequenz kann dies dazu führen, dass mehr öffentliche Güter bereitgestellt werden, als es den Präferenzen des Medianwählers entspricht (Hines und Thaler, 1995).

Weil eine objektive Ermittlung des kommunalen Bedarfs nicht möglich ist, hat sich in der horizontalen Dimension kommunaler Finanzausgleichssysteme eine Approximation des kommunalen Bedarfs anhand eines Hauptansatzes und einer, je nach Bundesland, kleineren oder größeren Anzahl von Nebenansätzen und Sonderlastenausgleichen etabliert. Innerhalb des Hauptansatzes wird der Bedarf aufgabenübergreifend und pauschal anhand der Einwohnerzahl erfasst. In den meisten Fällen findet zusätzlich eine „Veredelung“ der Einwohnerzahl statt, was zu einer fiktiven Erhöhung des im Bedarfsansatz berücksichtigten Einwohners führt. Größeren Gemeinden werden damit höhere Bedarfe als kleineren Gemeinden zugeschrieben, was mit der zunehmenden zentralörtlichen Funktion und der damit einhergehenden Bereitstellung öffentlicher Güter für das Umland begründet werden kann.⁷

Um zusätzliche Bedarfe zu adressieren, die nicht ausreichend durch den Hauptansatz und damit den Einwohner als Bedarfsträger abgedeckt sind, werden verschiedene Nebenansätze und Sonderlastenausgleiche eingeführt. Nebenansätze sind steuerkraftabhängig und damit vom kommunalen Einnahmepotential abhängig, während Sonderlastenausgleiche unabhängig von der Finanzkraft einer Kommune sind und damit außerhalb des Schlüsselzuweisungssystems stehen (Eck und Thater, 2013). Die Einführung solcher Ansätze und Ausgleichs ist dann sinnvoll, wenn hinreichende regionale Disparitäten bestehen, die nicht selbst durch die Kommunen beeinflussbar sind (Lenk et al., 2013; Hardt und Schiller (2006)).⁸ Beispielsweise können Mehrbedarfe durch kommunale Aufgaben entstehen, die einen Zusammenhang mit bestimmten Bevölkerungsgruppen aufweisen, etwa ein überdurchschnittlich hoher Anteil an

⁷ Dass eine zunehmende Gemeindegröße mit einer Zunahme der kommunalen Aufgabenerfüllung verbunden ist, geht auf Brecht (1932) und Popitz (1932) zurück.

⁸ Für einen Überblick über mögliche Nebenansätze und Sonderlastenausgleiche siehe Feld et al. (2023).

Beziehen von Sozialleistungen (Scherf, 2003). Darüber hinaus muss die unterschiedliche Aufgabenverantwortung der Gebietskörperschaften berücksichtigt werden. Landkreise und kreisangehörige Gemeinden haben verschiedene Aufgabenverantwortungen, kreisfreie Städte übernehmen Aufgaben beider Gebietskörperschaften. Insofern unterscheiden sich deren Ausgaben und letztlich der Bedarf; eine Gleichbehandlung ist somit ausgeschlossen.

Nach Bestimmung des (fiktiven) Bedarfs stellt sich anschließend die Frage, ob eine Kommune in der Lage ist, diese Bedarfe aus eigener Kraft zu finanzieren. Zu diesem Zweck wird der Bedarfsmesszahl einer Kommune ihre Steuerkraft- oder Umlagekraftmesszahl gegenübergestellt. Schlüsselzuweisungen erhalten solche Kommunen, deren Finanzkraft hinter ihrem Bedarf zurückbleibt. Eine Gleichstellung der Gemeinden wird nicht angestrebt ([Über-] Nivellierungsverbot). Die Differenz zwischen Finanzbedarf und Finanzkraft wird zudem nur zu einem je nach Bundesland unterschiedlichen Prozentsatz ausgeglichen. Übersteigt die Finanzkraft den Finanzbedarf, erhält die Kommune keine Schlüsselzuweisungen; eine solche Kommune wird als abundant bezeichnet.

2.2 Der KFA Niedersachsen

Aufbauend auf der vorgängigen Analyse werden die institutionellen Gegebenheiten des KFA Niedersachsen erläutert, um ein passendes empirisches Vorgehen zur Ermittlung des Aufteilungsverhältnisses innerhalb des vertikalen Finanzausgleichs abzuleiten. Zwar ist der horizontale Finanzausgleich des Landes Niedersachsen für den Untersuchungsgegenstand dieses Gutachtens nur von untergeordneter Bedeutung. Für die Bedarfsbestimmung ist er allerdings insofern relevant, als er die vom Landesgesetzgeber definierten Bedarfsträger für Gemeinde- und Kreisaufgaben benennt, die insbesondere in der regressionsbasierten Analyse in Kapitel 5 von Bedeutung sind. Aus diesem Grund erfolgt ebenfalls eine kurze Übersicht über den Aufbau der Mittelverteilung innerhalb des Zwei-Ebenen-Modells.

Der KFA Niedersachsen ist als Verbundquotensystem konzipiert. Verteilungsgrundlage bilden die Steuerverbundeinnahmen, die in §1 NFAG auf Grundlage von Artikel 106 Abs. 7 GG und Artikel 58 der Niedersächsischen Verfassung spezifiziert werden. Insbesondere bestehen die Steuerverbundeinnahmen aus den Landesanteilen am Aufkommen der Gemeinschaftssteuer (ohne Gewerbesteuerumlage), dem Aufkommen der Landessteuern (ohne Feuerschutzsteuer und Grunderwerbsteuer) und den Zuweisungen im Länderfinanzausgleich sowie den Bundesergänzungszuweisungen. Die Verbundeinnahmen werden mit einer seit dem Jahr 2007 unveränderten Verbundquote von 15,50% multipliziert (§1 Abs. 1 NFVG). Anschließend werden 33% der Einnahmen des Landes aus der Grunderwerbsteuer zugeschlagen; hinzu

kommt weiterhin die Steuerverbundabrechnung, die sich aus der Abweichung von tatsächlichen erwarteten Steuerverbundeinnahmen des Vorjahres ergibt. Zusammen mit einigen weiteren quantitativ unbedeutenderen Zu- und Abschlägen ergibt sich die Zuweisungsmasse, die in Bedarfszuweisungen (1,6%), Zuweisungen für Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises (2023: ~9%) und Schlüsselzuweisungen (2023: ~89%) aufgeteilt wird (§2 NFAG).

Die Bedarfszuweisungen werden für besonders finanzschwache Kommunen vorab entnommen. Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises nimmt eine Kommune zwar wahr, verantwortlich bleibt jedoch die übergeordnete staatliche Ebene, die diese Aufgaben der Kommune zur Ausführung übertragen hat. Die verbleibenden Mittel werden als Schlüsselzuweisungen zur Ergänzung der Steuerkraft entsprechend des in § 3 NFAG festgelegten Aufteilungsverhältnisses zu 50,9% für Gemeindeaufgaben an kreisangehörige Gemeinden und kreisfreie Städte sowie zu 49,1% für Kreisaufgaben an Landkreise und kreisfreie Städte verwendet (Zwei-Ebenen-Modell). Dieses Verhältnis gilt seit dem Jahr 2017, ab dem Jahr 2026 ergibt sich, basierend auf einer Neuberechnung des Landesamtes für Statistik (Soyka, 2025), ein neues Aufteilungsverhältnis von 53,8% (+2,9 Prozentpunkte) für Gemeinde- und 46,2% (-2,9 Prozentpunkte) für Kreisaufgaben.

Das Aufteilungsverhältnis berechnet sich wie folgt: Zunächst werden die Zuschussbedarfe der Produktgruppen 1 bis 5 berechnet. Dabei wird die *Produktgruppe 5381: Bau, Unterhaltung und Betrieb von Kläranlagen, Abwasserkanälen, Bedürfnisanstalten und dergleichen* nicht berücksichtigt, weil die in dieser Produktgruppe üblicherweise erzielten Überschüsse langfristig zur Investition in die Abwasserbeseitigung dienen und daher nicht als allgemeine Deckungsmittel genutzt werden können. Zusätzlich werden die Zuweisungen für Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises zuschussbetragsmindernd berücksichtigt, weil die für diese Aufgaben zugewiesenen Mittel in der *Produktgruppe 611: Steuern, allgemeine Zuweisungen, allgemeine Umlagen* verbucht werden, obwohl sie den Zuschussbedarf einzelner Produkte mindern würden. Die Zuschussbedarfe der kreisfreien Städte werden anteilig an den jeweiligen Zuschussbedarfen der Landkreise und der kreisangehörigen Gemeinden für jedes einzelne Produkt auf die Gemeinde- und Kreisaufgaben aufgeteilt. Das Aufteilungsverhältnis wurde 2017 basierend auf dem Jahresdurchschnitt der Jahre 2013/2014 berechnet. Das neue, ab dem Jahr 2026 geltende Aufteilungsverhältnis basiert auf dem Dreijahresdurchschnitt 2021 bis 2023.

Im Zuge des horizontalen Finanzausgleichs werden die Schlüsselzuweisungen sodann auf die einzelnen Kommunen in Abhängigkeit ihrer Bedarfs- relativ zu ihrer Steuer- oder Umlagekraftmesszahl aufgeteilt. **Bedarfsträger auf der Ebene für Gemeindeaufgaben (§ 5**

NFAG) sind die Einwohnerinnen und Einwohner sowie nichtkaserniertes Personal der Stationierungsstreifkräfte, ergänzt um einen in der Hauptansatzstaffel (§ 5 Abs. 3 NFAG) festgelegten Gemeindegrößenansatz. Um demografische Effekte zu erfassen und Kommunen mit sinkender Einwohnerzahl Zeit zu geben, sich an eine sinkende Bevölkerung anzupassen, wird statt der Einwohnerinnen und Einwohner (inkl. dem nichtkasernierten Personal der Stationierungsstreitkräfte) am 30.06. des Vorjahres der Durchschnitt der vorangegangenen 5 Jahre herangezogen, insofern dieser höher ist (§ 5 Abs. 2 NFAG). **Bedarfsträger auf der Ebene für Kreisaufgaben** (§ 7 NFAG) sind ebenfalls die Einwohnerinnen und Einwohner am 30.06. des Vorjahres, wobei sich der Demografiefaktor anhand der durchschnittlichen Bevölkerung der vorangegangenen 8 Jahre berechnet (§ 7 Abs. 2 NFAG). Zur Berücksichtigung von Soziallasten sowie von Schülerbeförderung und Kreisstraßen wird jeweils ein Einwohnererhöhungswert durch Multiplikation eines Bedarfserhöhungswertes mit einer Verhältniszahl berechnet.

Der **Bedarfserhöhungswert für die Soziallasten** ergibt sich aus der Teilung der durch die mit dem demografischen Faktor bereinigte Einwohnerzahl der Landkreise und kreisfreien Städte durch 64,9, multipliziert mit 25. Die Verhältniszahl für die Soziallasten errechnet sich aus den Auszahlungen für Sozialhilfe gemäß SGB XII und SGB II im Durchschnitt der beiden dem Vorjahr vorangegangenen Haushaltsjahre abzüglich der Landeszuschüsse zur Ausführung der Leistungen nach SGB II und der Einzahlungen gemäß dem Bundeskindergeldgesetz eines Landkreises oder einer kreisfreien Stadt relativ zu denjenigen aller Landkreise und kreisfreien Städte (§ 7 Abs. 3 NFAG).⁹

Der **Bedarfserhöhungswert für die Schülerbeförderung und Kreisstraßen** ergibt sich aus der Teilung der durch die mit dem demografischen Faktor bereinigte Einwohnerzahl der Landkreise und kreisfreien Städte durch 64,9, multipliziert mit 10,1. Für die Verhältniszahl für die Schülerbeförderung und Kreisstraßen wird die Fläche des Landkreises oder kreisfreien Stadt am 31.12. des Vorjahres zur Fläche aller Landkreise und kreisfreien Städte zu demselben Stichtag ins Verhältnis gesetzt (§ 7 Abs. 4 NFAG).

Bei der **Steuerkraftmesszahl für Gemeinden** (§11 NFAG) wird zwischen Gemeinden mit weniger und mehr als 100.000 Einwohnerinnen und Einwohnern differenziert. Die Steuerkraft für Grundsteuer A und B wird so ermittelt, dass die Messbeträge mit 90 % des gewichteten Durchschnittshebesatzes aller Gemeinden < 100.000 Einwohner im vorvergangenen Haushaltsjahr multipliziert werden. Für die Gewerbesteuer wird ebenfalls auf die Messbeträge

⁹ In der Analyse stehen nur die Daten der Jahre 2012 bis 2023 zur Verfügung. Um den Untersuchungszeitraum nicht übermäßig einzuschränken, wird für die Analyse statt dem Durchschnitt der beiden dem Vorjahr vorangegangenen Haushaltsjahre nur das aktuelle Haushaltsjahr genutzt.

abgestellt, jedoch mit einem nach § 6 Gemeindefinanzreformgesetz abgesenkten Durchschnittshebesatz (gewichteter Hebesatz – gesetzlicher Abschlag). Der so abgesenkte Durchschnittshebesatz wird anschließend durch den ursprünglichen Durchschnittshebesatz geteilt, wodurch ein Anteilssatz entsteht, der auf die Messbeträge angewandt und ebenfalls mit 90 % multipliziert wird. Für die Gemeindeanteile an Einkommensteuer, Umsatzsteuer und Spielbankabgabe werden die entsprechenden Messbeträge pauschal mit 90 % angesetzt. Für Gemeinden mit 100.000 Einwohnern und mehr wird das gleiche Verfahren angewandt, jedoch jeweils mit dem gewichteten Durchschnittshebesatz dieser Größenklasse.

Die **Umlagekraftmesszahl** (§ 8 NFAG) setzt sich aus 90 % der Steuerkraftmesszahl der kreisangehörigen Gemeinden und kreisfreien Städte sowie 90 % der Schlüsselzuweisungen nach §§ 4–6 NFAG zusammen, jeweils multipliziert mit dem gewichteten Durchschnitt der Umlagesätze für die Kreisumlage des vorangegangenen Haushaltsjahres. Die Schlüsselzuweisungen (§ 4 NFAG) berechnen sich schließlich aus der Gegenüberstellung der Bedarfs- und Steuer- bzw. Umlagekraftmesszahlen. Sie betragen grundsätzlich 75 % des Unterschiedsbetrags zwischen beiden Werten. Reicht die Summe aus Schlüsselzuweisungen und Steuer- bzw. Umlagekraftmesszahl nicht aus, um mindestens 80 % der Bedarfsmesszahl zu erreichen, werden die Schlüsselzuweisungen um den Differenzbetrag aufgestockt.

Vor Einführung des Zwei-Ebenen-Modells galt in Niedersachsen ein in anderen Bundesländern bis heute übliches System der Bildung von Teilschlüsselmassen für kreisfreie Städte, kreisangehörige Gemeinden und Landkreise („Drei-Säulen-Modell“). Nach Hardt und Schmidt (1998) verhindert dieses System eine „automatische Anpassung des Zuweisungssystems an verändernde Aufgaben und an Verschiebungen der Ausgabe- und Einnahmebedingungen zwischen den Gebietskörperschaften.“ In der Folge müssten die verschiedenen Teilmassen in regelmäßigen Abständen an sich verändernde Aufgaben-, Einnahme- und Ausgabensituationen angepasst werden, was mit großem Aufwand und Konfliktpotential einhergeht. In der Folge wurden mehrere Alternativen zum Drei-Säulen-Modell diskutiert, von denen sich letztlich das Zwei-Ebenen-Modell durchgesetzt hat.

Obwohl die automatische Anpassung an sich ändernde Gegebenheiten ein zentrales Argument für die Abschaffung des Drei-Säulen-Modells war, ist in jüngerer Zeit die Vorgehensweise zur Bestimmung des Aufteilungsverhältnisses innerhalb des Zwei-Ebenen-Modells aufgrund von Aufgabenänderungen und sich verändernden Einnahmeverhältnissen der Gemeinden und Landkreise in die Kritik geraten, weil bei der Berechnung des Aufteilungsverhältnisses zwischen Gemeinde- und Kreisaufgaben lediglich die Bedarfsseite berücksichtigt wird. Die

Einnahmeseite, wie es im horizontalen Finanzausgleich oder in den Zwei-Ebenen-Modellen anderer Länder üblich ist, bleibt unberücksichtigt. Dies ist unüblich, denn Kern einer kommunalen Finanzverfassung ist die bedarfsgerechte Finanzausstattung unterschiedlich strukturierter Kommunen. Grundsätzlich müssen daher alle Einnahmen berücksichtigt werden, die zu einer Erhöhung der finanziellen Leistungsfähigkeit der Kommunen führen.

Werden bestimmte Einnahmen nicht oder nur teilweise in die Finanzkraftmessung einbezogen, fließen sie faktisch in die Bedarfsmessung ein und führen zu einer impliziten Erhöhung des ermittelten Bedarfs. Dies ist insbesondere für die Aufteilung der Schlüsselmasse zwischen Gemeinden und Landkreisen von Bedeutung. Bleibt die Einnahmeseite – wie in Niedersachsen – unberücksichtigt, führt dies zu intransparenten und teils problematischen Ausgleichseffekten, weil die tatsächliche Finanzkraft der Gebietskörperschaften nicht realitätsgerecht abgebildet wird. Eine umfassende Einbeziehung aller relevanten Einnahmen ist daher unerlässlich, um eine faire, nachvollziehbare und sachgerechte Verteilung der Schlüsselmasse sicherzustellen. Nur so kann erreicht werden, dass die Mittel tatsächlich den unterschiedlichen finanziellen Ausgangslagen und Bedarfen der Gemeinden und Landkreise entsprechen (Scherf, 2003).

2.3 Kommunale Aufgaben, Bedarfe und Einnahmen

Aufgrund der exogenen Festlegung der Verbundquote durch den Landesgesetzgeber ist bei der Bestimmung der gesamten Zuweisungsmasse zunächst keine Schätzung eines kommunalen Bedarfs notwendig. Im zweiten Schritt, also bei der Festlegung des Aufteilungsverhältnisses, ist die Schätzung des kommunalen Bedarfs für Gemeinde- und Kreisaufgaben hingegen unumgänglich. In Niedersachsen wird das Zuschussverhältnis zunächst in einer ähnlichen Art und Weise wie in Thüringen und Mecklenburg-Vorpommern berechnet. Daraus ergibt sich die Frage der Bedarfsmessung mit den bereits zuvor beschriebenen Schwierigkeiten. Aus diesem Grund werden erstens weitere Möglichkeiten der Bedarfsmessung besprochen, um eine differenzierte Beurteilung des ab dem Jahr 2026 geltenden Aufteilungsverhältnisses zu ermöglichen. Zudem findet die Einnahmeseite bei der Berechnung des Verhältnisses keine Berücksichtigung, die Aufteilung erfolgt lediglich aufgrund des Bedarfsverhältnisses von Gemeinden und Landkreisen. Steuereinnahmen auf Seiten der Gemeinden und die Kreisumlage auf Seiten der Landkreise finden somit keinen Eingang in die Bestimmung des Aufteilungsverhältnisses. Aufgrund des zuvor beschriebenen Zirkelschlusses kann diese Vorgehensweise bei steigenden Einnahmen einer Gebietskörperschaft dazu führen, dass sich dieses Verhältnis sukzessive zugunsten dieser Gebietskörperschaft verschiebt, weil sich durch die höheren Einnahmen höhere Ausgaben ergeben, die nach geringfügigen Korrekturen als

Bedarf in die Verhältnisberechnung eingehen. Aus diesem Grund soll zweitens untersucht werden, ob sich Hinweise auf einen Zirkelschluss ergeben; die aus solchen Einnahmen entstehenden Ausgaben, die fälschlicherweise als Bedarf interpretiert würden, dürften in der Berechnung des Aufteilungsverhältnisses keine Berücksichtigung finden.

Das ist insbesondere bei der Gegenüberstellung der Gemeinde- und Kreisaufgaben relevant, weil die Landkreise zwar durchaus freiwillige Aufgaben übernehmen, der Pflichtanteil aber deutlich überwiegt. Pflichtaufgaben begründen per se Bedarfe, während die Erfüllung freiwilliger Aufgaben vorwiegend ein Ausdruck von Präferenzen ist. Es ist allerdings nicht auszuschließen, dass auch eine freiwillige Aufgabe einen Bedarf begründet. Der Spielraum für Kreisausgaben, die reine Präferenzen widerspiegeln, ist damit deutlich kleiner als für Gemeindeausgaben (Henneke, 2020a). Auf Basis des Zuschussbedarfs ergab sich in Niedersachsen im Mittel der Jahr 2011 bis 2013 ein Anteil für freiwillige Aufgaben von 3,8% für Landkreise, für die Gemeinden war dieser Anteil mit 20,9% deutlich höher. Auf pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben entfällt in den Landkreisen etwa 80% der Zuschussbedarfe, während es bei den kreisangehörigen Gemeinden und Samtgemeinden etwa 50% sind (Landesrechnungshof Niedersachsen, 2017). Dies liegt nicht zuletzt daran, dass sich Landkreise im Wesentlichen über Schlüsselzuweisungen, Einnahmen aus der Kreisumlage und Gebühren finanzieren müssen. Die Einnahmesituation gestaltet sich damit weniger flexibel als bei Gemeinden, die über eine eigene Steuerhoheit verfügen. Während die Gemeinden lokale Präferenzen erfüllen können und sollen und zumindest die Möglichkeit besteht, dies über eine Ausweitung ihrer Steuerbasis zu finanzieren, ist dies bei den Aufgaben der Landkreise anders (Scherf, 1998; Henneke, 2020a).

Den Gemeinden stehen zur Deckung ihrer Ausgaben verschiedene Einnahmequellen zur Verfügung. Am bedeutendsten sind die Einnahmen aus Steuern, gefolgt von Zuwendungen und allgemeinen Umlagen. Hinzu kommen Gebühren und Beiträge sowie sonstige Einnahmen (u.a. Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit). Die wichtigste originäre Einnahmequelle der Gemeinden sind die Realsteuern, wobei die Gewerbesteuer den größten Anteil ausmacht, deren Aufkommen aber starken, konjunkturell bedingten Schwankungen ausgesetzt ist (Scherf, 2010). Zudem wachsen die Steuereinnahmen zwischen den Gemeinden nicht gleichmäßig, besonders in wirtschaftlich starken Ländern sind die länderinternen Differenzen groß (Geißler und Boettcher, 2016).

Die Landkreise verfügen über keine eigene Steuerhoheit und damit faktisch über keine eigenen Steuereinnahmen. Sie finanzieren ihre Aufgaben im Wesentlichen aus Finanzaufzuweisungen und

Gebühren sowie aus den Einnahmen aus der Kreisumlage, die zwar ursprünglich als subsidiäres Finanzierungsinstrument gedacht war, mittlerweile aber primäre Einnahmequelle der Kreise ist. Die Höhe der Kreisumlage ist wesentlich abhängig von der Höhe der Steuereinnahmen und Schlüsselzuweisungen der Gemeinden eines Landkreises (Umlagegrundlage). Von dieser Grundlage wird ein bestimmter Prozentsatz als Kreisumlagesatz definiert, der im Wesentlichen von der Aufgabenteilung zwischen Kreis und Gemeinden beeinflusst wird. Für die Landkreise ist sie die einzige Einnahmequelle, deren Höhe sie selbst beeinflussen kann. Gleichzeitig bedeutet eine Erhöhung des Kreisumlagesatzes eine finanzielle Schlechterstellung der Gemeindeebene, weshalb die Höhe der Umlage regelmäßig zu Konflikten zwischen Gemeinde- und Kreisebene führt (Scherf, 1998).

Zudem sei angemerkt, dass die Kreisumlage häufig nur als residualer Lückenschließer fungiert: das heißt, sie wird in der Regel nur so weit angehoben, wie es zur Deckung der verbleibenden Finanzierungslücke nach Abzug anderer Einnahmen erforderlich ist (Henneke, 2020a). Dadurch unterliegt ihre Höhe kurzfristigen Schwankungen, etwa infolge von Veränderungen bei den Schlüsselzuweisungen oder den Steuereinnahmen der kreisangehörigen Gemeinden. Langfristig führt diese Residualfunktion dazu, dass Landkreise in ihrer Finanzplanung stärker von externen Faktoren abhängig sind und nur sehr begrenzt eigenständig über eine Ausweitung ihrer Einnahmen entscheiden können. Es ist daher durchaus denkbar, dass Gemeinden bei steigenden Steuereinnahmen eine Ausweitung ihrer freiwilligen Aufgaben vornehmen, die eben vorwiegend ein Ausdruck von Präferenzen sind und daher nicht als Bedarf ausgelegt werden sollten. Zwar profitieren die Landkreise indirekt durch höhere Steuereinnahmen der kreisangehörigen Gemeinden, allerdings in einem geringeren Ausmaß. Der Anteil der Ausweitung freiwilliger Leistungen (der in Landkreisen ohnehin kleiner ist), der auf gestiegene Steuereinnahmen zurückzuführen ist, sollte demnach in Landkreisen geringer ausfallen.

Von besonderem Interesse ist zudem die Frage, ob eine Anpassung des Anteilsverhältnisses zwischen Gemeinde- und Kreisaufgaben überhaupt erforderlich ist, wenn die Kreise mögliche Mindereinnahmen durch Anpassungen der Kreisumlage kompensieren können. Soyka (2024) vertritt hierzu die Auffassung, dass die Kreisumlage eine Ausgleichsfunktion übernimmt und damit Verschiebungen im Aufteilungsverhältnis faktisch abgefedert werden. Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, dass die Kreisumlage ursprünglich als subsidiäres Finanzierungsinstrument konzipiert wurde: Sie soll die Finanzausstattung der Kreise ergänzen, nicht jedoch dauerhaft strukturelle Fehlentwicklungen im Bedarfsmaßstab des Finanzausgleichs kompensieren. Zwar ermöglicht sie den Kreisen formal, Einnahmeverluste gegenüber den Gemeinden auszugleichen und so ihre Finanzierungsfähigkeit zu sichern. Gleichzeitig führt dieser Mechanismus jedoch

zu einer Verantwortungsverschiebung: Anstatt die Bedarfe von Gemeinden und Kreisen im Finanzausgleich sachgerecht abzubilden, wird die Kompensation auf die Ebene der Kreisumlage und damit mittelbar auf die Gemeinden verlagert. Dies kann zu dynamischen Anpassungsschleifen führen: Steigende Gemeindeanteile im Finanzausgleich erhöhen zunächst deren Spielräume, werden jedoch durch höhere Kreisumlagen teilweise neutralisiert, was die intendierte Bedarfsdeckung konterkariert und die Richtigkeit der aktuellen Betrachtungsweise des Aufteilungsverhältnisses auf Grundlage der Ausgaben a.a.D. in Frage stellt (Scherf, 1998).

Im Urteil Malbergweich vom 31.1.2013 hat das Bundesverwaltungsgericht (BVerwGE 145, 378) klargestellt, dass die Erhebung der Kreisumlage nicht zu einer einseitigen und dauerhaften Beeinträchtigung der verfassungsrechtlich garantierten Finanzhoheit der Gemeinden führen darf. Den Gemeinden muss vielmehr ein ausreichender Mindestbestand an finanziellen Mitteln verbleiben, um ihre Aufgaben ordnungsgemäß erfüllen zu können. Unter der Annahme, dass das Aufteilungsverhältnis die Bedarfe für Gemeinde- und Kreisaufgaben korrekt widerspiegelt, würde eine Erhöhung der Kreisumlage diese Feststellung verletzen. Vor diesem Hintergrund kann die Kreisumlage eine sachgerechte Anpassung des Aufteilungsverhältnisses nicht ersetzen. Sie ist ein nachgelagertes, politisch geprägtes Instrument der Finanzmittelverteilung und nicht darauf ausgelegt, systematische Verzerrungen im Finanzausgleich dauerhaft zu korrigieren. Zudem sollte berücksichtigt werden, dass die ständige Anpassung der Kreisumlage kein neutrales, sondern ein politisches Verfahren ist, dass zu Konflikten zwischen Kreis und Gemeinden führt. Eine Neubewertung des Aufteilungsverhältnisses erscheint daher unabhängig von der Möglichkeit der Umlageanpassung erforderlich, sofern sich eine systematische Verschiebung zulasten der Kreise nachweisen lässt.¹⁰

2.4 Ansätze zur Bedarfsbestimmung im vertikalen Finanzausgleich

Das primäre Ziel dieses Gutachtens ist die finanzwissenschaftliche, empirische Untersuchung des Aufteilungsverhältnisses der Schlüsselzuweisungen für Gemeinde- und Kreisaufgaben nach § 3 NFAG. In der aktuellen Ausgestaltung werden zur Berechnung des Verhältnisses die Zuschussbedarfe der Gemeinden und Landkreise sowie die anteiligen Zuschussbedarfe der kreisfreien Städte herangezogen. Insofern werden die Zuschussbedarfe als echter kommunaler Bedarf ausgelegt. Diese Betrachtung geht allerdings mit Problemen einher.

Erstens wird nicht ersichtlich, inwieweit die Zuschussbedarfe einen echten kommunalen Bedarf widerspiegeln und nicht kommunale Präferenzen darstellen. **Zweitens** ignoriert die

¹⁰ Für eine ausführlichere Erörterung zur Rolle der Kreisumlage siehe Henneke (2020a, 2020b)

alleinige Betrachtung der Zuschussbedarfe einen möglichen Zirkelschluss: Höhere Einnahmen führen zu höheren kommunalen Ausgaben und damit zu höheren Zuschussbedarfen, soweit diese nicht durch produktspezifische Einnahmen gegenfinanziert werden. Die höheren Zuschussbedarfe werden im System des Finanzausgleichs als gestiegene Bedarfe interpretiert, was wiederum zu höheren zukünftigen Zuweisungen führt. Der so entstehende Kreislauf kann sich selbst verstärken, ohne dass sich die tatsächlichen Bedarfe der Kommunen im gleichen Umfang verändert haben. Dies ist einerseits auf den „Flypaper-Effekt“ zurückzuführen, gemäß dem höhere Zuweisungen zu stärkeren Ausgabenerhöhungen führen, als es bei originären Einnahmen der Kommunen der Fall wäre. In diesem Fall steigt der rechnerische Bedarf, ohne dass die originären kommunalen Einnahmen in gleichem Maße zunehmen. Andererseits können höhere originäre Einnahmen zu höheren Ausgaben und so zu einem steigenden Zuschussbedarf führen. Problematisch wird dies dann, wenn die Bedarfsberechnung im Finanzausgleich die kommunale Finanzkraft nicht hinreichend berücksichtigt (Hardt und Schiller, 2006). Aus diesem Grund werden im Folgenden einige Methodiken zur Bedarfsmessung vorgestellt, die zumindest teilweise die Einnahmeseite der Kommunen berücksichtigen.

2.4.1 Ausgaben aus allgemeinen Deckungsmitteln als Bedarf

Wenn eine Aufgabe nicht durch zweckgebundene Einnahmen (z.B. Gebühren, Beiträge, spezifische Zuweisungen) finanziert wird, entsteht ein Zuschussbedarf, der aus allgemeinen Deckungsmitteln (v.a. Steuern und Schlüsselzuweisungen) beglichen werden muss. Der Zuschussbedarf ergibt sich also aus der Summe aller produktspezifischen Ausgaben abzüglich der produktspezifischen Einnahmen. Die Verwendung der Ausgaben a.a.D. als Bedarf beruht auf der Annahme, dass Gemeinden bei rationaler Entscheidung nur dann Ausgaben tätigen, wenn diese entweder verpflichtend sind oder zumindest politisch als notwendig erachtet werden. Wenn Ausgaben dauerhaft nicht durch zweckgebundene Einnahmen gedeckt werden, wird dies implizit als Ausdruck eines tatsächlich bestehenden Bedarfs interpretiert (Zimmermann und Döring, 2019). Die Logik der Bedarfszuweisung im Finanzausgleich beruht somit auf der Annahme, dass Kommunen tendenziell keine unnötigen dauerhaften Defizite anhäufen, sondern sich ein dauerhaftes Finanzierungsdefizit aus einem strukturellen Finanzbedarf ergibt. Wenn also eine Kommune fortlaufend Aufgaben übernimmt, deren Finanzierung über eigene, zweckgebundene Mittel hinausgeht, drückt sich darin ein notwendiger Finanzbedarf aus, sonst würde sie die Ausgaben nicht tätigen oder diese reduzieren.

Diese Interpretation ist insofern problematisch, als die Ausgaben a.a.D. ebenso wie die gesamten Ausgaben keinen objektiven Bedarf widerspiegeln. Als tatsächliche Bedarfe sollten nur jene Ausgaben gelten, die strukturell bedingt sind, die von der Gebietskörperschaft nicht direkt beeinflusst werden können und die keine reinen Präferenzen der Bevölkerung widerspiegeln (Gerhards et al., 2021). Zwar wird durch die Korrektur klar zurechenbarer Einnahmen der Bedarf verringert, der durch anderweitige Einnahmen gedeckt werden muss. Allerdings ändert dies nichts daran, dass die Ausgaben a.a.D. weiterhin politische Prioritäten, kulturelle und institutionelle Besonderheiten, den Zustand des öffentlichen Haushalts oder Ineffizienzen widerspiegeln, welche die Ausgaben a.a.D. zwar beeinflussen, aber kaum als Bedarf interpretiert werden können. Insofern stellt die Verwendung der Ausgaben a.a.D. eine Verbesserung gegenüber der reinen Ausgabenbetrachtung dar, eine präzise Bedarfsbestimmung der Kommunen liefert dies nicht. Zuschussbedarfe und Ausgaben a.a.D. sind nützliche Näherungen, aber sie sind kein Maß für einen objektiven, kommunalen Bedarf. Kommunale Ausgaben sollten daher immer mit strukturellen Indikatoren (z. B. Soziallasten, Schülerzahlen, Fläche, Demografie) kombiniert werden, um echte kommunale Bedarfe besser zu identifizieren.

2.4.2 Approximierte Kosten als Bedarf (Korridorverfahren)

Das in Thüringen und Hessen genutzte Korridorverfahren zielt darauf ab, Bedarfe durch den Vergleich mit strukturell ähnlichen Kommunen und die Identifizierung von Abweichungen systematisch einzugrenzen. Zu diesem Zweck wird ein Korridor um strukturell ähnliche Einheiten gelegt, typischerweise je Aufgabenbereich. Ausgaben a.a.D. je Einwohner, die oberhalb des Korridors liegen, werden auf den oberen Rand des Korridors normiert. Ausgaben a.a.D. je Einwohner, die unterhalb des Korridors liegen, werden auf den unteren Rand des Korridors normiert. Hinter diesem Verfahren steht die Überlegung, dass einerseits Kommunen mit ineffizient hohen Ausgaben unberücksichtigt bleiben sowie andererseits Kommunen mit unerfüllten Bedarfen erkannt werden können. Der Mittelwert der neuen Verteilung wird sodann als Bedarf einer durchschnittlichen Kommune interpretiert.

Die Verwendung dieser Methodik geht mit einigen Nachteilen einher. Zunächst wird nach wie vor nur die Ausgabenseite der Kommunen betrachtet, sodass das Korridorverfahren ähnliche Probleme aufweist wie eine Approximation der Bedarfe über Ausgaben und Ausgaben a.a.D. Wichtige Faktoren, welche die Ausgabenseite beeinflussen, aber keinen Mehrbedarf bedingen, würden weiterhin berücksichtigt werden. Kuhn (2017a, 2017b) kritisiert zudem die negativen dynamischen Effekte, die vom Korridorverfahren ausgehen. Entgegen seiner Absicht, Kommunen mit besonders hohen oder besonders niedrigen Ausgaben als Ausreißer zu

behandeln und deren Einfluss zu eliminieren, haben diese Ausreißer einen potenziell hohen Einfluss auf das Ergebnis des Korridorverfahrens. Ausreißer mit besonders hohen Ausgaben je Einwohner verschieben den Erwartungswert nach oben, Ausreißer mit besonders niedrigen Ausgaben je Einwohner verschieben ihn nach unten. Steigt der Erwartungswert, werden Kommunen belohnt, die ohnehin schon als ineffizient gelten; sinkt er, werden Kommunen bestraft, deren Angebot an öffentlichen Gütern ohnehin als nicht ausreichend angesehen wird. Der Korridor passt sich somit an bestehende Gegebenheiten an, selbst wenn sie durch Ineffizienzen oder unerfüllte öffentliche Bedarfe verursacht werden.

Ein weiterer Nachteil besteht in der exogenen Festlegung der Korridor Grenzen. In Hessen und Thüringen wird das gewogene statistische Mittel als obere Grenze des Korridors festgelegt, das halbe gewogene statistische Mittel als untere Grenze des Korridors. Die obere Grenze impliziert, dass eine Kommune ineffizient wirtschaftet, sobald sie höhere Ausgaben a.a.D. je Einwohner als der gewichtete Durchschnitt aller Kommunen ausweist. Das kann allerdings auch eine Folge variierender lokaler Besonderheiten sein. Die Ursachen der unterschiedlichen Ausgaben a.a.D. je Einwohner außerhalb der Korridor Grenzen werden außer Acht gelassen. Ob es sich im Einzelfall um Ineffizienzen handelt oder vielleicht tatsächlich aus besonderen Gründen sehr hohe Bedarfe vorliegen lässt sich nicht feststellen, genauso wenig ob besonders niedrige Ausgaben je Einwohner möglicherweise ein Ausdruck besonderer Wirtschaftlichkeit oder besonders niedriger Bedarfe sind.

Aus diesem Grund konstatieren Lenk und Starke (2022), dass die in Hessen und Thüringen angewandten Grenzen die Kommunen in ihren Handlungsspielräumen zu sehr beschränken. Um diesem Kritikpunkt zu begegnen, wird eine Orientierung an Quantilen vorgeschlagen. Während die sich am arithmetischen Mittel orientierenden Korridor Grenzen stark von Ausreißern beeinflusst werden – insbesondere von wenigen Kommunen mit sehr hohen oder sehr niedrigen Ausgaben – sind Quantile per Definition robust gegenüber solchen Extremwerten. Auf diese Weise wird die Position einer Kommune im Ausgabenvergleich nicht durch einzelne atypische Werte verzerrt. Zudem reduziert sich die Dominanz großer Einheiten: Während ein Durchschnittswert aus Gründen der Vergleichbarkeit einwohnergewichtet gebildet werden muss und dadurch das Ausgabenverhalten großer Städte überproportional in die Berechnung einfließt, werden bei der Orientierung an Quantilen alle Kommunen gleichberechtigt berücksichtigt. Damit entfällt die Notwendigkeit, Untergruppen nach Größenklassen zu bilden, um die Heterogenität zwischen Kommunen angemessen abzubilden.

Ein weiterer Vorteil einer quantilsbasierten Herangehensweise liegt in der Möglichkeit, die Korridor Grenzen nach dem Vorbild sogenannter „Whiskers“ in Boxplots zu bestimmen. Dabei werden zunächst die Quartile der Verteilung (in der Regel 25 % und 75 %) als Kernbereich der kommunalen Ausgaben ermittelt. Die Korridor Grenzen werden dann durch einen festen Faktor des Interquartilsabstands (in der Regel das 1,5-Fache) nach oben und unten erweitert. Werte, die darüber hinausgehen, werden nicht als neue Grenzwerte herangezogen, sondern auf diese Whisker-Grenzen zurückgesetzt. Für die empirische Analyse ist dieses Vorgehen aus mehreren Gründen vorteilhaft: Erstens sorgt es für Robustheit gegenüber Extremwerten, da einzelne atypische Kommunen nicht die Spannbreite des Korridors verzerren können. Zweitens spiegelt der Boxplot-Korridor die tatsächliche Verteilung der Ausgaben wider und liefert damit eine nachvollziehbare und datengetriebene Grundlage für die Festlegung der Grenzen. Drittens wird die Vergleichbarkeit zwischen Kommunen unterschiedlicher Größe verbessert, da alle Einheiten gleichberechtigt in die Verteilungsberechnung eingehen und keine gesonderte Gruppenbildung nach Größenklassen erforderlich ist. Durch die Übertragung des Boxplot-Prinzips auf die Korridorfestlegung lassen sich somit statistisch fundierte und zugleich praxisnahe Grenzen bestimmen, die kommunale Bedarfe realistischer abbilden können.

Es sei angemerkt, dass das Korridorverfahren in Hessen und Thüringen genutzt wird, um die Zuschussmasse an die kommunale Ebene zu ermitteln. In diesem Gutachten wird das Verfahren genutzt, um das Bedarfsverhältnis zwischen Gemeinden und Landkreisen zu ermitteln. Sollte sich das Ausgabenverhalten der Gemeinden und Landkreise jeweils gleichmäßig entwickelt haben, so ist kein signifikanter Unterschied zur bisherigen Vorgehensweise zu erwarten. Allerdings zeigt die deskriptive Analyse, dass sich die Ausgaben a.a.D. in den Landkreisen relativ homogen entwickeln, während dies bei den Gemeinden nicht der Fall ist (vgl. Abbildung 17 bis Abbildung 21 im Anhang).

2.4.3 Symmetriekoeffizient

Der Symmetriekoeffizient bietet keine Möglichkeit zur Ermittlung der Bedarfe einer Gemeinde, kann aber genutzt werden, um zu beurteilen, ob die Aufteilung der Mittel zwischen Landkreisen und kreisfreien Städten auf der einen und kreisangehörigen Gemeinden und kreisfreien Städten auf der anderen Seite bedarfsgerecht ist. Diese von Junkernheinrich et al. (2012) für den KFA Brandenburg entwickelte Methodik wurde unter anderem von Gerhards et al. (2021) zur Bestimmung der Bedarfsgerechtigkeit des Aufteilungsverhältnisses im Rahmen des Zwei-Ebenen-Modells für den KFA Thüringen genutzt.

Grundlage der Berechnung sind die Ausgaben a.a.D. sowie die allgemeinen Deckungsmittel. Zunächst werden die allgemeinen Deckungsmittel für Gemeindeaufgaben (für kreisangehörige Gemeinden und dem Gemeindeanteil der kreisfreien Städte) in Relation zur Summe der allgemeinen Deckungsmittel für Gemeinde- und Kreisaufgaben (für Landkreise und dem Kreisanteil der kreisfreien Städte) gesetzt. Anschließend wird der Quotient der Ausgaben a.a.D. für Gemeindeaufgaben und der Summe der Ausgaben a.a.D. für Gemeinde- und Kreisaufgaben errechnet. Zuletzt bildet die Relation beider Quoten den Symmetriekoeffizienten. Der Koeffizient soll Auskunft darüber geben, wie sich die Mittelverteilung zwischen den beiden Ebenen entwickelt und inwieweit sich Ungleichgewichte ergeben. „Gerecht“ wäre demnach eine ungefähr symmetrische Aufteilung, der Symmetriekoeffizient sollte sich also mit geringen Schwankungen nahe 1 bewegen.

Ein Vorteil dieses Koeffizienten bietet die Möglichkeit, a priori einen Symmetriekorridor festzulegen, der für beide Ebenen eine angemessene Verteilung bietet. Liegt der Koeffizient außerhalb dieser Verteilung, so würde dies auf eine finanzielle Schieflage einer Ebene hinweisen, und die Berechnung müsste angepasst werden. Dies wäre umso stärker der Fall, wenn ein zeitlicher Trend zugunsten einer Ebene vorliegen würde (Gerhards et al., 2021). Negativ muss angemerkt werden, dass dieser Koeffizient nicht in der Lage ist, einen möglichen Zirkelschluss zu identifizieren, insbesondere weil die Deckungsmittel die Zuweisungen aus dem KFA beinhalten. Aus diesem Grund wird als letzte Methodik die regressionsbasierte Bedarfsbestimmung vorgestellt, welche die explizite Berücksichtigung einnahmeseitiger Faktoren für das Ausgabenverhalten von Kommunen sowie die Beurteilung der Frage erlaubt, inwieweit diese Faktoren einen signifikanten Einfluss ausüben.

2.4.4 Regressionsbasierte Bedarfsmessung

Die regressionsbasierte Bedarfsmessung hat in den KFA-Systemen in den vergangenen Jahren erheblich an Bedeutung gewonnen. Ziel ist es, den Finanzbedarf der Kommunen möglichst realitätsnah und objektiv zu bestimmen. Dabei werden systematische Zusammenhänge, die unterschiedliche kommunale Bedarfe erklären, von unsystematischer Reststreuung getrennt („Fehlerterm“). Anstatt pauschale Maßstäbe wie die Einwohnerzahl oder einfache Schlüsselindikatoren zu verwenden, wird bei diesem Ansatz empirisch ermittelt, welche Faktoren die kommunalen Ausgaben maßgeblich beeinflussen. Hierzu werden die Ausgaben oder die Ausgaben a.a.D. der Kommunen als abhängige Variable herangezogen und mit potenziellen Bedarfsindikatoren, wie Einwohnerzahl, Altersstruktur, Sozialhilfeempfängerquote, Schülerzahlen oder Flächengröße, in Bezug gesetzt. Mittels

Regressionsanalyse wird geschätzt, in welchem Umfang diese Indikatoren die Ausgaben erklären können. Die so gewonnenen Regressionskoeffizienten dienen anschließend dazu, für jede Kommune einen statistisch ermittelten „Soll-Aufwand“ zu berechnen, der als Maß für ihren Finanzbedarf interpretiert wird.

Der wesentliche Vorteil dieses Ansatzes liegt in seiner empirischen Fundierung. Die Bedarfsmessung stützt sich nicht auf normativ gesetzte Maßstäbe, sondern auf tatsächlich beobachtetes Ausgabenverhalten der Kommunen. Dadurch werden unterschiedliche Aufgabenlasten – etwa infolge hoher Soziallasten oder besonderer demografischer Strukturen – sichtbar und können im Finanzausgleich angemessen berücksichtigt werden. Zudem ist das Verfahren flexibel und lässt sich an veränderte Rahmenbedingungen anpassen, indem neue Bedarfsfaktoren in die Regression aufgenommen werden.

Um die Bedarfe einer Kommune mit Hilfe dieser Methodik schätzen zu können, muss zunächst festgelegt werden, welche Eigenschaften einer Kommune überhaupt einen Bedarf begründen können. Wie zuvor angemerkt, sind die Einwohner und Einwohnerinnen in allen KFAs der primäre Bedarfsträger. In den meisten Ländern wird der Einwohner darüber hinaus anhand einer Hauptansatzstaffel veredelt. Dazu kommen Nebenansätze oder Sonderlastenausgleiche, deren Ausgestaltung sich zwischen den Ländern wesentlich unterscheidet und deren Festlegung letztlich Teil des politischen Prozesses ist. Aus diesem Grund werden die vom Landesgesetzgeber Niedersachsen festgelegten Bedarfsansätze für die regressionsbasierte Bedarfsmessung übernommen. Nachdem die Bedarfe der Gemeinden und Landkreise anhand der jeweiligen im NFAG festgelegten Bedarfsträger geschätzt wurden, werden diese zueinander ins Verhältnis gesetzt. Das Vorgehen wird in Kapitel 3 genauer ausgeführt.

Gleichwohl ergeben sich wesentliche methodische Herausforderungen. Im Grundsatz ist davon auszugehen, dass Unterschiede in der Ausgabenhöhe, die nicht durch objektive Bedarfsindikatoren erklärt werden können, im Fehlerterm der Regression aufgefangen werden. Hierunter fallen politische Prioritätensetzungen oder Unterschiede in der Verwaltungskultur, die bewusst nicht in die Bedarfsdefinition einfließen sollen. Ein zentrales Problem besteht jedoch darin, dass finanzstarke Kommunen oftmals ein systematisch höheres Ausgabenniveau aufweisen, nicht aufgrund eines höheren objektiven Bedarfs, sondern weil sie sich die Erfüllung zusätzlicher Präferenzen leisten können (Bergstrom und Goodman, 1973; Gramlich, 1977). Werden diese dafür notwendigen höheren Ausgaben ohne weitere Anpassungen in die Regressionsschätzung übernommen, besteht die Gefahr, dass sie fälschlicherweise als höherer Finanzbedarf interpretiert werden. Dieses Problem lässt sich zwar teilweise entschärfen, indem

die Finanzkraft als erklärende Variable in die Regression aufgenommen oder durch geeignete Bereinigungsschritte (etwa durch die Nutzung von Ausgaben a.a.D. als zu erklärende Variable) berücksichtigt wird. Gleichwohl bleibt ein Restrisiko bestehen, da Finanzkraft, politische Prioritätensetzung und Ausgabenhöhe häufig miteinander korrelieren. In der Folge kann ein endogener Verstärkungseffekt entstehen: Höhere Einnahmen führen zu höheren Ausgaben, diese fließen in die Bedarfsschätzung ein und können über den Finanzausgleich wiederum zu zusätzlichen Einnahmen führen. Trotzdem bietet die regressionsbasierte Bedarfsmessung eine insgesamt differenzierte und empirisch belastbare Grundlage für die Ermittlung kommunaler Finanzbedarfe, erfordert aber eine regelmäßige Überprüfung und gegebenenfalls Korrekturen, um Verzerrungen durch Ausgabenpolitik, Finanzkraftunterschiede und endogene Effekte zu vermeiden.

2.4.5 Standardkosten- und Normansatz

Theoretisch wäre es möglich, das Bedarfsverhältnis zwischen Gemeinde- und Kreisaufgaben über den Standardkosten- oder Normansatz zu bestimmen. Der **Standardkostenansatz** geht davon aus, dass sich der Finanzbedarf einer Kommune nicht aus ihren tatsächlich getätigten Ausgaben, sondern aus den notwendigen Kosten einer standardisierten Leistungserbringung anhand von Standardkostensätzen und Standardmengen ergibt. Es wird berechnet, wieviel es kosten würde, wenn jede Kommune ihre Pflichtaufgaben auf einem festgelegten Standardniveau und mit durchschnittlicher Effizienz erfüllt. Problematisch an diesem Ansatz sind insbesondere die Aufgabendefinition sowie die Feststellung eines Standards, was dem Gebot der kommunalen Selbstverwaltung widersprechen würde. Zudem ist die Ermittlung von Kostensätzen mit großem Aufwand verbunden, eine Berechnung von "effizienten" Kostensätzen ist in der Praxis nicht möglich.

Der **Normansatz** verfolgt demgegenüber das Ziel, den Finanzbedarf von Kommunen auf Grundlage typisierter, aber realitätsnaher Annahmen abzuleiten, indem berücksichtigt wird, inwiefern die zu erfüllenden Aufgaben in ihrem Umfang eindeutig bestimmbar sind, sich die dafür erforderlichen Ressourcen mengenmäßig erfassen lassen und belastbare und anerkannte Kostendaten vorliegen oder in transparenter Weise geschätzt werden können. Auf diese Weise wird der Bedarf nicht aus pauschal festgelegten Standards abgeleitet, sondern aus einer fachlich begründeten Herleitung der voraussichtlich notwendigen Mittel für die Erfüllung der jeweiligen Aufgaben. Gleichwohl ist das Verfahren methodisch anspruchsvoll und auf solche Aufgabenbereiche beschränkt, für die eine hinreichend valide Datenbasis besteht (Gerhards et al., 2021). Aus diesen Gründen wird dieser Ansatz im Folgenden nicht weiterverfolgt.

3. Methodisches Vorgehen

Auf Grundlage der in Kapitel 2 dargestellten theoretischen und institutionellen Grundlagen im Kontext des Finanzausgleichs in Niedersachsen sind zwei zentrale Fragestellungen zu klären: erstens, wie die Zuschussbedarfe für die Gemeinde- und Kreisaufgaben, basierend auf den vom Landesgesetzgeber definierten Bedarfsfaktoren, objektiv und realitätsnah bestimmt werden können; zweitens, in welchem Umfang die Einnahmeseite diese Zuschussbedarfe beeinflusst.

Zur Beantwortung dieser Fragestellungen wird eine regressionsbasierte Bedarfsermittlung durchgeführt, bei der geeignete Bedarfsindikatoren herangezogen werden, um den Finanzbedarf der einzelnen Kommunen möglichst gut zu bestimmen. Im Folgenden werden zunächst die verwendeten Daten beschrieben und Besonderheiten der niedersächsischen Rahmenbedingungen für die empirische Analyse aufgezeigt. Anschließend werden die Regressionsmodelle vorgestellt, welche die Grundlage für eine alternative Schätzung der Zuschussbedarfe und Aufteilungsverhältnisse bilden.

3.1 Daten- und Variablenauswahl

Die für die empirische Analyse genutzten Paneldaten umfassen den Zeitraum t zwischen 2013 und 2023 für alle Einheiten i auf Ebene der (Mitglieds-) Gemeinden und Landkreise. Der Großteil der Daten stammt vom Statistischen Landesamt Niedersachsen (LSN) und beruht überwiegend auf den kommunalen Rechnungsdaten der einzelnen Kommunen, aus denen die Konten und Produkte abgeleitet wurden. Alle finanziellen Größen wurden – soweit nicht anders angegeben – mithilfe des Verbraucherpreisindex für Niedersachsen auf Preise des Jahres 2020 deflationiert. Zusätzliche Variablen, die nicht Teil der kommunalen Rechnungsdaten sind, wurden aus der LSN-Datenbank oder der Regionaldatenbank Deutschland entnommen.

Innerhalb des Beobachtungszeitraums kam es zu administrativen Gebietsreformen (Gemeindeauflösungen und -fusionen, Kreisgebietsreformen). Zur Sicherstellung einer konsistenten Längsschnittanalyse werden sämtliche historischen Daten retrospektiv auf den Gebietsstand 2023 harmonisiert. Aufgelöste oder fusionierte Verwaltungseinheiten werden in den Daten rückwirkend entsprechend ihrer aktuellen administrativen Zugehörigkeit zusammengefasst. Diese Harmonisierung ist insbesondere für Regressionsanalysen unabdingbar, da Gebietsänderungen andernfalls Diskontinuitäten in den Zeitreihen erzeugen und die Schätzer der Regression verzerren würden. Veränderungen in abhängigen oder erklärenden Variablen wären ohne die rückwirkende Gebietsanpassung nicht eindeutig als reale sozioökonomische Entwicklungen zu interpretieren.

Aufgrund des Sonderstatus gemäß § 168 ff. Niedersächsisches Kommunalverfassungsgesetz (NKomVG) – wurden der Landkreis Göttingen und seine Gemeinden sowie die kreisfreie Stadt Göttingen von der Analyse ausgeschlossen. Ebenfalls unberücksichtigt bleiben die beiden bewohnten gemeindefreien Bezirke Lohheide (351501) und Osterheide (358501), da sie keine Schlüsselzuweisungen erhalten und ihre Einwohnerzahlen gemäß § 5 NFAG der Stadt Bergen bzw. der Stadt Bad Fallingb. zugerechnet werden. Die Stadt Hannover wird – obwohl verwaltungsrechtlich kreisfrei – in dieser Untersuchung als Gemeinde behandelt. Gemäß § 6 NFAG werden Samtgemeinden im KFA zwar grundsätzlich als Gemeinden betrachtet; in der vorliegenden Analyse werden jedoch ausschließlich deren Mitgliedsgemeinden berücksichtigt, nicht aber die Samtgemeinden selbst.

Nach Berücksichtigung dieser Harmonisierung und landesspezifischen Besonderheiten umfasst der Datensatz 892 Gemeinden und 36 Landkreise. Für den Zeitraum 2012 bis 2023 ergeben sich damit 10.704 Beobachtungen für Gemeinden (892×12 Jahre) und 432 Beobachtungen für Landkreise (36×12 Jahre). Da in der regressionsbasierten Analyse das erste Jahr aufgrund der Variablenauswahl nicht berücksichtigt wird, reduziert sich der Beobachtungsumfang auf 9.812 Beobachtungen für Gemeinden (892×11 Jahre) und 396 Beobachtungen für Landkreise (36×11 Jahre). Die kreisfreien Städte werden nicht einbezogen, da sie sowohl Gemeinde- als auch Kreisaufgaben wahrnehmen und ex ante nicht trennscharf bestimmt werden kann, welcher Anteil ihrer Bedarfe den jeweiligen Aufgabenbereichen zuzurechnen ist.

Ausgabenseitig wurden folgende Korrekturen an den kommunalen Rechnungsdaten vorgenommen: Im Jahr 2023 zahlte das Niedersächsische Landesamt für Soziales, Jugend und Familie (LS) nach dem Nds. AG SGB IX/XII Abschläge an Landkreise und kreisfreie Städte aus, die insgesamt um 286,5 Mio. € zu hoch ausfielen. Der Ausgleich vollzog sich im Folgejahr, sodass für das Jahr 2023 eine rechnerische Minderung des Gesamtzuschussbedarfs für Kreisaufgaben entsteht und dieser Betrag für die Analyse herausgerechnet wird. Im Dreijahresdurchschnitt reduziert sich der Gesamtzuschussbedarf dadurch um 95,5 Mio. €.

Einnahmeseitig wurden ebenfalls Korrekturen vorgenommen: Die Steuereinnahmen der Gemeinden wurden für das Jahr 2020 um die Landeszuweisungen zum Ausgleich von Gewerbesteuer ausfällen und für das Jahr 2022 um die Zuweisungen zum Ausgleich von Einkommensteuer ausfällen ergänzt. Konkret wurden die Zuweisungen nach § 14g NFAG im Jahr 2020 (579,2 Mio. € für kreisangehörige Gemeinden) sowie nach § 14j NFAG im Jahr 2022 (17,3 Mio. € für kreisangehörige Gemeinden) den Steuereinnahmen zugerechnet. Tabelle 1 bietet einen Überblick über die im Regressionsmodell genutzten Variablen.

Tabelle 1: Zusammenfassung der genutzten Variablen

Verwaltungseinheit	Variable	Beobachtungen	Mittelwert	SD	Min	Max
Gemeinden	Ausgaben a.a.D. p.C.	10.704	343	364	-3.203	3.078
	Einwohner	10.704	7.419	20.403	289	54.6635
	Steuereinnahmen (netto) p.C	10.704	924	405	-1.748	8.932
	Steuereinnahmen (netto) abzgl. Kreisumlage p.C.	10.704	302	327	-4.566	7.143
Landkreise	Ausgaben a.a.D. p.C.	432	773	165	391	1.747
	Einwohner	432	183.917	175.522	48.403	1.175.004
	Anteil					
	Hilfeleistungsempfänger	432	0,08	0,02	0,04	0,13
	Kreisumlage p.C.	432	522	78	297	826
kreisfreie Städte	Anteil Fläche	432	0,03	0,01	0,01	0,06
	Ausgaben a.a.D. p.C.	96	1.999	405	1.297	3.858
	Einwohner	96	125.478	60.668	49.551	251.836
	Anteil					
	Hilfeleistungsempfänger	96	0,13	0,03	0,07	0,18
	Steuereinnahmen (netto) p.c	96	1.423	550	723	4.299
	Steuereinnahmen (netto) abzgl. Kreisumlage p.C.	96	1.423	550	723	4.299
	Anteil Fläche	96	0,0031	0,0012	0,0014	0,0049

Auswahl der abhängigen Variablen

Als abhängige Variable $Y_{i,t}$ werden Ausgaben a.a.D. oder die Zuschussbedarfe je Einwohner verwendet, also Ausgaben, die nicht durch zweckgebundene Einnahmen (z.B. Gebühren, Beiträge, spezifische Zuweisungen) gedeckt werden, sondern durch allgemeine Deckungsmittel (v.a. Steuern und Schlüsselzuweisungen) finanziert werden müssen. Die Definition allgemeiner Deckungsmittel und Ausgaben a.a.D. entspricht der Vorgehensweise von Soyka (2024, S. 15). Als Ausgaben a.a.D. sind die produktspezifischen Ausgaben abzüglich der produktspezifischen Einnahmen definiert (nur die Produktgruppe 5B wird den allgemeinen Deckungsmitteln zugeordnet). Zinsausgaben, Zahlungen für Kredittilgung und -aufnahme sowie Zuweisungen für Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises werden bei der Berechnung der Deckungsmittel nicht berücksichtigt. Diese Positionen sind keine echten Deckungsmittel, sondern betreffen die Finanzierung (Kreditaufnahme) bzw. die Verwendung (Zins und Tilgung) von Mitteln oder sind zweckgebunden (Zuweisungen für den übertragenen Wirkungskreis). Sie dienen nicht der Deckung laufender Ausgaben im Sinne frei verfügbarer Einnahmen.

Auswahl der Bedarfsindikatoren nach NFAG

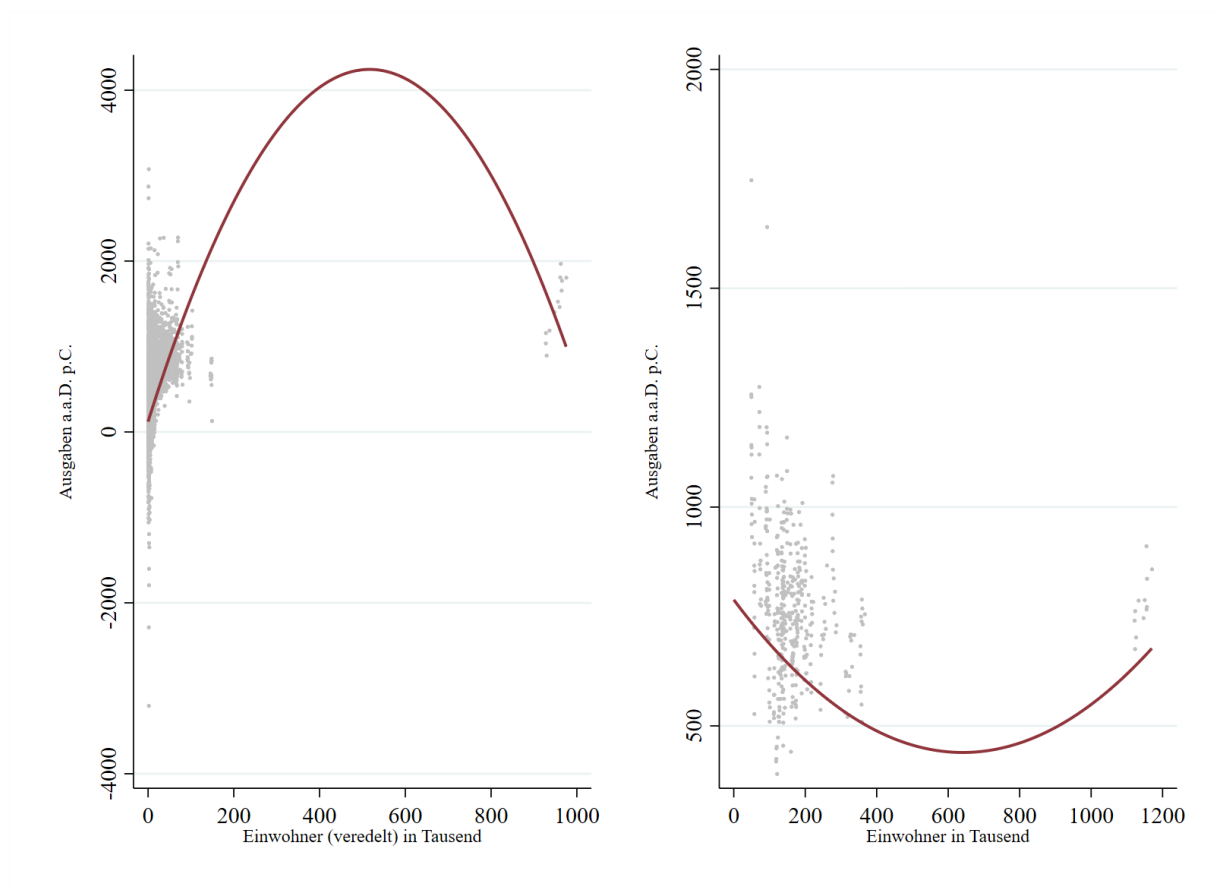
Die Bedarfsindikatoren ergeben sich aus den im niedersächsischen Finanzausgleichsgesetz berücksichtigten Bedarfsträgern gemäß § 5 NFAG für Gemeinde- und § 7 NFAG für Kreisaufgaben. Grundlegende Bedarfsträger sind in beiden Aufgabenbereichen die Einwohner.

Die Einwohnerzahl wird vom LSN bereitgestellt und wird jedes Jahr zum Stichtag 30. Juni erhoben und anschließend – zur Glättung demografischer Schwankungen – für Gemeinden als Fünfjahresdurchschnitt und für Landkreise als Achtjahresdurchschnitt (Demografiefaktor) errechnet. Zudem wird die Bevölkerung um das nicht-kasernierte Personal ergänzt. Zur Wahrung der Zeitreihenkonsistenz werden die Bevölkerungszahlen für die Jahre 2022 und 2023 auf Basis des Zensus 2011 fortgeschrieben.

Durch die Ergänzung des Gemeindegrößenansatzes anhand der Hauptansatzstaffel gemäß § 5 NFAG Abs. 3 ergibt sich der nach NFAG angepasste Bedarfsträger $EwG_{i,t}$. Um mögliche nichtlineare Skaleneffekte in der Regression abzubilden, wird zusätzlich $EwG_{i,t}^2$ als quadrierte Einwohnervariable berücksichtigt. Durch die Aufnahme des Quadratterms kann überprüft werden, ob der Zusammenhang zwischen Einwohnerzahl und Finanzbedarf nicht konstant, sondern degressiv oder progressiv verläuft. So können Skalenvorteile (mit steigender Einwohnerzahl fallende Durchschnittskosten) oder -nachteile (steigende Durchschnittskosten) in der Schätzung identifiziert und quantifiziert werden. Dass solche nichtlinearen Effekte vorliegen, zeigt Abbildung 1. Bei den Gemeinden ergibt sich ein progressiver Verlauf (zunächst ansteigend, anschließend abfallend), während bei den Landkreisen ein degressiver Verlauf (zunächst abfallend, anschließend ansteigend) zu beobachten ist. Letzteres ist im Wesentlichen auf die Besonderheit der Landeshauptstadt Hannover bzw. der Region Hannover zurückzuführen; ohne diese Ausreißer wäre der Zusammenhang weitgehend linear. Um diesen potenziellen Nichtlinearitäten dennoch angemessen Rechnung zu tragen, wird der quadratische Term in die Schätzung aufgenommen.

Der NFAG definiert die Bedarfsträger für Kreisaufgaben abweichend von denjenigen für Gemeindeaufgaben. Neben der demografiebereinigten Einwohnerzahl ergibt sich der Bedarfsansatz gemäß § 7 NFAG durch zusätzliche Bedarfe aus Soziallasten sowie aus der Schülerbeförderung/ Kreisstraßen (Flächenansatz). Im Finanzausgleich werden diese zusätzlichen Bedarfe berücksichtigt, indem Einwohnererhöhungswerte für die Soziallasten und die Schülerbeförderung/Kreisstraßen gebildet werden und als Anhebung der Einwohnerzahl des Landkreises in die Bedarfsbemessung einfließt. Die Berechnung der Einwohnererhöhungswerte für Soziallasten und Schülerbeförderung/Kreisstraßen wurde bereits in Kapitel 2.2 detailliert beschrieben.

Abbildung 1: Quadratischer Zusammenhang zwischen Einwohnern und Ausgaben a.a.D.



Statt der aggregierten Abbildung der Bedarfsindikatoren durch eine angepasste Einwohnerzahl, nutzen wir die drei Komponenten des Bedarfsansatzes unabhängig voneinander als bedarfsbestimmende Variablen. Diese Vorgehensweise ermöglicht eine präzisere Schätzung sowie die separate Interpretation der Bedarfswirksamkeit der einzelnen Komponenten. Die demografisch angepasste Einwohnerzahl $Ew_{i,t}$ ist identisch mit der im NFAG beschriebenen Bemessung. Aufgrund der potentiellen Skaleneffekte wird in der Regression für die Kreisaufgaben die quadrierte Einwohnerzahl $Ew_{i,t}^2$ als Variable aufgenommen.

Um die Soziallasten als Bedarfsträger in der Regression zu integrieren, wird die Anzahl der Hilfeleistungsempfänger und -empfängerinnen aus der Regionaldatenbank Deutschland verwendet. Die Soziallastenvariable $S_{i,t}$ ergibt sich aus dem Anteil der Hilfeleistungsempfänger im Landkreis i im Jahr t in Relation zur Einwohnerzahl dieses Landkreises in demselben Jahr. Für den Bedarfsträger der Schülerbeförderung und der Kreisstraßen wird die Fläche des jeweiligen Landkreises im Verhältnis zur Fläche aller Landkreise und kreisfreien Städte Niedersachsens inkludiert. Die Daten sind erneut aus der Regionaldatenbank Deutschland entnommen. Der Flächenfaktor $F_{i,t}$ fließt somit als dritte Komponente des Bedarfsansatzes für Landkreise in die empirische Analyse ein.

Variablen für die Analyse einnahmeseitiger Effekte

In kommunalen Finanzausgleichen anderer Länder werden Einnahmen explizit berücksichtigt (vgl. Kapitel 2.1). Es ist plausibel, dass sich die Ausgaben a.a.D. nicht unabhängig von der Einnahmesituation entwickeln, da Haushalts- und Investitionszyklen sowie politische Mechanismen die Ausgaben a.a.D. nicht unberührt lassen (vgl. Kapitel 2.3). Um solche Zusammenhänge empirisch für den kommunalen Finanzausgleich in Niedersachsen zu prüfen, wird die Basisregression für die Bedarfsbestimmung von Gemeinde- und Kreisaufgaben um einnahmeseitige Variablen und deren zeitverzögerte Werte ergänzt.

Um die Einnahmeseite der Gemeinden zu erfassen, werden die Steuereinnahmen (netto) je Einwohner $St_{i,t}$ herangezogen. Die Steuereinnahmen (netto) der Gemeinden wurden für das Jahr 2020 nach § 14g NFAG und für das Jahr 2022 gemäß § 14j NFAG korrigiert. Die zu zahlende Kreisumlage der Gemeinden an ihren zugehörigen Landkreis muss von den Steuereinnahmen (netto) abgezogen werden, da diese Mittel den Gemeinden nicht frei zur Verfügung stehen. Abzüglich der zu zahlenden Kreisumlage je Einwohner $KU_{i,t}$, ergeben sich die Nettoeinnahmen je Einwohner $NE_{i,t}$. Da Landkreise keine eigene Steuerhoheit besitzen, fungiert die Kreisumlage als Hauptfinanzierungsquelle. Die Höhe der Kreisumlage ist wesentlich abhängig von der Höhe der Steuereinnahmen und der Schlüsselzuweisungen der Gemeinden eines Landkreises (Umlagegrundlage) und ergibt sich aus der Summe aller gezahlten Kreisumlagen der dem Landkreis angehörigen Gemeinden. Als Kreisumlage je Einwohner $KU_{i,t}$ ergänzt sie das Basisregressionsmodell für Kreisaufgaben.

Die Erweiterung um die Einnahmeseite ermöglicht es zu analysieren, in welchem Umfang Mehrausgaben mit der Einnahmesituation zusammenhängen und wie diese die Ausgaben a.a.D. der Gemeinden und Landkreise beeinflusst. Es ist zu erwarten, dass einnahmeseitige Effekte zeitverzögert auftreten (Haushaltsaufstellung, Bindungen) und zugleich antizipatorische Elemente enthalten können. Daher berücksichtigen wir neben dem aktuellen Wert ($L = 0$) um eine Periode verzögerte Werte ($L = 1$). Zur Notation setzen wir $L = 1$. Ein zweiter Lag $L = 2$ ist aus inhaltlichen und statistischen Gründen nicht zielführend: Erstens sind, institutionell gesehen, Einnahmeänderungen vor allem im Folgejahr ausgabenrelevant; nach zwei Jahren flachen Effekte aufgrund von Haushaltsbindungen, Nachsteuerungen und neuem Planungsstand weitgehend ab. Zweitens erhöht ein zusätzlicher Lag, statistisch gesehen, die Multikollinearität zwischen $NE_{i,t}$, $NE_{i,t-1}$ und $NE_{i,t-2}$ (bzw. KU), was die Standardfehler vergrößert und die Identifikation der Mehrausgaben ausgelöst durch die Einnahmeseite erschwert.

3.2 Regressionsmodelle

Die regressionsbasierte Bedarfsschätzung folgt einer gleichbleibenden Struktur. Ziel ist es, den Finanzbedarf der Kommunen möglichst realitätsnah und objektiv zu bestimmen. Dabei werden systematische Zusammenhänge, welche die unterschiedlichen kommunalen Bedarfe erklären, von unsystematischer Reststreuung getrennt („Fehlerterm“).

$$\underbrace{Y_{i,t}}_{\substack{\text{abhängige Variable:} \\ \text{Ausgaben a.a.D.} \\ \text{je Einwohner}}} = \underbrace{\hat{Y}_{i,t}}_{\substack{\text{systematische Komponente:} \\ \text{Schätzung des Bedarfs} \\ \text{je Einwohner}}} + \underbrace{\varepsilon_{i,t}}_{\substack{\text{Fehlerterm:} \\ \text{Ausgaben a.a.D. je Einwohner, die} \\ \text{keinen Bedarf je Einwohner darstellen}}}$$

Die Schätzung der Bedarfe für Gemeinde- und Kreisaufgaben wird in getrennten Regressionen bestimmt. Dies verhindert, dass sich die jeweiligen Schätzer durch Aufgabenmischung gegenseitig verzerren, und erlaubt es, unterschiedliche Bedarfsmechanismen abzubilden, da sich die relevanten Bedarfsträger gemäß NFAG zwischen Gemeindeaufgaben (§ 5 NFAG) und Kreisaufgaben (§ 7 NFAG) unterscheiden. Das Basismodell für Gemeindeaufgaben lässt sich ökonometrisch in folgender Gleichung darstellen:

$$Y_{i,t}^{Gem} = \beta_0 + \beta_1 EwG_{i,t} + \beta_2 EwG_{i,t}^2 + \lambda_t + \varepsilon_{i,t},$$

Das Basismodell für Kreisaufgaben ergibt sich durch folgende Gleichung:

$$Y_{i,t}^{LK} = \beta_0 + \beta_1 Ew_{i,t} + \beta_2 Ew_{i,t}^2 + \beta_3 S_{i,t} + \beta_4 F_{i,t} + \lambda_t + \varepsilon_{i,t},$$

λ_t bezeichnet jahresspezifische fixe Effekte (Zeit-FE), die auf alle Einheiten in t gleichsam wirkenden Einflüsse absorbieren, um die Vergleichbarkeit über die Zeit zu stärken und eine Verwechslung zwischen allgemeinen Trendkomponenten und Bedarfsunterschieden zu vermeiden. Standardfehler sind cluster-robust auf Gemeinde- bzw. Landkreisebene berechnet, um serielle Korrelation und Heteroskedastizität innerhalb der Einheiten zu berücksichtigen.

Einheitsspezifische fixe Effekte τ_i werden im Basismodell zunächst nicht berücksichtigt, da sie strukturelle Unterschiede im Ausgabenverhalten der Gemeinden oder Landkreise herausrechnen würden. Das Basismodell soll jedoch primär strukturbedarfsrelevante Faktoren (Bevölkerung, Fläche, Soziallasten) abbilden und Querschnittsunterschiede explizit nutzen. Eine Schätzung mit einheitsspezifischen fixen Effekten würde beispielsweise Effizienzunterschiede bei der Bereitstellung öffentlicher Güter, die auf lokalen Präferenzen beruhen und keinen objektiven Bedarf darstellen, als Teil der systematischen Komponente erfassen und damit die Bedarfsschätzung verzerren.

Das Basismodell für Gemeindeaufgaben kann durch die Einnahmevariable (Steuereinnahmen abzüglich der Kreisumlage) je Einwohner folgendermaßen ergänzt werden:

$$Y_{i,t}^{Gem} = \beta_0 + \beta_1 EwG_{i,t} + \beta_2 EwG_{i,t}^2 + \sum_{l=0}^L \theta_{i,l}^{Gem} NE_{i,t-l} + \lambda_t + \tau_i + \varepsilon_{i,t}$$

Das Basismodell für Kreisaufgaben kann analog durch die Einnahmevariable der Kreisumlage je Einwohner ergänzt werden:

$$Y_{i,t}^{LK} = \beta_0 + \beta_1 Ew_{i,t} + \beta_2 Ew_{i,t}^2 + \beta_3 S_{i,t} + \beta_4 F_{i,t} + \sum_{l=0}^L \theta_{i,l}^{LK} KU_{i,t-l} + \lambda_t + \tau_i + \varepsilon_{i,t}$$

Neben den zeitspezifischen fixen Effekten werden im um die Einnahmeseite erweiterten Modell einheitspezifische fixe Effekte berücksichtigt (Two-Way-Fixed-Effects, im folgenden TWFE). Beide Modellvarianten verfolgen unterschiedliche Zielsetzungen: Während das Basismodell auf eine möglichst präzise Abbildung des strukturellen Finanzbedarfs der Gemeinden und Landkreise abzielt, dient das erweiterte Modell der Ermittlung einnahmeinduzierter Mehrausgaben. Diese werden approximiert, indem die geschätzten Koeffizienten der Einnahmevariablen mit den jeweiligen Einnahmewerten der Gemeinden oder Landkreise multipliziert und anschließend aufsummiert werden. Formal lässt sich dies wie folgt darstellen:

$$\hat{M}_{i,t}^{Gem} = \sum_{l=0}^L \hat{\theta}_l^{Gem} NE_{i,t-l}; \quad \hat{M}_{i,t}^{LK} = \sum_{l=0}^L \hat{\theta}_l^{LK} KU_{i,t-l}.$$

Die Schätzung einnahmeinduzierter Mehrausgaben basierend auf den Regressionskoeffizienten $\theta_{i,l}^{Gem}$ (bzw. $\theta_{i,l}^{LK}$) unterliegt hingegen einem höheren Risiko, dass unbeobachtete, zeitinvariante Merkmale sowohl mit den Einnahmen wie mit den Ausgaben zusammenhängen. Die Aufnahme von τ_i fokussiert die Identifikation der Einnahmeeffekte auf die Variation innerhalb der einzelnen Einheit über die Zeit und erhöht so die Glaubwürdigkeit der Interpretation der Mehrausgaben-Koeffizienten.

Die Mehrausgabenschätzung $\hat{M}_{i,t}^{Gem}$ (bzw. $\hat{M}_{i,t}^{LK}$) wird anschließend zu den geschätzten Bedarfen des Basismodells addiert ($\hat{Y}_{i,t}^{Gem}$ bzw. $\hat{Y}_{i,t}^{LK}$), woraus sich der geschätzte Bedarf (gemessen anhand des Basismodells) inklusive der Mehrausgaben aufgrund höherer Einnahmen (gemessen anhand des Basismodells zusätzlich einheitspezifischer fixer Effekte und der Einnahmevariable) ergibt.

Auf Grundlage der beiden Regressionsmodelle, also des Basismodells und des um die Mehrausgaben ergänzten Basismodells, können die Bedarfe je Einwohner geschätzt werden. Es ergeben sich daher insgesamt vier unterschiedliche Bedarfsschätzungen, jeweils zwei für Gemeinde- und Kreisaufgaben, die im folgenden Verhältnis zueinanderstehen:

$$\underbrace{\hat{Y}_{i,t}^{(V, \text{ mit})}}_{\text{geschätzter Bedarf je Einwohner mit Mehrausgaben}} = \underbrace{\hat{Y}_{i,t}^{(V, \text{ ohne})}}_{\text{geschätzter Bedarf je Einwohner ohne Mehrausgaben (Basismodell)}} + \underbrace{\hat{M}_{i,t}^V}_{\text{geschätzte Mehrausgaben je Einwohner}},$$

mit $V \in \{\text{Gemeinden, Landkreise}\}$.

3.3 Berechnung des Zuschussbedarfs und des Aufteilungsverhältnisses

Die geschätzten Bedarfe je Einwohner $\hat{Y}_{i,t}^V$ sind bisher für jede einzelne Gemeinde und jeden einzelnen Landkreis durch die Regression berechnet worden. Für die Berechnung des Aufteilungsverhältnisses für Gemeinde- und Kreisaufgaben ist jedoch der aggregierte Zuschussbedarf von Bedeutung. Der aggregierte Zuschussbedarf ergibt sich aus der Aufsummierung des geschätzten Bedarfs je Einwohner multipliziert mit der Einwohnerzahl für jede einzelne Gemeinde (bzw. jeden einzelnen Landkreis):

$$\widehat{\text{Zuschussbedarf}}_t^V = \sum_{i=1}^N \hat{Y}_{i,t}^V * \text{Einwohner}_{i,t}$$

Der Zuschussanteil wird durch das Verhältnis von Zuschussbedarf der Gemeindeaufgaben (bzw. Kreisaufgaben) und Gesamtzuschussbedarf, also dem Zuschussbedarf für Gemeinde- und Kreisaufgaben, ermittelt:

$$\widehat{\text{Zuschussanteil}}_t^V = \frac{\widehat{\text{Zuschussbedarf}}_t^V}{\widehat{\text{Zuschussbedarf}}_t^{\text{Gemeinden}} + \widehat{\text{Zuschussbedarf}}_t^{\text{Landkreise}}}$$

Aus diesen Berechnungen ergeben sich erstens eine Schätzung des Aufteilungsverhältnisses auf Grundlage der im NFAG festgelegten Bedarfsträger und zweitens eine Schätzung der durch Mehreinnahmen induzierten höheren Zuschussbedarfe. Letztere wird verwendet, um ein bereinigtes Aufteilungsverhältnis zu ermitteln, das den Näherungswert für den Zirkelschluss berücksichtigt.

Durch den Vergleich der beiden Aufteilungsverhältnisse lässt sich der Einfluss der Einnahmen auf die Aufgabenzuordnung quantifizieren. Da die Ausgaben a.a.D. je Einwohner in der Praxis zur Berechnung der Zuschussbedarfe herangezogen werden, kann ein Einnahmeanstieg – über höhere Ausgaben a.a.D. – ceteris paribus zu höheren geschätzten Bedarfen, einem höheren Aufteilungsverhältnis und damit zu höheren Zuweisungen führen. Die vorliegende Schätzung macht diesen Mechanismus sichtbar, belegt aber keinen kausalen Zirkelschluss zwischen Bedarf und Einnahmen; sie quantifiziert den Unterschied des Aufteilungsverhältnisses im Vergleich zu demjenigen ohne Einnahmekomponente.

4. Deskriptive Analyse

Vor der empirischen Analyse wird im Folgenden anhand einer deskriptiven Betrachtung geprüft, ob eine potenzielle Fehlentwicklung im Aufteilungsverhältnis zwischen Gemeinde- und Kreisaufgaben vorliegen könnte. Dazu wird in einem ersten Schritt die Entwicklung der Ausgaben und Einnahmen der Gemeinden und Landkreise analysiert. Ergänzend wird der Symmetriekoeffizient für jedes Jahr im Betrachtungszeitraum berechnet.

Für eine differenzierte Beurteilung erfolgt im zweiten Schritt eine retrospektive Berechnung des Aufteilungsverhältnisses auf Grundlage der aktuell geltenden Berechnungsmethodik für alle Zwei- und Dreijahresdurchschnitte seit dem Jahr 2012, um festzustellen, ob sich ein systematischer Trend zeigt, der auf einen möglichen Zirkelschluss hindeuten könnte. Zudem wird diese retrospektive Analyse um die Einnahmeseite ergänzt, um zu untersuchen, ob der beobachtete Trend ausschließlich ausgabengetrieben oder auch unter Berücksichtigung der Einnahmen stabil ist.

In einem dritten Schritt werden die Zuschussverhältnisse mithilfe des Korridorverfahrens bereinigt. Auf Grundlage der so bereinigten Werte errechnet sich das Aufteilungsverhältnis seit dem Jahr 2012 erneut. Diese Schritte erlauben eine differenzierte Einschätzung, ob der identifizierte Trend robust gegenüber methodischen Anpassungen ist.

Die hierdurch gewonnenen Erkenntnisse aus den deskriptiven Analysen dienen als Orientierungshilfe, um mögliche strukturelle Fehlentwicklungen sowie etwaige Verzerrungen im Aufteilungsverhältnis besser zu identifizieren und gegebenenfalls Hinweise auf notwendige Anpassungen in der Methodik des kommunalen Finanzausgleichs zu erhalten.

4.1 Entwicklung kommunaler Ausgaben und Einnahmen in Niedersachsen

Eine inflationsbereinigte Betrachtung der Entwicklung der Gesamtzuschussbedarfe je Einwohner über den Zeitraum 2012 bis 2023 zeigt sowohl für Gemeinde- wie für Kreisaufgaben einen deutlichen Anstieg (vgl. Abbildung 2). Auffällig ist, dass die Zuschussbedarfe für Gemeindeaufgaben wesentlich stärker zunehmen als für Kreisaufgaben, was sich in einer zunehmenden Differenz zwischen den beiden Zuschussarten ausdrückt. War das Verhältnis zwischen beiden Zuschussbedarfen im Ausgangsjahr 2012 noch nahezu ausgeglichen, so vergrößert sich diese Differenz im Zeitverlauf kontinuierlich.

Eine analoge Entwicklung zeigt sich bei den allgemeinen Deckungsmitteln je Einwohner, differenziert nach Gemeinde- und Kreisaufgaben (vgl. Abbildung 3). Hier steigen die Deckungsmittel für beide Aufgabentypen im Zeitverlauf ebenfalls an, wobei der Anstieg bei

den Gemeindeaufgaben wiederum deutlich stärker ausgeprägt ist als bei Kreisaufgaben. Hier fällt auf, dass die Differenz zwischen beiden Entwicklungen erst ab dem Jahr 2015 besonders deutlich wird. Diese Entwicklung lässt sich zu einem großen Teil auf die dynamische Zunahme der kommunalen Steuereinnahmen zurückführen, die insbesondere für die Gemeinden ab dem Jahr 2015 einen starken und anhaltenden Zuwachs bis etwa zum Jahr 2020 verzeichnen.

Im Gegensatz dazu zeigt sich bei der Entwicklung der Kreisumlagen im betrachteten Zeitraum eine nahezu stagnierende Entwicklung (vgl. Abbildung 4). Obwohl die Landkreise indirekt von den erhöhten Steuereinnahmen ihrer kreisangehörigen Gemeinden profitieren, hat sich diese Entwicklung nicht in einer entsprechenden Zunahme der Kreisumlagen niedergeschlagen. Der Grund hierfür liegt insbesondere in einer kontinuierlichen Absenkung der Umlagesätze seitens der Landkreise, sodass die realen Einnahmen aus den Kreisumlagen insgesamt kaum gestiegen sind (vgl. Abbildung 5). Diese Entwicklung verdeutlicht zudem die Residualfunktion der Kreisumlage.

Abbildung 2: Entwicklung Gesamtzuschussbedarfe für Gemeinde- und Kreisaufgaben

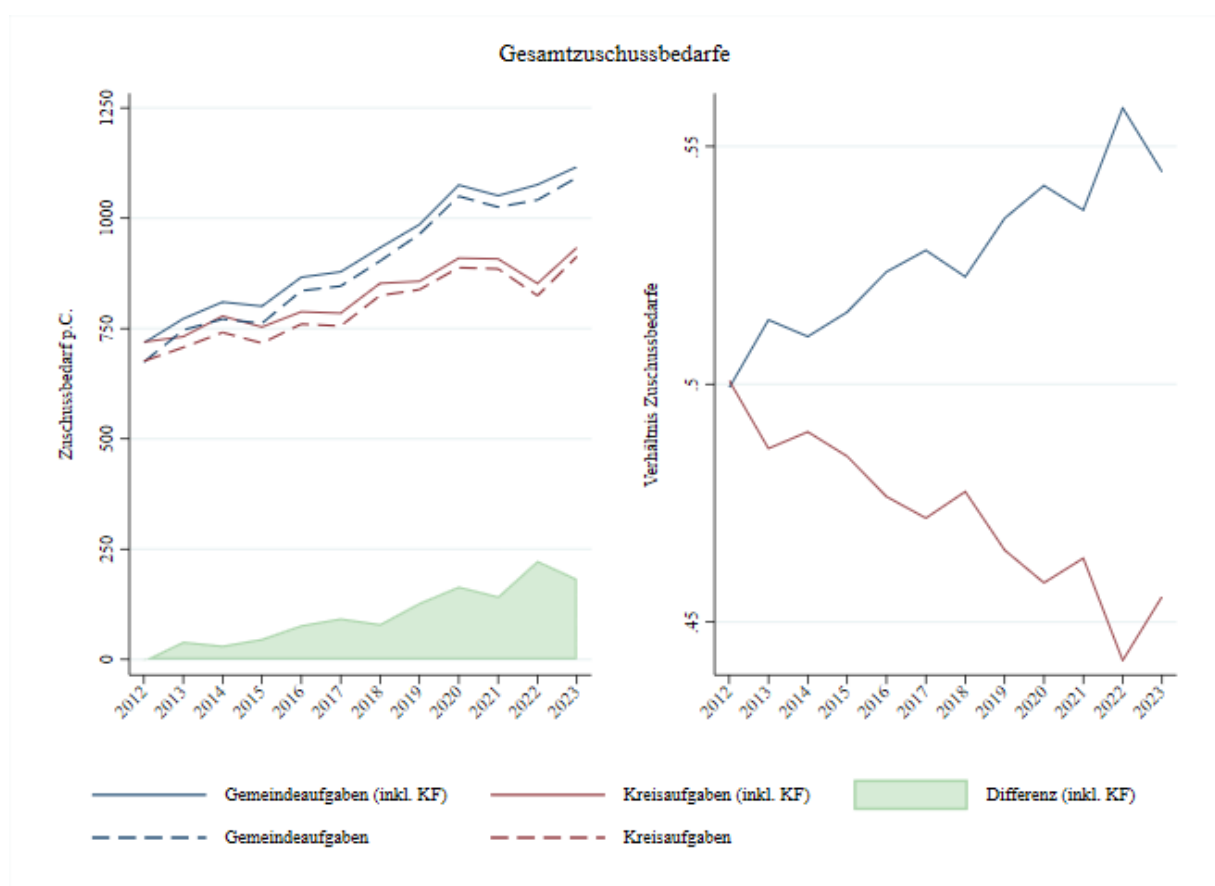


Abbildung 3: Entwicklung allgemeine Deckungsmittel (netto)

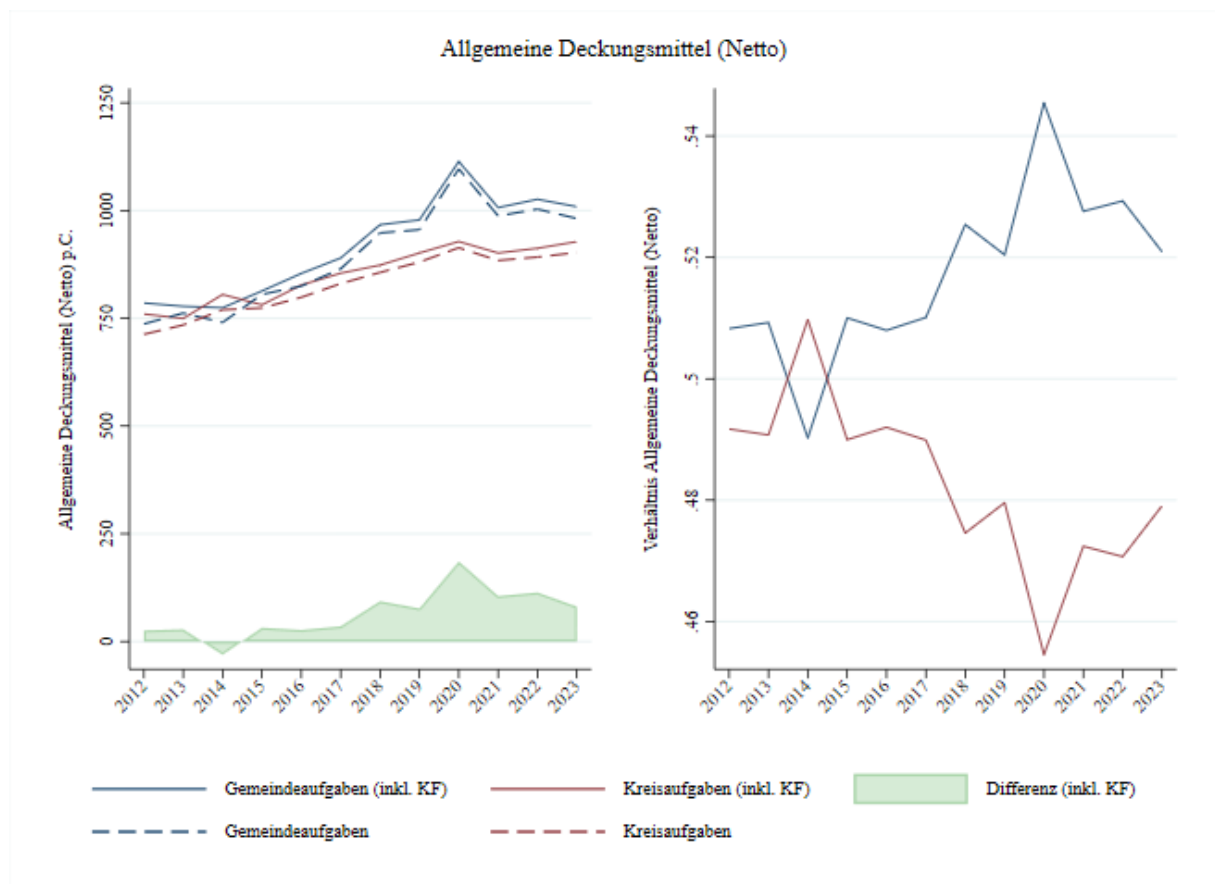


Abbildung 4: Entwicklung Steuereinnahmen und Umlagen je Einwohner

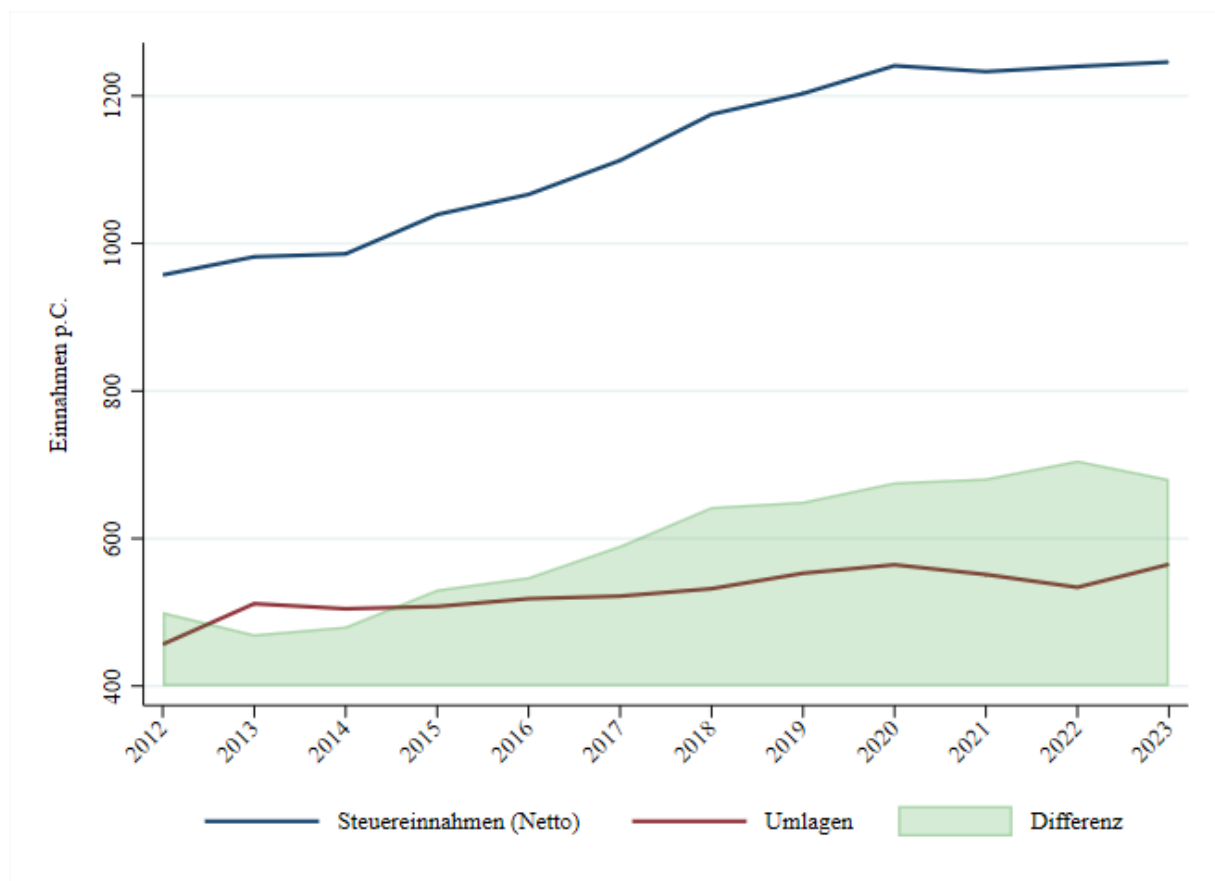
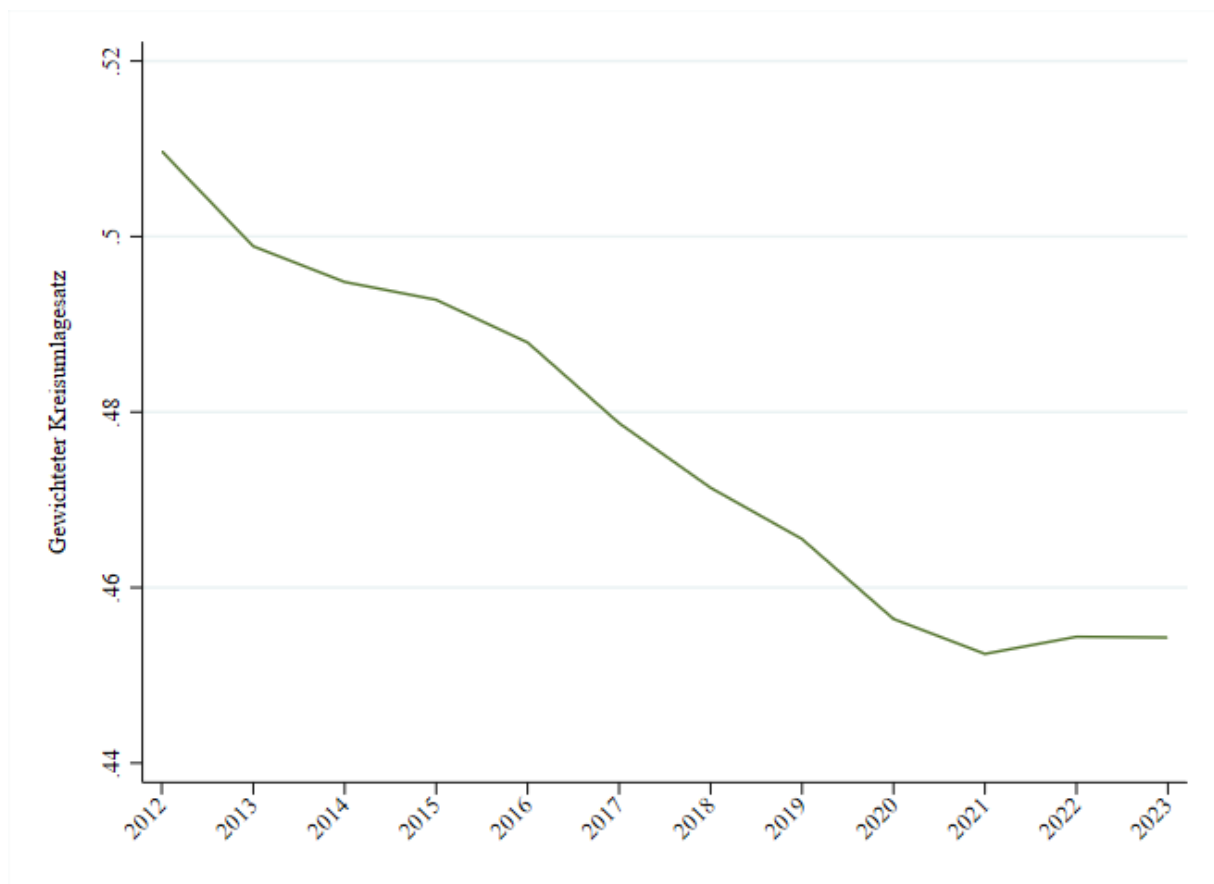
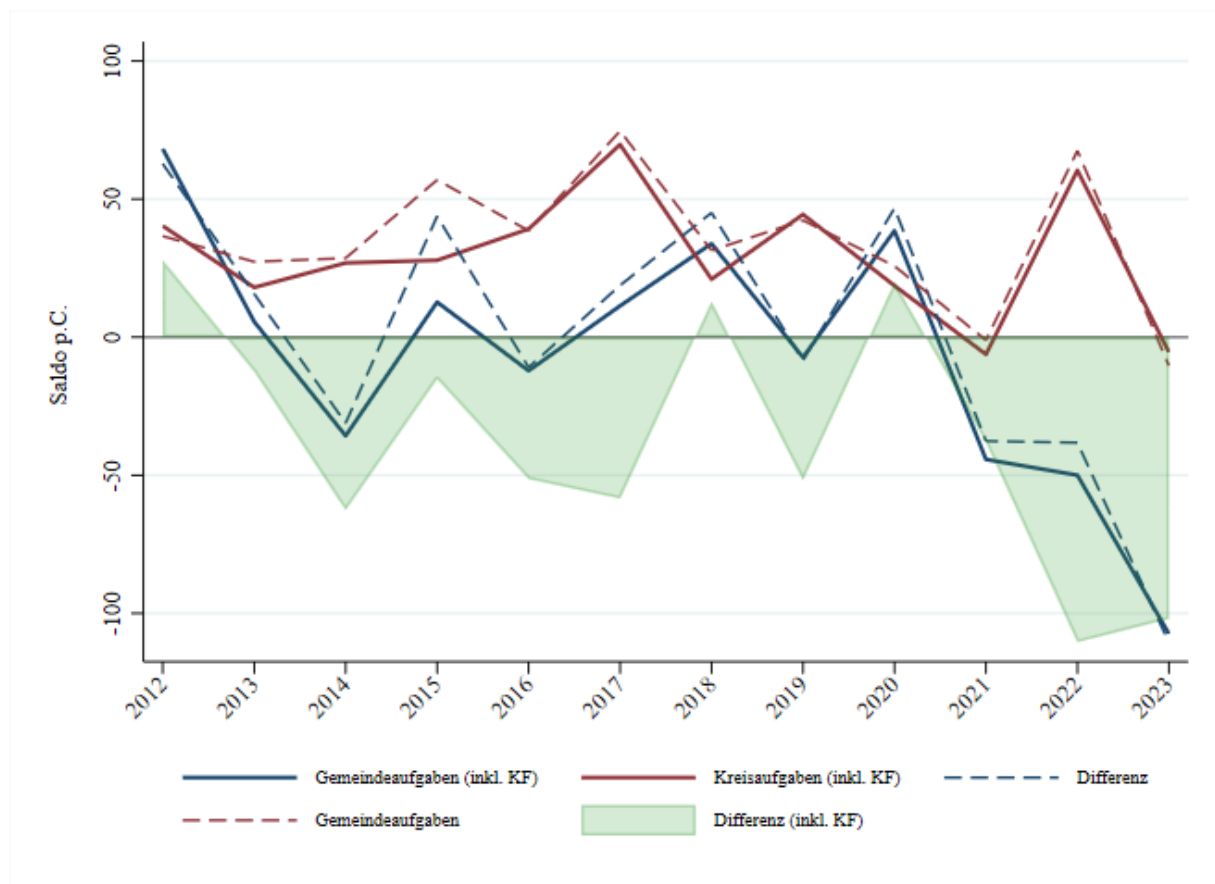


Abbildung 5: Gewichteter Kreisumlagesatz



Im Ergebnis weisen die Gesamtzuschussbedarfe sowie die allgemeinen Deckungsmittel für Gemeinde- und Kreisaufgaben über den gesamten Beobachtungszeitraum einen nahezu parallelen Verlauf auf. Daraus lässt sich zunächst ein über den Gesamtsaldo ausgeglichenes Bild ableiten: Die Zunahme der rechnerisch ermittelten Zuschussbedarfe konnte durch eine korrespondierende Ausweitung der allgemeinen Deckungsmittel vollständig kompensiert werden. Ein strukturelles Verteilungsungleichgewicht zwischen beiden Ebenen ist auf dieser aggregierten Ebene somit nicht nachweisbar. Auffällig ist zudem, dass sich der Saldo für Kreisaufgaben ab dem Jahr 2020 wesentlich positiver entwickelt hat als derjenige für Gemeindeaufgaben (vgl. Abbildung 6).

Abbildung 6: Saldo Zuschussbedarfe je Einwohner - allgemeine Deckungsmittel



Diese Befunde werden durch die Entwicklung des Symmetriekoeffizienten (SK) bestätigt, der als relatives Verteilungsmaß dieselbe Fragestellung aus einer anderen Perspektive beleuchtet. Der SK setzt den Anteil der Gemeinden an den bereitgestellten Deckungsmitteln ins Verhältnis zu ihrem Anteil an den aufgabenbezogenen Ausgaben:

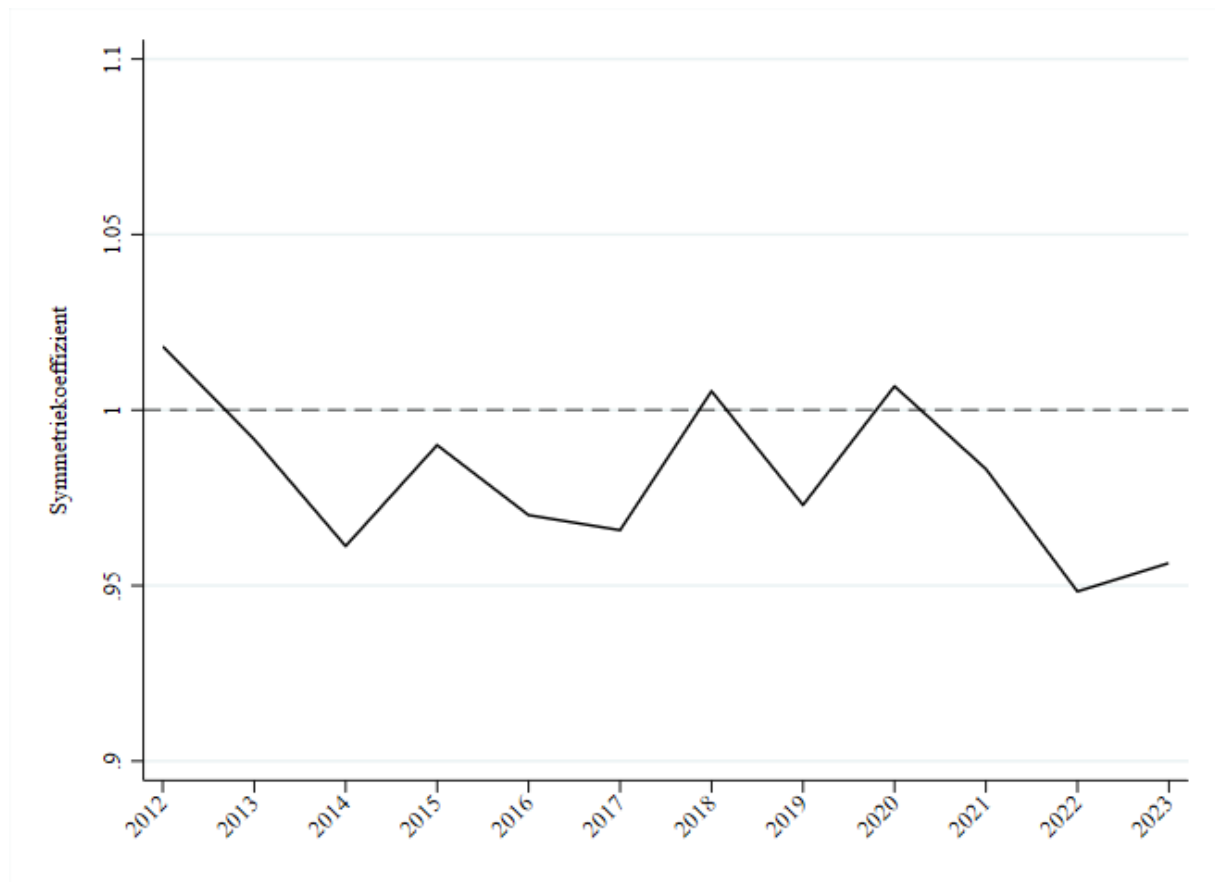
$$SK_t = \frac{\frac{\text{Deckungsmittel}_t^{\text{Gem}}}{\text{Deckungsmittel}_t^{\text{Gem}} + \text{Deckungsmittel}_t^{\text{LK}}}}{\frac{\text{Ausgaben a. a. D.}_t^{\text{Gem}}}{\text{Ausgaben a. a. D.}_t^{\text{Gem}} + \text{Ausgaben a. a. D.}_t^{\text{LK}}}}$$

- SK = 1 signalisiert Verteilungsgerechtigkeit: Die Mittelvergabe spiegelt exakt die Höhe der Ausgaben wider.
- SK > 1 bedeutet eine relative Bevorteilung der Gemeinden (sie erhalten mehr Deckungsmittel, als ihnen gemessen an ihrem Ausgabenanteil zustünde).
- SK < 1 indiziert eine relative Bevorteilung der Landkreise.

Im Untersuchungszeitraum liegt der SK über weite Strecken nahe bei 1 und deutet damit keinen akuten Handlungsbedarf an. Ab 2020 kippt der Koeffizient jedoch unter die Paritätsschwelle

und signalisiert eine zunehmende Schlechterstellung der gemeindlichen Aufgaben gegenüber den Kreisaufgaben – konsistent mit dem saldobasierten Befund (vgl. Abbildung 7).

Abbildung 7: Symmetriekoeffizient

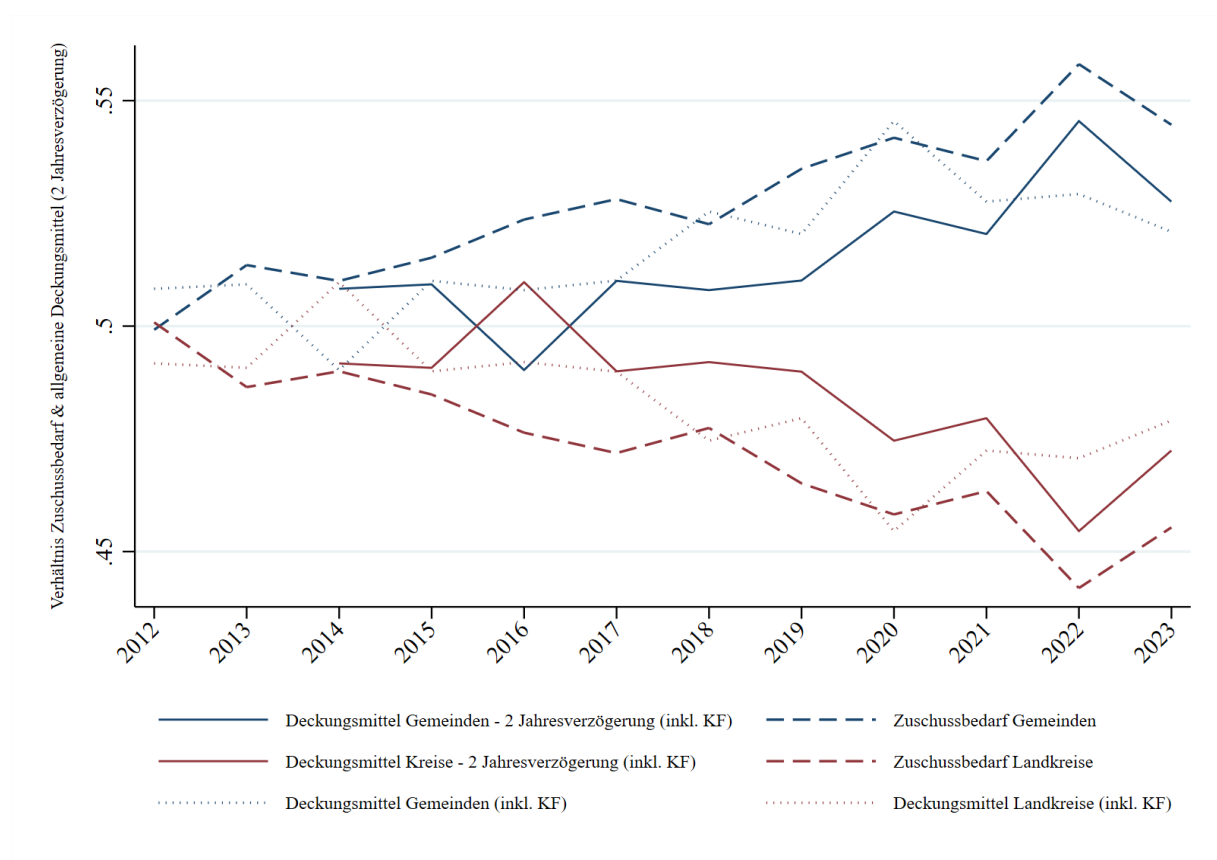


Diese Ergebnisse dürfen jedoch nicht vorschnell als Hinweis darauf interpretiert werden, dass die Landkreise insgesamt „gutgestellt“ seien. Die Argumentation des Zirkelschlusses besagt, dass steigende Einnahmen einer Ebene (z. B. durch höhere Steueranteile) höhere Ausgaben und damit höhere rechnerische Zuschussbedarfe nach sich ziehen können. Wird der Bedarf wieder durch Deckungsmittel aufgefüllt, entsteht statistisch der Eindruck einer vollständigen Bedarfsdeckung – ungeachtet möglicher struktureller Unterfinanzierung einzelner Aufgabenbereiche oder nachhaltiger Ausgabendynamiken. Für die Landkreise bedeutet das:

- Ein Saldoüberschuss bzw. $SK < 1$ kann symptomatisch sein für den beschriebenen Zirkelschluss: Steigende kommunale Finanzkraft der Gemeinden führt zu höheren Ausgaben- und Bedarfswerten, während die Landkreise durch restriktivere Einnahmequellen begrenzt bleiben.
- Die Kennziffern bilden lediglich Netto-Positionen ab und sagen nichts über die qualitative Angemessenheit der Mittel im Verhältnis zu wachsenden Anforderungen (z. B. Kostensteigerungen im Sozialbereich).

So deuten die Ergebnisse der beiden durchgeführten Verhältnissberechnungen darauf hin (vgl. Abbildung 3 und Abbildung 4), dass sich die Zuschussbedarfe zeitlich verzögert, etwa zwei Jahre nachgelagert, an die Entwicklung der allgemeinen Deckungsmittel anpassen. Dies wiederum legt nahe, dass die Entwicklung der kommunalen Ausgaben primär durch die Einnahmeentwicklung determiniert sein könnte. Diese Annahme wird durch eine zeitversetzte Betrachtung der allgemeinen Deckungsmittel unterstützt, bei der die Zuschussbedarfe nahezu parallel zur zeitverzögerten Deckungsmittelkurve verlaufen (vgl. Abbildung 8). Lediglich im Jahr 2016 ist eine geringfügige Abweichung von diesem Muster erkennbar, während der parallele Verlauf ansonsten weitgehend stabil bleibt.

Abbildung 8: Verhältnis Zuschussbedarf und allgemeine Deckungsmittel (2 Jahresverzögerung)



Aus finanzwissenschaftlicher Sicht ist dieses Ergebnis plausibel, da öffentliche Ausgaben typischerweise erst mit einer zeitlichen Verzögerung auf Veränderungen bei den Einnahmen reagieren. Ein erhöhter finanzieller Spielraum, der durch steigende allgemeine Deckungsmittel entsteht, spiegelt sich demnach erst in den nachgelagerten Haushaltsplanungen und Ausgabenentscheidungen wider. Diese zeitliche Dynamik unterstreicht den engen, zeitlich verzögerten Zusammenhang zwischen kommunalen Einnahme- und Ausgabenentwicklungen.

4.2 Retrospektive Berechnung der Zuschussverhältnisse

Die Berechnung der Zuschussverhältnisse stützt sich im Wesentlichen auf die Berechnungsmethoden von Soyka (2024, 2025). Die hier dargestellten Zuschussverhältnisse weichen insofern von den offiziellen Berechnungen ab, als die Anteile der kreisfreien Städte proportional zum Verhältnis der Gesamtzuschussbedarfe von Gemeinde- und Kreisaufgaben und nicht produktbezogen zugeordnet wurden. Gleichwohl sind die Ergebnisse hinreichend vergleichbar, sodass sie eine Analyse der zeitlichen Entwicklung der Zuschussverhältnisse ermöglichen.¹¹

Das seit dem Jahr 2017 geltende Aufteilungsverhältnis wurde auf Basis des Zweijahresdurchschnitts der Jahre 2013 und 2014 berechnet. Das neue, ab dem Jahr 2026 geltende Aufteilungsverhältnis, basiert dagegen auf dem Dreijahresdurchschnitt der Jahre 2021 bis 2023. Um eine ausreichende Vergleichbarkeit zu gewährleisten, werden die Verläufe für beide Jahresdurchschnitte seit dem Jahr 2012 dargestellt.

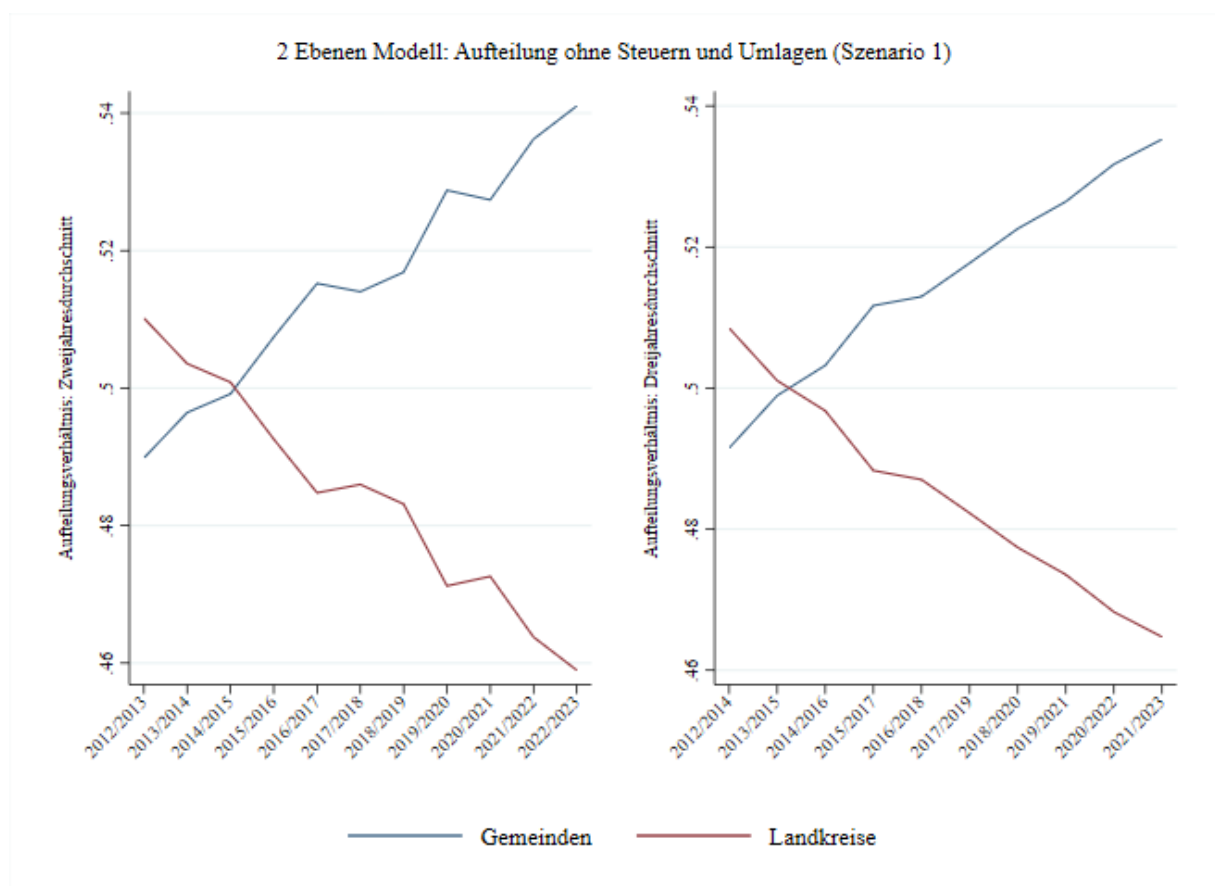
Soyka (2024) stellt drei mögliche Szenarien zur Berechnung des Aufteilungsverhältnisses vor. Zunächst wird der zeitliche Verlauf der aktuellen Berechnungsweise dargestellt. Die Einnahmeseite bleibt dementsprechend unberücksichtigt. Im zweiten Szenario wird die Einnahmeseite berücksichtigt. Für die Gemeinden werden die Steuereinnahmen und – als Ausgabe – die Kreisumlage berücksichtigt, für die Landkreise wird die Kreisumlage als Einnahme berücksichtigt. Die Berücksichtigung der Einnahmen spielt insofern eine Rolle, als ein etwaiger Zirkelschluss berücksichtigt werden kann. Wenn eine Einnahme zu einer höheren Ausgabe führt, würde der Zirkelschluss mit diesem Rechenschritt ausgeglichen werden. Gemäß Soyka (2024) wird damit zudem berücksichtigt, dass sich manche Entlastungen seitens der Bundes- oder Landesebene auf der Einnahmeseite niederschlagen, andere wiederum auf der Ausgaben- bzw. Bedarfsseite und so den Gesamtzuschussbedarf senken. Für die kreisfreien Städte wird eine fiktive Kreisumlage berechnet, indem ihre Steuerkraftmesszahlen sowie 90% der Schlüsselzuweisungen für Gemeindeaufgaben mit den landesdurchschnittlichen Umlagesätzen multipliziert werden. Im dritten Szenario berücksichtigt Soyka (2024), dass die Umlagegrundlagen und damit die Kreisumlage wesentlich von der Höhe der Gemeindeschlüsselzuweisungen abhängen. Daher wird in diesem Szenario eine Kreisumlage ohne Gemeindeschlüsselzuweisungen berechnet.

¹¹ Eine beispielhafte Berechnung für den Zweijahresdurchschnitt 2022-2023 und den Dreijahresdurchschnitt 2021-2023 findet sich im Anhang (vgl. Tabelle 13 und Tabelle 14).

Szenario 1

Im ersten Szenario ergibt sich der kommunale Zuschussbedarf ausschließlich auf Grundlage der Ausgabenseite. Für die Darstellung der Entwicklung des Aufteilungsverhältnisses zwischen Gemeinden und Landkreisen im Zeitverlauf werden Zweijahres- und Dreijahresdurchschnitte betrachtet, um eine Vergleichbarkeit mit den jeweils geltenden bzw. künftig vorgesehenen Berechnungsgrundlagen herzustellen. Während das seit dem Jahr 2017 geltende Verhältnis auf dem Durchschnitt der Jahre 2013 und 2014 basiert, wird das künftig ab dem Jahr 2026 anzuwendende Verhältnis aus dem Durchschnitt der Jahre 2021 bis 2023 abgeleitet.

Abbildung 9: Aufteilungsverhältnis Szenario 1



Im Zweijahresdurchschnitt zeigt sich über den Zeitraum von 2012/2013 bis 2022/2023 ein klarer, nahezu kontinuierlicher Anstieg des Gemeindeanteils am Gesamtzuschussbedarf von 48,98 % auf 54,10 %. Der Anteil der Landkreise ging im gleichen Zeitraum spiegelbildlich von 51,02 % auf 45,90 % zurück. Ein vergleichbares Bild ergibt sich im Dreijahresdurchschnitt: Der Anteil der Gemeinden steigt hier von 49,15 % (2012–2014) auf 53,53 % (2021–2023), während der Landkreisanteil entsprechend von 50,85 % auf 46,47 % sinkt. Beide Durchschnittsreihen weisen damit konsistente Trends auf, wobei der Dreijahresdurchschnitt erwartungsgemäß eine stärkere Glättung kurzfristiger Ausschläge bewirkt (vgl. Abbildung 9, Tabelle 2 und Tabelle 3).

Tabelle 2: Aufteilungsverhältnis Szenario 1 – Zweijahresdurchschnitt

Szenario 1	2012/ 2013	2013/ 2014	2014/ 2015	2015/ 2016	2016/ 2017	2017/ 2018	2018/ 2019	2019/ 2020	2020/ 2021	2021/ 2022	2022/ 2023
Gemeinde- aufgaben	48,98%	49,64%	49,92%	50,74%	51,52%	51,40%	51,69%	52,88%	52,74%	53,62%	54,10%
Kreis- aufgaben	51,02%	50,36%	50,08%	49,26%	48,48%	48,60%	48,31%	47,12%	47,26%	46,38%	45,90%

Die beobachtete Entwicklung legt nahe, dass die rechnerischen Bedarfe der Gemeinden im Betrachtungszeitraum kontinuierlich angestiegen sind und diese inzwischen einen größeren Anteil am Gesamtvolumen des kommunalen Finanzausgleichs beanspruchen. Dies ist vereinbar mit einem zirkulären Verstärkungseffekts (Zirkelschluss): Steigende kommunale Einnahmen – etwa aus der Steuerkraft – können dazu führen, dass Ausgaben ausgeweitet werden, ohne dass diesen Ausgaben zwingend ein objektiv gestiegener Bedarf zugrunde liegt. Diese Mehrausgaben fließen jedoch in die Berechnung des Zuschussbedarfs ein, wodurch sich – rein rechnerisch – ein höherer Anteil am Finanzausgleich ergibt. Über die Fortschreibung der Bedarfe in den Folgejahren kann sich ein selbstverstärkender Mechanismus etablieren, der strukturell zu einer Verschiebung der Mittelverteilung zugunsten der Gemeinden führt.

Tabelle 3: Aufteilungsverhältnis Szenario 1 - Dreijahresdurchschnitt

Szenario 1	2012/ 2014	2013/ 2015	2014/ 2016	2015/ 2017	2016/ 2018	2017/ 2019	2018/ 2020	2019/ 2021	2020/ 2022	2021/ 2023
Gemeinde- aufgaben	49,15%	49,89%	50,32%	51,17%	51,30%	51,77%	52,26%	52,64%	53,17%	53,53%
Kreis- aufgaben	50,85%	50,11%	49,68%	48,83%	48,70%	48,23%	47,74%	47,36%	46,83%	46,47%

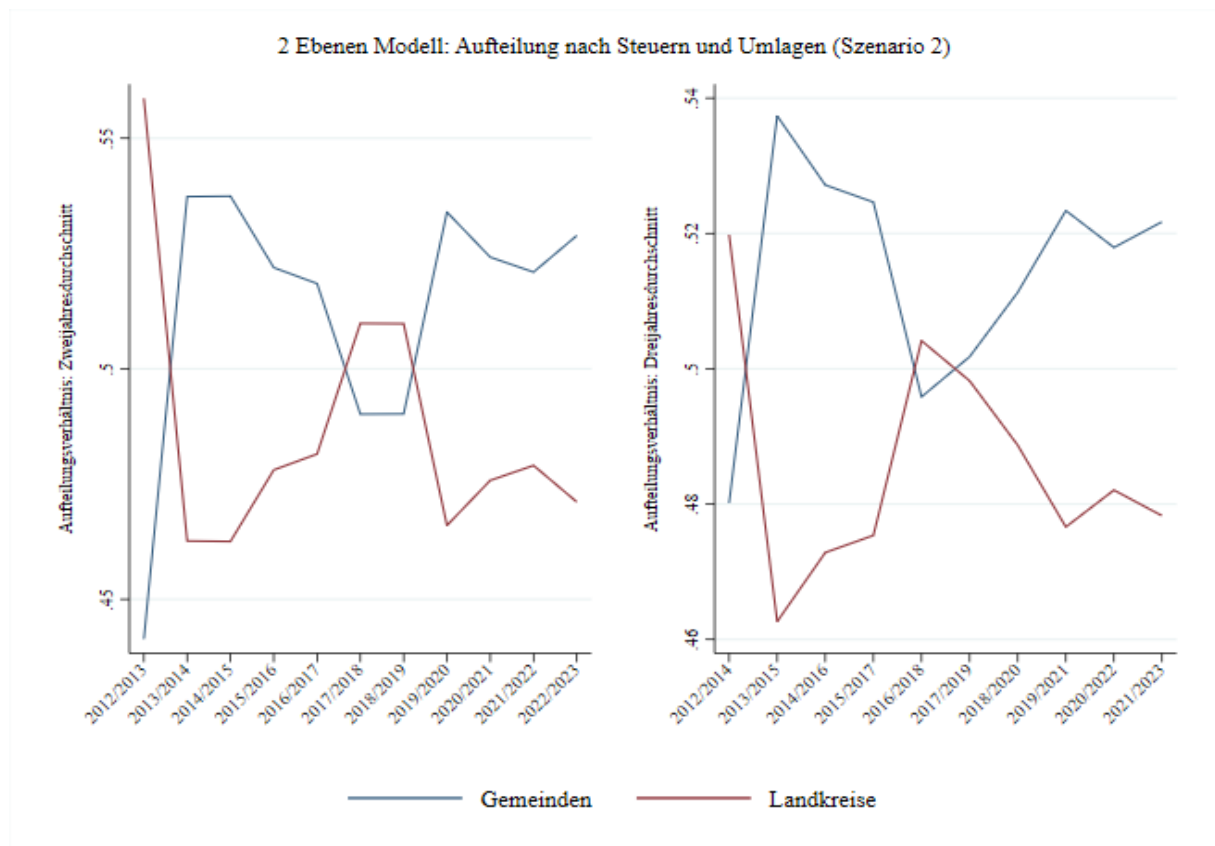
Die gleichgerichtete Entwicklung beider Durchschnittsreihen – im Zwei- und im Dreijahresvergleich – stützt diese Annahme, obwohl sie für sich genommen noch keinen kausalen Beleg für das Vorliegen eines Zirkelschlusses liefert. Vielmehr ist sie als Indiz zu interpretieren, das auf die Notwendigkeit hinweist, die Zusammenhänge zwischen kommunaler Einnahmeentwicklung, Ausgabenverhalten und rechnerischem Zuschussbedarf vertieft zu analysieren. Eine belastbare empirische Überprüfung erfordert ein quantitatives Modell, das unter Kontrolle struktureller Einflussfaktoren – etwa Demografie, Aufgabenprofil oder regionale Unterschiede – den Zusammenhang zwischen Einnahmedynamik und Bedarfsentwicklung isoliert und identifiziert.

Szenario 2

Im zweiten Szenario (vgl. Abbildung 10, Tabelle 4 und Tabelle 5) wird der rechnerische Zuschussbedarf nicht allein auf Basis der Ausgabenseite ermittelt, sondern unter zusätzlicher Berücksichtigung relevanter Einnahmekomponenten. Konkret werden für die Gemeinden

neben den Ausgaben die Steuereinnahmen sowie die Kreisumlage als Ausgabe einbezogen. Für die Landkreise stellt die Kreisumlage hingegen eine Einnahme dar. Dieses Vorgehen trägt dem Umstand Rechnung, dass sich etwaige Entlastungen durch Bund oder Land teils auf der Einnahme-, teils auf der Ausgabenseite niederschlagen können (vgl. Soyka 2024). Zugleich wird ein möglicher Zirkelschluss, bei dem höhere Einnahmen über steigende Ausgaben zu einer Erhöhung des rechnerischen Bedarfs und damit des Verteilungsanteils führen, zumindest teilweise adressiert.

Abbildung 10: Aufteilungsverhältnis Szenario 2



Die Entwicklung der Aufteilungsverhältnisse zeigt im Unterschied zu Szenario 1 eine deutlich höhere Volatilität. Im Zweijahresdurchschnitt liegt der Anteil der Gemeinden 2012/2013 bei 44,13 %, steigt anschließend stark auf bis zu 53,74 % in den Jahren 2013/2014 und 2014/2015, fällt dann jedoch zeitweise deutlich ab (z. B. 49,02 % in 2017/2018 und 2018/2019) und erreicht 2022/2023 einen Wert von 52,89 %. Der Anteil der Landkreise entwickelt sich spiegelbildlich, fällt von 55,87 % (2012/2013) auf 46,26 % (2013/2014), steigt in den Folgejahren wieder leicht an (z. B. 50,98 % in 2017/2018 und 2018/2019) und liegt schließlich bei 47,11 % (2022/2023).

Im Dreijahresdurchschnitt zeigen sich vergleichbare, wenngleich etwas glattere Bewegungen. Der Anteil der Gemeinden steigt von 48,01 % im Zeitraum 2012–2014 auf 53,74 % (2013–2015), fällt zwischenzeitlich auf 49,59 % (2016–2018) und liegt im jüngsten Zeitraum 2021–

2023 bei 52,17 %. Der Anteil der Landkreise liegt im gleichen Zeitraum zwischen 51,99 % (2012–2014) und 46,26 % (2013–2015), steigt danach phasenweise leicht an, bevor er zuletzt auf 47,83 % (2021–2023) sinkt.

Tabelle 4: Aufteilungsverhältnis Szenario 2 – Zweijahresdurchschnitt

Szenario 2	2012/ 2013	2013/ 2014	2014/ 2015	2015/ 2016	2016/ 2017	2017/ 2018	2018/ 2019	2019/ 2020	2020/ 2021	2021/ 2022	2022/ 2023
Gemeinde- aufgaben	44,13%	53,73%	53,74%	52,19%	51,85%	49,02%	49,02%	53,40%	52,42%	52,10%	52,89%
Kreis- Aufgaben	55,87%	46,27%	46,26%	47,81%	48,15%	50,98%	50,98%	46,60%	47,58%	47,90%	47,11%

Diese Schwankungen zeigen, dass sich die Berücksichtigung der Einnahmen zwar zur Berücksichtigung zirkulärer Verstärkungseffekte eignet, zugleich aber die Stabilität des Aufteilungsverhältnisses reduziert. Insbesondere im Zweijahresdurchschnitt führen einzelne Jahre zu stark unterschiedlichen Ergebnissen. So wäre etwa eine Bemessung auf Basis von 2017/2018 oder 2018/2019 – mit einem Gemeindeanteil von nur 49,02 % – deutlich günstiger für die Landkreise ausgefallen als die aktuellen Verhältnisse. Andere Zeiträume, wie etwa 2013/2014, wären hingegen klar gemeindefreundlich. Der Zeitpunkt der Festlegung des Verteilungsverhältnisses ist daher von zentraler Bedeutung und kann erhebliche Auswirkungen auf die Aufteilung der Schlüsselzuweisungen zwischen den beiden kommunalen Ebenen haben.

Tabelle 5: Aufteilungsverhältnis Szenario 2 - Dreijahresdurchschnitt

Szenario 2	2012/ 2014	2013/ 2015	2014/ 2016	2015/ 2017	2016/ 2018	2017/ 2019	2018/ 2020	2019/ 2021	2020/ 2022	2021/ 2023
Gemeinde- aufgaben	48,01%	53,74%	52,72%	52,46%	49,59%	50,18%	51,13%	52,34%	51,79%	52,17%
Kreis- aufgaben	51,99%	46,26%	47,28%	47,54%	50,41%	49,82%	48,87%	47,66%	48,21%	47,83%

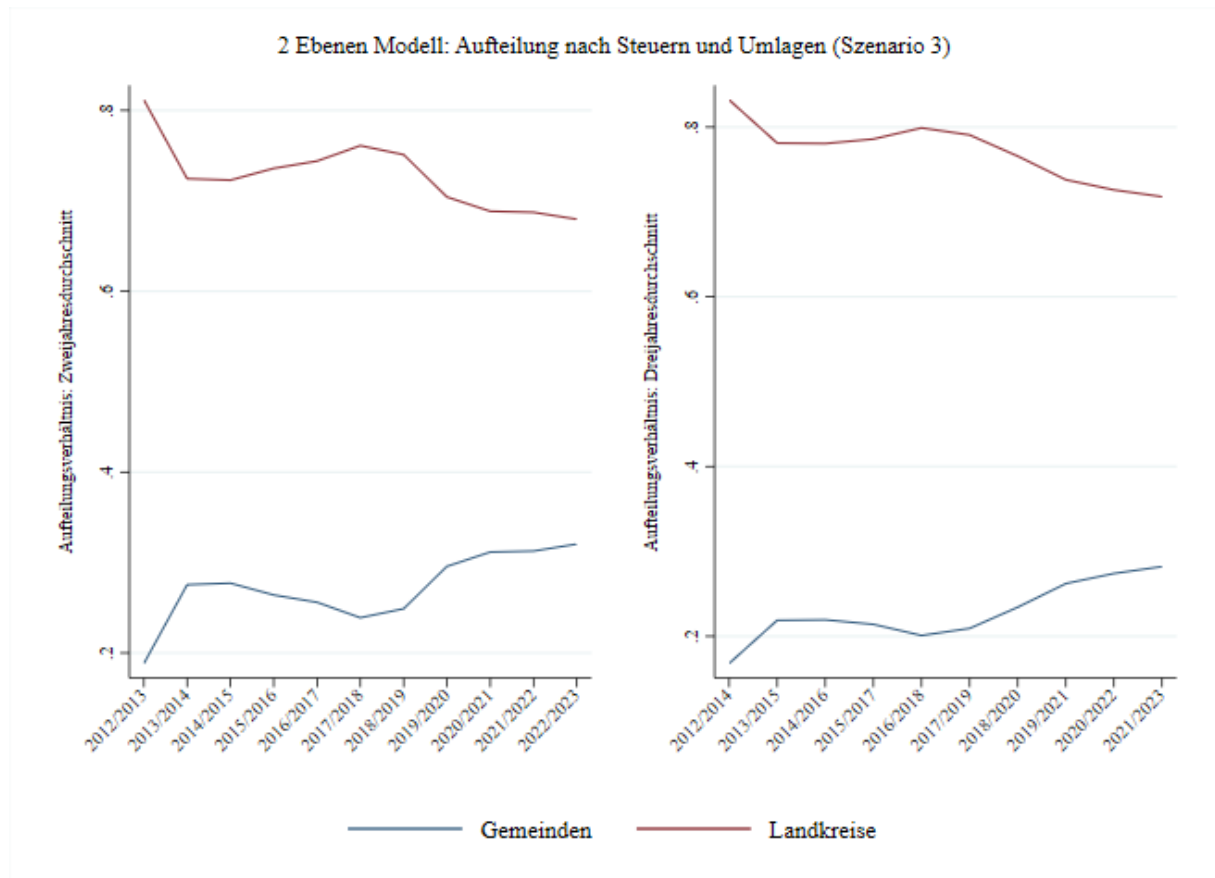
Insgesamt weist Szenario 2 somit sowohl Chancen als auch Risiken auf: Die Methodik trägt zu einer sachgerechteren Bedarfsbemessung bei, indem sie Einnahmestrukturen explizit einbezieht und Zirkelschlüsse mindert. Gleichzeitig bringt sie ein erhöhtes Maß an Ergebnisvolatilität mit sich, das potenziell strategisch nutzbar wäre. Für eine dauerhafte Anwendung sind daher begleitende Mechanismen erforderlich, etwa ein fester Berechnungszeitraum, ein Glättungsverfahren oder verbindliche Regeln zur Aktualisierung, um Transparenz und Verlässlichkeit in der Mittelverteilung zu gewährleisten.

Szenario 3

Im dritten Szenario (vgl. Abbildung 11, Tabelle 6 und Tabelle 7) wird ein weiterer zentraler Aspekt der Finanzverflechtung zwischen Gemeinden und Landkreisen berücksichtigt: Gemäß Soyka (2024) hängen die Umlagegrundlagen – und damit die Höhe der Kreisumlage –

maßgeblich von der Höhe der Gemeindeschlüsselzuweisungen ab. Da Schlüsselzuweisungen formell den Gemeinden zugewiesen werden, de facto jedoch über die Kreisumlage teilweise wieder abgeschöpft werden, ergibt sich ein verzerrtes Bild der kommunalen Finanzverteilung. Um diesen Mechanismus sachgerecht abzubilden, wird in diesem Szenario eine modifizierte Kreisumlage berechnet, bei der die Gemeindeschlüsselzuweisungen aus der Bemessungsgrundlage herausgerechnet werden.

Abbildung 11: Aufteilungsverhältnis Szenario 3



Die Auswirkungen dieser methodischen Anpassung auf das Aufteilungsverhältnis sind erheblich. Im Zweijahresdurchschnitt steigt der Anteil der Gemeinden von 26,29 % (2012/2013) auf 31,62 % (2022/2023), mit einem zwischenzeitlichen Maximum von 40,69 % (2020/2021). Die Landkreise erhalten im Gegenzug rechnerisch einen deutlich höheren Anteil, der im Beobachtungszeitraum zwischen 59,31 % und 73,71 % liegt. Noch deutlicher fällt die Verschiebung im Dreijahresdurchschnitt aus: Der Gemeindeanteil liegt in der Spanne von 21,14 % (2012–2014) bis 34,59 % (2019–2021) und fällt im Zeitraum 2021–2023 wieder auf 29,82 % zurück. Der Anteil der Landkreise bewegt sich dementsprechend zwischen 65,41 % und 78,86 %.

Tabelle 6: Aufteilungsverhältnis Szenario 3 – Zweijahresdurchschnitt

Szenario 3	2012/ 2013	2013/ 2014	2014/ 2015	2015/ 2016	2016/ 2017	2017/ 2018	2018/ 2019	2019/ 2020	2020/ 2021	2021/ 2022	2022/ 2023
Gemeinde- aufgaben	18,83%	27,55%	27,71%	26,41%	25,60%	23,90%	24,89%	29,57%	31,16%	31,27%	32,04%
Kreis- aufgaben	81,17%	72,45%	72,29%	73,59%	74,40%	76,10%	75,11%	70,43%	68,84%	68,73%	67,96%

Diese Ergebnisse verdeutlichen, dass die Korrektur der Umlagegrundlage um die Gemeindeschlüsselzuweisungen zu einer substanziellen Umverteilung zugunsten der Landkreise führt. Methodisch stärkt dieses Vorgehen die Argumentation, dass Mittel, die zwar formal den Gemeinden zugewiesen werden, aber über Umlagemechanismen wieder an die Landkreise zurückfließen, nicht als originärer Finanzierungsbeitrag der Gemeinden gewertet werden dürfen. Das Verfahren erhöht damit die Systemlogik und die Kohärenz des Bedarfsmodells.

Tabelle 7: Aufteilungsverhältnis Szenario 3 - Dreijahresdurchschnitt

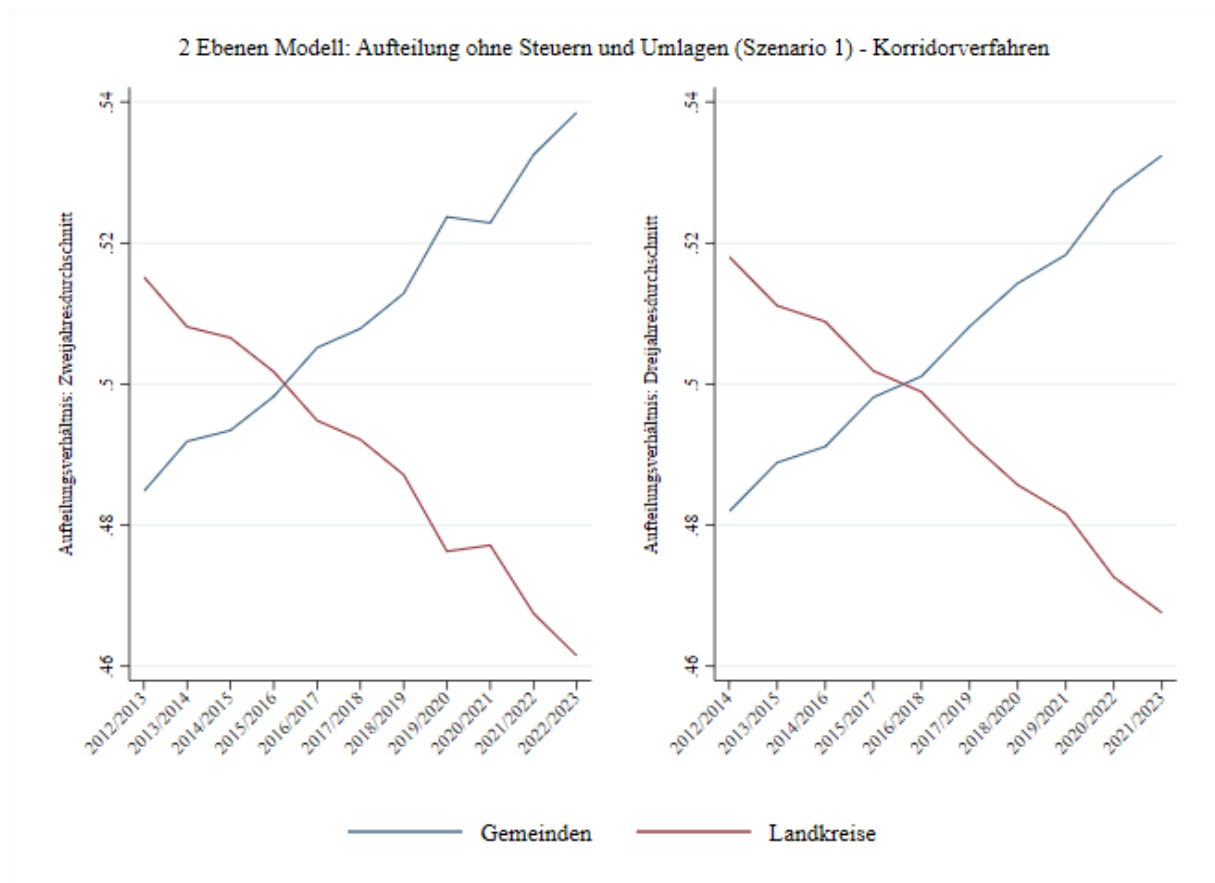
Szenario 3	2012/ 2014	2013/ 2015	2014/ 2016	2015/ 2017	2016/ 2018	2017/ 2019	2018/ 2020	2019/ 2021	2020/ 2022	2021/ 2023
Gemeinde- aufgaben	16,78%	21,88%	21,94%	21,41%	20,09%	20,92%	23,42%	26,21%	27,40%	28,20%
Kreis- aufgaben	83,22%	78,12%	78,06%	78,59%	79,91%	79,08%	76,58%	73,79%	72,60%	71,80%

Allerdings zeigt sich in diesem Szenario erneut eine gewisse Volatilität der Verhältnisse über die Zeit, insbesondere im Zweijahresdurchschnitt. Die Ergebnisse reagieren sensibel auf kurzfristige Veränderungen, was die Bedeutung des gewählten Berechnungszeitraums wiederum unterstreicht. Je nachdem, welche Jahre in die Bemessung einfließen, können sich deutliche Unterschiede im Aufteilungsverhältnis ergeben – mit potenziell weitreichenden Folgen für die Verteilung der verfügbaren Finanzmittel. Zudem führt diese Berechnung zu einer derart massiven Verschiebung der rechnerischen Zuschussbedarfe, dass sie politisch kaum durchsetzbar erscheint. Eine Umsetzung des hieraus resultierenden Aufteilungsverhältnisses würde in der Praxis auf erheblichen Widerstand stoßen und die strukturelle Finanzbalance zwischen den kommunalen Ebenen tiefgreifend verändern. Insofern liefert Szenario 3 kein politisch tragfähiges Ergebnis, sondern ist eher als modellhafte Extrembetrachtung zu interpretieren, die aufzeigt, welchen Einfluss einzelne Komponenten – wie die Gemeindeschlüsselzuweisungen – auf die Bemessung der Kreisumlage und das Aufteilungsverhältnis insgesamt haben können.

4.3 Retrospektive Berechnung der Zuschussverhältnisse - Korridorverfahren

Die Berechnung des Aufteilungsverhältnisses unter Anwendung des Korridorverfahrens (vgl. Kapitel 2.5.2) erfolgt ausschließlich auf Basis der ausgabenseitigen Bedarfsschätzung. Ziel dieses Verfahrens ist es, außergewöhnlich hohe oder niedrige Ausgabenniveaus – unabhängig von deren Ursache – als Ausreißer zu identifizieren und zu neutralisieren, um eine realitätsnähere und aufgabengerechtere Ermittlung des Zuschussbedarfs zu ermöglichen. Die Einnahmeseite wird nicht explizit berücksichtigt, da das Verfahren rein auf die Ausgabenstruktur abzielt; die Einbeziehung unbereinigter Einnahmen würde zu einem systematischen Missverhältnis zwischen Finanzierungs- und Bedarfsermittlung führen.¹²

Abbildung 12: Aufteilungsverhältnis Szenario 1 – Korridorverfahren



Die Wirkung des Korridorverfahrens unterscheidet sich auf Gemeinde- und Kreisebene deutlich: Während sich die Bedarfe der Landkreise durch die Bereinigung kaum verändern, werden die Zuschussbedarfe der Gemeinden – insbesondere in den ersten Jahren des Betrachtungszeitraums – spürbar nach unten korrigiert. Dies zeigt sich in den Anteilswerten: Der Gemeindeanteil am Gesamtbedarf liegt im Zweijahresdurchschnitt zunächst bei 46,78 %

¹² Die Ergebnisse des Korridorverfahrens für die einzelnen Produktgruppen und Verwaltungseinheiten sind im Anhang dargestellt.

(2012/2014) und steigt über die Zeit auf 51,18 % (2021/2023) an. Im Dreijahresdurchschnitt ergibt sich ein ähnliches Bild mit einem Anstieg von 46,33 % (2012–2014) auf 50,97 % (2021–2023). Die Landkreise verzeichnen im Gegenzug einen entsprechend sinkenden Anteil. Diese Entwicklung spiegelt jedoch weniger eine strukturelle Aufgabenverlagerung, sondern vielmehr die unterschiedliche Wirkung des Korridorverfahrens auf die beiden Ebenen wider (vgl. Abbildung 12, Tabelle 8 und Tabelle 9).

Tabelle 8: Aufteilungsverhältnis Szenario 1 - Zweijahresdurchschnitt (Korridorverfahren)

Szenario 1	2012/ 2014	2013/ 2015	2014/ 2016	2015/ 2017	2016/ 2018	2017/ 2019	2018/ 2020	2019/ 2021	2020/ 2022	2021/ 2023
Gemeinde- aufgaben	48,48%	49,19%	49,34%	49,83%	50,52%	50,79%	51,29%	52,37%	52,28%	53,25%
Kreis- aufgaben	51,52%	50,81%	50,66%	50,17%	49,48%	49,21%	48,71%	47,63%	47,72%	46,75%

Ein Blick auf die absoluten Ausgabenwerte verdeutlicht, dass die Korrekturen auf Gemeindeebene vor allem dadurch zustande kommen, dass das Korridorverfahren in jedem Jahr jene Kommunen identifiziert, deren Ausgaben a.a.D. signifikant über dem Mittelwert liegen. Das führt zu einer starken Streuung im Ausgabenverhalten der Gemeinden – mit einigen Ausreißern nach oben, die durch das Korridorverfahren systematisch gekappt werden. Es handelt sich somit nicht um eine zeitlich zunehmende Streuung, sondern um eine jährlich wiederkehrende Herausfilterung von überdurchschnittlich ausgabenstarken Gemeinden. Wenn allerdings der durchschnittliche Einnahmestand über den Betrachtungszeitraum hinweg ansteigt, verschiebt sich der Mittelwert, an dem das Korridorverfahren die Ausreißer misst. Es werden also über die Zeit nicht mehr Gemeinden herausgefiltert, sondern weiterhin nur jene, die relativ zum aktuellen Mittelwert besonders hohe Ausgaben aufweisen. Das Verfahren reduziert diese Extremwerte, da sie als nicht repräsentativ für den regelhaften Aufgabenbedarf gelten. Aus diesem Grund kann dieses Verfahren einen möglichen Zirkelschluss, der aufgrund der im Durchschnitt gestiegenen Einnahmen entsteht, nicht adressieren. Bei den Landkreisen zeigt sich ein wesentlich gleichmäßigeres Ausgabenprofil, sodass das Korridorverfahren nur sehr geringe Korrekturen zur Folge hat (vgl. Abbildung 17 bis Abbildung 21 im Anhang).

Insgesamt zeigen die Ergebnisse von Szenario 1, dass das Korridorverfahren einen wichtigen Beitrag zur Bereinigung extremer Ausgabenausschläge leistet und damit die Vergleichbarkeit kommunaler Bedarfsschätzungen verbessert. Zugleich verdeutlichen die Analysen, dass die Bedarfsentwicklung auf Gemeindeebene eng mit der Einnahmesituation verknüpft ist – ein Zusammenhang, den das Korridorverfahren nur begrenzt adressieren kann. Zwar werden regelmäßig die besonders ausgabenstarken, oft sogar einnahmestarke Gemeinden korrigiert. Doch bleibt die systematische Verschiebung des Ausgabenniveaus im Zuge allgemein

steigender Einnahmen weitgehend unberührt. Das Verfahren ist daher gut geeignet, punktuelle Verzerrungen zu glätten, kann aber strukturelle Zusammenhänge zwischen Einnahmeentwicklung und Zuschussbedarf nur eingeschränkt abbilden.

Tabelle 9: Aufteilungsverhältnis Szenario 1 - Dreijahresdurchschnitt (Korridorverfahren)

Szenario 1	2012/ 2014	2013/ 2015	2014/ 2016	2015/ 2017	2016/ 2018	2017/ 2019	2018/ 2020	2019/ 2021	2020/ 2022	2021/ 2023
Gemeinde- aufgaben	48,19%	48,89%	49,11%	49,81%	50,11%	50,82%	51,43%	51,83%	52,74%	53,24%
Kreis- aufgaben	51,81%	51,11%	50,89%	50,19%	49,89%	49,18%	48,57%	48,17%	47,26%	46,76%

Die deskriptive Analyse zeigt, dass die Zuschussbedarfe je Einwohner für Gemeinde- und Kreisaufgaben in Niedersachsen von 2012 bis 2023 inflationsbereinigt gestiegen sind, jedoch bei den Gemeinden deutlich stärker. Diese Entwicklung verläuft weitgehend parallel zur Zunahme der allgemeinen Deckungsmittel, was auf eine prinzipielle Deckung des Mehrbedarfs hinweist. Ab dem Jahr 2020 verschiebt sich der Finanzierungssaldo zunehmend zugunsten der Landkreise. Der Symmetriekoeffizient bestätigt diese Entwicklung und signalisiert ab 2020 eine relative Unterdeckung der Gemeindeaufgaben. Zudem legen Zeitreihenvergleiche nahe, dass die Zuschussbedarfe der Gemeinden den Deckungsmitteln mit etwa zwei Jahren Verzögerung folgen – ein Indiz für eine einnahmeinduzierte Ausgabenentwicklung und damit einen möglichen Zirkelschluss. Die retrospektive Berechnung des Aufteilungsverhältnisses zeigt in Szenario 1 (nur Ausgabenbasis) einen stetigen Anstieg des Gemeindeanteils. In Szenario 2 (inkl. Einnahmen) wird dieser Trend zwar abgeschwächt, gleichzeitig steigen aber Volatilität und Sensitivität gegenüber dem gewählten Bemessungszeitraum. Szenario 3, das Gemeindeschlüsselzuweisungen aus der Kreisumlage herausrechnet, führt zu einer massiven Verschiebung zugunsten der Landkreise – ist aber politisch kaum umsetzbar. Die Analyse der Korridorbereinigung in Szenario 1 zeigt schließlich, dass vor allem überdurchschnittlich ausgabenstarke – und zugleich einnahmestärke – Gemeinden korrigiert werden. Das Verfahren wirkt asymmetrisch: Es senkt den rechnerischen Bedarf der Gemeinden deutlich, lässt denjenigen der Landkreise aber nahezu unberührt. Dadurch werden punktuelle Verzerrungen reduziert, strukturelle Verlagerungen durch systematisch steigende Einnahmen jedoch nicht vollständig erfasst.

5. Empirische Analyse

Die folgenden Ergebnisse basieren auf der in Kapitel 3 erläuterten Methodik. Für eine Identifikation des Zirkelschlusses werden zunächst die Ergebnisse des TWFE-Modells

vorgestellt. Erklärende Variablen sind die vom Landesgesetzgeber im NKFA definierten Bedarfsträger; einnahmeseitig werden für die Steuereinnahmen (netto) der Gemeinden abzüglich der an die Landkreise gezahlten Kreisumlage berücksichtigt, die bei den Landkreisen als Einnahme berücksichtigt wird. Aus der deskriptiven Analyse hat sich ergeben, dass die Entwicklung der Ausgaben mit Verzögerung auf die Entwicklung der Einnahmen folgt.

5.1. Schätzung des Zirkelschlusseffekts

Tabelle 10 zeigt die Ergebnisse der TWFE-Schätzung zur Überprüfung eines etwaigen Zirkelschlusses. In Paneldatensätzen, wie sie der vorliegenden Analyse zugrunde liegen, werden für jede Gemeinde und jeden Landkreis über mehrere Jahre hinweg Beobachtungen erhoben. Dies führt regelmäßig dazu, dass die Störgrößen innerhalb einer Einheit über die Zeit hinweg korreliert sind (Autokorrelation). Werden die Standardfehler ohne Berücksichtigung dieser Abhängigkeit berechnet, unterstellt das Modell fälschlicherweise eine vollständige Unabhängigkeit der Beobachtungen über die Zeit. Dies hat in der Regel zur Folge, dass die Standardfehler unterschätzt und Signifikanzniveaus überschätzt werden. Darüber hinaus ist zu erwarten, dass die Varianz der Störgrößen zwischen den Einheiten heterogen ist (Heteroskedastizität). Um diesen beiden Problemen Rechnung zu tragen, werden in der Schätzung Standardfehler verwendet, die auf Ebene der jeweiligen Beobachtungseinheit geclustert sind. Das bedeutet, dass innerhalb eines Clusters – im Falle der Gemeindeschätzung die einzelne Gemeinde, im Falle der Kreisschätzung der einzelne Landkreis – beliebige Korrelationen und Varianzstrukturen der Störgrößen zugelassen werden, während zwischen den Clustern Unabhängigkeit angenommen wird. Durch dieses Vorgehen werden die Standardfehler robuster gegenüber Autokorrelation und Heteroskedastizität und Aussagen über statistische Signifikanzen gewinnen an Validität.

Tabelle 10 stellt für die Ausgaben a.a.D. je Einwohner der Gemeinden und Landkreise die Regressionskoeffizienten der gemäß dem Landesgesetzgeber Niedersachsen relevanten Bedarfsvariablen dar. Die Schätzergebnisse zeigen, dass die veredelte Einwohnerzahl bei den Gemeinden einen signifikant positiven Einfluss auf die Ausgaben a.a.D. je Einwohner hat (Koeffizient = 0,0673; $p < 0,01$), während das Quadrat der veredelten Einwohnerzahl signifikant negativ ausfällt (Koeffizient $\approx -0,0000000282$; $p < 0,01$), was auf abnehmende Skaleneffekte hindeutet. Die Einnahmen je Einwohner im laufenden Jahr zeigen keinen statistisch signifikanten Effekt, wohingegen die Einnahmen des Vorjahres einen signifikant positiven Zusammenhang mit den heutigen Ausgaben aufweisen (Koeffizient = 0,0536; $p < 0,01$). Dies spricht dafür, dass höhere Einnahmen in der Vergangenheit zu einem Anstieg der

aktuellen Ausgaben führen, was als Indiz für die Zirkelschlusshypothese gewertet werden kann. Die Jahresdummies weisen überwiegend positive und im Zeitverlauf ansteigende Koeffizienten auf. Dies bedeutet, dass die Ausgaben a.a.D. je Einwohner seit dem Jahr 2013 durchgängig über dem Niveau des Basisjahres lagen und der Abstand im Zeitverlauf zunahm – von rund 23 Euro je Einwohner im Jahr 2014 bis zu knapp 150 Euro je Einwohner im Jahr 2023.

Für die Landkreise ergibt sich ein anderes Bild. Hier ist der Einfluss der Einwohnerzahl signifikant negativ (Koeffizient = $-0,0062$; $p < 0,05$), während die Fläche in Prozent der Landesfläche einen signifikant positiven Zusammenhang mit den Ausgaben zeigt (Koeffizient $\approx 6.312,92$; $p < 0,05$). Ein größerer Flächenanteil dürfte dabei auf höhere strukturelle Kosten für Verwaltung, Infrastruktur und Daseinsvorsorge hindeuten, die in dünn besiedelten, flächenstarken Landkreisen je Einwohner stärker ins Gewicht fallen. Der Anteil der Leistungsempfänger weist in dieser Spezifikation keinen statistisch signifikanten Effekt auf. Dies ist vermutlich darauf zurückzuführen, dass sich dieser Anteil innerhalb der einzelnen Landkreise im Beobachtungszeitraum nur geringfügig verändert hat und die verbleibende Variation nach Kontrolle für gebiets- und jahresspezifische Effekte im Rahmen der TWFE-Schätzung gering ist. Die Kreisumlage – im laufenden Jahr wie im Vorjahr – weist ebenfalls keinen statistisch signifikanten Effekt auf. Auffällig sind hingegen die Jahresdummies, die ab dem Jahr 2014 fast durchgehend positiv und teils sehr hoch ausfallen, was auf deutliche Ausgabenerhöhungen gegenüber dem Basisjahr hindeutet, insbesondere in den Jahren ab 2018, in denen die Mehrausgaben je Einwohner Werte zwischen rund 134 Euro (2018) und 269 Euro (2023) erreichen. Ein Zusammenhang zwischen Einnahmen der Vorperiode und aktuellen Ausgaben, wie er bei den Gemeinden beobachtet wird, lässt sich bei den Landkreisen nicht feststellen, sodass die Zirkelschlusshypothese empirisch nicht belegt werden kann.

Der parallele Verlauf des Verhältnisses von allgemeinen Deckungsmitteln mit den Ausgaben a.a.D. bei $t-2$ (vgl. Abbildung 8) reflektiert einen gemeinsamen Zeittrend, der durch Jahresfixe-Effekte erfasst wird. Signifikant werden in TWFE nur idiosynkratische, innerhalb der Einheit variierende Komponenten. Bei Gemeinden liefert dies einen plausiblen Effekt der Steuereinnahmen in $t-1$ (haushaltslogische Vorjahresbindung), während die Kreisumlage der Landkreise als endogenes, häufig zeitgleiches Anpassungsinstrument in den Lags kaum identifizierende Variation aufweist und deshalb statistisch nicht hervortritt.

Tabelle 10: Regressionsergebnisse der Zirkelschlussschätzung.

Gemeinden	Ausgaben a.a.D.	Landkreise	Ausgaben a.a.D.
Einwohner (veredelt)	0,0673*** (0,012)	Einwohner	-0,0062** (0,003)
Einwohner ² (veredelt)	-0,0000*** (0,000)	Einwohner ²	0,0000 (0,000)
Steuereinnahmen je Ew. (t)	0,0235 (0,017)	Leistungsempfänger (in %)	1,893,1427 (1816,624)
Steuereinnahmen je Ew. (t-1)	0,0536*** (0,015)	Fläche (in %)	6312,9172** (294498,768)
		Kreisumlage je Ew.	-0,0472 (0,137)
		Kreisumlage je Ew. (t-1)	0,0930 (0,151)
2014	23,3121*** (6,713)	2014	39,7308*** (10,332)
2015	10,0157 (7,531)	2015	-2,9490 (19,184)
2016	42,4844*** (8,595)	2016	36,3215 (25,068)
2017	46,3430*** (7,856)	2017	47,5507** (18,789)
2018	58,1048*** (9,438)	2018	133,5639*** (22,354)
2019	91,4222*** (9,750)	2019	183,4603*** (33,731)
2020	122,0449*** (10,735)	2020	219,1011*** (30,085)
2021	117,6388*** (10,533)	2021	216,3028*** (33,671)
2022	128,1446*** (11,444)	2022	158,4119*** (41,604)
2023	149,2515*** (10,115)	2023	269,0323*** (31,493)
Konstante	-284,1869*** (90,830)	Konstante	-15553,9532* (8081,353)
Beobachtungen	9812	Beobachtungen	396
Cluster	892	Cluster	36
R-squared	0,0844	R-squared	0,6037

Anmerkungen: Standardfehler in Klammern. *, **, *** kennzeichnen statistische Signifikanz auf dem 10 %-, 5 %- bzw. 1 %-Niveau. Standardfehler sind auf Ebene der Gemeinden bzw. Landkreise geclustert. Schätzung mit Two-Way-Fixed-Effects.

Abbildung 13 stellt den geschätzten Verlauf der Ausgaben a.a.D. je Einwohner getrennt für Gemeinden und Landkreise dar. Der Verlauf ohne den geschätzten Zirkelschluss stellt dieselbe Schätzung dar, nur dass bei den Gemeinden die Koeffizienten der Steuereinnahmen (netto)

sowie bei den Landkreisen die Koeffizienten der Kreisumlage auf 0 gesetzt sind. Die geschätzten Ausgaben a.a.D. je Einwohner nehmen im Beobachtungszeitraum für Gemeinden wie für Landkreise kontinuierlich zu. Ab dem Jahr 2015 fällt der Anstieg bei den Gemeinden ungleich stärker aus, sodass sich die Bedarfe im Zeitverlauf tendenziell angleichen. Der auf den Einkommenskoeffizienten zurückzuführenden Anteil liegt bei Gemeinden durchgängig höher und nimmt im Zeitverlauf ebenfalls stärker zu als bei den Landkreisen.

Abbildung 13: Schätzung Ausgaben a.a.D. je Einwohner (Two-Way-Fixed-Effect Modell)

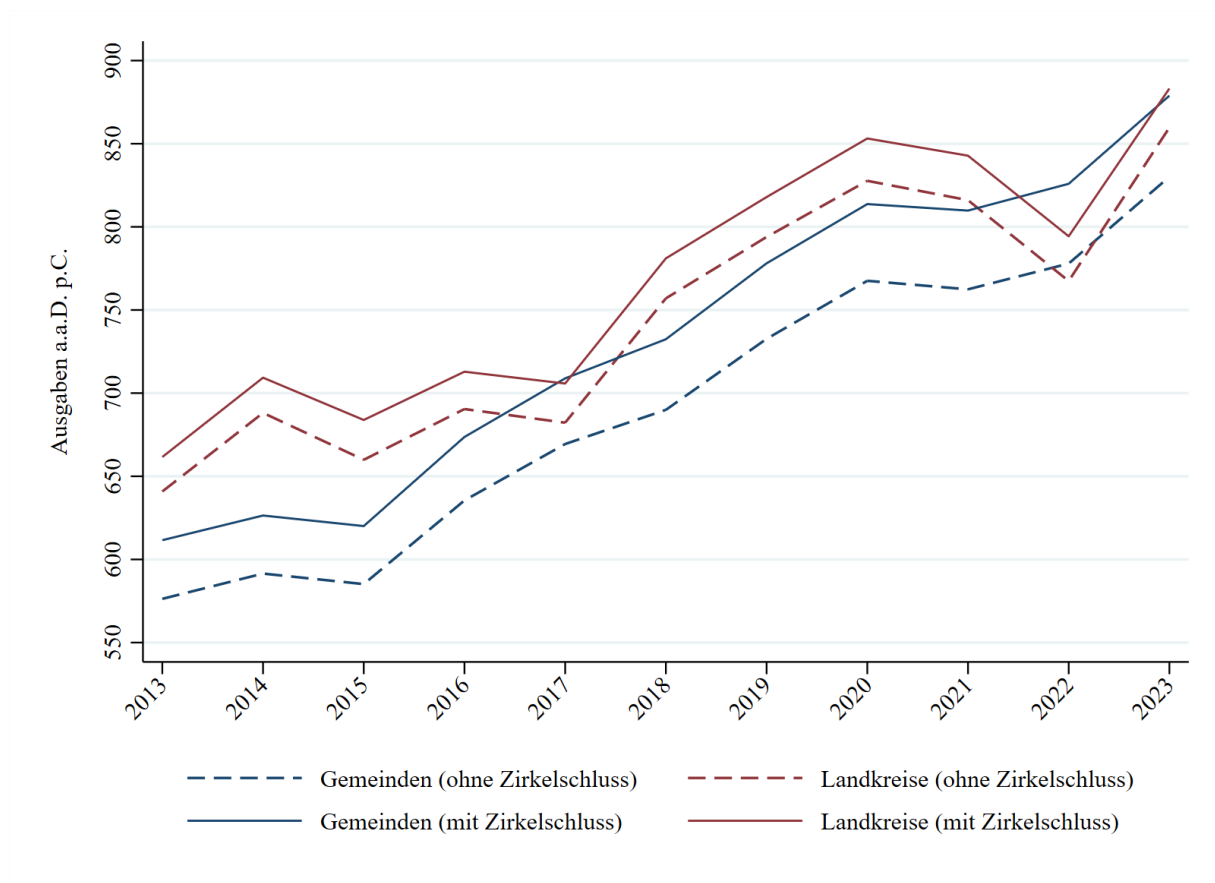
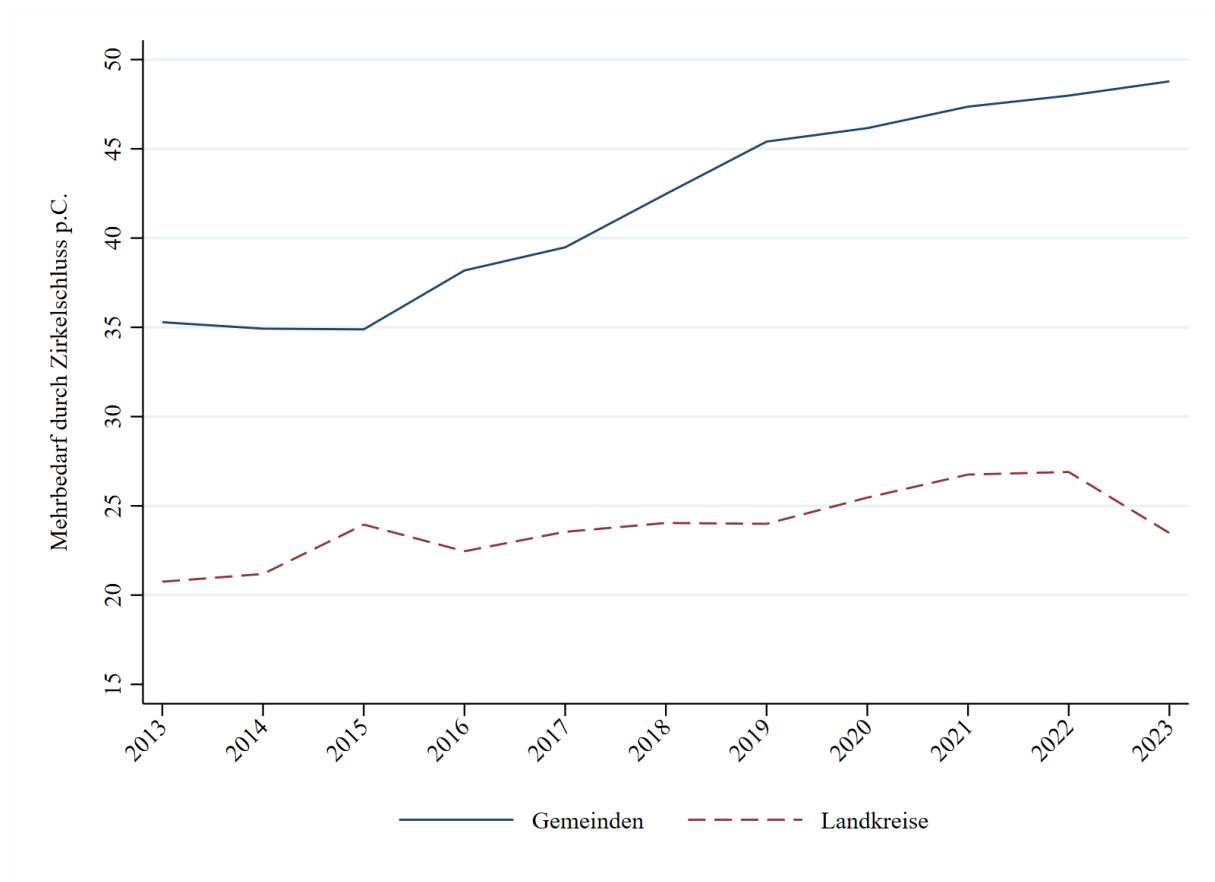


Abbildung 14 stellt die Differenz aus den Verläufen mit und ohne Zirkelschluss dar, jeweils für Gemeinden und Landkreise, und beschreibt den Mehrbedarf durch die Einnahmeseite. Die zunehmende Differenz der Schätzungen, jeweils für Gemeinden und Landkreise, schlägt sich bei den Gemeinden in einem starken Anstieg des Mehrbedarfs ab dem Jahr 2012 nieder, der bis etwa 2019 anhält und danach abflacht. Der Mehrbedarf für die Landkreise ist ab dem Jahr 2016 leicht ansteigend, wobei der Zuwachs bis etwa 2022 anhält. Insgesamt fällt der Anstieg allerdings deutlich geringer aus.

Insgesamt stützen die Ergebnisse die Hypothese eines Zirkelschlusses und sind konsistent mit der positiven Entwicklung der Steuereinnahmen seit dem Jahr 2015, die bis zu Beginn der COVID-19 Pandemie anhielt. Im gleichen Zeitraum ist die Kreisumlage aufgrund sinkender

Kreisumlagesätze nahezu konstant geblieben, was sich in dem nur leicht ansteigenden Mehrbedarf durch die Kreisumlage spiegelt.

Abbildung 14: Schätzung einnahmebedingter Mehrbedarfe



5.2. Schätzung des Aufteilungsverhältnisses

Tabelle 11 zeigt die Ergebnisse der Schätzung des Aufteilungsverhältnisses zwischen Gemeinden und Landkreisen auf Basis der Ausgaben a.a.D. je Einwohner. Im Unterschied zur Zirkelschluss-Schätzung in Abschnitt 5.1 schätzen wir hier kein TWFE-Modell (mit Einheiten- und Jahreseffekten), sondern eine Spezifikation mit zeitlichen und nicht gebietsspezifischen fixen Effekten, weil bei der Schätzung des Aufteilungsverhältnisses insbesondere die Unterschiede zwischen den Gemeinden und Landkreisen berücksichtigt werden sollen, die über die Zeit hinweg konstant sind (z. B. strukturelle Unterschiede in der Sozialstruktur oder Fläche). Ein TWFE-Modell würde diese zeitinvarianten Unterschiede vollständig herausfiltern und damit zentrale Determinanten der Aufteilung nicht abbilden. Die abweichenden Signifikanzen und Koeffizienten im Vergleich zu Abschnitt 5.1 lassen sich somit darauf zurückführen, dass die Querschnittsvariation zwischen den Gemeinden und Landkreisen ohne gebietsspezifische fixe Effekte umfassend zur Schätzung herangezogen wird. Variablen wie der Anteil der Leistungsempfänger, die in TWFE-Spezifikationen oft insignifikant sind, weil sie nur geringe

zeitliche Variation aufweisen, können hier ihren Einfluss aus den stabilen Unterschieden zwischen den Gebietskörperschaften entfalten. Dadurch steigt die Präzision der Schätzung, und es ergeben sich teils deutlich andere, signifikante Ergebnisse.

Tabelle 11: Regressionsergebnisse der Schätzung des Aufteilungsverhältnisses.

Gemeinden	Ausgaben a.a.D.	Landkreise	Ausgaben a.a.D.
Einwohner (veredelt)	0,0067*** (0,002)	Einwohner	-0,0003 (0,0004)
Einwohner ² (veredelt)	-0,0000*** (0,000)	Einwohner ²	0,0000 (0,000)
		Leistungsempfänger (in %)	5081,9849*** (788,281)
		Fläche (%)	16,3762 (12,031)
2014	28,6439*** (11,002)	2014	22,4301 (13,32836)
2015	31,4816** (15,955)	2015	-40,3522* (21,350)
2016	91,7955*** (30,637)	2016	6,5209 (17,550)
2017	115,1198*** (39,985)	2017	18,6746 (16,513)
2018	147,0644*** (35,024)	2018	110,7992*** (21,634)
2019	210,2142*** (46,349)	2019	147,9096*** (25,562)
2020	284,5497*** (50,594)	2020	192,0167*** (24,731)
2021	266,9765*** (54,383)	2021	217,5982*** (20,213)
2022	298,9859*** (64,522)	2022	118,3295*** (25,860)
2023	338,7970*** (53,621)	2023	213,8717*** (23,680)
Konstante	326,3417*** (46,890)	Constant	284,6179*** (84,452)
Beobachtungen	9812	Beobachtungen	396
Cluster	892	Cluster	36
R-squared	0,5175	R-squared	0,6039

Anmerkungen: Standardfehler in Klammern. *, **, *** kennzeichnen statistische Signifikanz auf dem 10 %-, 5 %- bzw. 1 %- Niveau. Standardfehler sind auf Ebene der Gemeinden bzw. Landkreise geclustert. Schätzung mit Time-Fixed-Effects.

Im Gegensatz zu den Gemeinden zeigt sich bei den Landkreisen kein signifikanter Zusammenhang zwischen der Einwohnerzahl und den Ausgaben a.a.D. Dagegen weist der Anteil der Leistungsempfänger in den Landkreisen einen deutlichen und hoch signifikanten positiven Effekt auf (Koeffizient $\approx 5.081,98$; $p < 0,01$), was darauf schließen lässt, dass

Landkreise mit einem höheren Anteil an Leistungsempfängern im Durchschnitt höhere Ausgaben a.a.D. je Einwohner aufweisen. Die Fläche in Prozent der Landesfläche hat in dieser Spezifikation keinen statistisch signifikanten Einfluss.

Die Jahresdummies deuten für beide Gebietskörperschaften auf einen klaren Aufwärtstrend der Ausgaben im Zeitverlauf hin, wobei die Zunahme bei den Gemeinden besonders stark ausfällt. So liegen die geschätzten Mehrausgaben im Vergleich zum Basisjahr 2013 im Jahr 2014 noch bei rund 29 Euro je Einwohner, erreichen im Jahr 2019 bereits 210 Euro und steigen bis zum Jahr 2023 auf knapp 339 Euro an. Für die Landkreise zeigen sich ebenfalls teils deutliche, aber weniger gleichmäßige Ausgabensteigerungen, die im Jahr 2023 rund 214 Euro je Einwohner über dem Niveau des Basisjahres liegen. Ein stark abweichender Verlauf der jahresfixen Effekte zwischen TWFE-Modell und Time-FE-Modell wie bei den Gemeinden deutet auf ungleiche, sich verändernde Ausgabenverteilungen hin. Ein ähnlicher Verlauf wie bei den Landkreisen reflektiert hingegen gleichmäßigere Ausgabenveränderungen ohne große Verschiebungen zwischen den Einheiten.

Abbildung 15: Schätzung der Zuschussverhältnisse

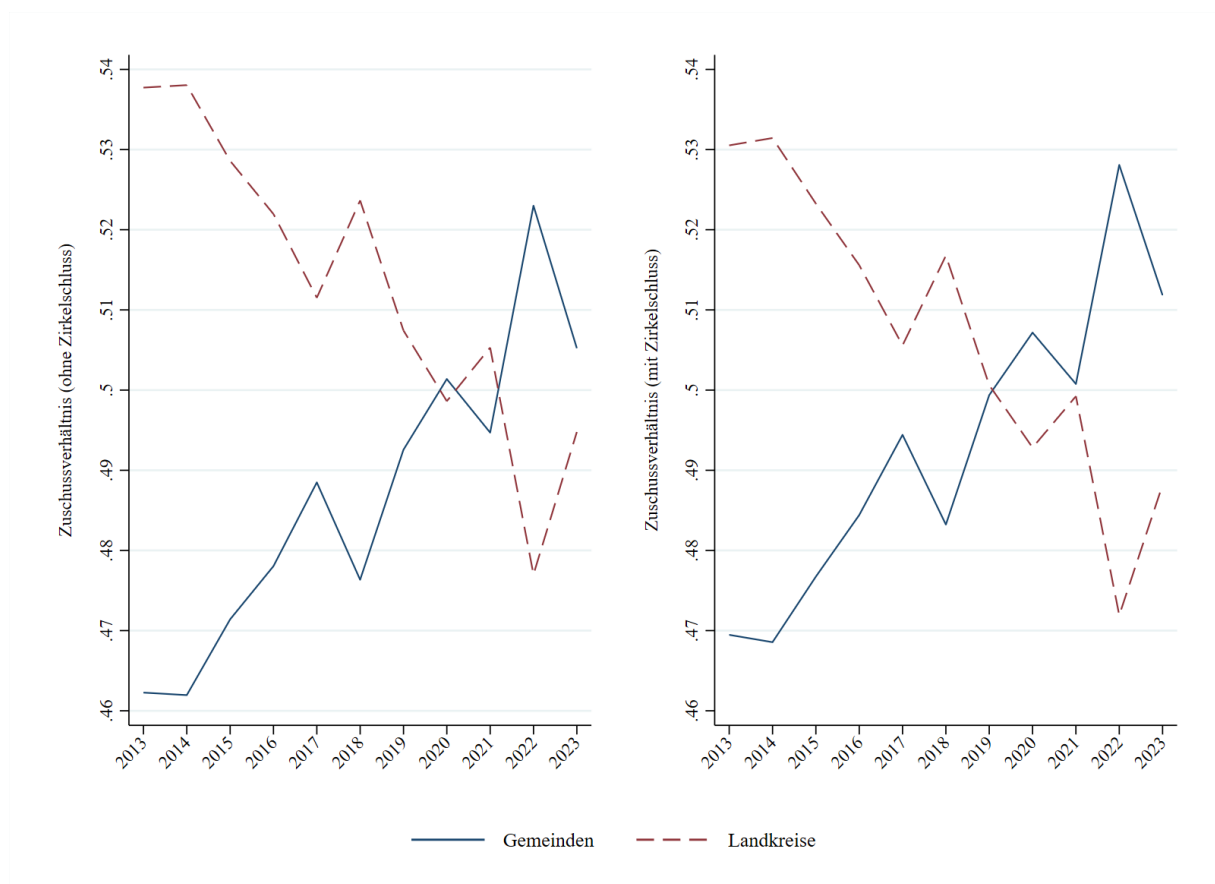


Abbildung 15 stellt die geschätzten Aufteilungsverhältnisse zwischen Gemeinde- und Kreisaufgaben dar. Zur Berechnung des Zuschussverhältnisses ohne Zirkelschluss nutzen wir

die Ergebnisse aus Tabelle 11. Anschließend wird zur Berechnung des Zuschussverhältnisses der geschätzte Mehrbedarf aus der TWFE-Schätzung (vgl. Tabelle 10) hinzugerechnet. Abbildung 16 zeigt den direkten Vergleich der beiden Schätzungen. Im Jahr 2013 wäre das Verhältnis auf Basis dieses Ergebnisses mit 46,95% zu 53,05% deutlich zugunsten der Landkreise ausgefallen. Im Zeitverlauf ändert sich dieses Verhältnis zugunsten der Gemeinden, im Jahr 2023 liegt das Verhältnis zwischen Gemeinden und Landkreisen bei 51,18% zu 48,82%.

Abbildung 16: Vergleich der Zuschussverhältnisse (ohne/mit Zirkelschluss)



Würde die Einnahmeseite berücksichtigt (ohne Zirkelschluss), veränderte sich das Verhältnis eher zugunsten der Landkreise. Bei der Berechnung des Aufteilungsverhältnisses fällt die Bedeutung des Zirkelschlusses quantitativ nicht besonders hoch aus (vgl. Tabelle 12) und nimmt im Zeitverlauf sogar ab.¹³ Im Jahr 2013 beträgt die Differenz noch 0,72 Prozentpunkte zugunsten der Landkreise, im Jahr 2023 beträgt sie noch 0,66 Prozentpunkte. Nichtsdestotrotz zeigen diese Ergebnisse die Relevanz der Einnahmeseite für die Ausgabenseite.

Die empirischen Schätzungen liefern insgesamt einen Hinweis auf einen Zirkelschluss: Höhere vergangene Einnahmen stehen – insbesondere bei den Gemeinden – systematisch mit höheren

¹³ Die Differenz sinkt im Zeitverlauf, weil die geschätzten Bedarfe aus dem Time-Fixed-Effect Modell schneller steigen als der zusätzliche Zirkelschluss-Mehrbedarf aus dem TWFE-Modell.

heutigen Ausgaben a.a.D. je Einwohner in Zusammenhang. Der durch den Zirkelschluss induzierte Mehrbedarf verschiebt das Aufteilungsverhältnis zugunsten der Gemeinden.

Tabelle 12: Entwicklung der Zuschussverhältnisse (ohne/mit Zirkelschluss)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Gemeinden ohne Zirkelschluss	46,23%	46,20%	47,14%	47,80%	48,85%	47,63%	49,26%	50,14%	49,47%	52,30%	50,52%
Landkreise ohne Zirkelschluss	53,77%	53,80%	52,86%	52,20%	51,15%	52,37%	50,74%	49,86%	50,53%	47,70%	49,48%
Gemeinden mit Zirkelschluss	46,95%	46,86%	47,67%	48,44%	49,44%	48,32%	49,94%	50,72%	50,08%	52,81%	51,18%
Landkreise mit Zirkelschluss	53,05%	53,14%	52,33%	51,56%	50,56%	51,68%	50,06%	49,28%	49,92%	47,19%	48,82%
Differenz ohne/mit	0,72%	0,66%	0,53%	0,64%	0,59%	0,69%	0,68%	0,58%	0,61%	0,51%	0,66%

Dieser Befund darf allerdings nicht kausal interpretiert werden. Erstens stützt sich das TWFE-Modell auf Veränderungen innerhalb derselben Einheit im Zeitverlauf. Die jahresfixen Effekte fangen nur Schocks ein, die alle Gemeinden/Landkreise zugleich treffen (z. B. eine landesweite Reform). Nicht automatisch herausgefiltert werden dagegen lokale Entwicklungen, die sich über die Zeit ändern und gleichzeitig die erklärenden Variablen (insbesondere die Einnahmen) und die zu erklärende Variable (Ausgaben a.a.D.) beeinflussen. Wenn solche Einflüsse vorhanden sind, kann der geschätzte Zusammenhang verzerrt sein.

Zweitens besteht ein Problem der Simultaneität oder Endogenität. Bei Landkreisen ist die Kreisumlage ein residuales, politisch festgelegtes Instrument: Steigen die Ausgaben oder der Finanzbedarf, wird die Umlage entsprechend angepasst. Dadurch kann die Kausalrichtung umgekehrt verlaufen, die Ausgaben würden also auf die Einnahmen reagieren. Dieses Problem bleibt bei Verwendung verzögerter Werte bestehen. Bei Gemeinden ist die Einnahmeseite zwar weniger direkt durch die Ausgabenpolitik bestimmt, doch hier können erwartete Einnahmen die Ausgabenentscheidungen im laufenden Jahr ebenfalls beeinflussen. Die Aufnahme der Einnahmen im Jahr t reduziert dieses Problem zwar, schließt es aber nicht vollständig aus.

Drittens sind die Ergebnisse spezifikationssensitiv. Sie reagieren auf die Wahl des Modells, die funktionale Form und die Menge und Art der genutzten Variablen. Zudem ist die statistische Stärke bei den Landkreisen mit 36 Clustern begrenzt; räumliche Korrelation und Messfehler können die Inferenz weiter schwächen. Die Evidenz ist mit einem Zirkelschluss-Mechanismus konsistent, belegt aber keine entsprechende Kausalität. Die gebotene Zurückhaltung beruht auf ökonometrischen Gründen und institutionellen Erwägungen (regelgebundene Rückkopplungen im Finanzausgleich, politische Setzung der Kreisumlage).

6. Abschließende Handlungsempfehlungen

Die deskriptive Analyse der für den kommunalen Finanzausgleich relevanten Finanzgrößen zeigt unterschiedliche Entwicklungen auf Gemeinde- und Kreisebene seit der jüngsten Überprüfung des Aufteilungsverhältnisses der Schlüsselzuweisungen auf. Der um die Inflation bereinigte Gesamtzuschussbedarf für beide Aufgabenbereiche ist von 2012 bis 2023 deutlich angestiegen, wobei die Zunahme für Gemeindeaufgaben relativ stärker als für Kreisaufgaben ausfällt. Ein vergleichbarer Trend zeigt sich bei den allgemeinen Deckungsmitteln. Dies lässt sich im Wesentlichen auf die dynamische Entwicklung der kommunalen Steuereinnahmen zurückführen. Aufgrund der kontinuierlichen Absenkung der Kreisumlagesätze im Betrachtungszeitraum spiegelt sich diese Entwicklung jedoch nicht in einer entsprechenden Zunahme der Kreisumlage wider, sodass die Einnahmen aus diesem Instrument nahezu konstant blieben.

Die ermittelten Zuschussbedarfe für Gemeinde- und Kreisaufgaben konnten durch die positive Einnahmeentwicklung beider Ebenen insgesamt also weitgehend kompensiert werden. Ein möglicher Zirkelschluss wird dadurch allerdings nicht adressiert. Die weiteren Analysen legen nahe, dass der relativ stärkere Anstieg der Gemeindeeinnahmen zu einem größeren finanziellen Spielraum führt, der in den Folgejahren mit höheren Ausgaben und höheren Zuschussbedarfen verbunden ist und somit zu einer sukzessiven Verschiebung des Aufteilungsverhältnisses zugunsten der Gemeindeebene beiträgt. Dieser Mechanismus kann zu einer systematischen Über- bzw. Unterschätzung des tatsächlichen Zuschussbedarfs beitragen.

Die ökonometrische Analyse adressiert diese einnahmeseitigen Effekte für die Ausgaben- und Bedarfsentwicklung. Mithilfe regressionsbasierter Methoden wird untersucht, inwieweit die kommunalen Einnahmen den Zuschussbedarf beeinflussen. Daraus ergibt sich eine Schätzung für ein alternatives Verteilungsverhältnis, das Effekte der unterschiedlichen Einnahmeentwicklungen berücksichtigt. Der geschätzte Regressionskoeffizient für die Steuereinnahmen abzüglich der Kreisumlage im Vorjahr weist für die Gemeinden einen positiven und signifikanten Einfluss auf die Ausgaben aus allgemeinen Deckungsmitteln (die Zuschussbedarfe) auf. Für das laufende Jahr ergibt sich kein signifikanter Effekt. Bei den Landkreisen zeigt die Kreisumlage weder im laufenden Jahr noch in der Vorperiode einen statistisch signifikanten Zusammenhang.

Die regressionsbasierte Bedarfsschätzung wird anhand zweier Modelle je Gebietskörperschaft – mit und ohne Berücksichtigung der Einnahmekoeffizienten – vorgenommen. Auf diese Weise können die Zuschussbedarfe mit und ohne die einnahmeseitigen Mehrausgaben berechnet und

in ein neues Zuschussverhältnis überführt werden, das nicht durch potenziell zirkuläre Effekte verzerrt ist. Die Ergebnisse zeigen, dass die Einnahmeentwicklung insbesondere bei den Gemeinden zu deutlichen Mehrausgaben führt, die in der bisherigen Berechnungsmethode den Zuschussbedarf erhöhen, ohne dass ein tatsächlicher, bedarfsorientierter Hintergrund vorliegt.

Auf Basis dieser Ergebnisse empfehlen wird daher, die Berechnung der Zuschussbedarfe künftig um die Einnahmeseite zu ergänzen. Dieses Vorgehen entspricht der in anderen Ländern mit einem Zwei-Ebenen-Modell bereits etablierten Praxis und ermöglicht eine realitätsnähere Abbildung der tatsächlichen Bedarfe. Darüber hinaus empfiehlt sich eine regressionsbasierte Schätzung der Bedarfe. Sie erlaubt es, einnahmeseitige Effekte systematisch zu berücksichtigen und gleichzeitig zusätzliche Kontrollvariablen einzubeziehen, die Einfluss auf die Ausgabenentwicklung haben können. Dadurch wird eine methodisch fundierte und nachvollziehbare Bestimmung der Bedarfe ermöglicht, die im Ergebnis ein objektiveres und transparenteres Zuschussverhältnis liefert.

Um sprunghafte Veränderungen der Verteilungsverhältnisse und die damit verbundenen disruptiven Auswirkungen auf die Zuweisungen zu vermeiden, könnte eine regelmäßige Überprüfung des Aufteilungsverhältnisses in kürzeren Abständen in Betracht gezogen werden. Häufige Überprüfungen sind jedoch erfahrungsgemäß streitanfällig und führen regelmäßig zu zusätzlichem Diskussionsbedarf über Folgeanpassungen, insbesondere im Hinblick auf die Kreisumlage. Vor diesem Hintergrund erscheint eine dauerhafte Festlegung des Aufteilungsverhältnisses die zweckmäßigere Lösung, da sie Planungssicherheit schafft und wiederkehrende Konflikte vermeidet. Sollten sich neue Aufgaben, Aufgabenerweiterungen oder -verschiebungen ergeben, können diese im Rahmen des Konnexitätsprinzips gesondert und ebenenscharf vereinbart werden.

Die Kreisumlage sollte dabei nicht als nachträgliches Instrument zur Korrektur etwaiger Fehleinschätzungen des tatsächlichen Zuschussbedarfs der Gemeinde- und Kreisebene dienen. Eine solche Korrekturfunktion würde letztlich eine Verantwortungsverschiebung zu einer bedarfsgerechten kommunalen Finanzausstattung von der Landes- auf die kommunale Ebene bedeuten. Würde eine aufgabengerechte Aufteilung der Schlüsselzuweisungen über das Aufteilungsverhältnis erfolgen, eventuell ergänzt um gesonderte Vereinbarungen im Rahmen des Konnexitätsprinzips, wäre eine Korrekturfunktion nicht erforderlich.

Literatur

- Bergstrom T. und R. Goodman (1973), Private Demands for Public Goods, *American Economic Review* 63(3), 280-296.
- Beznoska, M., L. Dörr, P. Heil, T. Hentze, B. Kauder, R. Schmid und N. Potrafke (2025), Finanzwissenschaftliches Gutachten zur Überprüfung des kommunalen Finanzausgleichs in seiner horizontalen Dimension in Thüringen sowie zur Evaluation der mit der Reform der kreislichen Schlüsselmasse zusammenhängenden Normen, Studie im Auftrag des Freistaat Thüringen, ifo Zentrum für öffentliche Finanzen und politische Ökonomie und Institut der deutschen Wirtschaft (IW), München und Köln.
- Brecht, A. (1932), Internationaler Vergleich der öffentlichen Ausgaben, B. G. Teubner, Leipzig.
- Eck, A. und C. Thater (2013), Elemente kommunaler Finanzausgleichssysteme in Deutschland, *ifo Dresden berichtet* 20(2), 33-35.
- Feld, L.P., P. Hirsch, M. Langer, D. Nientiedt und P. Weber (2023), Überprüfung der Systematik der Gemeindeschlüsselzuweisungen und der bestehenden Sonderlastenausgleiche im kommunalen Finanzausgleich des Landes Baden-Württemberg, Gutachten im Auftrag des Ministeriums für Finanzen des Landes Baden-Württemberg, Walter Eucken Institut, Freiburg i. Br.
- Geißler, R. und F. Boettcher (2016), Disparitäten in der Entwicklung der Gemeindesteuern, *Wirtschaftsdienst* 96(3), 212-219.
- Gerhards, E., B. Koldert, F. Schrogl, M. Thöne und N. Tontara (2021), Überprüfung des vertikalen und horizontalen Finanzausgleichs in Thüringen, Gutachten im Auftrag des Thüringer Ministeriums für Inneres und Kommunales, Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität zu Köln.
- Gramlich, E. (1977), Intergovernmental Grants: A Review of the Empirical Literature, in: W.E. Oates (ed.), *The Political Economy of Fiscal Federalism*, D.C. Heath, Lexington.
- Hardt, U. und D. Schiller (2006), Zur Methode der Bedarfsbestimmung im kommunalen Finanzausgleich Sachsens, Untersuchung im Auftrag des Beirats für den kommunalen Finanzausgleich beim Sächsischen Staatsministerium der Finanzen, Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung e.V., Hannover.
- Henneke, H.-G. (2020a), Föderale Aufgaben- und Finanzbeziehungen ab 2020 – Kommunale Erwartungen, Schriften des Deutschen Landkreistages, Band 125, Berlin.
- Henneke, H.-G. (2020b), Die Kreisumlagefestsetzung. Materiellrechtliche Vorgaben – Verfahren – Höhe. Kommunal- und Schuld-Verlag, Wiesbaden.
- Hesse, M., T. Starke und T. Lenk (2025), Überprüfung des horizontalen kommunalen Finanzausgleichssystems in Mecklenburg-Vorpommern, Gutachten im Auftrag des Ministeriums für Inneres, Bau und Digitalisierung Mecklenburg-Vorpommern, Kompetenzzentrum Öffentliche Wirtschaft, Infrastruktur und Daseinsvorsorge e.V., Leipzig.
- Hines, J. R., Jr. und R. H. Thaler (1995), Anomalies: The Flypaper Effect, *Journal of Economic Perspectives* 9(4), 217-226.

- Junkernheinrich, M., F. Boettcher, B. Holler, und S. Brand (2012), Finanzwissenschaftliches Gutachten der Forschungsgesellschaft für Raumfinanzpolitik mbH zur Fortschreibung des kommunalen Finanzausgleichs in Brandenburg – Vertikale Verteilungseffekte und Soziallasten, Böttrop.
- Kümpel, K. (2020), Umlagen im kommunalen Finanzausgleich, Dissertation, Justus-Liebig-Universität Gießen.
- Kuhn, T. (2017a), Der vertikale Finanzausgleich in den Ländern – Eine formal-analytische Kritik, Chemnitz Economic Papers Nr.16, Chemnitz.
- Kuhn, T. (2017b), Informationsasymmetrie und Anreizkompatibilität im vertikalen Finanzausgleich der Länder, Chemnitz Economic Papers Nr.17, Chemnitz.
- Lenk, T. und T. Starke (2022), Stellungnahme zur Drucksache 18/4111 des Landtags Rheinland-Pfalz (18. Wahlperiode): „Gesetzentwurf der Landesregierung: Landesgesetz zur Neuregelung der Finanzbeziehungen zwischen dem Land und den kommunalen Gebietskörperschaften (Landesfinanzausgleichsgesetz – LFAG -)“, Leipzig.
- Lenk, T., M. Hesse und O. Lück (2013), Synoptische Darstellung der kommunalen Finanzausgleichssysteme der Länder aus finanzwissenschaftlicher Perspektive, Studie im Auftrag des Landesrechnungshofs Mecklenburg-Vorpommern, Leipzig.
- Landesrechnungshof Niedersachsen (2017), Praxishilfe: Pflichtaufgabe oder freiwillige Leistung? Abgrenzung und Handlungsoptionen, Hildesheim.
- Popitz, J. (1932), Der künftige Finanzausgleich zwischen Reich, Ländern und Gemeinden, Otto Liebmann, Berlin.
- Scherf, W. (1998), Schlüsselzuweisungen und Kreisumlage: Die Problematik der Finanzierung der Landkreise am Beispiel des kommunalen Finanzausgleiches von Rheinland-Pfalz, Finanzwissenschaftliche Schriften Nr.90, Peter Lang, Berlin.
- Scherf, W. (2003), Sachgerechte Verteilung staatlicher Finanzzuweisungen, Finanzwissenschaftliche Arbeitspapiere der Justus-Liebig-Universität Gießen Nr. 66, Gießen.
- Scherf, W. (2010), Die kommunalen Finanzen in Deutschland. In: Wehling, H.-G. (Hrsg.), Kommunalpolitik in den deutschen Ländern – Eine Einführung, VS Verlag, Wiesbaden, 367-388.
- Scherf, W. (2013), Kommunalfinanzen und Finanzausgleich, Das Wirtschaftsstudium 2, 228-233.
- Soyka, D. (2024), Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs in Niedersachsen, Gutachten im Auftrag des Niedersächsischen Ministeriums für Inneres, Sport und Digitalisierung, Landesamt für Statistik Niedersachsen (LSN), Hannover.
- Soyka, D. (2025), Aktualisierung des Gutachtens zur Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs in Niedersachsen, Gutachten im Auftrag des Niedersächsischen Ministeriums für Inneres, Sport und Digitalisierung, Landesamt für Statistik Niedersachsen (LSN), Hannover.
- Zimmermann, H. und T. Döring (2019), Kommunalfinanzen: Eine Einführung in die finanzwissenschaftliche Analyse der kommunalen Finanzwirtschaft, Berliner Wissenschafts-Verlag, Berlin.

Anhang

Abbildung 17: Korridorverfahren - Produktgruppe 1

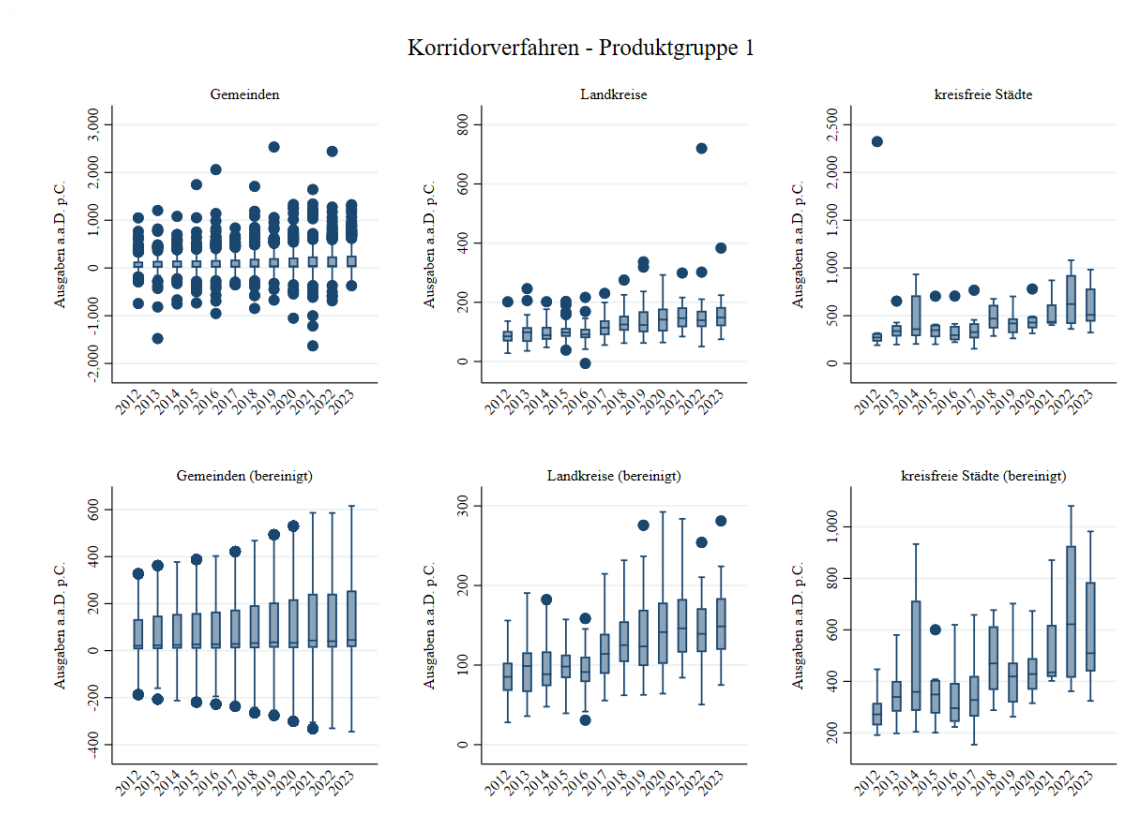


Abbildung 18: Korridorverfahren - Produktgruppe 2

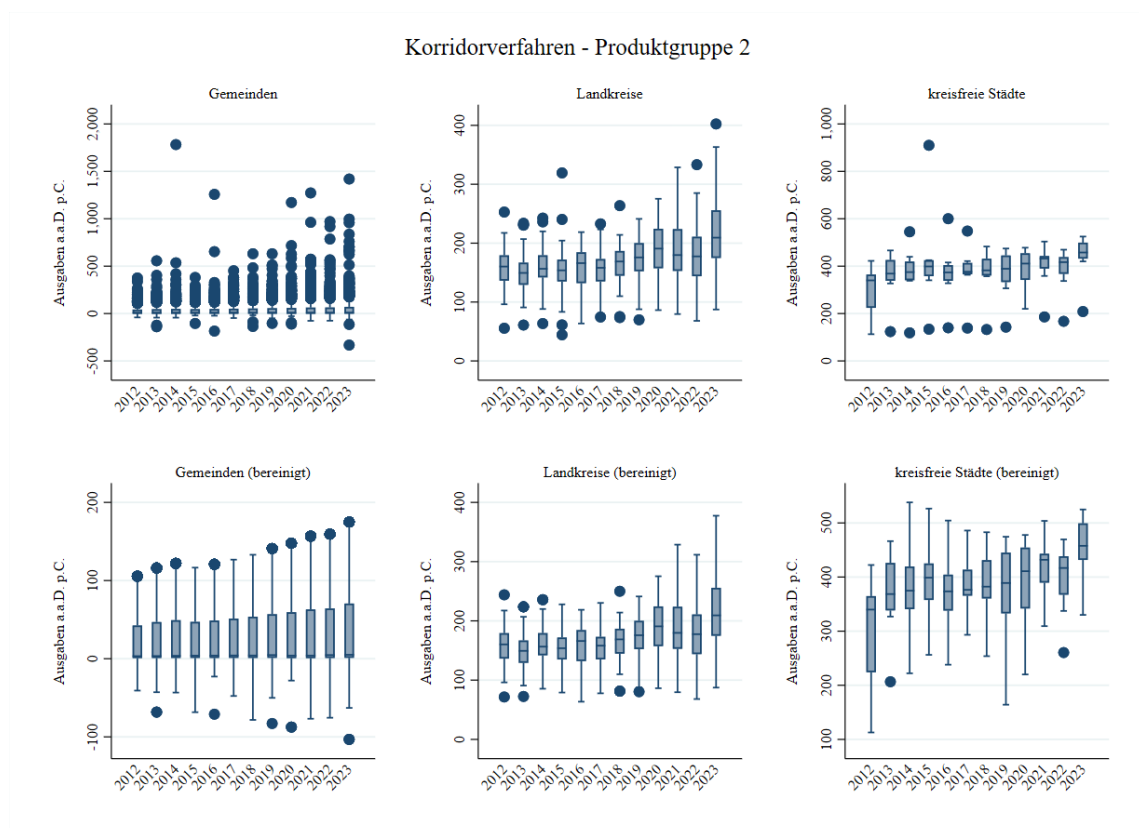


Abbildung 19: Korridorverfahren - Produktgruppe 3

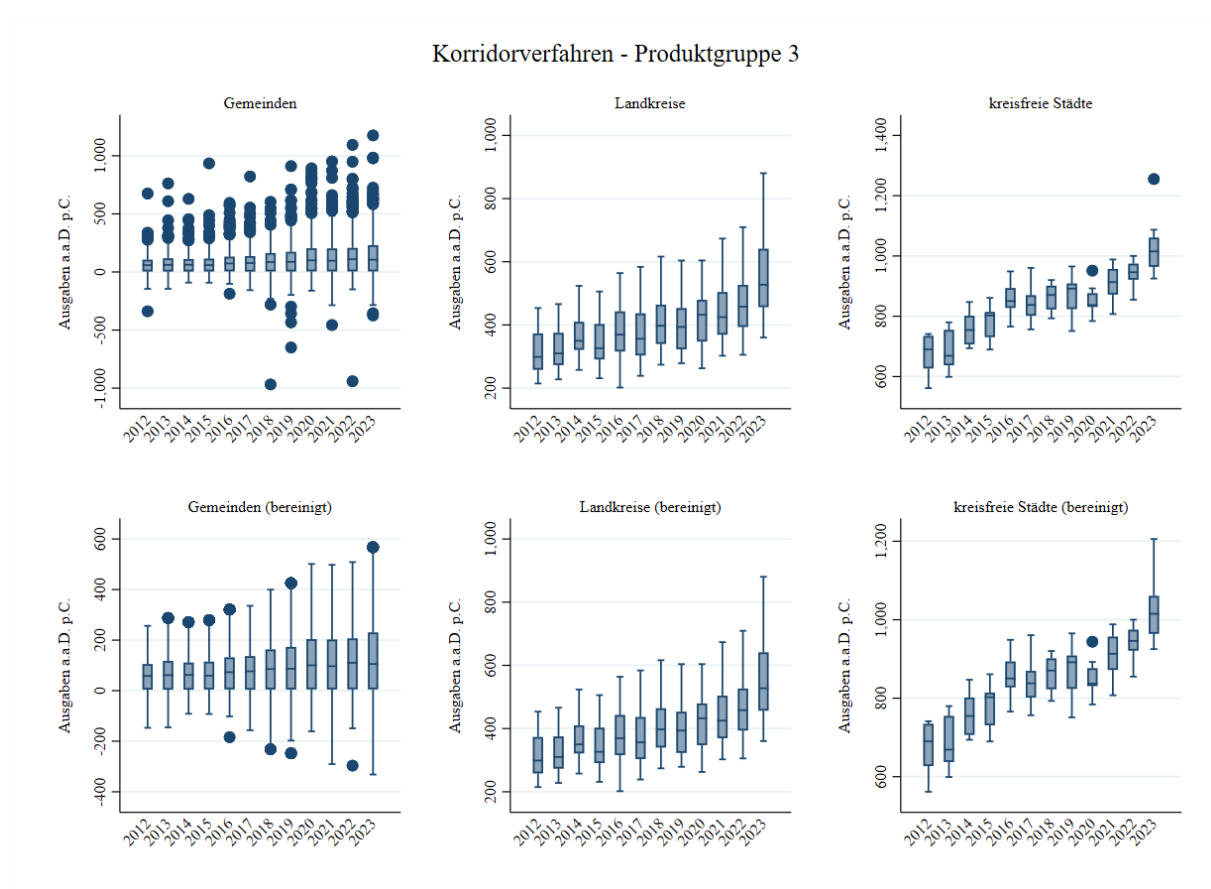


Abbildung 20: Korridorverfahren - Produktgruppe 4

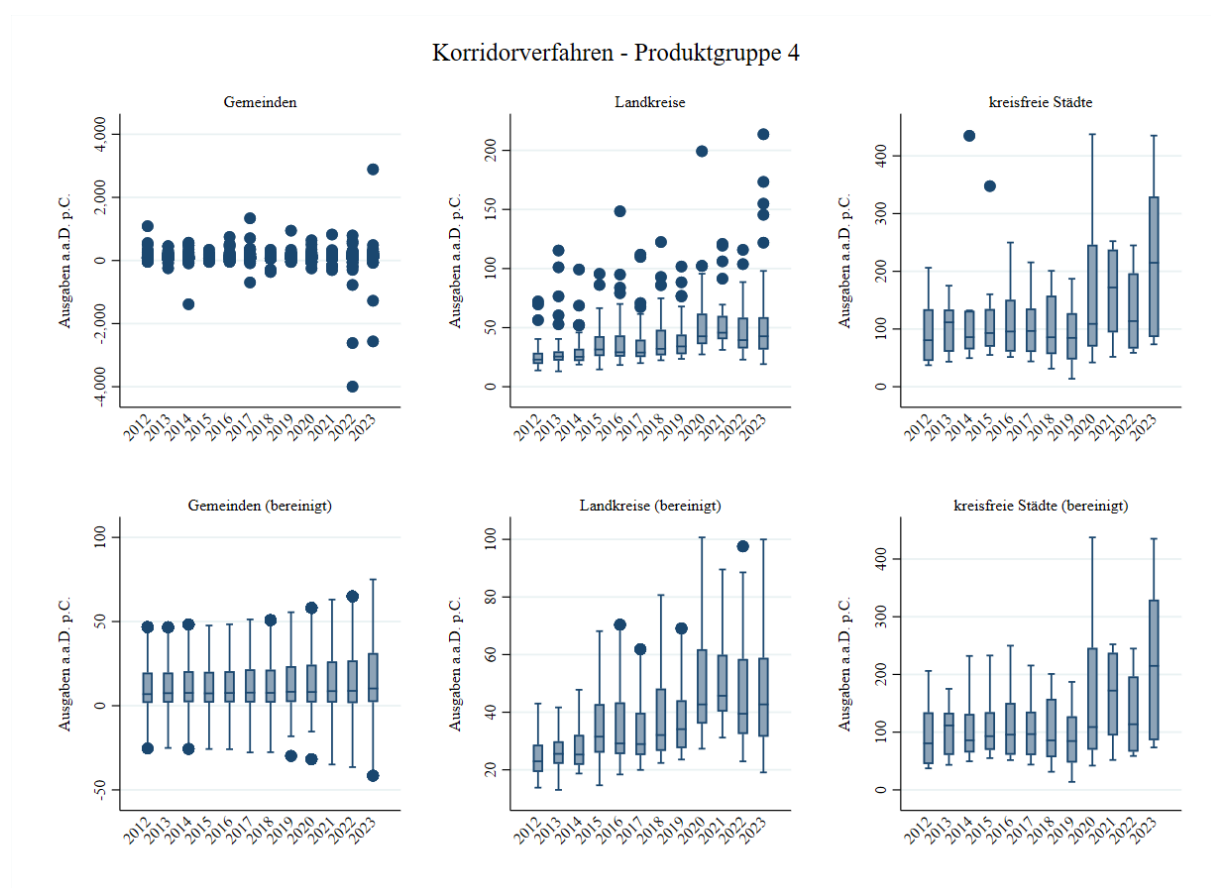


Abbildung 21: Korridorverfahren - Produktgruppe 5

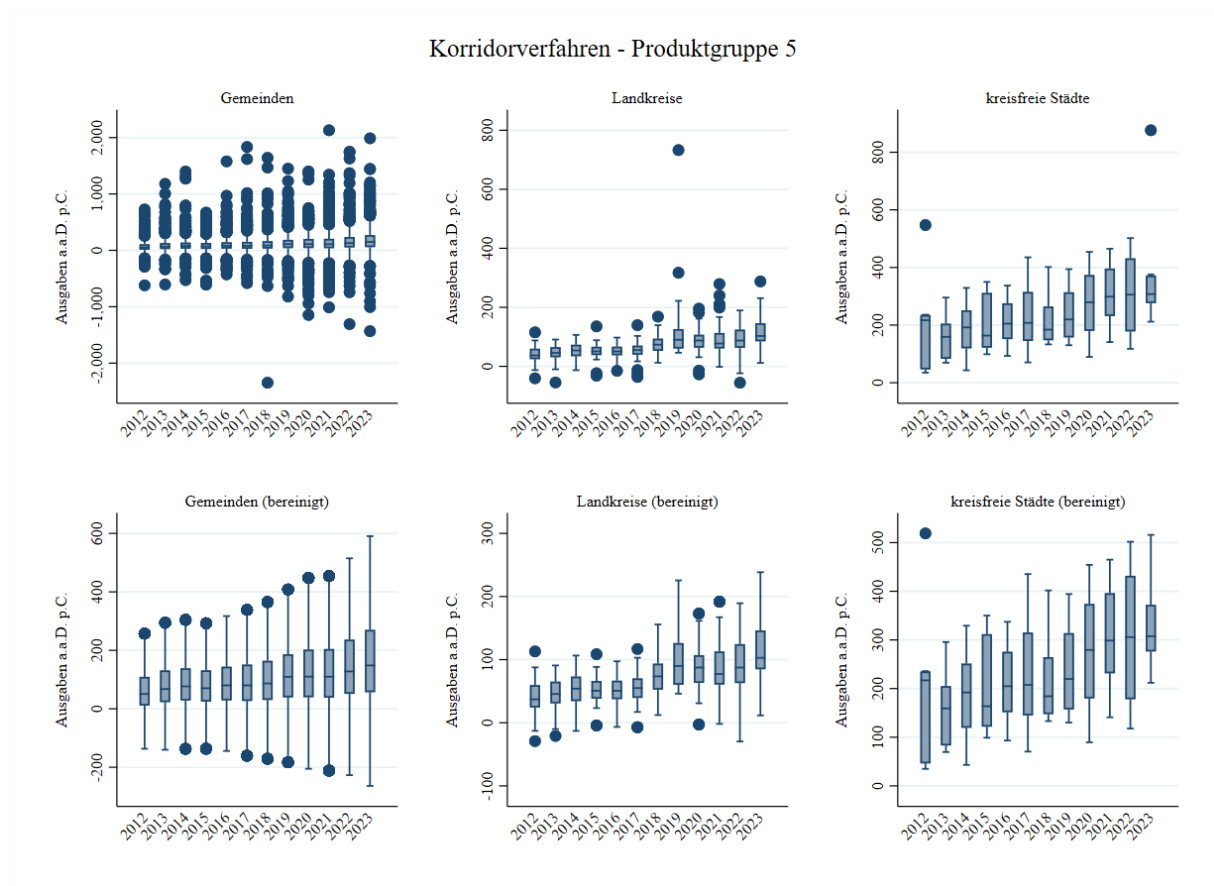


Tabelle 13: Berechnung Aufteilungsverhältnis 2022-2023

	Gemeinden		Landkreise		kreisfreie Städte		Summe	Verhältnis G:LK	
	2022	2023	2022	2023	2022	2023			
Produktgruppen 1-5	7,484,101,632.00	8,326,503,424.00	6,193,597,440.00	7,335,304,192.00	2,548,440,064.00	2,764,460,800.00	17,326,203,776.00		
1a) Zweijahresdurchschnitt	7,905,302,528.00		6,764,450,816.00		2,656,450,432.00			0.54	0.46
1b) Produktgruppen 1-5: Anteil KF-Städte	1,431,519,932.42		1,224,930,499.58						
Produkt 5381	5,123,458.00	18,089,424.00	17,309.00	15,811.00	- 7,781,163.00	- 6,457,998.00	4,503,420.50		
2a) Zweijahresdurchschnitt	11,606,441.00		16,560.00		- 7,119,580.50			1.00	0.00
2b) Produkt 5381: Anteil KF-Städte	- 7,109,436.80		- 10,143.70						
üWK	194,186,208.00	200,512,000.00	221,377,296.00	228,652,000.00	56,237,500.00	57,945,000.00	479,455,002.00		
3a) Zweijahresdurchschnitt	197,349,104.00		225,014,648.00		57,091,250.00			0.47	0.53
3b) üWK: Anteil KF-Städte	26,675,838.02		30,415,411.98						
1a+1b+2a+2b	9,341,319,464.62		7,989,387,731.88				17,330,707,196.50		
1a+1b+2a+2b-3a-3b	9,117,294,522.60		7,733,957,671.90				16,851,252,194.50	54.10%	45.90%
Konto 60: Steuereinnahmen (inkl. Konten 6691 und 7592)	9,579,901,997.00	10,287,152,024.00	78,352,680.00	42,319,216.00	1,730,353,920.00	2,057,091,840.00			
Zweijahresdurchschnitt	9,933,527,010.50		60,335,948.00		1,893,722,880.00			0.99	0.01
Anteil KF-Städte	1,882,289,907.02		11,432,972.98						
Konto 6052: SGB II	-	-	76,985,456.00	40,953,348.00	19,876,016.00	10,017,734.00			
Zweijahresdurchschnitt	-		58,969,402.00		14,946,875.00			0.00	1.00
Anteil KF-Städte	-		14,946,875.00						
Konto 734: Gewerbesteuerumlage	360,213,440.00	415,880,384.00	-	-	58,258,160.00	84,700,616.00			
Zweijahresdurchschnitt	388,046,912.00		-		71,479,388.00			1.00	0.00
Anteil KF-Städte	71,479,388.00		-						
Sonderzahlungen	-		-	-	-				
4a	11,356,290,617.52	-	2,147,356.02				11,354,143,261.50		
Konto 61821: Kreisumlage (Einzahlungen)	-	-	4,049,433,856.00	4,560,588,288.00	791,600,448.00	891,857,408.00			
Zweijahresdurchschnitt	-		4,305,011,072.00		841,728,928.00			0.00	1.00
Anteil KF-Städte	-		841,728,928.00						
Konto 73721: Kreisumlage (Auszahlungen)	4,048,335,520.00	4,560,311,296.00	-	-	791,600,448.00	891,857,408.00			
Zweijahresdurchschnitt	4,304,323,408.00		-		841,728,928.00			1.00	0.00
Anteil KF-Städte	841,728,928.000		-						
4b	5,146,052,336.000		5,146,740,000.00						
1a+1b+2a+2b-3a-3b-4a+(-)4b	2,907,056,241.08		2,589,365,027.92				5,496,421,269.00	52.89%	47.11%
Kreisumlage (ohne Gemeinde SZW)	3,900,280,320.00	4,346,568,448.00	1,658,558,464.00	1,856,374,656.00	588,210,624.00	681,269,824.00			
Zweijahresdurchschnitt	4,123,424,384.00		1,757,466,560.00		634,740,224.00				
Anteil KF-Städte	634,740,224.00		634,740,224.00						
4c	4,758,164,608.00		2,392,206,784.00						
1a+1b+2a+2b-3a-3b-4a+(-)4c	2,519,168,513.08		5,343,898,243.92					32.04%	67.96%

Tabelle 14: Berechnung Aufteilungsverhältnis 2021-2023

	Gemeinden			Landkreise			kreisfreie Städte			Summe	Verhältnis G:LK	
	2021	2022	2023	2021	2022	2023	2021	2022	2023			
Produktgruppen 1-5	6,688,733,696.00	7,484,101,632.00	8,326,503,424.00	6,176,804,864.00	6,193,597,440.00	7,335,304,192.00	2,309,032,192.00	2,548,440,064.00	2,764,460,800.00	16,608,992,768.00		
1a) Dreijahresdurchschnitt	7,499,779,584.00			6,568,568,832.00			2,540,644,352.00				0.53	0.47
1b) Produktgruppen 1-5: Anteil KF-Städte	1,354,407,218.10			1,186,237,133.90								
Produkt 5381	21,180,802.00	5,123,458.00	18,089,424.00	30,749.00	17,309.00	15,811.00	4,821,585.00	7,781,163.00	6,457,998.00	8,445,103.00		
2a) Dreijahresdurchschnitt	14,797,894.67			790.33			6,353,582.00				1.00	0.00
2b) Produkt 5381: Anteil KF-Städte	6,353,242.68			339.32								
üWK	190,733,392.00	194,186,208.00	200,512,000.00	217,754,304.00	221,377,296.00	228,652,000.00	55,579,500.00	56,237,500.00	57,945,000.00	474,325,733.33		
3a) Dreijahresdurchschnitt	195,143,866.67			222,594,533.33			56,587,333.33				0.47	0.53
3b) üWK: Anteil KF-Städte	26,434,416.92			30,152,916.41								
1a+1b+2a+2b	8,862,631,454.08			7,754,806,416.92						16,617,437,871.00		
1a+1b+2a+2b-3a-3b	8,641,053,170.49			7,502,058,967.18						16,143,112,137.67	53.53%	46.47%
Konto 60: Steuereinnahmen (inkl. Konten 6691 und Dreijahresdurchschnitt	8,737,467,485.00	9,579,901,997.00	10,287,152,024.00	110,600,224.00	78,352,680.00	42,319,216.00	1,566,001,152.00	1,730,353,920.00	2,057,091,840.00		0.991979686	0.008020314
Anteil KF-Städte	9,534,840,502.00			77,090,706.67			1,784,482,304.00					
Konto 6052: SGB II	1,770,170,195.55			14,312,108.45								
Dreijahresdurchschnitt	-	-	-	109,149,136.00	76,985,456.00	40,953,348.00	28,410,800.00	19,876,016.00	10,017,734.00			
Anteil KF-Städte	-			75,695,980.00			19,434,850.00				0.00	1.00
Konto 734: Gewerbesteuerumlage	-			19,434,850.00								
Dreijahresdurchschnitt	257,262,240.00	360,213,440.00	415,880,384.00	-	-	-	51,124,596.00	58,258,160.00	84,700,616.00			
Anteil KF-Städte	344,452,021.33			-			64,694,457.33				1.00	0.00
Sonderzahlungen	64,694,457.33			-								
4a	10,895,864,218.89		-	3,728,014.89						10,892,136,204.00		
Konto 61821: Kreisumlage (Einzahlungen)	-	-	-	3,887,541,248.00	4,049,433,856.00	4,560,588,288.00	805,980,032.00	791,600,448.00	891,857,408.00			
Dreijahresdurchschnitt	-			4,165,854,464.00			829,812,629.33				0.00	1.00
Anteil KF-Städte	-			829,812,629.33								
Konto 73721: Kreisumlage (Auszahlungen)	3,880,949,184.00	4,048,335,520.00	4,560,311,296.00	-	-	-	805,980,032.00	791,600,448.00	891,857,408.00			
Dreijahresdurchschnitt	4,163,198,666.67			-			829,812,629.33				1.00	0.00
Anteil KF-Städte	829,812,629.33			-								
4b	4,993,011,296.00		-	4,995,667,093.33								
1a+1b+2a+2b-3a-3b-4a+(-)4b	2,738,200,247.60			2,510,119,888.73						5,248,320,136.33	52.17%	47.83%
Kreisumlage (ohne Gemeinde SZW)	3,805,196,544.00	3,900,280,320.00	4,346,568,448.00	1,609,024,256.00	1,658,558,464.00	1,856,374,656.00	617,696,640.00	588,210,624.00	681,269,824.00			
Dreijahresdurchschnitt	4,017,348,437.33			1,707,985,792.00			629,059,029.33				0.70	0.30
Anteil KF-Städte	441,397,690.90			187,661,338.43								
4c	4,458,746,128.24			1,895,647,130.43								
1a+1b+2a+2b-3a-3b-4a+(-)4c	2,203,935,079.84			5,610,139,851.63							28.20%	71.80%

Niedersächsischer Landkreistag, 29. August 2025

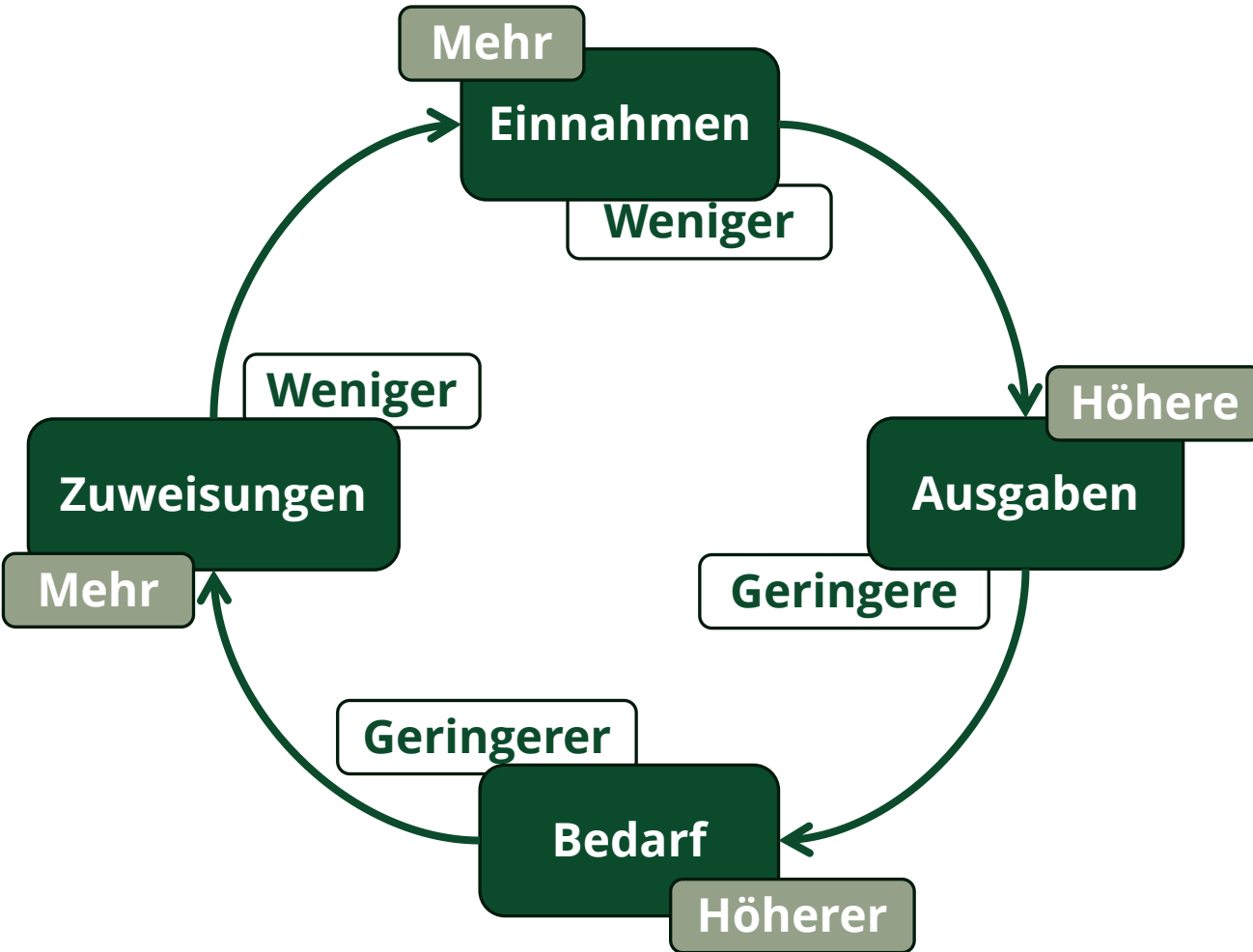
Analyse des Aufteilungsverhältnisses der Schlüsselzuweisungen für Gemeinde- und Kreisaufgaben im kommunalen Finanzausgleich des Landes Niedersachsen



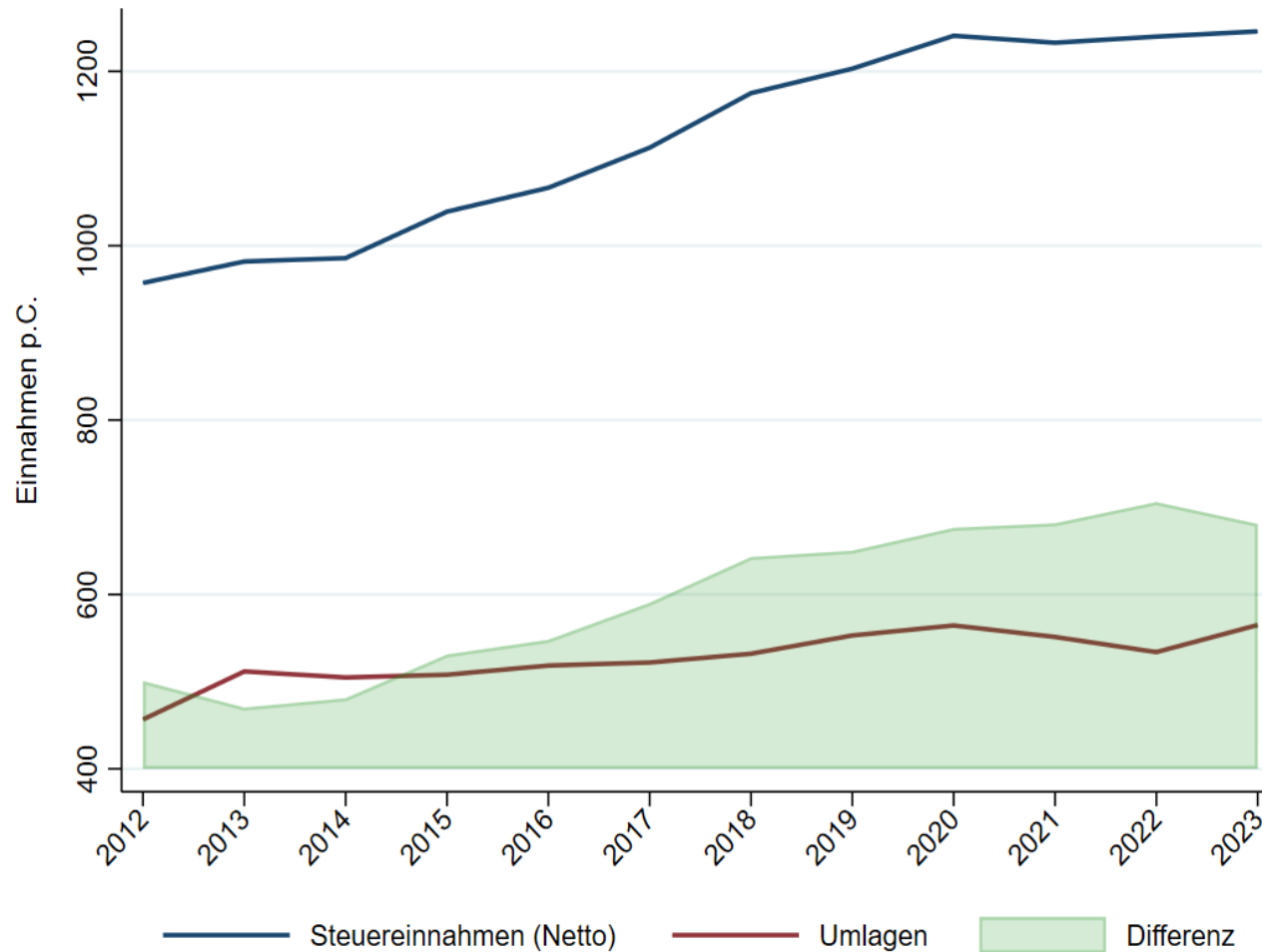
Walter Eucken
Institut

- Nach Überprüfung des Aufteilungsverhältnisses der Schlüsselzuweisungen im Jahr 2017 wurde das Landesamt für Statistik Niedersachsen beauftragt, dieses Verhältnis auf seine Richtigkeit zu überprüfen
- Berechnung durch Soyka (2025), basierend auf der Fortschreibung des Vorgehens aus dem Jahr 2017, ergibt eine deutliche Verschiebung des Aufteilungsverhältnisses zugunsten der Gemeinden basierend auf dem Zuschussbedarf der Jahre 2021-2023:
 - Gemeindeaufgaben: **53,80% (+2,9 Prozentpunkte)**
 - Kreisaufgaben: **46,20% (-2,9 Prozentpunkte)**
- Die bisherige Berechnung des Zuschussverhältnisses ergibt sich aus der Betrachtung der Ausgaben aus allgemeinen Deckungsmitteln (und damit letztlich der Ausgabenseite) und ist **nur dann unproblematisch, wenn sich keine signifikanten Verschiebungen auf der Einnahmeseite ergeben**, die wiederum zu unverhältnismäßigen Verschiebungen auf der Ausgabenseite führen können („**Zirkelschluss-Hypothese**“)

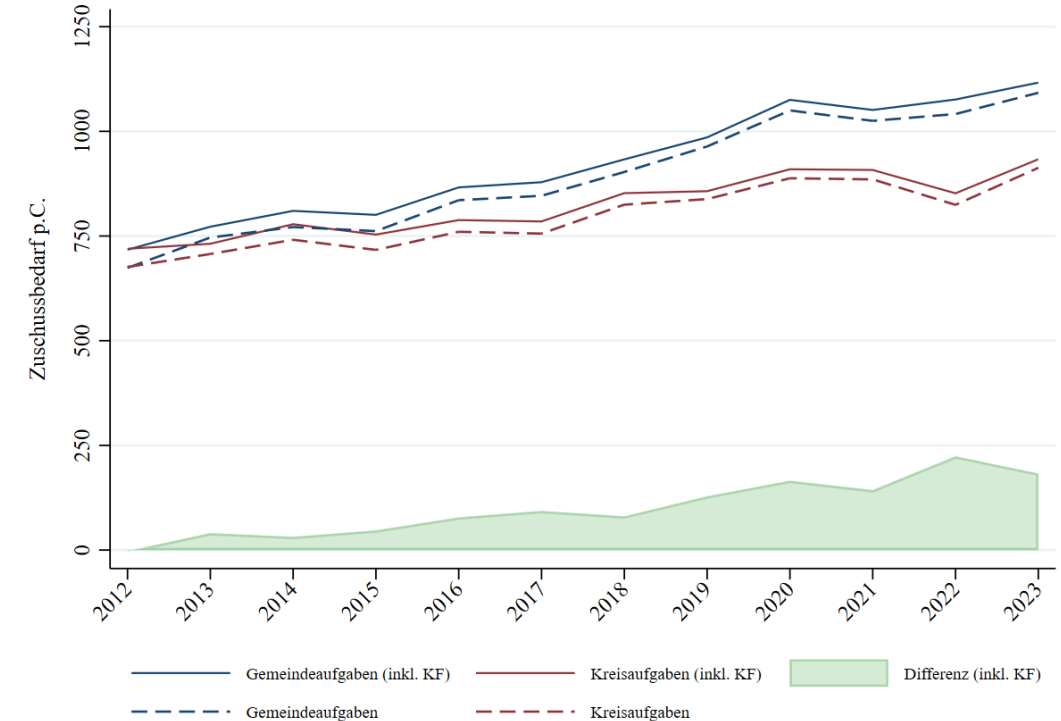
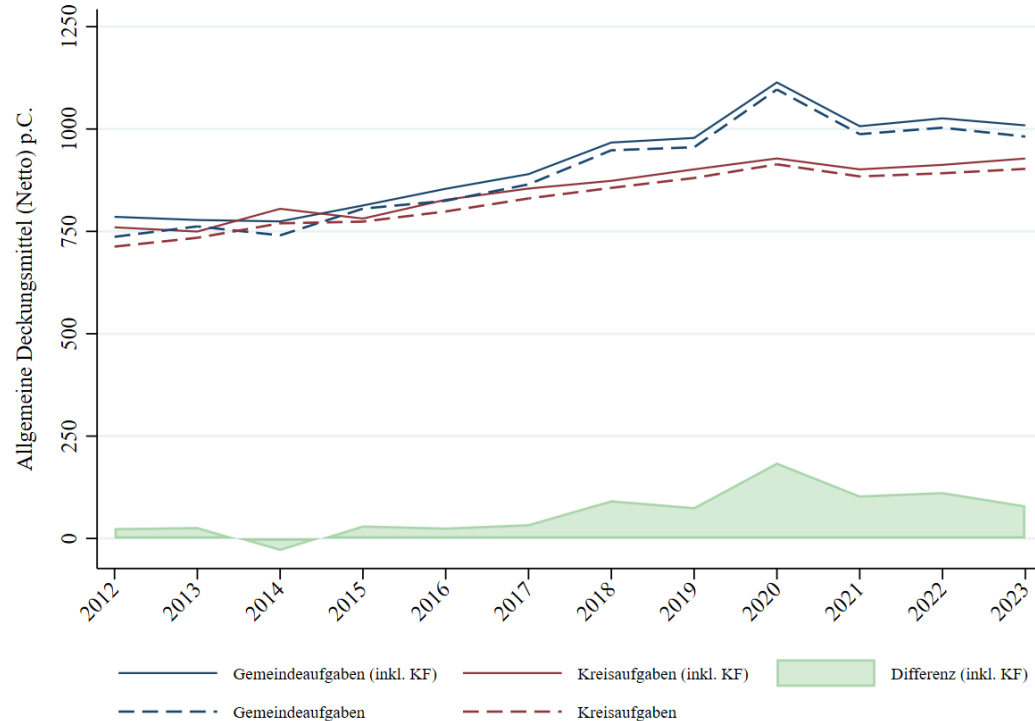
- Tatsächlich hat sich die finanzielle Lage vieler Gemeinden und Landkreise im Zeitraum 2012 bis 2020 stark verbessert
 - Rekordverdächtige Steuereinnahmen (und leicht gestiegene Kreisumlagen) aufgrund sehr guter konjunktureller Lage
 - Entlastung der kommunalen Ebene durch verschiedene Maßnahmen des Bundes
- Es stellt sich daher die Frage, ob die Bedarfe der Gemeinden relativ zu den Bedarfen der Landkreise tatsächlich gestiegen sind oder ob eine (relativ) verbesserte Einnahmesituation der Gemeinden zu einer (relativen) **Erhöhung der Ausgaben** geführt hat, die **fälschlicherweise als Bedarfe ausgelegt** werden
- Gutachtenauftrag:
 1. **Überprüfung von Verschiebungen der Zuschussbedarfe** infolge der Einnahmeentwicklungen („Zirkelschluss-Hypothese“)
 2. **Regressionsbasierte Bedarfsschätzung** zur Überprüfung der Zuschussverhältnisse zwischen Gemeinde- und Kreisaufgaben



- Steigende Einnahmen führen über mehr Ausgaben zu „höheren“ Bedarfen und damit sukzessive zu einem Anstieg der Zuweisungen, die wiederum höhere Einnahmen zur Folge haben
- Im Umkehrschluss: Weniger Einnahmen führen über geringere Ausgaben zu niedrigeren Bedarfen und damit sukzessive zu sinkenden Zuweisungen
- Dieser Kreislauf kann – wenn er nicht durch Anpassungen im Aufteilungsverhältnis unterbrochen wird – zu **systematischen Verzerrungen** führen

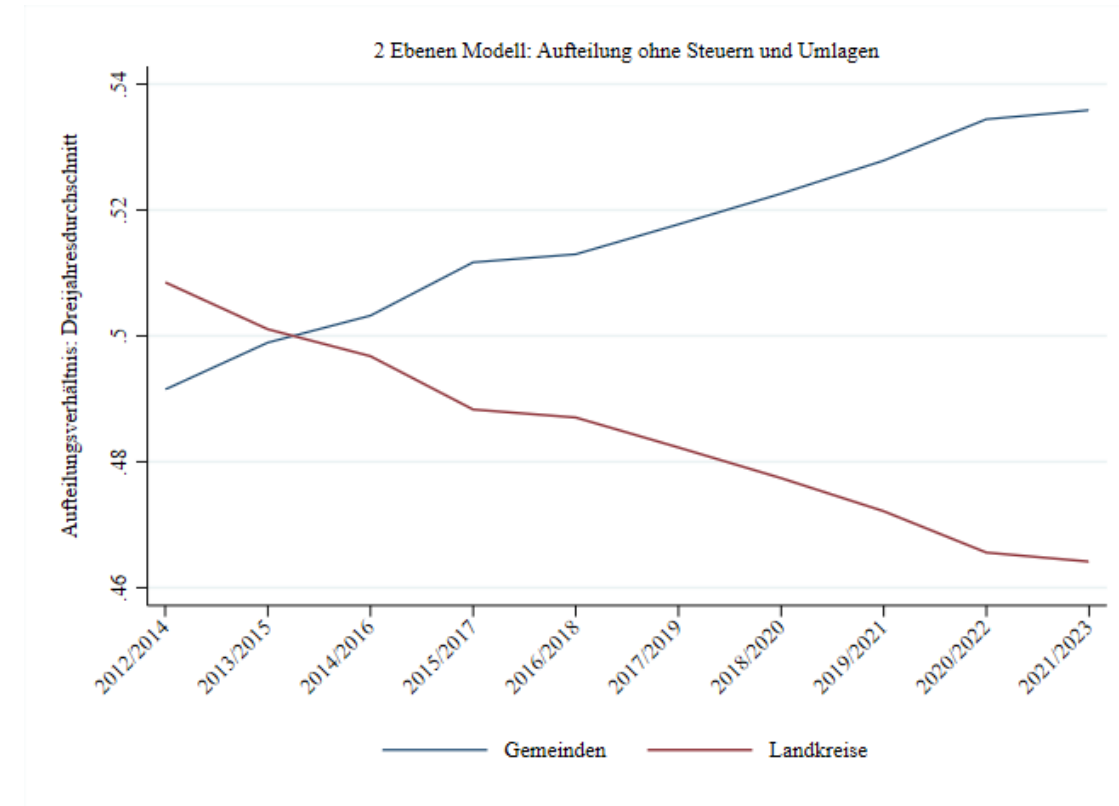


- Betrachtung der inflationsbereinigten Steuereinnahmen und der Kreisumlage über den Zeitverlauf
- **Steuereinnahmen je Einwohner steigen** für Gemeinden zwischen 2014 und 2020 deutlich an
- **Kreisumlage je Einwohner** bleibt im gleichen Zeitraum **nahezu konstant**
- Niveau der Steuereinnahmen je Einwohner liegt über dem der Kreisumlage je Einwohner
- Differenz beider Einnahmen steigt zwischen 2014 und 2022 deutlich



- Sowohl die (inflationsbereinigten) **allgemeinen Deckungsmittel (netto)** als auch der (inflationsbereinigte) **Zuschussbedarf steigen für Gemeinden wesentlich stärker** als für Landkreise
- Zuschussbedarf konnte (größtenteils) durch höhere allgemeine Deckungsmittel gedeckt werden

- Retrospektive Berechnung der Zuschussverhältnisse erfolgt auf Basis der **bisherigen Methode**
 - Konstante Verschiebung zugunsten der Gemeinden
- **Ursache:** Der Zuschussbedarf wird direkt aus den Ausgaben a.a.D. abgeleitet: Höhere Ausgaben gelten automatisch als höherer Bedarf
- **Nur produktspezifische Einnahmen** werden berücksichtigt. **Steuereinnahmen, Umlagen und allgemeine Zuweisungen bleiben unberücksichtigt**
- **Problem:** Finanzstärkere Kommunen mit hohem Ausgabenniveau profitieren überproportional
- **Daher:** Fraglich, ob die Methode den tatsächlichen Aufgabenbedarf realistisch abbildet



Zuschussbedarf und allgemeine Deckungsmittel



- Verhältnis vom Zuschussbedarf zu den zwei-jahresverzögerten allgemeinen Deckungsmitteln zeigt **starke Korrelation** auf
- **Grund:** Höherer Spielraum der allgemeinen Deckungsmittel spiegelt sich nachgelagert in den Ausgabenentscheidungen wider
- Die (relativ) höheren Ausgaben a.a.D. der Gemeinden und damit einhergehend die Entwicklung der Zuschussbedarfe könnten primär durch Einnahmewicklungen bestimmt sein und spiegeln nicht zwingend eine Verschiebung der tatsächlichen Bedarfe wider
- **Gefahr eines potenziellen Zirkelschlusses erkennbar**



- Schätzung der Bedarfe anhand der Bedarfsindikatoren gemäß des Niedersächsischen Finanzausgleichsgesetz (NFAG)
- Getrennte Regressionen für Gemeinde- und Kreisaufgaben zur Schätzung der jeweiligen Zuschussbedarfe
- Für die Schätzung des Einnahmeeffekts wird das Modell um die Einnahmeseite erweitert

• Gemeindeaufgaben

$$Y_{i,t}^{Gem} = \beta_0 + \beta_1 EwG_{i,t} + \beta_2 EwG_{i,t}^2 + \lambda_t + \varepsilon_{i,t}$$

- Bedarfsindikatoren nach § 5 NFAG
 - Einwohner (veredelt) $EwG_{i,t}$, $EwG_{i,t}^2$

- Zeitspezifische fixe Effekte λ_t

- Erweiterung durch Einnahmeseite
 - Steuereinnahmen abzgl. Kreisumlage
 - Aktuell $NE_{i,t}$ und zeitverzögert $NE_{i,t-1}$

- Einheitsspezifische fixe Effekte τ_i

• Kreisaufgaben

$$Y_{i,t}^{LK} = \beta_0 + \beta_1 Ew_{i,t} + \beta_2 Ew_{i,t}^2 + \beta_3 S_{i,t} + \beta_4 F_{i,t} + \lambda_t + \varepsilon_{i,t}$$

- Bedarfsindikatoren nach § 7 NFAG
 - Einwohner (veredelt) $Ew_{i,t}$, $Ew_{i,t}^2$
 - Soziallasten als Anteil der Hilfeleistungsempfänger $S_{i,t}$
 - Fläche als Anteil der Gesamtfläche $F_{i,t}$

- Zeitspezifische fixe Effekte λ_t

- Erweiterung durch Einnahmeseite
 - Kreisumlage
 - Aktuell $KU_{i,t}$ und zeitverzögert $KU_{i,t-1}$

- Einheitsspezifische fixe Effekte τ_i

Basis-
modell

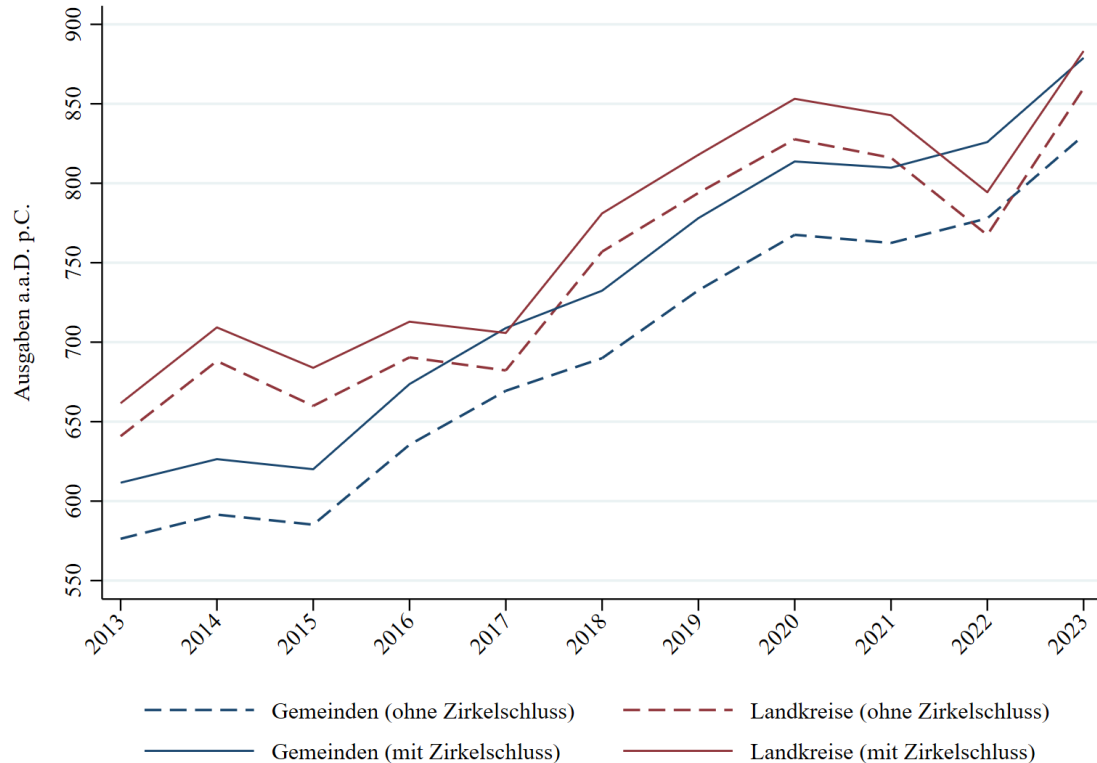
TWFE
Modell

	Basis (1) Ausgaben a.a.D. Gemeinden	Basis (2) Ausgaben a.a.D. Landkreise	TWFE (1) Ausgaben a.a.D. Gemeinden	TWFE (2) Ausgaben a.a.D. Landkreise
Einwohner	0,0066916*** (0,001832)	-0,0002851 (0,000371)	0,06733*** (0,01164)	-0,00624** (0,00281)
Einwohner ²	-5,87e-09*** (1,88e-09)	1,79e-11 (2,70e-10)	-2,82e-08*** (6,08e-09)	1,39e-09 (1,07e-09)
Fläche (in %)		16,37622 (12,0312)		6.312,917** (2.945,02)
Soziallasten		5081,985*** (788,2815)		1.893,122 (1.816,622)
Einnahmen (t)			0,023499 (0,01733)	-0,04715 (0,13687)
Einnahmen (t-1)			0,05362*** (0,01496)	0,09304 (0,15077)
Konstante	326,3417*** (46,88963)	284,6179*** (84,45246)	-284,18693*** (90,83029)	-15.553,95* (8081,353)
Beobachtungen	9.812	396	9.812	396
R-squared	0,5175	0,60394	0,0844	0,6037
Jahres-FE	Ja	Ja	Ja	Ja
Einheits-FE	Nein	Nein	Ja	Ja

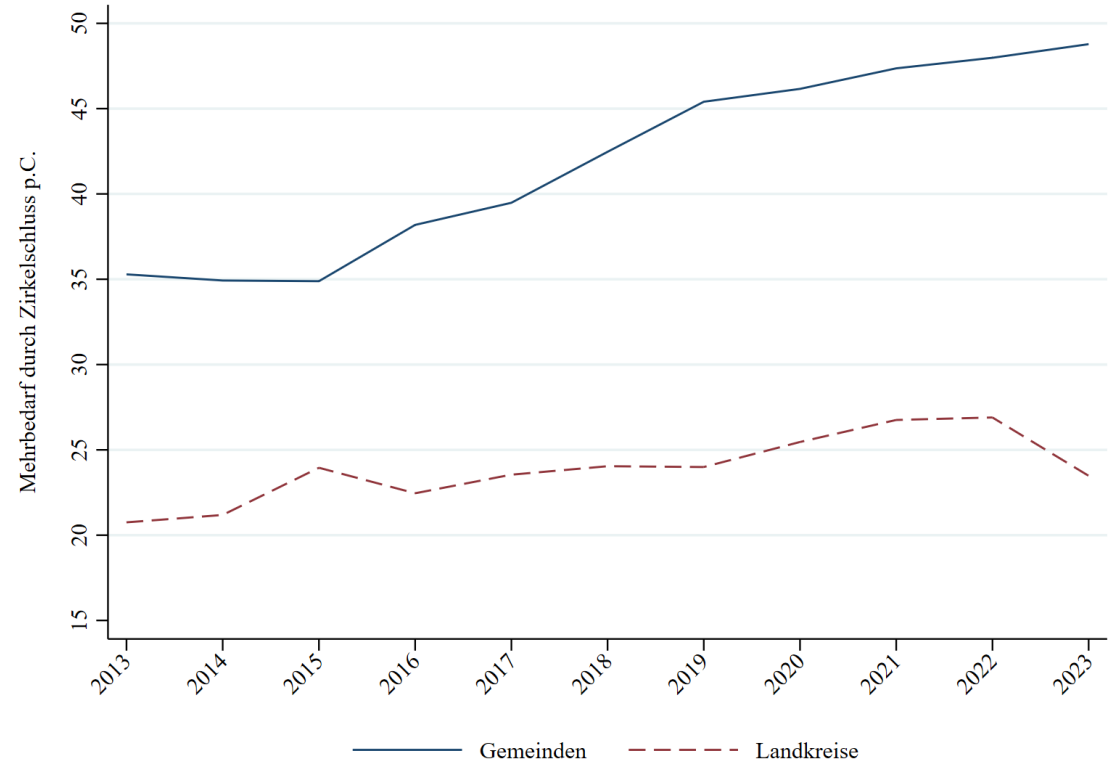
Anmerkungen: Standardfehler in Klammern. *, **, *** geben statistische Signifikanz auf dem 10 %, 5 % und 1 % Niveau an.

- Die **zeitverzögerten Einnahmen für Gemeinden** sind im TWFE-Modell **hochsignifikant** und erhöhen die Ausgaben a.a.D. je Einwohner, während die **Einnahmen der Landkreise keinen signifikanten Effekt** auf die Ausgaben a.a.D. je Einwohner haben
- Anhand der **Regressionskoeffizienten aus dem Basismodell 1 und 2** kann der Bedarf für jede Gemeinde und jeden Landkreis berechnet werden
- Aus der **Summe aller regressionsbasierten Bedarfe** ergibt sich der **Zuschussbedarf ohne Zirkelschluss** für Gemeinde- und Kreisaufgaben
- Zusätzlich kann durch die **Einnahmekoeffizienten aus dem TWFE-Modell 3 und 4 der Mehrbedarf**, der durch den Anstieg der Einnahmen entsteht berechnet werden
- Eine Berechnung der **Zuschussbedarfe mit Zirkelschluss** ergibt sich, indem die **Einnahmekoeffizienten** aus dem jeweiligen TWFE-Modell **in das Basismodell integriert** werden

Ergebnisse – Bedarfsentwicklung und Mehrbedarf

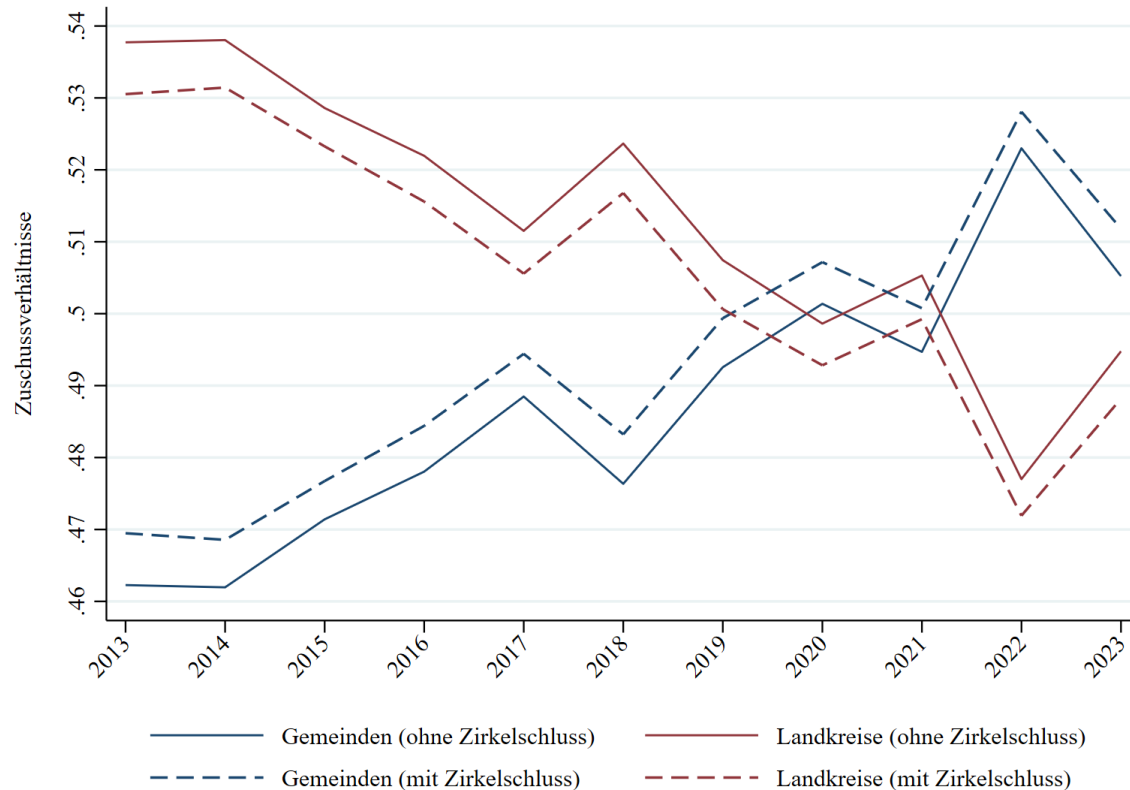


- Bedarfsschätzung für Gemeinden und Landkreise mit und ohne Berücksichtigung des Einnahmeeffektes



- Differenz der Gemeinde- und Landkreis-Linien: Es zeigt sich ein deutlicher Anstieg der Mehrbedarfe durch den Einnahmekoeffizienten für Gemeinden, während die Differenz für Landkreise nahezu konstant bleibt:
→ **Deutlicher Hinweis auf einen Zirkelschluss**

Ergebnisse - Zuschussverhältnisse



- Aus der Summe aller regressionsbasierten Bedarfe entsteht der Gesamtzuschussbedarf für Gemeinden und Kreise und das Zuschussverhältnis
 - Ohne Zirkelschluss
 - Mit Zirkelschluss
- Die Tabelle zeigt die errechneten Zuschussverhältnisse für jedes Jahr, die grafisch dargestellt werden
- Das **Aufteilungsverhältnis gleicht sich ohne Zirkelschluss an**, da die Mehrausgaben, welche die Zuschussbedarfe der Gemeinden (relativ) stärker erhöht haben, herausgerechnet wurden.

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Gemeinden ohne Zirkelschluss	46,23%	46,20%	47,14%	47,80%	48,85%	47,63%	49,26%	50,14%	49,47%	52,30%	50,52%
Landkreise ohne Zirkelschluss	53,77%	53,80%	52,86%	52,20%	51,15%	52,37%	50,74%	49,86%	50,53%	47,70%	49,48%
Gemeinden mit Zirkelschluss	46,95%	46,86%	47,67%	48,44%	49,44%	48,32%	49,94%	50,72%	50,08%	52,81%	51,18%
Landkreise mit Zirkelschluss	53,05%	53,14%	52,33%	51,56%	50,56%	51,68%	50,06%	49,28%	49,92%	47,19%	48,82%
Differenz ohne/mit	0,72%	0,66%	0,53%	0,64%	0,59%	0,69%	0,68%	0,58%	0,61%	0,51%	0,66%

- Trotz erster Hinweise kann eine rein deskriptive Analyse nicht abschließend klären, ob die Einnahmeseite einen signifikanten Effekt auf die Ausgabenseite hat, der fälschlicherweise als Bedarf interpretiert wird und in der Folge zu einem überdimensionierten Zuteilungsverhältnis zugunsten der Gemeinden führt.
- **Deshalb:** empirische Überprüfung nötig, um einnahmeseitige Effekte auf die Ausgaben zu analysieren
- Die regressionsbasierte Analyse zeigt einen **signifikant positiven Effekt der Gemeindeeinnahmen auf die Höhe der Ausgaben**, wohingegen der **Effekt der Kreisumlage auf die Höhe der Ausgaben** bei Landkreisen zwar ebenfalls positiv, allerdings **nicht signifikant** ist
- Die Höhe der (Mehr-)Ausgaben, die auf einnahmeseitige Effekte zurückzuführen sind, ist bei Gemeinden wesentlich stärker ausgeprägt: **Klarer (aber keine kausaler!) Hinweis auf einen Zirkelschluss**
- Regressionsbasierte Bedarfsmessung legt für den Dreijahresdurchschnitt ohne Zirkelschluss für die Jahre 2021-2023 folgendes Aufteilungsverhältnis nahe:
 - Gemeindeaufgaben: 50,76% (-0,14 Prozentpunkte)
 - Kreisaufgaben: 49,24% (+0,14 Prozentpunkte)
- Deutliche Abweichung zum Ergebnis nach bisheriger Berechnungsmethode (+/- 3,04 Prozentpunkte)

- **Regressionsbasierte Bedarfsmessung**

- Erlaubt es, andere Bedarfsträger in der Bedarfsberechnung einzubeziehen

- **Einnahmeseite in die Bedarfsberechnung integrieren**

- Ermöglicht eine systematische und realitätsnähere Abbildung der Bedarfe
- In anderen Bundesländern mit Zwei-Ebenen Modell üblich

- **Kreisumlage als Anpassungsinstrument vermeiden**

- Korrekturfunktion führt zu einer Verantwortungsverschiebung
- Nachgelagerte Anpassung der Finanzausstattung durch die Kreisumlage signalisiert eine Fehleinschätzung der tatsächlichen Zuschussbedarfe

- **Dauerhafte Festlegung des Aufteilungsverhältnisses**

- Mehr Planungssicherheit für Gemeinden, Landkreise und kreisfreie Städte
- Vermeidung von wiederkehrenden Konflikten

Vorlage 6

zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Niedersächsischen Gesetzes über den Finanz-
ausgleich

Gesetzentwurf der Landesregierung - Drs. 19/8503

Diese Vorlage enthält unsere mit dem Fachministerium abgestimmten Formulierungsvor-
schläge und Anmerkungen zu dem o. g. Gesetzentwurf.

Dr. Dirk Oppenborn-Reccius

Per E-Mail zu verteilen an:

Ausschuss für Rechts- und Verfassungsfragen
Ausschuss für Inneres und Sport
Ausschuss für Haushalt und Finanzen
Präsidentin des Landtages
Fraktionen
Staatskanzlei
Justizministerium
Ministerium für Inneres, Sport und Digitalisierung
Finanzministerium
Landesrechnungshof
Landesbeauftragter für den Datenschutz
Landesbeauftragte für Menschen mit Behinderungen
Staatsgerichtshof
Kommunale Spitzenverbände

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

Artikel 1
Änderung des Niedersächsischen Gesetzes
über den Finanzausgleich

Das Niedersächsische Gesetz über den Finanzausgleich in der Fassung vom 14. September 2007 (Nds. GVBl. S. 466), zuletzt geändert durch Artikel 3 des Gesetzes vom 13. Dezember 2024 (Nds. GVBl. 2024 Nr. 118), wird wie folgt geändert:

1. § 1 Abs. 1 wird wie folgt geändert:
 - a) Satz 2 wird wie folgt geändert:
 - aa) In Nummer 4 wird das Komma durch das Wort „sowie“ ersetzt.
 - bb) Die bisherigen Nummern 5 bis 8 werden durch die folgende neue Nummer 5 ersetzt:
 - „5. einen jeweils mit dem einheitlichen Vomhundertsatz nach Satz 1 Nr. 1 vervielfältigten Betrag in Höhe von
 - a) jeweils 119 000 000 Euro in den Jahren 2026 und 2027 zur anteiligen Finanzierung der Aufnahme, Unterbringung und Versorgung von Geflüchteten,
 - b) jeweils 190 000 000 Euro in den Jahren 2025 und 2026 zur anteiligen Finanzierung von Maßnahmen der Weiterentwicklung der Qualität und Verbesserung der Teilhabe in der Kindertagesbetreuung,
 - c) 28 936 510 Euro im Jahr 2024 und in Höhe von jeweils

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

Artikel 1

Anmerkung:

Es handelt sich nur um eine rechtsförmliche Änderung. Siehe dazu die Anmerkung zum ersten Beispiel für ein Änderungsgesetz in Abschnitt I. nach Nummer 12.9 der von der Staatskanzlei herausgegebenen Hinweise zur einheitlichen rechtsförmlichen Gestaltung der Entwürfe von Gesetzen und Verordnungen. Danach sollen die Artikel eines Gesetzes keine Überschriften enthalten, wenn das Gesetz nur zwei Artikel enthält, von denen Artikel 2 das Inkrafttreten regelt. So ist es hier.

Das Niedersächsische Gesetz über den Finanzausgleich in der Fassung vom 14. September 2007 (Nds. GVBl. S. 466), zuletzt geändert durch Artikel 3 des Gesetzes vom 13. Dezember 2024 (Nds. GVBl. 2024 Nr. 118), wird wie folgt geändert:

1. § 1 Abs. 1 wird wie folgt geändert:
 - a) *unverändert*

57 873 020 Euro in den Jahren 2025 bis 2029 zur anteiligen Finanzierung der Umsetzung des Startchancen-Programms,

- d) jeweils 10 000 000 Euro in den Jahren 2024 bis 2028 zur anteiligen Finanzierung der kommunalen Wärmeplanung,
- e) 70 000 000 Euro im Jahr 2026 zur anteiligen Finanzierung der Umsetzung des am 29. September 2020 von der Bundeskanzlerin sowie den Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder unterzeichneten Pakts für den Öffentlichen Gesundheitsdienst sowie
- f) 15 000 000 Euro im Jahr 2026 zur anteiligen Finanzierung der stufenweisen Einführung eines Anspruchs auf ganzjährige Förderung für Grundschulkinder.“

Anmerkung:

Die bisher in § 1 Abs. 1 Satz 2 Nr. 8 i. V. m. § 24 Abs. 1 getroffene Regelung soll nach dem Gesetzentwurf dem Grunde nach in die Buchstaben a und e der neuen Nummer 5 des § 1 Abs. 1 Satz 2 überführt werden. Die bisherige Regelung in § 24 Abs. 1 enthält allerdings - nur - (zusammengefasste) Beträge für die Jahre 2024 und 2025, während der hiesige Buchstabe a Beträge für die Jahre 2026 und 2027 und der nachfolgende Buchstabe e einen Betrag für das Jahr 2026 enthält. Die konkrete Regelung im bisherigen § 24 Abs. 1 soll also tatsächlich nicht übernommen werden. Das Fachministerium hat dazu erklärt, dies sei auch nicht erforderlich, weil das Gesetz in der geänderten Fassung erst mit dem Jahr 2026 in Kraft treten solle, sodass es auch nur Regelungen für die Jahre ab 2026 bedürfe. Für die Vorjahre werde, soweit erforderlich, jeweils auf die in dem betreffenden Zeitraum gültig gewesene Fassung des Gesetzes abgestellt, ohne dass es hierfür einer ausdrücklichen Regelung bedürfe. Das ist nachvollziehbar und rechtlich unbedenklich. Allerdings könnte man dann konsequenterweise die Regelungen in den neuen Buchstaben b bis d, die inhaltsgleich aus den bisherigen Nummern 5 bis 7 übernommen werden sollen, um die dort jeweils enthaltenen Beträge für die Jahre vor 2026 bereinigen. Rechtlich notwendig wäre eine solche Bereinigung indes nicht.

Gesetzesentwurf der Landesregierung - Drs. 19/8503

Formulierungsvorschläge und Anmerkungen des GBD

- b) Es werden die folgenden Sätze 3 und 4 angefügt:

„³Übersteigt das dem Land zustehende Aufkommen an der Umsatzsteuer in einem Jahr für die in Satz 2 Nr. 5 bezeichneten Aufgaben den für das entsprechende Jahr ausgewiesenen Betrag, so verringert sich die Zuweisungsmasse für das nächste Haushaltsjahr entsprechend. ⁴Im umgekehrten Fall erhöht sich die Zuweisungsmasse für das nächste Haushaltsjahr entsprechend.“

- b) Es werden die folgenden Sätze 3 und 4 angefügt:

„³Übersteigt **der** dem Land zustehende **Betrag aus der Aufteilung** der Umsatzsteuer in einem Jahr für die in Satz 2 Nr. 5 bezeichneten Aufgaben den für das entsprechende Jahr ausgewiesenen Betrag, so verringert sich die Zuweisungsmasse für das nächste Haushaltsjahr entsprechend. ⁴Im umgekehrten Fall erhöht sich die Zuweisungsmasse für das nächste Haushaltsjahr entsprechend.“

Anmerkung:

Nach Artikel 106 Abs. 3 Sätze 1 und 3 des Grundgesetzes steht den Ländern ein „Anteil“ am Aufkommen bzw. an der Umsatzsteuer zu. Dies wird in § 1 des Finanzausgleichsgesetzes dahingehend konkretisiert, dass das Aufkommen der bzw. die Umsatzsteuer zwischen Bund, Ländern und Gemeinden „aufgeteilt“ wird, und sich aus dieser „Aufteilung“ jeweils bestimmte „Beträge“ ergeben. Es wird vorgeschlagen, den Wortlaut der Regelung an diesen bundesrechtlichen Sprachgebrauch anzupassen. Eine inhaltliche Änderung ist damit nicht verbunden.

2. § 3 wird wie folgt geändert:

- a) Satz 1 wird wie folgt geändert:

aa) In Nummer 1 wird die Angabe „50,9“ durch die Angabe „53,8“ ersetzt.

bb) In Nummer 2 wird die Angabe „49,1“ durch die Angabe „46,2“ ersetzt.

- b) Satz 3 wird gestrichen.

2. unverändert

Anmerkung:

Bis zur Neuordnung des Kommunalen Finanzausgleichs im Jahr 1999 erfolgte jeweils eine gesonderte Zuweisung von Mitteln zum Ausgleich von Steuerausfällen aufgrund der Neuordnung des Familienleistungsausgleichs an die Gemeindeebene (§ 15 a. F.) sowie eine gesonderte Zuweisung aus dem Grunderwerbsteueraufkommen an die Kreisebene (§ 17 a. F.). Mit dem Änderungsgesetz aus dem Jahr 1999 wurden diese Mittel jeweils in die Masse für Schlüsselzuweisungen (Schlüsselmasse) einbezogen, wobei die Mittel für den Familienleistungsausgleich zu einer Erhöhung der Teilmasse für Gemeindeaufgaben und die Mittel aus dem Grunderwerbsteuereinkommen zu einer Erhöhung der Teilmasse für Kreisaufgaben verwendet werden sollten (Nds. StGH, Urteil vom 16.05.2001 - StGH 5/99 u. a. -, bei juris Rn. 62; Gesetzesentwurf in Drs. 14/440, S. 20 f., 104 ff., 128 ff.; vgl. auch die Darstellung in Anlage 1 zum vorliegenden Gesetzesentwurf, S. 20).

Die Einbeziehung der jeweiligen Mittel in die Schlüsselmasse hatte der Nds. StGH ausdrücklich als verfassungsgemäß beurteilt (a. a. O., bei juris Rn. 152). Die zunächst vorgesehene gesonderte Berücksichtigung der Mittel für den Familienleistungsausgleich bei der Gemeindeebene und der Mittel aus dem Grunderwerbsteuereinkommen bei der Kreisebene ist indes nur unvollständig im Gesetzestext zum Ausdruck gekommen: Während die Mittel aus dem Grunderwerbsteueraufkommen in § 3 Satz 3 besondere Erwähnung gefunden haben, wurden die Mittel für den Familienleistungsausgleich nicht gesondert genannt, sondern sind „stillschweigend“ in dem Anteil für Gemeindeaufgaben nach § 3 Satz 1 Nr. 1 „aufgegangen“ (vgl. Vorlage 28 zu Drs. 14/440, S. 5 f.). Tatsächlich ist die zunächst beabsichtigte gesonderte Berücksichtigung der jeweiligen Mittel auf der Gemeindeebene einerseits und der Kreisebene andererseits aber wohl nur bei der Neuordnung des Finanzausgleichs im Jahr 1999 vorgenommen worden, nicht aber bei den Anpassungen in den Jahren ab 2012 (siehe hierzu die Darstellung in Anlage 1 zum vorliegenden Gesetzentwurf, S. 20 f.). Vielmehr ist, soweit für uns ersichtlich und nachvollziehbar, die Ermittlung der jeweiligen Anteile an der Schlüsselmasse offenbar seit 2012 jeweils allein aufgabenbezogen nach dem jeweiligen Zuschussbedarf für Gemeinde- bzw. Kreisaufgaben erfolgt. Der Gesetzentwurf sieht nunmehr vor, diese Praxis für die Zukunft auch im Regelungstext abzubilden, indem § 3 Satz 3 gestrichen wird (wobei eine entsprechende Anpassung hinsichtlich der Mittel für den Familienleistungsausgleich nicht erforderlich ist, weil diese, wie dargelegt, bisher ohnehin keine gesonderte Erwähnung im Regelungstext gefunden haben). Darin liegt zwar u. E., anders als in der Begründung des Gesetzentwurfs (S. 10 oben) dargestellt, keine bloße „Klarstellung“, sondern eine konstitutive Rechtsänderung (im Sinne einer „Legalisierung der Anwendungspraxis“). Rechtliche Bedenken bestehen dagegen aus unserer Sicht jedoch nicht. Denn der Nds. StGH betont in ständiger Rechtsprechung, dass auch bei der horizontalen Aufteilung der Schlüsselmasse auf die einzelnen Kommunen „das Leitbild des aufgabengerechten Finanzausgleichs den verfassungsrechtlichen Ausgangspunkt“ bilden müsse, im Rahmen dessen „dem Gesetzgeber ein weiter... Gestaltungsspielraum bei der Auswahl der Kriterien für die Bestimmung des aufgabenbezogenen Finanzbedarfs“ zustehe (u. a. Urteil vom 29.04.2013 - StGH 2/12 -, bei juris Rn. 61, m. w. N.). Dass die vorgesehene Änderung diesen weiten Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers verließe, können wir nicht erkennen, zumal die Mittel für den Familienleistungsausgleich und aus dem Grunderwerbsteueraufkommen jeweils keinen Aufgabenbezug haben (vgl. dazu hinsichtlich der Mittel für den Familienleistungsausgleich noch einmal Vorlage 28 zu Drs. 14/440, S. 5) und somit ihre gesonderte Berücksichtigung auf der Gemeindeebene einerseits und der Kreisebene andererseits

Gesetzentwurf der Landesregierung - Drs. 19/8503

Formulierungsvorschläge und Anmerkungen des GBD

*innerhalb eines „aufgabengerechten Finanzausgleichs“
eher einen Fremdkörper darstellt.*

3. § 7 wird wie folgt geändert:

3. *unverändert*

a) Absatz 3 wird wie folgt geändert:

aa) In Satz 2 werden nach den Worten „Zwölften Buch des Sozialgesetzbuchs“ das Wort „und“ durch ein Komma ersetzt und nach den Worten „Zweiten Buch des Sozialgesetzbuchs“ die Worte „und für die Rehabilitation und Teilhabe von Menschen mit Behinderungen nach dem Neunten Buch des Sozialgesetzbuchs“ eingefügt.

bb) In Satz 3 wird die Angabe „64,9“ durch die Angabe „74,9“ und die Angabe „25“ durch die Angabe „17,1“ ersetzt.

b) In Absatz 4 Satz 3 wird die Angabe „64,9“ durch die Angabe „74,9“ und die Angabe „10,1“ durch die Angabe „8,0“ ersetzt.

4. § 11 Abs. 1 wird wie folgt geändert:

4. *unverändert*

a) In Nummer 1 werden nach dem Wort „Hebesätze“ die Worte „des vorvergangenen Haushaltsjahres“ eingefügt und nach dem Wort „Einwohnern“ die Worte „im vorvergangenen Haushaltsjahr“ gestrichen.

b) In Nummer 2 werden nach dem Wort „Hebesätze“ die Worte „des vorvergangenen Haushaltsjahres“ eingefügt und nach dem Wort „Einwohnern“ die Worte „im vorvergangenen Haushaltsjahr“ gestrichen.

5. Im Zweiten Teil werden der Dritte und Vierte Abschnitt gestrichen.

5. *unverändert*

6. In § 20 Abs. 1 Satz 4 wird die Angabe „250“ durch die Angabe „7 500“ ersetzt.

6. *unverändert*

7. § 24 erhält folgende Fassung:

7. § 24 erhält folgende Fassung:

„§ 24
Übergangsvorschriften

„§ 24
Übergangsvorschriften

(1) Abweichend von § 9 Abs. 1 werden als Messbeträge der Grundsteuern A und B in den Jahren 2026 und 2027 die für den Finanzausgleich im Haushaltsjahr 2025 errechneten Messbeträge herangezogen.

(1) Abweichend von § 9 Abs. 1 **und § 10 Abs. 1** werden als Messbeträge der Grundsteuern A und B in den Jahren 2026 und 2027 die für den Finanzausgleich im Haushaltsjahr 2025 errechneten Messbeträge herangezogen.

Gesetzentwurf der Landesregierung - Drs. 19/8503

Formulierungsvorschläge und Anmerkungen des GBD

(2) Abweichend von § 11 Abs. 1 Nr. 1 und Abs. 3 werden als Steuerkraftzahlen bei den Grundsteuern A und B in den Jahren 2026 und 2027 die für den Finanzausgleich im Haushaltsjahr 2025 berücksichtigten Steuerkraftzahlen bei den Grundsteuern A und B berücksichtigt.“

(2) *unverändert*

Anmerkung:

Die Regelung in Absatz 1 bezieht sich nur auf die Messbeträge für Gemeinden, müsste aber auch die Messbeträge für gemeindefreie Bezirke einbeziehen, also auch auf § 10 Abs. 1 verweisen, damit Gemeinden und gemeindefreie Bezirke (bzw. Gebiete) bei der Berechnung der Umlagekraftmesszahl nach § 8 Abs. 1 weiterhin einheitlich behandelt werden. Insoweit handelt es sich nach Auskunft des Fachministeriums um ein Redaktionsversehen. Dieses sollte wie vorgeschlagen behoben werden.

Artikel 2
Inkrafttreten

Artikel 2

Anmerkung:

Siehe die Anmerkung zur Überschrift des Artikels 1.

Dieses Gesetz tritt am 1. Januar 2026 in Kraft.

unverändert

Änderungsvorschlag
(zu Drs. 19/8503)

Fraktion der SPD
Fraktion Bündnis 90/Die Grünen

Hannover, den 02.12.2025

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Niedersächsischen Gesetzes über den Finanzausgleich

Gesetzesentwurf der Landesregierung - Drs. 19/8503

Der Landtag wolle den Gesetzesentwurf in der Fassung der Vorlage 6 mit den folgenden Änderungen des Artikels 1 beschließen:

1. In Nummer 1 Buchst. a Doppelbuchst. bb wird in dem neuen § 1 Abs. 1 Satz 2 Nr. 5 Buchst. a des Gesetzes die Angabe „119 000 000 Euro“ durch die Angabe „99 000 000 Euro“ ersetzt.
2. In Nummer 7 wird dem § 24 des Gesetzes folgender Absatz 3 angefügt:
„(3) Abweichend von § 2 Satz 1 Nr. 1 werden in den Jahren 2027 bis 2029 jeweils 50 000 000 Euro zusätzlich für Bedarfszuweisungen bereitgestellt.“.

Begründung

Zu Nummer 1 (§ 1 Abs. 1 Satz 2 Nr. 5 Buchst. a NFAG):

Die Änderung des Betrages in § 1 Abs. 1 Satz 2 Nr. 5 Buchst. a der Entwurfsfassung ist eine Folgeanpassung an die aufgrund der bundesseitig regelgebunden erfolgenden Spitzabrechnung aus dem Landeshaushalt voraussichtlich zurückzuzahlenden Bundesmittel. Der Bund unterstützt die Länder und Kommunen bei der Finanzierung der Kosten für die Unterkunft, Unterbringung sowie weiterer Kosten im Zusammenhang mit geflüchteten Menschen. Um die flüchtlingskostenbezogene Entlastung von Ländern und Kommunen durch den Bund in Abhängigkeit von der Anzahl der Schutzsuchenden sicherzustellen, hatten der Bund und die Länder im Rahmen einer Besprechung des Bundeskanzlers mit den Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder am 6. November 2023 vereinbart, die bisher feste Pauschale in Höhe von 1 250 Mio. Euro ab dem Jahr 2024 zu einem „atmenden System“ weiterzuentwickeln. Hierzu erhalten die Länder eine jährliche Abschlagszahlung in Höhe von 1 250 Mio. Euro; davon entfallen auf das Land Niedersachsen rechnerisch rd. 119 Mio. Euro. Die Abschlagszahlung wird im Folgejahr im Rahmen einer Spitzabrechnung auf der Grundlage der tatsächlichen Anzahl von Asylersantragstellern (7 500 Euro pro Asylersantrag) verrechnet. Gleichzeitig sagte der Bund zu, in jedem Fall 1 000 Mio. Euro pro Jahr als Flüchtlingspauschale an Länder und Kommunen zu leisten, um die notwendige Infrastruktur zu erhalten, sollte die Zahl der Asylersanträge deutlich sinken.

Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge veröffentlicht monatlich aktualisierten Daten der Antrags-, Entscheidungs- und Bestandsstatistik, die unter anderem Informationen zu der für die Spitzabrechnung maßgeblichen Zahl der gestellten Asylersanträge enthält. Laut den amtlich veröffentlichten Daten sind die Zugänge von Schutzsuchenden nach Deutschland nennenswert gesunken. So

wurden im Zeitraum Januar bis September 2025 bundesweit 87 787 Erstanträge auf Asyl gestellt. Im vergleichbaren Vorjahreszeitraum waren es 179 212 Erstanträge, somit ein Rückgang um rd. -51 %. Dies hat unmittelbare Auswirkung auf die Spitzabrechnungen des Bundes in künftigen Jahren. Es ist zu erwarten, dass der Bund den Ländern deutlich weniger Mittel als die Abschlagszahlung in Höhe von 1 250 Mio. Euro rechnerisch auszuzahlen hat und den Differenzbetrag mittels Spitzabrechnung von den Ländern zurückfordert.

Um zu verhindern, dass den Kommunen durch einen zu hohen Abzugsbetrag in § 1 Abs. 1 Satz 2 Nr. 5 a) der Entwurfsfassung unterjährig eine zu geringe Zuweisungsmasse zugeteilt wird und diese erst mit Ablauf eines Haushaltsjahres im Rahmen der Steuerverbundabrechnung dahingehend korrigiert wird, ist die Zuweisungsmasse an die sich geänderten Gegebenheiten anzupassen. Entsprechend der aktuellen Asylerstantragszahlen ist anzunehmen, dass sich die Beteiligung des Bundes künftig auf den zugesicherten Mindestbetrag in Höhe von 1 000 Mio. Euro beschränken wird. Hieraus ergibt sich für Niedersachsen eine Minderung um 20 000 000 Euro pro Jahr. Durch eine entsprechende Reduzierung des in § 1 Abs. 1 Satz 2 Nr. 5 a) der Entwurfsfassung genannten Betrages von 119 000 000 Euro auf nunmehr 99 000 000 Euro erhöht sich die Zuweisungsmasse für die betroffenen Haushaltsjahre um jeweils 3 100 000 Euro (15,5 % von 20 000 000).

Zu Nummer 2 (§ 24 Abs. 3 - neu - NFAG):

Es wird der neue Absatz 3 in § 24 eingefügt. Hierdurch wird der im kommunalen Finanzausgleich vorgesehene Ansatz für Bedarfszuweisungen nach § 2 Satz 1 Nr. 1 in den Jahren 2027 bis 2029 um jeweils 50 Millionen Euro erhöht. Der Betrag für Schlüsselzuweisungen nach § 2 Satz 2 verringert sich demzufolge entsprechend, da die Höhe der Zuweisungsmasse nach § 1 Abs. 1 von dieser Änderung unberührt bleibt.

Für die Fraktion der SPD

Für die Fraktion Bündnis 90/Die Grünen

Vorlage 8

zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Niedersächsischen Gesetzes über den Finanz-
ausgleich

Gesetzentwurf der Landesregierung - Drs. 19/8503

Der federführende Ausschuss für Inneres und Sport hat in seiner 91. Sitzung am 04.12.2025 vorbehaltlich abweichender Empfehlungen der mitberatenden Ausschüsse beschlossen, dem Landtag die Annahme des Gesetzentwurfs mit den aus dieser Vorlage ersichtlichen Änderungen zu empfehlen.

Dr. Dirk Oppenborn-Reccius

Per E-Mail zu verteilen an:

Ausschuss für Rechts- und Verfassungsfragen
Ausschuss für Inneres und Sport
Ausschuss für Haushalt und Finanzen
Präsidentin des Landtages
Fraktionen
Staatskanzlei
Justizministerium
Ministerium für Inneres, Sport und Digitalisierung
Finanzministerium
Landesrechnungshof
Landesbeauftragter für den Datenschutz
Landesbeauftragte für Menschen mit Behinderungen
Staatsgerichtshof
Kommunale Spitzenverbände

Gesetzentwurf der Landesregierung - Drs. 19/8503

Empfehlungen des Ausschusses für Inneres und Sport

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

Artikel 1
Änderung des Niedersächsischen Gesetzes
über den Finanzausgleich

Das Niedersächsische Gesetz über den Finanzausgleich in der Fassung vom 14. September 2007 (Nds. GVBl. S. 466), zuletzt geändert durch Artikel 3 des Gesetzes vom 13. Dezember 2024 (Nds. GVBl. 2024 Nr. 118), wird wie folgt geändert:

1. § 1 Abs. 1 wird wie folgt geändert:
 - a) Satz 2 wird wie folgt geändert:
 - aa) In Nummer 4 wird das Komma durch das Wort „sowie“ ersetzt.
 - bb) Die bisherigen Nummern 5 bis 8 werden durch die folgende neue Nummer 5 ersetzt:

„5. einen jeweils mit dem einheitlichen Vmhundertsatz nach Satz 1 Nr. 1 vervielfältigten Betrag in Höhe von

 - a) jeweils 119 000 000 Euro in den Jahren 2026 und 2027 zur anteiligen Finanzierung der Aufnahme, Unterbringung und Versorgung von Geflüchteten,
 - b) jeweils 190 000 000 Euro in den Jahren 2025 und 2026 zur anteiligen Finanzierung von Maßnahmen der Weiterentwicklung der Qualität und Verbesserung der Teilhabe in der Kindertagesbetreuung,
 - c) 28 936 510 Euro im Jahr 2024 und in Höhe von jeweils 57 873 020 Euro in den Jahren 2025 bis 2029 zur anteiligen Finanzierung der Umsetzung des Startchancen-Programms,
 - d) jeweils 10 000 000 Euro in den Jahren 2024 bis 2028 zur anteiligen Finanzierung der kommunalen Wärmeplanung,

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

Artikel 1

Das Niedersächsische Gesetz über den Finanzausgleich in der Fassung vom 14. September 2007 (Nds. GVBl. S. 466), zuletzt geändert durch Artikel 3 des Gesetzes vom 13. Dezember 2024 (Nds. GVBl. 2024 Nr. 118), wird wie folgt geändert:

1. § 1 Abs. 1 wird wie folgt geändert:
 - a) Satz 2 wird wie folgt geändert:
 - aa) *unverändert*
 - bb) Die bisherigen Nummern 5 bis 8 werden durch die folgende neue Nummer 5 ersetzt:

„5. einen jeweils mit dem einheitlichen Vmhundertsatz nach Satz 1 Nr. 1 vervielfältigten Betrag in Höhe von

 - a) jeweils **99 000 000** Euro in den Jahren 2026 und 2027 zur anteiligen Finanzierung der Aufnahme, Unterbringung und Versorgung von Geflüchteten,
 - b) *unverändert*
 - c) *unverändert*
 - d) *unverändert*

Gesetzentwurf der Landesregierung - Drs. 19/8503

Empfehlungen des Ausschusses für Inneres und Sport

e) 70 000 000 Euro im Jahr 2026 zur anteiligen Finanzierung der Umsetzung des am 29. September 2020 von der Bundeskanzlerin sowie den Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder unterzeichneten Pakts für den Öffentlichen Gesundheitsdienst sowie

e) *unverändert*

f) 15 000 000 Euro im Jahr 2026 zur anteiligen Finanzierung der stufenweisen Einführung eines Anspruchs auf ganztägige Förderung für Grundschulkinder.“

f) *unverändert*

b) Es werden die folgenden Sätze 3 und 4 angefügt:

„³Übersteigt das dem Land zustehende Aufkommen an der Umsatzsteuer in einem Jahr für die in Satz 2 Nr. 5 bezeichneten Aufgaben den für das entsprechende Jahr ausgewiesenen Betrag, so verringert sich die Zuweisungsmasse für das nächste Haushaltsjahr entsprechend. ⁴Im umgekehrten Fall erhöht sich die Zuweisungsmasse für das nächste Haushaltsjahr entsprechend.“

b) Es werden die folgenden Sätze 3 und 4 angefügt:

„³Übersteigt **der** dem Land zustehende **Betrag aus der Aufteilung** der Umsatzsteuer in einem Jahr für die in Satz 2 Nr. 5 bezeichneten Aufgaben den für das entsprechende Jahr ausgewiesenen Betrag, so verringert sich die Zuweisungsmasse für das nächste Haushaltsjahr entsprechend. ⁴Im umgekehrten Fall erhöht sich die Zuweisungsmasse für das nächste Haushaltsjahr entsprechend.“

2. § 3 wird wie folgt geändert:

2. *unverändert*

a) Satz 1 wird wie folgt geändert:

aa) In Nummer 1 wird die Angabe „50,9“ durch die Angabe „53,8“ ersetzt.

bb) In Nummer 2 wird die Angabe „49,1“ durch die Angabe „46,2“ ersetzt.

b) Satz 3 wird gestrichen.

3. § 7 wird wie folgt geändert:

3. *unverändert*

a) Absatz 3 wird wie folgt geändert:

aa) In Satz 2 werden nach den Worten „Zwölften Buch des Sozialgesetzbuchs“ das Wort „und“ durch ein Komma ersetzt und nach den Worten „Zweiten Buch des Sozialgesetzbuchs“ die Worte „und für die Rehabilitation und Teilhabe von Menschen mit Behinderungen nach dem Neunten Buch des Sozialgesetzbuchs“ eingefügt.

Gesetzentwurf der Landesregierung - Drs. 19/8503

Empfehlungen des Ausschusses für Inneres und Sport

bb) In Satz 3 wird die Angabe „64,9“ durch die Angabe „74,9“ und die Angabe „25“ durch die Angabe „17,1“ ersetzt.

b) In Absatz 4 Satz 3 wird die Angabe „64,9“ durch die Angabe „74,9“ und die Angabe „10,1“ durch die Angabe „8,0“ ersetzt.

4. § 11 Abs. 1 wird wie folgt geändert:

a) In Nummer 1 werden nach dem Wort „Hebesätze“ die Worte „des vorvergangenen Haushaltsjahres“ eingefügt und nach dem Wort „Einwohnern“ die Worte „im vorvergangenen Haushaltsjahr“ gestrichen.

b) In Nummer 2 werden nach dem Wort „Hebesätze“ die Worte „des vorvergangenen Haushaltsjahres“ eingefügt und nach dem Wort „Einwohnern“ die Worte „im vorvergangenen Haushaltsjahr“ gestrichen.

5. Im Zweiten Teil werden der Dritte und Vierte Abschnitt gestrichen.

6. In § 20 Abs. 1 Satz 4 wird die Angabe „250“ durch die Angabe „7 500“ ersetzt.

7. § 24 erhält folgende Fassung:

„§ 24
Übergangsvorschriften

(1) Abweichend von § 9 Abs. 1 werden als Messbeträge der Grundsteuern A und B in den Jahren 2026 und 2027 die für den Finanzausgleich im Haushaltsjahr 2025 errechneten Messbeträge herangezogen.

(2) Abweichend von § 11 Abs. 1 Nr. 1 und Abs. 3 werden als Steuerkraftzahlen bei den Grundsteuern A und B in den Jahren 2026 und 2027 die für den Finanzausgleich im Haushaltsjahr 2025 berücksichtigten Steuerkraftzahlen bei den Grundsteuern A und B berücksichtigt.“

4. *unverändert*

5. *unverändert*

6. *unverändert*

7. § 24 erhält folgende Fassung:

„§ 24
Übergangsvorschriften

(1) Abweichend von § 9 Abs. 1 **und § 10 Abs. 1** werden als Messbeträge der Grundsteuern A und B in den Jahren 2026 und 2027 die für den Finanzausgleich im Haushaltsjahr 2025 errechneten Messbeträge herangezogen.

(2) Abweichend von § 11 Abs. 1 Nr. 1 und Abs. 3 werden als Steuerkraftzahlen bei den Grundsteuern A und B in den Jahren 2026 und 2027 die für den Finanzausgleich im Haushaltsjahr 2025 berücksichtigten Steuerkraftzahlen bei den Grundsteuern A und B berücksichtigt. _

(3) Abweichend von § 2 Satz 1 Nr. 1 werden in den Jahren 2027 bis 2029 jeweils 50 000 000 Euro zusätzlich für Bedarfszuweisungen bereitgestellt.“

Vorlage 8 vom 04.12.2025 zu Drs. 19/8503

Gesetzentwurf der Landesregierung - Drs. 19/8503

Empfehlungen des Ausschusses für Inneres und Sport

Artikel 2
Inkrafttreten

Artikel 2

Dieses Gesetz tritt am 1. Januar 2026 in Kraft.

unverändert