



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 N FAG
3. Soziallastenansatz nach § 7 Abs. 3 N FAG
4. Anteilsverhältnisse des Bedarfsansatzes für Schlüsselzuweisungen für Kreisaufgaben nach § 7 N FAG
5. Sach- und Bedarfsgerechtigkeit der Hauptansatzstaffel für Schlüsselzuweisungen für Gemeindeaufgaben nach § 5 N FAG einschließlich der derzeitigen Spreizung
6. Differenzierung der Gemeinden nach Größe bei Bemessung der Steuerkraft nach § 11 N FAG
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 Vorjahres. 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 $\frac{2}{3}$ aus den alten und zu $\frac{1}{3}$ aus dem noch festzulegenden neuen Rechenverfahren bestimmt werden. Für das Jahr 2029 betragen die Anteile $\frac{1}{3}$ alt und $\frac{2}{3}$ 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 AUFTEILUNGSVERHÄLTNIS 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: Kommunaler 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 verzerrern, 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 Kreiszuweisungen. 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	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 –

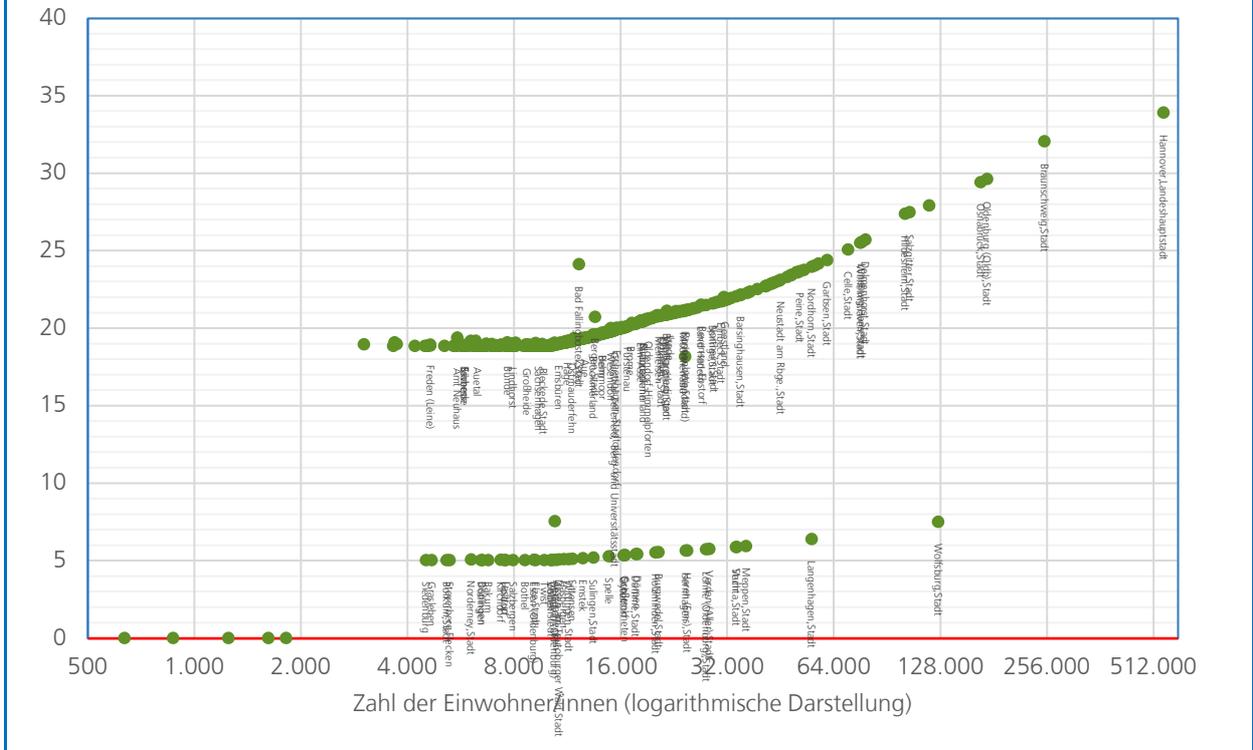


Abbildung 2-2 Modellrechnung zum kommunalen Finanzausgleich 2024: Neues Aufteilungsverhältnis: 54,4 % SZ Gem.aufg, 45,6 % SZ Kreisaufig – Veränderung der Schlüsselzuweisungen für Kreisaufgaben in Euro je Einwohner/in –

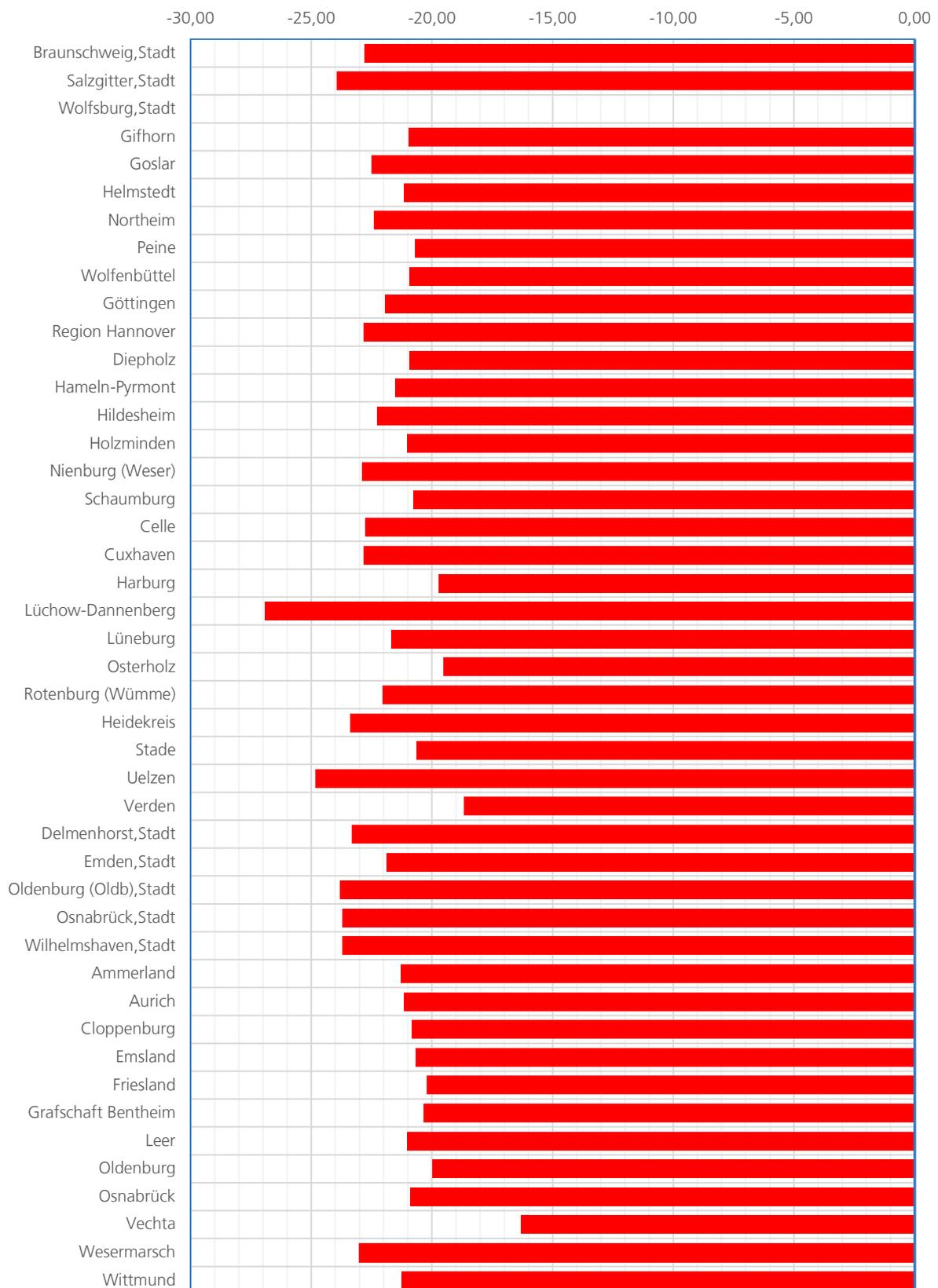
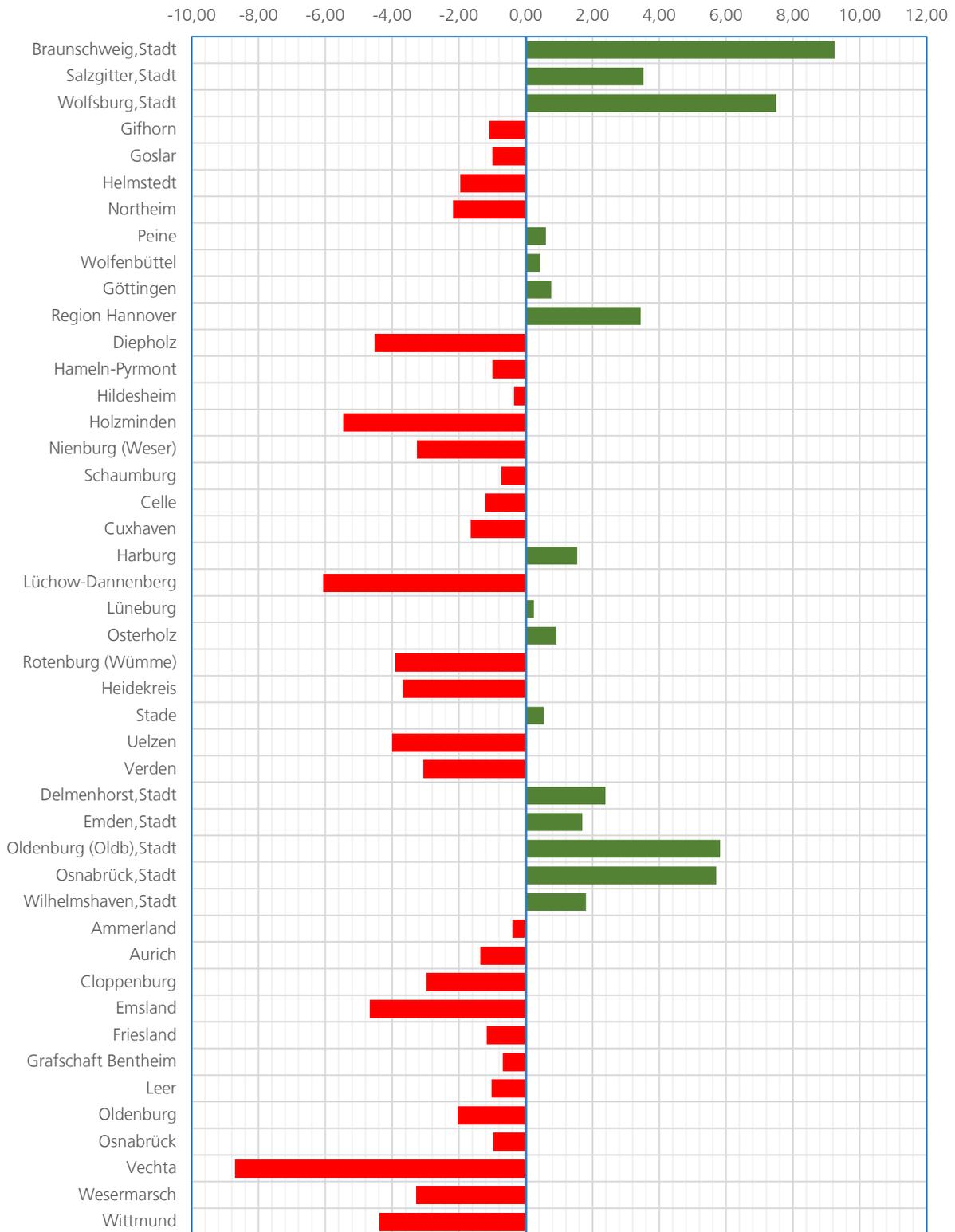


Abbildung 2-3 Modellrechnung zum kommunalen Finanzausgleich 2024: Neues Aufteilungsverhältnis: 54,4 % SZ Gem.aufg, 45,6 % SZ Kreisaufig – Veränderung der Schlüsselzuweisungen für Gemeinde- und für Kreisaufgaben in Euro je Einwohner/in –



2.4 BETRACHTUNG DER EINNAHMESEITE

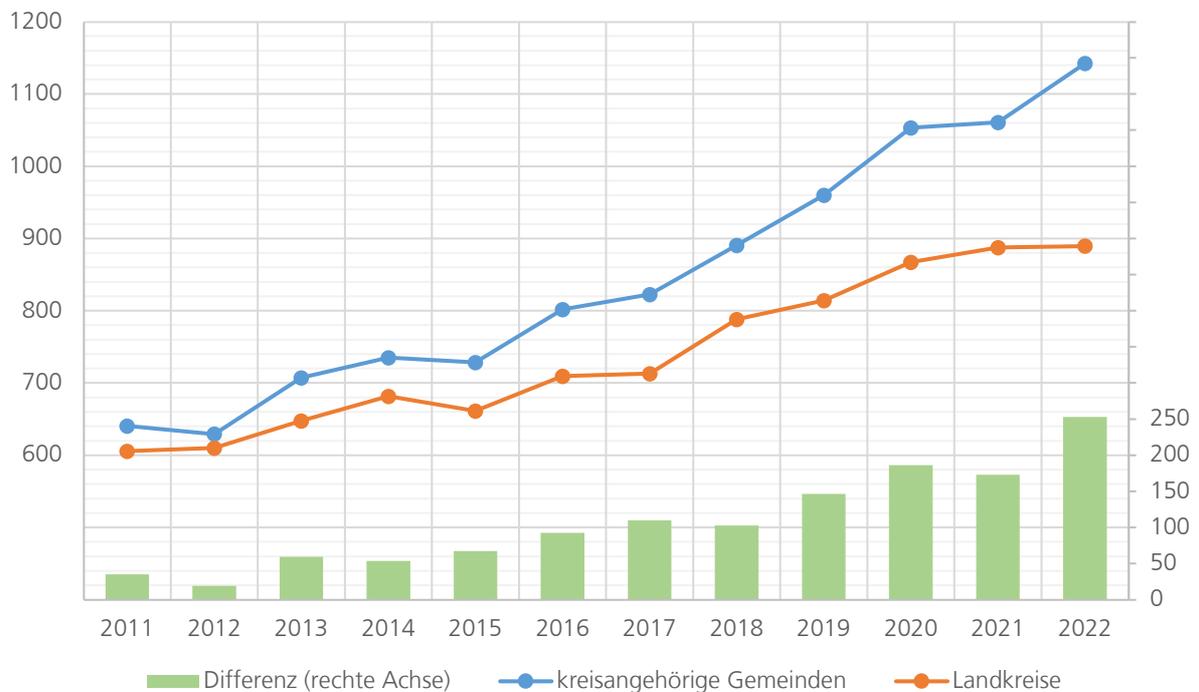
In der Expertenkommission wurde gegen das bisherige Vorgehen zur Ermittlung des Aufteilungsverhältnisses eingewandt, dass die zur Verfügung stehenden allgemeinen Deckungsmittel nicht berücksichtigt werden.

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 -

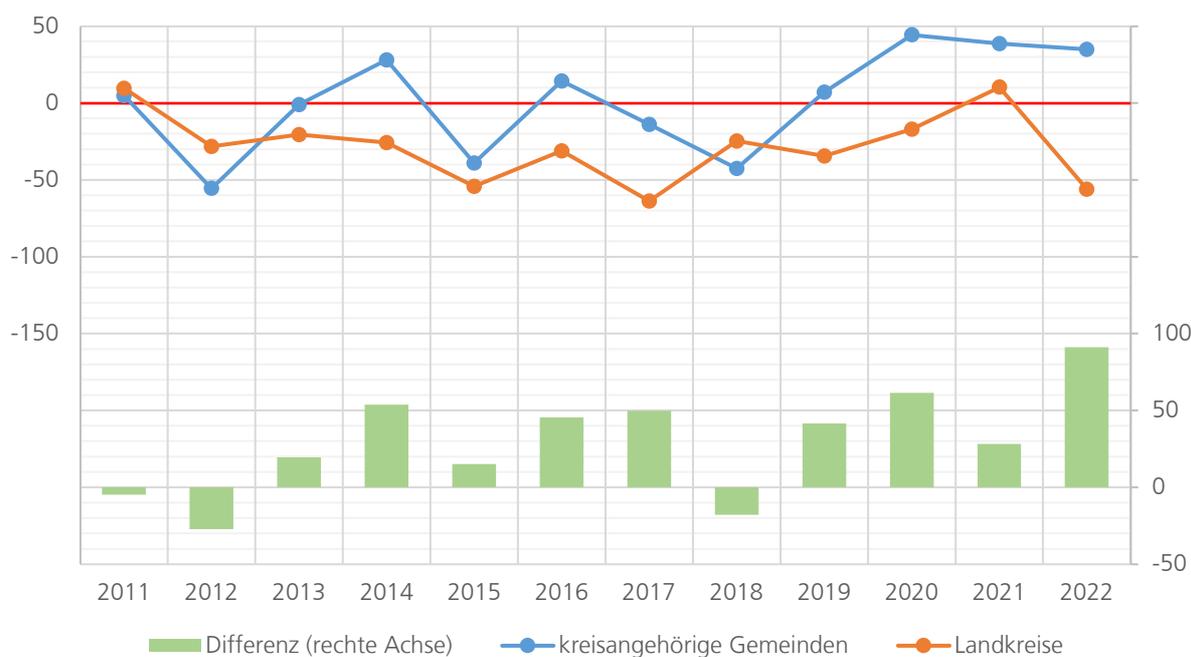


Salden

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 -

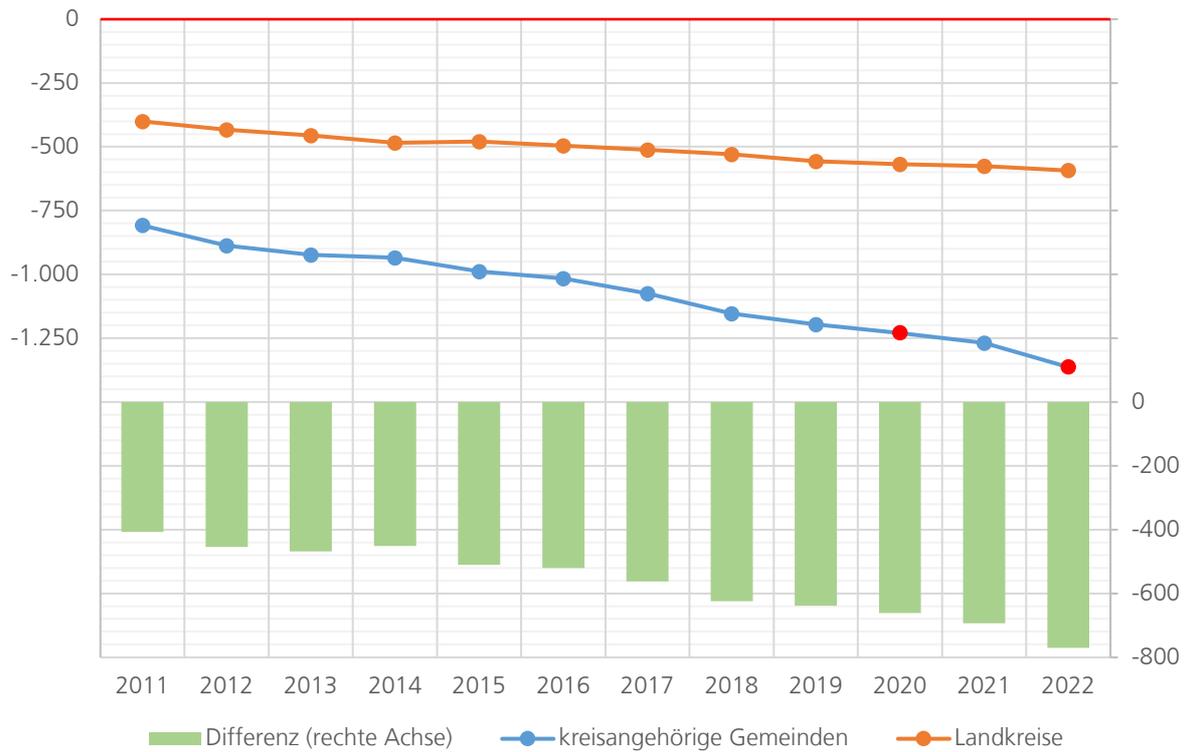
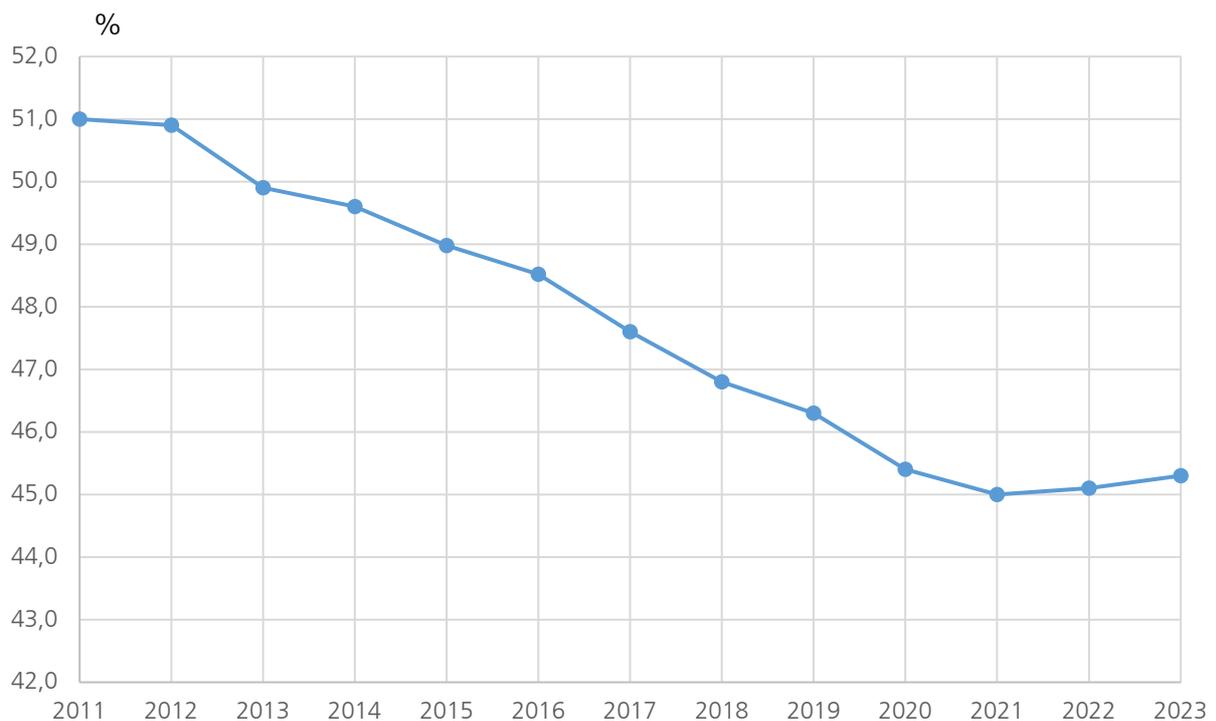


Abbildung 2-7 Gewichteter durchschnittlicher Kreisumlagesatz in Niedersachsen von 2011 bis 2023



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 Rechenvorgehen 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 $147,1 \text{ Mio. Euro} * 90 \% * 43,5 \% = 57,6 \text{ Mio. Euro}$. 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 belastbarerer 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 Kommunaler 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 Gemeindegemeinschaftszuweisungen.

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 Gemeindegemeinschaftszuweisungen fällt sogar noch etwas stärker aus.

Als weitere Berechnungsalternative wurde ein Vorschlag aus der Expertenkommission untersucht: Danach sollten die Gemeindegemeinschaftszuweisungen 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 (Gründerwerbsteuer) sollte gestrichen werden.

3 SOZIALLASTENANSATZ NACH § 7 ABS. 3 NFAG

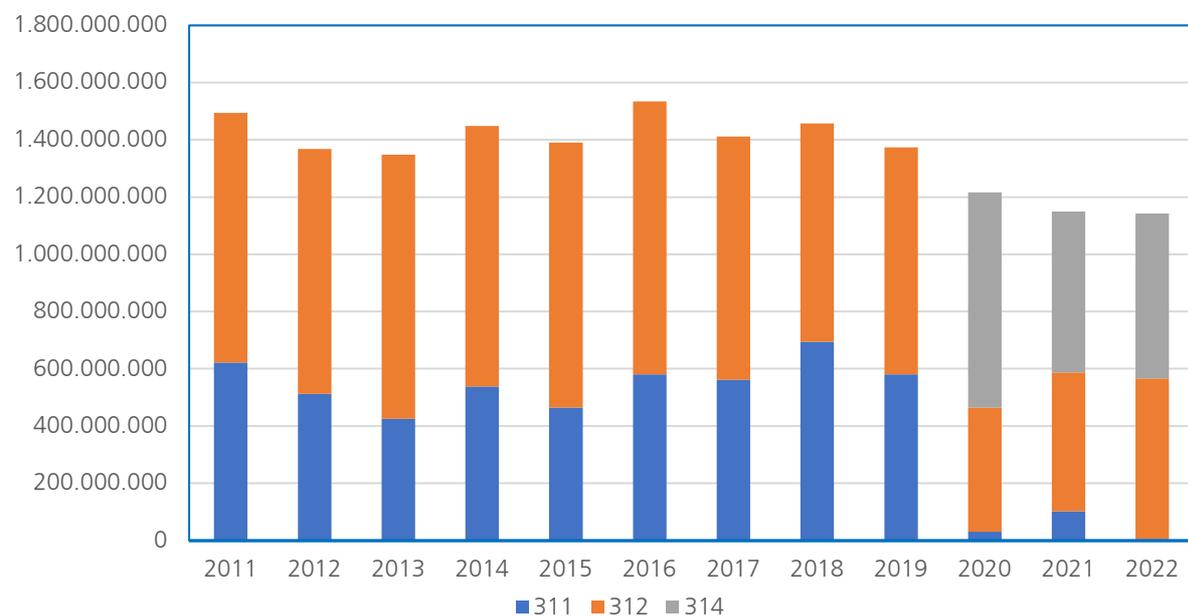
Der Bedarfsansatz für Kreisaufgaben setzt sich nach § 7 NFAG aus der Zahl der Einwohner/innen sowie zusätzlicher fiktiver Einwohner/innen für die Soziallasten und die Fläche zusammen. Die Anteile betragen seit 2017 64,9 % für die Zahl der Einwohner/innen, 25,0 % für die Soziallasten und 10,1 % für die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

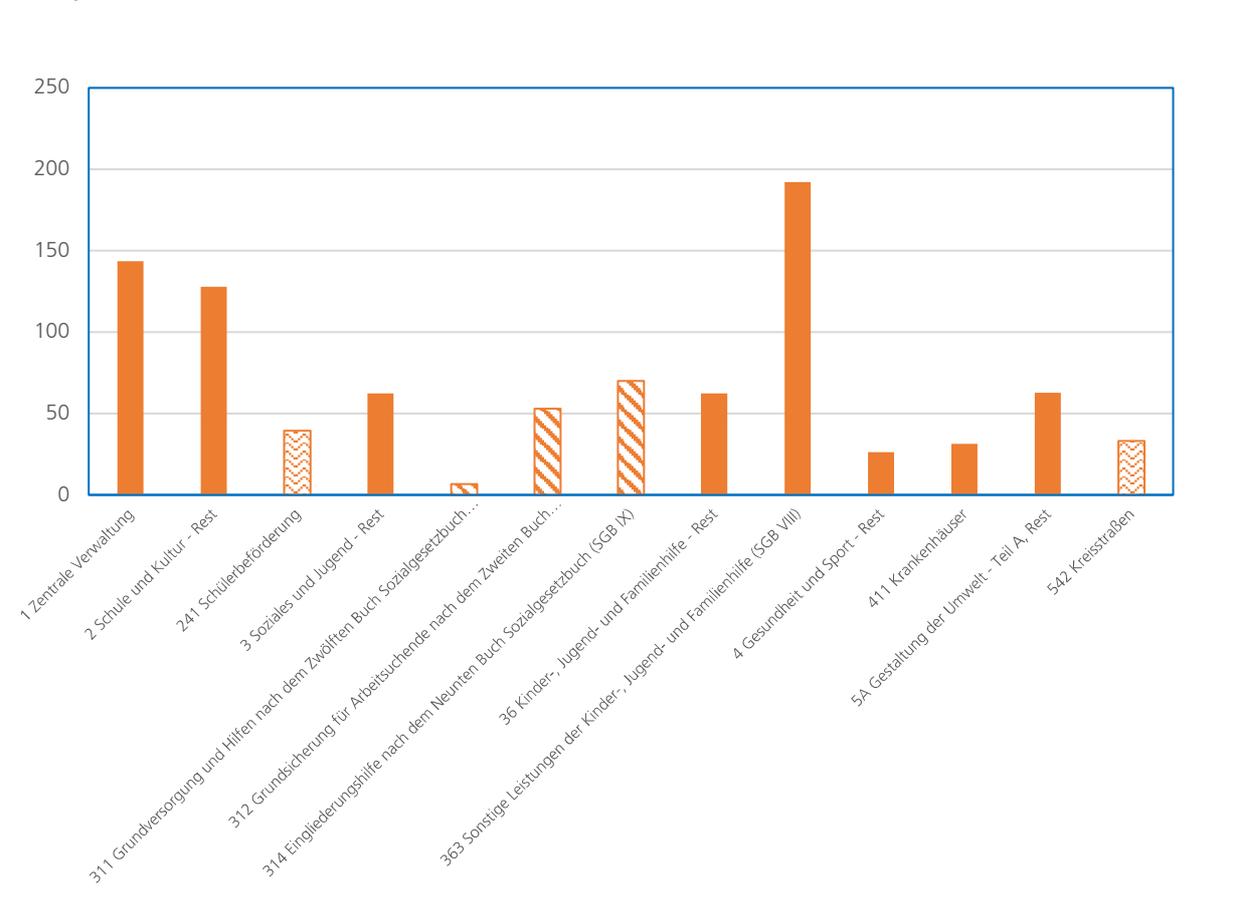
²⁴ Gesetz zur Stärkung der Teilhabe und Selbstbestimmung von Menschen mit Behinderungen (Bundesteilhabegesetz - BTHG) vom 23. Dezember 2016 (BGBl. I S. 3234), das zuletzt durch Artikel 8 des Gesetzes vom 2. Juni 2021 (BGBl. I S. 1387) geändert worden ist.

§ 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 Soziallastansatz zurzeit eine Übergangsregelung, wonach der Soziallastansatz 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 Soziallastansatz 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

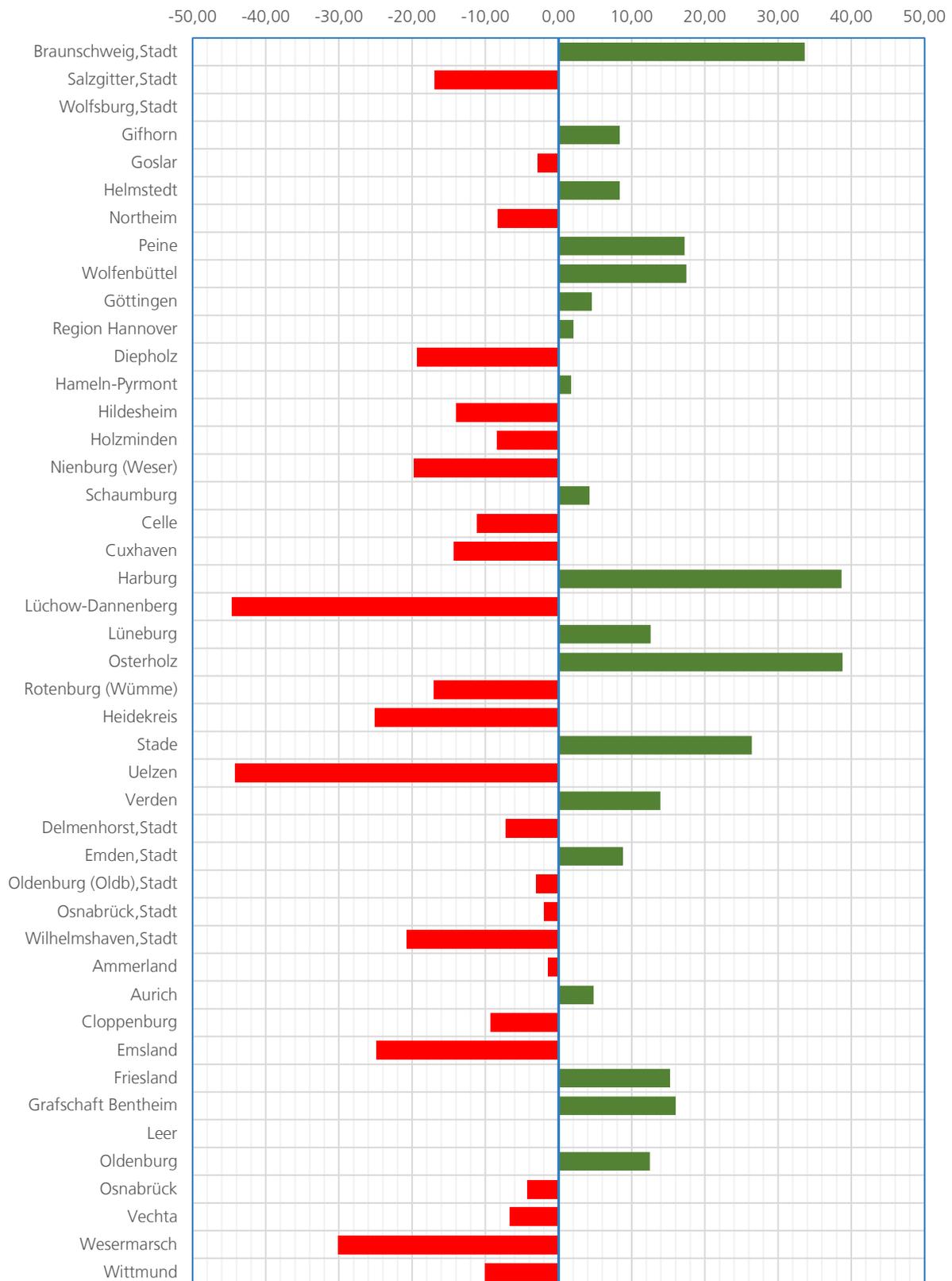
Abgrenzung	Zuschussbedarf für Kreisaufgaben	Bedarfsansatz für Schlüsselzuweisungen für Kreisaufgaben			
		Soziallastenansatz		Flächenansatz	
		Zuschussbedarf für 3110 bis 3118, 3121 bis 3126 und 3140 bis 3148	Anteil in % (= Soziallasten/ Zuschussbedarf für Kreisaufgaben)	Zuschussbedarf für Schülerbeförderung (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-Danneberg (-

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

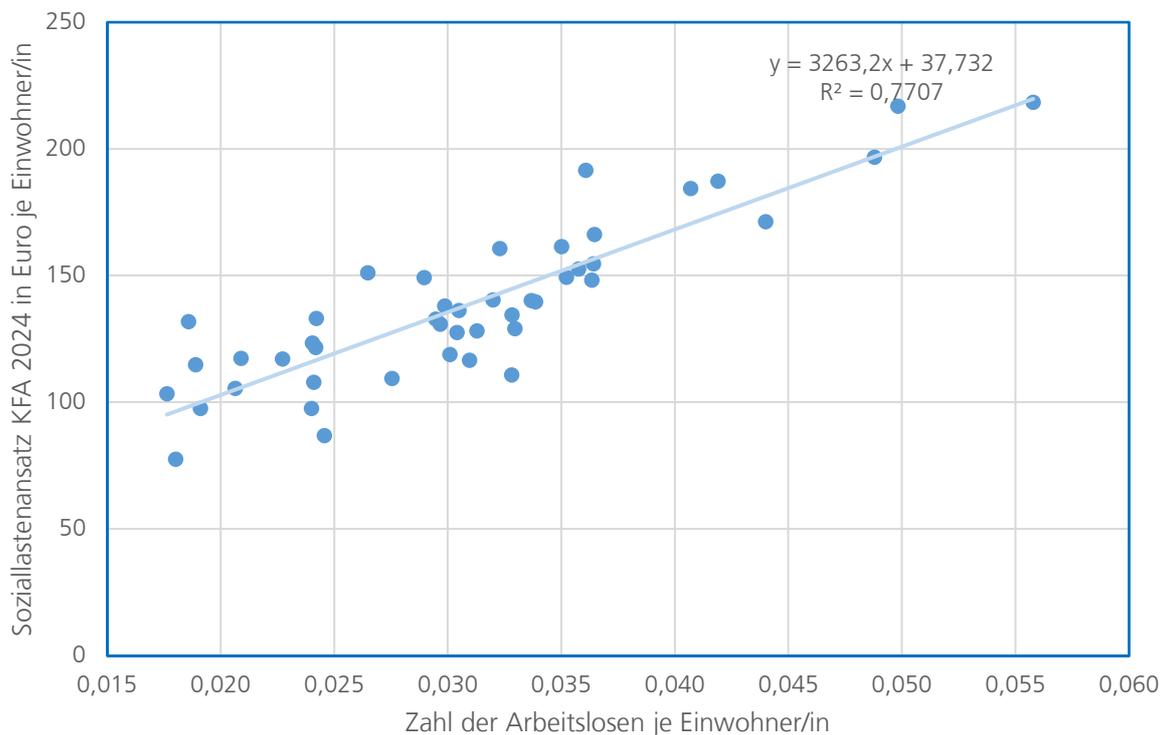
In Tabelle 4-3 sind alle Daten auf die Zahl der Einwohner/innen bezogen, es zeigt sich nun ein deutlich anderes Bild. Die Beschäftigten je Einwohner/innen wie auch die Zahl der Kinder in unterschiedlichen Altersabgrenzungen sind schwach negativ mit dem Soziallastenansatz je Einwohner/in korreliert. Eine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

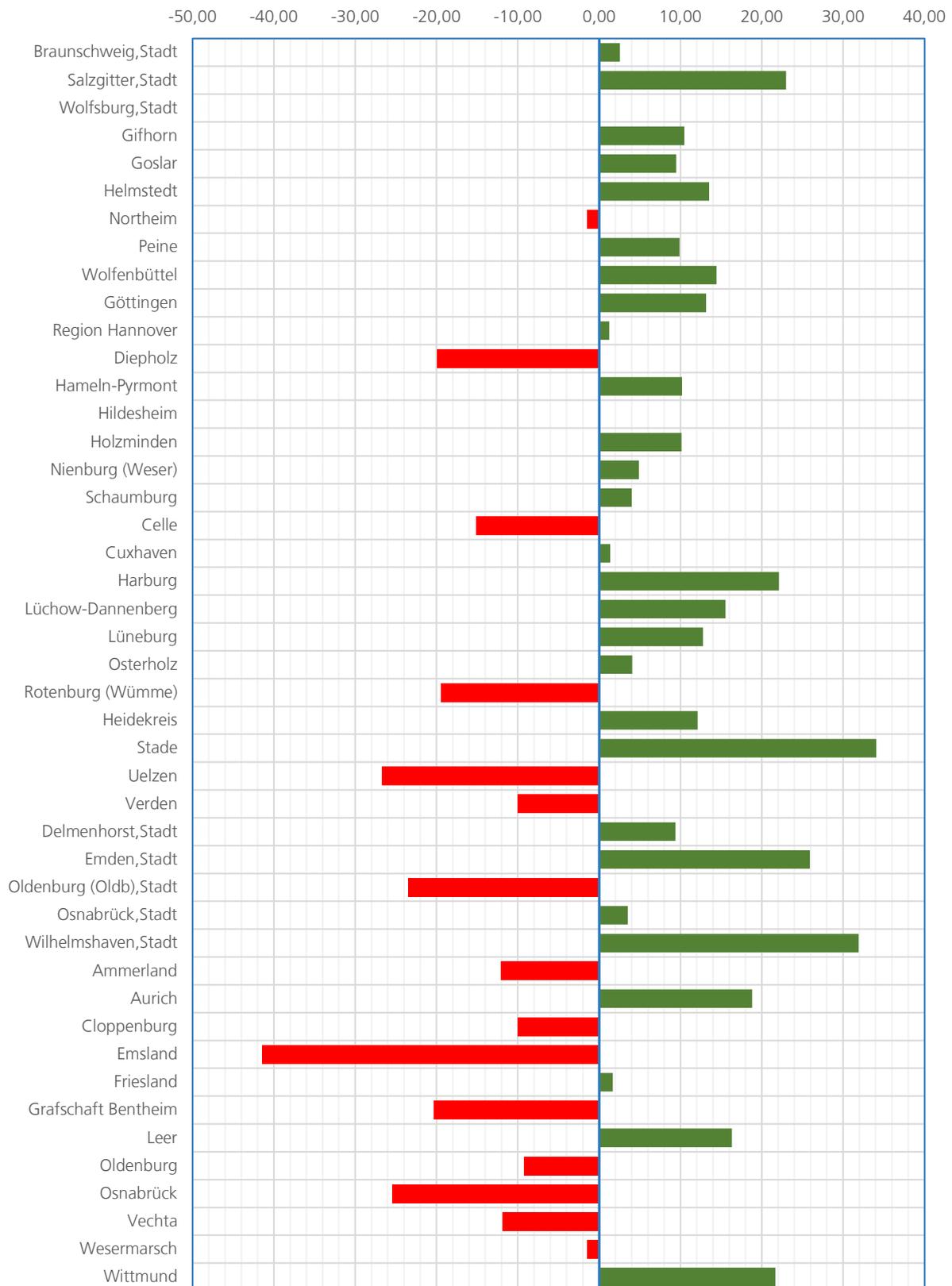
Abbildung 4-2 Soziallastenansatz kommunaler Finanzausgleich 2024 je Einwohner/in und Zahl der Arbeitslosen 2023 je Einwohner/in in Niedersachsen



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 Sozialhilfebelastung 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 Kreis-schlüsselzuweisungen 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 –

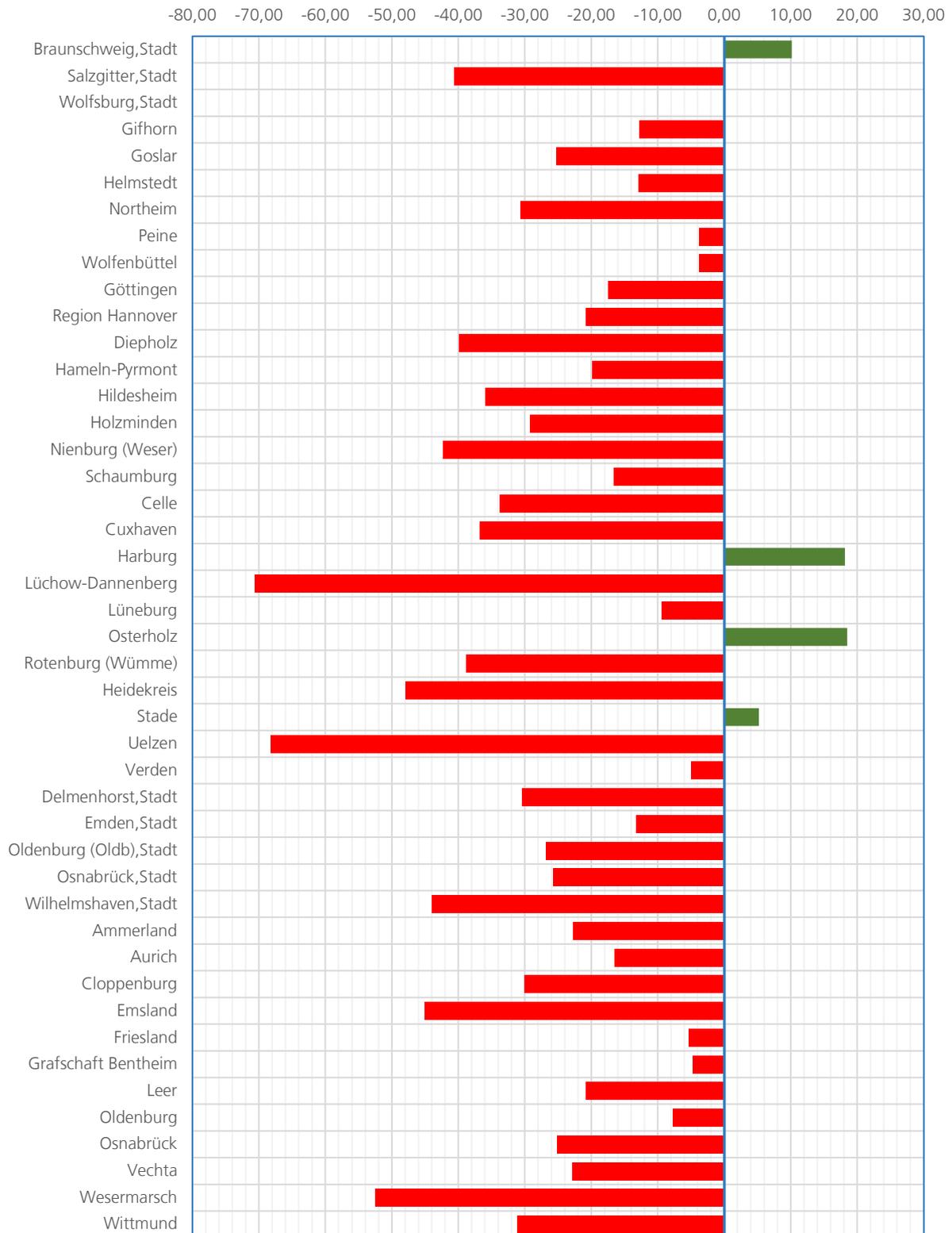
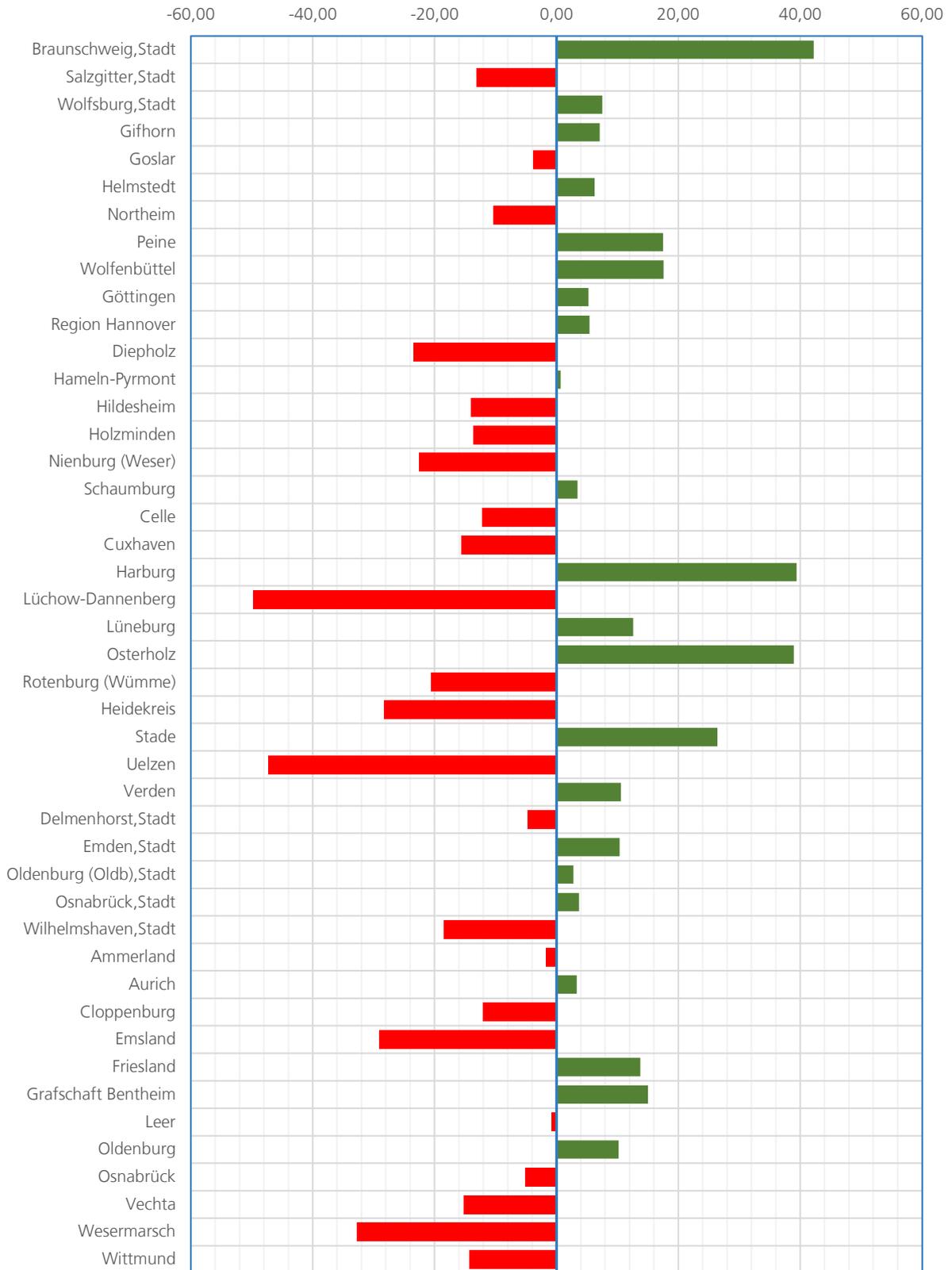


Abbildung 4-5 Kombinierte Modellrechnung zum kommunalen Finanzausgleich 2024: Aufteilungsverhältnis und Bedarfsansatz für Kreisschlüsselzuweisungen angepasst – Veränderung der Schlüsselzuweisungen für Gemeinde- und für Kreisaufgaben in Euro je Einwohner/in –



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 Gemeindegemeinschaften 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

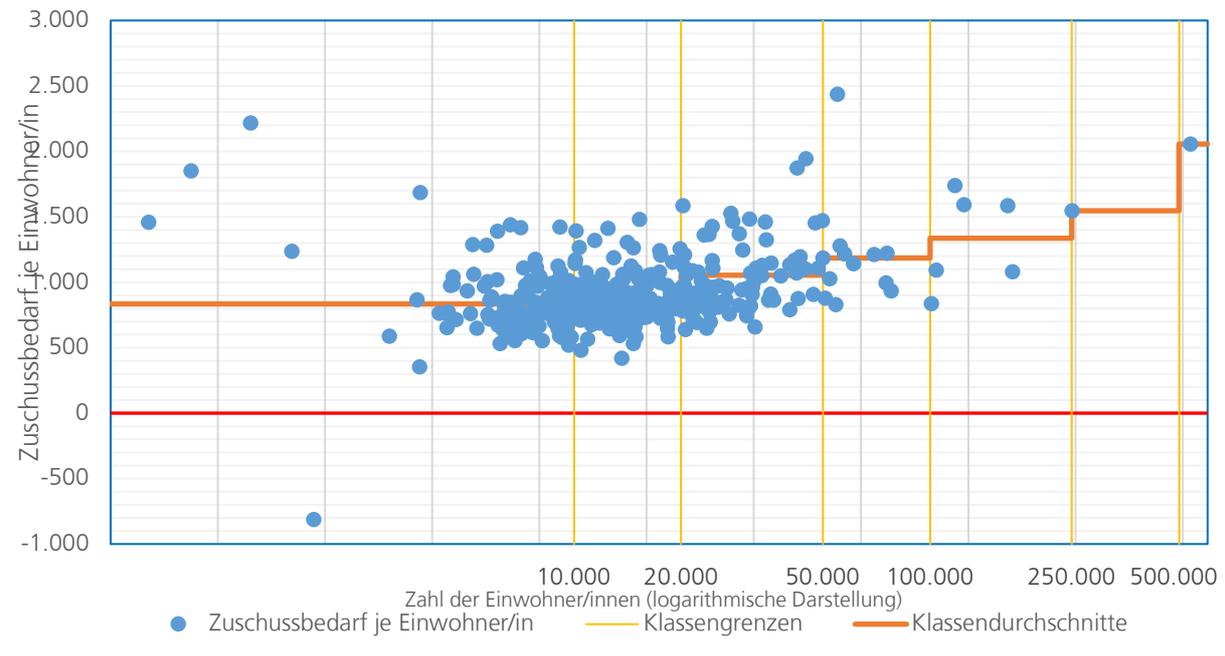
Indikatoren	Zuschussbedarf 1 bis 5 abzgl. 5381	Zuschussbedarf 1 bis 5 abzgl. 5382 je Einwohner/in	Zahl der Einwohner/innen
Zahl der Einwohner/innen	0,97	0,38	1,00
Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten	0,98	0,39	0,98
Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten je Einwohner/in	0,31	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	Verwaltungssteuerung und -service	Brand-schutz	Grund-schulen	Kultur- und Wis-senschaft	Kinder- und Ju-gend-hilfe	dar. Ta-gesein-richtungen für Kinder	Sport-stät-ten und Bäder	Räumliche Planungs- und Ent-wicklungs-maßnah-men	Ge-meinde-straßen	Öffentli-ches Grün/ Land-schaftsbau
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	Verwaltungssteuerung und -service	Brand-schutz	Grund-schulen	Kultur- und Wis-senschaft	Kinder- und Ju-gend-hilfe	dar. Ta-gesein-richtungen für Kinder	Sport-stät-ten und Bäder	Räumliche Planungs- und Ent-wicklungs-maßnah-men	Ge-meinde-straßen	Öffentli-ches Grün/ Land-schaftsbau
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-zuschussbedarf		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 Brand-schutz, 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

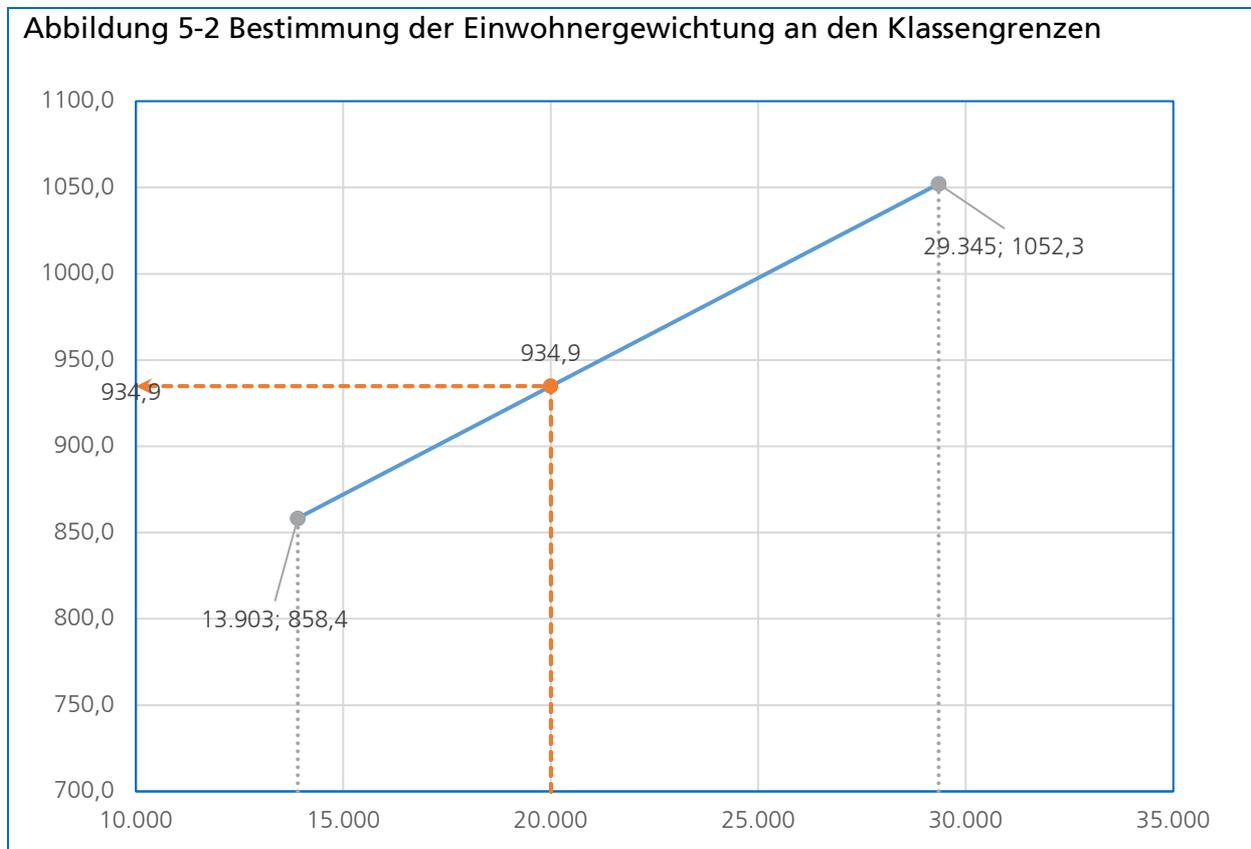


Abbildung 5-2 zeigt beispielhaft, wie aus diesen Werten die Einwohnergewichtung abgeleitet wird: Die Punkte, die sich aus den Durchschnittswerten für die Zahl der Einwohner/innen und den Zuschussbedarf ergeben, werden für benachbarte Klassen durch eine Gerade verbunden. Daraus lässt sich der Wert an 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“ ist³⁶. 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, zusammengenommen 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.

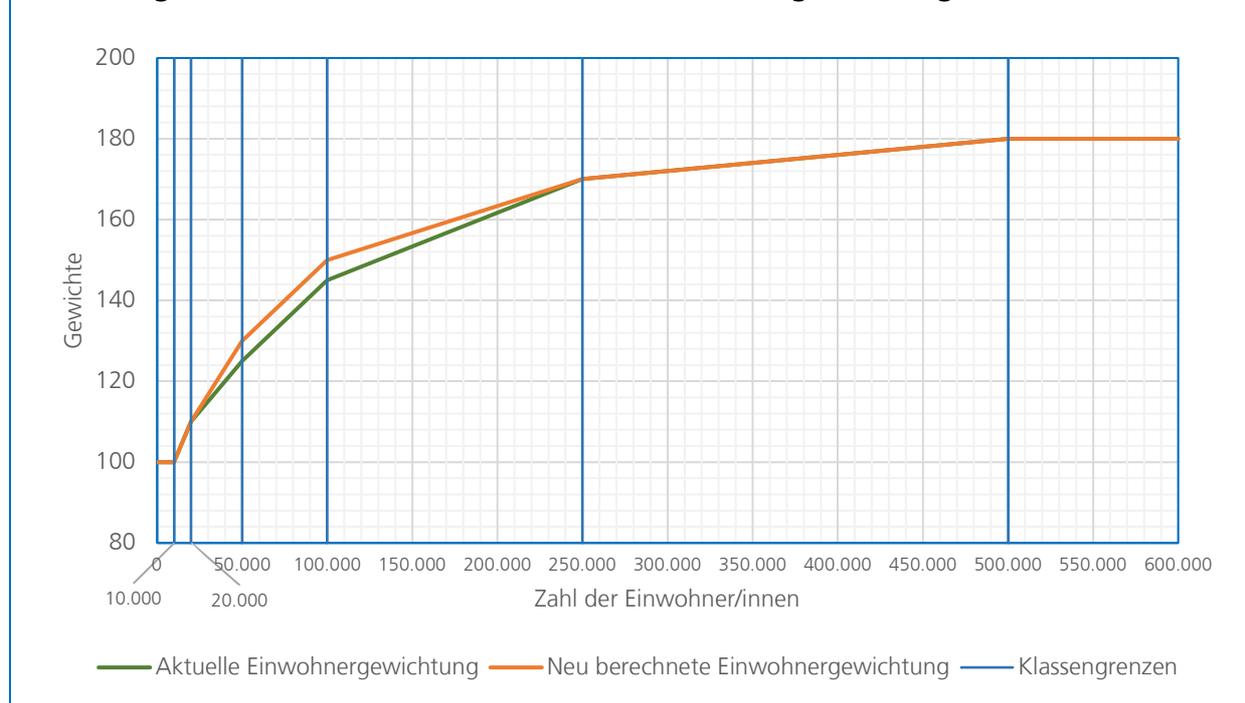
Tabelle 5-5 Neuberechnung der Einwohnergewichtung ohne Ausreißer

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 Gemeindegewichtungen zeigt Abbildung 5-4.

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

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 N FAG

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

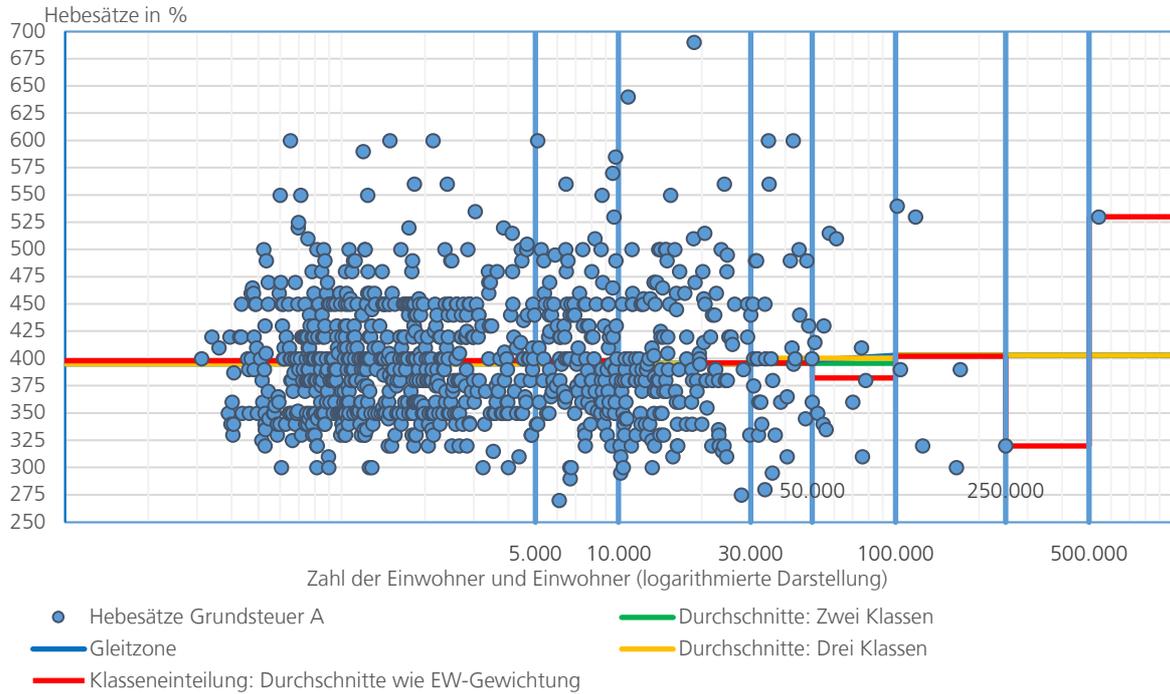


Abbildung 6-2 Hebesätze und Klassendurchschnitte für die Grundsteuer B der Gemeinden in Niedersachsen im Jahr 2022

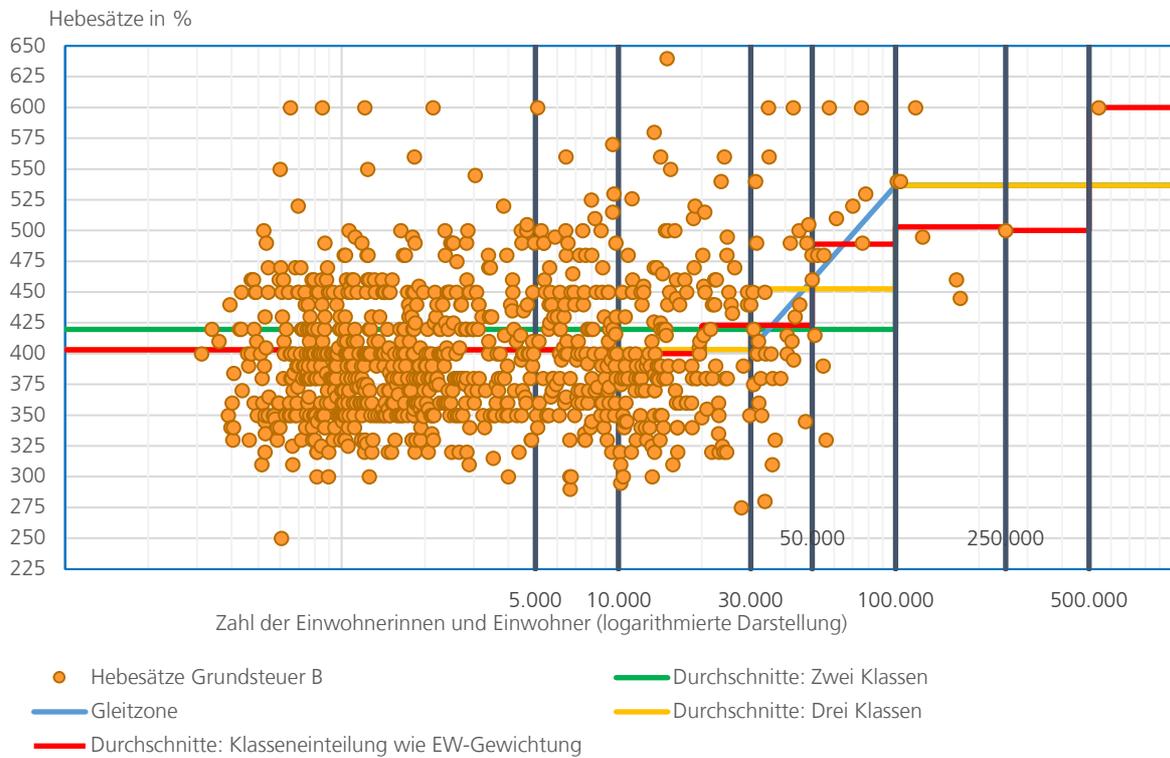
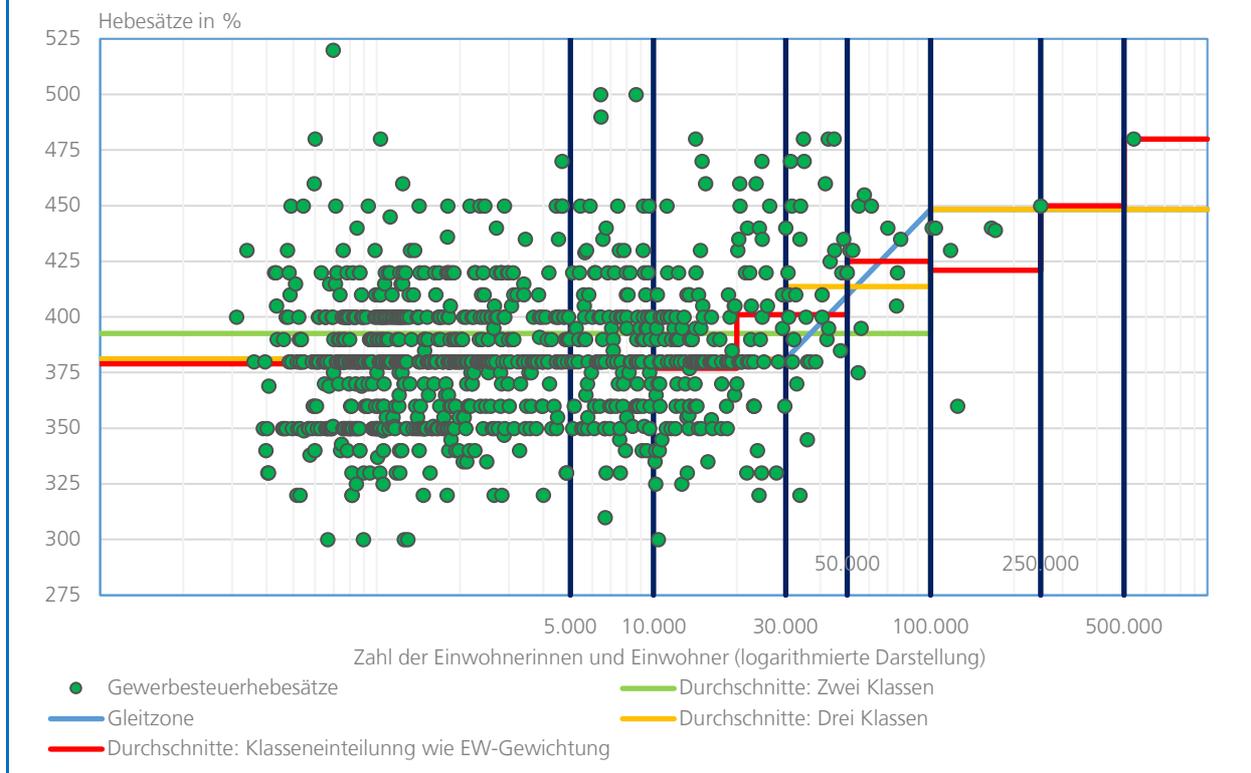


Abbildung 6-3 Hebesätze und Klassendurchschnitte für die Gewerbesteuer der Gemeinden in Niedersachsen im Jahr 2022



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

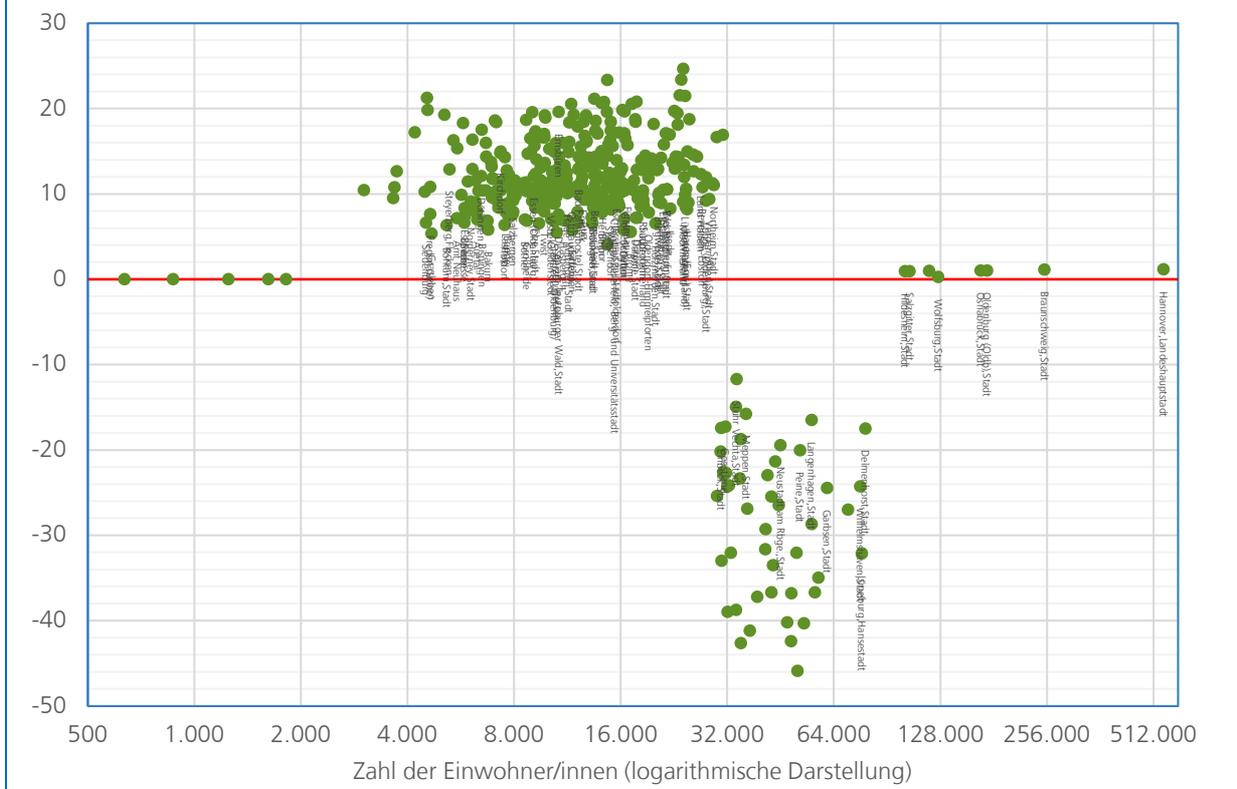
Als erstes wird eine Variante vorgestellt, in der eine weitere Klasse – 30.000 bis unter 100.000 Einwohner/innen – eingeführt wird. Das eben geschilderte Problem der Samtgemeinden tritt bei dieser Variante also nur einmal auf. Mit dieser dritten Klasse wird den Möglichkeiten der Gemeinden um 50.000 Einwohner/innen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

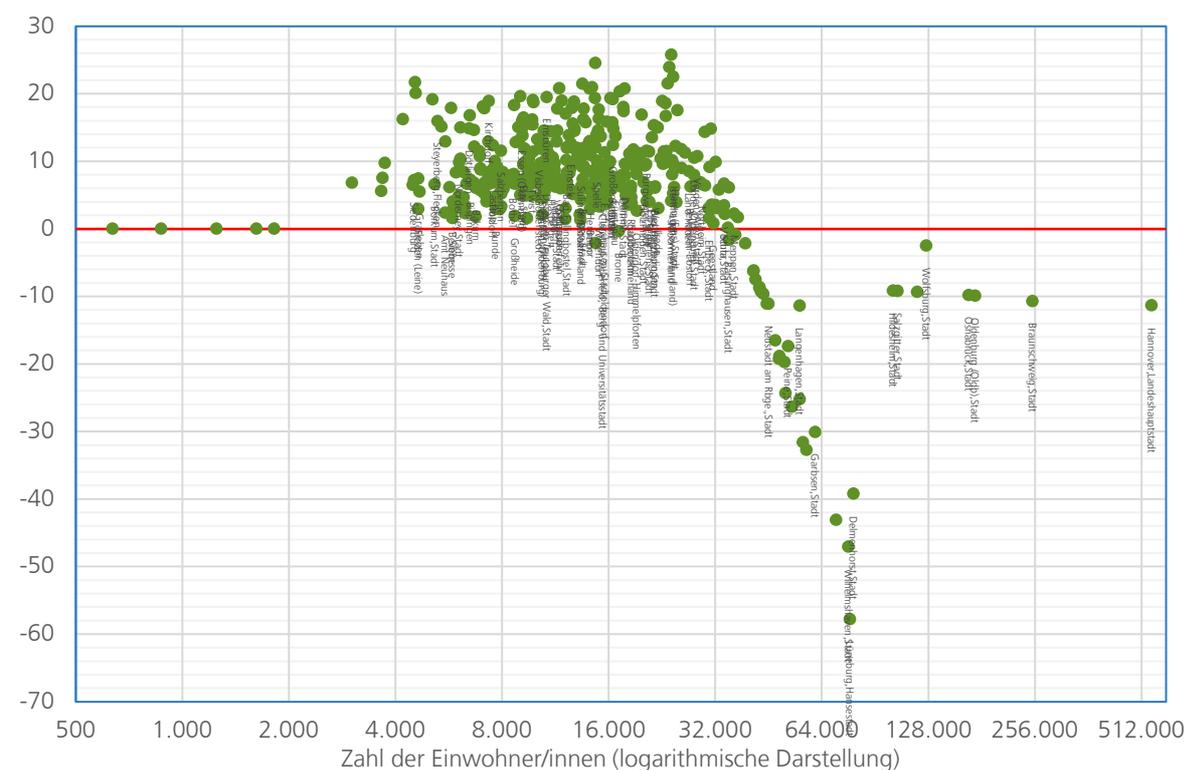
Dieser Vorschlag wird als Variante zur Einführung einer weiteren Klasse aufgegriffen und eine Gleitzone zwischen 30.000 und 100.000 Einwohner/innen eingeführt. Der Vorteil liegt darin, dass es zu keinen Sprüngen an den Klassengrenzen kommt. Der Effekt von Klassenwechseln von Kommunen um 100.000 bzw.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

Die Auswirkungen zeigt eine Modellrechnung in Abbildung 6-5: Verglichen mit der derzeitigen Rechtslage sind die Städte, die sich von unten der 100.000 Einwohnergrenze nähern die größten Verlierer, denn ihre Nivellierungssätze steigen am stärksten. Der gleitende Übergang führt also bei einigen Städten zu größeren Veränderungen gegenüber der derzeit geltenden Regelung als die Einführung einer 3. Klasse.

Abbildung 6-5 Modellrechnung zum kommunalen Finanzausgleich 2024: Nivellierungssätze: Einteilung in 3 Klassen und Gleitzzone - Veränderung der Schlüsselzuweisungen für Gemeindeaufgaben in Euro je Einwohner/in -



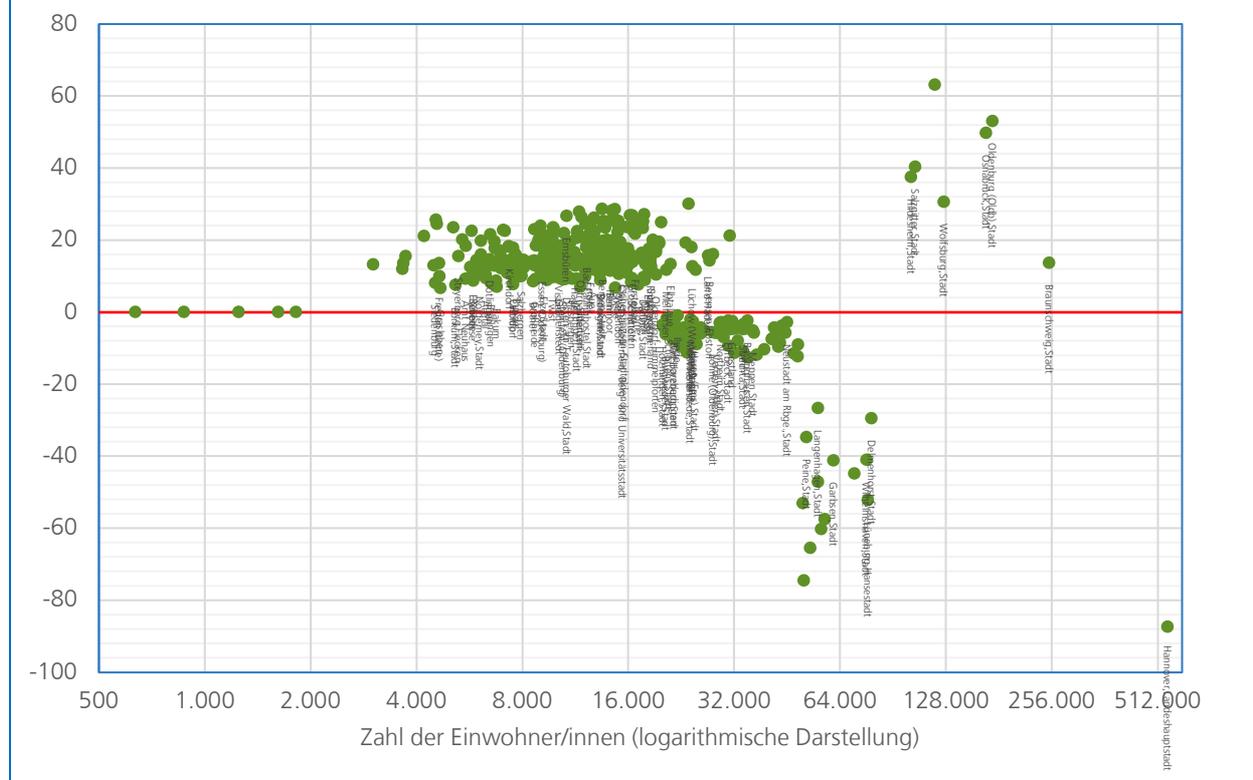
6.5 VARIANTE KLASSENEINTEILUNG WIE EINWOHNERGEWICHTUNG

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
	Gewerbsteuer			
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

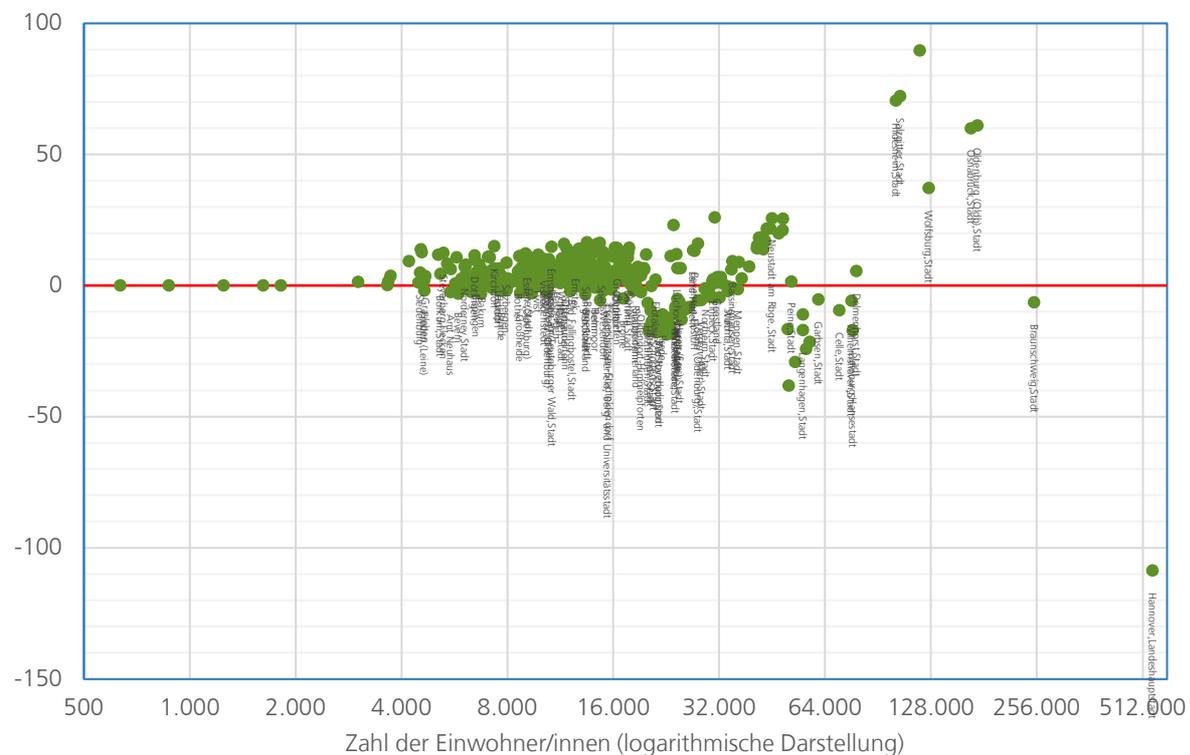
Kapitel 5 brachte das Ergebnis, dass bei einer Neuberechnung der Einwohnergewichtung die Städte um 50.000 Einwohner/innen eine höhere Gewichtung und damit mehr Schlüsselzuweisungen bekommen würden. In diesem Abschnitt wurde gezeigt, dass diesen Kommunen bei einer stärkeren Differenzierung der Hebesätze 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.

Abbildung 6-7 Kombinierte Modellrechnung: Einwohnergewichtung und Klasseneinteilung Nivellierungssätze - Veränderung der Schlüsselzuweisungen für Gemeindeaufgaben in Euro je Einwohner(in) -



6.7 FAZIT

Zur Berechnung der Nivellierungssätze werden die Städte und Gemeinden nach § 11 NFAG in zwei Klassen mit mehr bzw. weniger als 100.000 Einwohner/innen eingeteilt. Damit wird den Möglichkeiten der großen Städte, höhere Hebesätze zu realisieren, Rechnung getragen.

Streudiagramme mit den Realsteuerhebesätzen und der Zahl der Einwohner/innen zeigen, dass auch Städte ab rd. 50.000 Einwohner/innen höhere Hebesätze festgesetzt haben, das gilt insbesondere für die Gewerbesteuer. Die Einführung weiterer Klassen wäre daher denkbar.

Nach den Einwohnerzahlen vom 30. Juni 2023 haben 11 Samtgemeinden mehr als 20.000 Einwohner/innen, 4 mehr als 25.000 Einwohner/innen und eine mehr als 30.000 Einwohner/innen (Samtgemeinde Bersenbrück). Bei der Einführung zusätzlicher Größenklassen unterhalb von 35.000 Einwohner/innen hätten diese Samtgemeinden dann einen niedrigeren Nivellierungssatz als gleichgroße Einheitsgemeinden. Bisher – mit nur zwei Klassen – trat dieses Problem nicht auf. In der Sitzung der Expertenkommission wurde ein Modell mit einer neuen Klasse ab 20.000 Einwohner/innen vorgestellt. Um das Problem zu minimieren, wird im Gutachten mit 30.000 Einwohner/innen gerechnet, so dass es nur einmal auftritt.

Aus der Vielzahl denkbarer Klasseneinteilungen werden drei vorgestellt:

- Einführung einer zusätzlichen Klasse
 1. 0 bis unter 30.000 Einwohner/innen
 2. 30.000 bis unter 100.000 Einwohner/innen
 3. 100.000 und mehr Einwohner/innen
- Einführung einer Gleitzone zwischen 30.000 und 100.000 Einwohner/innen
- Klasseneinteilung entsprechend der Einwohnergewichtung

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.

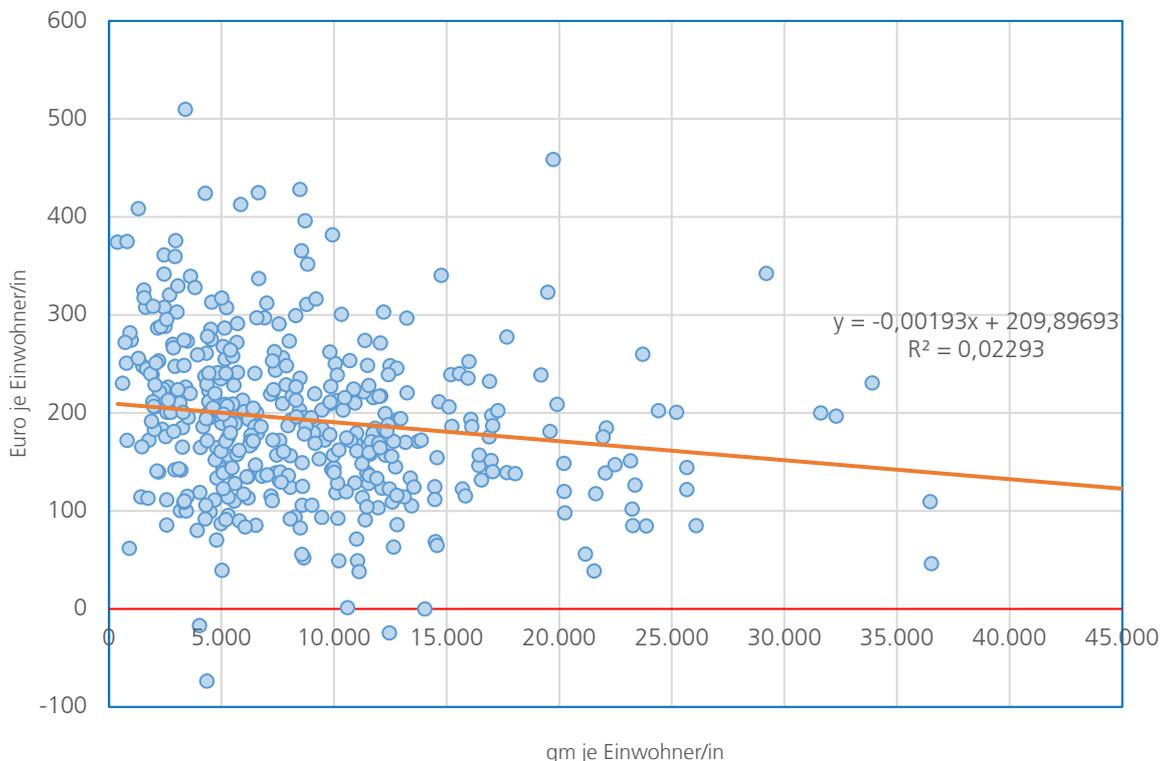
Dass einwohnerstarke Städte und Gemeinden (wie die Landeshauptstadt Hannover) deutliche höhere Zuschussbedarfe als kleine (wie beispielsweise Baltrum), ist trivial. Entsprechend ist es wenig überraschend, dass die Zahl der Einwohner/innen stark mit dem Gesamtzuschussbedarf korreliert ist (0,97).

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.

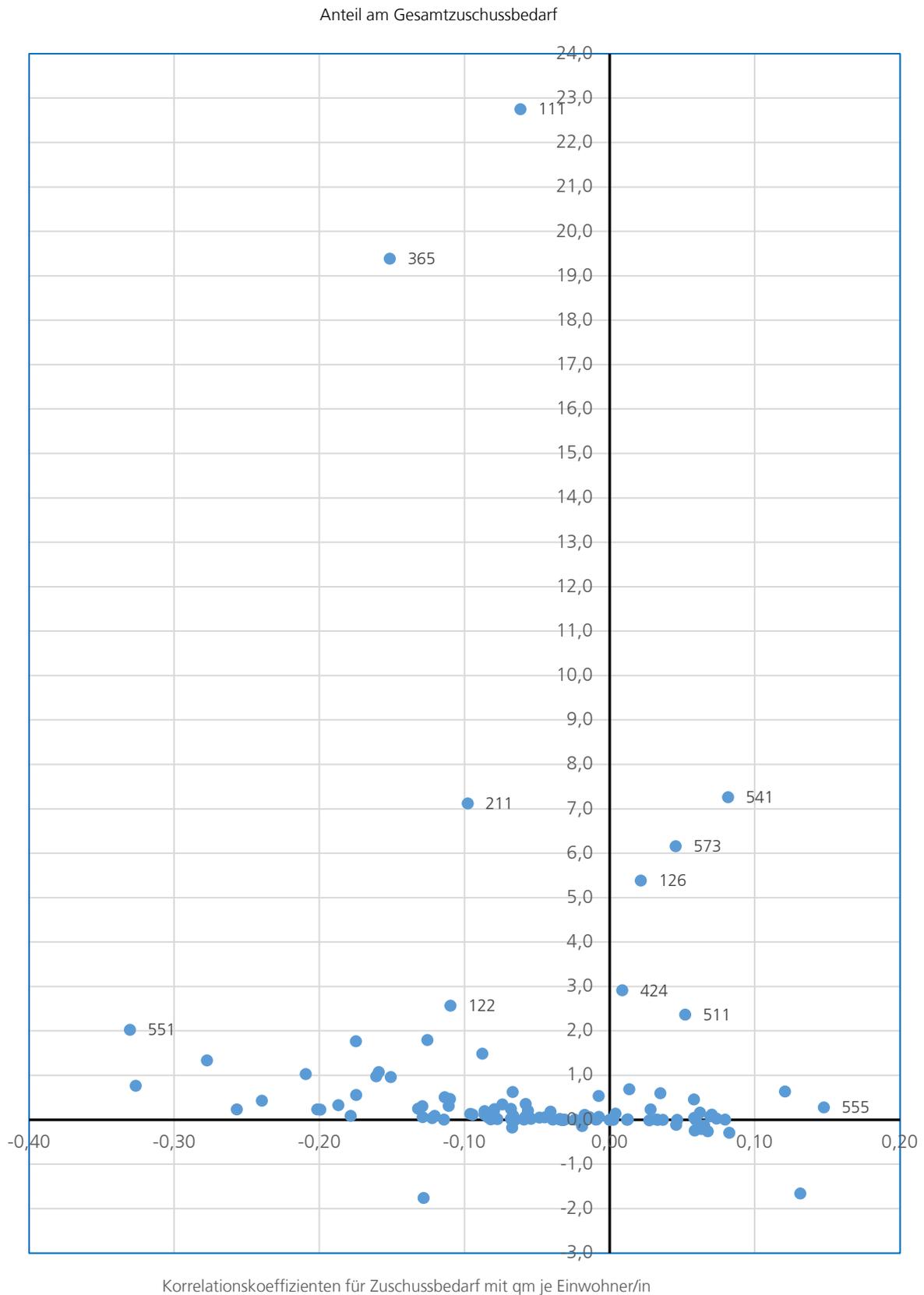
Der Korrelationskoeffizient des Zuschussbedarfs je Einwohner/in mit der Fläche je Einwohner/in wurde für jedes Produkt berechnet. Beide Größen – Anteile und Korrelationskoeffizienten – werden in Abbildung 7-2 zusammengefasst dargestellt: In dem Streudiagramm ist auf der x-Achse der Korrelationskoeffizient 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 Gemeindegemeinschaften 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

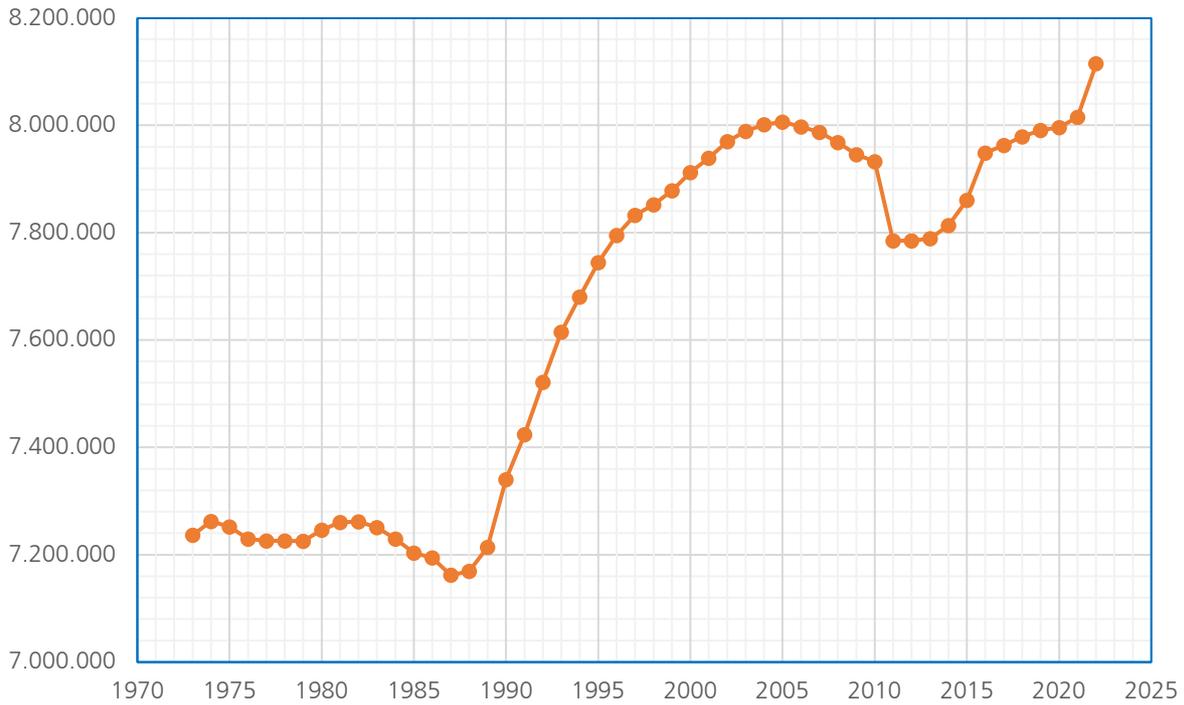
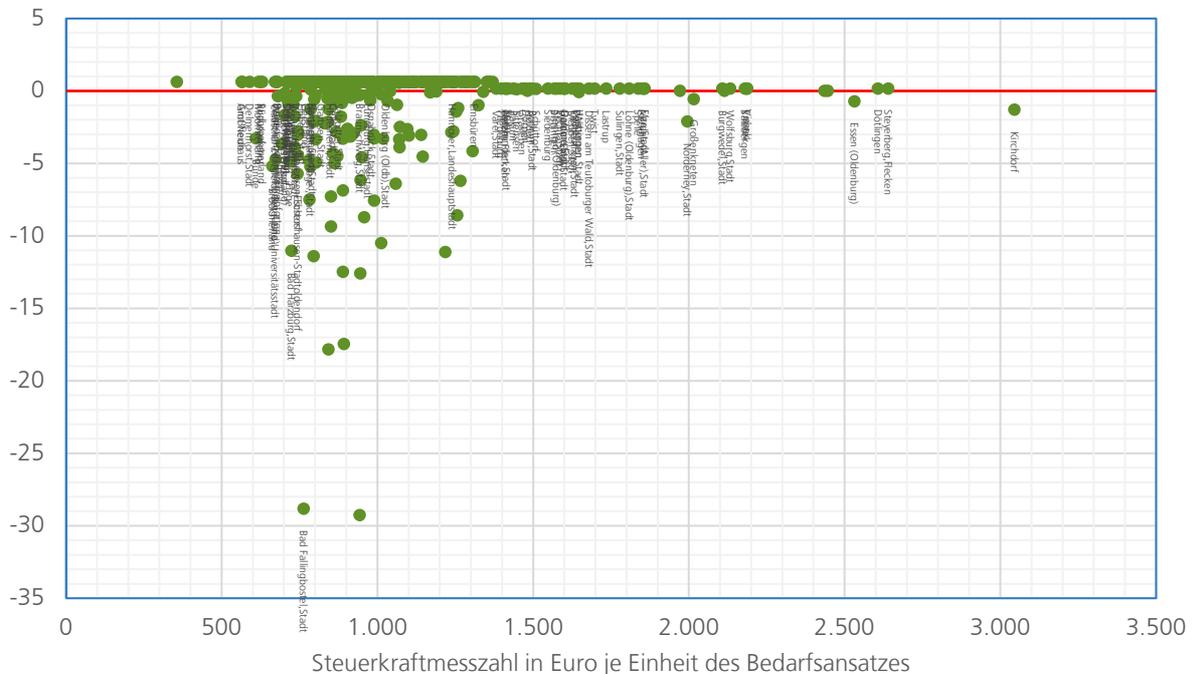


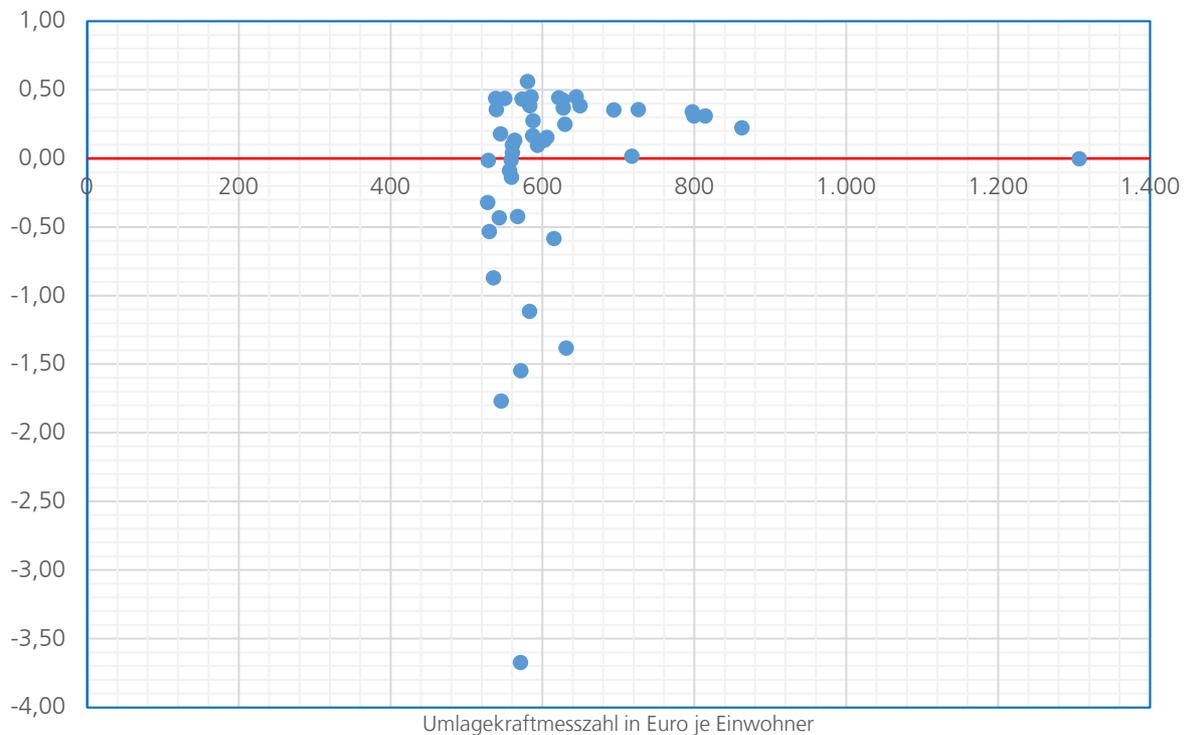
Abbildung 8-2 Modellrechnung zum kommunalen Finanzausgleich 2024: Keine Durchschnitte bei der Zahl der Einwohner/innen – Veränderung der Schlüsselzuweisungen für Gemeindeaufgaben in Euro je Einheit des Bedarfsansatzes –



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-



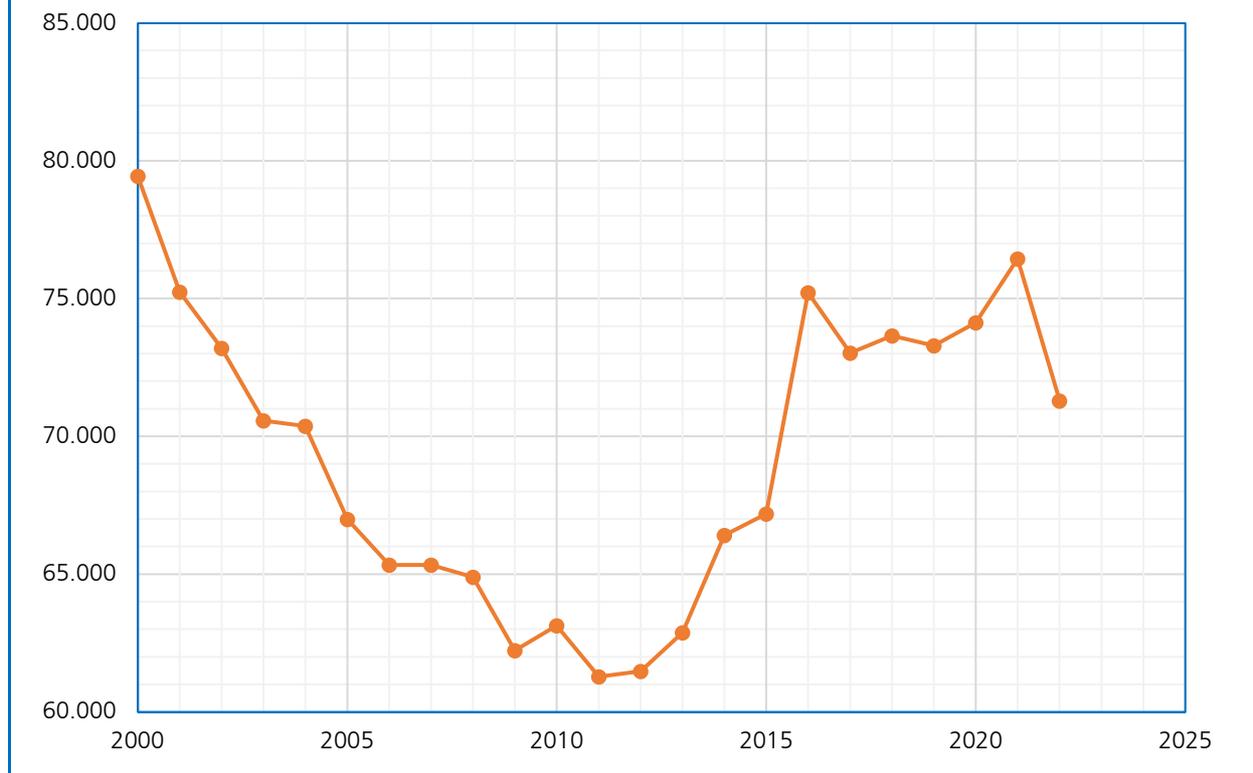
8.1.2 Durchschnitte und Zensus

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 Gutachtenauftrags 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 –

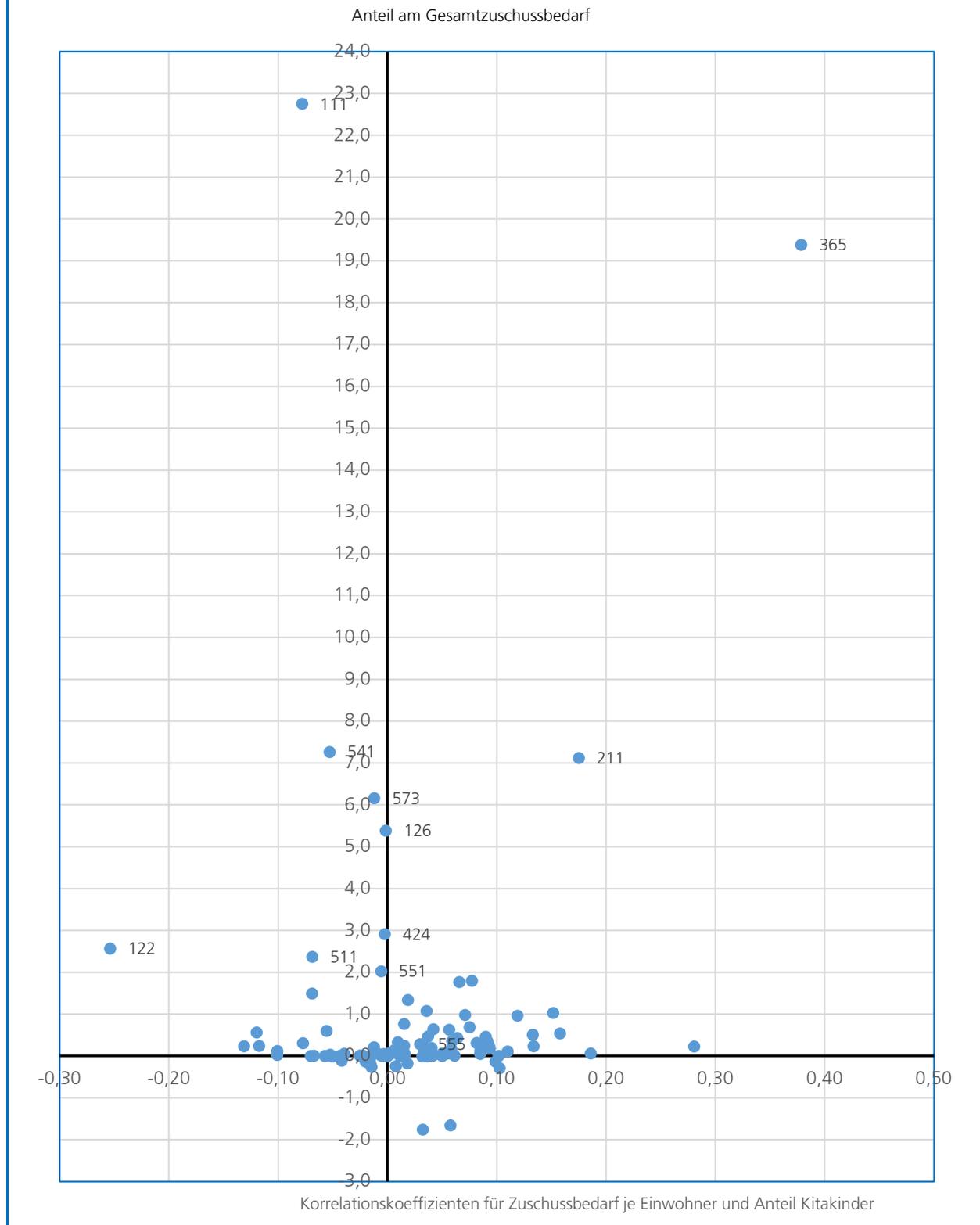


Abbildung 8-6 Streudiagramm für den Zuschussbedarf je Einwohner/in des Produktes Tageseinrichtungen für Kinder (365) im Zweijahresdurchschnitt 2021/ 2022 und Anteil der Kitakinder (31.3.2023) in Niedersachsen

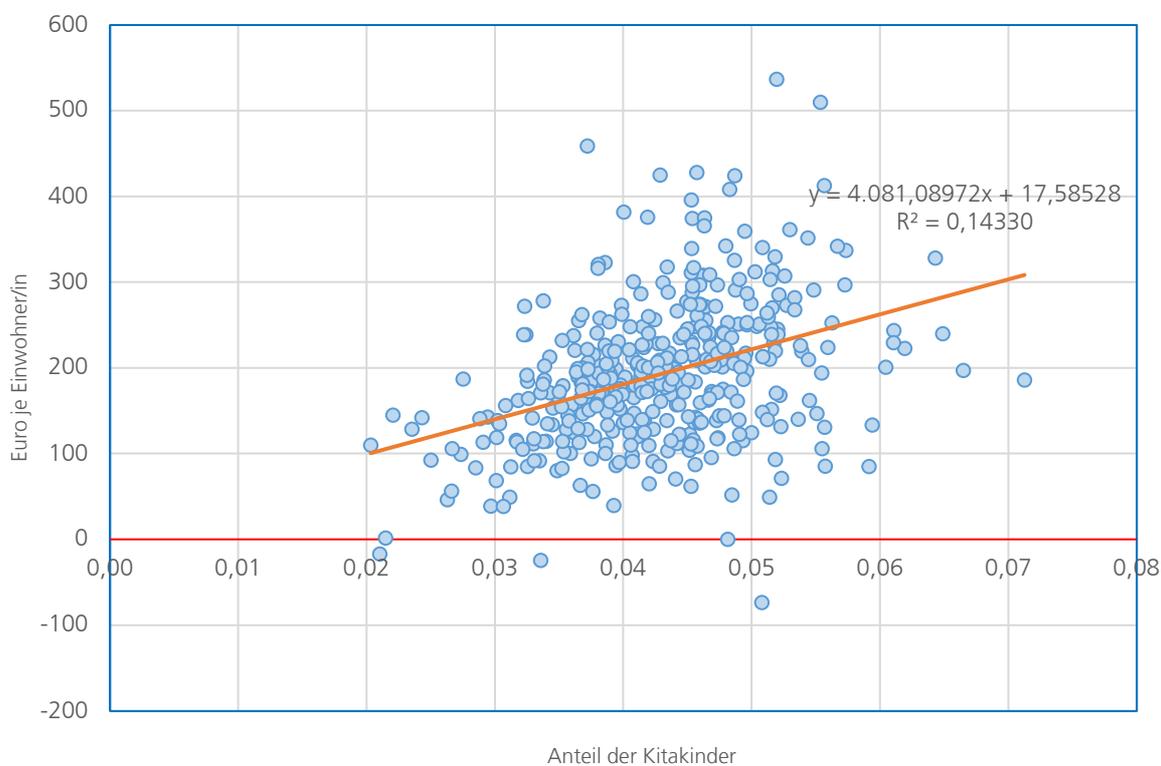


Tabelle 8-1 zeigt für die drei Indikatoren die jeweiligen Produktgruppen mit den drei höchsten positiven und negativen Korrelationskoeffizienten sowie die entsprechenden Anteile am Gesamtzuschussbedarf für Gemeindeaufgaben. Es wird deutlich, dass keiner der drei Indikatoren als Ergänzung des Bedarfsansatzes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

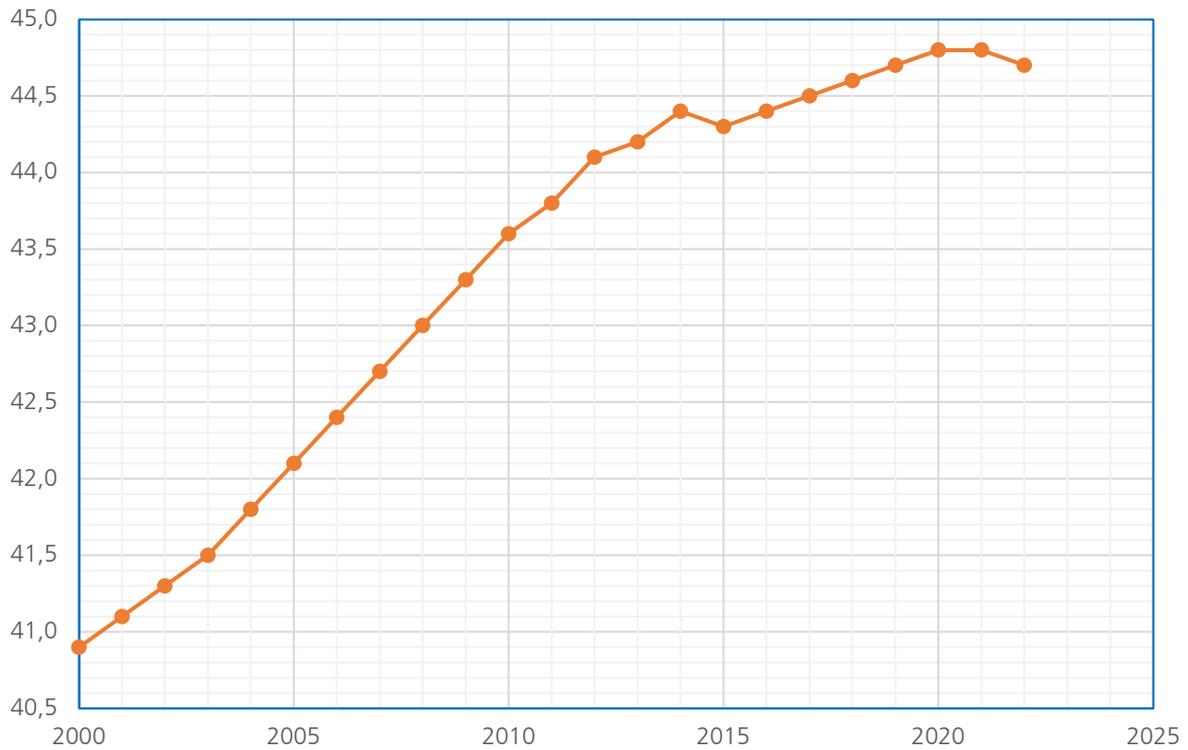
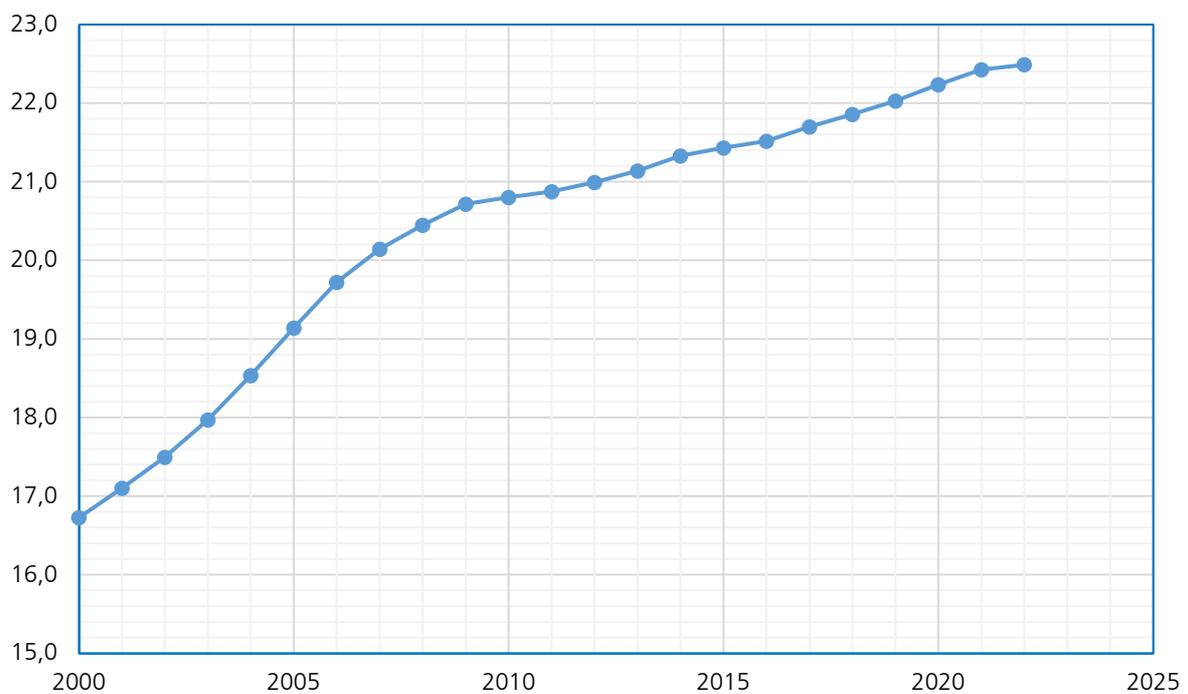


Abbildung 8-8 Anteil der Einwohner/innen im Alter von 65 Jahren und älter an der Zahl der Einwohner/innen in Niedersachsen von 2000 bis 2022



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	0,5
	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).