

Pressemitteilung

Hannover, 29. August 2025
Nr. 20

Kontakt:
Ulrich Lottmann
Tel.: 0511 879 53 18
mobil: 0172 634 24 66
E-Mail: medien@nlt.de

Kommunaler Finanzausgleich darf nicht wie geplant beschlossen werden – Gutachten zeigt: durch Zirkelschluss ver- lieren strukturschwache Räume doppelt

Gutachter Prof. Feld empfiehlt andere Verteilung der Mittel

Die finanzielle Lage der Kommunen in Niedersachsen ist dramatisch. Das Rekorddefizit der Haushalte von Landkreisen, Städten und Gemeinden steigt rasant weiter an. In dieser Situation plant die Landesregierung eine Novelle des Finanzausgleichsgesetzes (FAG) ohne zusätzliche Mittel für die Kommunen und mit massiven Verschiebungen zu Lasten der Kreisebene. „Das trifft auch und vor allem strukturschwache Regionen. Der Kommunale Finanzausgleich in Niedersachsen entspricht nicht mehr der Anforderung einer aufgabengerechten Finanzausstattung. Er verfehlt das verfassungsrechtliche Ziel gleichwertiger Lebensverhältnisse“, erklärt NLT-Präsident Landrat Marco Prietz. Er fordert eine Novelle des Finanzausgleichsgesetzes mit Verbesserungen für alle Kommunen und eine bedarfsgerechtere Verteilung gemäß den Ergebnissen des am heutigen 29. August 2025 in Hannover von Prof. Dr. Lars Feld vorgestellten Gutachtens des Freiburger Walter Eucken Instituts.

Das Finanzausgleichsgesetz weist eine schwerwiegende systematische Unwucht auf: Es leitet den Finanzbedarf von Kommunen bei der Berechnung von Gemeinde- und Kreisaufgaben einseitig aus deren Ausgaben ab, ohne die Einnahmen der Gemeindeebene zu berücksichtigen. Die Folge: Ohnehin finanzstarke Kommunen

können mehr Geld ausgeben und erhalten noch mehr Mittel, während strukturschwache Kommunen mit naturgemäß geringeren Ausgaben weniger bekommen. Dieser Teufelskreis, finanztechnisch als Zirkelschluss bezeichnet, wird durch die geplante Novelle noch verstärkt. Der NLT lehnt daher die von der Landesregierung geplante Änderung des Aufteilungsverhältnisses der Mittel zwischen Kreis- und Gemeindeebene ab und hat das Walter Eucken Institut mit dem Gutachten beauftragt.

Dessen Direktor, Prof. Feld, hat mit seinem Team den niedersächsischen Finanzausgleich analysiert. Das Gutachten belegt die Anhaltspunkte für einen Zirkelschluss. „Auf Basis der Ergebnisse empfehle ich, bei der Verteilung der Mittel aus dem Finanzausgleich künftig die Einnahmeseite mit einzubeziehen. Das entspricht dem Vorgehen in anderen Bundesländern, ist dort etablierte Praxis und ermöglicht eine realistischere Abbildung der benötigten Mittel“, so Feld. Der bundesweit renommierte Ökonom führt aus: „Dadurch wird eine methodisch fundierte und nachvollziehbare Bestimmung der Bedarfe ermöglicht. Das liefert im Ergebnis ein objektiveres, transparenteres Bild für die Verteilung der Mittel.“

Wenn der Gesetzgeber sich die Ergebnisse des Gutachtens zu eigen machen würde, würde sich das Aufteilungsverhältnis gegenüber heute praktisch nicht verändern: Der vom Gutachter errechneter Wert wäre künftig 50,76 Prozent für Gemeinde- und 49,24 Prozent für Kreisaufgaben. Die aktuelle Verteilung nach geltendem Recht ist fast identisch und beträgt 50,9 Prozent zu 49,1 Prozent. Geplant ist nach dem Gesetzentwurf der Landesregierung jedoch eine Verteilung im Verhältnis 53,8 Prozent zu 46,2 Prozent, zu Lasten der Kreisebene. Damit fehlen den Landkreisen direkte Mittelzuweisungen in Höhe von 126 Millionen Euro pro Jahr ab dem 2026.

„Die geplante Novelle verschärft das Problem der Kreishaushalte weiter“, erläutert NLT-Hauptgeschäftsführer Joachim Schwind. Das Gutachten der Landesregierung biete als Lösung nur die flächendeckende Erhöhung der Kreisumlagen an. „Damit wird der Streit über das fehlende Geld im Finanzausgleich in die Kreistage und Räte getragen, weil das Land im Vergleich zu anderen Flächenbundesländern insgesamt viel zu wenig Geld in den kommunalen Finanzausgleich gibt. Ein ständiges Ping-Pong-Spiel auf dem Rücken des kommunalen Ehrenamtes mit massiven Kreisumlageerhöhungen wäre die Folge“, so Schwind. Benötigt werde statt des Streits untereinander eine faire Lösung durch das Land.

NLT-Präsident Marco Prietz: „Wir appellieren eindringlich an Landesregierung und Landtag, in dieser schwierigen Lage der Kommunalfinanzen nicht noch weiter die Regionen zu schwächen, die ohnehin große Strukturprobleme haben. Diese Novelle darf so nicht weiterverfolgt werden, sondern muss neu gerechnet und in den Auswirkungen für Gemeinden und Landkreise mit Strukturschwächen kompensiert werden.“

Text-Auszüge aus dem Gutachten von Prof. Lars Feld, Walter Eucken Institut, Freiburg

S. 15: „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).“

S. 17f.: „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, das 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.“

S. 38: „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).“

S. 59f.: „Die empirischen Schätzungen liefern insgesamt einen Hinweis auf einen Zirkelschluss: Höhere vergangene Einnahmen stehen – insbesondere bei den Gemeinden – systematisch mit höheren heutigen Ausgaben a.a.D. je Einwohner in Zusammenhang. Der durch den Zirkelschluss induzierte Mehrbedarf verschiebt das Aufteilungsverhältnis zugunsten der Gemeinden.“

S. 61 (Handlungsempfehlungen): „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.“

S. 62 (Handlungsempfehlungen): „Auf Basis dieser Ergebnisse empfohlen 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.

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 Verantwortungsver-schiebung zu einer bedarfsgerechten kommunalen Finanzausstattung von der Landes- auf die kommunale Ebene bedeuten. Würde eine aufgabengerechte Aufteilung der Schlüsselzuweisungen über das Aufteilungsverhältnis erfolgen, wäre eine Korrekturfunktion nicht erforderlich.“