

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

Finanzwissenschaftliches Gutachten

Im Auftrag des Niedersächsischen Landkreistages

*Walter Eucken Institut e.V.
Goethestr. 10, 79100 Freiburg i.Br.*

Autoren:

Lars P. Feld

Maximilian Langer

Anna-Catharina Meister

Freiburg im Breisgau, 27.08.2025

Inhaltsverzeichnis

| | |
|--|------|
| Abbildungsverzeichnis | III |
| Tabellenverzeichnis | IV |
| Executive Summary | V |
| 1. Einleitung | 1 |
| 2. Theoretischer und institutioneller Hintergrund | 3 |
| 2.1 <i>Kommunale Finanzausgleichssysteme in Deutschland</i> | 3 |
| 2.1.1 Vertikaler Finanzausgleich | 3 |
| 2.1.2 Horizontaler Finanzausgleich | 8 |
| 2.2 <i>Der KFA Niedersachsen</i> | 11 |
| 2.3 <i>Kommunale Aufgaben, Bedarfe und Einnahmen</i> | 15 |
| 2.4 <i>Ansätze zur Bedarfsbestimmung im vertikalen Finanzausgleich</i> | 18 |
| 2.4.1 Ausgaben aus allgemeinen Deckungsmitteln als Bedarf | 19 |
| 2.4.2 Approximierte Kosten als Bedarf (Korridorverfahren) | 20 |
| 2.4.3 Symmetriekoeffizient | 22 |
| 2.4.4 Regressionsbasierte Bedarfsmessung | 23 |
| 3. Methodisches Vorgehen | 26 |
| 3.1 <i>Daten- und Variablenauswahl</i> | 26 |
| 3.2 <i>Regressionsmodelle</i> | 32 |
| 3.3 <i>Berechnung des Zuschussbedarfs und des Aufteilungsverhältnisses</i> | 34 |
| 4. Deskriptive Analyse | 35 |
| 4.1 <i>Entwicklung kommunaler Ausgaben und Einnahmen in Niedersachsen</i> | 35 |
| 4.2 <i>Retrospektive Berechnung der Zuschussverhältnisse</i> | 42 |
| 4.3 <i>Retrospektive Berechnung der Zuschussverhältnisse - Korridorverfahren</i> | 49 |
| 5. Empirische Analyse | 51 |
| 5.1 <i>Schätzung des Zirkelschlusseffekts</i> | 52 |
| 5.2 <i>Schätzung des Aufteilungsverhältnisses</i> | 56 |
| 6. Abschließende Handlungsempfehlungen | 61 |
| Literatur | VI |
| Anhang | VIII |

Abbildungsverzeichnis

| | |
|---|------|
| Abbildung 1: Quadratischer Zusammenhang zwischen Einwohnern und Ausgaben a.a.D. | 30 |
| Abbildung 2: Entwicklung Gesamtzuschussbedarfe für Gemeinde- und Kreisaufgaben | 36 |
| Abbildung 3: Entwicklung allgemeine Deckungsmittel (netto)..... | 37 |
| Abbildung 4: Entwicklung Steuereinnahmen und Umlagen je Einwohner..... | 37 |
| Abbildung 5: Gewichteter Kreisumlagesatz..... | 38 |
| Abbildung 6: Saldo Zuschussbedarfe je Einwohner - allgemeine Deckungsmittel | 39 |
| Abbildung 7: Symmetriekoeffizient..... | 40 |
| Abbildung 8: Verhältnis Zuschussbedarf und allgemeine Deckungsmittel (2 Jahresverzögerung)..... | 41 |
| Abbildung 9: Aufteilungsverhältnis Szenario 1 | 43 |
| Abbildung 10: Aufteilungsverhältnis Szenario 2 | 45 |
| Abbildung 11: Aufteilungsverhältnis Szenario 3 | 47 |
| Abbildung 12: Aufteilungsverhältnis Szenario 1 – Korridorverfahren | 49 |
| Abbildung 13: Schätzung Ausgaben a.a.D. je Einwohner (Two-Way-Fixed-Effect Modell)..... | 55 |
| Abbildung 14: Schätzung einnahmebedingter Mehrbedarfe | 56 |
| Abbildung 15: Schätzung der Zuschussverhältnisse | 58 |
| Abbildung 16: Vergleich der Zuschussverhältnisse (ohne/mit Zirkelschluss)..... | 59 |
| Abbildung 17: Korridorverfahren - Produktgruppe 1..... | VIII |
| Abbildung 18: Korridorverfahren - Produktgruppe 2..... | VIII |
| Abbildung 19: Korridorverfahren - Produktgruppe 3..... | IX |
| Abbildung 20: Korridorverfahren - Produktgruppe 4..... | IX |
| Abbildung 21: Korridorverfahren - Produktgruppe 5..... | X |

Tabellenverzeichnis

| | |
|---|-----|
| Tabelle 1: Zusammenfassung der genutzten Variablen..... | 28 |
| Tabelle 2: Aufteilungsverhältnis Szenario 1 – Zweijahresdurchschnitt..... | 44 |
| Tabelle 3: Aufteilungsverhältnis Szenario 1 - Dreijahresdurchschnitt..... | 44 |
| Tabelle 4: Aufteilungsverhältnis Szenario 2 – Zweijahresdurchschnitt..... | 46 |
| Tabelle 5: Aufteilungsverhältnis Szenario 2 - Dreijahresdurchschnitt..... | 46 |
| Tabelle 6: Aufteilungsverhältnis Szenario 3 – Zweijahresdurchschnitt..... | 48 |
| Tabelle 7: Aufteilungsverhältnis Szenario 3 - Dreijahresdurchschnitt..... | 48 |
| Tabelle 8: Aufteilungsverhältnis Szenario 1 - Zweijahresdurchschnitt (Korridorverfahren)..... | 50 |
| Tabelle 9: Aufteilungsverhältnis Szenario 1 - Dreijahresdurchschnitt (Korridorverfahren)..... | 51 |
| Tabelle 10: Regressionsergebnisse der Zirkelschlusschätzung. | 54 |
| Tabelle 11: Regressionsergebnisse der Schätzung des Aufteilungsverhältnisses. | 57 |
| Tabelle 12: Entwicklung der Zuschussverhältnisse (ohne/mit Zirkelschluss) | 60 |
| Tabelle 13: Berechnung Aufteilungsverhältnis 2022-2023..... | XI |
| Tabelle 14: Berechnung Aufteilungsverhältnis 2021-2023..... | XII |

Executive Summary

In der vorliegenden Untersuchung wird der kommunale Finanzausgleich des Landes Niedersachsen aus finanzwissenschaftlicher Perspektive analysiert. Nach Rechtsprechung des Niedersächsischen Staatsgerichtshofes steht das Innenministerium Niedersachsen in der Pflicht, den Finanzausgleich in regelmäßigen Abständen zu überprüfen. Teil der jüngsten Überprüfung war die Analyse des Aufteilungsverhältnisses der Schlüsselzuweisungen für Gemeinde- und Kreisaufgaben innerhalb des Zwei-Ebenen-Modells, die zu einer Verschiebung der Schlüsselzuweisungen von den Kreis- zu den Gemeindeaufgaben um 2,9 Prozentpunkte führte. Dies entspricht einer deutlichen Umverteilung von etwa 142 Millionen Euro.

Der Niedersächsische Landkreistag sieht dieses Ergebnis kritisch, weil der kommunale Finanzausgleich Niedersachsen bei der Berechnung des Aufteilungsverhältnisses nur die Ausgaben- und Bedarfsseite der Kommunen berücksichtigt. Kommunale Einnahmen spielen bei der Berechnung keine Rolle. Die Nicht-Berücksichtigung der Einnahmeseite ist besonders dann problembehaftet, wenn höhere Einnahmen zu höheren Ausgaben führen, die nicht durch produktspezifische Einnahmen gegenfinanziert sind. Diese zusätzlichen, einnahmebedingten Ausgaben würden bei der Berechnung des Aufteilungsverhältnisses als Bedarf interpretiert. Im Zentrum dieser Untersuchung steht daher die Analyse des Aufteilungsverhältnisses für Gemeinde- und Kreisaufgaben unter besonderer Berücksichtigung einnahmeseitiger Effekte auf kommunale Ausgaben und Bedarfe.

Die deskriptive Analyse zeigt einen inflationsbereinigten Anstieg der Zuschussbedarfe je Einwohner für Gemeinde- und Kreisaufgaben von 2012 bis 2023; die zur Deckung dieser Bedarfe verfügbaren Mittel verlaufen weitestgehend parallel dazu. Der sich daraus ergebende Saldo legt insofern keinen Handlungsbedarf nahe. Die Ergebnisse aus der Berechnung des Symmetriekoeffizienten stützen dieses Ergebnis, der Koeffizient signalisiert ab dem Jahr 2020 eine relative Schlechterstellung der Gemeindeebene. Diese Berechnungen berücksichtigen jedoch nicht den zirkulären Effekt steigender Einnahmen auf höhere Ausgaben, die rechnerisch höhere Zuschussbedarfe nach sich ziehen können. Dass solche Effekte eine Rolle spielen, zeigt sich daran, dass die Zuschussbedarfe zeitlich verzögert auf die Entwicklung der allgemeinen Deckungsmittel reagieren. Dieses Ergebnis ist aus finanzwissenschaftlicher Sicht plausibel, weil sich öffentliche Ausgaben typischerweise erst zeitlich verzögert an eine veränderte Einnahmesituation anpassen.

Zur Beurteilung der Frage, ob ein systematischer Trend, der auf den Zusammenhang zwischen kommunaler Einnahme- und Ausgabenentwicklung hindeuten würde, in der Entwicklung des

Aufteilungsverhältnisses vorliegt, werden die Zuschussverhältnisse für Gemeinde- und Kreisaufgaben seit dem Jahr 2012, basierend auf der Berechnungsweise des Landesamtes für Statistik Niedersachsen, berechnet. Im betrachteten Zeitraum ist ein kontinuierlicher Anstieg zugunsten der Gemeinden feststellbar. Dies ist mit einem zirkulären, einnahmebedingten Verstärkungseffekt grundsätzlich vereinbar. Wird bei der Berechnung die Einnahmeseite zusätzlich berücksichtigt, weist die Gemeindeebene weiterhin einen höheren Zuschussbedarf aus, die Differenz ist jedoch kleiner. Insgesamt ist das Aufteilungsverhältnis in diesem Szenario wesentlich volatiler, was bei dieser Vorgehensweise berücksichtigt werden sollte.

Um außergewöhnlich hohe oder niedrige kommunale Ausgabenniveaus angemessen zu berücksichtigen, erfolgt außerdem eine retrospektive Berechnung der Zuschussverhältnisse mit den durch das Korridorverfahren bereinigten Zuschussbedarfen. Dies soll eine realitätsnähere und aufgabengerechtere Ermittlung des Zuschussbedarfs ermöglichen. Das Korridorverfahren korrigiert insbesondere die Zuschussbedarfe der Gemeinden spürbar nach unten, im Zeitverlauf zeigt sich aber eine ähnliche Verschiebung des Aufteilungsverhältnisses zugunsten der Gemeindeebene. Weil dieses Verfahren die kommunale Einnahmeseite nicht berücksichtigt, kann es einen möglichen Zirkelschluss nicht adressieren.

Die deskriptive Analyse kann einen einnahmeseitig bedingten Anstieg der Zuschussbedarfe nur begrenzt berücksichtigen und daher nur Indizien liefern. Anhand regressionsbasierter Methoden lassen sich die Zuschussbedarfe, die auf kommunale Einnahmen zurückzuführen sind, identifizieren. Basierend auf den vom Landesgesetzgeber Niedersachsen festgelegten Bedarfsfaktoren für Gemeinden und Landkreise wird ein neues Aufteilungsverhältnis geschätzt, das die kommunalen Bedarfe adäquater abbilden kann, sowohl mit als auch ohne Berücksichtigung der kommunalen Einnahmeseite.

Das geschätzte Aufteilungsverhältnis zeigt einen ähnlichen Verlauf wie jener auf Basis der aktuell geltenden Berechnungsweise des Aufteilungsverhältnisses. Zu Beginn des Betrachtungszeitraums fällt das Verhältnis deutlich zugunsten der Landkreise aus, verschiebt sich im Zeitverlauf aber sukzessive zugunsten der Gemeindeebene. Das Verhältnis fällt insgesamt weniger extrem aus. Der geschätzte Dreijahresdurchschnitt 2021 bis 2023 ergibt unter Berücksichtigung einnahmeseitiger Effekte ein Verhältnis von 50,76% für Gemeindeaufgaben und 49,24% für Kreisaufgaben. Ohne Berücksichtigung einnahmeseitiger Effekte ergibt sich ein Verhältnis von 51,36% zu 48,64%. Relativ zum geltenden Recht von 50,90% zu 49,10% würden sich die Zuschussverhältnisse demnach nur geringfügig ändern.

1. Einleitung

Die finanzielle Ausstattung der Kommunen bildet eine tragende Säule des bundesdeutschen Staatsaufbaus. Den verfassungsrechtlichen Ausgangspunkt bildet die kommunale Selbstverwaltungsgarantie gemäß Art. 28 Abs. 2 GG. Danach haben Gemeinden und Gemeindeverbände das Recht, „alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln“. Diese Garantie umfasst nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nicht nur die organisatorische und inhaltliche Selbstverwaltung, sondern impliziert zugleich die Pflicht der Länder, ihren Kommunen die hierfür erforderlichen finanziellen Mittel bereitzustellen: Die Kommunen müssen finanziell so ausgestattet sein, dass sie in der Lage sind, ihre Pflichtaufgaben angemessen zu erfüllen sowie freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben wahrzunehmen.

Finanzpolitisch konkretisiert wird das Gebot der kommunalen Selbstverwaltung durch Art. 106 Abs. 7 GG. Hiernach müssen die Länder gewährleisten, dass den Gemeinden und Gemeindeverbänden ein angemessener Anteil an den Gemeinschaftssteuern zufließt. Aus Art. 28 Abs. 2 GG i. V. m. Art. 106 Abs. 7 GG ergibt sich folglich ein verfassungsrechtlicher Auftrag an die Länder, ihren Kommunen eine bedarfsgerechte, aufgabenadäquate und gleichmäßige Finanzausstattung zu sichern. Dieser Auftrag ist nicht bloß programmatisch, sondern unterliegt der verfassungsgerichtlichen Kontrolle. Der kommunale Finanzausgleich muss daher so ausgestaltet sein, dass die Kommunen in die Lage versetzt sind, ihre Selbstverwaltungsaufgaben eigenverantwortlich zu erfüllen und ihre demokratische Funktion im föderalen Gesamtgefüge wahrzunehmen.

Dieser verfassungsrechtliche Auftrag der Länder ist durch unbestimmte Rechtsbegriffe geprägt, die regelmäßig neu austariert werden müssen. Wiederholt stellen sich Städte, Gemeinden und Landkreise auf der einen Seite und die Länder auf der anderen Seite die Frage, was eine bedarfsgerechte, aufgabenadäquate und gleichmäßige Finanzausstattung bedeutet, wann finanzpolitische Entscheidungen reiner Ausdruck politischen Wunschenkens sind und inwiefern es im Rahmen des Finanzausgleichs gelingt, Anreize zu einer soliden Finanzpolitik zu erhalten oder zumindest nicht gänzlich zuzuschütten. Dies gilt insbesondere in wirtschaftlich schwierigen Zeiten, wenn die Konsolidierung staatlicher Haushalte unvermeidbar wird.

Das Land Niedersachsen beabsichtigt eine Änderung des Niedersächsischen Finanzausgleichs, die aus Sicht des Niedersächsischen Landkreistages bei insgesamt unzureichenden Mitteln für kommunale Aufgaben zu Lasten des strukturschwachen ländlichen Raums geht. Dadurch würden Ungleichgewichte zugunsten einnahmestarker Kommunen verstärkt und somit das

verfassungsrechtliche Ziel gleichwertiger Lebensverhältnisse in Niedersachsen verfehlt. Vor diesem Hintergrund prüft das Walter Eucken Institut in diesem finanzwissenschaftlichen Gutachten, ob die Methodik der Aufteilung der Schlüsselzuweisungen in Niedersachsen den Anforderungen eines aufgabengerechten Finanzausgleichs entspricht. Dazu werden alternative Verfahren zur Berechnung des Zuteilungsverhältnisses geprüft: die Ermittlung der Zuschussbedarfe anhand eines Korridorverfahrens, auf Basis regressionsgestützter Verfahren und unter zusätzlicher Berücksichtigung der Einnahmeseite.

Die genaue Höhe und Ausgestaltung der Zuweisungen an die Kommunen liegt im Ermessen des jeweiligen Landes, weshalb sich die Systeme des kommunalen Finanzausgleichs (KFA) zwischen den Ländern unterscheiden. Trotz landesspezifischer Ausgestaltung folgt der KFA in allen Flächenländern einem ähnlichen Prinzip (Scherf, 2013; Kümpel, 2020): Zunächst wird die Gesamtmasse bestimmt, die über den KFA an die Kommunen verteilt werden soll. Diese setzt sich in der Regel aus einem Anteil der Gemeinschaftssteuern sowie ergänzenden Landesmitteln oder Einnahmen aus Finanzumlagen zusammen. Diese Masse wird sodann auf verschiedene Gebietskörperschaften verteilt (*vertikaler Finanzausgleich*). Anschließend wird ein Verfahren etabliert, um die Bedarfe der Kommunen innerhalb der Gebietskörperschaften zur Erfüllung ihrer Pflicht- und freiwilligen Aufgaben zu bestimmen. In einem letzten Schritt werden Sonderbedarfe berücksichtigt, die über Schlüsselzuweisungen nicht ausreichend adressiert wurden (*horizontaler Finanzausgleich*).

Der Schwerpunkt dieses Gutachtens liegt auf dem zweiten Schritt des vertikalen Finanzausgleichs – der Verteilung einer gegebenen Finanzmasse auf die verschiedenen Gebietskörperschaften. Aus Gründen der Vollständigkeit und da die übrigen Schritte im weiteren Verlauf der Analyse eine gewisse Relevanz besitzen, wird in Kapitel 2 dennoch zunächst das allgemeine System des KFA dargestellt. In Kapitel 3 legen wir das methodische Vorgehen offen, bevor wir in Kapitel 4 zunächst eine deskriptive empirische Analyse und in Kapitel 5 eine formalere ökonomische Analyse vornehmen. Kapitel 6 schließt mit einer Zusammenfassung der Ergebnisse und daraus folgender Handlungsempfehlungen ab.

2. Theoretischer und institutioneller Hintergrund

2.1 Kommunale Finanzausgleichssysteme in Deutschland

2.1.1 Vertikaler Finanzausgleich

Zur Bestimmung der Gesamtmasse der zu verteilenden Mittel gibt es drei Möglichkeiten (Eck und Thater, 2013). Das erste und am häufigsten genutzte Modell des **Verbundquotensystems** zeichnet sich durch die Bereitstellung eines gesetzlich festgelegten Anteils (Verbundquote) an der Verbundgrundlage aus, die in der Regel aus den Steuereinnahmen der Länder besteht. Dementsprechend ist der kommunale Finanzbedarf in diesem System nicht berücksichtigt, weder durch exogene Festlegung der Verbundquote durch das Land noch durch die alleinige Berücksichtigung seiner Einnahmeseite. Daraus ergibt sich potenziell eine Divergenz zwischen der Aufgabenerfüllung und den daraus folgenden kommunalen Ausgaben einerseits sowie der kommunalen Finanzausstattung andererseits. Dieses Modell wird von den Ländern Baden-Württemberg, Bayern, Brandenburg, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein und dem Saarland genutzt.

Eine zweite Möglichkeit zur Bestimmung der Zuteilungsmasse besteht darin, die Verbundgrundlage wie im **Bedarfsmodell** anhand der kommunalen Aufgabenlast zu ermitteln. Dieses Modell zur Bestimmung der Verbundgrundlage setzt nicht auf der Einnahmeseite der Länder, sondern auf der Ausgabenseite der Kommunen an und wird daher endogen bestimmt. Problematisch an diesem Ansatz ist insbesondere die Ermittlung des tatsächlichen Bedarfs einer Kommune, da dieser stets einer gewissen Diskretion unterliegt und daher Konfliktpotenzial zwischen Land und Kommunen birgt. Dieses Modell findet in Sachsen-Anhalt und Hessen Anwendung. Eine dritte Möglichkeit besteht aus einem auf dem **Gleichmäßigkeitsgrundsatz** basierenden System, das sich zwischen dem an den Einnahmen der Länder orientierten Verbundquotenmodell und dem an den Ausgaben der Kommunen orientierten Bedarfsmodell einordnen lässt. In diesem Modell ist die Verbundgrundlage ebenfalls eine endogene Größe, basierend auf den Einnahmen und Ausgaben der Kommunen relativ zu denen der Länder. Es wird in Thüringen, Sachsen und Mecklenburg-Vorpommern genutzt.

Ist die Zuweisungsmasse bestimmt, werden in einem zweiten Schritt die Anteile der Zuweisungsmasse für die einzelnen Gebietskörperschaftsgruppen festgelegt, also für kreisfreie Städte, kreisangehörige Gemeinden, Landkreise und teilweise Verbands- oder Samtgemeinden. Dies kann anhand der Gebietskörperschaftsgruppen innerhalb des Drei-Säulen- oder des Zwei-Säulen-Modells geschehen. Im Falle des **Drei-Säulen-Modells** wird eine Teilmasse für kreisangehörige Gemeinden, Landkreise und kreisfreie Städte gebildet. Dieses Modell findet in

Baden-Württemberg, Hessen, Rheinland-Pfalz und Sachsen-Anhalt Anwendung. Innerhalb des **Zwei-Säulen-Modells** werden nur zwei Teilmassen für kreisangehörige Gemeinden und kreisfreie Städte einerseits sowie Landkreise andererseits gebildet. Dieses Modell wird in Bayern und Nordrhein-Westfalen¹ genutzt. Weil im Saarland keine kreisfreien Städte existieren, bildet dieses Land einen Sonderfall. Kreisangehörige Gemeinden und Landkreise bilden jeweils eine Säule, darüber hinaus gibt es Sonderschlüsselzuweisungen an Gemeinden und Gemeindeverbände sowie an einen Investitions- und einen Ausgleichsstock. In Sachsen werden zwei Teilmassen für den kreisangehörigen Raum (kreisangehörige Gemeinden und Landkreise) und den kreisfreien Raum (kreisfreie Städte) gebildet. Alternativ lässt sich die Höhe der Zuweisungen an die Gebietskörperschaften über deren Aufgabenbereiche bestimmen (**Zwei-Ebenen-Modell**). Bei Nutzung dieses Modells werden zwei Massen gebildet, eine für Aufgaben der Gemeinden und eine für Aufgaben der Landkreise. Kreisfreie Städte erhalten Zuweisungen für beide Aufgabengebiete. Das Zwei-Ebenen-Modell wird in Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen und Thüringen angewandt.

Darüber hinaus existieren weitere **Sonderformen**. In Brandenburg werden drei Teilmassen auf Grundlage der kommunalen Aufgabentypen gebildet. In Schleswig-Holstein schließlich gibt es zwei Teilmassen, wobei kreisfreie Städte nur aus der Masse für Landkreise Zuweisungen erhalten; zusätzlich wird dort eine dritte Teilmasse für „Zentrale Orte“ bestimmt, eine Funktion, die typischerweise kreisfreien Städten zufällt.

Bedarfsermittlung im vertikalen Finanzausgleich

Eine wesentliche Schwierigkeit innerhalb des vertikalen Finanzausgleichs stellt die **Feststellung des tatsächlichen kommunalen Bedarfs** dar, also wie hoch die Gesamtmasse der zu verteilenden Mittel sein soll. Zwar ergibt sich aus Art. 106 Abs. 7 GG ein Anspruch der Kommunen auf Mittel aus dem obligatorischen Steuerverbund; eine einheitliche Zuweisungshöhe oder ein kommunaler Bedarf können hingegen grundsätzlich nicht abgeleitet werden. Dies ist erstens eine Folge der unterschiedlichen Kommunalisierungsgrade, also des Verhältnisses, gemäß dem die Aufgaben zwischen einem Land und seinen Kommunen verteilt sind. Zweitens variieren die Anforderungen, die mit der Erfüllung einer Aufgabe verbunden sind, in zeitlicher wie räumlicher Hinsicht.

Drittens stellen sich Probleme der Bedarfsbestimmung, denn es existiert keine objektive Methodik zur Ermittlung des tatsächlichen Bedarfs einer Kommune. Dies liegt nicht zuletzt

¹ In Nordrhein-Westfalen erhalten die Landschaftsverbände ebenfalls einen Teil der Zuweisungsmasse.

daran, dass der Bedarf an öffentlichen Gütern unterschiedlich interpretiert werden kann und seine Bestimmung in erheblichem Maße Ergebnis politischer Entscheidungen ist. Jede Form der Bedarfsbestimmung ist daher zu einem gewissen Grad diskretionär und normativ geprägt, da stets darüber entschieden werden muss, welches Niveau öffentlicher Leistungen eine Kommune vorhalten soll, und damit implizit, was als bedarfsgerechte, kommunale Finanzausstattung gilt (Hardt und Schiller, 2006; Lenk und Starke, 2022). Zudem stellt sich die Frage, ob das Ziel einer objektiven Bedarfsbestimmung aufgrund des Gebots der kommunalen Selbstverwaltung überhaupt verfolgt werden sollte. Denn selbst wenn eine Vielzahl kommunaler Aufgaben pflichtig erfüllt werden müssen, können die freiwilligen Aufgaben bedarfswürdig sein, obwohl keine gesetzlichen Vorschriften zu deren Durchführung existieren.

Weil eine objektive Ermittlung des kommunalen Bedarfs nicht möglich ist, hat sich in den meisten Ländern das *Verbundquotensystem* zur Festlegung des Zuweisungsmasse etabliert. Zwar kann die Höhe der durch dieses System verteilten Mittel als Bedarf der Kommunen ausgelegt werden, eine Notwendigkeit der kommunalen Bedarfsbestimmung entfällt allerdings. Demgegenüber steht das Bedarfsmodell, das in Hessen und Sachsen-Anhalt Anwendung findet. In Hessen bilden die um unmittelbar zurechenbare Einzahlungen bereinigten Auszahlungen die Grundlage der Bedarfsberechnung. Darauf folgt eine „Angemessenheitsüberprüfung“, bei der die „wirtschaftlich und sparsam arbeitenden Gemeinden und Gemeindeverbände“ den Maßstab bilden. Das Ergebnis dieser Überprüfung wird als Bedarf einer Kommune interpretiert (§7 Abs. 2 HFAG).² In Sachsen-Anhalt ist für jedes Haushaltsjahr „die angemessene kommunale Finanzausstattung zur Erfüllung der Aufgaben der Gemeinden, Verbandsgemeinden und Landkreise rechtzeitig zu ermitteln und anzupassen“ (§2 Abs. 3 FAG).

Mecklenburg-Vorpommern nutzt ein System mit Gleichmäßigkeitsgrundsatz. Im Abstand von zwei Jahren muss unter Berücksichtigung des Gleichmäßigkeitsgrundsatzes (§7 Abs. 2 FAG M-V) überprüft werden, „ob aufgrund von Veränderungen im Aufgabenbestand oder aufgrund der Entwicklung der Ausgaben und Auszahlungen im Verhältnis zwischen dem Land sowie den Gemeinden und Landkreisen [...] anzupassen ist“ (§6 Abs. 2 FAG M-V). Eine ähnliche Regelung besteht in Sachsen, wo im Abstand von zwei Jahren zu überprüfen ist, „ob auf Grund von Veränderungen im Aufgabenbestand oder auf Grund der Entwicklung der notwendigen Ausgaben im kreisfreien und im kreisangehörigen Raum das Finanzverteilungsverhältnis [...] anzupassen ist“ (§4 Abs. 1 FAG).

² Dieses Verfahren wird als Korridorverfahren oder Benchmarking bezeichnet und in Kapitel 2.5.2 ausführlich erläutert.

Weil im vertikalen KFA die Zuweisungsmasse nach ihrer Festlegung in einem zweiten Schritt auf die Gebietskörperschaften verteilt werden muss, ergibt sich die Notwendigkeit der Bestimmung eines Aufteilungsverhältnisses und damit der Zurechnung eines Bedarfs der Gebietskörperschaften, selbst wenn in einem ersten Schritt das Verbundquotensystem angewandt wird und die Notwendigkeit der kommunalen Bedarfsermittlung somit zunächst entfällt. Die Höhe der Zuweisungsmasse an die einzelnen Gebietskörperschaften zeigt, wie der Bedarf der einzelnen Gebietskörperschaften im Verhältnis zueinander eingeschätzt wird. Die Aufteilungsverhältnisse unterscheiden sich zwischen den Ländern je nach genutztem Modell (Säulen- und Ebenen-Modell) und der den Kommunen zugeschriebenen Aufgaben stark. Beispielsweise erhalten in Baden-Württemberg kreisangehörige Gemeinden 74,10%, kreisfreie Städte 4,92% und Landkreise 20,98% der Zuweisungsmasse. In Bayern erhalten kreisfreie Städte und kreisangehörige Gemeinden zusammen 64% und Landkreise 36%.

Der kommunalen Bedarfsermittlung kommt innerhalb des Zwei-Ebenen-Modells eine große Bedeutung zu, weil die Mittel nach Aufgabengebieten aufgeteilt werden, für die ein zu ermittelnder Bedarf besteht. So werden in Niedersachsen 50,90% für Gemeindeaufgaben genutzt, 49,10% für Kreisaufgaben. In Mecklenburg-Vorpommern beträgt das Verhältnis hingegen 58,43% zu 41,57%, in Thüringen wiederum 43,90% zu 56,10%.³ Die Modelle zur Ermittlung der Aufteilungsverhältnisse in Ländern mit Anwendung des Zwei-Ebenen-Modells sind ähnlich ausgestaltet. In Mecklenburg-Vorpommern wird ein Dreijahresdurchschnitt zur Berechnung herangezogen. Zunächst werden die Zuschussbeträge (entspricht den Ausgaben aus allgemeinen Deckungsmitteln, im Folgenden Ausgaben a.a.D.) der Hauptproduktgruppen 1-5 jeweils für kreisangehörige Gemeinden und Landkreise aufsummiert. Weil die kreisfreien Städte Gemeinde- und Landkreisaufgaben übernehmen, werden die Zuschussbeträge in Gemeinde- und Kreisaufgabenanteile zerlegt. Dafür werden zunächst die Zuschussbeträge jeder Produktgruppe aller Gebietskörperschaften aufsummiert. Gemeinden nehmen ausschließlich Gemeindeaufgaben, Landkreise ausschließlich Kreisaufgaben wahr. Anschließend wird jede Aufgabe und der Zuschussbetrag jeder Produktgruppe von kreisangehörigen Gemeinden und Landkreisen zueinander ins Verhältnis gesetzt. Die sich daraus ergebende Relation wird auf den Zuschussbetrag der jeweiligen Produkte der kreisfreien Städte angewandt und anschließend den Gemeinde- oder Landkreisaufgaben zugerechnet. In jenen Produktgruppen, in denen entweder nur kreisangehörige Gemeinden oder nur Landkreise einen Zuschussbedarf aufweisen, ist eine eindeutige Zuordnung sofort möglich. Einige Aufgaben und Produktgruppen

³ Siehe Hesse et al. (2025) für einen Überblick.

werden allerdings von beiden Gebietskörperschaften übernommen, dementsprechend weisen beide einen Zuschussbedarf in einer Produktgruppe auf. Hier lässt sich eine quotale Aufteilung für die kreisfreien Städte berechnen, allerdings wurde in einigen Fällen ex-ante eine Anpassung der Zuschussbeträge an die gemeindliche und kreisliche Sphäre vorgenommen.

Nach Bestimmung der Zuschussbedarfe werden auf Gemeindeebene die Steuereinnahmen (netto) sowie die Einzahlungen aus dem Familienleistungsausgleich berücksichtigt. Auf Kreisebene gilt dies für Einzahlungen für Leistungen gemäß SGB II, die technisch gesehen ebenfalls als produktgruppenspezifische Einnahmen zu klassifizieren sind, allerdings nicht als solche verbucht werden. Einnahmeseitig fällt zudem die Kreisumlage an, die von den kreisangehörigen Gemeinden zu entrichten ist und dort entsprechend ausgabenseitig berücksichtigt wird. Für die kreisfreien Städte wird eine fiktive Kreisumlage berechnet, die sie hypothetisch an sich selbst zahlen würden. Weiterhin werden Zinsausgaben berücksichtigt, zuletzt folgen weitere Berechnungen zur Einbeziehung von Vorwegabzügen aus der Finanzausgleichsmasse, die ebenfalls theoretisch einzelnen Produkten zugerechnet würden und damit den Zuschussbetrag verringerten. Die sich aus dieser Berechnung ergebenden Beträge werden zueinander ins Verhältnis gesetzt, woraus sich schließlich das Aufteilungsverhältnis für Gemeinde- und Kreisaufgaben ergibt.⁴

Die Vorgehensweise in Thüringen ist ähnlich, allerdings wird das Zuschussverhältnis nicht für die Zuschussbeträge der Produktgruppen 1-5, sondern für diejenigen der Einzelpläne 0-8 berechnet. Zusätzlich wird um Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises sowie um anteilige Gemeinkosten korrigiert.⁵ Im Anschluss findet eine Bereinigung durch die Kreis- und die Finanzausgleichsumlage statt (Gemeinden: ausgabenseitig, Landkreise: einnahmeseitig), bei den Gemeinden werden einnahmeseitig Steuern und steuerähnliche Einnahmen berücksichtigt. Ein wesentlicher Unterschied betrifft die Aufteilung der Zuschussbedarfe der kreisfreien Städte, die ohne ex-ante Anpassung pauschal gemäß dem Aufteilungsverhältnis der Zuschussbedarfe zwischen Gemeinden und Landkreisen erfolgt. Zudem wird dieses Verhältnis auf Steuern und steuerähnliche Einnahmen der kreisfreien Städte angewandt und entsprechend auf die Gemeinde- und Landkreisebene aufgeteilt, selbst wenn Landkreise keine Einnahmen aus Steuern oder ähnlichem zu verzeichnen haben. Familienleistungsausgleich, Leistungen gemäß SGB II, Zinszahlungen und Vorwegabzüge aus der Finanzausgleichsmasse mit klarem Aufgabenbezug werden nicht berücksichtigt.

⁴ Siehe Hesse et al. (2025) für eine detaillierte Darstellung.

⁵ Siehe Beznoska et al. (2025) für eine detaillierte Darstellung.

2.1.2 Horizontaler Finanzausgleich

Untersuchungsgegenstand dieses Gutachtens ist zwar die Bestimmung der Teilschlüsselmasse innerhalb des zweiten Schrittes des vertikalen Finanzausgleichs, also der Aufteilung der Zuweisungsmasse auf Gemeinde- und Kreisaufgaben. Trotzdem wird im Folgenden der Aufbau des horizontalen Finanzausgleichs umrissen, weil die Feststellung des kommunalen Bedarfs eine hohe Relevanz in der interkommunalen Verteilung der Mittel hat.

Nachdem die Höhe der Zuweisungen an die einzelnen Säulen oder Ebenen festgelegt wurde, werden die Teilmassen **innerhalb** der Säulen oder Ebenen in einem zweiten Schritt aufgeteilt, also die Zuweisungssumme für jede einzelne Gebietskörperschaft ermittelt („Horizontaler Finanzausgleich“). Die Zuweisungen können unterschiedliche Formen annehmen. Es kann sich um allgemeine Zuweisungen handeln, über deren Verwendung eine Gebietskörperschaft frei verfügen kann, oder um zweckgebundene Zuweisungen, die eine bestimmte Eigenschaft der Gebietskörperschaft voraussetzen.

Quantitativ am bedeutendsten sind Schlüsselzuweisungen, die Kommunen in Abhängigkeit ihrer Finanzkraft (für Gemeinden (Landkreise) ausgedrückt durch eine Steuerkraftmesszahl (Umlagekraftmesszahl)) relativ zu deren Finanzbedarf (ausgedrückt durch eine Bedarfsmesszahl) zugeteilt werden und nicht zweckgebunden sind. Die Steuerkraftmesszahl setzt sich aus den Gemeindeanteilen an der Einkommen- und Umsatzsteuer sowie dem Grundsteuer- und Gewerbesteueraufkommen abzüglich der Gewerbesteuerumlage zusammen. Allerdings werden bei den Realsteuern nicht die Einnahmen basierend auf den tatsächlichen Hebesätzen herangezogen, sondern ein durch Nivellierungshebesätze errechnetes, fiktives Aufkommen. Dies soll strategisches Verhalten der Kommunen verhindern, die ansonsten ihre Hebesätze reduzieren könnten, um höhere Schlüsselzuweisungen zulasten anderer Kommunen zu erhalten. In einigen Ländern werden die Nivellierungshebesätze endogen aus den landesdurchschnittlichen Hebesätzen gebildet, in anderen legt der Landesgesetzgeber den Nivellierungshebesatz fest.

Für Landkreise tritt die Umlagekraftmesszahl an die Stelle der Steuerkraftmesszahl, die sich in einigen Ländern aus den Umlagegrundlagen multipliziert mit dem durchschnittlichen Kreisumlagesatz ergibt.⁶ In einer zweiten Gruppe von Ländern ergibt sich der Kreisumlagesatz nicht aus dem gewogenen Durchschnitt der Umlagesätze der Landkreise, sondern es wird ein fiktiver Umlagesatz gesetzlich festgeschrieben. Die Umlagegrundlage

⁶ Typischerweise wird der gewogene Durchschnitt genutzt. In Niedersachsen werden nur 90% des gewogenen Durchschnitts angesetzt.

basiert auf den Steuerkraftmesszahlen und Schlüsselzuweisungen der kreisangehörigen Gemeinden, in einigen Fällen werden noch weitere Zuweisungen berücksichtigt. So werden beispielsweise in Sachsen Bedarfzuweisungen zur Haushaltskonsolidierung und die Finanzausgleichsumlage von abundanten Gemeinden nicht berücksichtigt.

Bedarfsermittlung im horizontalen Finanzausgleich

Gegenüber der Berechnung der Finanzkraft weist die Bestimmung des Bedarfs einer Kommune eine wesentlich höhere Komplexität auf, weil keine objektive Methode existiert, die den tatsächlichen Finanzbedarf einer Kommune ermitteln kann. Während sich die Verfahren zur Bestimmung der kommunalen Finanzkraft zwischen den Ländern geringfügig unterscheiden, weisen die Methoden der Bedarfsbestimmung im horizontalen Finanzausgleich deutlich größere Unterschiede auf (Zimmermann und Döring, 2019). Zwar könnten grundsätzlich die tatsächlichen Ausgaben der Kommunen als Ausgangspunkt einer Bedarfsbestimmung dienen, da andere Indikatoren, wie beispielsweise Einwohnerzahlen oder Flächengrößen, den konkreten Finanzbedarf nur indirekt abbilden können. Gleichzeitig dürfen jedoch die tatsächlichen Ausgaben einer Kommune nicht unmittelbar mit deren objektivem Finanzbedarf gleichgesetzt werden. Denn Ausgaben spiegeln nicht zwangsläufig die notwendigen Mittel wider, die für eine effiziente und angemessene Aufgabenerfüllung benötigt werden; sie sind vielmehr Ergebnis struktureller und institutioneller Faktoren sowie kommunalpolitischer Entscheidungen.

Die Ausgaben einer Kommune spiegeln Bedarfs- und Präferenzausgaben (bzw. Pflicht- und freiwillige Ausgaben) wider. **Pflichtausgaben** sind solche, die eine Kommune zwingend tätigen muss, um gesetzlich übertragene Aufgaben ordnungsgemäß erfüllen zu können. Diese bilden somit den Kernbereich der notwendigen kommunalen Ausgaben und entsprechen dem eigentlichen, objektiven Bedarf. Doch selbst innerhalb dieser Pflichtaufgaben können erhebliche Ausgabenunterschiede auftreten, da sich Kommunen bezüglich Qualität, Umfang oder Effizienz der Aufgabenerfüllung deutlich unterscheiden. Eine finanzschwache Kommune könnte gezwungen sein, eine Aufgabe kostengünstiger als eine andere wahrzunehmen, während eine finanzstärkere Kommune dieselbe Aufgabe deutlich umfassender erfüllt, was zu höheren Ausgaben führt.

Freiwillige Ausgaben sind demgegenüber stark von lokalpolitischen Präferenzen geprägt und spiegeln meist nicht den objektiven Finanzbedarf wider, sondern vielmehr die Entscheidung einer Kommune, zusätzliche Dienstleistungen, Angebote oder infrastrukturelle Einrichtungen bereitzustellen. Ausgaben im Bereich Kultur, Sport, Freizeit oder spezielle soziale Projekte werden maßgeblich von örtlichen Bedürfnissen, Präferenzen und der Finanzkraft der Kommune

beeinflusst. Würde man freiwillige Ausgaben, die den Präferenzen einer Kommune geschuldet sind, als Bedarfsindikatoren interpretieren, könnten finanzkräftige Kommunen, die umfassende freiwillige Leistungen erbringen, fälschlicherweise als Kommunen mit höherem Finanzbedarf interpretiert werden. Die Gleichsetzung kommunaler Ausgaben und kommunaler Bedarfe würde zudem bereits bestehende Verhältnisse zementieren; insoweit hohe Ausgaben durch eine hohe Finanzkraft bedingt sind, droht die Gefahr eines **Zirkelschlusses**. Dieses Phänomen kann durch den „Flypaper-Effekt“ verstärkt werden: Erfolgt die Zuteilung der Mittel über allgemeine Zuweisungen einer übergeordneten Ebene, steigen die Ausgaben einer Gebietskörperschaft stärker, als wenn sie dieselben dafür notwendigen Mittel über eigene Einnahmen erzielte. In der Konsequenz kann dies dazu führen, dass mehr öffentliche Güter bereitgestellt werden, als es den Präferenzen des Medianwählers entspricht (Hines und Thaler, 1995).

Weil eine objektive Ermittlung des kommunalen Bedarfs nicht möglich ist, hat sich in der horizontalen Dimension kommunaler Finanzausgleichssysteme eine Approximation des kommunalen Bedarfs anhand eines Hauptansatzes und einer, je nach Bundesland, kleineren oder größeren Anzahl von Nebenansätzen und Sonderlastenausgleichen etabliert. Innerhalb des Hauptansatzes wird der Bedarf aufgabenübergreifend und pauschal anhand der Einwohnerzahl erfasst. In den meisten Fällen findet zusätzlich eine „Veredelung“ der Einwohnerzahl statt, was zu einer fiktiven Erhöhung des im Bedarfsansatz berücksichtigten Einwohners führt. Größeren Gemeinden werden damit höhere Bedarfe als kleineren Gemeinden zugeschrieben, was mit der zunehmenden zentralörtlichen Funktion und der damit einhergehenden Bereitstellung öffentlicher Güter für das Umland begründet werden kann.⁷

Um zusätzliche Bedarfe zu adressieren, die nicht ausreichend durch den Hauptansatz und damit den Einwohner als Bedarfsträger abgedeckt sind, werden verschiedene Nebenansätze und Sonderlastenausgleiche eingeführt. Nebenansätze sind steuerkraftabhängig und damit vom kommunalen Einnahmepotential abhängig, während Sonderlastenausgleiche unabhängig von der Finanzkraft einer Kommune sind und damit außerhalb des Schlüsselzuweisungssystems stehen (Eck und Thater, 2013). Die Einführung solcher Ansätze und Ausgleiche ist dann sinnvoll, wenn hinreichende regionale Disparitäten bestehen, die nicht selbst durch die Kommunen beeinflussbar sind (Lenk et al., 2013; Hardt und Schiller (2006)).⁸ Beispielsweise können Mehrbedarfe durch kommunale Aufgaben entstehen, die einen Zusammenhang mit bestimmten Bevölkerungsgruppen aufweisen, etwa ein überdurchschnittlich hoher Anteil an

⁷ Dass eine zunehmende Gemeindegröße mit einer Zunahme der kommunalen Aufgabenerfüllung verbunden ist, geht auf Brecht (1932) und Popitz (1932) zurück.

⁸ Für einen Überblick über mögliche Nebenansätze und Sonderlastenausgleiche siehe Feld et al. (2023).

Beziehen von Sozialleistungen (Scherf, 2003). Darüber hinaus muss die unterschiedliche Aufgabenverantwortung der Gebietskörperschaften berücksichtigt werden. Landkreise und kreisangehörige Gemeinden haben verschiedene Aufgabenverantwortungen, kreisfreie Städte übernehmen Aufgaben beider Gebietskörperschaften. Insofern unterscheiden sich deren Ausgaben und letztlich der Bedarf; eine Gleichbehandlung ist somit ausgeschlossen.

Nach Bestimmung des (fiktiven) Bedarfs stellt sich anschließend die Frage, ob eine Kommune in der Lage ist, diese Bedarfe aus eigener Kraft zu finanzieren. Zu diesem Zweck wird der Bedarfsmesszahl einer Kommune ihre Steuerkraft- oder Umlagekraftmesszahl gegenübergestellt. Schlüsselzuweisungen erhalten solche Kommunen, deren Finanzkraft hinter ihrem Bedarf zurückbleibt. Eine Gleichstellung der Gemeinden wird nicht angestrebt ([Über-] Nivellierungsverbot). Die Differenz zwischen Finanzbedarf und Finanzkraft wird zudem nur zu einem je nach Bundesland unterschiedlichen Prozentsatz ausgeglichen. Übersteigt die Finanzkraft den Finanzbedarf, erhält die Kommune keine Schlüsselzuweisungen; eine solche Kommune wird als abundant bezeichnet.

2.2 Der KFA Niedersachsen

Aufbauend auf der vorgängigen Analyse werden die institutionellen Gegebenheiten des KFA Niedersachsen erläutert, um ein passendes empirisches Vorgehen zur Ermittlung des Aufteilungsverhältnisses innerhalb des vertikalen Finanzausgleichs abzuleiten. Zwar ist der horizontale Finanzausgleich des Landes Niedersachsen für den Untersuchungsgegenstand dieses Gutachtens nur von untergeordneter Bedeutung. Für die Bedarfsbestimmung ist er allerdings insofern relevant, als er die vom Landesgesetzgeber definierten Bedarfsträger für Gemeinde- und Kreisaufgaben benennt, die insbesondere in der regressionsbasierten Analyse in Kapitel 5 von Bedeutung sind. Aus diesem Grund erfolgt ebenfalls eine kurze Übersicht über den Aufbau der Mittelverteilung innerhalb des Zwei-Ebenen-Modells.

Der KFA Niedersachsen ist als Verbundquotensystem konzipiert. Verteilungsgrundlage bilden die Steuerverbundeinnahmen, die in §1 NFAG auf Grundlage von Artikel 106 Abs. 7 GG und Artikel 58 der Niedersächsischen Verfassung spezifiziert werden. Insbesondere bestehen die Steuerverbundeinnahmen aus den Landesanteilen am Aufkommen der Gemeinschaftssteuer (ohne Gewerbesteuerumlage), dem Aufkommen der Landessteuern (ohne Feuerschutzsteuer und Grunderwerbsteuer) und den Zuweisungen im Länderfinanzausgleich sowie den Bundesergänzungszuweisungen. Die Verbundeinnahmen werden mit einer seit dem Jahr 2007 unveränderten Verbundquote von 15,50% multipliziert (§1 Abs. 1 NFVG). Anschließend werden 33% der Einnahmen des Landes aus der Grunderwerbsteuer zugeschlagen; hinzu

kommt weiterhin die Steuerverbundabrechnung, die sich aus der Abweichung von tatsächlichen erwarteten Steuerverbundeinnahmen des Vorjahres ergibt. Zusammen mit einigen weiteren quantitativ unbedeutenderen Zu- und Abschlägen ergibt sich die Zuweisungsmasse, die in Bedarfszuweisungen (1,6%), Zuweisungen für Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises (2023: ~9%) und Schlüsselzuweisungen (2023: ~89%) aufgeteilt wird (§2 NFAG).

Die Bedarfszuweisungen werden für besonders finanzschwache Kommunen vorab entnommen. Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises nimmt eine Kommune zwar wahr, verantwortlich bleibt jedoch die übergeordnete staatliche Ebene, die diese Aufgaben der Kommune zur Ausführung übertragen hat. Die verbleibenden Mittel werden als Schlüsselzuweisungen zur Ergänzung der Steuerkraft entsprechend des in § 3 NFAG festgelegten Aufteilungsverhältnisses zu 50,9% für Gemeindeaufgaben an kreisangehörige Gemeinden und kreisfreie Städte sowie zu 49,1% für Kreisaufgaben an Landkreise und kreisfreie Städte verwendet (Zwei-Ebenen-Modell). Dieses Verhältnis gilt seit dem Jahr 2017, ab dem Jahr 2026 ergibt sich, basierend auf einer Neuberechnung des Landesamtes für Statistik (Soyka, 2025), ein neues Aufteilungsverhältnis von 53,8% (+2,9 Prozentpunkte) für Gemeinde- und 46,2% (-2,9 Prozentpunkte) für Kreisaufgaben.

Das Aufteilungsverhältnis berechnet sich wie folgt: Zunächst werden die Zuschussbedarfe der Produktgruppen 1 bis 5 berechnet. Dabei wird die *Produktgruppe 5381: Bau, Unterhaltung und Betrieb von Kläranlagen, Abwasserkanälen, Bedürfnisanstalten und dergleichen* nicht berücksichtigt, weil die in dieser Produktgruppe üblicherweise erzielten Überschüsse langfristig zur Investition in die Abwasserbeseitigung dienen und daher nicht als allgemeine Deckungsmittel genutzt werden können. Zusätzlich werden die Zuweisungen für Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises zuschussbetragsmindernd berücksichtigt, weil die für diese Aufgaben zugewiesenen Mittel in der *Produktgruppe 611: Steuern, allgemeine Zuweisungen, allgemeine Umlagen* verbucht werden, obwohl sie den Zuschussbedarf einzelner Produkte mindern würden. Die Zuschussbedarfe der kreisfreien Städte werden anteilig an den jeweiligen Zuschussbedarfen der Landkreise und der kreisangehörigen Gemeinden für jedes einzelne Produkt auf die Gemeinde- und Kreisaufgaben aufgeteilt. Das Aufteilungsverhältnis wurde 2017 basierend auf dem Jahresdurchschnitt der Jahre 2013/2014 berechnet. Das neue, ab dem Jahr 2026 geltende Aufteilungsverhältnis basiert auf dem Dreijahresdurchschnitt 2021 bis 2023.

Im Zuge des horizontalen Finanzausgleichs werden die Schlüsselzuweisungen sodann auf die einzelnen Kommunen in Abhängigkeit ihrer Bedarfs- relativ zu ihrer Steuer- oder Umlagekraftmesszahl aufgeteilt. **Bedarfsträger auf der Ebene für Gemeindeaufgaben (§ 5**

NFAG) sind die Einwohnerinnen und Einwohner sowie nichtkaserniertes Personal der Stationierungstreifkräfte, ergänzt um einen in der Hauptansatzstaffel (§ 5 Abs. 3 NFAG) festgelegten Gemeindegrößenansatz. Um demografische Effekte zu erfassen und Kommunen mit sinkender Einwohnerzahl Zeit zu geben, sich an eine sinkende Bevölkerung anzupassen, wird statt der Einwohnerinnen und Einwohner (inkl. dem nichtkasernierten Personal der Stationierungstreitkräfte) am 30.06. des Vorjahres der Durchschnitt der vorangegangenen 5 Jahre herangezogen, insofern dieser höher ist (§ 5 Abs. 2 NFAG). **Bedarfsträger auf der Ebene für Kreisaufgaben** (§ 7 NFAG) sind ebenfalls die Einwohnerinnen und Einwohner am 30.06. des Vorjahres, wobei sich der Demografiefaktor anhand der durchschnittlichen Bevölkerung der vorangegangenen 8 Jahre berechnet (§ 7 Abs. 2 NFAG). Zur Berücksichtigung von Soziallasten sowie von Schülerbeförderung und Kreisstraßen wird jeweils ein Einwohnererhöhungswert durch Multiplikation eines Bedarfserhöhungswertes mit einer Verhältniszahl berechnet.

Der **Bedarfserhöhungswert für die Soziallasten** ergibt sich aus der Teilung der durch die mit dem demografischen Faktor bereinigte Einwohnerzahl der Landkreise und kreisfreien Städte durch 64,9, multipliziert mit 25. Die Verhältniszahl für die Soziallasten errechnet sich aus den Auszahlungen für Sozialhilfe gemäß SGB XII und SGB II im Durchschnitt der beiden dem Vorjahr vorangegangenen Haushaltsjahre abzüglich der Landeszuschüsse zur Ausführung der Leistungen nach SGB II und der Einzahlungen gemäß dem Bundeskindergeldgesetz eines Landkreises oder einer kreisfreien Stadt relativ zu denjenigen aller Landkreise und kreisfreien Städte (§ 7 Abs. 3 NFAG).⁹

Der **Bedarfserhöhungswert für die Schülerbeförderung und Kreisstraßen** ergibt sich aus der Teilung der durch die mit dem demografischen Faktor bereinigte Einwohnerzahl der Landkreise und kreisfreien Städte durch 64,9, multipliziert mit 10,1. Für die Verhältniszahl für die Schülerbeförderung und Kreisstraßen wird die Fläche des Landkreises oder kreisfreien Stadt am 31.12. des Vorjahres zur Fläche aller Landkreise und kreisfreien Städte zu demselben Stichtag ins Verhältnis gesetzt (§ 7 Abs. 4 NFAG).

Bei der **Steuerkraftmesszahl für Gemeinden** (§11 NFAG) wird zwischen Gemeinden mit weniger und mehr als 100.000 Einwohnerinnen und Einwohnern differenziert. Die Steuerkraft für Grundsteuer A und B wird so ermittelt, dass die Messbeträge mit 90 % des gewichteten Durchschnittshebesatzes aller Gemeinden < 100.000 Einwohner im vorvergangenen Haushaltsjahr multipliziert werden. Für die Gewerbesteuer wird ebenfalls auf die Messbeträge

⁹ In der Analyse stehen nur die Daten der Jahre 2012 bis 2023 zur Verfügung. Um den Untersuchungszeitraum nicht übermäßig einzuschränken, wird für die Analyse statt dem Durchschnitt der beiden dem Vorjahr vorangegangenen Haushaltsjahre nur das aktuelle Haushaltsjahr genutzt.

abgestellt, jedoch mit einem nach § 6 Gemeindefinanzreformgesetz abgesenkten Durchschnittshebesatz (gewichteter Hebesatz – gesetzlicher Abschlag). Der so abgesenkte Durchschnittshebesatz wird anschließend durch den ursprünglichen Durchschnittshebesatz geteilt, wodurch ein Anteilssatz entsteht, der auf die Messbeträge angewandt und ebenfalls mit 90 % multipliziert wird. Für die Gemeindeanteile an Einkommensteuer, Umsatzsteuer und Spielbankabgabe werden die entsprechenden Messbeträge pauschal mit 90 % angesetzt. Für Gemeinden mit 100.000 Einwohnern und mehr wird das gleiche Verfahren angewandt, jedoch jeweils mit dem gewichteten Durchschnittshebesatz dieser Größenklasse.

Die **Umlagekraftmesszahl** (§ 8 NFAG) setzt sich aus 90 % der Steuerkraftmesszahl der kreisangehörigen Gemeinden und kreisfreien Städte sowie 90 % der Schlüsselzuweisungen nach §§ 4–6 NFAG zusammen, jeweils multipliziert mit dem gewichteten Durchschnitt der Umlagesätze für die Kreisumlage des vorangegangenen Haushaltsjahres. Die Schlüsselzuweisungen (§ 4 NFAG) berechnen sich schließlich aus der Gegenüberstellung der Bedarfs- und Steuer- bzw. Umlagekraftmesszahlen. Sie betragen grundsätzlich 75 % des Unterschiedsbetrags zwischen beiden Werten. Reicht die Summe aus Schlüsselzuweisungen und Steuer- bzw. Umlagekraftmesszahl nicht aus, um mindestens 80 % der Bedarfsmesszahl zu erreichen, werden die Schlüsselzuweisungen um den Differenzbetrag aufgestockt.

Vor Einführung des Zwei-Ebenen-Modells galt in Niedersachsen ein in anderen Bundesländern bis heute übliches System der Bildung von Teilschlüsselmassen für kreisfreie Städte, kreisangehörige Gemeinden und Landkreise („Drei-Säulen-Modell“). Nach Hardt und Schmidt (1998) verhindert dieses System eine „automatische Anpassung des Zuweisungssystems an verändernde Aufgaben und an Verschiebungen der Ausgabe- und Einnahmebedingungen zwischen den Gebietskörperschaften.“ In der Folge müssten die verschiedenen Teilmassen in regelmäßigen Abständen an sich verändernde Aufgaben-, Einnahme- und Ausgabensituationen angepasst werden, was mit großem Aufwand und Konfliktpotential einhergeht. In der Folge wurden mehrere Alternativen zum Drei-Säulen-Modell diskutiert, von denen sich letztlich das Zwei-Ebenen-Modell durchgesetzt hat.

Obwohl die automatische Anpassung an sich ändernde Gegebenheiten ein zentrales Argument für die Abschaffung des Drei-Säulen-Modells war, ist in jüngerer Zeit die Vorgehensweise zur Bestimmung des Aufteilungsverhältnisses innerhalb des Zwei-Ebenen-Modells aufgrund von Aufgabenänderungen und sich verändernden Einnahmeverhältnissen der Gemeinden und Landkreise in die Kritik geraten, weil bei der Berechnung des Aufteilungsverhältnisses zwischen Gemeinde- und Kreisaufgaben lediglich die Bedarfsseite berücksichtigt wird. Die

Einnahmeseite, wie es im horizontalen Finanzausgleich oder in den Zwei-Ebenen-Modellen anderer Länder üblich ist, bleibt unberücksichtigt. Dies ist unüblich, denn Kern einer kommunalen Finanzverfassung ist die bedarfsgerechte Finanzausstattung unterschiedlich strukturierter Kommunen. Grundsätzlich müssen daher alle Einnahmen berücksichtigt werden, die zu einer Erhöhung der finanziellen Leistungsfähigkeit der Kommunen führen.

Werden bestimmte Einnahmen nicht oder nur teilweise in die Finanzkraftmessung einbezogen, fließen sie faktisch in die Bedarfsmessung ein und führen zu einer impliziten Erhöhung des ermittelten Bedarfs. Dies ist insbesondere für die Aufteilung der Schlüsselmasse zwischen Gemeinden und Landkreisen von Bedeutung. Bleibt die Einnahmeseite – wie in Niedersachsen – unberücksichtigt, führt dies zu intransparenten und teils problematischen Ausgleichseffekten, weil die tatsächliche Finanzkraft der Gebietskörperschaften nicht realitätsgerecht abgebildet wird. Eine umfassende Einbeziehung aller relevanten Einnahmen ist daher unerlässlich, um eine faire, nachvollziehbare und sachgerechte Verteilung der Schlüsselmasse sicherzustellen. Nur so kann erreicht werden, dass die Mittel tatsächlich den unterschiedlichen finanziellen Ausgangslagen und Bedarfen der Gemeinden und Landkreise entsprechen (Scherf, 2003).

2.3 Kommunale Aufgaben, Bedarfe und Einnahmen

Aufgrund der exogenen Festlegung der Verbundquote durch den Landesgesetzgeber ist bei der Bestimmung der gesamten Zuweisungsmasse zunächst keine Schätzung eines kommunalen Bedarfs notwendig. Im zweiten Schritt, also bei der Festlegung des Aufteilungsverhältnisses, ist die Schätzung des kommunalen Bedarfs für Gemeinde- und Kreisaufgaben hingegen unumgänglich. In Niedersachsen wird das Zuschussverhältnis zunächst in einer ähnlichen Art und Weise wie in Thüringen und Mecklenburg-Vorpommern berechnet. Daraus ergibt sich die Frage der Bedarfsmessung mit den bereits zuvor beschriebenen Schwierigkeiten. Aus diesem Grund werden erstens weitere Möglichkeiten der Bedarfsmessung besprochen, um eine differenzierte Beurteilung des ab dem Jahr 2026 geltenden Aufteilungsverhältnisses zu ermöglichen. Zudem findet die Einnahmeseite bei der Berechnung des Verhältnisses keine Berücksichtigung, die Aufteilung erfolgt lediglich aufgrund des Bedarfsverhältnisses von Gemeinden und Landkreisen. Steuereinnahmen auf Seiten der Gemeinden und die Kreisumlage auf Seiten der Landkreise finden somit keinen Eingang in die Bestimmung des Aufteilungsverhältnisses. Aufgrund des zuvor beschriebenen Zirkelschlusses kann diese Vorgehensweise bei steigenden Einnahmen einer Gebietskörperschaft dazu führen, dass sich dieses Verhältnis sukzessive zugunsten dieser Gebietskörperschaft verschiebt, weil sich durch die höheren Einnahmen höhere Ausgaben ergeben, die nach geringfügigen Korrekturen als

Bedarf in die Verhältnisberechnung eingehen. Aus diesem Grund soll zweitens untersucht werden, ob sich Hinweise auf einen Zirkelschluss ergeben; die aus solchen Einnahmen entstehenden Ausgaben, die fälschlicherweise als Bedarf interpretiert würden, dürften in der Berechnung des Aufteilungsverhältnisses keine Berücksichtigung finden.

Das ist insbesondere bei der Gegenüberstellung der Gemeinde- und Kreisaufgaben relevant, weil die Landkreise zwar durchaus freiwillige Aufgaben übernehmen, der Pflichtanteil aber deutlich überwiegt. Pflichtaufgaben begründen per se Bedarfe, während die Erfüllung freiwilliger Aufgaben vorwiegend ein Ausdruck von Präferenzen ist. Es ist allerdings nicht auszuschließen, dass auch eine freiwillige Aufgabe einen Bedarf begründet. Der Spielraum für Kreisausgaben, die reine Präferenzen widerspiegeln, ist damit deutlich kleiner als für Gemeindeausgaben (Henneke, 2020a). Auf Basis des Zuschussbedarfs ergab sich in Niedersachsen im Mittel der Jahre 2011 bis 2013 ein Anteil für freiwillige Aufgaben von 3,8% für Landkreise, für die Gemeinden war dieser Anteil mit 20,9% deutlich höher. Auf pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben entfällt in den Landkreisen etwa 80% der Zuschussbedarfe, während es bei den kreisangehörigen Gemeinden und Samtgemeinden etwa 50% sind (Landesrechnungshof Niedersachsen, 2017). Dies liegt nicht zuletzt daran, dass sich Landkreise im Wesentlichen über Schlüsselzuweisungen, Einnahmen aus der Kreisumlage und Gebühren finanzieren müssen. Die Einnahmesituation gestaltet sich damit weniger flexibel als bei Gemeinden, die über eine eigene Steuerhoheit verfügen. Während die Gemeinden lokale Präferenzen erfüllen können und sollen und zumindest die Möglichkeit besteht, dies über eine Ausweitung ihrer Steuerbasis zu finanzieren, ist dies bei den Aufgaben der Landkreise anders (Scherf, 1998; Henneke, 2020a).

Den Gemeinden stehen zur Deckung ihrer Ausgaben verschiedene Einnahmequellen zur Verfügung. Am bedeutendsten sind die Einnahmen aus Steuern, gefolgt von Zuwendungen und allgemeinen Umlagen. Hinzu kommen Gebühren und Beiträge sowie sonstige Einnahmen (u.a. Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit). Die wichtigste originäre Einnahmequelle der Gemeinden sind die Realsteuern, wobei die Gewerbesteuer den größten Anteil ausmacht, deren Aufkommen aber starken, konjunkturell bedingten Schwankungen ausgesetzt ist (Scherf, 2010). Zudem wachsen die Steuereinnahmen zwischen den Gemeinden nicht gleichmäßig, besonders in wirtschaftlich starken Ländern sind die länderinternen Differenzen groß (Geißler und Boettcher, 2016).

Die Landkreise verfügen über keine eigene Steuerhoheit und damit faktisch über keine eigenen Steuereinnahmen. Sie finanzieren ihre Aufgaben im Wesentlichen aus Finanzaufweisungen und

Gebühren sowie aus den Einnahmen aus der Kreisumlage, die zwar ursprünglich als subsidiäres Finanzierungsinstrument gedacht war, mittlerweile aber primäre Einnahmequelle der Kreise ist. Die Höhe der Kreisumlage ist wesentlich abhängig von der Höhe der Steuereinnahmen und Schlüsselzuweisungen der Gemeinden eines Landkreises (Umlagegrundlage). Von dieser Grundlage wird ein bestimmter Prozentsatz als Kreisumlagesatz definiert, der im Wesentlichen von der Aufgabenteilung zwischen Kreis und Gemeinden beeinflusst wird. Für die Landkreise ist sie die einzige Einnahmequelle, deren Höhe sie selbst beeinflussen kann. Gleichzeitig bedeutet eine Erhöhung des Kreisumlagesatzes eine finanzielle Schlechterstellung der Gemeindeebene, weshalb die Höhe der Umlage regelmäßig zu Konflikten zwischen Gemeinde- und Kreisebene führt (Scherf, 1998).

Zudem sei angemerkt, dass die Kreisumlage häufig nur als residualer Lückenschließer fungiert: das heißt, sie wird in der Regel nur so weit angehoben, wie es zur Deckung der verbleibenden Finanzierungslücke nach Abzug anderer Einnahmen erforderlich ist (Henneke, 2020a). Dadurch unterliegt ihre Höhe kurzfristigen Schwankungen, etwa infolge von Veränderungen bei den Schlüsselzuweisungen oder den Steuereinnahmen der kreisangehörigen Gemeinden. Langfristig führt diese Residualfunktion dazu, dass Landkreise in ihrer Finanzplanung stärker von externen Faktoren abhängig sind und nur sehr begrenzt eigenständig über eine Ausweitung ihrer Einnahmen entscheiden können. Es ist daher durchaus denkbar, dass Gemeinden bei steigenden Steuereinnahmen eine Ausweitung ihrer freiwilligen Aufgaben vornehmen, die eben vorwiegend ein Ausdruck von Präferenzen sind und daher nicht als Bedarf ausgelegt werden sollten. Zwar profitieren die Landkreise indirekt durch höhere Steuereinnahmen der kreisangehörigen Gemeinden, allerdings in einem geringeren Ausmaß. Der Anteil der Ausweitung freiwilliger Leistungen (der in Landkreisen ohnehin kleiner ist), der auf gestiegene Steuereinnahmen zurückzuführen ist, sollte demnach in Landkreisen geringer ausfallen.

Von besonderem Interesse ist zudem die Frage, ob eine Anpassung des Anteilsverhältnisses zwischen Gemeinde- und Kreisaufgaben überhaupt erforderlich ist, wenn die Kreise mögliche Mindereinnahmen durch Anpassungen der Kreisumlage kompensieren können. Soyka (2024) vertritt hierzu die Auffassung, dass die Kreisumlage eine Ausgleichsfunktion übernimmt und damit Verschiebungen im Aufteilungsverhältnis faktisch abgefedert werden. Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, dass die Kreisumlage ursprünglich als subsidiäres Finanzierungsinstrument konzipiert wurde: Sie soll die Finanzausstattung der Kreise ergänzen, nicht jedoch dauerhaft strukturelle Fehlentwicklungen im Bedarfsmaßstab des Finanzausgleichs kompensieren. Zwar ermöglicht sie den Kreisen formal, Einnahmeverluste gegenüber den Gemeinden auszugleichen und so ihre Finanzierungsfähigkeit zu sichern. Gleichzeitig führt dieser Mechanismus jedoch

zu einer Verantwortungsverschiebung: Anstatt die Bedarfe von Gemeinden und Kreisen im Finanzausgleich sachgerecht abzubilden, wird die Kompensation auf die Ebene der Kreisumlage und damit mittelbar auf die Gemeinden verlagert. Dies kann zu dynamischen Anpassungsschleifen führen: Steigende Gemeindeanteile im Finanzausgleich erhöhen zunächst deren Spielräume, werden jedoch durch höhere Kreisumlagen teilweise neutralisiert, was die intendierte Bedarfsdeckung konterkariert und die Richtigkeit der aktuellen Betrachtungsweise des Aufteilungsverhältnisses auf Grundlage der Ausgaben a.a.D. in Frage stellt (Scherf, 1998). Im Urteil Malbergweich vom 31.1.2013 hat das Bundesverwaltungsgericht (BVerwGE 145, 378) klargestellt, dass die Erhebung der Kreisumlage nicht zu einer einseitigen und dauerhaften Beeinträchtigung der verfassungsrechtlich garantierten Finanzhoheit der Gemeinden führen darf. Den Gemeinden muss vielmehr ein ausreichender Mindestbestand an finanziellen Mitteln verbleiben, um ihre Aufgaben ordnungsgemäß erfüllen zu können. Unter der Annahme, dass das Aufteilungsverhältnis die Bedarfe für Gemeinde- und Kreisaufgaben korrekt widerspiegelt, würde eine Erhöhung der Kreisumlage diese Feststellung verletzen. Vor diesem Hintergrund kann die Kreisumlage eine sachgerechte Anpassung des Aufteilungsverhältnisses nicht ersetzen. Sie ist ein nachgelagertes, politisch geprägtes Instrument der Finanzmittelverteilung und nicht darauf ausgelegt, systematische Verzerrungen im Finanzausgleich dauerhaft zu korrigieren. Zudem sollte berücksichtigt werden, dass die ständige Anpassung der Kreisumlage kein neutrales, sondern ein politisches Verfahren ist, dass zu Konflikten zwischen Kreis und Gemeinden führt. Eine Neubewertung des Aufteilungsverhältnisses erscheint daher unabhängig von der Möglichkeit der Umlageanpassung erforderlich, sofern sich eine systematische Verschiebung zulasten der Kreise nachweisen lässt.¹⁰

2.4 Ansätze zur Bedarfsbestimmung im vertikalen Finanzausgleich

Das primäre Ziel dieses Gutachtens ist die finanzwissenschaftliche, empirische Untersuchung des Aufteilungsverhältnisses der Schlüsselzuweisungen für Gemeinde- und Kreisaufgaben nach § 3 NFAG. In der aktuellen Ausgestaltung werden zur Berechnung des Verhältnisses die Zuschussbedarfe der Gemeinden und Landkreise sowie die anteiligen Zuschussbedarfe der kreisfreien Städte herangezogen. Insofern werden die Zuschussbedarfe als echter kommunaler Bedarf ausgelegt. Diese Betrachtung geht allerdings mit Problemen einher.

Erstens wird nicht ersichtlich, inwieweit die Zuschussbedarfe einen echten kommunalen Bedarf widerspiegeln und nicht kommunale Präferenzen darstellen. **Zweitens** ignoriert die

¹⁰ Für eine ausführlichere Erörterung zur Rolle der Kreisumlage siehe Henneke (2020a, 2020b)

alleinige Betrachtung der Zuschussbedarfe einen möglichen Zirkelschluss: Höhere Einnahmen führen zu höheren kommunalen Ausgaben und damit zu höheren Zuschussbedarfen, soweit diese nicht durch produktspezifische Einnahmen gegenfinanziert werden. Die höheren Zuschussbedarfe werden im System des Finanzausgleichs als gestiegene Bedarfe interpretiert, was wiederum zu höheren zukünftigen Zuweisungen führt. Der so entstehende Kreislauf kann sich selbst verstärken, ohne dass sich die tatsächlichen Bedarfe der Kommunen im gleichen Umfang verändert haben. Dies ist einerseits auf den „Flypaper-Effekt“ zurückzuführen, gemäß dem höhere Zuweisungen zu stärkeren Ausgabenerhöhungen führen, als es bei originären Einnahmen der Kommunen der Fall wäre. In diesem Fall steigt der rechnerische Bedarf, ohne dass die originären kommunalen Einnahmen in gleichem Maße zunehmen. Andererseits können höhere originäre Einnahmen zu höheren Ausgaben und so zu einem steigenden Zuschussbedarf führen. Problematisch wird dies dann, wenn die Bedarfsberechnung im Finanzausgleich die kommunale Finanzkraft nicht hinreichend berücksichtigt (Hardt und Schiller, 2006). Aus diesem Grund werden im Folgenden einige Methodiken zur Bedarfsmessung vorgestellt, die zumindest teilweise die Einnahmeseite der Kommunen berücksichtigen.

2.4.1 Ausgaben aus allgemeinen Deckungsmitteln als Bedarf

Wenn eine Aufgabe nicht durch zweckgebundene Einnahmen (z.B. Gebühren, Beiträge, spezifische Zuweisungen) finanziert wird, entsteht ein Zuschussbedarf, der aus allgemeinen Deckungsmitteln (v.a. Steuern und Schlüsselzuweisungen) beglichen werden muss. Der Zuschussbedarf ergibt sich also aus der Summe aller produktspezifischen Ausgaben abzüglich der produktspezifischen Einnahmen. Die Verwendung der Ausgaben a.a.D. als Bedarf beruht auf der Annahme, dass Gemeinden bei rationaler Entscheidung nur dann Ausgaben tätigen, wenn diese entweder verpflichtend sind oder zumindest politisch als notwendig erachtet werden. Wenn Ausgaben dauerhaft nicht durch zweckgebundene Einnahmen gedeckt werden, wird dies implizit als Ausdruck eines tatsächlich bestehenden Bedarfs interpretiert (Zimmermann und Döring, 2019). Die Logik der Bedarfszuweisung im Finanzausgleich beruht somit auf der Annahme, dass Kommunen tendenziell keine unnötigen dauerhaften Defizite anhäufen, sondern sich ein dauerhaftes Finanzierungsdefizit aus einem strukturellen Finanzbedarf ergibt. Wenn also eine Kommune fortlaufend Aufgaben übernimmt, deren Finanzierung über eigene, zweckgebundene Mittel hinausgeht, drückt sich darin ein notwendiger Finanzbedarf aus, sonst würde sie die Ausgaben nicht tätigen oder diese reduzieren.

Diese Interpretation ist insofern problematisch, als die Ausgaben a.a.D. ebenso wie die gesamten Ausgaben keinen objektiven Bedarf widerspiegeln. Als tatsächliche Bedarfe sollten nur jene Ausgaben gelten, die strukturell bedingt sind, die von der Gebietskörperschaft nicht direkt beeinflusst werden können und die keine reinen Präferenzen der Bevölkerung widerspiegeln (Gerhards et al., 2021). Zwar wird durch die Korrektur klar zurechenbarer Einnahmen der Bedarf verringert, der durch anderweitige Einnahmen gedeckt werden muss. Allerdings ändert dies nichts daran, dass die Ausgaben a.a.D. weiterhin politische Prioritäten, kulturelle und institutionelle Besonderheiten, den Zustand des öffentlichen Haushalts oder Ineffizienzen widerspiegeln, welche die Ausgaben a.a.D. zwar beeinflussen, aber kaum als Bedarf interpretiert werden können. Insofern stellt die Verwendung der Ausgaben a.a.D. eine Verbesserung gegenüber der reinen Ausgabenbetrachtung dar, eine präzise Bedarfsbestimmung der Kommunen liefert dies nicht. Zuschussbedarfe und Ausgaben a.a.D. sind nützliche Näherungen, aber sie sind kein Maß für einen objektiven, kommunalen Bedarf. Kommunale Ausgaben sollten daher immer mit strukturellen Indikatoren (z. B. Soziallasten, Schülerzahlen, Fläche, Demografie) kombiniert werden, um echte kommunale Bedarfe besser zu identifizieren.

2.4.2 Approximierte Kosten als Bedarf (Korridorverfahren)

Das in Thüringen und Hessen genutzte Korridorverfahren zielt darauf ab, Bedarfe durch den Vergleich mit strukturell ähnlichen Kommunen und die Identifizierung von Abweichungen systematisch einzugrenzen. Zu diesem Zweck wird ein Korridor um strukturell ähnliche Einheiten gelegt, typischerweise je Aufgabenbereich. Ausgaben a.a.D. je Einwohner, die oberhalb des Korridors liegen, werden auf den oberen Rand des Korridors normiert. Ausgaben a.a.D. je Einwohner, die unterhalb des Korridors liegen, werden auf den unteren Rand des Korridors normiert. Hinter diesem Verfahren steht die Überlegung, dass einerseits Kommunen mit ineffizient hohen Ausgaben unberücksichtigt bleiben sowie andererseits Kommunen mit unerfüllten Bedarfen erkannt werden können. Der Mittelwert der neuen Verteilung wird sodann als Bedarf einer durchschnittlichen Kommune interpretiert.

Die Verwendung dieser Methodik geht mit einigen Nachteilen einher. Zunächst wird nach wie vor nur die Ausgabenseite der Kommunen betrachtet, sodass das Korridorverfahren ähnliche Probleme aufweist wie eine Approximation der Bedarfe über Ausgaben und Ausgaben a.a.D. Wichtige Faktoren, welche die Ausgabenseite beeinflussen, aber keinen Mehrbedarf bedingen, würden weiterhin berücksichtigt werden. Kuhn (2017a, 2017b) kritisiert zudem die negativen dynamischen Effekte, die vom Korridorverfahren ausgehen. Entgegen seiner Absicht, Kommunen mit besonders hohen oder besonders niedrigen Ausgaben als Ausreißer zu

behandeln und deren Einfluss zu eliminieren, haben diese Ausreißer einen potenziell hohen Einfluss auf das Ergebnis des Korridorverfahrens. Ausreißer mit besonders hohen Ausgaben je Einwohner verschieben den Erwartungswert nach oben, Ausreißer mit besonders niedrigen Ausgaben je Einwohner verschieben ihn nach unten. Steigt der Erwartungswert, werden Kommunen belohnt, die ohnehin schon als ineffizient gelten; sinkt er, werden Kommunen bestraft, deren Angebot an öffentlichen Gütern ohnehin als nicht ausreichend angesehen wird. Der Korridor passt sich somit an bestehende Gegebenheiten an, selbst wenn sie durch Ineffizienzen oder unerfüllte öffentliche Bedarfe verursacht werden.

Ein weiterer Nachteil besteht in der exogenen Festlegung der Korridor Grenzen. In Hessen und Thüringen wird das gewogene statistische Mittel als obere Grenze des Korridors festgelegt, das halbe gewogene statistische Mittel als untere Grenze des Korridors. Die obere Grenze impliziert, dass eine Kommune ineffizient wirtschaftet, sobald sie höhere Ausgaben a.a.D. je Einwohner als der gewichtete Durchschnitt aller Kommunen ausweist. Das kann allerdings auch eine Folge variierender lokaler Besonderheiten sein. Die Ursachen der unterschiedlichen Ausgaben a.a.D. je Einwohner außerhalb der Korridor Grenzen werden außer Acht gelassen. Ob es sich im Einzelfall um Ineffizienzen handelt oder vielleicht tatsächlich aus besonderen Gründen sehr hohe Bedarfe vorliegen lässt sich nicht feststellen, genauso wenig ob besonders niedrige Ausgaben je Einwohner möglicherweise ein Ausdruck besonderer Wirtschaftlichkeit oder besonders niedriger Bedarfe sind.

Aus diesem Grund konstatieren Lenk und Starke (2022), dass die in Hessen und Thüringen angewandten Grenzen die Kommunen in ihren Handlungsspielräumen zu sehr beschränken. Um diesem Kritikpunkt zu begegnen, wird eine Orientierung an Quantilen vorgeschlagen. Während die sich am arithmetischen Mittel orientierenden Korridor Grenzen stark von Ausreißern beeinflusst werden – insbesondere von wenigen Kommunen mit sehr hohen oder sehr niedrigen Ausgaben – sind Quantile per Definition robust gegenüber solchen Extremwerten. Auf diese Weise wird die Position einer Kommune im Ausgabenvergleich nicht durch einzelne atypische Werte verzerrt. Zudem reduziert sich die Dominanz großer Einheiten: Während ein Durchschnittswert aus Gründen der Vergleichbarkeit einwohnergewichtet gebildet werden muss und dadurch das Ausgabenverhalten großer Städte überproportional in die Berechnung einfließt, werden bei der Orientierung an Quantilen alle Kommunen gleichberechtigt berücksichtigt. Damit entfällt die Notwendigkeit, Untergruppen nach Größenklassen zu bilden, um die Heterogenität zwischen Kommunen angemessen abzubilden.

Ein weiterer Vorteil einer quantilsbasierten Herangehensweise liegt in der Möglichkeit, die Korridor Grenzen nach dem Vorbild sogenannter „Whiskers“ in Boxplots zu bestimmen. Dabei werden zunächst die Quartile der Verteilung (in der Regel 25 % und 75 %) als Kernbereich der kommunalen Ausgaben ermittelt. Die Korridor Grenzen werden dann durch einen festen Faktor des Interquartilsabstands (in der Regel das 1,5-Fache) nach oben und unten erweitert. Werte, die darüber hinausgehen, werden nicht als neue Grenzwerte herangezogen, sondern auf diese Whisker-Grenzen zurückgesetzt. Für die empirische Analyse ist dieses Vorgehen aus mehreren Gründen vorteilhaft: Erstens sorgt es für Robustheit gegenüber Extremwerten, da einzelne atypische Kommunen nicht die Spannbreite des Korridors verzerren können. Zweitens spiegelt der Boxplot-Korridor die tatsächliche Verteilung der Ausgaben wider und liefert damit eine nachvollziehbare und datengetriebene Grundlage für die Festlegung der Grenzen. Drittens wird die Vergleichbarkeit zwischen Kommunen unterschiedlicher Größe verbessert, da alle Einheiten gleichberechtigt in die Verteilungsberechnung eingehen und keine gesonderte Gruppenbildung nach Größenklassen erforderlich ist. Durch die Übertragung des Boxplot-Prinzips auf die Korridorfestlegung lassen sich somit statistisch fundierte und zugleich praxisnahe Grenzen bestimmen, die kommunale Bedarfe realistischer abbilden können.

Es sei angemerkt, dass das Korridorverfahren in Hessen und Thüringen genutzt wird, um die Zuschussmasse an die kommunale Ebene zu ermitteln. In diesem Gutachten wird das Verfahren genutzt, um das Bedarfsverhältnis zwischen Gemeinden und Landkreisen zu ermitteln. Sollte sich das Ausgabenverhalten der Gemeinden und Landkreise jeweils gleichmäßig entwickelt haben, so ist kein signifikanter Unterschied zur bisherigen Vorgehensweise zu erwarten. Allerdings zeigt die deskriptive Analyse, dass sich die Ausgaben a.a.D. in den Landkreisen relativ homogen entwickeln, während dies bei den Gemeinden nicht der Fall ist (vgl. Abbildung 17 bis Abbildung 21 im Anhang).

2.4.3 Symmetriekoeffizient

Der Symmetriekoeffizient bietet keine Möglichkeit zur Ermittlung der Bedarfe einer Gemeinde, kann aber genutzt werden, um zu beurteilen, ob die Aufteilung der Mittel zwischen Landkreisen und kreisfreien Städten auf der einen und kreisangehörigen Gemeinden und kreisfreien Städten auf der anderen Seite bedarfsgerecht ist. Diese von Junkernheinrich et al. (2012) für den KFA Brandenburg entwickelte Methodik wurde unter anderem von Gerhards et al. (2021) zur Bestimmung der Bedarfsgerechtigkeit des Aufteilungsverhältnisses im Rahmen des Zwei-Ebenen-Modells für den KFA Thüringen genutzt.

Grundlage der Berechnung sind die Ausgaben a.a.D. sowie die allgemeinen Deckungsmittel. Zunächst werden die allgemeinen Deckungsmittel für Gemeindeaufgaben (für kreisangehörige Gemeinden und dem Gemeindeanteil der kreisfreien Städte) in Relation zur Summe der allgemeinen Deckungsmittel für Gemeinde- und Kreisaufgaben (für Landkreise und dem Kreisanteil der kreisfreien Städte) gesetzt. Anschließend wird der Quotient der Ausgaben a.a.D. für Gemeindeaufgaben und der Summe der Ausgaben a.a.D. für Gemeinde- und Kreisaufgaben errechnet. Zuletzt bildet die Relation beider Quoten den Symmetriekoeffizienten. Der Koeffizient soll Auskunft darüber geben, wie sich die Mittelverteilung zwischen den beiden Ebenen entwickelt und inwieweit sich Ungleichgewichte ergeben. „Gerecht“ wäre demnach eine ungefähr symmetrische Aufteilung, der Symmetriekoeffizient sollte sich also mit geringen Schwankungen nahe 1 bewegen.

Ein Vorteil dieses Koeffizienten bietet die Möglichkeit, a priori einen Symmetriekorridor festzulegen, der für beide Ebenen eine angemessene Verteilung bietet. Liegt der Koeffizient außerhalb dieser Verteilung, so würde dies auf eine finanzielle Schieflage einer Ebene hinweisen, und die Berechnung müsste angepasst werden. Dies wäre umso stärker der Fall, wenn ein zeitlicher Trend zugunsten einer Ebene vorliegen würde (Gerhards et al., 2021). Negativ muss angemerkt werden, dass dieser Koeffizient nicht in der Lage ist, einen möglichen Zirkelschluss zu identifizieren, insbesondere weil die Deckungsmittel die Zuweisungen aus dem KFA beinhalten. Aus diesem Grund wird als letzte Methodik die regressionsbasierte Bedarfsbestimmung vorgestellt, welche die explizite Berücksichtigung einnahmeseitiger Faktoren für das Ausgabenverhalten von Kommunen sowie die Beurteilung der Frage erlaubt, inwieweit diese Faktoren einen signifikanten Einfluss ausüben.

2.4.4 Regressionsbasierte Bedarfsmessung

Die regressionsbasierte Bedarfsmessung hat in den KFA-Systemen in den vergangenen Jahren erheblich an Bedeutung gewonnen. Ziel ist es, den Finanzbedarf der Kommunen möglichst realitätsnah und objektiv zu bestimmen. Dabei werden systematische Zusammenhänge, die unterschiedliche kommunale Bedarfe erklären, von unsystematischer Reststreuung getrennt („Fehlerterm“). Anstatt pauschale Maßstäbe wie die Einwohnerzahl oder einfache Schlüsselindikatoren zu verwenden, wird bei diesem Ansatz empirisch ermittelt, welche Faktoren die kommunalen Ausgaben maßgeblich beeinflussen. Hierzu werden die Ausgaben oder die Ausgaben a.a.D. der Kommunen als abhängige Variable herangezogen und mit potenziellen Bedarfsindikatoren, wie Einwohnerzahl, Altersstruktur, Sozialhilfeempfängerquote, Schülerzahlen oder Flächengröße, in Bezug gesetzt. Mittels

Regressionsanalyse wird geschätzt, in welchem Umfang diese Indikatoren die Ausgaben erklären können. Die so gewonnenen Regressionskoeffizienten dienen anschließend dazu, für jede Kommune einen statistisch ermittelten „Soll-Aufwand“ zu berechnen, der als Maß für ihren Finanzbedarf interpretiert wird.

Der wesentliche Vorteil dieses Ansatzes liegt in seiner empirischen Fundierung. Die Bedarfsmessung stützt sich nicht auf normativ gesetzte Maßstäbe, sondern auf tatsächlich beobachtetes Ausgabenverhalten der Kommunen. Dadurch werden unterschiedliche Aufgabenlasten – etwa infolge hoher Soziallasten oder besonderer demografischer Strukturen – sichtbar und können im Finanzausgleich angemessen berücksichtigt werden. Zudem ist das Verfahren flexibel und lässt sich an veränderte Rahmenbedingungen anpassen, indem neue Bedarfsfaktoren in die Regression aufgenommen werden.

Um die Bedarfe einer Kommune mit Hilfe dieser Methodik schätzen zu können, muss zunächst festgelegt werden, welche Eigenschaften einer Kommune überhaupt einen Bedarf begründen können. Wie zuvor angemerkt, sind die Einwohner und Einwohnerinnen in allen KFAs der primäre Bedarfsträger. In den meisten Ländern wird der Einwohner darüber hinaus anhand einer Hauptansatzstaffel veredelt. Dazu kommen Nebenansätze oder Sonderlastenausgleiche, deren Ausgestaltung sich zwischen den Ländern wesentlich unterscheidet und deren Festlegung letztlich Teil des politischen Prozesses ist. Aus diesem Grund werden die vom Landesgesetzgeber Niedersachsen festgelegten Bedarfsansätze für die regressionsbasierte Bedarfsmessung übernommen. Nachdem die Bedarfe der Gemeinden und Landkreise anhand der jeweiligen im NFAAG festgelegten Bedarfsträger geschätzt wurden, werden diese zueinander ins Verhältnis gesetzt. Das Vorgehen wird in Kapitel 3 genauer ausgeführt.

Gleichwohl ergeben sich wesentliche methodische Herausforderungen. Im Grundsatz ist davon auszugehen, dass Unterschiede in der Ausgabenhöhe, die nicht durch objektive Bedarfsindikatoren erklärt werden können, im Fehlerterm der Regression aufgefangen werden. Hierunter fallen politische Prioritätensetzungen oder Unterschiede in der Verwaltungskultur, die bewusst nicht in die Bedarfsdefinition einfließen sollen. Ein zentrales Problem besteht jedoch darin, dass finanzstarke Kommunen oftmals ein systematisch höheres Ausgabenniveau aufweisen, nicht aufgrund eines höheren objektiven Bedarfs, sondern weil sie sich die Erfüllung zusätzlicher Präferenzen leisten können (Bergstrom und Goodman, 1973; Gramlich, 1977). Werden diese dafür notwendigen höheren Ausgaben ohne weitere Anpassungen in die Regressionsschätzung übernommen, besteht die Gefahr, dass sie fälschlicherweise als höherer Finanzbedarf interpretiert werden. Dieses Problem lässt sich zwar teilweise entschärfen, indem

die Finanzkraft als erklärende Variable in die Regression aufgenommen oder durch geeignete Bereinigungsschritte (etwa durch die Nutzung von Ausgaben a.a.D. als zu erklärende Variable) berücksichtigt wird. Gleichwohl bleibt ein Restrisiko bestehen, da Finanzkraft, politische Prioritätensetzung und Ausgabenhöhe häufig miteinander korrelieren. In der Folge kann ein endogener Verstärkungseffekt entstehen: Höhere Einnahmen führen zu höheren Ausgaben, diese fließen in die Bedarfsschätzung ein und können über den Finanzausgleich wiederum zu zusätzlichen Einnahmen führen. Trotzdem bietet die regressionsbasierte Bedarfsmessung eine insgesamt differenzierte und empirisch belastbare Grundlage für die Ermittlung kommunaler Finanzbedarfe, erfordert aber eine regelmäßige Überprüfung und gegebenenfalls Korrekturen, um Verzerrungen durch Ausgabenpolitik, Finanzkraftunterschiede und endogene Effekte zu vermeiden.

2.4.5 Standardkosten- und Normansatz

Theoretisch wäre es möglich, das Bedarfsverhältnis zwischen Gemeinde- und Kreisaufgaben über den Standardkosten- oder Normansatz zu bestimmen. Der **Standardkostenansatz** geht davon aus, dass sich der Finanzbedarf einer Kommune nicht aus ihren tatsächlich getätigten Ausgaben, sondern aus den notwendigen Kosten einer standardisierten Leistungserbringung anhand von Standardkostensätzen und Standardmengen ergibt. Es wird berechnet, wieviel es kosten würde, wenn jede Kommune ihre Pflichtaufgaben auf einem festgelegten Standardniveau und mit durchschnittlicher Effizienz erfüllt. Problematisch an diesem Ansatz sind insbesondere die Aufgabendefinition sowie die Feststellung eines Standards, was dem Gebot der kommunalen Selbstverwaltung widersprechen würde. Zudem ist die Ermittlung von Kostensätzen mit großem Aufwand verbunden, eine Berechnung von "effizienten" Kostensätzen ist in der Praxis nicht möglich.

Der **Normansatz** verfolgt demgegenüber das Ziel, den Finanzbedarf von Kommunen auf Grundlage typisierter, aber realitätsnaher Annahmen abzuleiten, indem berücksichtigt wird, inwiefern die zu erfüllenden Aufgaben in ihrem Umfang eindeutig bestimmbar sind, sich die dafür erforderlichen Ressourcen mengenmäßig erfassen lassen und belastbare und anerkannte Kostendaten vorliegen oder in transparenter Weise geschätzt werden können. Auf diese Weise wird der Bedarf nicht aus pauschal festgelegten Standards abgeleitet, sondern aus einer fachlich begründeten Herleitung der voraussichtlich notwendigen Mittel für die Erfüllung der jeweiligen Aufgaben. Gleichwohl ist das Verfahren methodisch anspruchsvoll und auf solche Aufgabenbereiche beschränkt, für die eine hinreichend valide Datenbasis besteht (Gerhards et al., 2021). Aus diesen Gründen wird dieser Ansatz im Folgenden nicht weiterverfolgt.

3. Methodisches Vorgehen

Auf Grundlage der in Kapitel 2 dargestellten theoretischen und institutionellen Grundlagen im Kontext des Finanzausgleichs in Niedersachsen sind zwei zentrale Fragestellungen zu klären: erstens, wie die Zuschussbedarfe für die Gemeinde- und Kreisaufgaben, basierend auf den vom Landesgesetzgeber definierten Bedarfsfaktoren, objektiv und realitätsnah bestimmt werden können; zweitens, in welchem Umfang die Einnahmeseite diese Zuschussbedarfe beeinflusst.

Zur Beantwortung dieser Fragestellungen wird eine regressionsbasierte Bedarfsermittlung durchgeführt, bei der geeignete Bedarfsindikatoren herangezogen werden, um den Finanzbedarf der einzelnen Kommunen möglichst gut zu bestimmen. Im Folgenden werden zunächst die verwendeten Daten beschrieben und Besonderheiten der niedersächsischen Rahmenbedingungen für die empirische Analyse aufgezeigt. Anschließend werden die Regressionsmodelle vorgestellt, welche die Grundlage für eine alternative Schätzung der Zuschussbedarfe und Aufteilungsverhältnisse bilden.

3.1 Daten- und Variablenauswahl

Die für die empirische Analyse genutzten Paneldaten umfassen den Zeitraum t zwischen 2013 und 2023 für alle Einheiten i auf Ebene der (Mitglieds-) Gemeinden und Landkreise. Der Großteil der Daten stammt vom Statistischen Landesamt Niedersachsen (LSN) und beruht überwiegend auf den kommunalen Rechnungsdaten der einzelnen Kommunen, aus denen die Konten und Produkte abgeleitet wurden. Alle finanziellen Größen wurden – soweit nicht anders angegeben – mithilfe des Verbraucherpreisindex für Niedersachsen auf Preise des Jahres 2020 deflationiert. Zusätzliche Variablen, die nicht Teil der kommunalen Rechnungsdaten sind, wurden aus der LSN-Datenbank oder der Regionaldatenbank Deutschland entnommen.

Innerhalb des Beobachtungszeitraums kam es zu administrativen Gebietsreformen (Gemeindeauflösungen und -fusionen, Kreisgebietsreformen). Zur Sicherstellung einer konsistenten Längsschnittanalyse werden sämtliche historischen Daten retrospektiv auf den Gebietsstand 2023 harmonisiert. Aufgelöste oder fusionierte Verwaltungseinheiten werden in den Daten rückwirkend entsprechend ihrer aktuellen administrativen Zugehörigkeit zusammengefasst. Diese Harmonisierung ist insbesondere für Regressionsanalysen unabdingbar, da Gebietsänderungen andernfalls Diskontinuitäten in den Zeitreihen erzeugen und die Schätzer der Regression verzerren würden. Veränderungen in abhängigen oder erklärenden Variablen wären ohne die rückwirkende Gebietsanpassung nicht eindeutig als reale sozioökonomische Entwicklungen zu interpretieren.

Aufgrund des Sonderstatus gemäß § 168 ff. Niedersächsisches Kommunalverfassungsgesetz (NKomVG) – wurden der Landkreis Göttingen und seine Gemeinden sowie die kreisfreie Stadt Göttingen von der Analyse ausgeschlossen. Ebenfalls unberücksichtigt bleiben die beiden bewohnten gemeindefreien Bezirke Lohheide (351501) und Osterheide (358501), da sie keine Schlüsselzuweisungen erhalten und ihre Einwohnerzahlen gemäß § 5 NFAG der Stadt Bergen bzw. der Stadt Bad Fallingb. zugerechnet werden. Die Stadt Hannover wird – obwohl verwaltungsrechtlich kreisfrei – in dieser Untersuchung als Gemeinde behandelt. Gemäß § 6 NFAG werden Samtgemeinden im KFA zwar grundsätzlich als Gemeinden betrachtet; in der vorliegenden Analyse werden jedoch ausschließlich deren Mitgliedsgemeinden berücksichtigt, nicht aber die Samtgemeinden selbst.

Nach Berücksichtigung dieser Harmonisierung und landesspezifischen Besonderheiten umfasst der Datensatz 892 Gemeinden und 36 Landkreise. Für den Zeitraum 2012 bis 2023 ergeben sich damit 10.704 Beobachtungen für Gemeinden (892×12 Jahre) und 432 Beobachtungen für Landkreise (36×12 Jahre). Da in der regressionsbasierten Analyse das erste Jahr aufgrund der Variablenauswahl nicht berücksichtigt wird, reduziert sich der Beobachtungsumfang auf 9.812 Beobachtungen für Gemeinden (892×11 Jahre) und 396 Beobachtungen für Landkreise (36×11 Jahre). Die kreisfreien Städte werden nicht einbezogen, da sie sowohl Gemeinde- als auch Kreisaufgaben wahrnehmen und ex ante nicht trennscharf bestimmt werden kann, welcher Anteil ihrer Bedarfe den jeweiligen Aufgabenbereichen zuzurechnen ist.

Ausgabenseitig wurden folgende Korrekturen an den kommunalen Rechnungsdaten vorgenommen: Im Jahr 2023 zahlte das Niedersächsische Landesamt für Soziales, Jugend und Familie (LS) nach dem Nds. AG SGB IX/XII Abschläge an Landkreise und kreisfreie Städte aus, die insgesamt um 286,5 Mio. € zu hoch ausfielen. Der Ausgleich vollzog sich im Folgejahr, sodass für das Jahr 2023 eine rechnerische Minderung des Gesamtzuschussbedarfs für Kreisaufgaben entsteht und dieser Betrag für die Analyse herausgerechnet wird. Im Dreijahresdurchschnitt reduziert sich der Gesamtzuschussbedarf dadurch um 95,5 Mio. €.

Einnahmeseitig wurden ebenfalls Korrekturen vorgenommen: Die Steuereinnahmen der Gemeinden wurden für das Jahr 2020 um die Landeszuweisungen zum Ausgleich von Gewerbesteuer ausfällen und für das Jahr 2022 um die Zuweisungen zum Ausgleich von Einkommensteuerausfällen ergänzt. Konkret wurden die Zuweisungen nach § 14g NFAG im Jahr 2020 (579,2 Mio. € für kreisangehörige Gemeinden) sowie nach § 14j NFAG im Jahr 2022 (17,3 Mio. € für kreisangehörige Gemeinden) den Steuereinnahmen zugerechnet. Tabelle 1 bietet einen Überblick über die im Regressionsmodell genutzten Variablen.

Tabelle 1: Zusammenfassung der genutzten Variablen

| Verwaltungseinheit | Variable | Beobachtungen | Mittelwert | SD | Min | Max |
|--------------------|---|---------------|------------|---------|--------|-----------|
| Gemeinden | Ausgaben a.a.D. p.C. | 10.704 | 343 | 364 | -3.203 | 3.078 |
| | Einwohner | 10.704 | 7.419 | 20.403 | 289 | 54.6635 |
| | Steuereinnahmen (netto) p.C. | 10.704 | 924 | 405 | -1.748 | 8.932 |
| | Steuereinnahmen (netto) abzgl. Kreisumlage p.C. | 10.704 | 302 | 327 | -4.566 | 7.143 |
| Landkreise | Ausgaben a.a.D. p.C. | 432 | 773 | 165 | 391 | 1.747 |
| | Einwohner | 432 | 183.917 | 175.522 | 48.403 | 1.175.004 |
| | Anteil Hilfeleistungsempfänger | 432 | 0,08 | 0,02 | 0,04 | 0,13 |
| | Kreisumlage p.C. | 432 | 522 | 78 | 297 | 826 |
| | Anteil Fläche | 432 | 0,03 | 0,01 | 0,01 | 0,06 |
| kreisfreie Städte | Ausgaben a.a.D. p.C. | 96 | 1.999 | 405 | 1.297 | 3.858 |
| | Einwohner | 96 | 125.478 | 60.668 | 49.551 | 251.836 |
| | Anteil Hilfeleistungsempfänger | 96 | 0,13 | 0,03 | 0,07 | 0,18 |
| | Steuereinnahmen (netto) p.c. | 96 | 1.423 | 550 | 723 | 4.299 |
| | Steuereinnahmen (netto) abzgl. Kreisumlage p.C. | 96 | 1.423 | 550 | 723 | 4.299 |
| | Anteil Fläche | 96 | 0,0031 | 0,0012 | 0,0014 | 0,0049 |

Auswahl der abhängigen Variablen

Als abhängige Variable $Y_{i,t}$ werden Ausgaben a.a.D. oder die Zuschussbedarfe je Einwohner verwendet, also Ausgaben, die nicht durch zweckgebundene Einnahmen (z.B. Gebühren, Beiträge, spezifische Zuweisungen) gedeckt werden, sondern durch allgemeine Deckungsmittel (v.a. Steuern und Schlüsselzuweisungen) finanziert werden müssen. Die Definition allgemeiner Deckungsmittel und Ausgaben a.a.D. entspricht der Vorgehensweise von Soyka (2024, S. 15). Als Ausgaben a.a.D. sind die produktspezifischen Ausgaben abzüglich der produktspezifischen Einnahmen definiert (nur die Produktgruppe 5B wird den allgemeinen Deckungsmitteln zugeordnet). Zinsausgaben, Zahlungen für Kredittilgung und -aufnahme sowie Zuweisungen für Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises werden bei der Berechnung der Deckungsmittel nicht berücksichtigt. Diese Positionen sind keine echten Deckungsmittel, sondern betreffen die Finanzierung (Kreditaufnahme) bzw. die Verwendung (Zins und Tilgung) von Mitteln oder sind zweckgebunden (Zuweisungen für den übertragenen Wirkungskreis). Sie dienen nicht der Deckung laufender Ausgaben im Sinne frei verfügbarer Einnahmen.

Auswahl der Bedarfsindikatoren nach N FAG

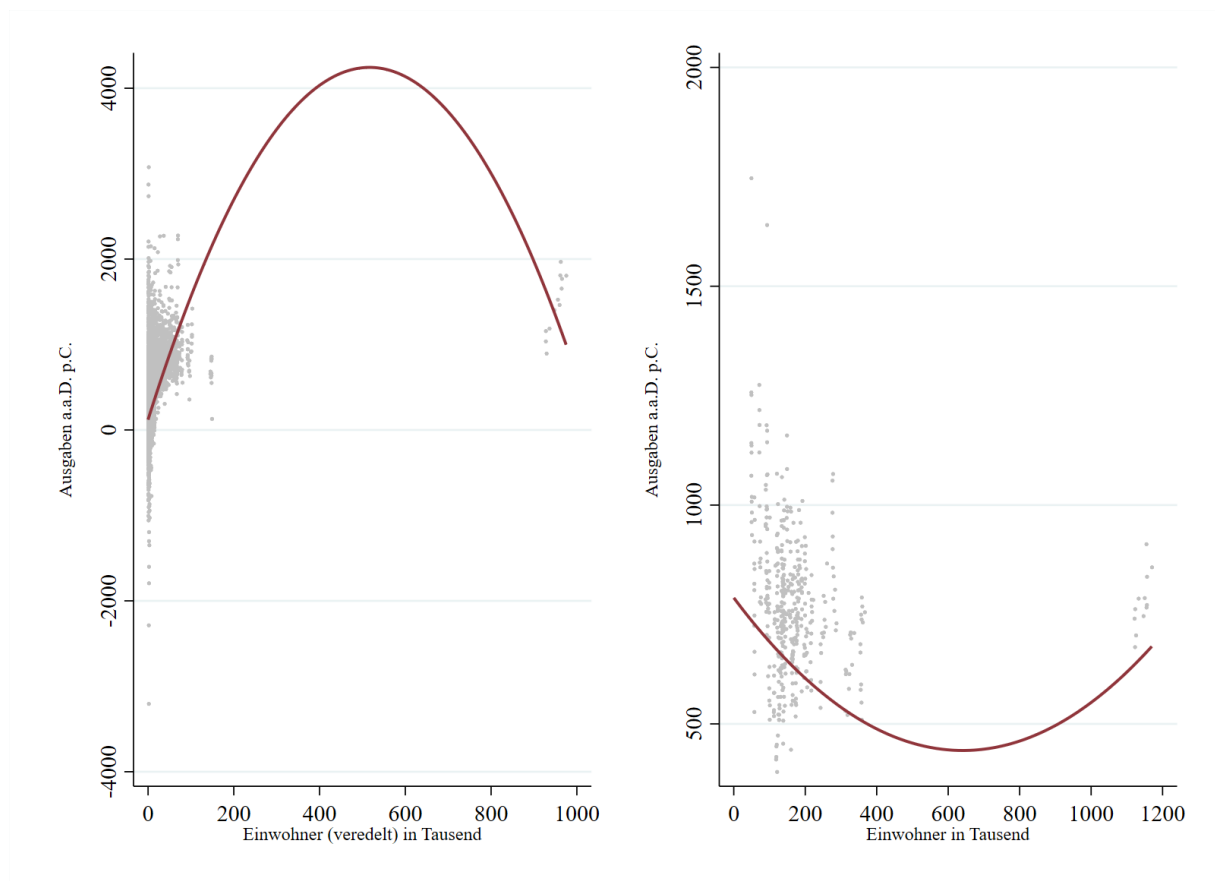
Die Bedarfsindikatoren ergeben sich aus den im niedersächsischen Finanzausgleichsgesetz berücksichtigten Bedarfsträgern gemäß § 5 N FAG für Gemeinde- und § 7 N FAG für Kreisaufgaben. Grundlegende Bedarfsträger sind in beiden Aufgabenbereichen die Einwohner.

Die Einwohnerzahl wird vom LSN bereitgestellt und wird jedes Jahr zum Stichtag 30. Juni erhoben und anschließend – zur Glättung demografischer Schwankungen – für Gemeinden als Fünfjahresdurchschnitt und für Landkreise als Achtjahresdurchschnitt (Demografiefaktor) errechnet. Zudem wird die Bevölkerung um das nicht-kasernierte Personal ergänzt. Zur Wahrung der Zeitreihenkonsistenz werden die Bevölkerungszahlen für die Jahre 2022 und 2023 auf Basis des Zensus 2011 fortgeschrieben.

Durch die Ergänzung des Gemeindegrößenansatzes anhand der Hauptansatzstaffel gemäß § 5 NFAG Abs. 3 ergibt sich der nach NFAG angepasste Bedarfsträger $EwG_{i,t}$. Um mögliche nichtlineare Skaleneffekte in der Regression abzubilden, wird zusätzlich $EwG_{i,t}^2$ als quadrierte Einwohnervariable berücksichtigt. Durch die Aufnahme des Quadratterms kann überprüft werden, ob der Zusammenhang zwischen Einwohnerzahl und Finanzbedarf nicht konstant, sondern degressiv oder progressiv verläuft. So können Skalenvorteile (mit steigender Einwohnerzahl fallende Durchschnittskosten) oder -nachteile (steigende Durchschnittskosten) in der Schätzung identifiziert und quantifiziert werden. Dass solche nichtlinearen Effekte vorliegen, zeigt Abbildung 1. Bei den Gemeinden ergibt sich ein progressiver Verlauf (zunächst ansteigend, anschließend abfallend), während bei den Landkreisen ein degressiver Verlauf (zunächst abfallend, anschließend ansteigend) zu beobachten ist. Letzteres ist im Wesentlichen auf die Besonderheit der Landeshauptstadt Hannover bzw. der Region Hannover zurückzuführen; ohne diese Ausreißer wäre der Zusammenhang weitgehend linear. Um diesen potenziellen Nichtlinearitäten dennoch angemessen Rechnung zu tragen, wird der quadratische Term in die Schätzung aufgenommen.

Der NFAG definiert die Bedarfsträger für Kreisaufgaben abweichend von denjenigen für Gemeindeaufgaben. Neben der demografiebereinigten Einwohnerzahl ergibt sich der Bedarfsansatz gemäß § 7 NFAG durch zusätzliche Bedarfe aus Soziallasten sowie aus der Schülerbeförderung/ Kreisstraßen (Flächenansatz). Im Finanzausgleich werden diese zusätzlichen Bedarfe berücksichtigt, indem Einwohnererhöhungswerte für die Soziallasten und die Schülerbeförderung/Kreisstraßen gebildet werden und als Anhebung der Einwohnerzahl des Landkreises in die Bedarfsbemessung einfließt. Die Berechnung der Einwohnererhöhungswerte für Soziallasten und Schülerbeförderung/Kreisstraßen wurde bereits in Kapitel 2.2 detailliert beschrieben.

Abbildung 1: Quadratischer Zusammenhang zwischen Einwohnern und Ausgaben a.a.D.



Statt der aggregierten Abbildung der Bedarfsindikatoren durch eine angepasste Einwohnerzahl, nutzen wir die drei Komponenten des Bedarfsansatzes unabhängig voneinander als bedarfsbestimmende Variablen. Diese Vorgehensweise ermöglicht eine präzisere Schätzung sowie die separate Interpretation der Bedarfswirksamkeit der einzelnen Komponenten. Die demografisch angepasste Einwohnerzahl $Ew_{i,t}$ ist identisch mit der im NFAG beschriebenen Bemessung. Aufgrund der potentiellen Skaleneffekte wird in der Regression für die Kreisaufgaben die quadrierte Einwohnerzahl $Ew_{i,t}^2$ als Variable aufgenommen.

Um die Soziallasten als Bedarfsträger in der Regression zu integrieren, wird die Anzahl der Hilfeleistungsempfänger und -empfängerinnen aus der Regionaldatenbank Deutschland verwendet. Die Soziallastenvariable $S_{i,t}$ ergibt sich aus dem Anteil der Hilfeleistungsempfänger im Landkreis i im Jahr t in Relation zur Einwohnerzahl dieses Landkreises in demselben Jahr. Für den Bedarfsträger der Schülerbeförderung und der Kreisstraßen wird die Fläche des jeweiligen Landkreises im Verhältnis zur Fläche aller Landkreise und kreisfreien Städte Niedersachsens inkludiert. Die Daten sind erneut aus der Regionaldatenbank Deutschland entnommen. Der Flächenfaktor $F_{i,t}$ fließt somit als dritte Komponente des Bedarfsansatzes für Landkreise in die empirische Analyse ein.

Variablen für die Analyse einnahmeseitiger Effekte

In kommunalen Finanzausgleichen anderer Länder werden Einnahmen explizit berücksichtigt (vgl. Kapitel 2.1). Es ist plausibel, dass sich die Ausgaben a.a.D. nicht unabhängig von der Einnahmesituation entwickeln, da Haushalts- und Investitionszyklen sowie politische Mechanismen die Ausgaben a.a.D. nicht unberührt lassen (vgl. Kapitel 2.3). Um solche Zusammenhänge empirisch für den kommunalen Finanzausgleich in Niedersachsen zu prüfen, wird die Basisregression für die Bedarfsbestimmung von Gemeinde- und Kreisaufgaben um einnahmeseitige Variablen und deren zeitverzögerte Werte ergänzt.

Um die Einnahmeseite der Gemeinden zu erfassen, werden die Steuereinnahmen (netto) je Einwohner $St_{i,t}$ herangezogen. Die Steuereinnahmen (netto) der Gemeinden wurden für das Jahr 2020 nach § 14g NFAG und für das Jahr 2022 gemäß § 14j NFAG korrigiert. Die zu zahlende Kreisumlage der Gemeinden an ihren zugehörigen Landkreis muss von den Steuereinnahmen (netto) abgezogen werden, da diese Mittel den Gemeinden nicht frei zur Verfügung stehen. Abzüglich der zu zahlenden Kreisumlage je Einwohner $KU_{i,t}$, ergeben sich die Nettoeinnahmen je Einwohner $NE_{i,t}$. Da Landkreise keine eigene Steuerhoheit besitzen, fungiert die Kreisumlage als Hauptfinanzierungsquelle. Die Höhe der Kreisumlage ist wesentlich abhängig von der Höhe der Steuereinnahmen und der Schlüsselzuweisungen der Gemeinden eines Landkreises (Umlagegrundlage) und ergibt sich aus der Summe aller gezahlten Kreisumlagen der dem Landkreis angehörigen Gemeinden. Als Kreisumlage je Einwohner $KU_{i,t}$ ergänzt sie das Basisregressionsmodell für Kreisaufgaben.

Die Erweiterung um die Einnahmeseite ermöglicht es zu analysieren, in welchem Umfang Mehrausgaben mit der Einnahmesituation zusammenhängen und wie diese die Ausgaben a.a.D. der Gemeinden und Landkreise beeinflusst. Es ist zu erwarten, dass einnahmeseitige Effekte zeitverzögert auftreten (Haushaltsaufstellung, Bindungen) und zugleich antizipatorische Elemente enthalten können. Daher berücksichtigen wir neben dem aktuellen Wert ($L = 0$) um eine Periode verzögerte Werte ($L = 1$). Zur Notation setzen wir $L = 1$. Ein zweiter Lag $L = 2$ ist aus inhaltlichen und statistischen Gründen nicht zielführend: Erstens sind, institutionell gesehen, Einnahmeänderungen vor allem im Folgejahr ausgabenrelevant; nach zwei Jahren flachen Effekte aufgrund von Haushaltsbindungen, Nachsteuerungen und neuem Planungsstand weitgehend ab. Zweitens erhöht ein zusätzlicher Lag, statistisch gesehen, die Multikollinearität zwischen $NE_{i,t}$, $NE_{i,t-1}$ und $NE_{i,t-2}$ (bzw. KU), was die Standardfehler vergrößert und die Identifikation der Mehrausgaben ausgelöst durch die Einnahmeseite erschwert.

3.2 Regressionsmodelle

Die regressionsbasierte Bedarfsschätzung folgt einer gleichbleibenden Struktur. Ziel ist es, den Finanzbedarf der Kommunen möglichst realitätsnah und objektiv zu bestimmen. Dabei werden systematische Zusammenhänge, welche die unterschiedlichen kommunalen Bedarfe erklären, von unsystematischer Reststreuung getrennt („Fehlerterm“).

$$\begin{array}{rcc}
 \underbrace{Y_{i,t}}_{\text{abhängige Variable:}} & = & \underbrace{\hat{Y}_{i,t}}_{\text{systematische Komponente:}} + \underbrace{\varepsilon_{i,t}}_{\text{Fehlerterm:}} \\
 \text{Ausgaben a.a.D.} & & \text{Schätzung des Bedarfs} \\
 \text{je Einwohner} & & \text{je Einwohner} \\
 & & \text{Ausgaben a.a.D. je Einwohner, die} \\
 & & \text{keinen Bedarf je Einwohner darstellen}
 \end{array}$$

Die Schätzung der Bedarfe für Gemeinde- und Kreisaufgaben wird in getrennten Regressionen bestimmt. Dies verhindert, dass sich die jeweiligen Schätzer durch Aufgabenmischung gegenseitig verzerren, und erlaubt es, unterschiedliche Bedarfsmechanismen abzubilden, da sich die relevanten Bedarfsträger gemäß NFAG zwischen Gemeindeaufgaben (§ 5 NFAG) und Kreisaufgaben (§ 7 NFAG) unterscheiden. Das Basismodell für Gemeindeaufgaben lässt sich ökonomisch in folgender Gleichung darstellen:

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

Das Basismodell für Kreisaufgaben ergibt sich durch folgende Gleichung:

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

λ_t bezeichnet jahresspezifische fixe Effekte (Zeit-FE), die auf alle Einheiten in t gleichsam wirkenden Einflüsse absorbieren, um die Vergleichbarkeit über die Zeit zu stärken und eine Verwechslung zwischen allgemeinen Trendkomponenten und Bedarfsunterschieden zu vermeiden. Standardfehler sind cluster-robust auf Gemeinde- bzw. Landkreisebene berechnet, um serielle Korrelation und Heteroskedastizität innerhalb der Einheiten zu berücksichtigen.

Einheitsspezifische fixe Effekte τ_i werden im Basismodell zunächst nicht berücksichtigt, da sie strukturelle Unterschiede im Ausgabenverhalten der Gemeinden oder Landkreise herausrechnen würden. Das Basismodell soll jedoch primär strukturbedarfsrelevante Faktoren (Bevölkerung, Fläche, Soziallasten) abbilden und Querschnittsunterschiede explizit nutzen. Eine Schätzung mit einheitsspezifischen fixen Effekten würde beispielsweise Effizienzunterschiede bei der Bereitstellung öffentlicher Güter, die auf lokalen Präferenzen beruhen und keinen objektiven Bedarf darstellen, als Teil der systematischen Komponente erfassen und damit die Bedarfsschätzung verzerren.

Das Basismodell für Gemeindeaufgaben kann durch die Einnahmevariable (Steuereinnahmen abzüglich der Kreisumlage) je Einwohner folgendermaßen ergänzt werden:

$$Y_{i,t}^{Gem} = \beta_0 + \beta_1 EwG_{i,t} + \beta_2 EwG_{i,t}^2 + \sum_{l=0}^L \theta_{i,l}^{Gem} NE_{i,t-l} + \lambda_t + \tau_i + \varepsilon_{i,t}$$

Das Basismodell für Kreisaufgaben kann analog durch die Einnahmevariable der Kreisumlage je Einwohner ergänzt werden:

$$Y_{i,t}^{LK} = \beta_0 + \beta_1 Ew_{i,t} + \beta_2 Ew_{i,t}^2 + \beta_3 S_{i,t} + \beta_4 F_{i,t} + \sum_{l=0}^L \theta_{i,l}^{LK} KU_{i,t-l} + \lambda_t + \tau_i + \varepsilon_{i,t}$$

Neben den zeitspezifischen fixen Effekten werden im um die Einnahmeseite erweiterten Modell einheitspezifische fixe Effekte berücksichtigt (Two-Way-Fixed-Effects, im folgenden TWFE). Beide Modellvarianten verfolgen unterschiedliche Zielsetzungen: Während das Basismodell auf eine möglichst präzise Abbildung des strukturellen Finanzbedarfs der Gemeinden und Landkreise abzielt, dient das erweiterte Modell der Ermittlung einnahmeinduzierter Mehrausgaben. Diese werden approximiert, indem die geschätzten Koeffizienten der Einnahmevariablen mit den jeweiligen Einnahmewerten der Gemeinden oder Landkreise multipliziert und anschließend aufsummiert werden. Formal lässt sich dies wie folgt darstellen:

$$\widehat{M}_{i,t}^{Gem} = \sum_{l=0}^L \widehat{\theta}_l^{Gem} NE_{i,t-l}; \quad \widehat{M}_{i,t}^{LK} = \sum_{l=0}^L \widehat{\theta}_l^{LK} KU_{i,t-l}.$$

Die Schätzung einnahmeinduzierter Mehrausgaben basierend auf den Regressionskoeffizienten $\theta_{i,l}^{Gem}$ (bzw. $\theta_{i,l}^{LK}$) unterliegt hingegen einem höheren Risiko, dass unbeobachtete, zeitinvariante Merkmale sowohl mit den Einnahmen wie mit den Ausgaben zusammenhängen. Die Aufnahme von τ_i fokussiert die Identifikation der Einnahmeeffekte auf die Variation innerhalb der einzelnen Einheit über die Zeit und erhöht so die Glaubwürdigkeit der Interpretation der Mehrausgaben-Koeffizienten.

Die Mehrausgabenschätzung $\widehat{M}_{i,t}^{Gem}$ (bzw. $\widehat{M}_{i,t}^{LK}$) wird anschließend zu den geschätzten Bedarfen des Basismodells addiert ($\widehat{Y}_{i,t}^{Gem}$ bzw. $\widehat{Y}_{i,t}^{LK}$), woraus sich der geschätzte Bedarf (gemessen anhand des Basismodells) inklusive der Mehrausgaben aufgrund höherer Einnahmen (gemessen anhand des Basismodells zusätzlich einheitspezifischer fixer Effekte und der Einnahmevariable) ergibt.

Auf Grundlage der beiden Regressionsmodelle, also des Basismodells und des um die Mehrausgaben ergänzten Basismodells, können die Bedarfe je Einwohner geschätzt werden. Es ergeben sich daher insgesamt vier unterschiedliche Bedarfsschätzungen, jeweils zwei für Gemeinde- und Kreisaufgaben, die im folgenden Verhältnis zueinanderstehen:

$$\underbrace{\widehat{Y}_{i,t}^{(V, \text{ mit})}}_{\text{geschätzter Bedarf je Einwohner mit Mehrausgaben}} = \underbrace{\widehat{Y}_{i,t}^{(V, \text{ ohne})}}_{\text{geschätzter Bedarf je Einwohner ohne Mehrausgaben (Basismodell)}} + \underbrace{\widehat{M}_{i,t}^V}_{\text{geschätzte Mehrausgaben je Einwohner}},$$

mit $V \in \{\text{Gemeinden, Landkreise}\}$.

3.3 Berechnung des Zuschussbedarfs und des Aufteilungsverhältnisses

Die geschätzten Bedarfe je Einwohner $\widehat{Y}_{i,t}^V$ sind bisher für jede einzelne Gemeinde und jeden einzelnen Landkreis durch die Regression berechnet worden. Für die Berechnung des Aufteilungsverhältnisses für Gemeinde- und Kreisaufgaben ist jedoch der aggregierte Zuschussbedarf von Bedeutung. Der aggregierte Zuschussbedarf ergibt sich aus der Aufsummierung des geschätzten Bedarfs je Einwohner multipliziert mit der Einwohnerzahl für jede einzelne Gemeinde (bzw. jeden einzelnen Landkreis):

$$\widehat{\text{Zuschussbedarf}}_t^V = \sum_{i=1}^N \widehat{Y}_{i,t}^V * \text{Einwohner}_{i,t}$$

Der Zuschussanteil wird durch das Verhältnis von Zuschussbedarf der Gemeindeaufgaben (bzw. Kreisaufgaben) und Gesamtzuschussbedarf, also dem Zuschussbedarf für Gemeinde- und Kreisaufgaben, ermittelt:

$$\widehat{\text{Zuschussanteil}}_t^V = \frac{\widehat{\text{Zuschussbedarf}}_t^V}{\widehat{\text{Zuschussbedarf}}_t^{\text{Gemeinden}} + \widehat{\text{Zuschussbedarf}}_t^{\text{Landkreise}}}$$

Aus diesen Berechnungen ergeben sich erstens eine Schätzung des Aufteilungsverhältnisses auf Grundlage der im NFAG festgelegten Bedarfsträger und zweitens eine Schätzung der durch Mehreinnahmen induzierten höheren Zuschussbedarfe. Letztere wird verwendet, um ein bereinigtes Aufteilungsverhältnis zu ermitteln, das den Näherungswert für den Zirkelschluss berücksichtigt.

Durch den Vergleich der beiden Aufteilungsverhältnisse lässt sich der Einfluss der Einnahmen auf die Aufgabenzuordnung quantifizieren. Da die Ausgaben a.a.D. je Einwohner in der Praxis zur Berechnung der Zuschussbedarfe herangezogen werden, kann ein Einnahmeanstieg – über höhere Ausgaben a.a.D. – ceteris paribus zu höheren geschätzten Bedarfen, einem höheren Aufteilungsverhältnis und damit zu höheren Zuweisungen führen. Die vorliegende Schätzung macht diesen Mechanismus sichtbar, belegt aber keinen kausalen Zirkelschluss zwischen Bedarf und Einnahmen; sie quantifiziert den Unterschied des Aufteilungsverhältnisses im Vergleich zu demjenigen ohne Einnahmekomponente.

4. Deskriptive Analyse

Vor der empirischen Analyse wird im Folgenden anhand einer deskriptiven Betrachtung geprüft, ob eine potenzielle Fehlentwicklung im Aufteilungsverhältnis zwischen Gemeinde- und Kreisaufgaben vorliegen könnte. Dazu wird in einem ersten Schritt die Entwicklung der Ausgaben und Einnahmen der Gemeinden und Landkreise analysiert. Ergänzend wird der Symmetriekoeffizient für jedes Jahr im Betrachtungszeitraum berechnet.

Für eine differenzierte Beurteilung erfolgt im zweiten Schritt eine retrospektive Berechnung des Aufteilungsverhältnisses auf Grundlage der aktuell geltenden Berechnungsmethodik für alle Zwei- und Dreijahresdurchschnitte seit dem Jahr 2012, um festzustellen, ob sich ein systematischer Trend zeigt, der auf einen möglichen Zirkelschluss hindeuten könnte. Zudem wird diese retrospektive Analyse um die Einnahmeseite ergänzt, um zu untersuchen, ob der beobachtete Trend ausschließlich ausgabengetrieben oder auch unter Berücksichtigung der Einnahmen stabil ist.

In einem dritten Schritt werden die Zuschussverhältnisse mithilfe des Korridorverfahrens bereinigt. Auf Grundlage der so bereinigten Werte errechnet sich das Aufteilungsverhältnis seit dem Jahr 2012 erneut. Diese Schritte erlauben eine differenzierte Einschätzung, ob der identifizierte Trend robust gegenüber methodischen Anpassungen ist.

Die hierdurch gewonnenen Erkenntnisse aus den deskriptiven Analysen dienen als Orientierungshilfe, um mögliche strukturelle Fehlentwicklungen sowie etwaige Verzerrungen im Aufteilungsverhältnis besser zu identifizieren und gegebenenfalls Hinweise auf notwendige Anpassungen in der Methodik des kommunalen Finanzausgleichs zu erhalten.

4.1 Entwicklung kommunaler Ausgaben und Einnahmen in Niedersachsen

Eine inflationsbereinigte Betrachtung der Entwicklung der Gesamtzuschussbedarfe je Einwohner über den Zeitraum 2012 bis 2023 zeigt sowohl für Gemeinde- wie für Kreisaufgaben einen deutlichen Anstieg (vgl. Abbildung 2). Auffällig ist, dass die Zuschussbedarfe für Gemeindeaufgaben wesentlich stärker zunehmen als für Kreisaufgaben, was sich in einer zunehmenden Differenz zwischen den beiden Zuschussarten ausdrückt. War das Verhältnis zwischen beiden Zuschussbedarfen im Ausgangsjahr 2012 noch nahezu ausgeglichen, so vergrößert sich diese Differenz im Zeitverlauf kontinuierlich.

Eine analoge Entwicklung zeigt sich bei den allgemeinen Deckungsmitteln je Einwohner, differenziert nach Gemeinde- und Kreisaufgaben (vgl. Abbildung 3). Hier steigen die Deckungsmittel für beide Aufgabentypen im Zeitverlauf ebenfalls an, wobei der Anstieg bei

den Gemeindeaufgaben wiederum deutlich stärker ausgeprägt ist als bei Kreisaufgaben. Hier fällt auf, dass die Differenz zwischen beiden Entwicklungen erst ab dem Jahr 2015 besonders deutlich wird. Diese Entwicklung lässt sich zu einem großen Teil auf die dynamische Zunahme der kommunalen Steuereinnahmen zurückführen, die insbesondere für die Gemeinden ab dem Jahr 2015 einen starken und anhaltenden Zuwachs bis etwa zum Jahr 2020 verzeichnen.

Im Gegensatz dazu zeigt sich bei der Entwicklung der Kreisumlagen im betrachteten Zeitraum eine nahezu stagnierende Entwicklung (vgl. Abbildung 4). Obwohl die Landkreise indirekt von den erhöhten Steuereinnahmen ihrer kreisangehörigen Gemeinden profitieren, hat sich diese Entwicklung nicht in einer entsprechenden Zunahme der Kreisumlagen niedergeschlagen. Der Grund hierfür liegt insbesondere in einer kontinuierlichen Absenkung der Umlagesätze seitens der Landkreise, sodass die realen Einnahmen aus den Kreisumlagen insgesamt kaum gestiegen sind (vgl. Abbildung 5). Diese Entwicklung verdeutlicht zudem die Residualfunktion der Kreisumlage.

Abbildung 2: Entwicklung Gesamtzuschussbedarfe für Gemeinde- und Kreisaufgaben

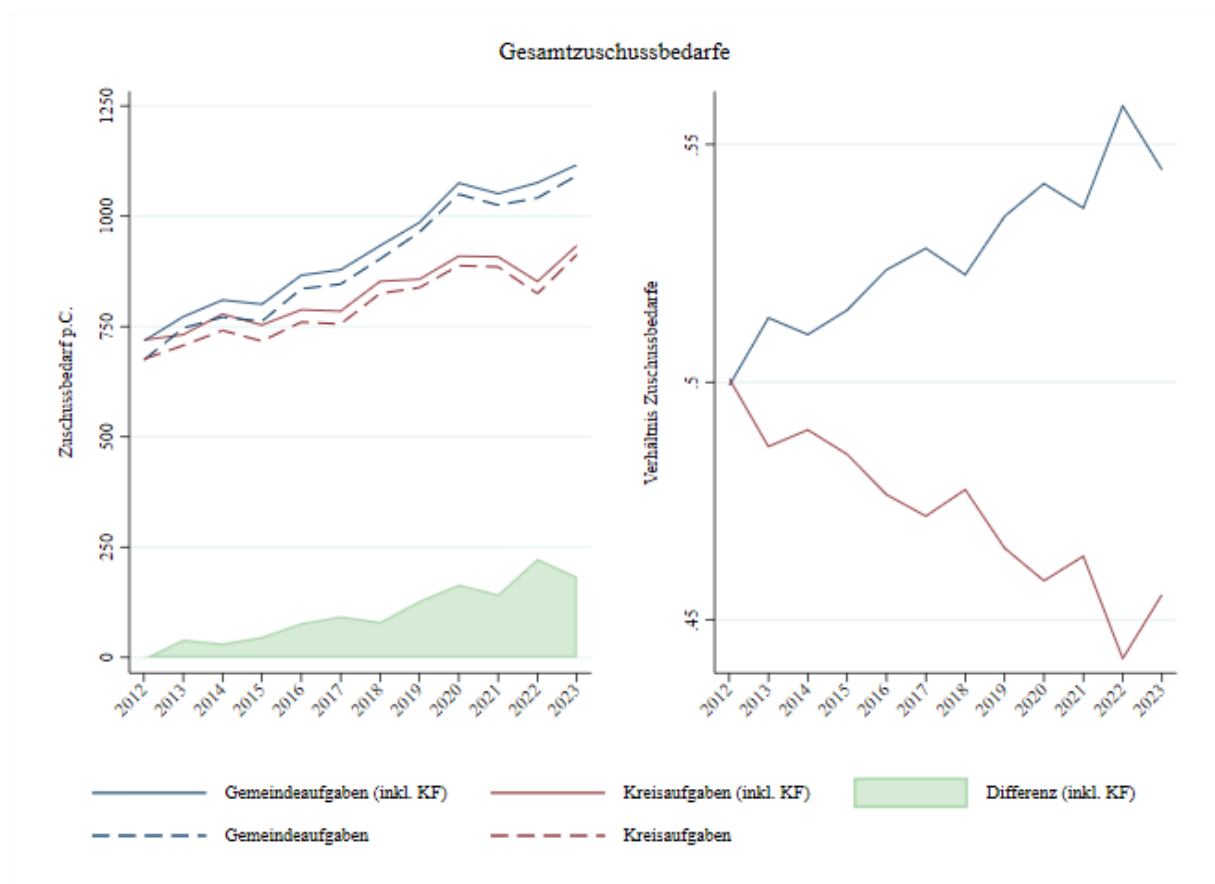


Abbildung 3: Entwicklung allgemeine Deckungsmittel (netto)

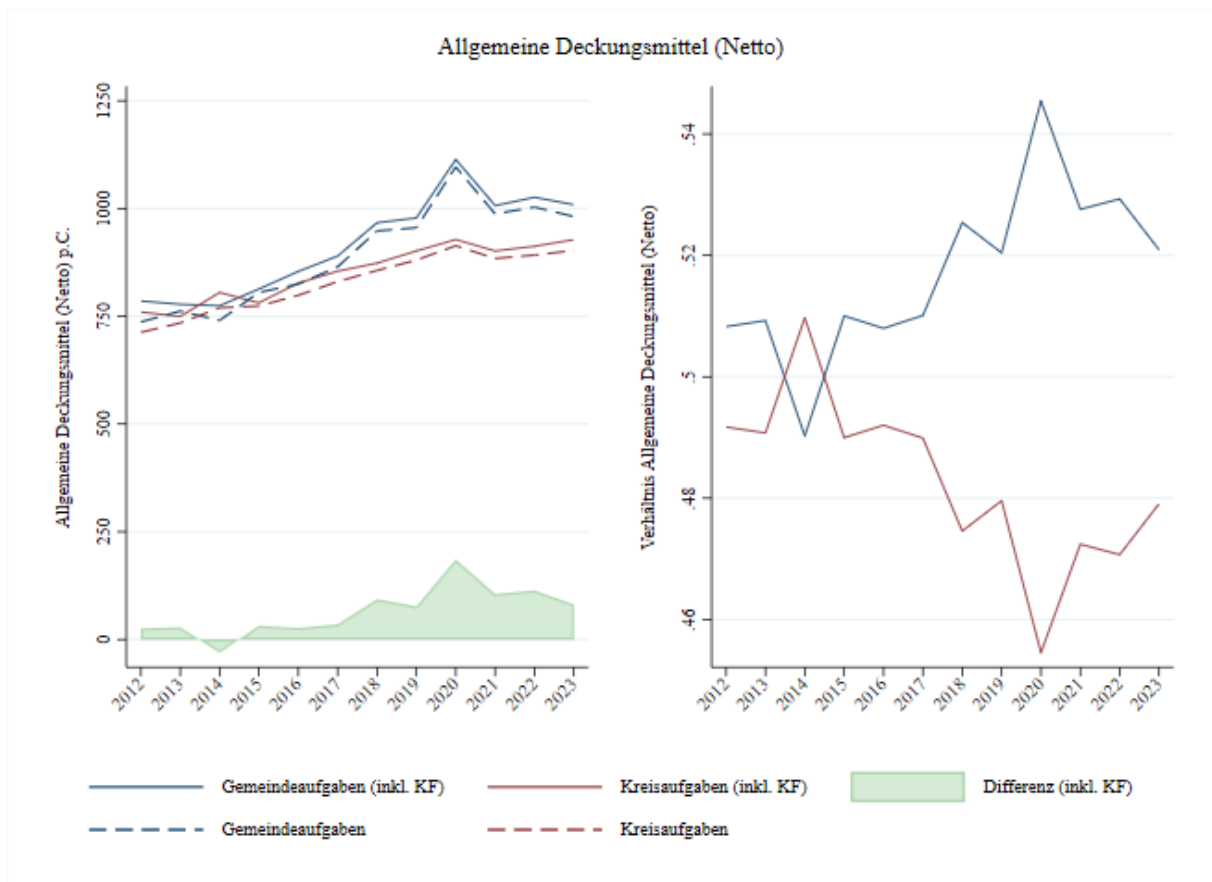


Abbildung 4: Entwicklung Steuereinnahmen und Umlagen je Einwohner

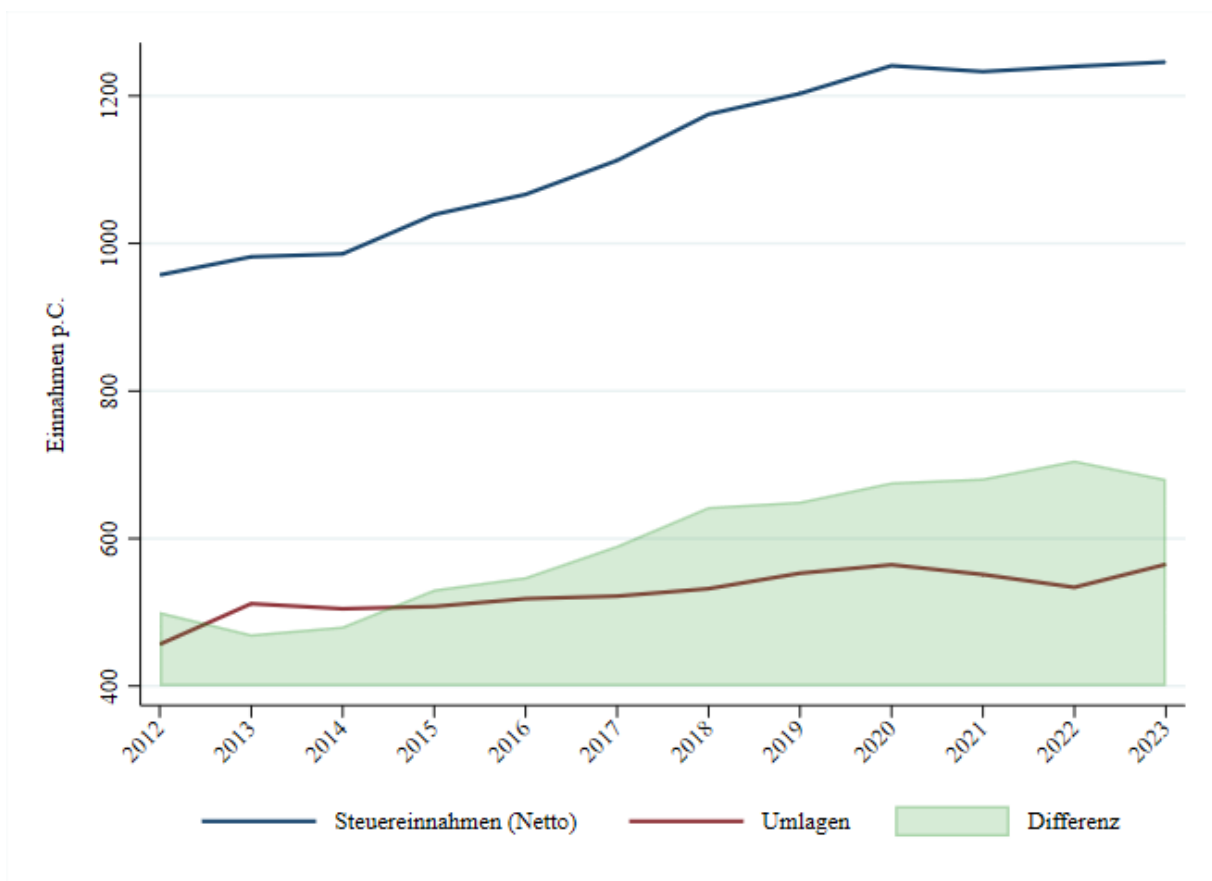
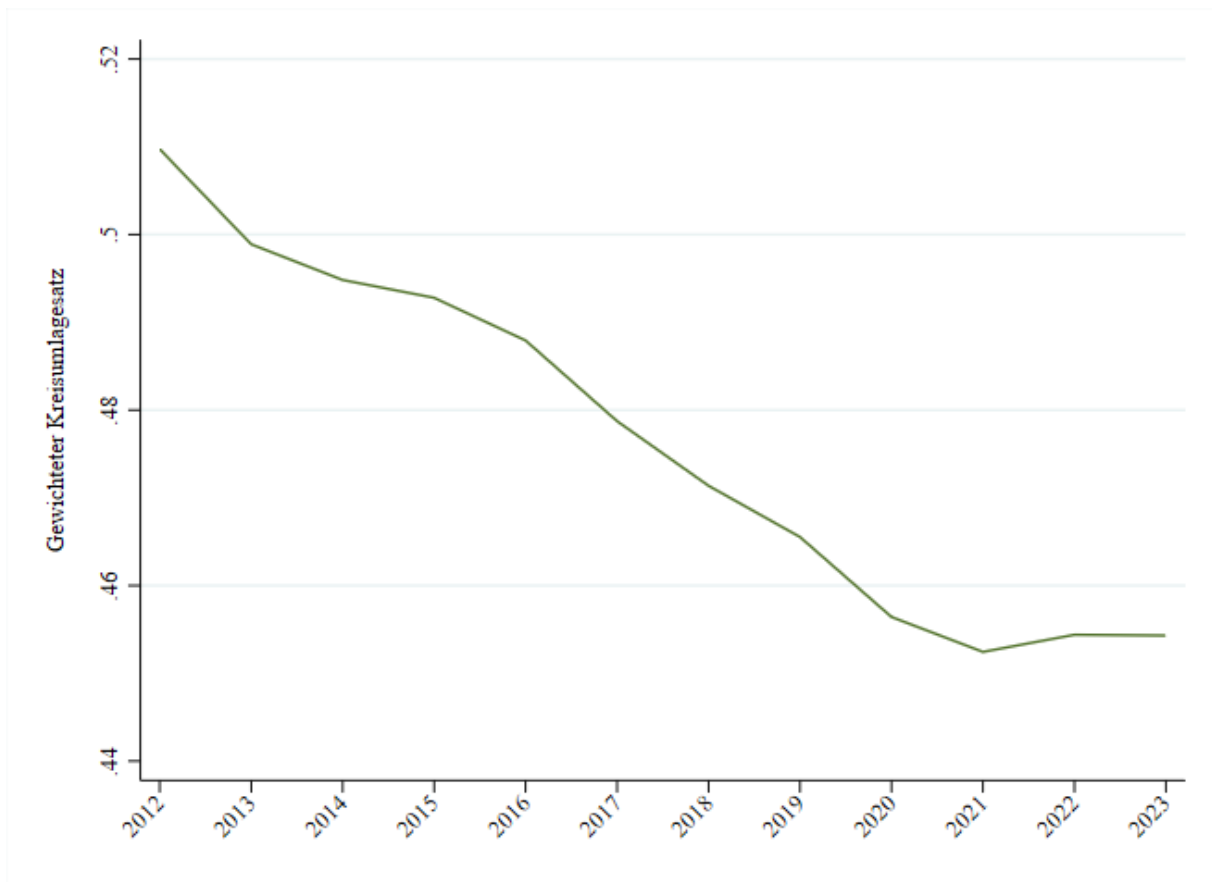
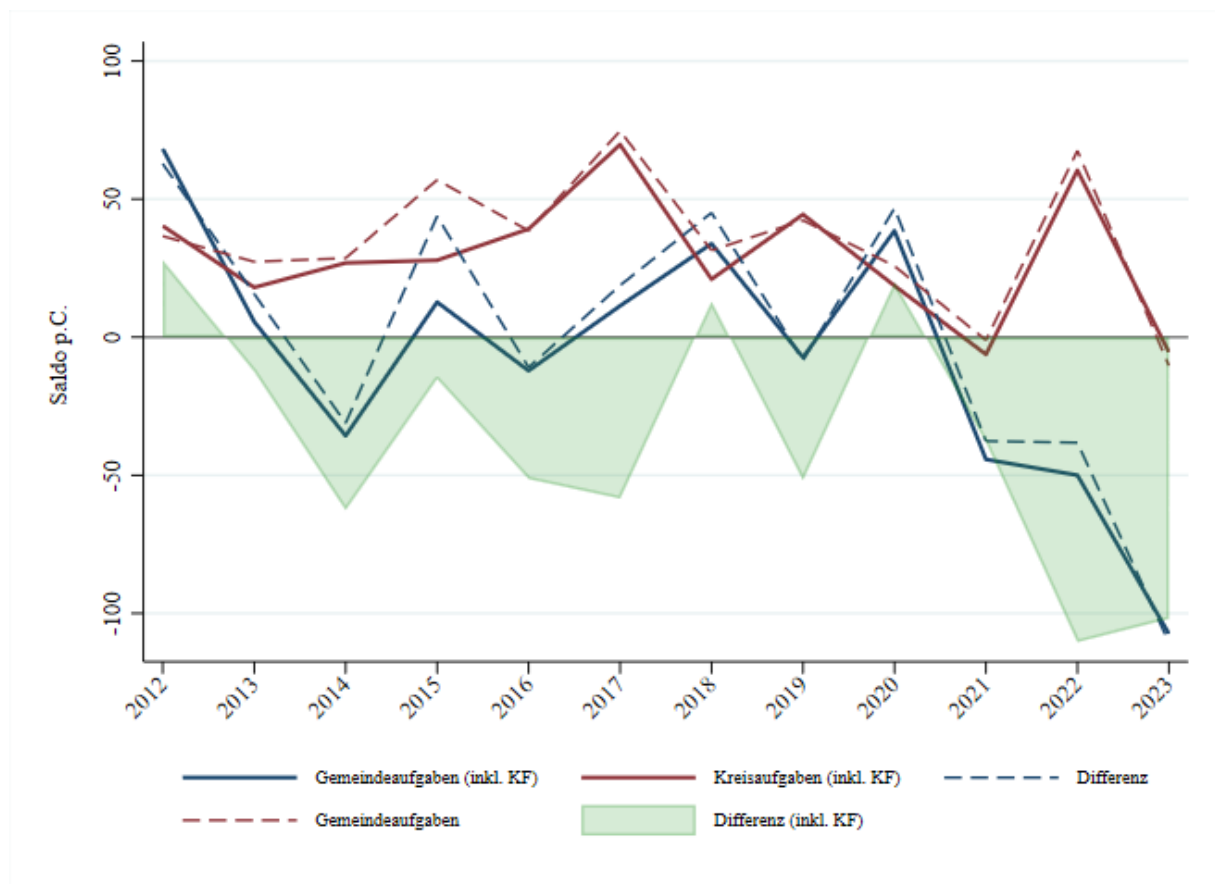


Abbildung 5: Gewichteter Kreisumlagesatz



Im Ergebnis weisen die Gesamtzuschussbedarfe sowie die allgemeinen Deckungsmittel für Gemeinde- und Kreisaufgaben über den gesamten Beobachtungszeitraum einen nahezu parallelen Verlauf auf. Daraus lässt sich zunächst ein über den Gesamtsaldo ausgeglichenes Bild ableiten: Die Zunahme der rechnerisch ermittelten Zuschussbedarfe konnte durch eine korrespondierende Ausweitung der allgemeinen Deckungsmittel vollständig kompensiert werden. Ein strukturelles Verteilungsungleichgewicht zwischen beiden Ebenen ist auf dieser aggregierten Ebene somit nicht nachweisbar. Auffällig ist zudem, dass sich der Saldo für Kreisaufgaben ab dem Jahr 2020 wesentlich positiver entwickelt hat als derjenige für Gemeindeaufgaben (vgl. Abbildung 6).

Abbildung 6: Saldo Zuschussbedarfe je Einwohner - allgemeine Deckungsmittel



Diese Befunde werden durch die Entwicklung des Symmetriekoeffizienten (SK) bestätigt, der als relatives Verteilungsmaß dieselbe Fragestellung aus einer anderen Perspektive beleuchtet. Der SK setzt den Anteil der Gemeinden an den bereitgestellten Deckungsmitteln ins Verhältnis zu ihrem Anteil an den aufgabenbezogenen Ausgaben:

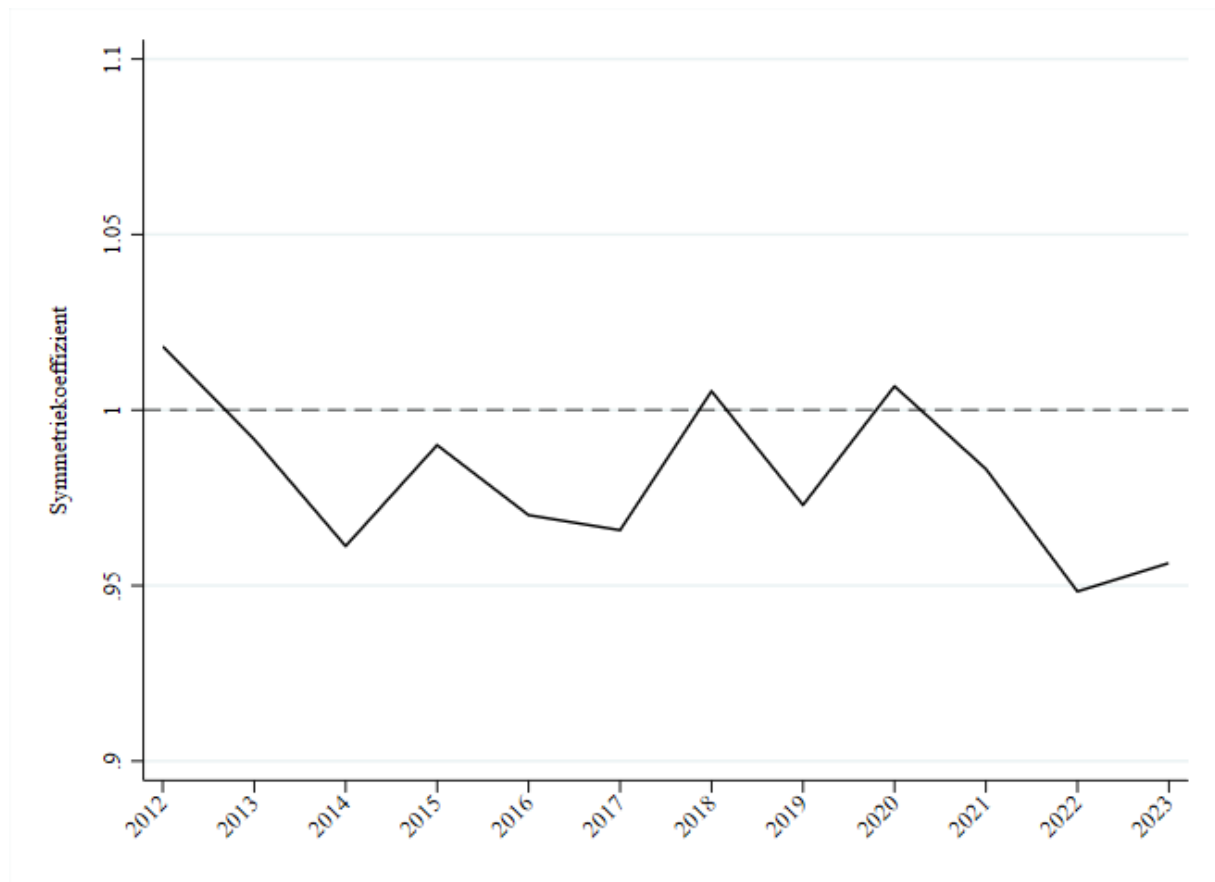
$$SK_t = \frac{\frac{\text{Deckungsmittel}_t^{\text{Gem}}}{\text{Deckungsmittel}_t^{\text{Gem}} + \text{Deckungsmittel}_t^{\text{LK}}}}{\frac{\text{Ausgaben a. a. D.}_t^{\text{Gem}}}{\text{Ausgaben a. a. D.}_t^{\text{Gem}} + \text{Ausgaben a. a. D.}_t^{\text{LK}}}}$$

- SK = 1 signalisiert Verteilungsgerechtigkeit: Die Mittelvergabe spiegelt exakt die Höhe der Ausgaben wider.
- SK > 1 bedeutet eine relative Bevorteilung der Gemeinden (sie erhalten mehr Deckungsmittel, als ihnen gemessen an ihrem Ausgabenanteil zustünde).
- SK < 1 indiziert eine relative Bevorteilung der Landkreise.

Im Untersuchungszeitraum liegt der SK über weite Strecken nahe bei 1 und deutet damit keinen akuten Handlungsbedarf an. Ab 2020 kippt der Koeffizient jedoch unter die Paritätsschwelle

und signalisiert eine zunehmende Schlechterstellung der gemeindlichen Aufgaben gegenüber den Kreisaufgaben – konsistent mit dem saldobasierten Befund (vgl. Abbildung 7).

Abbildung 7: Symmetriekoeffizient



Diese Ergebnisse dürfen jedoch nicht vorschnell als Hinweis darauf interpretiert werden, dass die Landkreise insgesamt „gutgestellt“ seien. Die Argumentation des Zirkelschlusses besagt, dass steigende Einnahmen einer Ebene (z. B. durch höhere Steueranteile) höhere Ausgaben und damit höhere rechnerische Zuschussbedarfe nach sich ziehen können. Wird der Bedarf wieder durch Deckungsmittel aufgefüllt, entsteht statistisch der Eindruck einer vollständigen Bedarfsdeckung – ungeachtet möglicher struktureller Unterfinanzierung einzelner Aufgabenbereiche oder nachhaltiger Ausgabendynamiken. Für die Landkreise bedeutet das:

- Ein Saldoüberschuss bzw. $SK < 1$ kann symptomatisch sein für den beschriebenen Zirkelschluss: Steigende kommunale Finanzkraft der Gemeinden führt zu höheren Ausgaben- und Bedarfswerten, während die Landkreise durch restriktivere Einnahmequellen begrenzt bleiben.
- Die Kennziffern bilden lediglich Netto-Positionen ab und sagen nichts über die qualitative Angemessenheit der Mittel im Verhältnis zu wachsenden Anforderungen (z. B. Kostensteigerungen im Sozialbereich).

So deuten die Ergebnisse der beiden durchgeführten Verhältnisberechnungen darauf hin (vgl. Abbildung 3 und Abbildung 4), dass sich die Zuschussbedarfe zeitlich verzögert, etwa zwei Jahre nachgelagert, an die Entwicklung der allgemeinen Deckungsmittel anpassen. Dies wiederum legt nahe, dass die Entwicklung der kommunalen Ausgaben primär durch die Einnahmeentwicklung determiniert sein könnte. Diese Annahme wird durch eine zeitversetzte Betrachtung der allgemeinen Deckungsmittel unterstützt, bei der die Zuschussbedarfe nahezu parallel zur zeitverzögerten Deckungsmittelkurve verlaufen (vgl. Abbildung 8). Lediglich im Jahr 2016 ist eine geringfügige Abweichung von diesem Muster erkennbar, während der parallele Verlauf ansonsten weitgehend stabil bleibt.

Abbildung 8: Verhältnis Zuschussbedarf und allgemeine Deckungsmittel (2 Jahresverzögerung)



Aus finanzwissenschaftlicher Sicht ist dieses Ergebnis plausibel, da öffentliche Ausgaben typischerweise erst mit einer zeitlichen Verzögerung auf Veränderungen bei den Einnahmen reagieren. Ein erhöhter finanzieller Spielraum, der durch steigende allgemeine Deckungsmittel entsteht, spiegelt sich demnach erst in den nachgelagerten Haushaltsplanungen und Ausgabenentscheidungen wider. Diese zeitliche Dynamik unterstreicht den engen, zeitlich verzögerten Zusammenhang zwischen kommunalen Einnahme- und Ausgabenentwicklungen.

4.2 Retrospektive Berechnung der Zuschussverhältnisse

Die Berechnung der Zuschussverhältnisse stützt sich im Wesentlichen auf die Berechnungsmethoden von Soyka (2024, 2025). Die hier dargestellten Zuschussverhältnisse weichen insofern von den offiziellen Berechnungen ab, als die Anteile der kreisfreien Städte proportional zum Verhältnis der Gesamtzuschussbedarfe von Gemeinde- und Kreisaufgaben und nicht produktbezogen zugeordnet wurden. Gleichwohl sind die Ergebnisse hinreichend vergleichbar, sodass sie eine Analyse der zeitlichen Entwicklung der Zuschussverhältnisse ermöglichen.¹¹

Das seit dem Jahr 2017 geltende Aufteilungsverhältnis wurde auf Basis des Zweijahresdurchschnitts der Jahre 2013 und 2014 berechnet. Das neue, ab dem Jahr 2026 geltende Aufteilungsverhältnis, basiert dagegen auf dem Dreijahresdurchschnitt der Jahre 2021 bis 2023. Um eine ausreichende Vergleichbarkeit zu gewährleisten, werden die Verläufe für beide Jahresdurchschnitte seit dem Jahr 2012 dargestellt.

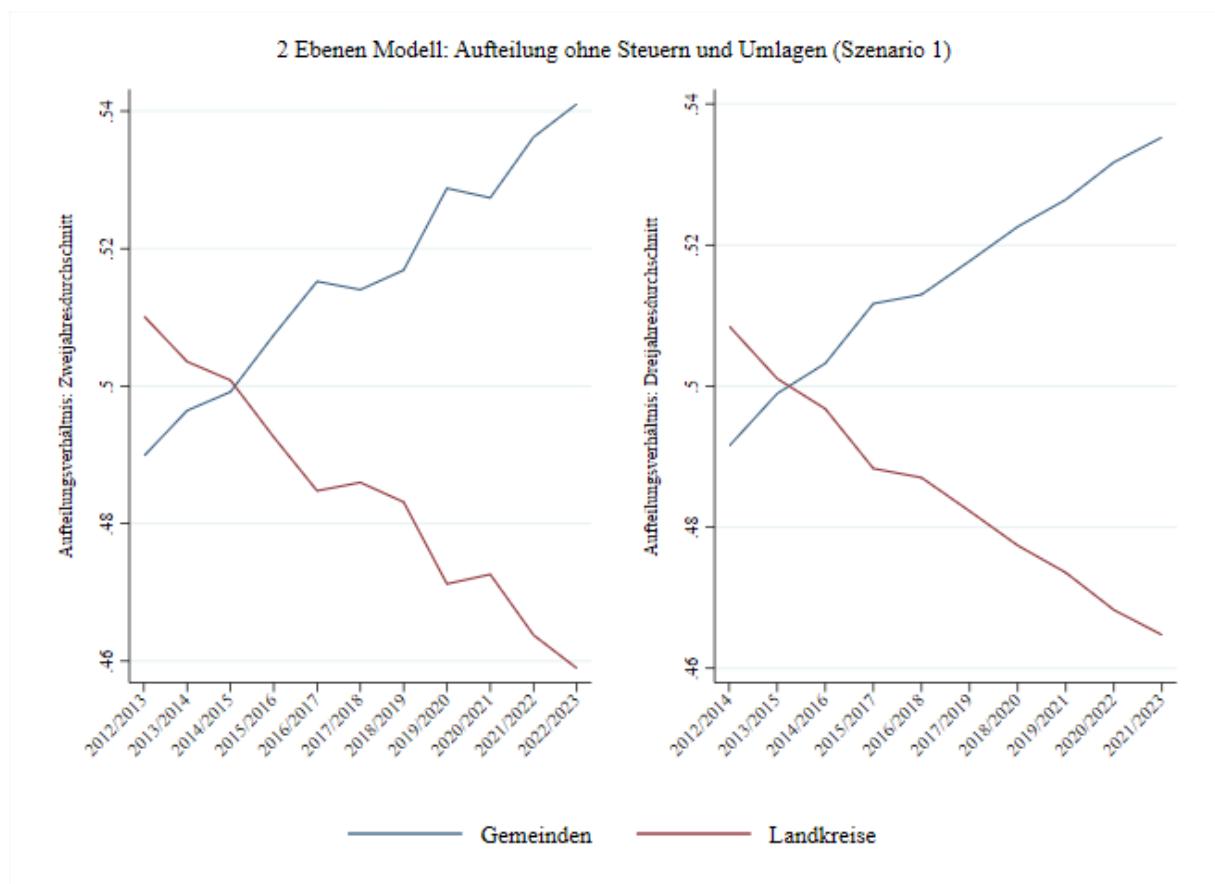
Soyka (2024) stellt drei mögliche Szenarien zur Berechnung des Aufteilungsverhältnisses vor. Zunächst wird der zeitliche Verlauf der aktuellen Berechnungsweise dargestellt. Die Einnahmeseite bleibt dementsprechend unberücksichtigt. Im zweiten Szenario wird die Einnahmeseite berücksichtigt. Für die Gemeinden werden die Steuereinnahmen und – als Ausgabe – die Kreisumlage berücksichtigt, für die Landkreise wird die Kreisumlage als Einnahme berücksichtigt. Die Berücksichtigung der Einnahmen spielt insofern eine Rolle, als ein etwaiger Zirkelschluss berücksichtigt werden kann. Wenn eine Einnahme zu einer höheren Ausgabe führt, würde der Zirkelschluss mit diesem Rechenschritt ausgeglichen werden. Gemäß Soyka (2024) wird damit zudem berücksichtigt, dass sich manche Entlastungen seitens der Bundes- oder Landesebene auf der Einnahmeseite niederschlagen, andere wiederum auf der Ausgaben- bzw. Bedarfsseite und so den Gesamtzuschussbedarf senken. Für die kreisfreien Städte wird eine fiktive Kreisumlage berechnet, indem ihre Steuerkraftmesszahlen sowie 90% der Schlüsselzuweisungen für Gemeindeaufgaben mit den landesdurchschnittlichen Umlagesätzen multipliziert werden. Im dritten Szenario berücksichtigt Soyka (2024), dass die Umlagegrundlagen und damit die Kreisumlage wesentlich von der Höhe der Gemeindeschlüsselzuweisungen abhängen. Daher wird in diesem Szenario eine Kreisumlage ohne Gemeindeschlüsselzuweisungen berechnet.

¹¹ Eine beispielhafte Berechnung für den Zweijahresdurchschnitt 2022-2023 und den Dreijahresdurchschnitt 2021-2023 findet sich im Anhang (vgl. Tabelle 13 und Tabelle 14).

Szenario 1

Im ersten Szenario ergibt sich der kommunale Zuschussbedarf ausschließlich auf Grundlage der Ausgabenseite. Für die Darstellung der Entwicklung des Aufteilungsverhältnisses zwischen Gemeinden und Landkreisen im Zeitverlauf werden Zweijahres- und Dreijahresdurchschnitte betrachtet, um eine Vergleichbarkeit mit den jeweils geltenden bzw. künftig vorgesehenen Berechnungsgrundlagen herzustellen. Während das seit dem Jahr 2017 geltende Verhältnis auf dem Durchschnitt der Jahre 2013 und 2014 basiert, wird das künftig ab dem Jahr 2026 anzuwendende Verhältnis aus dem Durchschnitt der Jahre 2021 bis 2023 abgeleitet.

Abbildung 9: Aufteilungsverhältnis Szenario 1



Im Zweijahresdurchschnitt zeigt sich über den Zeitraum von 2012/2013 bis 2022/2023 ein klarer, nahezu kontinuierlicher Anstieg des Gemeindeanteils am Gesamtzuschussbedarf von 48,98 % auf 54,10 %. Der Anteil der Landkreise ging im gleichen Zeitraum spiegelbildlich von 51,02 % auf 45,90 % zurück. Ein vergleichbares Bild ergibt sich im Dreijahresdurchschnitt: Der Anteil der Gemeinden steigt hier von 49,15 % (2012–2014) auf 53,53 % (2021–2023), während der Landkreisanteil entsprechend von 50,85 % auf 46,47 % sinkt. Beide Durchschnittsreihen weisen damit konsistente Trends auf, wobei der Dreijahresdurchschnitt erwartungsgemäß eine stärkere Glättung kurzfristiger Ausschläge bewirkt (vgl. Abbildung 9, Tabelle 2 und Tabelle 3).

Tabelle 2: Aufteilungsverhältnis Szenario 1 – Zweijahresdurchschnitt

| Szenario 1 | 2012/ 2013 | 2013/ 2014 | 2014/ 2015 | 2015/ 2016 | 2016/ 2017 | 2017/ 2018 | 2018/ 2019 | 2019/ 2020 | 2020/ 2021 | 2021/ 2022 | 2022/ 2023 |
|-----------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| Gemeinde- aufgaben | 48,98% | 49,64% | 49,92% | 50,74% | 51,52% | 51,40% | 51,69% | 52,88% | 52,74% | 53,62% | 54,10% |
| Kreis- aufgaben | 51,02% | 50,36% | 50,08% | 49,26% | 48,48% | 48,60% | 48,31% | 47,12% | 47,26% | 46,38% | 45,90% |

Die beobachtete Entwicklung legt nahe, dass die rechnerischen Bedarfe der Gemeinden im Betrachtungszeitraum kontinuierlich angestiegen sind und diese inzwischen einen größeren Anteil am Gesamtvolumen des kommunalen Finanzausgleichs beanspruchen. Dies ist vereinbar mit einem zirkulären Verstärkungseffekts (Zirkelschluss): Steigende kommunale Einnahmen – etwa aus der Steuerkraft – können dazu führen, dass Ausgaben ausgeweitet werden, ohne dass diesen Ausgaben zwingend ein objektiv gestiegener Bedarf zugrunde liegt. Diese Mehrausgaben fließen jedoch in die Berechnung des Zuschussbedarfs ein, wodurch sich – rein rechnerisch – ein höherer Anteil am Finanzausgleich ergibt. Über die Fortschreibung der Bedarfe in den Folgejahren kann sich ein selbstverstärkender Mechanismus etablieren, der strukturell zu einer Verschiebung der Mittelverteilung zugunsten der Gemeinden führt.

Tabelle 3: Aufteilungsverhältnis Szenario 1 - Dreijahresdurchschnitt

| Szenario 1 | 2012/ 2014 | 2013/ 2015 | 2014/ 2016 | 2015/ 2017 | 2016/ 2018 | 2017/ 2019 | 2018/ 2020 | 2019/ 2021 | 2020/ 2022 | 2021/ 2023 |
|-----------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| Gemeinde- aufgaben | 49,15% | 49,89% | 50,32% | 51,17% | 51,30% | 51,77% | 52,26% | 52,64% | 53,17% | 53,53% |
| Kreis- aufgaben | 50,85% | 50,11% | 49,68% | 48,83% | 48,70% | 48,23% | 47,74% | 47,36% | 46,83% | 46,47% |

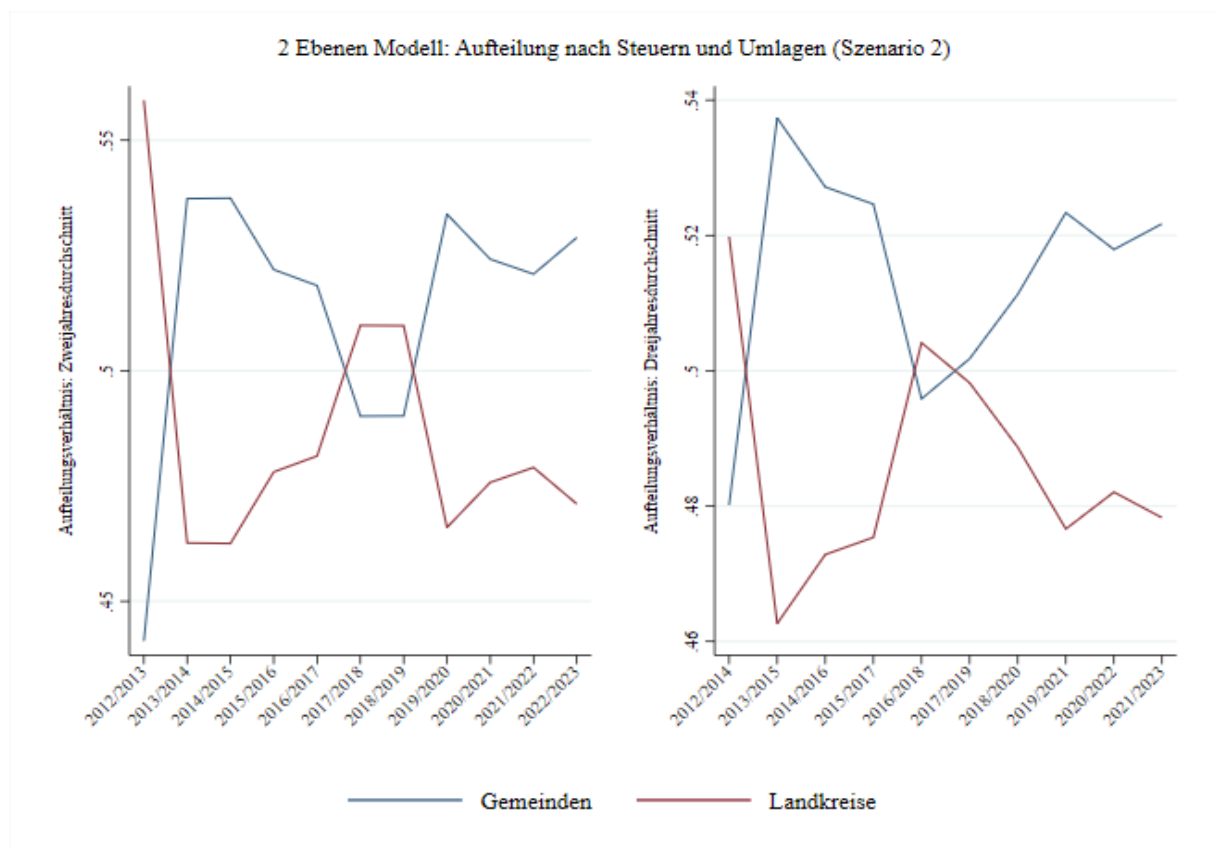
Die gleichgerichtete Entwicklung beider Durchschnittsreihen – im Zwei- und im Dreijahresvergleich – stützt diese Annahme, obwohl sie für sich genommen noch keinen kausalen Beleg für das Vorliegen eines Zirkelschlusses liefert. Vielmehr ist sie als Indiz zu interpretieren, das auf die Notwendigkeit hinweist, die Zusammenhänge zwischen kommunaler Einnahmeentwicklung, Ausgabenverhalten und rechnerischem Zuschussbedarf vertieft zu analysieren. Eine belastbare empirische Überprüfung erfordert ein quantitatives Modell, das unter Kontrolle struktureller Einflussfaktoren – etwa Demografie, Aufgabenprofil oder regionale Unterschiede – den Zusammenhang zwischen Einnahmedynamik und Bedarfsentwicklung isoliert und identifiziert.

Szenario 2

Im zweiten Szenario (vgl. Abbildung 10, Tabelle 4 und Tabelle 5) wird der rechnerische Zuschussbedarf nicht allein auf Basis der Ausgabenseite ermittelt, sondern unter zusätzlicher Berücksichtigung relevanter Einnahmekomponenten. Konkret werden für die Gemeinden

neben den Ausgaben die Steuereinnahmen sowie die Kreisumlage als Ausgabe einbezogen. Für die Landkreise stellt die Kreisumlage hingegen eine Einnahme dar. Dieses Vorgehen trägt dem Umstand Rechnung, dass sich etwaige Entlastungen durch Bund oder Land teils auf der Einnahme-, teils auf der Ausgabenseite niederschlagen können (vgl. Soyka 2024). Zugleich wird ein möglicher Zirkelschluss, bei dem höhere Einnahmen über steigende Ausgaben zu einer Erhöhung des rechnerischen Bedarfs und damit des Verteilungsanteils führen, zumindest teilweise adressiert.

Abbildung 10: Aufteilungsverhältnis Szenario 2



Die Entwicklung der Aufteilungsverhältnisse zeigt im Unterschied zu Szenario 1 eine deutlich höhere Volatilität. Im Zweijahresdurchschnitt liegt der Anteil der Gemeinden 2012/2013 bei 44,13 %, steigt anschließend stark auf bis zu 53,74 % in den Jahren 2013/2014 und 2014/2015, fällt dann jedoch zeitweise deutlich ab (z. B. 49,02 % in 2017/2018 und 2018/2019) und erreicht 2022/2023 einen Wert von 52,89 %. Der Anteil der Landkreise entwickelt sich spiegelbildlich, fällt von 55,87 % (2012/2013) auf 46,26 % (2013/2014), steigt in den Folgejahren wieder leicht an (z. B. 50,98 % in 2017/2018 und 2018/2019) und liegt schließlich bei 47,11 % (2022/2023).

Im Dreijahresdurchschnitt zeigen sich vergleichbare, wenngleich etwas glattere Bewegungen. Der Anteil der Gemeinden steigt von 48,01 % im Zeitraum 2012–2014 auf 53,74 % (2013–2015), fällt zwischenzeitlich auf 49,59 % (2016–2018) und liegt im jüngsten Zeitraum 2021–

2023 bei 52,17 %. Der Anteil der Landkreise liegt im gleichen Zeitraum zwischen 51,99 % (2012–2014) und 46,26 % (2013–2015), steigt danach phasenweise leicht an, bevor er zuletzt auf 47,83 % (2021–2023) sinkt.

Tabelle 4: Aufteilungsverhältnis Szenario 2 – Zweijahresdurchschnitt

| Szenario 2 | 2012/ 2013 | 2013/ 2014 | 2014/ 2015 | 2015/ 2016 | 2016/ 2017 | 2017/ 2018 | 2018/ 2019 | 2019/ 2020 | 2020/ 2021 | 2021/ 2022 | 2022/ 2023 |
|-----------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| Gemeinde- aufgaben | 44,13% | 53,73% | 53,74% | 52,19% | 51,85% | 49,02% | 49,02% | 53,40% | 52,42% | 52,10% | 52,89% |
| Kreis- Aufgaben | 55,87% | 46,27% | 46,26% | 47,81% | 48,15% | 50,98% | 50,98% | 46,60% | 47,58% | 47,90% | 47,11% |

Diese Schwankungen zeigen, dass sich die Berücksichtigung der Einnahmen zwar zur Berücksichtigung zirkulärer Verstärkungseffekte eignet, zugleich aber die Stabilität des Aufteilungsverhältnisses reduziert. Insbesondere im Zweijahresdurchschnitt führen einzelne Jahre zu stark unterschiedlichen Ergebnissen. So wäre etwa eine Bemessung auf Basis von 2017/2018 oder 2018/2019 – mit einem Gemeindeanteil von nur 49,02 % – deutlich günstiger für die Landkreise ausgefallen als die aktuellen Verhältnisse. Andere Zeiträume, wie etwa 2013/2014, wären hingegen klar gemeindefreundlich. Der Zeitpunkt der Festlegung des Verteilungsverhältnisses ist daher von zentraler Bedeutung und kann erhebliche Auswirkungen auf die Aufteilung der Schlüsselzuweisungen zwischen den beiden kommunalen Ebenen haben.

Tabelle 5: Aufteilungsverhältnis Szenario 2 - Dreijahresdurchschnitt

| Szenario 2 | 2012/ 2014 | 2013/ 2015 | 2014/ 2016 | 2015/ 2017 | 2016/ 2018 | 2017/ 2019 | 2018/ 2020 | 2019/ 2021 | 2020/ 2022 | 2021/ 2023 |
|-----------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| Gemeinde- aufgaben | 48,01% | 53,74% | 52,72% | 52,46% | 49,59% | 50,18% | 51,13% | 52,34% | 51,79% | 52,17% |
| Kreis- aufgaben | 51,99% | 46,26% | 47,28% | 47,54% | 50,41% | 49,82% | 48,87% | 47,66% | 48,21% | 47,83% |

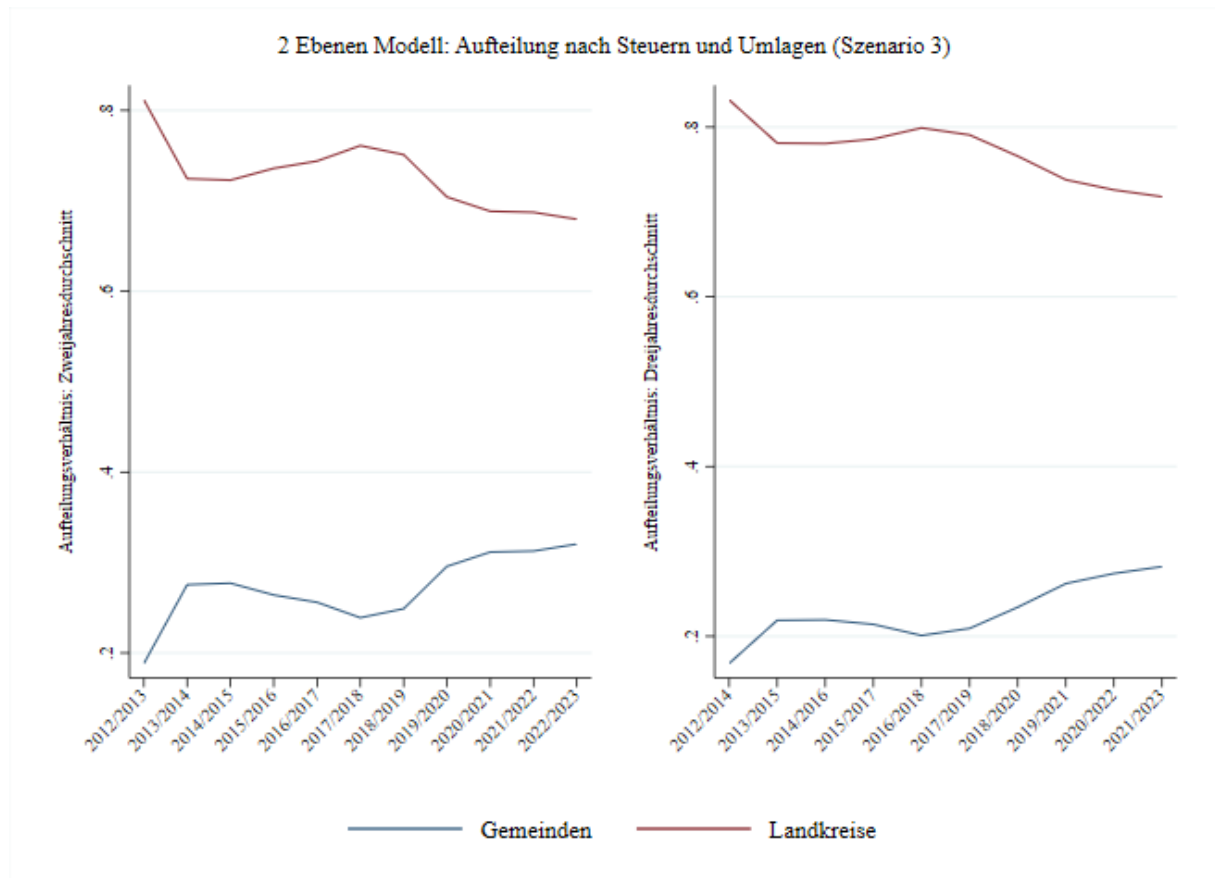
Insgesamt weist Szenario 2 somit sowohl Chancen als auch Risiken auf: Die Methodik trägt zu einer sachgerechteren Bedarfsbemessung bei, indem sie Einnahmestrukturen explizit einbezieht und Zirkelschlüsse mindert. Gleichzeitig bringt sie ein erhöhtes Maß an Ergebnisvolatilität mit sich, das potenziell strategisch nutzbar wäre. Für eine dauerhafte Anwendung sind daher begleitende Mechanismen erforderlich, etwa ein fester Berechnungszeitraum, ein Glättungsverfahren oder verbindliche Regeln zur Aktualisierung, um Transparenz und Verlässlichkeit in der Mittelverteilung zu gewährleisten.

Szenario 3

Im dritten Szenario (vgl. Abbildung 11, Tabelle 6 und Tabelle 7) wird ein weiterer zentraler Aspekt der Finanzverflechtung zwischen Gemeinden und Landkreisen berücksichtigt: Gemäß Soyka (2024) hängen die Umlagegrundlagen – und damit die Höhe der Kreisumlage –

maßgeblich von der Höhe der Gemeindeschlüsselzuweisungen ab. Da Schlüsselzuweisungen formell den Gemeinden zugewiesen werden, de facto jedoch über die Kreisumlage teilweise wieder abgeschöpft werden, ergibt sich ein verzerrtes Bild der kommunalen Finanzverteilung. Um diesen Mechanismus sachgerecht abzubilden, wird in diesem Szenario eine modifizierte Kreisumlage berechnet, bei der die Gemeindeschlüsselzuweisungen aus der Bemessungsgrundlage herausgerechnet werden.

Abbildung 11: Aufteilungsverhältnis Szenario 3



Die Auswirkungen dieser methodischen Anpassung auf das Aufteilungsverhältnis sind erheblich. Im Zweijahresdurchschnitt steigt der Anteil der Gemeinden von 26,29 % (2012/2013) auf 31,62 % (2022/2023), mit einem zwischenzeitlichen Maximum von 40,69 % (2020/2021). Die Landkreise erhalten im Gegenzug rechnerisch einen deutlich höheren Anteil, der im Beobachtungszeitraum zwischen 59,31 % und 73,71 % liegt. Noch deutlicher fällt die Verschiebung im Dreijahresdurchschnitt aus: Der Gemeindeanteil liegt in der Spanne von 21,14 % (2012–2014) bis 34,59 % (2019–2021) und fällt im Zeitraum 2021–2023 wieder auf 29,82 % zurück. Der Anteil der Landkreise bewegt sich dementsprechend zwischen 65,41 % und 78,86 %.

Tabelle 6: Aufteilungsverhältnis Szenario 3 – Zweijahresdurchschnitt

| Szenario 3 | 2012/ 2013 | 2013/ 2014 | 2014/ 2015 | 2015/ 2016 | 2016/ 2017 | 2017/ 2018 | 2018/ 2019 | 2019/ 2020 | 2020/ 2021 | 2021/ 2022 | 2022/ 2023 |
|-----------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| Gemeinde- aufgaben | 18,83% | 27,55% | 27,71% | 26,41% | 25,60% | 23,90% | 24,89% | 29,57% | 31,16% | 31,27% | 32,04% |
| Kreis- aufgaben | 81,17% | 72,45% | 72,29% | 73,59% | 74,40% | 76,10% | 75,11% | 70,43% | 68,84% | 68,73% | 67,96% |

Diese Ergebnisse verdeutlichen, dass die Korrektur der Umlagegrundlage um die Gemeindeschlüsselzuweisungen zu einer substanziellen Umverteilung zugunsten der Landkreise führt. Methodisch stärkt dieses Vorgehen die Argumentation, dass Mittel, die zwar formal den Gemeinden zugewiesen werden, aber über Umlagemechanismen wieder an die Landkreise zurückfließen, nicht als originärer Finanzierungsbeitrag der Gemeinden gewertet werden dürfen. Das Verfahren erhöht damit die Systemlogik und die Kohärenz des Bedarfsmodells.

Tabelle 7: Aufteilungsverhältnis Szenario 3 - Dreijahresdurchschnitt

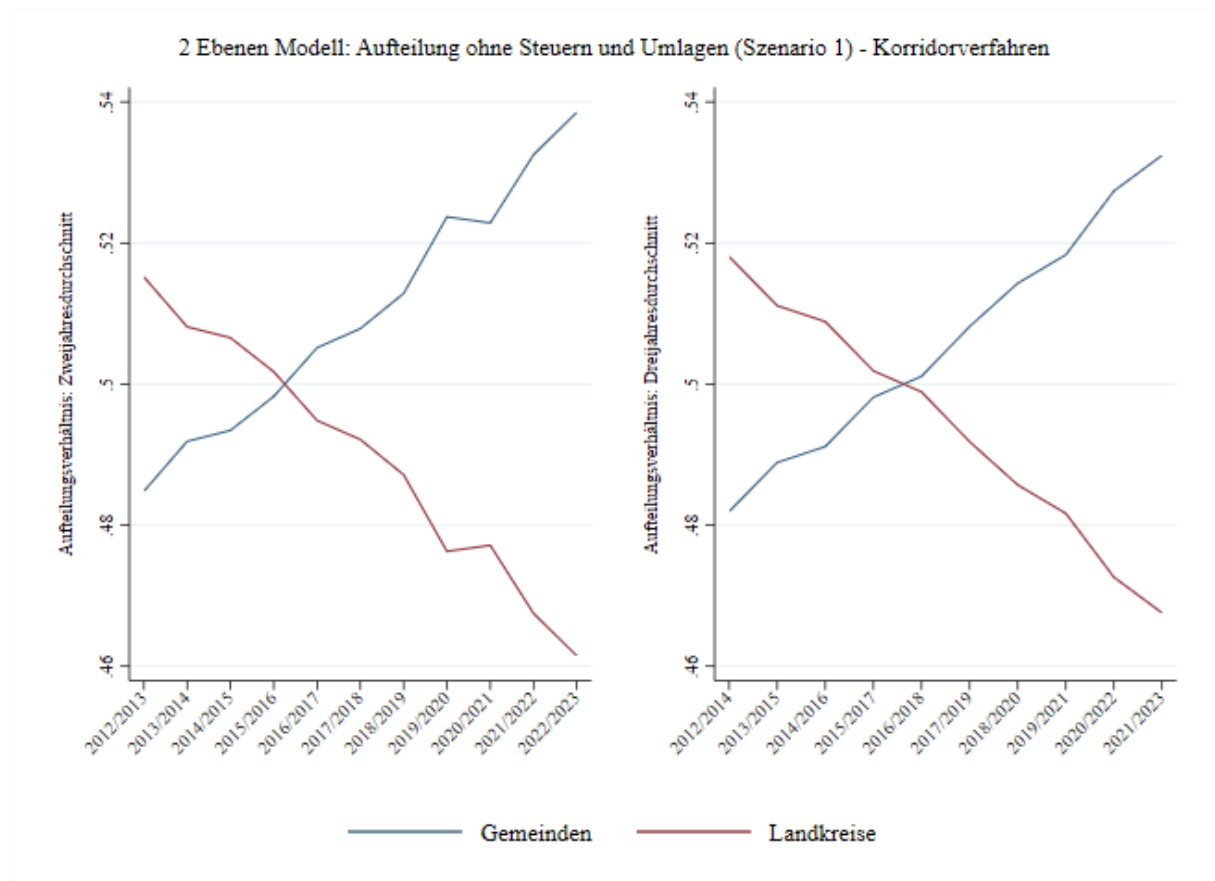
| Szenario 3 | 2012/ 2014 | 2013/ 2015 | 2014/ 2016 | 2015/ 2017 | 2016/ 2018 | 2017/ 2019 | 2018/ 2020 | 2019/ 2021 | 2020/ 2022 | 2021/ 2023 |
|-----------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| Gemeinde- aufgaben | 16,78% | 21,88% | 21,94% | 21,41% | 20,09% | 20,92% | 23,42% | 26,21% | 27,40% | 28,20% |
| Kreis- aufgaben | 83,22% | 78,12% | 78,06% | 78,59% | 79,91% | 79,08% | 76,58% | 73,79% | 72,60% | 71,80% |

Allerdings zeigt sich in diesem Szenario erneut eine gewisse Volatilität der Verhältnisse über die Zeit, insbesondere im Zweijahresdurchschnitt. Die Ergebnisse reagieren sensibel auf kurzfristige Veränderungen, was die Bedeutung des gewählten Berechnungszeitraums wiederum unterstreicht. Je nachdem, welche Jahre in die Bemessung einfließen, können sich deutliche Unterschiede im Aufteilungsverhältnis ergeben – mit potenziell weitreichenden Folgen für die Verteilung der verfügbaren Finanzmittel. Zudem führt diese Berechnung zu einer derart massiven Verschiebung der rechnerischen Zuschussbedarfe, dass sie politisch kaum durchsetzbar erscheint. Eine Umsetzung des hieraus resultierenden Aufteilungsverhältnisses würde in der Praxis auf erheblichen Widerstand stoßen und die strukturelle Finanzbalance zwischen den kommunalen Ebenen tiefgreifend verändern. Insofern liefert Szenario 3 kein politisch tragfähiges Ergebnis, sondern ist eher als modellhafte Extrembetrachtung zu interpretieren, die aufzeigt, welchen Einfluss einzelne Komponenten – wie die Gemeindeschlüsselzuweisungen – auf die Bemessung der Kreisumlage und das Aufteilungsverhältnis insgesamt haben können.

4.3 Retrospektive Berechnung der Zuschussverhältnisse - Korridorverfahren

Die Berechnung des Aufteilungsverhältnisses unter Anwendung des Korridorverfahrens (vgl. Kapitel 2.5.2) erfolgt ausschließlich auf Basis der ausgabenseitigen Bedarfsschätzung. Ziel dieses Verfahrens ist es, außergewöhnlich hohe oder niedrige Ausgabenniveaus – unabhängig von deren Ursache – als Ausreißer zu identifizieren und zu neutralisieren, um eine realitätsnähere und aufgabengerechtere Ermittlung des Zuschussbedarfs zu ermöglichen. Die Einnahmeseite wird nicht explizit berücksichtigt, da das Verfahren rein auf die Ausgabenstruktur abzielt; die Einbeziehung unbereinigter Einnahmen würde zu einem systematischen Missverhältnis zwischen Finanzierungs- und Bedarfsermittlung führen.¹²

Abbildung 12: Aufteilungsverhältnis Szenario 1 – Korridorverfahren



Die Wirkung des Korridorverfahrens unterscheidet sich auf Gemeinde- und Kreisebene deutlich: Während sich die Bedarfe der Landkreise durch die Bereinigung kaum verändern, werden die Zuschussbedarfe der Gemeinden – insbesondere in den ersten Jahren des Betrachtungszeitraums – spürbar nach unten korrigiert. Dies zeigt sich in den Anteilswerten: Der Gemeindeanteil am Gesamtbedarf liegt im Zweijahresdurchschnitt zunächst bei 46,78 %

¹² Die Ergebnisse des Korridorverfahrens für die einzelnen Produktgruppen und Verwaltungseinheiten sind im Anhang dargestellt.

(2012/2014) und steigt über die Zeit auf 51,18 % (2021/2023) an. Im Dreijahresdurchschnitt ergibt sich ein ähnliches Bild mit einem Anstieg von 46,33 % (2012–2014) auf 50,97 % (2021–2023). Die Landkreise verzeichnen im Gegenzug einen entsprechend sinkenden Anteil. Diese Entwicklung spiegelt jedoch weniger eine strukturelle Aufgabenverlagerung, sondern vielmehr die unterschiedliche Wirkung des Korridorverfahrens auf die beiden Ebenen wider (vgl. Abbildung 12, Tabelle 8 und Tabelle 9).

Tabelle 8: Aufteilungsverhältnis Szenario 1 - Zweijahresdurchschnitt (Korridorverfahren)

| Szenario 1 | 2012/ 2014 | 2013/ 2015 | 2014/ 2016 | 2015/ 2017 | 2016/ 2018 | 2017/ 2019 | 2018/ 2020 | 2019/ 2021 | 2020/ 2022 | 2021/ 2023 |
|-----------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| Gemeinde- aufgaben | 48,48% | 49,19% | 49,34% | 49,83% | 50,52% | 50,79% | 51,29% | 52,37% | 52,28% | 53,25% |
| Kreis- aufgaben | 51,52% | 50,81% | 50,66% | 50,17% | 49,48% | 49,21% | 48,71% | 47,63% | 47,72% | 46,75% |

Ein Blick auf die absoluten Ausgabenwerte verdeutlicht, dass die Korrekturen auf Gemeindeebene vor allem dadurch zustande kommen, dass das Korridorverfahren in jedem Jahr jene Kommunen identifiziert, deren Ausgaben a.a.D. signifikant über dem Mittelwert liegen. Das führt zu einer starken Streuung im Ausgabenverhalten der Gemeinden – mit einigen Ausreißern nach oben, die durch das Korridorverfahren systematisch gekappt werden. Es handelt sich somit nicht um eine zeitlich zunehmende Streuung, sondern um eine jährlich wiederkehrende Herausfilterung von überdurchschnittlich ausgabenstarken Gemeinden. Wenn allerdings der durchschnittliche Einnahmestand über den Betrachtungszeitraum hinweg ansteigt, verschiebt sich der Mittelwert, an dem das Korridorverfahren die Ausreißer misst. Es werden also über die Zeit nicht mehr Gemeinden herausgefiltert, sondern weiterhin nur jene, die relativ zum aktuellen Mittelwert besonders hohe Ausgaben aufweisen. Das Verfahren reduziert diese Extremwerte, da sie als nicht repräsentativ für den regelhaften Aufgabenbedarf gelten. Aus diesem Grund kann dieses Verfahren einen möglichen Zirkelschluss, der aufgrund der im Durchschnitt gestiegenen Einnahmen entsteht, nicht adressieren. Bei den Landkreisen zeigt sich ein wesentlich gleichmäßigeres Ausgabenprofil, sodass das Korridorverfahren nur sehr geringe Korrekturen zur Folge hat (vgl. Abbildung 17 bis Abbildung 21 im Anhang).

Insgesamt zeigen die Ergebnisse von Szenario 1, dass das Korridorverfahren einen wichtigen Beitrag zur Bereinigung extremer Ausgabenausschläge leistet und damit die Vergleichbarkeit kommunaler Bedarfsschätzungen verbessert. Zugleich verdeutlichen die Analysen, dass die Bedarfsentwicklung auf Gemeindeebene eng mit der Einnahmesituation verknüpft ist – ein Zusammenhang, den das Korridorverfahren nur begrenzt adressieren kann. Zwar werden regelmäßig die besonders ausgabenstarken, oft sogar einnahmestarke Gemeinden korrigiert. Doch bleibt die systematische Verschiebung des Ausgabenniveaus im Zuge allgemein

steigender Einnahmen weitgehend unberührt. Das Verfahren ist daher gut geeignet, punktuelle Verzerrungen zu glätten, kann aber strukturelle Zusammenhänge zwischen Einnahmeentwicklung und Zuschussbedarf nur eingeschränkt abbilden.

Tabelle 9: Aufteilungsverhältnis Szenario 1 - Dreijahresdurchschnitt (Korridorverfahren)

| Szenario 1 | 2012/ 2014 | 2013/ 2015 | 2014/ 2016 | 2015/ 2017 | 2016/ 2018 | 2017/ 2019 | 2018/ 2020 | 2019/ 2021 | 2020/ 2022 | 2021/ 2023 |
|-----------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| Gemeinde- aufgaben | 48,19% | 48,89% | 49,11% | 49,81% | 50,11% | 50,82% | 51,43% | 51,83% | 52,74% | 53,24% |
| Kreis- aufgaben | 51,81% | 51,11% | 50,89% | 50,19% | 49,89% | 49,18% | 48,57% | 48,17% | 47,26% | 46,76% |

Die deskriptive Analyse zeigt, dass die Zuschussbedarfe je Einwohner für Gemeinde- und Kreisaufgaben in Niedersachsen von 2012 bis 2023 inflationsbereinigt gestiegen sind, jedoch bei den Gemeinden deutlich stärker. Diese Entwicklung verläuft weitgehend parallel zur Zunahme der allgemeinen Deckungsmittel, was auf eine prinzipielle Deckung des Mehrbedarfs hinweist. Ab dem Jahr 2020 verschiebt sich der Finanzierungssaldo zunehmend zugunsten der Landkreise. Der Symmetriekoeffizient bestätigt diese Entwicklung und signalisiert ab 2020 eine relative Unterdeckung der Gemeindeaufgaben. Zudem legen Zeitreihenvergleiche nahe, dass die Zuschussbedarfe der Gemeinden den Deckungsmitteln mit etwa zwei Jahren Verzögerung folgen – ein Indiz für eine einnahmeinduzierte Ausgabenentwicklung und damit einen möglichen Zirkelschluss. Die retrospektive Berechnung des Aufteilungsverhältnisses zeigt in Szenario 1 (nur Ausgabenbasis) einen stetigen Anstieg des Gemeindeanteils. In Szenario 2 (inkl. Einnahmen) wird dieser Trend zwar abgeschwächt, gleichzeitig steigen aber Volatilität und Sensitivität gegenüber dem gewählten Bemessungszeitraum. Szenario 3, das Gemeindeschlüsselzuweisungen aus der Kreisumlage herausrechnet, führt zu einer massiven Verschiebung zugunsten der Landkreise – ist aber politisch kaum umsetzbar. Die Analyse der Korridorbereinigung in Szenario 1 zeigt schließlich, dass vor allem überdurchschnittlich ausgabenstarke – und zugleich einnahmestärke – Gemeinden korrigiert werden. Das Verfahren wirkt asymmetrisch: Es senkt den rechnerischen Bedarf der Gemeinden deutlich, lässt denjenigen der Landkreise aber nahezu unberührt. Dadurch werden punktuelle Verzerrungen reduziert, strukturelle Verlagerungen durch systematisch steigende Einnahmen jedoch nicht vollständig erfasst.

5. Empirische Analyse

Die folgenden Ergebnisse basieren auf der in Kapitel 3 erläuterten Methodik. Für eine Identifikation des Zirkelschlusses werden zunächst die Ergebnisse des TWFE-Modells

vorgestellt. Erklärende Variablen sind die vom Landesgesetzgeber im NKFA definierten Bedarfsträger; einnahmeseitig werden für die Steuereinnahmen (netto) der Gemeinden abzüglich der an die Landkreise gezahlten Kreisumlage berücksichtigt, die bei den Landkreisen als Einnahme berücksichtigt wird. Aus der deskriptiven Analyse hat sich ergeben, dass die Entwicklung der Ausgaben mit Verzögerung auf die Entwicklung der Einnahmen folgt.

5.1. Schätzung des Zirkelschlusseffekts

Tabelle 10 zeigt die Ergebnisse der TWFE-Schätzung zur Überprüfung eines etwaigen Zirkelschlusses. In Paneldatensätzen, wie sie der vorliegenden Analyse zugrunde liegen, werden für jede Gemeinde und jeden Landkreis über mehrere Jahre hinweg Beobachtungen erhoben. Dies führt regelmäßig dazu, dass die Störgrößen innerhalb einer Einheit über die Zeit hinweg korreliert sind (Autokorrelation). Werden die Standardfehler ohne Berücksichtigung dieser Abhängigkeit berechnet, unterstellt das Modell fälschlicherweise eine vollständige Unabhängigkeit der Beobachtungen über die Zeit. Dies hat in der Regel zur Folge, dass die Standardfehler unterschätzt und Signifikanzniveaus überschätzt werden. Darüber hinaus ist zu erwarten, dass die Varianz der Störgrößen zwischen den Einheiten heterogen ist (Heteroskedastizität). Um diesen beiden Problemen Rechnung zu tragen, werden in der Schätzung Standardfehler verwendet, die auf Ebene der jeweiligen Beobachtungseinheit geclustert sind. Das bedeutet, dass innerhalb eines Clusters – im Falle der Gemeindeschätzung die einzelne Gemeinde, im Falle der Kreisschätzung der einzelne Landkreis – beliebige Korrelationen und Varianzstrukturen der Störgrößen zugelassen werden, während zwischen den Clustern Unabhängigkeit angenommen wird. Durch dieses Vorgehen werden die Standardfehler robuster gegenüber Autokorrelation und Heteroskedastizität und Aussagen über statistische Signifikanzen gewinnen an Validität.

Tabelle 10 stellt für die Ausgaben a.a.D. je Einwohner der Gemeinden und Landkreise die Regressionskoeffizienten der gemäß dem Landesgesetzgeber Niedersachsen relevanten Bedarfsvariablen dar. Die Schätzergebnisse zeigen, dass die veredelte Einwohnerzahl bei den Gemeinden einen signifikant positiven Einfluss auf die Ausgaben a.a.D. je Einwohner hat (Koeffizient = 0,0673; $p < 0,01$), während das Quadrat der veredelten Einwohnerzahl signifikant negativ ausfällt (Koeffizient $\approx -0,0000000282$; $p < 0,01$), was auf abnehmende Skaleneffekte hindeutet. Die Einnahmen je Einwohner im laufenden Jahr zeigen keinen statistisch signifikanten Effekt, wohingegen die Einnahmen des Vorjahres einen signifikant positiven Zusammenhang mit den heutigen Ausgaben aufweisen (Koeffizient = 0,0536; $p < 0,01$). Dies spricht dafür, dass höhere Einnahmen in der Vergangenheit zu einem Anstieg der

aktuellen Ausgaben führen, was als Indiz für die Zirkelschlusshypothese gewertet werden kann. Die Jahresdummies weisen überwiegend positive und im Zeitverlauf ansteigende Koeffizienten auf. Dies bedeutet, dass die Ausgaben a.a.D. je Einwohner seit dem Jahr 2013 durchgängig über dem Niveau des Basisjahres lagen und der Abstand im Zeitverlauf zunahm – von rund 23 Euro je Einwohner im Jahr 2014 bis zu knapp 150 Euro je Einwohner im Jahr 2023.

Für die Landkreise ergibt sich ein anderes Bild. Hier ist der Einfluss der Einwohnerzahl signifikant negativ (Koeffizient = $-0,0062$; $p < 0,05$), während die Fläche in Prozent der Landesfläche einen signifikant positiven Zusammenhang mit den Ausgaben zeigt (Koeffizient $\approx 6.312,92$; $p < 0,05$). Ein größerer Flächenanteil dürfte dabei auf höhere strukturelle Kosten für Verwaltung, Infrastruktur und Daseinsvorsorge hindeuten, die in dünn besiedelten, flächenstarken Landkreisen je Einwohner stärker ins Gewicht fallen. Der Anteil der Leistungsempfänger weist in dieser Spezifikation keinen statistisch signifikanten Effekt auf. Dies ist vermutlich darauf zurückzuführen, dass sich dieser Anteil innerhalb der einzelnen Landkreise im Beobachtungszeitraum nur geringfügig verändert hat und die verbleibende Variation nach Kontrolle für gebiets- und jahresspezifische Effekte im Rahmen der TWFE-Schätzung gering ist. Die Kreisumlage – im laufenden Jahr wie im Vorjahr – weist ebenfalls keinen statistisch signifikanten Effekt auf. Auffällig sind hingegen die Jahresdummies, die ab dem Jahr 2014 fast durchgehend positiv und teils sehr hoch ausfallen, was auf deutliche Ausgabenerhöhungen gegenüber dem Basisjahr hindeutet, insbesondere in den Jahren ab 2018, in denen die Mehrausgaben je Einwohner Werte zwischen rund 134 Euro (2018) und 269 Euro (2023) erreichen. Ein Zusammenhang zwischen Einnahmen der Vorperiode und aktuellen Ausgaben, wie er bei den Gemeinden beobachtet wird, lässt sich bei den Landkreisen nicht feststellen, sodass die Zirkelschlusshypothese empirisch nicht belegt werden kann.

Der parallele Verlauf des Verhältnisses von allgemeinen Deckungsmitteln mit den Ausgaben a.a.D. bei $t-2$ (vgl. Abbildung 8) reflektiert einen gemeinsamen Zeittrend, der durch Jahresfixe-Effekte erfasst wird. Signifikant werden in TWFE nur idiosynkratische, innerhalb der Einheit variierende Komponenten. Bei Gemeinden liefert dies einen plausiblen Effekt der Steuereinnahmen in $t-1$ (haushaltslogische Vorjahresbindung), während die Kreisumlage der Landkreise als endogenes, häufig zeitgleiches Anpassungsinstrument in den Lags kaum identifizierende Variation aufweist und deshalb statistisch nicht hervortritt.

Tabelle 10: Regressionsergebnisse der Zirkelschlussschätzung.

| Gemeinden | Ausgaben a.a.D. | Landkreise | Ausgaben a.a.D. |
|-----------------------------------|--------------------------|---------------------------|-----------------------------|
| Einwohner (veredelt) | 0,0673*** (0,012) | Einwohner | -0,0062** (0,003) |
| Einwohner ² (veredelt) | -0,0000*** (0,000) | Einwohner ² | 0,0000 (0,000) |
| Steuereinnahmen je Ew. (t) | 0,0235 (0,017) | Leistungsempfänger (in %) | 1,893,1427 (1816,624) |
| Steuereinnahmen je Ew. (t-1) | 0,0536*** (0,015) | Fläche (in %) | 6312,9172** (294498,768) |
| | | Kreisumlage je Ew. | -0,0472 (0,137) |
| | | Kreisumlage je Ew. (t-1) | 0,0930 (0,151) |
| 2014 | 23,3121*** (6,713) | 2014 | 39,7308*** (10,332) |
| 2015 | 10,0157 (7,531) | 2015 | -2,9490 (19,184) |
| 2016 | 42,4844*** (8,595) | 2016 | 36,3215 (25,068) |
| 2017 | 46,3430*** (7,856) | 2017 | 47,5507** (18,789) |
| 2018 | 58,1048*** (9,438) | 2018 | 133,5639*** (22,354) |
| 2019 | 91,4222*** (9,750) | 2019 | 183,4603*** (33,731) |
| 2020 | 122,0449*** (10,735) | 2020 | 219,1011*** (30,085) |
| 2021 | 117,6388*** (10,533) | 2021 | 216,3028*** (33,671) |
| 2022 | 128,1446*** (11,444) | 2022 | 158,4119*** (41,604) |
| 2023 | 149,2515*** (10,115) | 2023 | 269,0323*** (31,493) |
| Konstante | -284,1869*** (90,830) | Konstante | -15553,9532* (8081,353) |
| Beobachtungen | 9812 | Beobachtungen | 396 |
| Cluster | 892 | Cluster | 36 |
| R-squared | 0,0844 | R-squared | 0,6037 |

Anmerkungen: Standardfehler in Klammern. *, **, *** kennzeichnen statistische Signifikanz auf dem 10 %-, 5 %- bzw. 1 %-Niveau. Standardfehler sind auf Ebene der Gemeinden bzw. Landkreise geclustert. Schätzung mit Two-Way-Fixed-Effects.

Abbildung 13 stellt den geschätzten Verlauf der Ausgaben a.a.D. je Einwohner getrennt für Gemeinden und Landkreise dar. Der Verlauf ohne den geschätzten Zirkelschluss stellt dieselbe Schätzung dar, nur dass bei den Gemeinden die Koeffizienten der Steuereinnahmen (netto)

sowie bei den Landkreisen die Koeffizienten der Kreisumlage auf 0 gesetzt sind. Die geschätzten Ausgaben a.a.D. je Einwohner nehmen im Beobachtungszeitraum für Gemeinden wie für Landkreise kontinuierlich zu. Ab dem Jahr 2015 fällt der Anstieg bei den Gemeinden ungleich stärker aus, sodass sich die Bedarfe im Zeitverlauf tendenziell angleichen. Der auf den Einkommenskoeffizienten zurückzuführenden Anteil liegt bei Gemeinden durchgängig höher und nimmt im Zeitverlauf ebenfalls stärker zu als bei den Landkreisen.

Abbildung 13: Schätzung Ausgaben a.a.D. je Einwohner (Two-Way-Fixed-Effect Modell)

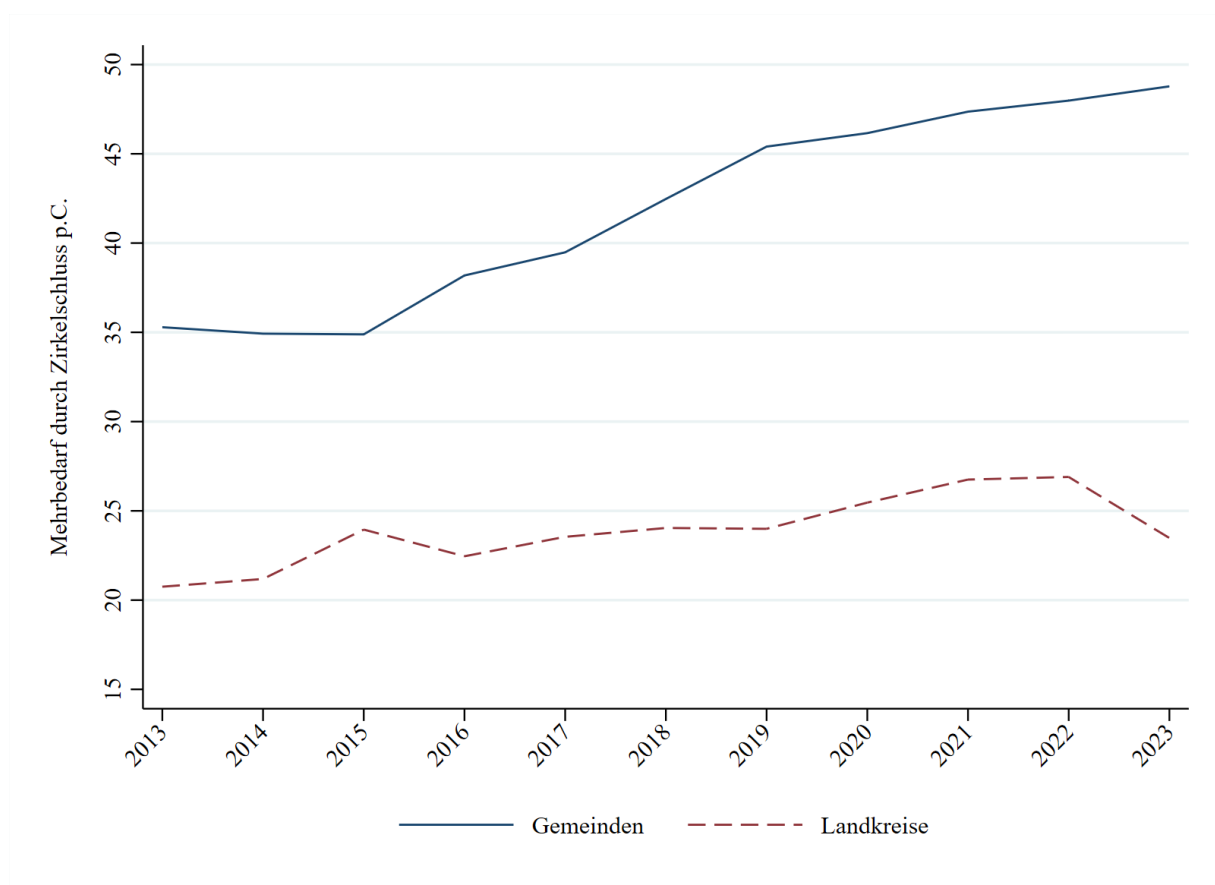


Abbildung 14 stellt die Differenz aus den Verläufen mit und ohne Zirkelschluss dar, jeweils für Gemeinden und Landkreise, und beschreibt den Mehrbedarf durch die Einnahmeseite. Die zunehmende Differenz der Schätzungen, jeweils für Gemeinden und Landkreise, schlägt sich bei den Gemeinden in einem starken Anstieg des Mehrbedarfs ab dem Jahr 2012 nieder, der bis etwa 2019 anhält und danach abflacht. Der Mehrbedarf für die Landkreise ist ab dem Jahr 2016 leicht ansteigend, wobei der Zuwachs bis etwa 2022 anhält. Insgesamt fällt der Anstieg allerdings deutlich geringer aus.

Insgesamt stützen die Ergebnisse die Hypothese eines Zirkelschlusses und sind konsistent mit der positiven Entwicklung der Steuereinnahmen seit dem Jahr 2015, die bis zu Beginn der COVID-19 Pandemie anhielt. Im gleichen Zeitraum ist die Kreisumlage aufgrund sinkender

Kreisumlagesätze nahezu konstant geblieben, was sich in dem nur leicht ansteigenden Mehrbedarf durch die Kreisumlage spiegelt.

Abbildung 14: Schätzung einnahmebedingter Mehrbedarfe



5.2. Schätzung des Aufteilungsverhältnisses

Tabelle 11 zeigt die Ergebnisse der Schätzung des Aufteilungsverhältnisses zwischen Gemeinden und Landkreisen auf Basis der Ausgaben a.a.D. je Einwohner. Im Unterschied zur Zirkelschluss-Schätzung in Abschnitt 5.1 schätzen wir hier kein TWFE-Modell (mit Einheiten- und Jahreseffekten), sondern eine Spezifikation mit zeitlichen und nicht gebietsspezifischen fixen Effekten, weil bei der Schätzung des Aufteilungsverhältnisses insbesondere die Unterschiede zwischen den Gemeinden und Landkreisen berücksichtigt werden sollen, die über die Zeit hinweg konstant sind (z. B. strukturelle Unterschiede in der Sozialstruktur oder Fläche). Ein TWFE-Modell würde diese zeitinvarianten Unterschiede vollständig herausfiltern und damit zentrale Determinanten der Aufteilung nicht abbilden. Die abweichenden Signifikanzen und Koeffizienten im Vergleich zu Abschnitt 5.1 lassen sich somit darauf zurückführen, dass die Querschnittsvariation zwischen den Gemeinden und Landkreisen ohne gebietsspezifische fixe Effekte umfassend zur Schätzung herangezogen wird. Variablen wie der Anteil der Leistungsempfänger, die in TWFE-Spezifikationen oft insignifikant sind, weil sie nur geringe

zeitliche Variation aufweisen, können hier ihren Einfluss aus den stabilen Unterschieden zwischen den Gebietskörperschaften entfalten. Dadurch steigt die Präzision der Schätzung, und es ergeben sich teils deutlich andere, signifikante Ergebnisse.

Tabelle 11: Regressionsergebnisse der Schätzung des Aufteilungsverhältnisses.

| Gemeinden | Ausgaben a.a.D. | Landkreise | Ausgaben a.a.D. |
|-----------------------------------|-------------------------|---------------------------|---------------------------|
| Einwohner (veredelt) | 0,0067*** (0,002) | Einwohner | -0,0003 (0,0004) |
| Einwohner ² (veredelt) | -0,0000*** (0,000) | Einwohner ² | 0,0000 (0,000) |
| | | Leistungsempfänger (in %) | 5081,9849*** (788,281) |
| | | Fläche (%) | 16,3762 (12,031) |
| 2014 | 28,6439*** (11,002) | 2014 | 22,4301 (13,32836) |
| 2015 | 31,4816** (15,955) | 2015 | -40,3522* (21,350) |
| 2016 | 91,7955*** (30,637) | 2016 | 6,5209 (17,550) |
| 2017 | 115,1198*** (39,985) | 2017 | 18,6746 (16,513) |
| 2018 | 147,0644*** (35,024) | 2018 | 110,7992*** (21,634) |
| 2019 | 210,2142*** (46,349) | 2019 | 147,9096*** (25,562) |
| 2020 | 284,5497*** (50,594) | 2020 | 192,0167*** (24,731) |
| 2021 | 266,9765*** (54,383) | 2021 | 217,5982*** (20,213) |
| 2022 | 298,9859*** (64,522) | 2022 | 118,3295*** (25,860) |
| 2023 | 338,7970*** (53,621) | 2023 | 213,8717*** (23,680) |
| Konstante | 326,3417*** (46,890) | Constant | 284,6179*** (84,452) |
| Beobachtungen | 9812 | Beobachtungen | 396 |
| Cluster | 892 | Cluster | 36 |
| R-squared | 0,5175 | R-squared | 0,6039 |

Anmerkungen: Standardfehler in Klammern. *, **, *** kennzeichnen statistische Signifikanz auf dem 10 %-, 5 %- bzw. 1 %-Niveau. Standardfehler sind auf Ebene der Gemeinden bzw. Landkreise geclustert. Schätzung mit Time-Fixed-Effects.

Im Gegensatz zu den Gemeinden zeigt sich bei den Landkreisen kein signifikanter Zusammenhang zwischen der Einwohnerzahl und den Ausgaben a.a.D. Dagegen weist der Anteil der Leistungsempfänger in den Landkreisen einen deutlichen und hoch signifikanten positiven Effekt auf (Koeffizient $\approx 5.081,98$; $p < 0,01$), was darauf schließen lässt, dass

Landkreise mit einem höheren Anteil an Leistungsempfängern im Durchschnitt höhere Ausgaben a.a.D. je Einwohner aufweisen. Die Fläche in Prozent der Landesfläche hat in dieser Spezifikation keinen statistisch signifikanten Einfluss.

Die Jahresdummies deuten für beide Gebietskörperschaften auf einen klaren Aufwärtstrend der Ausgaben im Zeitverlauf hin, wobei die Zunahme bei den Gemeinden besonders stark ausfällt. So liegen die geschätzten Mehrausgaben im Vergleich zum Basisjahr 2013 im Jahr 2014 noch bei rund 29 Euro je Einwohner, erreichen im Jahr 2019 bereits 210 Euro und steigen bis zum Jahr 2023 auf knapp 339 Euro an. Für die Landkreise zeigen sich ebenfalls teils deutliche, aber weniger gleichmäßige Ausgabensteigerungen, die im Jahr 2023 rund 214 Euro je Einwohner über dem Niveau des Basisjahres liegen. Ein stark abweichender Verlauf der jahresfixen Effekte zwischen TWFE-Modell und Time-FE-Modell wie bei den Gemeinden deutet auf ungleiche, sich verändernde Ausgabenverteilungen hin. Ein ähnlicher Verlauf wie bei den Landkreisen reflektiert hingegen gleichmäßigere Ausgabenveränderungen ohne große Verschiebungen zwischen den Einheiten.

Abbildung 15: Schätzung der Zuschussverhältnisse

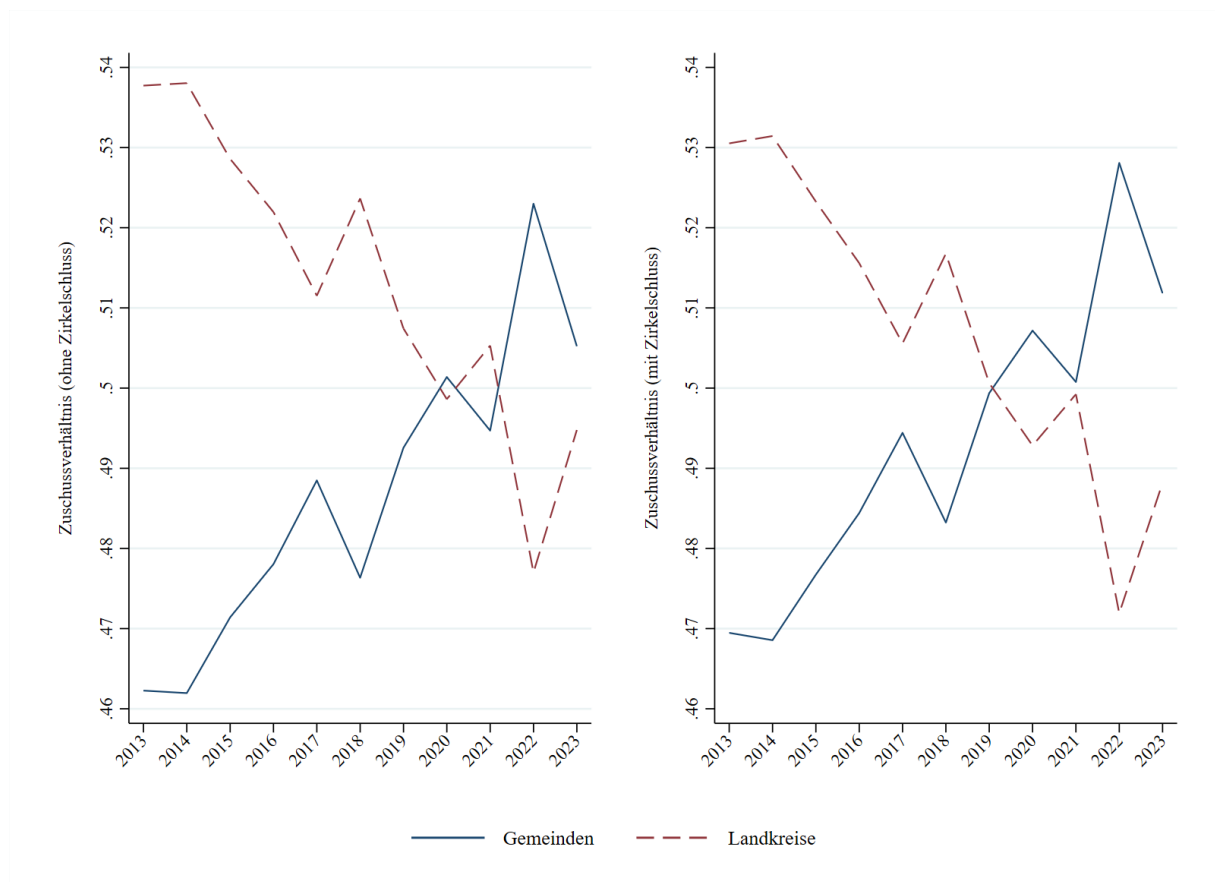
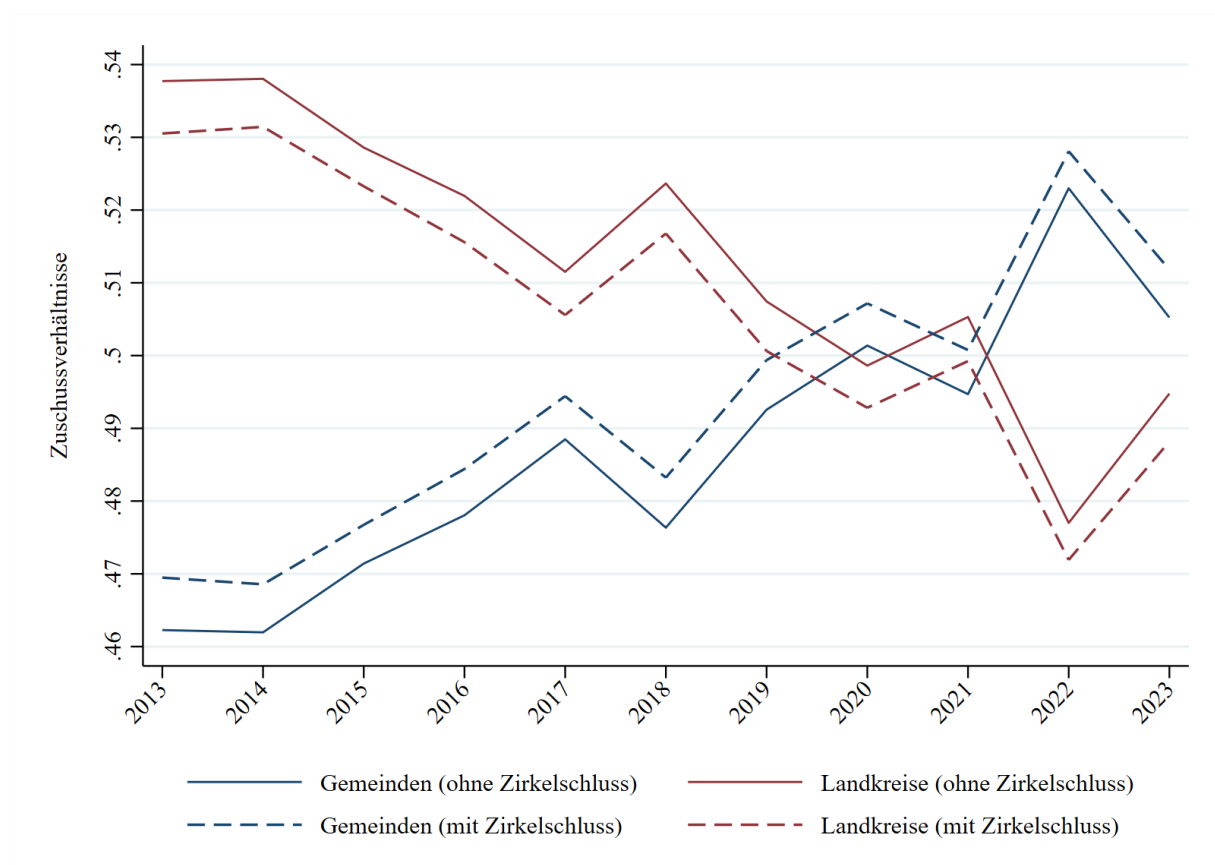


Abbildung 15 stellt die geschätzten Aufteilungsverhältnisse zwischen Gemeinde- und Kreisaufgaben dar. Zur Berechnung des Zuschussverhältnisses ohne Zirkelschluss nutzen wir

die Ergebnisse aus Tabelle 11. Anschließend wird zur Berechnung des Zuschussverhältnisses der geschätzte Mehrbedarf aus der TWFE-Schätzung (vgl. Tabelle 10) hinzugerechnet. Abbildung 16 zeigt den direkten Vergleich der beiden Schätzungen. Im Jahr 2013 wäre das Verhältnis auf Basis dieses Ergebnisses mit 46,95% zu 53,05% deutlich zugunsten der Landkreise ausgefallen. Im Zeitverlauf ändert sich dieses Verhältnis zugunsten der Gemeinden, im Jahr 2023 liegt das Verhältnis zwischen Gemeinden und Landkreisen bei 51,18% zu 48,82%.

Abbildung 16: Vergleich der Zuschussverhältnisse (ohne/mit Zirkelschluss)



Würde die Einnahmeseite berücksichtigt (ohne Zirkelschluss), veränderte sich das Verhältnis eher zugunsten der Landkreise. Bei der Berechnung des Aufteilungsverhältnisses fällt die Bedeutung des Zirkelschlusses quantitativ nicht besonders hoch aus (vgl. Tabelle 12) und nimmt im Zeitverlauf sogar ab.¹³ Im Jahr 2013 beträgt die Differenz noch 0,72 Prozentpunkte zugunsten der Landkreise, im Jahr 2023 beträgt sie noch 0,66 Prozentpunkte. Nichtsdestotrotz zeigen diese Ergebnisse die Relevanz der Einnahmeseite für die Ausgabenseite.

Die empirischen Schätzungen liefern insgesamt einen Hinweis auf einen Zirkelschluss: Höhere vergangene Einnahmen stehen – insbesondere bei den Gemeinden – systematisch mit höheren

¹³ Die Differenz sinkt im Zeitverlauf, weil die geschätzten Bedarfe aus dem Time-Fixed-Effect Modell schneller steigen als der zusätzliche Zirkelschluss-Mehrbedarf aus dem TWFE-Modell.

heutigen Ausgaben a.a.D. je Einwohner in Zusammenhang. Der durch den Zirkelschluss induzierte Mehrbedarf verschiebt das Aufteilungsverhältnis zugunsten der Gemeinden.

Tabelle 12: Entwicklung der Zuschussverhältnisse (ohne/mit Zirkelschluss)

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

Dieser Befund darf allerdings nicht kausal interpretiert werden. Erstens stützt sich das TWFE-Modell auf Veränderungen innerhalb derselben Einheit im Zeitverlauf. Die jahresfixen Effekte fangen nur Schocks ein, die alle Gemeinden/Landkreise zugleich treffen (z. B. eine landesweite Reform). Nicht automatisch herausgefiltert werden dagegen lokale Entwicklungen, die sich über die Zeit ändern und gleichzeitig die erklärenden Variablen (insbesondere die Einnahmen) und die zu erklärende Variable (Ausgaben a.a.D.) beeinflussen. Wenn solche Einflüsse vorhanden sind, kann der geschätzte Zusammenhang verzerrt sein.

Zweitens besteht ein Problem der Simultanität oder Endogenität. Bei Landkreisen ist die Kreisumlage ein residuales, politisch festgelegtes Instrument: Steigen die Ausgaben oder der Finanzbedarf, wird die Umlage entsprechend angepasst. Dadurch kann die Kausalrichtung umgekehrt verlaufen, die Ausgaben würden also auf die Einnahmen reagieren. Dieses Problem bleibt bei Verwendung verzögerter Werte bestehen. Bei Gemeinden ist die Einnahmeseite zwar weniger direkt durch die Ausgabenpolitik bestimmt, doch hier können erwartete Einnahmen die Ausgabenentscheidungen im laufenden Jahr ebenfalls beeinflussen. Die Aufnahme der Einnahmen im Jahr t reduziert dieses Problem zwar, schließt es aber nicht vollständig aus.

Drittens sind die Ergebnisse spezifikationssensitiv. Sie reagieren auf die Wahl des Modells, die funktionale Form und die Menge und Art der genutzten Variablen. Zudem ist die statistische Stärke bei den Landkreisen mit 36 Clustern begrenzt; räumliche Korrelation und Messfehler können die Inferenz weiter schwächen. Die Evidenz ist mit einem Zirkelschluss-Mechanismus konsistent, belegt aber keine entsprechende Kausalität. Die gebotene Zurückhaltung beruht auf ökonomischen Gründen und institutionellen Erwägungen (regelgebundene Rückkopplungen im Finanzausgleich, politische Setzung der Kreisumlage).

6. Abschließende Handlungsempfehlungen

Die deskriptive Analyse der für den kommunalen Finanzausgleich relevanten Finanzgrößen zeigt unterschiedliche Entwicklungen auf Gemeinde- und Kreisebene seit der jüngsten Überprüfung des Aufteilungsverhältnisses der Schlüsselzuweisungen auf. Der um die Inflation bereinigte Gesamtzuschussbedarf für beide Aufgabenbereiche ist von 2012 bis 2023 deutlich angestiegen, wobei die Zunahme für Gemeindeaufgaben relativ stärker als für Kreisaufgaben ausfällt. Ein vergleichbarer Trend zeigt sich bei den allgemeinen Deckungsmitteln. Dies lässt sich im Wesentlichen auf die dynamische Entwicklung der kommunalen Steuereinnahmen zurückführen. Aufgrund der kontinuierlichen Absenkung der Kreisumlagesätze im Betrachtungszeitraum spiegelt sich diese Entwicklung jedoch nicht in einer entsprechenden Zunahme der Kreisumlage wider, sodass die Einnahmen aus diesem Instrument nahezu konstant blieben.

Die ermittelten Zuschussbedarfe für Gemeinde- und Kreisaufgaben konnten durch die positive Einnahmeentwicklung beider Ebenen insgesamt also weitgehend kompensiert werden. Ein möglicher Zirkelschluss wird dadurch allerdings nicht adressiert. Die weiteren Analysen legen nahe, dass der relativ stärkere Anstieg der Gemeindeeinnahmen zu einem größeren finanziellen Spielraum führt, der in den Folgejahren mit höheren Ausgaben und höheren Zuschussbedarfen verbunden ist und somit zu einer sukzessiven Verschiebung des Aufteilungsverhältnisses zugunsten der Gemeindeebene beiträgt. Dieser Mechanismus kann zu einer systematischen Über- bzw. Unterschätzung des tatsächlichen Zuschussbedarfs beitragen.

Die ökonometrische Analyse adressiert diese einnahmeseitigen Effekte für die Ausgaben- und Bedarfsentwicklung. Mithilfe regressionsbasierter Methoden wird untersucht, inwieweit die kommunalen Einnahmen den Zuschussbedarf beeinflussen. Daraus ergibt sich eine Schätzung für ein alternatives Verteilungsverhältnis, das Effekte der unterschiedlichen Einnahmeentwicklungen berücksichtigt. Der geschätzte Regressionskoeffizient für die Steuereinnahmen abzüglich der Kreisumlage im Vorjahr weist für die Gemeinden einen positiven und signifikanten Einfluss auf die Ausgaben aus allgemeinen Deckungsmitteln (die Zuschussbedarfe) auf. Für das laufende Jahr ergibt sich kein signifikanter Effekt. Bei den Landkreisen zeigt die Kreisumlage weder im laufenden Jahr noch in der Vorperiode einen statistisch signifikanten Zusammenhang.

Die regressionsbasierte Bedarfsschätzung wird anhand zweier Modelle je Gebietskörperschaft – mit und ohne Berücksichtigung der Einnahmekoeffizienten – vorgenommen. Auf diese Weise können die Zuschussbedarfe mit und ohne die einnahmeseitigen Mehrausgaben berechnet und

in ein neues Zuschussverhältnis überführt werden, das nicht durch potenziell zirkuläre Effekte verzerrt ist. Die Ergebnisse zeigen, dass die Einnahmeentwicklung insbesondere bei den Gemeinden zu deutlichen Mehrausgaben führt, die in der bisherigen Berechnungsmethode den Zuschussbedarf erhöhen, ohne dass ein tatsächlicher, bedarfsorientierter Hintergrund vorliegt.

Auf Basis dieser Ergebnisse empfehlen wird daher, die Berechnung der Zuschussbedarfe künftig um die Einnahmeseite zu ergänzen. Dieses Vorgehen entspricht der in anderen Ländern mit einem Zwei-Ebenen-Modell bereits etablierten Praxis und ermöglicht eine realitätsnähere Abbildung der tatsächlichen Bedarfe. Darüber hinaus empfiehlt sich eine regressionsbasierte Schätzung der Bedarfe. Sie erlaubt es, einnahmeseitige Effekte systematisch zu berücksichtigen und gleichzeitig zusätzliche Kontrollvariablen einzubeziehen, die Einfluss auf die Ausgabenentwicklung haben können. Dadurch wird eine methodisch fundierte und nachvollziehbare Bestimmung der Bedarfe ermöglicht, die im Ergebnis ein objektiveres und transparenteres Zuschussverhältnis liefert.

Um sprunghafte Veränderungen der Verteilungsverhältnisse und die damit verbundenen disruptiven Auswirkungen auf die Zuweisungen zu vermeiden, könnte eine regelmäßige Überprüfung des Aufteilungsverhältnisses in kürzeren Abständen in Betracht gezogen werden. Häufige Überprüfungen sind jedoch erfahrungsgemäß streitanfällig und führen regelmäßig zu zusätzlichem Diskussionsbedarf über Folgeanpassungen, insbesondere im Hinblick auf die Kreisumlage. Vor diesem Hintergrund erscheint eine dauerhafte Festlegung des Aufteilungsverhältnisses die zweckmäßigere Lösung, da sie Planungssicherheit schafft und wiederkehrende Konflikte vermeidet. Sollten sich neue Aufgaben, Aufgabenerweiterungen oder -verschiebungen ergeben, können diese im Rahmen des Konnexitätsprinzips gesondert und ebenenscharf vereinbart werden.

Die Kreisumlage sollte dabei nicht als nachträgliches Instrument zur Korrektur etwaiger Fehleinschätzungen des tatsächlichen Zuschussbedarfs der Gemeinde- und Kreisebene dienen. Eine solche Korrekturfunktion würde letztlich eine Verantwortungsverschiebung zu einer bedarfsgerechten kommunalen Finanzausstattung von der Landes- auf die kommunale Ebene bedeuten. Würde eine aufgabengerechte Aufteilung der Schlüsselzuweisungen über das Aufteilungsverhältnis erfolgen, eventuell ergänzt um gesonderte Vereinbarungen im Rahmen des Konnexitätsprinzips, wäre eine Korrekturfunktion nicht erforderlich.

Literatur

- Bergstrom T. und R. Goodman (1973), Private Demands for Public Goods, *American Economic Review* 63(3), 280-296.
- Beznoska, M., L. Dörr, P. Heil, T. Hentze, B. Kauder, R. Schmid und N. Potrafke (2025), Finanzwissenschaftliches Gutachten zur Überprüfung des kommunalen Finanzausgleichs in seiner horizontalen Dimension in Thüringen sowie zur Evaluation der mit der Reform der kreislichen Schlüsselmasse zusammenhängenden Normen, Studie im Auftrag des Freistaat Thüringen, ifo Zentrum für öffentliche Finanzen und politische Ökonomie und Institut der deutschen Wirtschaft (IW), München und Köln.
- Brecht, A. (1932), Internationaler Vergleich der öffentlichen Ausgaben, B. G. Teubner, Leipzig.
- Eck, A. und C. Thater (2013), Elemente kommunaler Finanzausgleichssysteme in Deutschland, *ifo Dresden berichtet* 20(2), 33-35.
- Feld, L.P., P. Hirsch, M. Langer, D. Nientiedt und P. Weber (2023), Überprüfung der Systematik der Gemeindeschlüsselzuweisungen und der bestehenden Sonderlastenausgleiche im kommunalen Finanzausgleich des Landes Baden-Württemberg, Gutachten im Auftrag des Ministeriums für Finanzen des Landes Baden-Württemberg, Walter Eucken Institut, Freiburg i. Br.
- Geißler, R. und F. Boettcher (2016), Disparitäten in der Entwicklung der Gemeindesteuern, *Wirtschaftsdienst* 96(3), 212-219.
- Gerhards, E., B. Koldert, F. Schrogl, M. Thöne und N. Tontara (2021), Überprüfung des vertikalen und horizontalen Finanzausgleichs in Thüringen, Gutachten im Auftrag des Thüringer Ministeriums für Inneres und Kommunales, Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität zu Köln.
- Gramlich, E. (1977), Intergovernmental Grants: A Review of the Empirical Literature, in: W.E. Oates (ed.), *The Political Economy of Fiscal Federalism*, D.C. Heath, Lexington.
- Hardt, U. und D. Schiller (2006), Zur Methode der Bedarfsbestimmung im kommunalen Finanzausgleich Sachsens, Untersuchung im Auftrag des Beirats für den kommunalen Finanzausgleich beim Sächsischen Staatsministerium der Finanzen, Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung e.V., Hannover.
- Henneke, H.-G. (2020a), Föderale Aufgaben- und Finanzbeziehungen ab 2020 – Kommunale Erwartungen, Schriften des Deutschen Landkreistages, Band 125, Berlin.
- Henneke, H.-G. (2020b), Die Kreisumlagefestsetzung. Materiellrechtliche Vorgaben – Verfahren – Höhe. Kommunal- und Schuld-Verlag, Wiesbaden.
- Hesse, M., T. Starke und T. Lenk (2025), Überprüfung des horizontalen kommunalen Finanzausgleichssystems in Mecklenburg-Vorpommern, Gutachten im Auftrag des Ministeriums für Inneres, Bau und Digitalisierung Mecklenburg-Vorpommern, Kompetenzzentrum Öffentliche Wirtschaft, Infrastruktur und Daseinsvorsorge e.V., Leipzig.
- Hines, J. R., Jr. und R. H. Thaler (1995), Anomalies: The Flypaper Effect, *Journal of Economic Perspectives* 9(4), 217-226.

- Junkernheinrich, M., F. Boettcher, B. Holler, und S. Brand (2012), Finanzwissenschaftliches Gutachten der Forschungsgesellschaft für Raumfinanzpolitik mbH zur Fortschreibung des kommunalen Finanzausgleichs in Brandenburg – Vertikale Verteilungseffekte und Sozillasten, Bopp.
- Kümpel, K. (2020), Umlagen im kommunalen Finanzausgleich, Dissertation, Justus-Liebig-Universität Gießen.
- Kuhn, T. (2017a), Der vertikale Finanzausgleich in den Ländern – Eine formal-analytische Kritik, Chemnitz Economic Papers Nr.16, Chemnitz.
- Kuhn, T. (2017b), Informationsasymmetrie und Anreizkompatibilität im vertikalen Finanzausgleich der Länder, Chemnitz Economic Papers Nr.17, Chemnitz.
- Lenk, T. und T. Starke (2022), Stellungnahme zur Drucksache 18/4111 des Landtags Rheinland-Pfalz (18. Wahlperiode): „Gesetzentwurf der Landesregierung: Landesgesetz zur Neuregelung der Finanzbeziehungen zwischen dem Land und den kommunalen Gebietskörperschaften (Landesfinanzausgleichsgesetz – LFAG -)“, Leipzig.
- Lenk, T., M. Hesse und O. Lück (2013), Synoptische Darstellung der kommunalen Finanzausgleichssysteme der Länder aus finanzwissenschaftlicher Perspektive, Studie im Auftrag des Landesrechnungshofs Mecklenburg-Vorpommern, Leipzig.
- Landesrechnungshof Niedersachsen (2017), Praxishilfe: Pflichtaufgabe oder freiwillige Leistung? Abgrenzung und Handlungsoptionen, Hildesheim.
- Popitz, J. (1932), Der künftige Finanzausgleich zwischen Reich, Ländern und Gemeinden, Otto Liebmann, Berlin.
- Scherf, W. (1998), Schlüsselzuweisungen und Kreisumlage: Die Problematik der Finanzierung der Landkreise am Beispiel des kommunalen Finanzausgleiches von Rheinland-Pfalz, Finanzwissenschaftliche Schriften Nr.90, Peter Lang, Berlin.
- Scherf, W. (2003), Sachgerechte Verteilung staatlicher Finanzzuweisungen, Finanzwissenschaftliche Arbeitspapiere der Justus-Liebig-Universität Gießen Nr. 66, Gießen.
- Scherf, W. (2010), Die kommunalen Finanzen in Deutschland. In: Wehling, H.-G. (Hrsg.), Kommunalpolitik in den deutschen Ländern – Eine Einführung, VS Verlag, Wiesbaden, 367-388.
- Scherf, W. (2013), Kommunalfinanzen und Finanzausgleich, Das Wirtschaftsstudium 2, 228-233.
- Soyka, D. (2024), Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs in Niedersachsen, Gutachten im Auftrag des Niedersächsischen Ministeriums für Inneres, Sport und Digitalisierung, Landesamt für Statistik Niedersachsen (LSN), Hannover.
- Soyka, D. (2025), Aktualisierung des Gutachtens zur Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs in Niedersachsen, Gutachten im Auftrag des Niedersächsischen Ministeriums für Inneres, Sport und Digitalisierung, Landesamt für Statistik Niedersachsen (LSN), Hannover.
- Zimmermann, H. und T. Döring (2019), Kommunalfinanzen: Eine Einführung in die finanzwissenschaftliche Analyse der kommunalen Finanzwirtschaft, Berliner Wissenschafts-Verlag, Berlin.

Anhang

Abbildung 17: Korridorverfahren - Produktgruppe 1

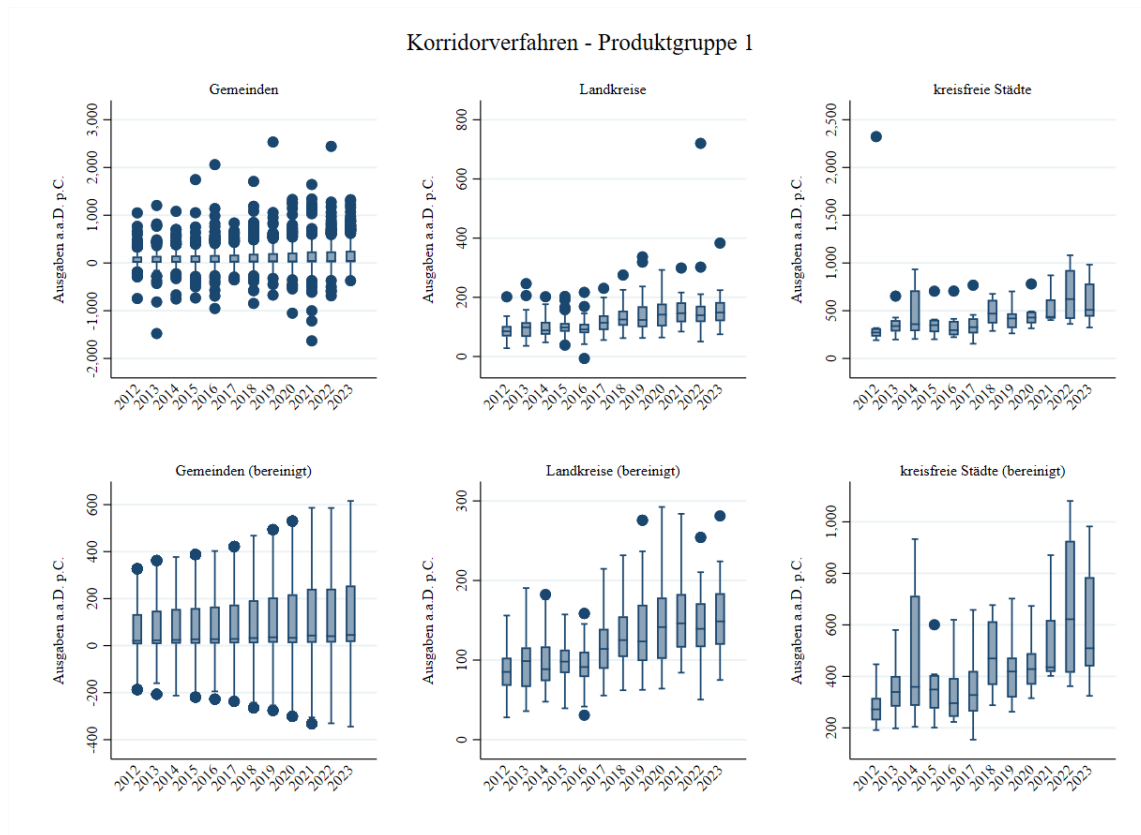


Abbildung 18: Korridorverfahren - Produktgruppe 2

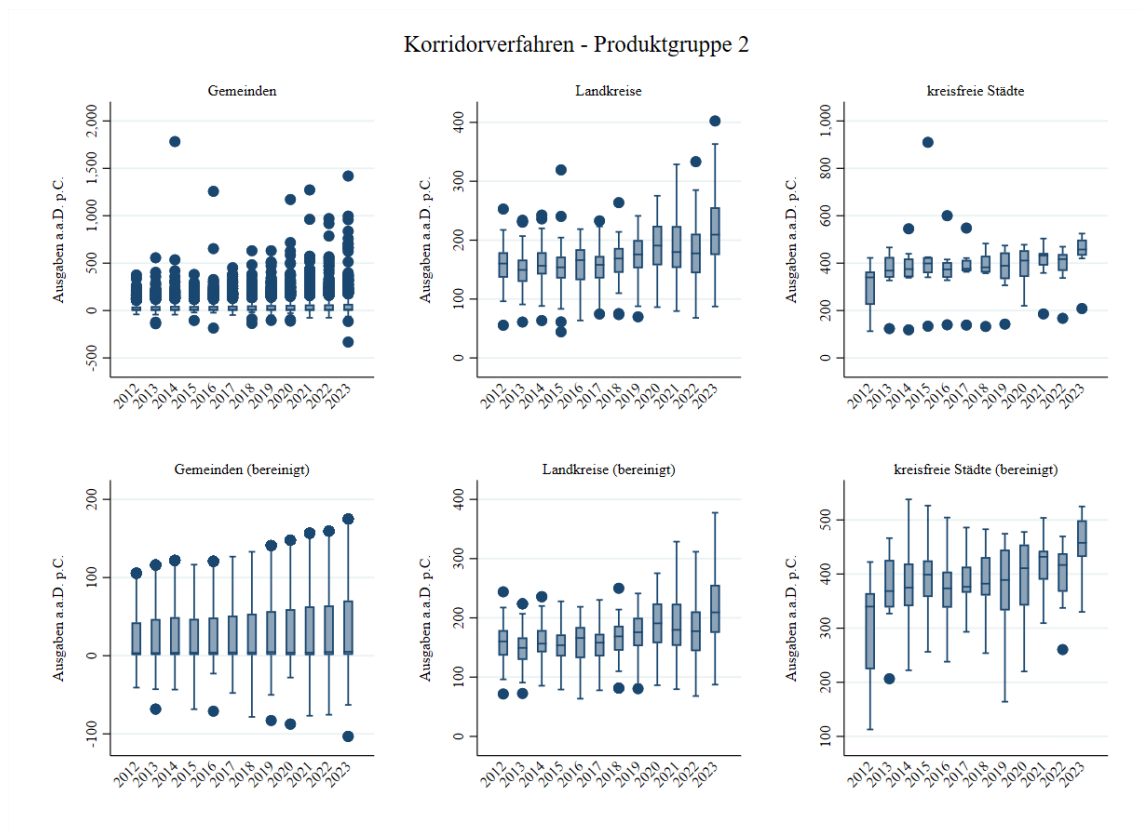


Abbildung 19: Korridorverfahren - Produktgruppe 3

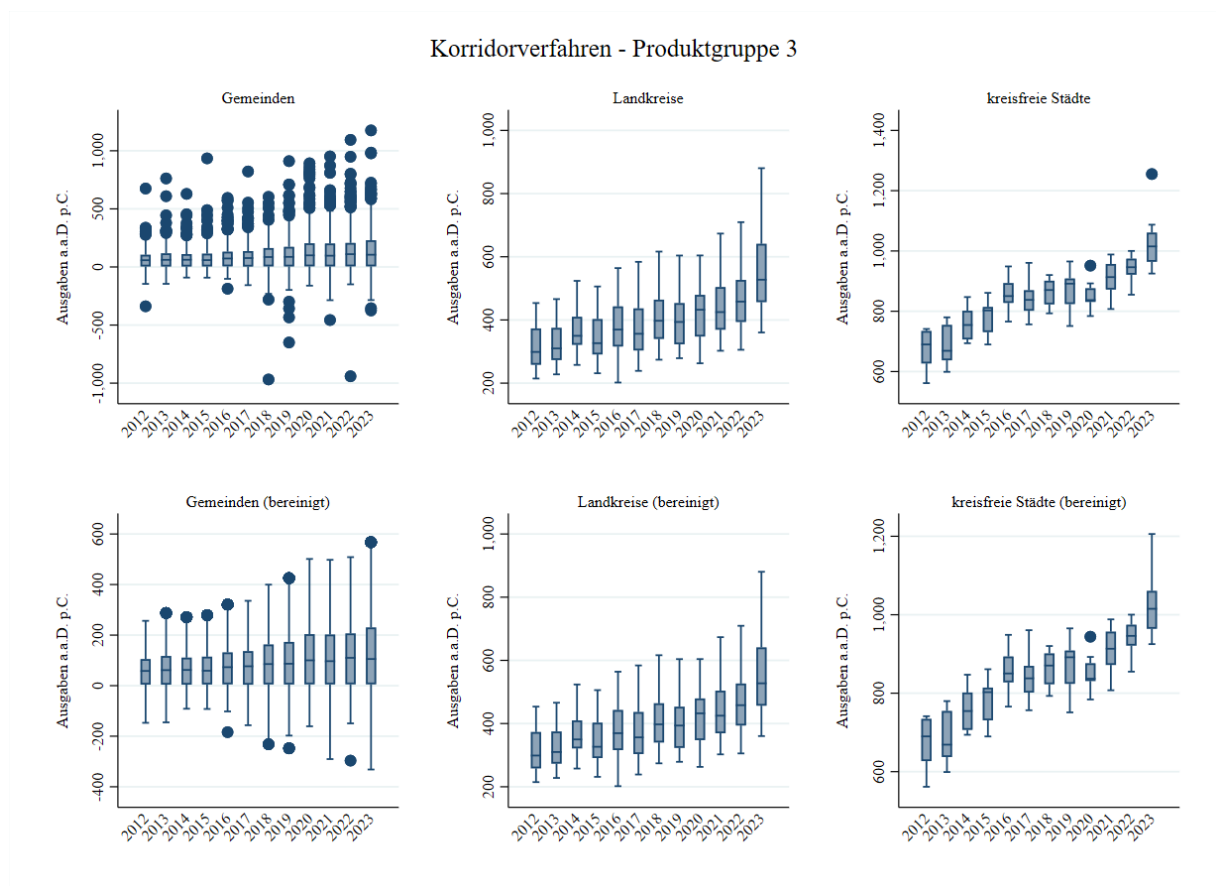


Abbildung 20: Korridorverfahren - Produktgruppe 4

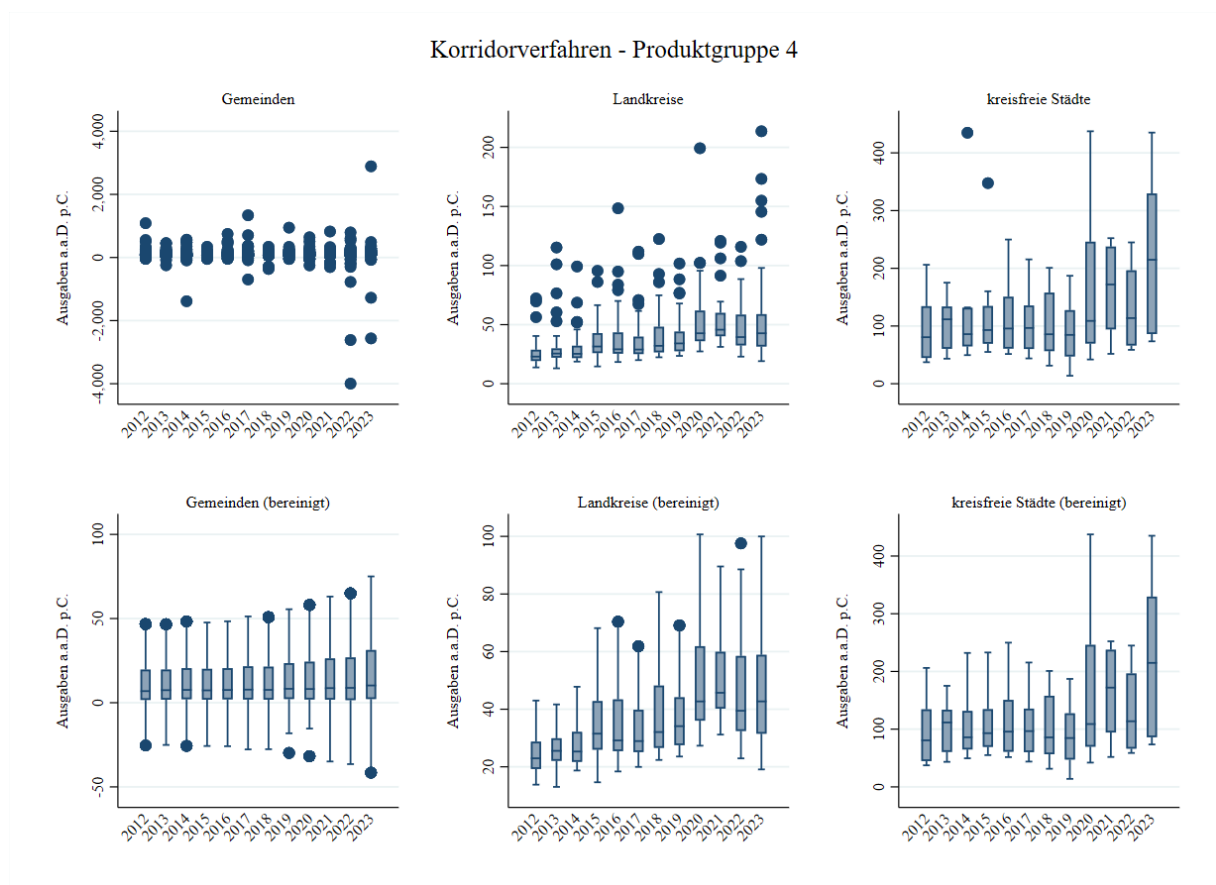


Abbildung 21: Korridorverfahren - Produktgruppe 5

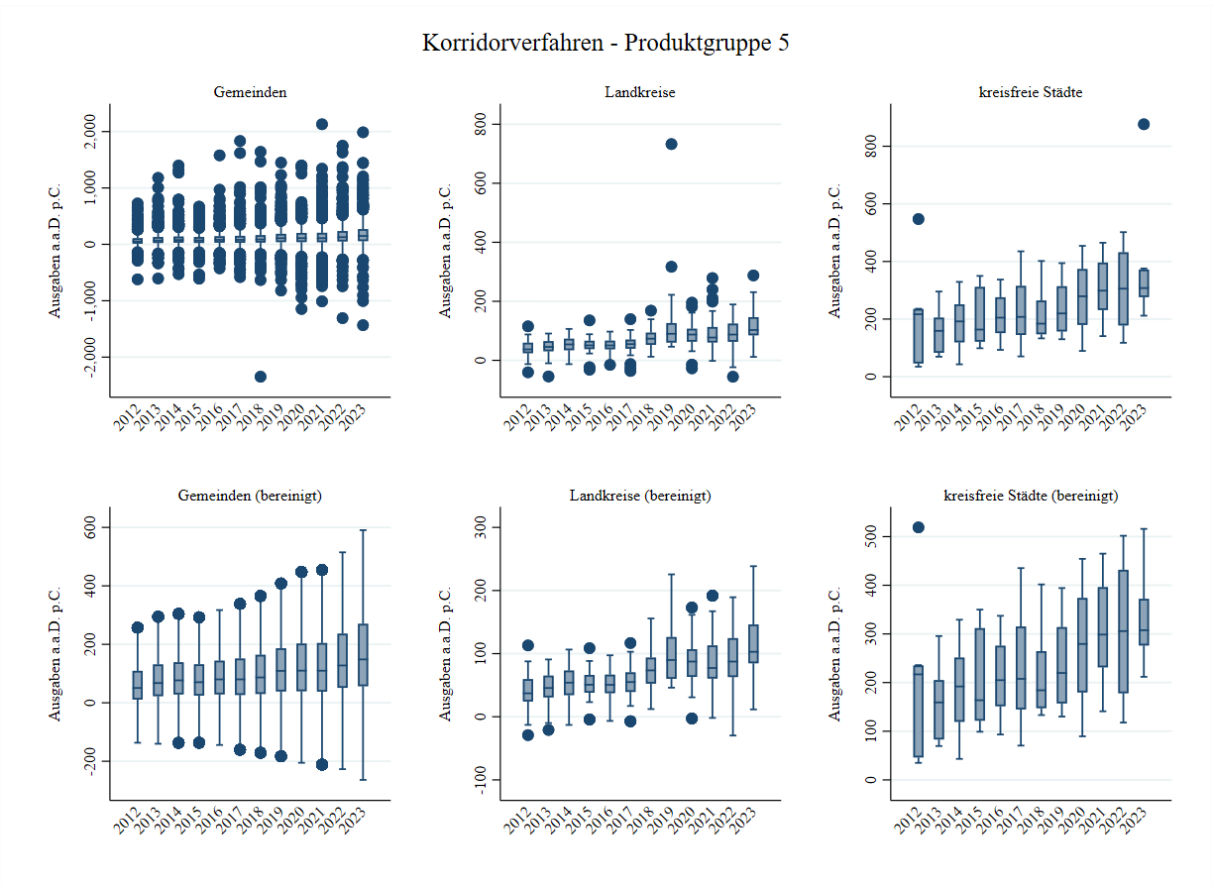


Tabelle 13: Berechnung Aufteilungsverhältnis 2022-2023

| | Gemeinden | | Landkreise | | kreisfreie Städte | | Summe | Verhältnis G:LK | |
|--|--------------------------|-------------------|-------------------------|------------------|-------------------|------------------|--------------------------|-----------------|---------------|
| | 2022 | 2023 | 2022 | 2023 | 2022 | 2023 | | | |
| Produktgruppen 1-5 | 7,484,101,632.00 | 8,326,503,424.00 | 6,193,597,440.00 | 7,335,304,192.00 | 2,548,440,064.00 | 2,764,460,800.00 | 17,326,203,776.00 | | |
| 1a) Zweijahresdurchschnitt | 7,905,302,528.00 | | 6,764,450,816.00 | | 2,656,450,432.00 | | | 0.54 | 0.46 |
| 1b) Produktgruppen 1-5: Anteil KF-Städte | 1,431,519,932.42 | | 1,224,930,499.58 | | | | | | |
| Produkt 5381 | 5,123,458.00 | 18,089,424.00 | 17,309.00 | 15,811.00 | - 7,781,163.00 | - 6,457,998.00 | 4,503,420.50 | | |
| 2a) Zweijahresdurchschnitt | 11,606,441.00 | | 16,560.00 | | - 7,119,580.50 | | | 1.00 | 0.00 |
| 2b) Produkt 5381: Anteil KF-Städte | - 7,109,436.80 | | - 10,143.70 | | | | | | |
| üWK | 194,186,208.00 | 200,512,000.00 | 221,377,296.00 | 228,652,000.00 | 56,237,500.00 | 57,945,000.00 | 479,455,002.00 | | |
| 3a) Zweijahresdurchschnitt | 197,349,104.00 | | 225,014,648.00 | | 57,091,250.00 | | | 0.47 | 0.53 |
| 3b) üWK: Anteil KF-Städte | 26,675,838.02 | | 30,415,411.98 | | | | | | |
| 1a+1b+2a+2b | 9,341,319,464.62 | | 7,989,387,731.88 | | | | 17,330,707,196.50 | | |
| 1a+1b+2a+2b-3a-3b | 9,117,294,522.60 | | 7,733,957,671.90 | | | | 16,851,252,194.50 | 54.10% | 45.90% |
| Konto 60: Steuereinnahmen (inkl. Konten 6691 und 7592) | 9,579,901,997.00 | 10,287,152,024.00 | 78,352,680.00 | 42,319,216.00 | 1,730,353,920.00 | 2,057,091,840.00 | | | |
| Zweijahresdurchschnitt | 9,933,527,010.50 | | 60,335,948.00 | | 1,893,722,880.00 | | | 0.99 | 0.01 |
| Anteil KF-Städte | 1,882,289,907.02 | | 11,432,972.98 | | | | | | |
| Konto 6052: SGB II | - | - | 76,985,456.00 | 40,953,348.00 | 19,876,016.00 | 10,017,734.00 | | | |
| Zweijahresdurchschnitt | - | | 58,969,402.00 | | 14,946,875.00 | | | 0.00 | 1.00 |
| Anteil KF-Städte | - | | 14,946,875.00 | | | | | | |
| Konto 734: Gewerbesteuerumlage | 360,213,440.00 | 415,880,384.00 | - | - | 58,258,160.00 | 84,700,616.00 | | | |
| Zweijahresdurchschnitt | 388,046,912.00 | | - | | 71,479,388.00 | | | 1.00 | 0.00 |
| Anteil KF-Städte | 71,479,388.00 | | - | | | | | | |
| Sonderzahlungen | - | | - | - | - | | | | |
| 4a | 11,356,290,617.52 | | 2,147,356.02 | | | | 11,354,143,261.50 | | |
| Konto 61821: Kreisumlage (Einzahlungen) | - | - | 4,049,433,856.00 | 4,560,588,288.00 | 791,600,448.00 | 891,857,408.00 | | | |
| Zweijahresdurchschnitt | - | | 4,305,011,072.00 | | 841,728,928.00 | | | 0.00 | 1.00 |
| Anteil KF-Städte | - | | 841,728,928.00 | | | | | | |
| Konto 73721: Kreisumlage (Auszahlungen) | 4,048,335,520.00 | 4,560,311,296.00 | - | - | 791,600,448.00 | 891,857,408.00 | | | |
| Zweijahresdurchschnitt | 4,304,323,408.00 | | - | | 841,728,928.00 | | | 1.00 | 0.00 |
| Anteil KF-Städte | 841,728,928.00 | | - | | | | | | |
| 4b | 5,146,052,336.000 | | 5,146,740,000.00 | | | | | | |
| 1a+1b+2a+2b-3a-3b-4a+(-)4b | 2,907,056,241.08 | | 2,589,365,027.92 | | | | 5,496,421,269.00 | 52.89% | 47.11% |
| | | | | | | | | | |
| | | | | | | | | | |
| Kreisumlage (ohne Gemeinde SZW) | 3,900,280,320.00 | 4,346,568,448.00 | 1,658,558,464.00 | 1,856,374,656.00 | 588,210,624.00 | 681,269,824.00 | | | |
| Zweijahresdurchschnitt | 4,123,424,384.00 | | 1,757,466,560.00 | | 634,740,224.00 | | | | |
| Anteil KF-Städte | 634,740,224.00 | | 634,740,224.00 | | | | | | |
| 4c | 4,758,164,608.00 | | 2,392,206,784.00 | | | | | | |
| 1a+1b+2a+2b-3a-3b-4a+(-)4c | 2,519,168,513.08 | | 5,343,898,243.92 | | | | | 32.04% | 67.96% |

Tabelle 14: Berechnung Aufteilungsverhältnis 2021-2023

| | Gemeinden | | | Landkreise | | | kreisfreie Städte | | | Summe | Verhältnis G:LK | |
|---|--------------------------|------------------|-------------------|-------------------------|------------------|------------------|-------------------|------------------|------------------|--------------------------|-----------------|---------------|
| | 2021 | 2022 | 2023 | 2021 | 2022 | 2023 | 2021 | 2022 | 2023 | | | |
| Produktgruppen 1-5 | 6.688,733,696.00 | 7,484,101,632.00 | 8,326,503,424.00 | 6,176,804,864.00 | 6,193,597,440.00 | 7,335,304,192.00 | 2,309,032,192.00 | 2,548,440,064.00 | 2,764,460,800.00 | 16,608,992,768.00 | | |
| 1a) Dreijahresdurchschnitt | 7,499,779,584.00 | | | 6,568,568,832.00 | | | 2,540,644,352.00 | | | | 0.53 | 0.47 |
| 1b) Produktgruppen 1-5: Anteil KF-Städte | 1,354,407,218.10 | | | 1,186,237,133.90 | | | | | | | | |
| Produkt 5381 | 21,180,802.00 | 5,123,458.00 | 18,089,424.00 | 30,749.00 | 17,309.00 | 15,811.00 | 4,821,585.00 | 7,781,163.00 | 6,457,998.00 | 8,445,103.00 | | |
| 2a) Dreijahresdurchschnitt | 14,797,894.67 | | | 790.33 | | | 6,353,582.00 | | | | 1.00 | 0.00 |
| 2b) Produkt 5381: Anteil KF-Städte | - 6,353,242.68 | | | - 339.32 | | | | | | | | |
| üWK | 190,733,392.00 | 194,186,208.00 | 200,512,000.00 | 217,754,304.00 | 221,377,296.00 | 228,652,000.00 | 55,579,500.00 | 56,237,500.00 | 57,945,000.00 | 474,325,733.33 | | |
| 3a) Dreijahresdurchschnitt | 195,143,866.67 | | | 222,594,533.33 | | | 56,587,333.33 | | | | 0.47 | 0.53 |
| 3b) üWK: Anteil KF-Städte | 26,434,416.92 | | | 30,152,916.41 | | | | | | | | |
| 1a+1b+2a+2b | 8,862,631,454.08 | | | 7,754,806,416.92 | | | | | | 16,617,437,871.00 | | |
| 1a+1b+2a+2b-3a-3b | 8,641,053,170.49 | | | 7,502,058,967.18 | | | | | | 16,143,112,137.67 | 53.53% | 46.47% |
| Konto 60: Steuereinnahmen (inkl. Konten 6691 und Dreijahresdurchschnitt | 8,737,467,485.00 | 9,579,901,997.00 | 10,287,152,024.00 | 110,600,224.00 | 78,352,680.00 | 42,319,216.00 | 1,566,001,152.00 | 1,730,353,920.00 | 2,057,091,840.00 | | 0.991979686 | 0.008020314 |
| Anteil KF-Städte | 1,770,170,195.55 | | | 77,090,706.67 | | | 1,784,482,304.00 | | | | | |
| Konto 6052: SGB II | - | - | - | 109,149,136.00 | 76,985,456.00 | 40,953,348.00 | 28,410,800.00 | 19,876,016.00 | 10,017,734.00 | | | |
| Dreijahresdurchschnitt | - | | | 75,695,980.00 | | | 19,434,850.00 | | | | 0.00 | 1.00 |
| Anteil KF-Städte | - | | | 19,434,850.00 | | | | | | | | |
| Konto 734: Gewerbesteuerumlage | 257,262,240.00 | 360,213,440.00 | 415,880,384.00 | - | - | - | 51,124,596.00 | 58,258,160.00 | 84,700,616.00 | | | |
| Dreijahresdurchschnitt | 344,452,021.33 | | | - | | | 64,694,457.33 | | | | 1.00 | 0.00 |
| Anteil KF-Städte | 64,694,457.33 | | | - | | | | | | | | |
| Sonderzahlungen | | | | | | | | | | | | |
| 4a | 10,895,864,218.89 | | | 3,728,014.89 | | | | | | 10,892,136,204.00 | | |
| Konto 61821: Kreisumlage (Einzahlungen) | - | - | - | 3,887,541,248.00 | 4,049,433,856.00 | 4,560,588,288.00 | 805,980,032.00 | 791,600,448.00 | 891,857,408.00 | | | |
| Dreijahresdurchschnitt | - | | | 4,165,854,464.00 | | | 829,812,629.33 | | | | 0.00 | 1.00 |
| Anteil KF-Städte | - | | | 829,812,629.33 | | | | | | | | |
| Konto 73721: Kreisumlage (Auszahlungen) | 3,880,949,184.00 | 4,048,335,520.00 | 4,560,311,296.00 | - | - | - | 805,980,032.00 | 791,600,448.00 | 891,857,408.00 | | | |
| Dreijahresdurchschnitt | 4,163,198,666.67 | | | - | | | 829,812,629.33 | | | | 1.00 | 0.00 |
| Anteil KF-Städte | 829,812,629.33 | | | - | | | | | | | | |
| 4b | 4,993,011,296.00 | | | 4,995,667,093.33 | | | | | | | | |
| 1a+1b+2a+2b-3a-3b-4a+(-)4b | 2,738,200,247.60 | | | 2,510,119,888.73 | | | | | | 5,248,320,136.33 | 52.17% | 47.83% |
| | | | | | | | | | | | | |
| | | | | | | | | | | | | |
| Kreisumlage (ohne Gemeinde SZW) | 3,805,196,544.00 | 3,900,280,320.00 | 4,346,568,448.00 | 1,609,024,256.00 | 1,658,558,464.00 | 1,856,374,656.00 | 617,696,640.00 | 588,210,624.00 | 681,269,824.00 | | | |
| Dreijahresdurchschnitt | 4,017,348,437.33 | | | 1,707,985,792.00 | | | 629,059,029.33 | | | | 0.70 | 0.30 |
| Anteil KF-Städte | 441,397,690.90 | | | 187,661,338.43 | | | | | | | | |
| 4c | 4,458,746,128.24 | | | 1,895,647,130.43 | | | | | | | | |
| 1a+1b+2a+2b-3a-3b-4a+(-)4c | 2,203,935,079.84 | | | 5,610,139,851.63 | | | | | | | 28.20% | 71.80% |