

Niedersächsischer Landkreistag, 29. August 2025

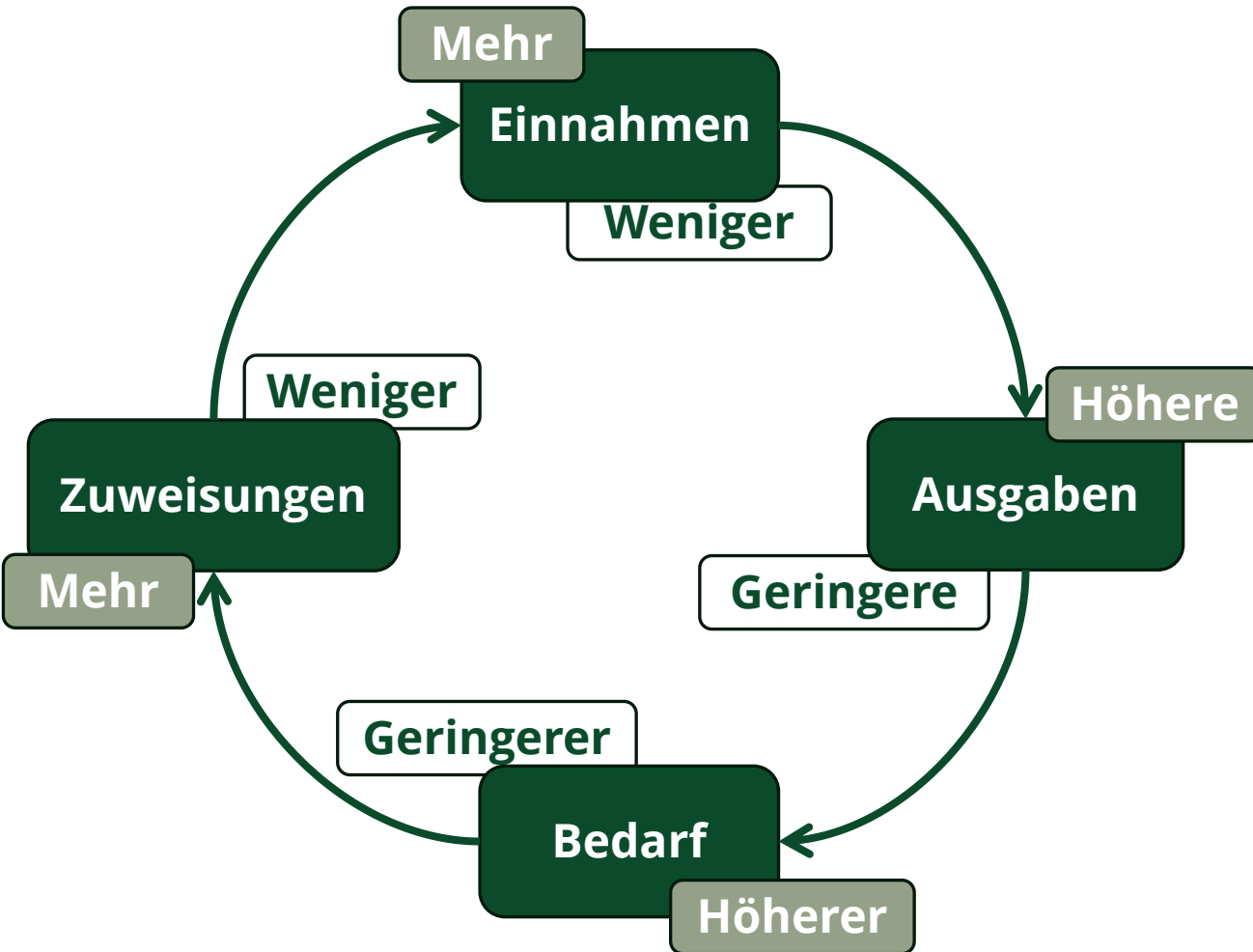
Analyse des Aufteilungsverhältnisses der Schlüsselzuweisungen für Gemeinde- und Kreisaufgaben im kommunalen Finanzausgleich des Landes Niedersachsen



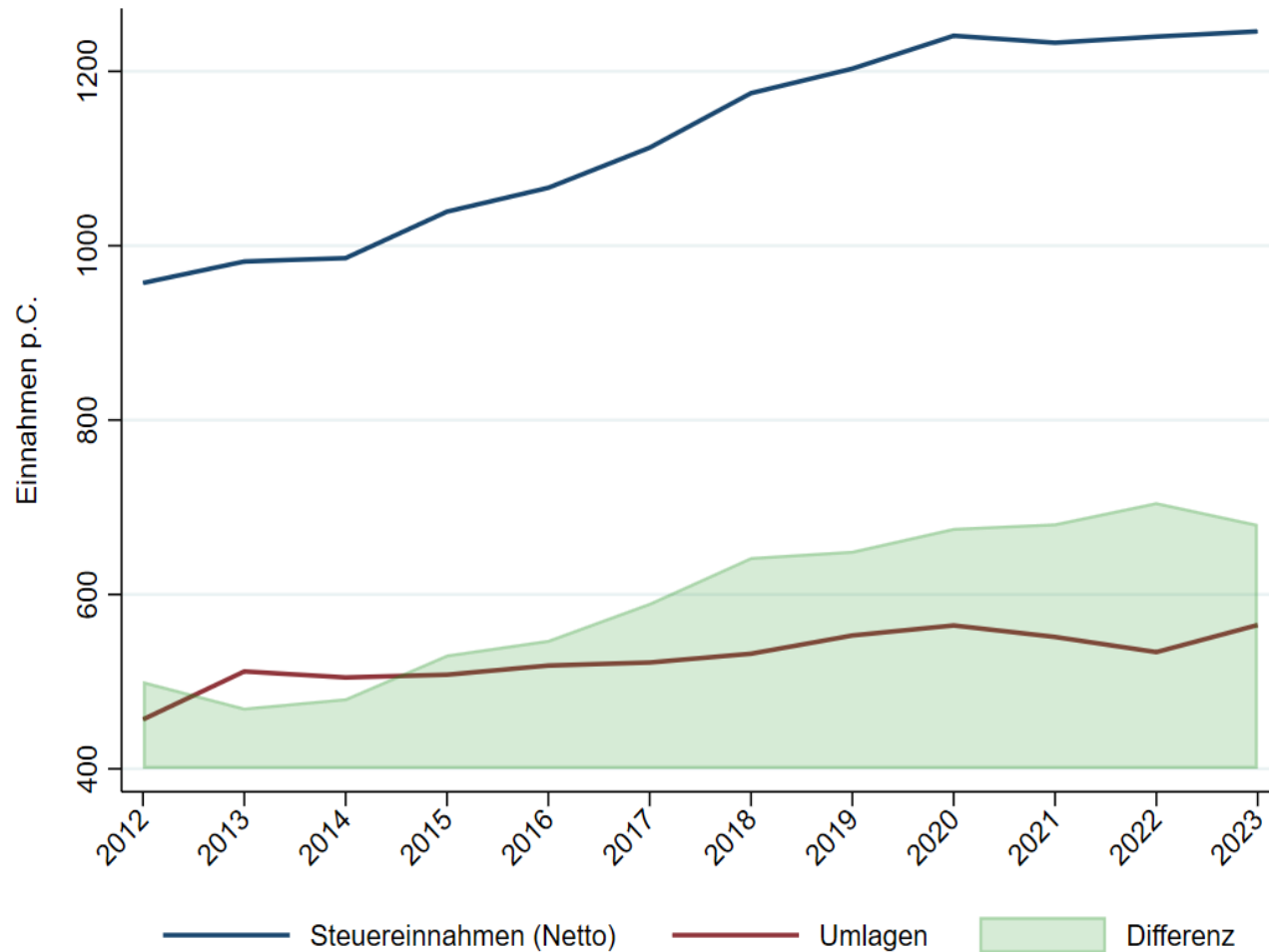
Walter Eucken
Institut

- Nach Überprüfung des Aufteilungsverhältnisses der Schlüsselzuweisungen im Jahr 2017 wurde das Landesamt für Statistik Niedersachsen beauftragt, dieses Verhältnis auf seine Richtigkeit zu überprüfen
- Berechnung durch Soyka (2025), basierend auf der Fortschreibung des Vorgehens aus dem Jahr 2017, ergibt eine deutliche Verschiebung des Aufteilungsverhältnisses zugunsten der Gemeinden basierend auf dem Zuschussbedarf der Jahre 2021-2023:
 - Gemeindeaufgaben: **53,80% (+2,9 Prozentpunkte)**
 - Kreisaufgaben: **46,20% (-2,9 Prozentpunkte)**
- Die bisherige Berechnung des Zuschussverhältnisses ergibt sich aus der Betrachtung der Ausgaben aus allgemeinen Deckungsmitteln (und damit letztlich der Ausgabenseite) und ist **nur dann unproblematisch, wenn sich keine signifikanten Verschiebungen auf der Einnahmeseite ergeben**, die wiederum zu unverhältnismäßigen Verschiebungen auf der Ausgabenseite führen können („**Zirkelschluss-Hypothese**“)

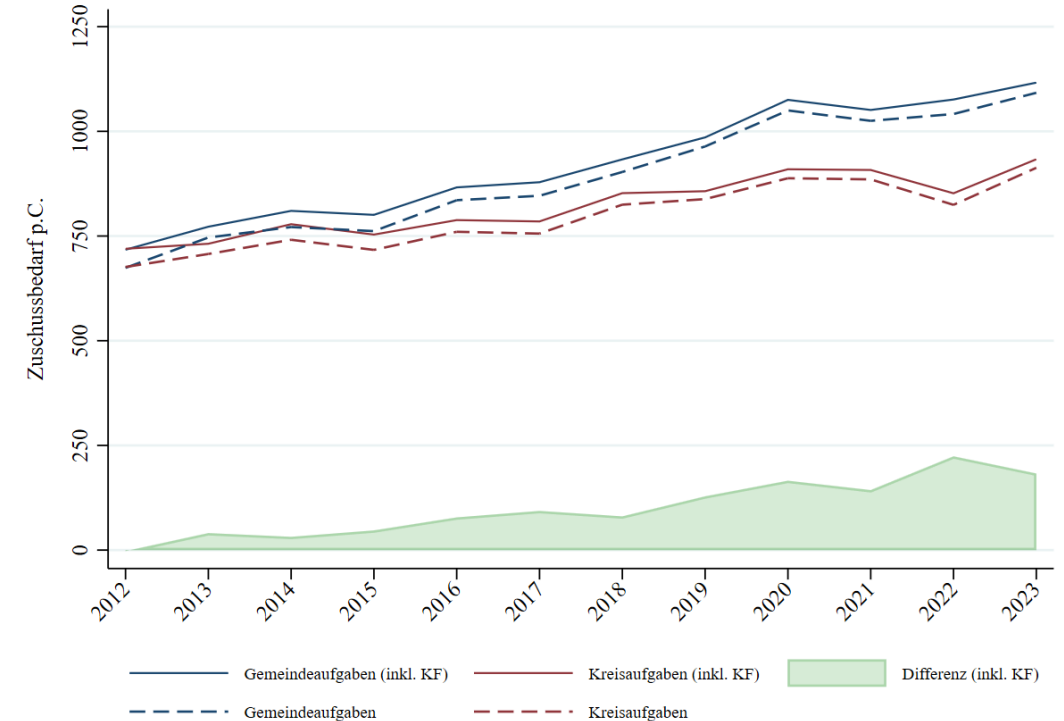
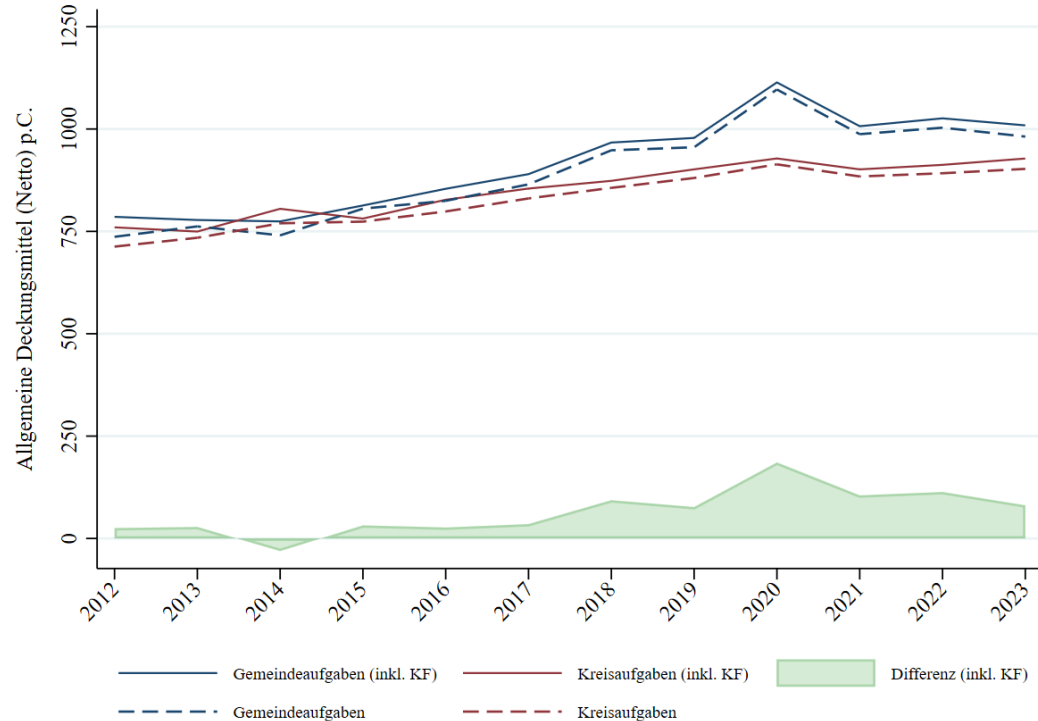
- Tatsächlich hat sich die finanzielle Lage vieler Gemeinden und Landkreise im Zeitraum 2012 bis 2020 stark verbessert
 - Rekordverdächtige Steuereinnahmen (und leicht gestiegene Kreisumlagen) aufgrund sehr guter konjunktureller Lage
 - Entlastung der kommunalen Ebene durch verschiedene Maßnahmen des Bundes
- Es stellt sich daher die Frage, ob die Bedarfe der Gemeinden relativ zu den Bedarfen der Landkreise tatsächlich gestiegen sind oder ob eine (relativ) verbesserte Einnahmesituation der Gemeinden zu einer (relativen) **Erhöhung der Ausgaben** geführt hat, die **fälschlicherweise als Bedarfe ausgelegt** werden
- Gutachtenauftrag:
 1. **Überprüfung von Verschiebungen der Zuschussbedarfe** infolge der Einnahmeentwicklungen („*Zirkelschluss-Hypothese*“)
 2. **Regressionsbasierte Bedarfsschätzung** zur Überprüfung der Zuschussverhältnisse zwischen Gemeinde- und Kreisaufgaben



- Steigende Einnahmen führen über mehr Ausgaben zu „höheren“ Bedarfen und damit sukzessive zu einem Anstieg der Zuweisungen, die wiederum höhere Einnahmen zur Folge haben
- Im Umkehrschluss: Weniger Einnahmen führen über geringere Ausgaben zu niedrigeren Bedarfen und damit sukzessive zu sinkenden Zuweisungen
- Dieser Kreislauf kann – wenn er nicht durch Anpassungen im Aufteilungsverhältnis unterbrochen wird – zu **systematischen Verzerrungen** führen

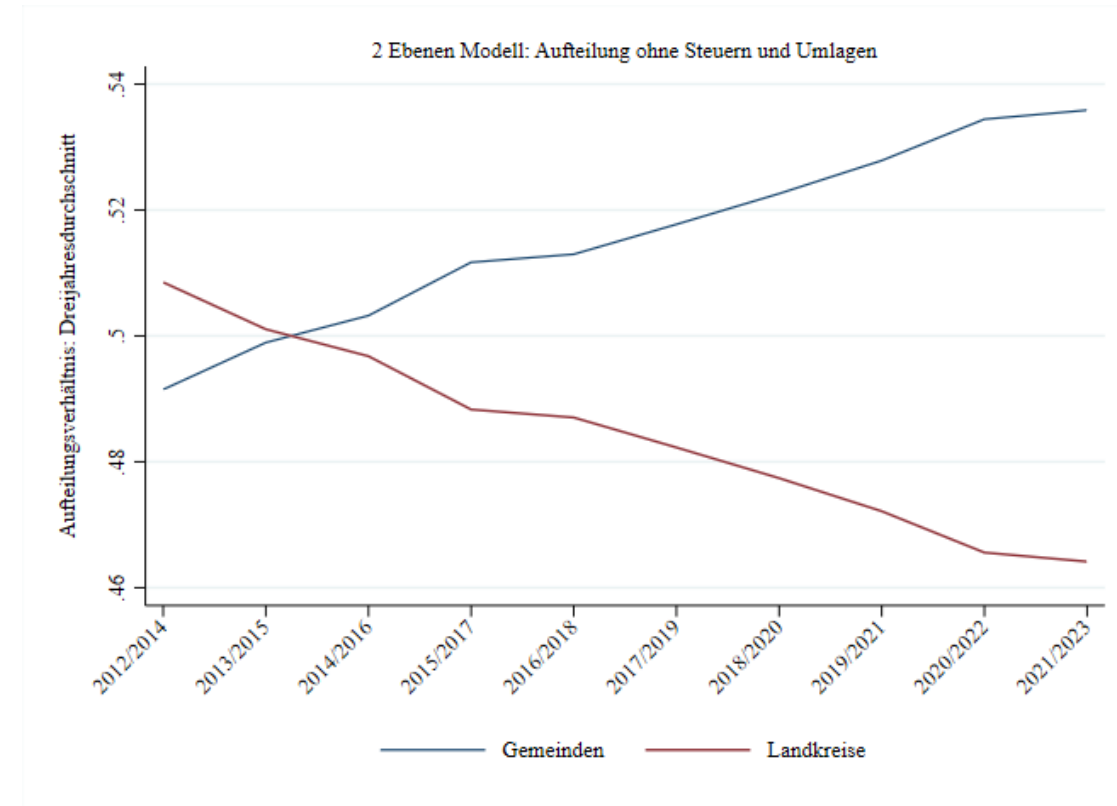


- Betrachtung der inflationsbereinigten Steuereinnahmen und der Kreisumlage über den Zeitverlauf
- **Steuereinnahmen je Einwohner steigen** für Gemeinden zwischen 2014 und 2020 deutlich an
- **Kreisumlage je Einwohner** bleibt im gleichen Zeitraum **nahezu konstant**
- Niveau der Steuereinnahmen je Einwohner liegt über dem der Kreisumlage je Einwohner
- Differenz beider Einnahmen steigt zwischen 2014 und 2022 deutlich

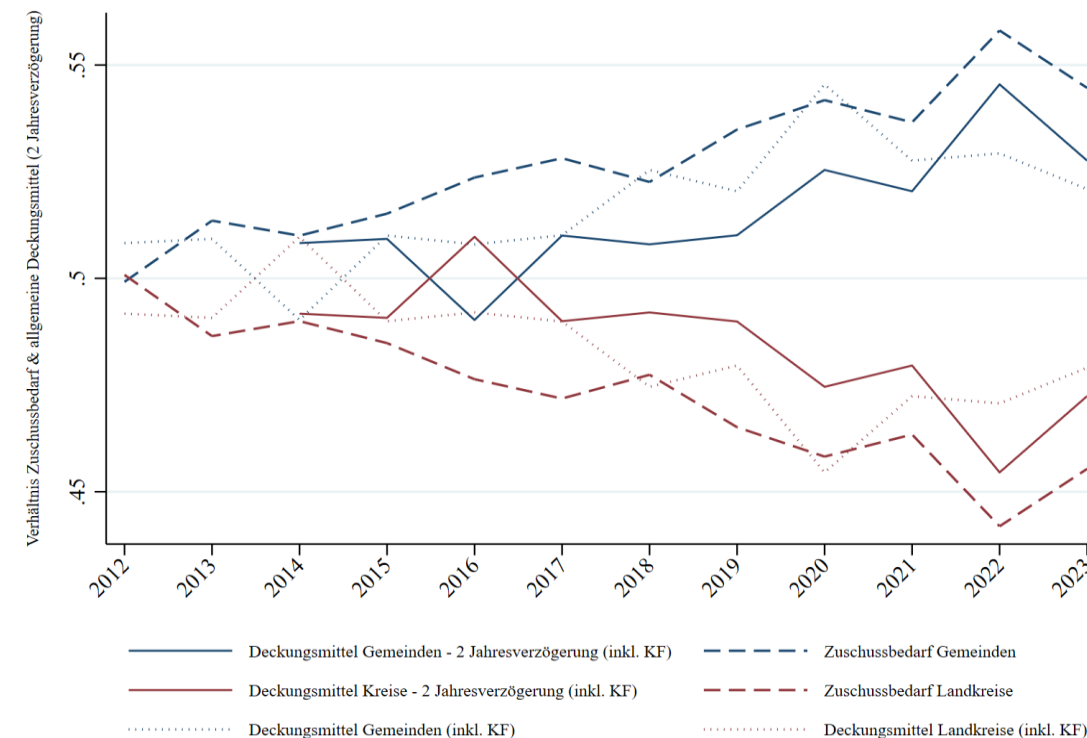


- Sowohl die (inflationsbereinigten) **allgemeinen Deckungsmittel (netto)** als auch der (inflationsbereinigte) **Zuschussbedarf steigen für Gemeinden wesentlich stärker** als für Landkreise
- Zuschussbedarf konnte (größtenteils) durch höhere allgemeine Deckungsmittel gedeckt werden

- Retrospektive Berechnung der Zuschussverhältnisse erfolgt auf Basis der **bisherigen Methode**
 - Konstante Verschiebung zugunsten der Gemeinden
- **Ursache:** Der Zuschussbedarf wird direkt aus den Ausgaben a.a.D. abgeleitet: Höhere Ausgaben gelten automatisch als höherer Bedarf
- **Nur produktspezifische Einnahmen** werden berücksichtigt. **Steuereinnahmen, Umlagen und allgemeine Zuweisungen bleiben unberücksichtigt**
- **Problem:** Finanzstärkere Kommunen mit hohem Ausgabenniveau profitieren überproportional
- **Daher:** Fraglich, ob die Methode den tatsächlichen Aufgabenbedarf realistisch abbildet



- Verhältnis vom Zuschussbedarf zu den zwei-jahresverzögerten allgemeinen Deckungsmitteln zeigt **starke Korrelation** auf
- **Grund:** Höherer Spielraum der allgemeinen Deckungsmittel spiegelt sich nachgelagert in den Ausgabenentscheidungen wider
- Die (relativ) höheren Ausgaben a.a.D. der Gemeinden und damit einhergehend die Entwicklung der Zuschussbedarfe könnten primär durch Einnahmewicklungen bestimmt sein und spiegeln nicht zwingend eine Verschiebung der tatsächlichen Bedarfe wider
- **Gefahr eines potenziellen Zirkelschlusses erkennbar**



- Schätzung der Bedarfe anhand der Bedarfsindikatoren gemäß des Niedersächsischen Finanzausgleichsgesetz (NFAG)
- Getrennte Regressionen für Gemeinde- und Kreisaufgaben zur Schätzung der jeweiligen Zuschussbedarfe
- Für die Schätzung des Einnahmeeffekts wird das Modell um die Einnahmeseite erweitert

• Gemeindeaufgaben

$$Y_{i,t}^{Gem} = \beta_0 + \beta_1 EwG_{i,t} + \beta_2 EwG_{i,t}^2 + \lambda_t + \varepsilon_{i,t}$$

- Bedarfsindikatoren nach § 5 NFAG
 - Einwohner (veredelt) $EwG_{i,t}$, $EwG_{i,t}^2$

- Zeitspezifische fixe Effekte λ_t

- Erweiterung durch Einnahmeseite
 - Steuereinnahmen abzgl. Kreisumlage
 - Aktuell $NE_{i,t}$ und zeitverzögert $NE_{i,t-1}$

- Einheitsspezifische fixe Effekte τ_i

• Kreisaufgaben

$$Y_{i,t}^{LK} = \beta_0 + \beta_1 Ew_{i,t} + \beta_2 Ew_{i,t}^2 + \beta_3 S_{i,t} + \beta_4 F_{i,t} + \lambda_t + \varepsilon_{i,t}$$

- Bedarfsindikatoren nach § 7 NFAG
 - Einwohner (veredelt) $Ew_{i,t}$, $Ew_{i,t}^2$
 - Soziallasten als Anteil der Hilfeleistungsempfänger $S_{i,t}$
 - Fläche als Anteil der Gesamtfläche $F_{i,t}$

- Zeitspezifische fixe Effekte λ_t

- Erweiterung durch Einnahmeseite
 - Kreisumlage
 - Aktuell $KU_{i,t}$ und zeitverzögert $KU_{i,t-1}$

- Einheitsspezifische fixe Effekte τ_i

Basis-
modell

TWFE
Modell

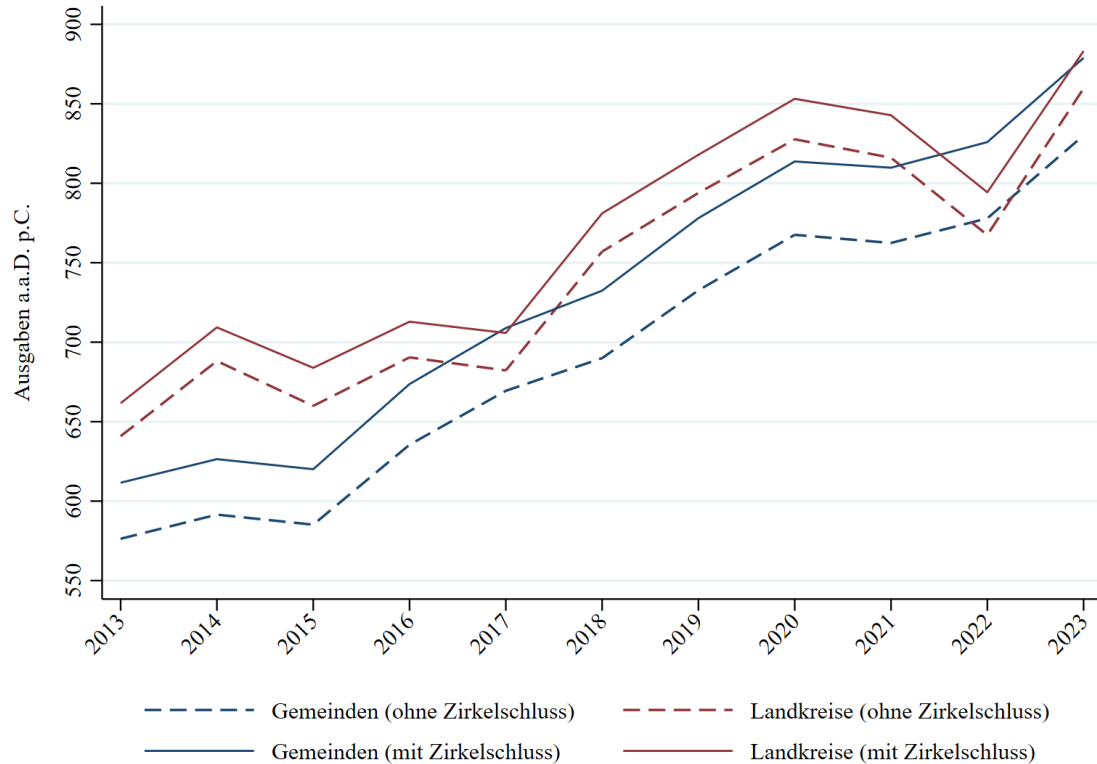
Regressionsergebnisse



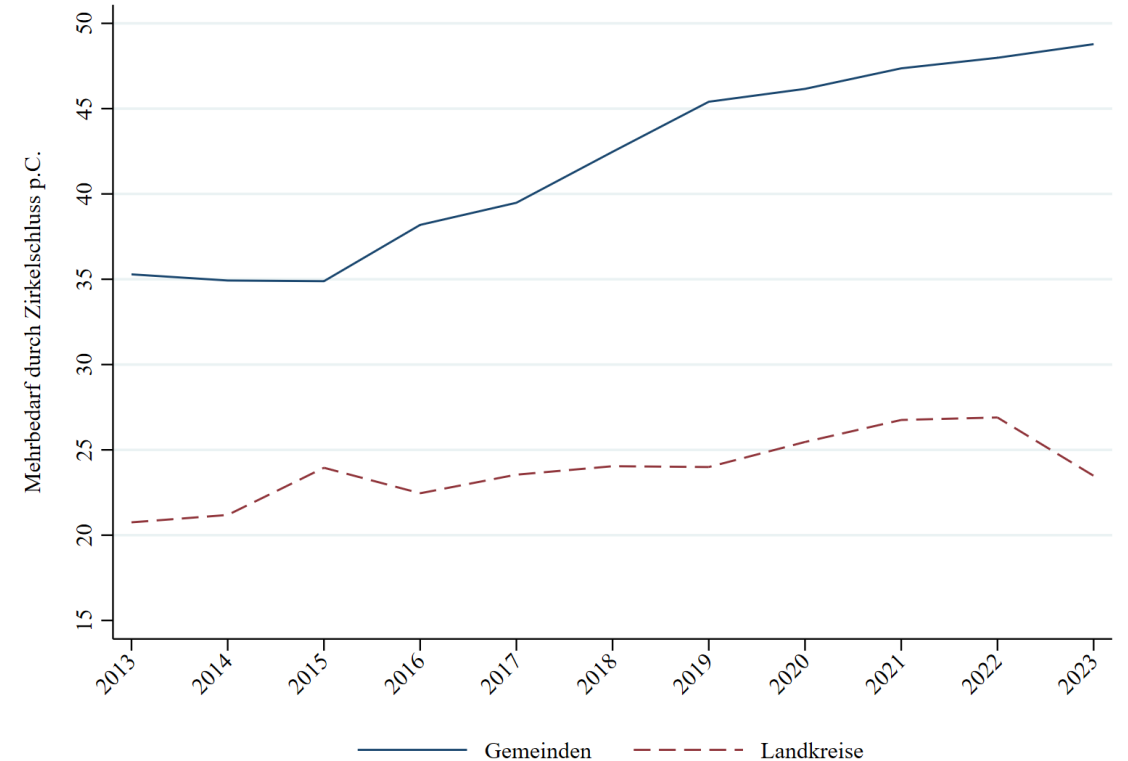
	Basis	Basis	TWFE	TWFE
	(1) Ausgaben a.a.D Gemeinden	(2) Ausgaben a.a.D. Landkreise	(1) Ausgaben a.a.D Gemeinden	(2) Ausgaben a.a.D. Landkreise
Einwohner	0,0066916*** (0,001832)	-0,0002851 (0,000371)	0,06733*** (0,01164)	-0,00624** (0,00281)
Einwohner ²	-5,87e-09*** (1,88e-09)	1,79e-11 (2,70e-10)	-2,82e-08*** (6,08e-09)	1,39e-09 (1,07e-09)
Fläche (in %)		16,37622 (12,0312)		6.312,917** (2.945,02)
Soziallasten		5081,985*** (788,2815)		1.893,122 (1.816,622)
Einnahmen (t)			0,023499 (0,01733)	-0,04715 (0,13687)
Einnahmen (t-1)			0,05362*** (0,01496)	0,09304 (0,15077)
Konstante	326,3417*** (46,88963)	284,6179*** (84,45246)	-284,18693*** (90,83029)	-15.553,95* (8081,353)
Beobachtungen	9.812	396	9.812	396
R-squared	0,5175	0,60394	0,0844	0,6037
Jahres-FE	Ja	Ja	Ja	Ja
Einheits-FE	Nein	Nein	Ja	Ja

Anmerkungen: Standardfehler in Klammern. *, **, *** geben statistische Signifikanz auf dem 10 %, 5 % und 1 % Niveau an.

- Die **zeitverzögerten Einnahmen für Gemeinden** sind im TWFE-Modell **hochsignifikant** und erhöhen die Ausgaben a.a.D. je Einwohner, während die **Einnahmen der Landkreise keinen signifikanten Effekt** auf die Ausgaben a.a.D. je Einwohner haben
- Anhand der **Regressionskoeffizienten aus dem Basismodell 1 und 2** kann der Bedarf für jede Gemeinde und jeden Landkreis berechnet werden
- Aus der **Summe aller regressionsbasierten Bedarfe** ergibt sich der **Zuschussbedarf ohne Zirkelschluss** für Gemeinde- und Kreisaufgaben
- Zusätzlich kann durch die **Einnahmekoeffizienten aus dem TWFE-Modell 3 und 4 der Mehrbedarf**, der durch den Anstieg der Einnahmen entsteht berechnet werden
- Eine Berechnung der **Zuschussbedarfe mit Zirkelschluss** ergibt sich, indem die **Einnahmekoeffizienten** aus dem jeweiligen TWFE-Modell **in das Basismodell integriert** werden

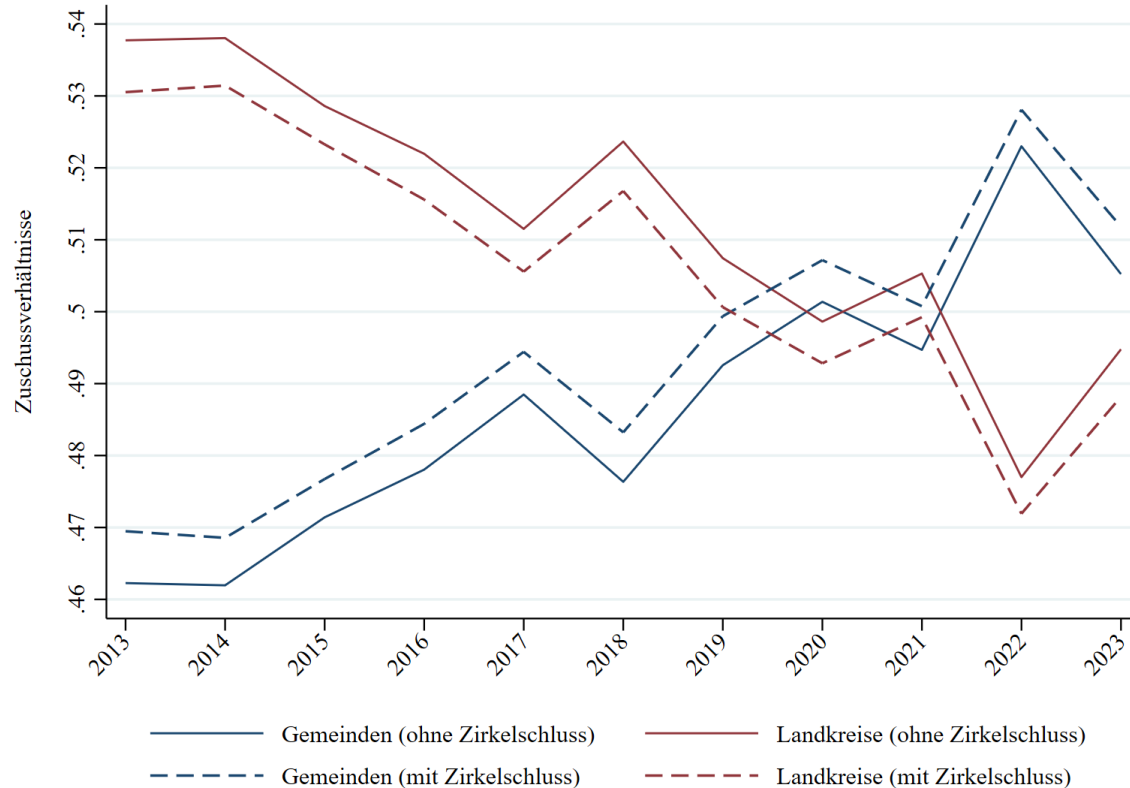


- Bedarfsschätzung für Gemeinden und Landkreise mit und ohne Berücksichtigung des Einnahmoeffektes



- Differenz der Gemeinde- und Landkreis-Linien: Es zeigt sich ein deutlicher Anstieg der Mehrbedarfe durch den Einnahmekoeffizienten für Gemeinden, während die Differenz für Landkreise nahezu konstant bleibt:
→ **Deutlicher Hinweis auf einen Zirkelschluss**

Ergebnisse - Zuschussverhältnisse



- Aus der Summe aller regressionsbasierten Bedarfe entsteht der Gesamtzuschussbedarf für Gemeinden und Kreise und das Zuschussverhältnis
 - Ohne Zirkelschluss
 - Mit Zirkelschluss
- Die Tabelle zeigt die errechneten Zuschussverhältnisse für jedes Jahr, die grafisch dargestellt werden
- Das **Aufteilungsverhältnis gleicht sich ohne Zirkelschluss an**, da die Mehrausgaben, welche die Zuschussbedarfe der Gemeinden (relativ) stärker erhöht haben, herausgerechnet wurden.

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Gemeinden ohne Zirkelschluss	46,23%	46,20%	47,14%	47,80%	48,85%	47,63%	49,26%	50,14%	49,47%	52,30%	50,52%
Landkreise ohne Zirkelschluss	53,77%	53,80%	52,86%	52,20%	51,15%	52,37%	50,74%	49,86%	50,53%	47,70%	49,48%
Gemeinden mit Zirkelschluss	46,95%	46,86%	47,67%	48,44%	49,44%	48,32%	49,94%	50,72%	50,08%	52,81%	51,18%
Landkreise mit Zirkelschluss	53,05%	53,14%	52,33%	51,56%	50,56%	51,68%	50,06%	49,28%	49,92%	47,19%	48,82%
Differenz ohne/mit	0,72%	0,66%	0,53%	0,64%	0,59%	0,69%	0,68%	0,58%	0,61%	0,51%	0,66%

- Trotz erster Hinweise kann eine rein deskriptive Analyse nicht abschließend klären, ob die Einnahmeseite einen signifikanten Effekt auf die Ausgabenseite hat, der fälschlicherweise als Bedarf interpretiert wird und in der Folge zu einem überdimensionierten Zuteilungsverhältnis zugunsten der Gemeinden führt.
- **Deshalb:** empirische Überprüfung nötig, um einnahmeseitige Effekte auf die Ausgaben zu analysieren
- Die regressionsbasierte Analyse zeigt einen **signifikant positiven Effekt der Gemeindeeinnahmen auf die Höhe der Ausgaben**, wohingegen der **Effekt der Kreisumlage auf die Höhe der Ausgaben** bei Landkreisen zwar ebenfalls positiv, allerdings **nicht signifikant** ist
- Die Höhe der (Mehr-)Ausgaben, die auf einnahmeseitige Effekte zurückzuführen sind, ist bei Gemeinden wesentlich stärker ausgeprägt: **Klarer (aber keine kausaler!) Hinweis auf einen Zirkelschluss**
- Regressionsbasierte Bedarfsmessung legt für den Dreijahresdurchschnitt ohne Zirkelschluss für die Jahre 2021-2023 folgendes Aufteilungsverhältnis nahe:
 - Gemeindeaufgaben: 50,76% (-0,14 Prozentpunkte)
 - Kreisaufgaben: 49,24% (+0,14 Prozentpunkte)
- Deutliche Abweichung zum Ergebnis nach bisheriger Berechnungsmethode (+/- 3,04 Prozentpunkte)

- **Regressionsbasierte Bedarfsmessung**

- Erlaubt es, andere Bedarfsträger in der Bedarfsberechnung einzubeziehen

- **Einnahmeseite in die Bedarfsberechnung integrieren**

- Ermöglicht eine systematische und realitätsnähere Abbildung der Bedarfe
- In anderen Bundesländern mit Zwei-Ebenen Modell üblich

- **Kreisumlage als Anpassungsinstrument vermeiden**

- Korrekturfunktion führt zu einer Verantwortungsverschiebung
- Nachgelagerte Anpassung der Finanzausstattung durch die Kreisumlage signalisiert eine Fehleinschätzung der tatsächlichen Zuschussbedarfe

- **Dauerhafte Festlegung des Aufteilungsverhältnisses**

- Mehr Planungssicherheit für Gemeinden, Landkreise und kreisfreie Städte
- Vermeidung von wiederkehrenden Konflikten