



**N i e d e r s c h r i f t**  
**über die 106. - öffentliche - Sitzung**  
**des Ausschusses für Inneres und Sport**  
**am 11. März 2021**  
**Hannover, Landtagsgebäude**

Tagesordnung:

Seite:

1. **Entwurf eines Niedersächsischen Ausführungsgesetzes zum Zensusgesetz 2021**  
Gesetzentwurf der Landesregierung - [Drs. 18/5705](#)  
*Fortsetzung der Beratung*..... 5  
*Verfahrensfragen*..... 5
  
2. **Entwurf eines Gesetzes zur Einführung einer Grundsteuer- und Gewerbesteuerbremse im Kommunalen Finanzausgleich**  
Gesetzentwurf der Fraktion der FDP - [Drs. 18/4496](#)  
*Unterrichtung*..... 7  
*Aussprache* ..... 10

**Anwesend:**

## Ausschussmitglieder:

1. Abg. Thomas Adasch (CDU), Vorsitzender
2. Abg. Karsten Becker (SPD)
3. Abg. Dunja Kreiser (SPD)
4. Abg. Deniz Kurku (SPD)
5. Abg. Bernd Lynack (SPD)
6. Abg. Petra Tiemann (i. V. d. Abg. Doris Schröder-Köpf) (SPD)
7. Abg. Ulrich Watermann (SPD)
8. Abg. André Bock (CDU) (per Videokonferenztechnik zugeschaltet)
9. Abg. Rainer Fredermann (CDU)
10. Abg. Bernd-Carsten Hiebing (CDU)
11. Abg. Sebastian Lechner (CDU)
12. Abg. Uwe Schünemann (CDU)
13. Abg. Susanne Menge (GRÜNE)
14. Abg. Dr. Marco Genthe (FDP)

## mit beratender Stimme:

15. Abg. Jens Ahrends (fraktionslos) (per Videokonferenztechnik zugeschaltet)
16. Abg. Klaus Wichmann (fraktionslos) (per Videokonferenztechnik zugeschaltet)

## Von der Landtagsverwaltung:

Regierungsrätin Armbrecht.

## Vom Gesetzgebungs- und Beratungsdienst:

Ministerialrätin Dr. Schröder,  
Beschäftigte Wetz.

## Niederschrift:

Regierungsrätin March-Schubert,  
Redakteurin Harmening, Stenografischer Dienst.

**Sitzungsdauer:** 10.15 Uhr bis 10.37 Uhr.

**Außerhalb der Tagesordnung:***Billigung von Niederschriften*

Der **Ausschuss** billigte die Niederschriften über die 101., die 102. und die 103. Sitzung.

*Austausch mit dem Niedersächsischen Städte- und Gemeindebund*

Vors. Abg. **Thomas Adasch** (CDU) erinnerte daran, dass der Ausschuss in seiner 96. Sitzung am 14. Januar 2021 außerhalb der Tagesordnung beschlossen habe, dem Wunsch des Präsidenten des Niedersächsischen Städte- und Gemeindebundes (NSGB), Dr. Marco Trips, nach einem Austausch zwischen dem Innenausschuss und dem NSGB zu entsprechen und am 25. März 2021 um 10.15 Uhr im Rahmen einer Hybridsitzung mit dem Präsidium des NSGB zusammenzukommen. Der NSGB sei in diesem Fall der Gastgeber, insofern habe das virtuelle Treffen nicht den Charakter einer Ausschusssitzung. Im Anschluss an das Gespräch, das bis 12 Uhr geplant sei, werde dann die reguläre Sitzung des Ausschusses beginnen, sofern Bedarf bestehe.

\*\*\*



Tagesordnungspunkt 1:

### **Entwurf eines Niedersächsischen Ausführungsgesetzes zum Zensusgesetz 2021**

Gesetzentwurf der Landesregierung -  
[Drs. 18/5705](#)

*erste Beratung: 71. Plenarsitzung am 25.02.2020*  
*federführend: AfluS*  
*mitberatend: AfRuV*  
*mitberatend gem. § 27 Abs. 4 Satz 1 GO LT:*  
*AfHuF*

*zuletzt beraten: 94. Sitzung am 03.12.2020*

### **Fortsetzung der Beratung**

*Beratungsgrundlage:*

*Vorlage 7    Änderungsvorschlag der Fraktion  
der SPD und der Fraktion der CDU*

RD'in **Falkhofen** (MI) führte aus, der über die Fraktion der SPD und die Fraktion der CDU eingebrachte Änderungsvorschlag (Vorlage 7) diene im Wesentlichen der Umsetzung notwendiger Anpassungen des bereits im Februar 2020 eingebrachten Gesetzentwurfs der Landesregierung an das Zensusgesetz 2022. Dieses habe der Bund in Folge der Verschiebung des Zensusstichtages neu gefasst. In erster Linie handele es sich also um redaktionelle Anpassungen.

Des Weiteren sehe der Änderungsvorschlag organisatorische Erleichterungen für die Kommunen vor. Diese ergäben sich daraus, dass die Verfolgung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten - soweit es im Zuge der örtlichen Erhebungen dazu kommen sollte - von der jeweils die Erhebungsstelle tragenden Körperschaft umgesetzt werden könnten. Dieser Punkt sei mit der Landesbeauftragten für den Datenschutz (LfD) rückgekoppelt worden, und die LfD habe ausdrücklich zugestimmt. Dabei bliebe der besonders abgeschottete Bereich der Erhebungsstellen unberührt. Dies sei ausdrücklich in dem vorliegenden Änderungsvorschlag niedergelegt.

Zudem beinhalte der Änderungsvorschlag noch eine Anpassung der Zuweisungen an die Kommunen nach § 8 des ursprünglichen Gesetzentwurfs.

### **Verfahrensfragen**

Auf Vorschlag des Abg. **Rainer Fredermann** (CDU) beschloss der **Ausschuss** einstimmig, die Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände sowie die LfD um eine schriftliche Stellungnahme zu dem Änderungsvorschlag der Koalitionsfraktionen zu bitten.

\*\*\*



Tagesordnungspunkt 2:

### **Entwurf eines Gesetzes zur Einführung einer Grundsteuer- und Gewerbesteuerbremse im Kommunalen Finanzausgleich**

Gesetzentwurf der Fraktion der FDP -

[Drs. 18/4496](#)

*erste Beratung: 54. Plenarsitzung am 10.09.2019*

*federführend: AfluS*

*mitberatend: AfRuV*

*zuletzt beraten: 69. Sitzung am 16.01.2020*

### **Unterrichtung**

ROAR **Zielinski** (MI) trug im Wesentlichen Folgendes vor:

Eine grundlegende Größe zur Ermittlung der Schlüsselzuweisungen im Finanzausgleich auf Gemeindeebene ist die Steuerkraftmesszahl. Bei der Bemessung der Steuerkraftmesszahl werden in Niedersachsen bei den Realsteuern, also Grundsteuer A und B sowie Gewerbesteuer, nicht die tatsächlichen Hebesätze der Kommune, also das tatsächliche Ist-Aufkommen, herangezogen, sondern es wird ein fiktives Aufkommen errechnet, bezogen auf 90 % der gewogenen Durchschnittshebesätze des vorvergangenen Haushaltsjahrs. Das sind die sogenannten Nivellierungshebesätze. Da diese bei sich ändernden Hebesätzen zeitverzögert automatisch angepasst werden, spricht man von dynamischen Nivellierungshebesätzen.

Kommunen mit Hebesätzen unterhalb dieser Nivellierungshebesätze werden dadurch bei der Steuerkraftmesszahl höhere Steuereinnahmen angerechnet, als sie tatsächlich erzielen. Im Gegenzug werden den Kommunen mit darüber liegenden Hebesätzen fiktiv niedrigere Steuereinnahmen angerechnet.

Gelegentlich wird geäußert, dass Hebesätze unterhalb des Nivellierungshebesatzes zu Nachteilen beim Finanzausgleich führen. Bei steigenden Nivellierungshebesätzen befänden sich die Kommunen in einem Zugzwang, ihre eigenen Hebesätze stetig anzuheben, um Schritt halten zu können. Da dies wiederum automatisch zu steigenden Nivellierungshebesätzen in Folgejahren führe, ergäbe sich auf längere Sicht eine Steuererhöhungsspirale.

Dieses Thema wurde bereits in der Koalitionsvereinbarung von SPD und CDU aufgegriffen, und dort wurde festgelegt, dass die Auswirkungen einer möglichen Steuererhöhungsdynamik bei den Realsteuerhebesätzen untersucht und gegebenenfalls Maßnahmen mit den kommunalen Spitzenverbänden abgestimmt werden.

Aus diesem Anlass wurde das Landesamt für Statistik Niedersachsen (LSN) mit der Untersuchung dieser Annahme beauftragt. Konkret wurde Herr Dr. Soyka mit dieser Aufgabe betraut.

Parallel hatte die FDP-Fraktion einen Gesetzentwurf zur Einführung einer Grundsteuer- und Gewerbesteuerbremse im Kommunalen Finanzausgleich (KFA) eingebracht, wonach sich die Finanzausgleichsleistungen zukünftig an fixen statt an dynamischen Nivellierungshebesätzen orientieren sollen. Die Befassung im Innenausschuss wurde mit Blick auf die beauftragte Untersuchung ausgesetzt.

Das Gutachten liegt inzwischen vor und wurde Ihnen im Vorfeld dieser Sitzung zugeleitet. Wie Sie sicherlich schon nachgelesen haben, spricht sich das LSN im Ergebnis nicht für eine Änderung des Berechnungsverfahrens der Steuerkraft im KFA aus.

Zu den Inhalten des Gutachtens:

Zunächst wurde die Entwicklung der Realsteuerhebesätze in Niedersachsen in den Jahren 1999 - das ist das Jahr der grundlegenden Novellierung des KFA - bis 2019 betrachtet. Es zeigt sich, dass die Durchschnittshebesätze aller drei Realsteuern teils deutliche Anstiege aufweisen.

Am stärksten ist der Anstieg bei der Grundsteuer B mit 79 Prozentpunkten, bei der Grundsteuer A sind es 74 Prozentpunkte und bei der Gewerbesteuer - deutlich niedriger - 38 Prozentpunkte.

Die Spannweite der Hebesätze im Jahr 2019 ist sehr breit: Sie reicht von 270 bis 600 Prozentpunkten bei der Grundsteuer A über 250 bis 600 Prozentpunkten bei der Grundsteuer B bis zu 300 bis 500 Prozentpunkten bei der Gewerbesteuer. Der Anteil der Gemeinden, die 2019 unterhalb der jeweiligen Nivellierungshebesätze - also 90 % des Durchschnittswertes - liegen, beträgt bei der Grundsteuer A 20 %, bei der Grundsteuer B 38 % und bei der Gewerbesteuer 23 %.

Zur Prüfung eines möglichen Zusammenhangs zwischen den erfolgten Steuererhöhungen und den Nivellierungshebesätzen stellt das LSN zunächst dar, wie das Entscheidungskalkül einer betroffenen Gemeinde aussehen könnte.

In der Praxis werden meist glatte Hebesätze festgelegt, d. h. sie enden auf 0 oder allenfalls auf 5. Es wären daher keine jährlichen Veränderungen, sondern eher alle paar Jahre Sprünge über den jeweiligen Nivellierungshebesatz zu erwarten, sobald dieser unterschritten wird.

Nach Auswertung sämtlicher Hebesatzhebungen in den Jahren 1999 bis 2019 findet sich jedoch kein Beleg dafür, dass eine nennenswerte Zahl von Gemeinden ihre Hebesätze regelmäßig an der Entwicklung der Nivellierungshebesätze orientiert.

So wurde von insgesamt 2 449 Anhebungen des Gewerbesteuerhebesatzes nur in 581 Fällen - das entspricht 23,7 % - der Nivellierungshebesatz übersprungen. Diese Fallkonstellation trat in 311 Gemeinden über den ganzen Zeitraum von 20 Jahren lediglich einmal auf, in 103 Gemeinden zweimal, in 20 Gemeinden dreimal und nur in einer Gemeinde viermal.

Ein Vergleich der Entwicklung der durchschnittlichen Realsteuerhebesätze in den anderen Ländern in den Jahren 1999 bis 2018 ergab, dass Niedersachsen bei der Grundsteuer A weiterhin einen Spitzenplatz aufweist, und zwar den 15. statt dem 14. Platz. Bei der Grundsteuer B verbesserte sich Niedersachsen hingegen vom elfthöchsten auf den 8. Platz. Bei der Gewerbesteuer nimmt Niedersachsen weiterhin den 8. Platz ein, liegt mit 407 Prozentpunkten allerdings inzwischen leicht über dem Bundesdurchschnitt. Dieser liegt bei 402 Prozentpunkten.

Ein aussagekräftiger Vergleich zwischen Länderregelungen und den jeweiligen Hebesatzentwicklungen war leider nicht möglich. Zum einen ist eine eindeutige Klassifizierung in zwei Gruppen nicht darstellbar, da die Länder teilweise spezifische Regelungen aufweisen. So verwendet Sachsen z. B. fixe Nivellierungshebesätze für kreisfreie Städte und dynamische für die kreisangehörigen Gemeinden. In Nordrhein-Westfalen enthält das Ausgleichsgesetz zwar fixe Sätze, die aber so häufig angepasst werden, dass sie eher dynamischen Nivellierungshebesätzen entsprechen. Zudem dürften sich unterschiedliche Finanzlagen und Entschuldungsprogramme eben-

falls auf die Hebesatzentwicklungen ausgewirkt haben.

Im Ergebnis gab es aus diesen Daten keine klaren Indizien dafür, dass das in Niedersachsen verwendete Modell dynamischer Nivellierungshebesätze einen maßgeblichen Einflussfaktor für den Anstieg der Hebesätze darstellt.

Teil der Untersuchung ist auch eine im Vorfeld durch das Innenministerium durchgeführte repräsentative Umfrage. Die Kommunen wurden gebeten, Gründe für Hebesatzanhebungen in den Jahren 2014 bis 2018 zu nennen, wobei Mehrfachnennungen möglich waren.

Mit großem Abstand wurden „Maßnahmen zur Haushaltsicherung“ als Hauptgrund für die Anhebung angegeben. Das waren gewichtet 72 %. Es folgten mit 12 % Anhebungen im Zusammenhang mit Entschuldungsprogrammen bzw. Bedarfszuweisungsverfahren mit dem Land. An dritter Stelle wurde mit 9,9 % der dynamische Nivellierungshebesatz im KFA als Grund genannt. Es folgten konkrete Gegenfinanzierungen an vierter Stelle - z. B. die Abschaffung von Straßenausbaubeiträgen - und sonstige Gründe an fünfter Stelle.

Der dynamische Hebesatz wird folglich bei einigen Kommunen durchaus als Grund genannt - ob nun berechtigt oder nicht -, nimmt aber offensichtlich in der Praxis eine eher untergeordnete Rolle ein.

In der Untersuchung stellt das LSN die Systematik des KFA und insbesondere die Wirkung der Nivellierungshebesätze dar. Anhand einer mathematischen Herleitung und anhand von Beispielberechnungen wird nachgewiesen, dass die Höhe der Hebesätze der Gemeinden keinen Einfluss auf die Steuerkraftmesszahlen und somit auf die Höhe der Schlüsselzuweisungen hat.

Zur Ermittlung der Steuerkraftzahl wird das vereinnahmte Ist-Steueraufkommen durch den jeweiligen Hebesatz geteilt und anschließend mit dem Nivellierungshebesatz multipliziert. Bei einer Erhöhung des Hebesatzes erhöht sich das Ist-Steueraufkommen. Da für die Ermittlung der Steuerkraftzahl das höhere Steueraufkommen durch den höheren Hebesatz geteilt und anschließend mit dem gleichen Nivellierungshebesatz multipliziert wird, bleibt die Steuerkraftzahl identisch. Dies hat zur Folge, dass auch die Höhe der Schlüsselzuweisung unverändert bleibt. Die Höhe der Schlüsselzuweisungen ist also unab-

hängig von der Höhe der jeweils festgesetzten Hebesätze. Die regelmäßige wiederkehrende Aussage, dass Kommunen mit einem unterdurchschnittlichen Hebesatz beim KFA benachteiligt werden, ist somit schlicht unzutreffend.

Die Verwendung von Nivellierungshebesätzen - und zwar unabhängig von der Frage, ob sie dynamischen oder fix sind - birgt grundsätzlich große Vorteile.

Würde man die Steuerkraftzahlen am Ist-Aufkommen der tatsächlichen Hebesätze orientieren, hätte dies fatale Folgen. Kommunen, die ihre Steuerquellen unterdurchschnittlich ausschöpfen, wären nun zulasten aller anderen Kommunen durch höhere Finanzausgleichsleistungen belohnt. Es würde in der Folge ein Wettlauf für Hebesatzsenkungen eintreten. Bei gleichbleibender Finanzausgleichsmasse würde dies die Kommunalfinanzen insgesamt erheblich belasten.

Darüber hinaus wären Kommunen mit überdurchschnittlichen Hebesätzen schlechtergestellt. Es wäre schwieriger, die Einnahmesituation durch eine Erhöhung der Hebesätze zu verbessern, wenn eine Erhöhung der Ist-Steuererinnahmen automatisch zu einer Verringerung der Schlüsselzuweisungen führen würde. Das kommunale Recht, die Höhe der Hebesätze selbst festzulegen, würde dadurch massiv an Wirkung verlieren.

Der einzige Nachteil bei einer Unterschreitung der Nivellierungshebesätze ist eher subjektiver Natur: das Unbehagen, dass die tatsächlich erhobenen Ist-Einnahmen aus Steuern geringer ausfallen, als sie in der Steuerkraftberechnung Berücksichtigung finden. Objektiv kommt es hingegen zu keiner Benachteiligung.

Hinsichtlich der Ausgestaltung des Nivellierungshebesatzes werden vom LSN mehrere Alternativen zur bisherigen Regelung in Niedersachsen sowie deren Auswirkungen untersucht.

Zunächst wird eine Beibehaltung eines dynamischen Nivellierungshebesatzes, allerdings auf einem niedrigeren Niveau, beleuchtet. Konkret wird in der Beispielrechnung der Nivellierungshebesatz auf 80 % statt 90 % des durchschnittlichen Hebesatzes festgelegt. Bei dieser Variante kommt es nur noch in 40 Fällen dazu, dass Hebesätze von Gemeinden unterhalb der Nivellierungshebesätze liegen. Man könnte also annehmen, dass sich dann weniger Kommunen veranlasst sehen, Anhebungen vorzunehmen.

Eine Modellrechnung ergab, dass hierdurch die steuerstärkeren Gemeinden zu den Gewinnern gehören; der errechnete Anstieg der Finanzausgleichsleistungen belief sich auf bis zu 27 Euro pro Bedarfseinheit, d. h. pro - gegebenenfalls veredeltem - Einwohner. Sie profitieren letztlich davon, dass ihre hohen Steuereinnahmen nun weniger stark bei der Berechnung des KFA berücksichtigt wurden. Die steuerschwachen Gemeinden sind hingegen die Verlierer dieser Variante; sie müssten Verluste von bis zu 40 Euro pro Bedarfseinheit verkraften.

Im einem nächsten Schritt wurde die Verwendung fixer Nivellierungshebesätze untersucht, so wie es der FDP-Entwurf vorsieht. Dabei stellt sich zunächst die Frage, ob diese fixen Sätze dauerhaft festgesetzt oder in regelmäßigen Abständen bzw. durch eine automatische Regelung angepasst werden. Letztere Variante könnte beispielsweise darin bestehen, dass eine Neuberechnung immer dann erfolgt, sobald der fixe Nivellierungshebesatz rechnerisch auf unter 80 % des tatsächlichen Durchschnittshebesatzes absinkt.

Eine regelmäßige oder automatische Anpassung der Hebesätze, die in der Regel eine Erhöhung darstellen dürfte, würde nun in größeren Sprüngen geschehen. Der angenommene Mechanismus wäre also gar nicht durchbrochen.

Bei einer manuellen Anpassung ist weiterhin zu beachten, dass sich dann der Gesetzgeber regelmäßig mit dieser Materie auseinandersetzen müsste.

Wenn die Nivellierungshebesätze hingegen langfristig oder dauerhaft festgelegt werden, entfiele das Problem des sprunghaften Anstiegs. Aber sofern Hebesätze aus anderen Gründen steigen - und davon ist aufgrund der repräsentativen Umfrage sehr stark auszugehen -, sinkt der Anteil der berücksichtigten Realsteuern bei der Steuerkraftberechnung immer weiter. Davon profitieren - wie soeben dargelegt - die steuerstarken Gemeinden, während die steuerschwachen stetig verlieren.

Als weitere Variante wurde geprüft, die bisherige Aufteilung der Nivellierungshebesätze für Städte und Gemeinden mit weniger bzw. mit mehr als 100 000 Einwohnerinnen und Einwohnern zu ändern. Das LSN kam zu dem Ergebnis, dass bei einer einheitlichen Festlegung der Nivellierungshebesätze aller Kommunen die acht Großstädte Gewinner der Regelung wären. Eine ebenfalls geprüfte stärkere Differenzierung der Klassen

würde hingegen einen sehr komplexen Eingriff in den KFA mit teilweise gegenläufigen Effekten darstellen, der sich für dieses Vorhaben nicht anbietet.

Als Fazit stellt das LSN fest, dass die derzeitige Regelung des KFA einer Gemeinde - zumindest objektiv - kein Argument liefert, ihre Hebesätze zu erhöhen. Eine Alternative stellt nur dann eine eindeutige Verbesserung dar, wenn sie keine Nachteile aufweist, die überwiegen. Dies gilt nach Einschätzung des LSN für keine der untersuchten Alternativen.

Eine Empfehlung für eine Änderung des Berechnungsverfahrens der Steuerkraft im KFA wird daher nicht ausgesprochen.

Im Januar dieses Jahres wurde die Thematik mit Vertretern der kommunalen Spitzenverbände erörtert. Von kommunaler Seite wurde ebenfalls ausdrücklich kein Änderungsbedarf hinsichtlich der Regelung gesehen. Die Vertreter sprachen sich in dem Zuge sogar sehr ausdrücklich gegen eine landespolitische Diskussion über kommunale Steuereinnahmen aus.

Aus Sicht des Innenministeriums wird die Einschätzung des LSN geteilt und dementsprechend eine Ablehnung des FDP-Antrages empfohlen.

## **Aussprache**

Abg. **Dr. Marco Genthe** (FDP) bedankte sich für die ausführliche Darstellung der sehr komplexen Materie und insbesondere für die ausdrückliche Auseinandersetzung mit dem Gesetzentwurf der FDP-Fraktion. Er sagte, er werde die Informationen mit in seine Fraktion nehmen und das Thema dort noch einmal diskutieren.

\*\*\*