



# Aktualisierung des Gutachtens zur Weiterentwicklung des kommunalen Fi- nanzausgleichs in Niedersachsen

Gutachten im Auftrag des  
Niedersächsischen Ministeriums  
für Inneres, Sport und Digitalisierung

Hannover, Mai 2025

Bearbeiter:

Dr. Dirk Soyka, Landesamt für Statistik Niedersachsen (LSN)

1	Einleitung.....	3
2	Aufteilungsverhältnis der Schlüsselzuweisungen für Gemeinde- und Kreisaufgaben nach § 3 NFAG .....	4
2.1	Modellrechnung.....	4
2.2	Betrachtung der Einnahmenseite.....	8
3	Anteilsverhältnisse des Bedarfsansatzes für Schlüsselzuweisungen für Kreisaufgaben nach § 7 NFAG .....	10
3.1	Modellrechnung.....	11
3.2	Exkurs als Ergänzung: Nur der Anteil der Fläche wird abgesenkt.....	13
4	Kombinierte Modellrechnung.....	14
5	Fazit.....	17

## 1 EINLEITUNG

Im Jahr 2023 hat das Niedersächsische Ministerium für Inneres, Sport und Digitalisierung (MI) eine Expertenkommission eingesetzt, um den horizontalen kommunalen Finanzausgleich in Niedersachsen zu überprüfen und weiterzuentwickeln. Mitglieder der Expertenkommission sind Vertreter/innen des Niedersächsischen Städtetages, des Niedersächsischen Städte- und Gemeindebunds und des Niedersächsischen Landkreistages – jeweils verstärkt um Vertreter/innen aus den Kommunen –, des Niedersächsischen Finanzministeriums, des MI, Prof. Schiller von der Universität Greifswald und des Landesamtes für Statistik Niedersachsen (LSN).

Im Rahmen der Expertenkommission wurde ein Gutachtenauftrag abgestimmt und das LSN mit der Erstellung des Gutachtens beauftragt. Das Gutachten wurde im Oktober 2024 vorgelegt<sup>1</sup>. Bei den Untersuchungen wurde festgestellt, dass an zwei Stellschrauben des horizontalen kommunalen Finanzausgleichs – dem Aufteilungsverhältnis und dem Bedarfsansatz für Schlüsselzuweisungen für Kreisaufgaben – gesetzliche Änderungen notwendig sind: Die Parameter des Aufteilungsverhältnisses von Schlüsselzuweisungen für Gemeinde- und für Kreisaufgaben und die Anteile des Bedarfsansatzes für Kreisschlüsselzuweisungen müssen von Zeit zu Zeit angepasst werden, um den kommunalen Finanzausgleich an geänderte Realitäten anzupassen. Bei den Produktgruppen, die in den Soziallastenansatz einfließen, gibt es ebenfalls einen Änderungsbedarf, hier aufgrund von gesetzlichen Änderungen.

Von der Expertenkommission wurde beschlossen, dass die Berechnungen im Jahr 2025, wenn die kommunale Jahresrechnungsstatistik 2023 vorliegt und daher ein sinnvoller Dreijahresdurchschnitt berechnet werden kann, aktualisiert werden. Die aktualisierten Ergebnisse werden im Folgenden dargestellt.

<sup>1</sup> Soyka, Dirk, Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs in Niedersachsen, Gutachten im Auftrag des Niedersächsischen Ministeriums für Inneres und Sport, Oktober 2024.

## 2 AUFTEILUNGSVERHÄLTNIS DER SCHLÜSSELZUWEISUNGEN FÜR GEMEINDE- UND KREISAUFGABEN NACH § 3 NFAG<sup>2</sup>

Die Methode zur Ermittlung des Aufteilungsverhältnisses wurde in Soyka (2024) beschrieben und lediglich an einer Stelle ergänzt: Für das Jahr 2023 wurden vom Niedersächsischen Landesamt für Soziales, Jugend und Familie (LS) deutlich zu hohe Abschläge nach dem Niedersächsischen Gesetz zur Ausführung des Neunten und des Zwölften Buchs des Sozialgesetzbuchs (Nds. AG SGB IX/XII)<sup>3</sup> an die Landkreise und kreisfreien Städte ausgezahlt. In der Summe waren die Abschläge um 286,5 Mio. € zu hoch. Die überhöhten Abschläge wurden im Folgejahr ausgeglichen, mindern im Jahr 2023 aber den Gesamtzuschussbedarf für Kreisaufgaben, sie werden daher herausgerechnet. Im Dreijahresdurchschnitt ergibt sich dadurch eine Minderung des Gesamtzuschussbedarfs um 95,5 Mio. €.

Das Ergebnis der Neuberechnung zeigt Tabelle 2-1. Nach diesen Ergebnissen erhöht sich der Anteil der Gemeindegemeinschaftszuweisungen um 2,9 Prozentpunkte auf 53,8 %, entsprechend sinken die Kreisschlüsselzuweisungen auf 46,2 %. Im KFA 2025 entspricht dies einer Verschiebung um 142,4 Mio. €. Nach den Ergebnissen aus dem Jahr 2024 für den Zweijahresdurchschnitt 2021 und 2022 betrug die Verschiebung 3,5 Prozentpunkte, das wären 171,9 Mio. € im KFA 2025<sup>4</sup>.

**Tabelle 2-1 Aufteilungsverhältnis der Zuweisungsmasse auf Schlüsselzuweisungen für Gemeinde- bzw. für Kreisaufgaben nach dem Dreijahresdurchschnitt 2021 bis 2023**

Abgrenzung	Zuschussbedarf in € für			Anteile in %	
	Gemeindeaufgaben	Kreisaufgaben	Summe	Gemeindeaufgaben	Kreisaufgaben
1-5 ohne 5381 üWk	8.906.747.941	7.615.201.718	16.521.949.659	53,9	46,1
1-5 ohne 5381 abzgl. üWk	221.578.700	252.746.753	474.325.453	46,7	53,3
Abschläge LS	-	95.488.302	95.488.302	-	100,0
<b>Ergebnis</b>	<b>8.685.169.241</b>	<b>7.457.943.267</b>	<b>16.143.112.507</b>	<b>53,8</b>	<b>46,2</b>

### 2.1 MODELLRECHNUNG

Als nächstes wird eine Modellrechnung mit dem geänderten Aufteilungsverhältnis dargestellt und im Ergebnis mit dem aktuell gültigen Aufteilungsverhältnis gemäß § 3 NFAG verglichen. Grundlage aller Modellrechnungen ist nun der kommunale Finanzausgleich 2025. Im ursprünglichen Gutachten basierten die Modellrechnungen auf dem KFA 2024.

Abbildung 2-1 bis Abbildung 2-3 zeigen die Ergebnisse einer entsprechenden Modellrechnung. Bei den Schlüsselzuweisungen für Gemeindeaufgaben ergeben sich für alle Gemeinden Zugewinne, wobei die abundanten Gemeinden nach dem neuen Aufteilungsverhältnis weniger Finanzausgleichsumlage zahlen müssen. Entsprechend gibt es bei den Schlüsselzuweisungen für Kreisaufgaben nur Verlierer. Die größten Verluste entfallen auf die Landkreise Lüchow-Dannenberg (-22,26 € je Einwohner/in) und Uelzen (-20,71 € je Einwohner/in).

<sup>2</sup> Niedersächsisches Gesetz über den Finanzausgleich (NFAG) in der Fassung vom 14. September 2007 (Nds. GVBl. S. 466), zuletzt geändert durch Artikel 3 des Gesetzes vom 13.12.2024 (Nds. GVBl. 2024 Nr. 118).

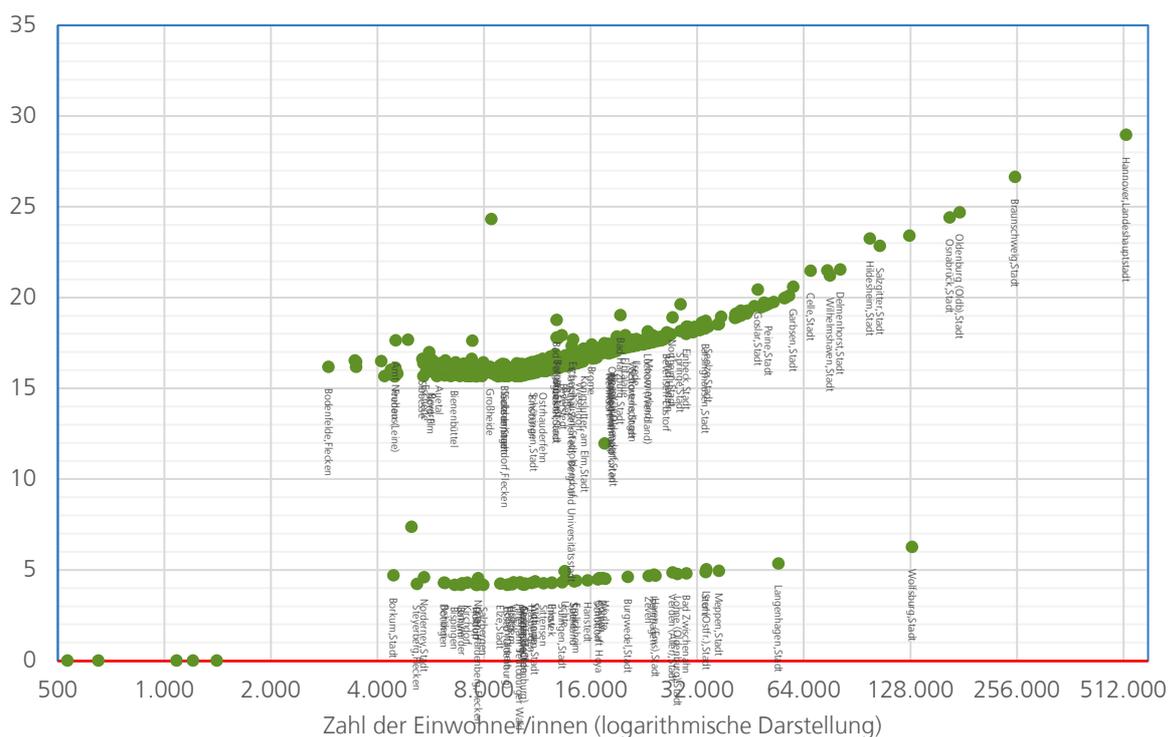
<sup>3</sup> Niedersächsisches Gesetz zur Ausführung des Neunten und des Zwölften Buchs des Sozialgesetzbuchs (Nds. AG SGB IX/XII) vom 24. Oktober 2019 (Nds. GVBl. S. 300), zuletzt geändert durch Gesetz vom 30. Juni 2022 (Nds. GVBl. S. 426).

<sup>4</sup> Im Gutachten von 2024 wurde für den KFA 2024 eine Verschiebung um 174,2 Mio. € berechnet. Der Vergleichswert bei einer Verschiebung um 2,9 Prozentpunkte beträgt im KFA 2024 144,3 Mio. €.

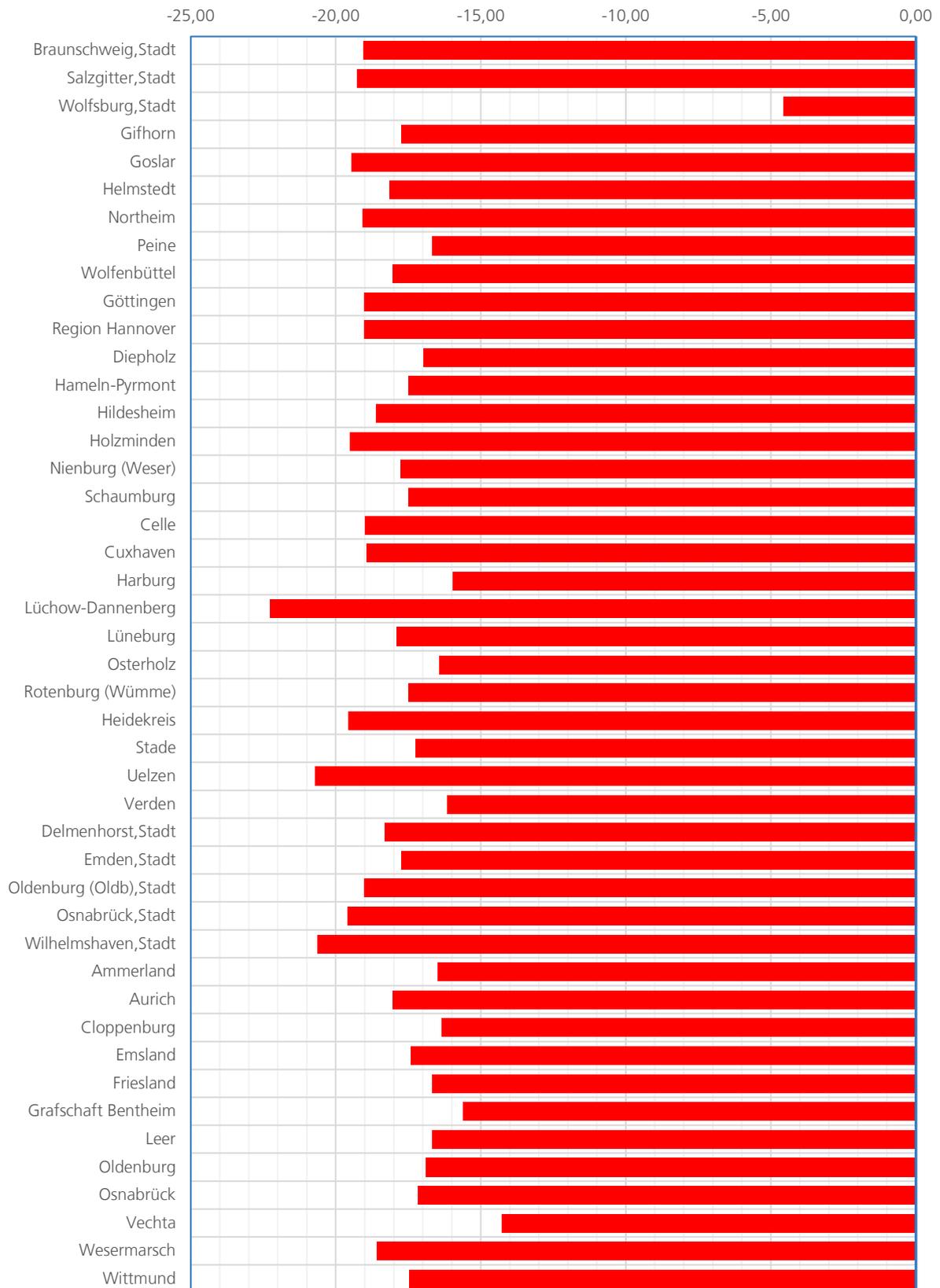
Zu beachten ist, dass die Schlüsselzuweisungen für Gemeindeaufgaben zu den Umlagegrundlagen der Kreisumlage zählen. Ein Teil der Verluste der Landkreise wird also automatisch durch höhere Einnahmen aus der Kreisumlage ausgeglichen. Interessanter ist daher die kreisweise Aggregation der beiden Zuweisungsarten für die kreisfreien Städte und die Landkreisbereiche (also Landkreise einschl. kreisangehöriger Gemeinden) (vgl. Abbildung 2-3): Die höchsten Gewinne haben die kreisfreien Städte Braunschweig (7,59 € je Einwohner/in) und Oldenburg (5,67 € je Einwohner/in), die höchsten Verluste die Landkreisbereiche Wittmund (-5,43 € je Einwohner/in) und Vechta (-5,03 € je Einwohner/in).

Von der deutlichen Verschiebung zugunsten der Gemeindeschlüsselzuweisungen um 142,4 Mio. € entfallen 119,8 Mio. € auf die kreisangehörigen Gemeinden. Dies ergibt für sich genommen bei einem durchschnittlichen Kreisumlagesatz für Gemeindeschlüsselzuweisungen von 45,6 % eine Erhöhung der Kreisumlage um  $119,8 \text{ Mio. €} \cdot 90 \% \cdot 45,6 \% = 49,1 \text{ Mio. €}$ . Die Verschiebung wird jedoch auch darüber hinaus vermutlich zu Anpassungen der Kreisumlagesätze führen.

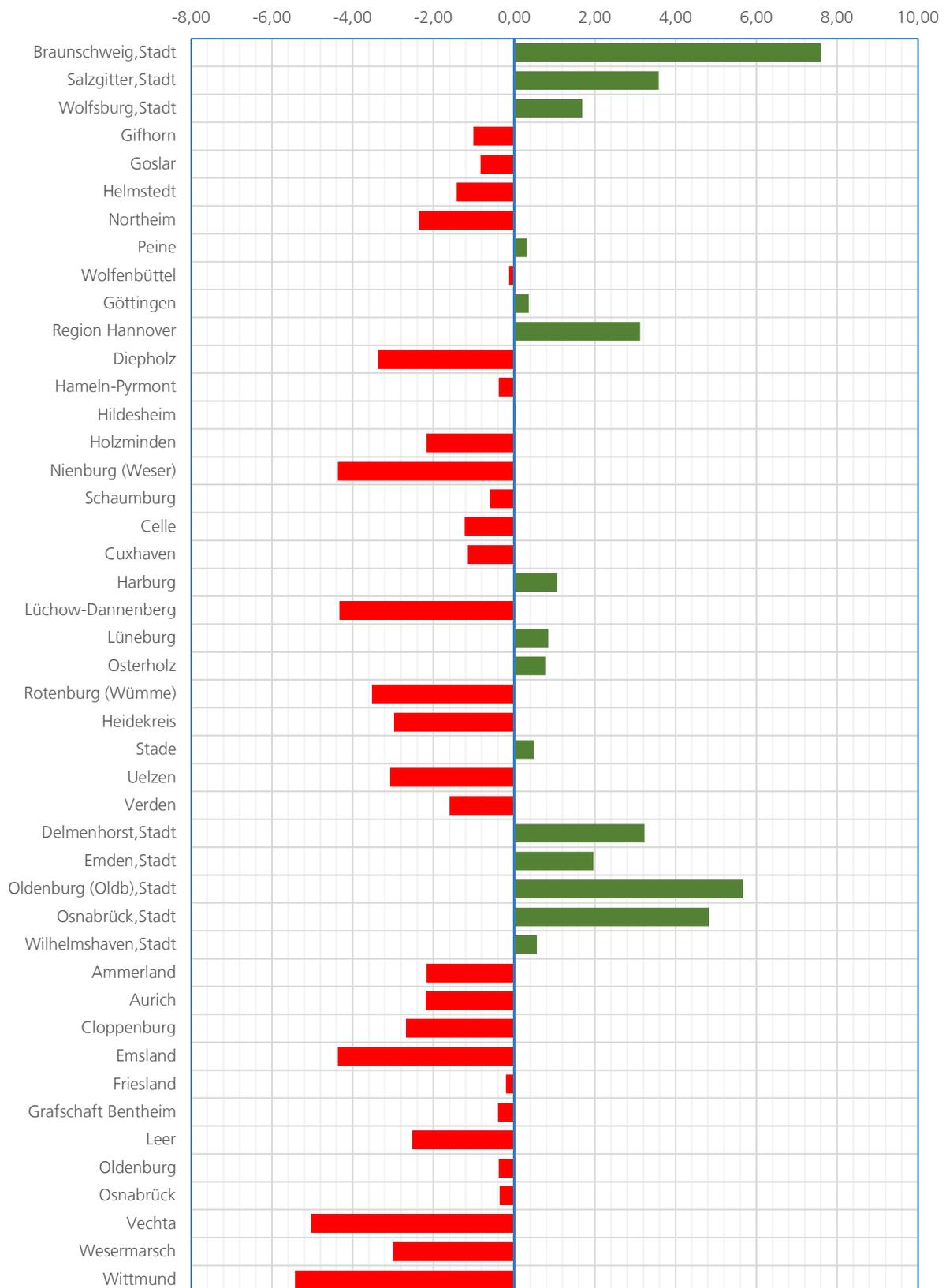
**Abbildung 2-1 Modellrechnung zum kommunalen Finanzausgleich 2025 Aufteilungsverhältnis: 53,8% Schlüsselzuweisungen für Gemeindeaufgaben, 46,2% Schlüsselzuweisungen für Kreisaufgaben – Veränderung der Schlüsselzuweisungen für Gemeindeaufgaben in Euro je Einwohner/in –**



**Abbildung 2-2 Modellrechnung zum kommunalen Finanzausgleich 2025 Aufteilungsverhältnis: 53,8% Schlüsselzuweisungen für Gemeindeaufgaben, 46,2% Schlüsselzuweisungen für Kreisaufgaben – Veränderung der Schlüsselzuweisungen für Kreisaufgaben in Euro je Einwohner/in –**



**Abbildung 2-3 Modellrechnung zum kommunalen Finanzausgleich 2025 Aufteilungsverhältnis: 53,8% Schlüsselzuweisungen für Gemeindeaufgaben, 46,2% Schlüsselzuweisungen für Kreisaufgaben – Veränderung der Schlüsselzuweisungen für Gemeinde- und für Kreisaufgaben in Euro je Einwohner/in –**



## 2.2 BETRACHTUNG DER EINNAHMENSEITE

In diesem Abschnitt wird die zeitliche Entwicklung von 2011 bis 2023 für verschiedene Daten jeweils für die Landkreise bzw. die kreisangehörigen Gemeinden dargestellt (vgl. Abbildung 2-4 bis Abbildung 2-7). Insofern werden die Abbildungen des Kapitels 2.4 des Gutachtens von 2024 um die Ergebnisse des Jahres 2023 fortgeschrieben.

- Abbildung 2-4: Von 2022 zu 2023 ist der Gesamtzuschussbedarf (1 bis 4, 5A) der Landkreise etwas stärker gestiegen als der der kreisangehörigen Gemeinden, entsprechend hat sich der Abstand der beiden Zeitreihen etwas verringert.
- Abbildung 2-5: Beim Saldo ist dagegen ein etwas stärkerer Anstieg bei den Gemeinden zu verzeichnen.
- Abbildung 2-6: Die Kreisumlage hat 2023 etwas stärker zugelegt als in den Vorjahren, die Steuereinnahmen der kreisangehörigen Gemeinden sind allerdings noch stärker gestiegen.
- Abbildung 2-7: Der durchschnittliche Kreisumlagesatz ist etwas gestiegen.

Grundlegende Änderungen an der im Gutachten vorgenommenen Bewertung haben sich hierdurch nicht ergeben.

**Abbildung 2-4 Gesamtzuschussbedarf der Kommunen in Niedersachsen von 2011 bis 2023 - in Euro je Einwohner/in -**

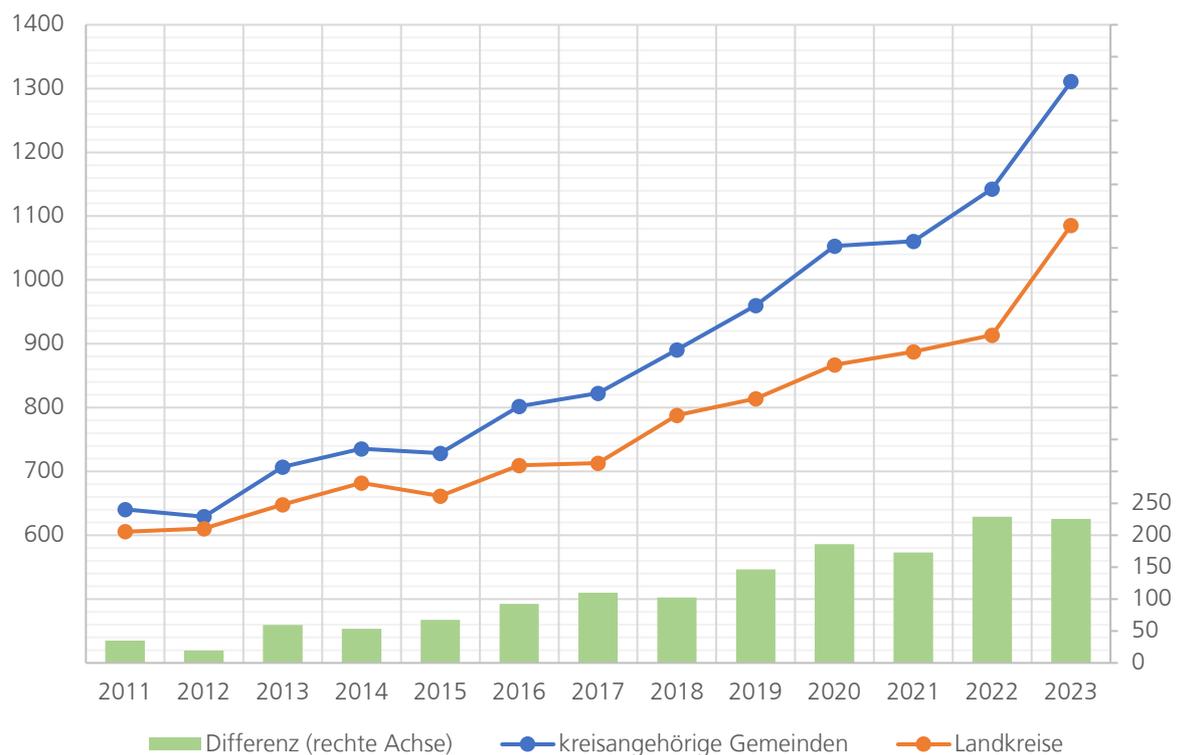
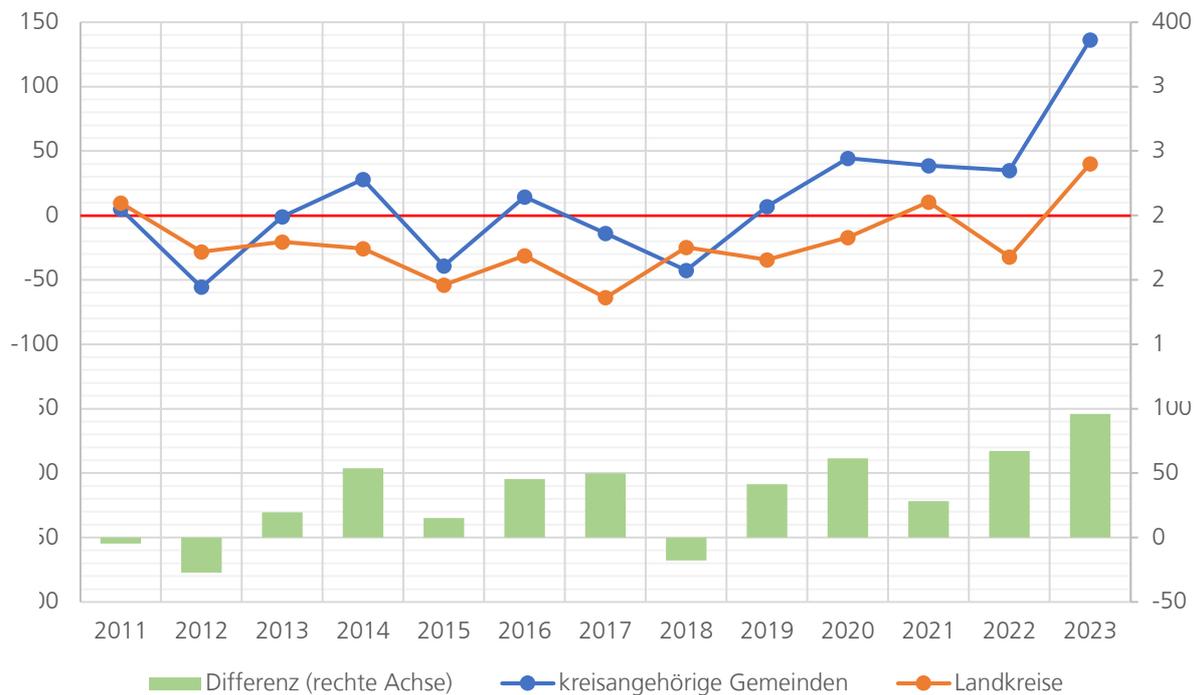
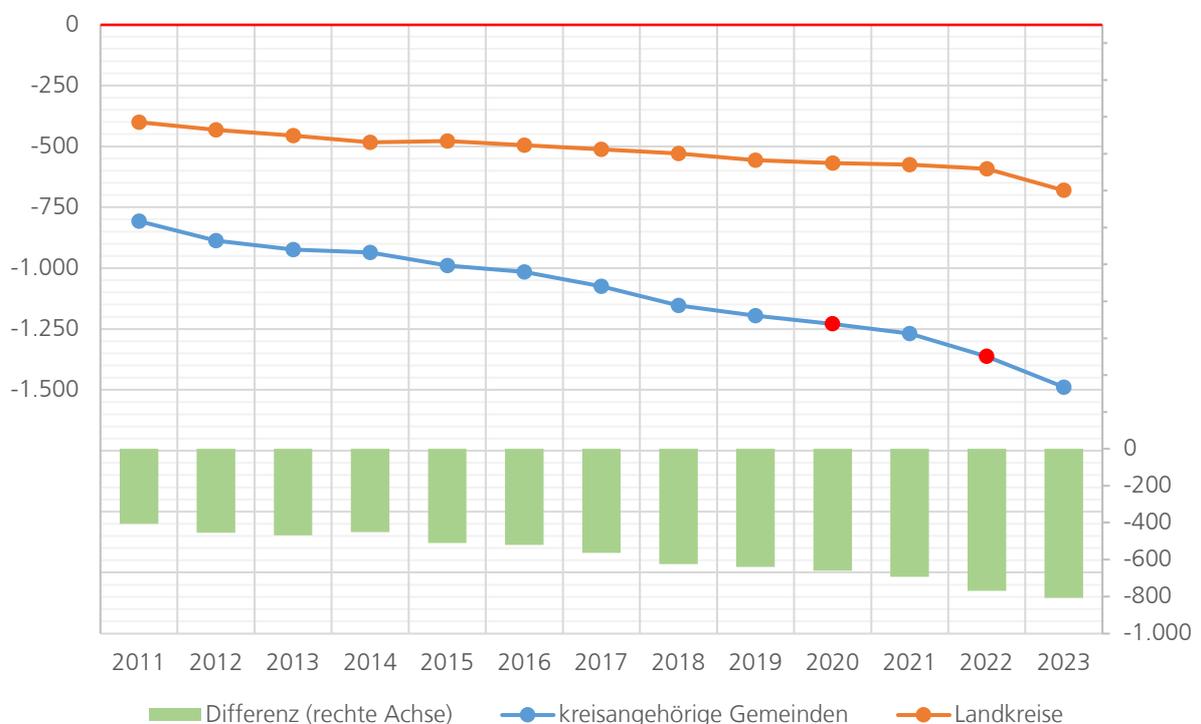
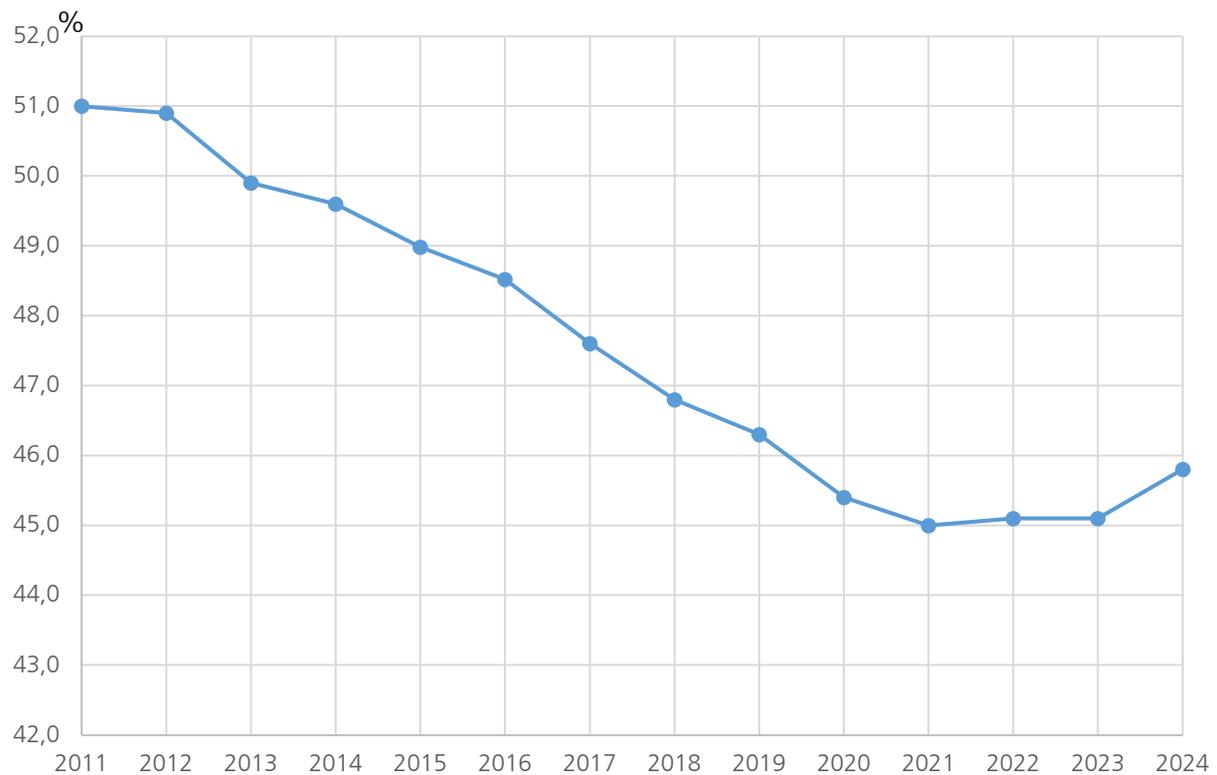


Abbildung 2-5 Saldo (netto) der Kommunen in Niedersachsen von 2011 bis 2023 – in Euro je Einwohner/in –

Abbildung 2-6 Steuereinnahmen<sup>5</sup> (netto) der Gemeinden und Kreisumlage der Landkreise in Niedersachsen von 2011 bis 2023 – in Euro je Einwohner/in –

<sup>5</sup> Die Steuereinnahmen der Gemeinden wurden für das Jahr 2020 um die Zuweisungen des Landes für Gewerbesteuer-ausfälle und für das Jahr 2022 um Zuweisungen für Einkommensteuerausfälle korrigiert (in der Abbildung rot markiert).

**Abbildung 2-7 Gewichteter durchschnittlicher Kreisumlagesatz in Niedersachsen von 2011 bis 2024**

### 3 ANTEILSVERHÄLTNISSE DES BEDARFSANSATZES FÜR SCHLÜSSELZUWEISUNGEN FÜR KREISAUFGABEN NACH § 7 NFAG

Der Bedarfsansatz für Kreisaufgaben besteht aus der Zahl der Einwohner/innen, dem Soziallastansatz und dem Flächenansatz (zur Berechnung vgl. Kapitel 4.1 des Gutachtens von 2024). Wegen der Änderungen des Bundesteilhabegesetzes<sup>6</sup> wird der Soziallastenansatz um den Produktbereich Eingliederungshilfe nach dem Neunten Buch Sozialgesetzbuch (SGB IX) (314) ergänzt. Die überhöhten Abschläge des LS (vgl. Kapitel 2) wirken sich auch hier aus und führen zu einem höheren Anteil des Soziallastenansatzes.

Tabelle 3-1 zeigt die neu berechneten Anteile für den Soziallastenansatz (17,1 %) und den Flächenansatz (8,0 %). Der Anteil der Zahl der Einwohner/innen liegt bei 74,9 %.

<sup>6</sup> Gesetz zur Stärkung der Teilhabe und Selbstbestimmung von Menschen mit Behinderungen (Bundesteilhabegesetz - BTHG) vom 23. Dezember 2016 (BGBl. I S. 3234), das zuletzt durch Artikel 8 des Gesetzes vom 2. Juni 2021 (BGBl. I S. 1387) geändert worden ist.

Tabelle 3-1 Neu berechnete Anteile für den Bedarfsansatz für Schlüsselzuweisungen für Kreisaufgaben

Abgrenzung	Zuschussbedarf für Kreis- aufgaben	Bedarfsansatz für Schlüsselzuweisungen für Kreisaufgaben			
		Soziallastenansatz		Flächenansatz	
		Zuschussbedarf für 3111 bis 3118, 3121 bis 3126 und 3140 bis 3148	Anteil in % (= Soziallasten/ Zuschuss-be- darf für Kreis- aufgaben)	Zuschussbe- darf für Schü- lerbeförde- rung (241) u. Kreis-straßen (542)	Anteil in %
1-5 ohne 5381 üWk	7.615.201.718 252.746.753	1.176.486.643 0	15,4 0,0	596.425.570 0	7,8 0,0
1-5 ohne 5381 ab- zgl. üWk	7.362.454.965	1.176.486.643	16,0	596.425.570	8,1
Abschläge LS	95.488.302	95.488.302	0,0	0	0,0
Ergebnis	7.457.943.267	1.271.974.945	17,1	596.425.570	8,0

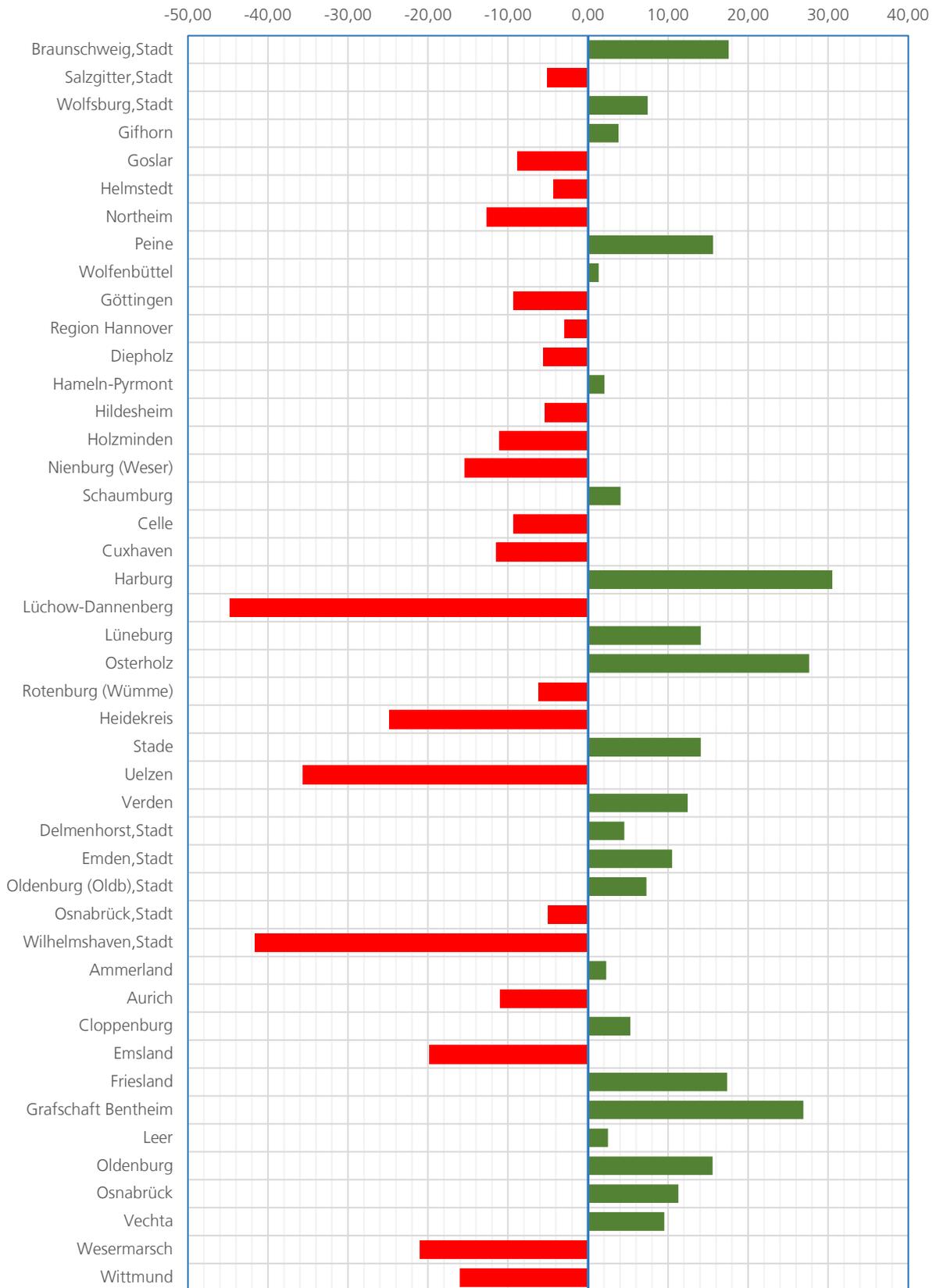
Der Anteil der Soziallasten sinkt also deutlich um 7,9 Prozentpunkte verglichen mit der aktuellen Regelung in § 7 NFAG. Im Jahr 1999 – dem ersten Jahr der Neuregelung des kommunalen Finanzausgleichs – lag der Anteil noch bei 33,1 %. Der Anteil der Fläche verringert sich um 2,1 Prozentpunkte. Der Anteil der Einwohner/innen steigt um 10,0 Prozentpunkte auf 74,9 %.

### 3.1 MODELLRECHNUNG

Abbildung 3-1 zeigt das Ergebnis einer Modellrechnung für den kommunalen Finanzausgleich 2025 mit dem neu berechneten Bedarfsansatz. Die größten Zugewinne ergeben sich für die Landkreise Harburg (30,53 € je Einwohner/in) und Osterholz (27,64 € je Einwohner/in). Die größten Verluste entfallen auf den Landkreis Lüchow-Dannenberg (-44,82 € je Einwohner/in), die Stadt Wilhelmshaven (-41,67 € je Einwohner/in) und den Landkreis Uelzen (-35,64 € je Einwohner/in). 23 Landkreisen und kreisfreien Städten mit Gewinnen stehen 22 mit Verlusten gegenüber.

Die hohen Verluste der Stadt Wilhelmshaven erklären sich durch eine sehr hohe Sozialhilfebelastung im KFA 2025, dadurch wirkt sich die Absenkung des Soziallastenansatzes besonders stark aus. Zur Einschätzung der Verluste der Landkreise Lüchow-Dannenberg und Uelzen vgl. den Exkurs im Abschnitt 3.2.

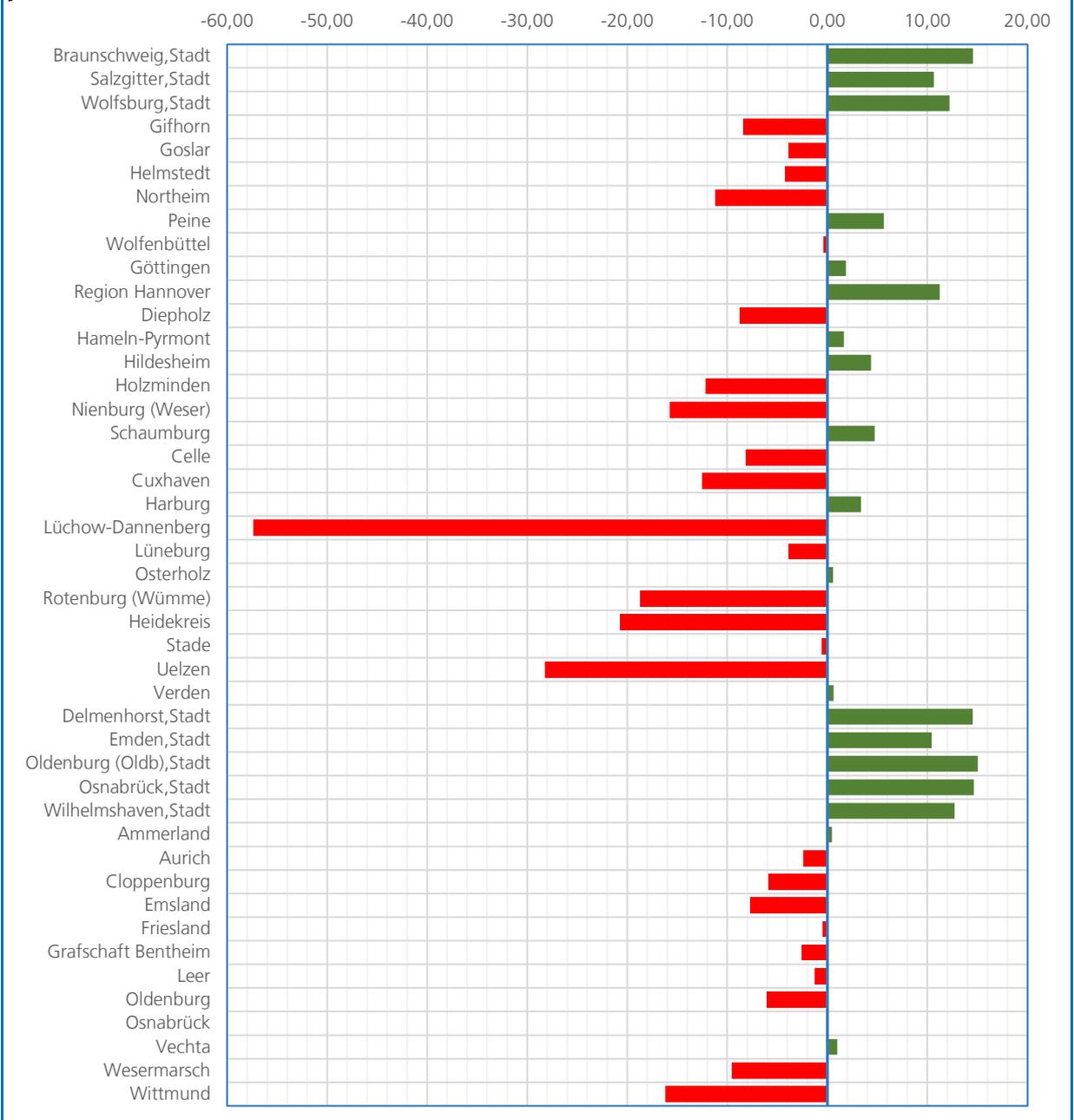
**Abbildung 3-1 Modellrechnung zum kommunalen Finanzausgleich 2025 Bedarfsansatz**  
**Anteile: 74,9 % Einwohner/innen, 17,1 % Soziallasten, 8,0 % Fläche – Veränderung der**  
**Schlüsselzuweisungen für Kreisaufgaben in Euro je Einwohner/in –**



### 3.2 EXKURS ALS ERGÄNZUNG: NUR DER ANTEIL DER FLÄCHE WIRD ABGESENKT

Der Flächenansatz wurde 2007 eingeführt, um die Belastungen der Kommunen durch die Wahrnehmung der beiden Aufgaben *Schülerbeförderung* und *Kreisstraßen*, die in flächenmäßig großen Landkreisen besonders hoch ausfallen, zu berücksichtigen. Als Exkurs zur besseren Einschätzung der Ergebnisse wird im Folgenden eine Modellrechnung präsentiert, in der beim Bedarfsansatz für Schlüsselzuweisungen für Kreisaufgaben nur der Anteil der Fläche abgesenkt und der Anteil der Einwohner/innen entsprechend erhöht wurde. Deutlich wird hierdurch, dass die hohen Verluste des Landkreises Lüchow-Dannenberg in erster Linie auf den niedrigeren Anteil des Flächenansatzes zurückzuführen sind. Auch für den Landkreis Uelzen wirkt sich dies deutlich aus. Der Grund für den rückläufigen Anteil der Fläche liegt darin begründet, dass die Zuschussbedarfe für die hier zu berücksichtigenden Produktgruppen *Schülerbeförderung* und *Kreisstraßen* nicht so stark angestiegen sind, wie die Zuschussbedarfe der anderen Produkte.

**Abbildung 3-2 Modellrechnung zum kommunalen Finanzausgleich 2025 Anteil der Fläche auf 8,0 % abgesenkt – Veränderung der Schlüsselzuweisungen für Kreisaufgaben in Euro je Einwohner/in –**



## 4 KOMBINIERTE MODELLRECHNUNG

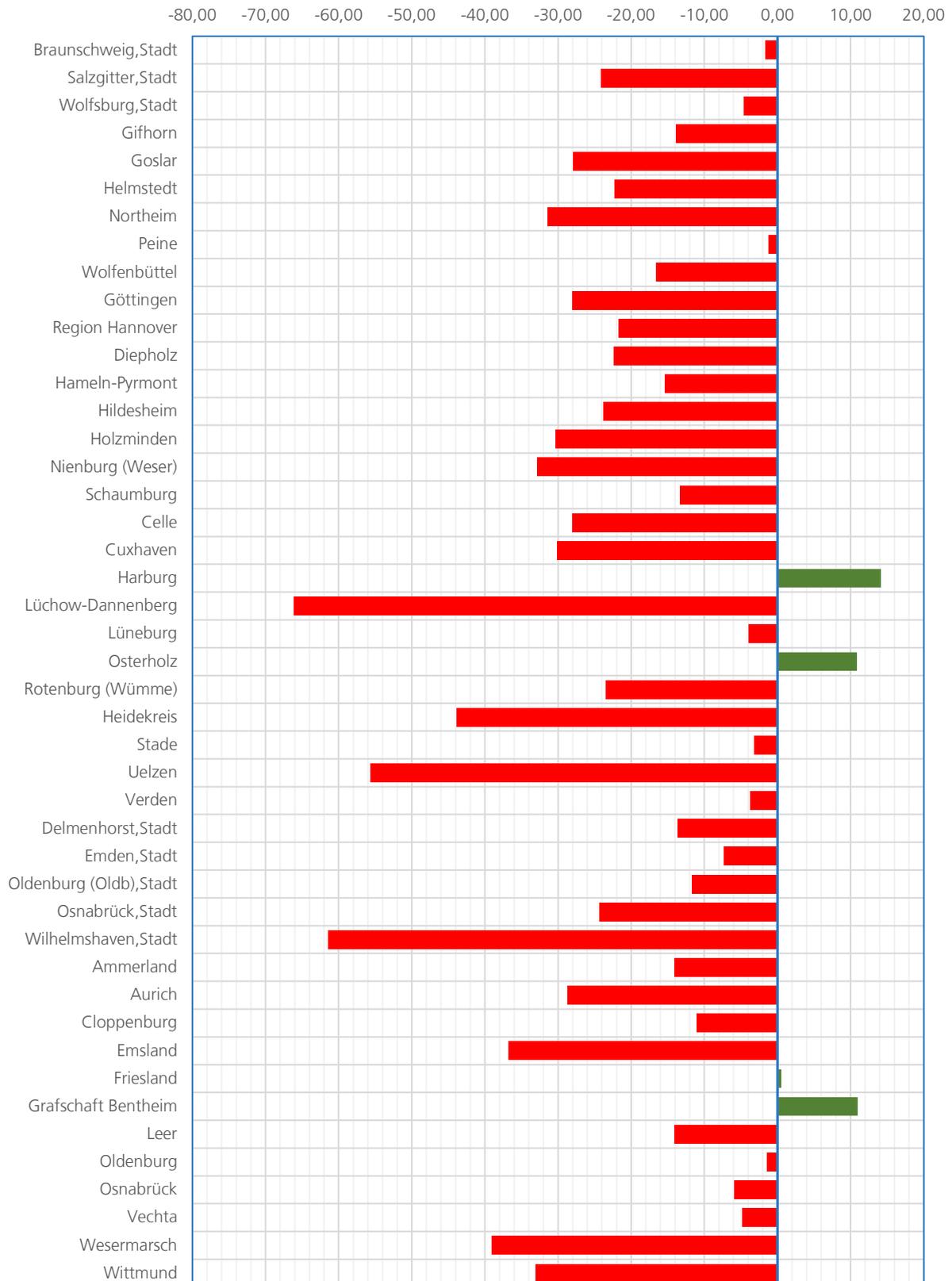
---

Zum Abschluss werden die Anpassung des Aufteilungsverhältnisses von Schlüsselzuweisungen für Gemeinde- und für Kreisaufgaben aus Kapitel 2 und die Änderung des Bedarfsansatzes aus Kapitel 3 in einer Modellrechnung für den kommunalen Finanzausgleich 2025 kombiniert.

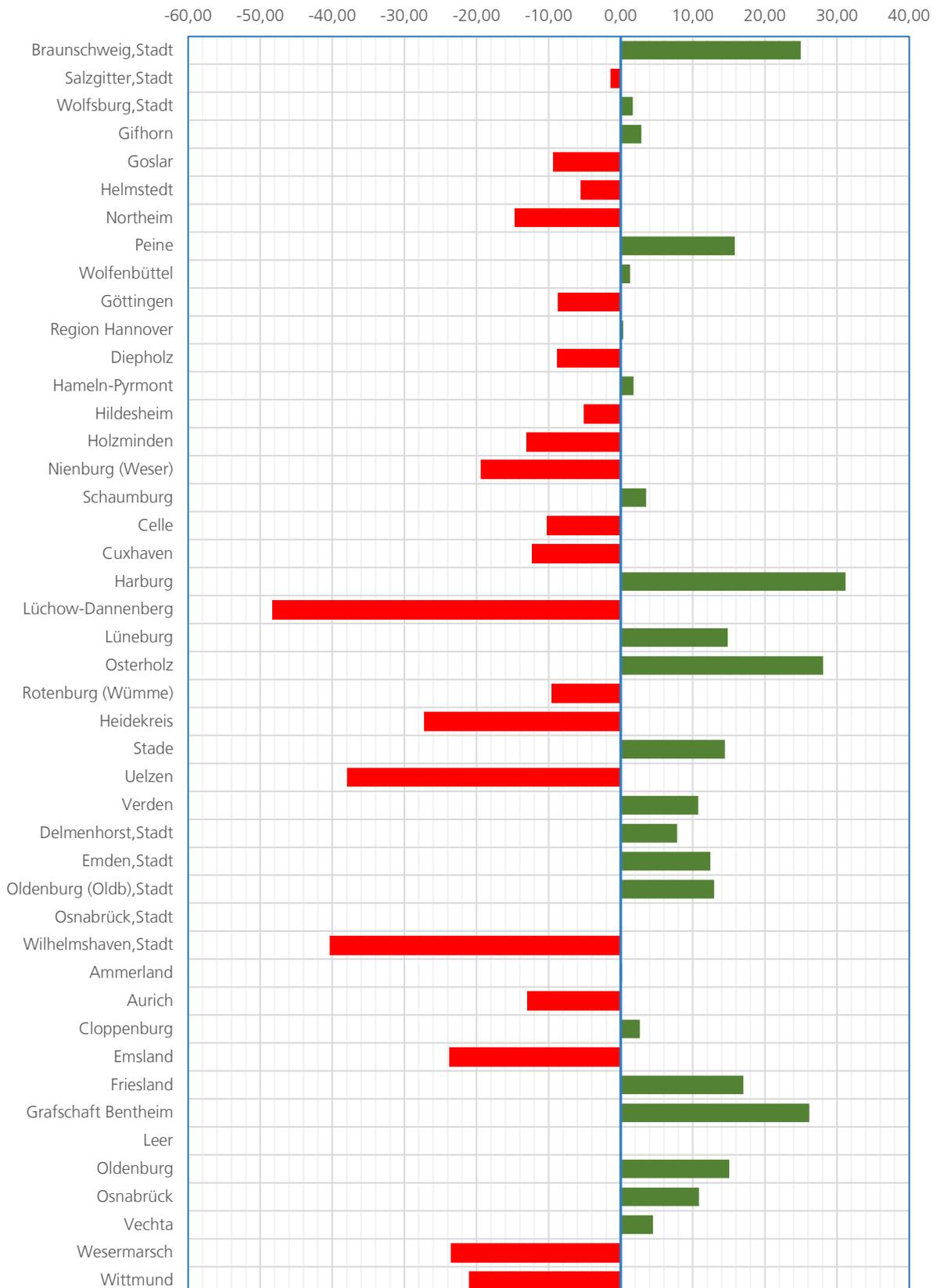
Da die Änderung des Bedarfsansatzes keine Auswirkung auf die Schlüsselzuweisungen für Gemeindeaufgaben haben, ergeben sich dadurch gegenüber der Abbildung 2-1 keine Veränderungen. Bei den Schlüsselzuweisungen für Kreisaufgaben zeigen sich teilweise sehr starke Veränderungen, wenn sich die Verluste der beiden Anpassungen kumulieren. Die größten Verluste sind beim Landkreis Lüchow-Dannenberg (-66,20 € je Einwohner/in), der Stadt Wilhelmshaven (-61,50 € je Einwohner/in) und dem Landkreis Uelzen (-55,63 € je Einwohner/in) festzustellen. Mit den Landkreisen Harburg (14,16 € je Einwohner/in), Grafschaft Bentheim (10,98 € je Einwohner/in), Osterholz (10,88 € je Einwohner/in) und Friesland (0,53 € je Einwohner/in) gibt es nun aber auch vier Landkreise, bei denen sich die Schlüsselzuweisungen für Kreisaufgaben erhöhen. In Abbildung 3-1 waren bei diesen Landkreisen die größten Zugewinne zu verzeichnen, bei ihnen überwiegen also die Gewinne durch den angepassten Bedarfsansatz die Verluste durch die Anpassung des Aufteilungsverhältnisses.

Da Landkreise und kreisangehörige Gemeinden über die Kreisumlage miteinander verbunden sind, ist auch hier wieder die aggregierte Darstellung der Veränderung von Gemeinde- und Kreis-schlüsselzuweisungen (vgl. Abschnitt 2.1) in Abbildung 4-2 von besonderem Interesse. Die größten Verluste stellen sich aggregiert deutlich moderater dar, im Landkreis Lüchow-Dannenberg und in der Stadt Wilhelmshaven liegen die Verluste aber weiterhin bei über 40 € je Einwohner/in. Die größten Zugewinne entfallen auf die Landkreise Harburg, Osterholz und Grafschaft Bentheim auf. Insgesamt stehen bei der aggregierten Darstellung 25 Landkreisgebieten und kreisfreien Städten mit Zugewinnen, 20 mit Verlusten gegenüber.

**Abbildung 4-1 Modellrechnung zum kommunalen Finanzausgleich 2025 Aufteilungsverhältnis: 53,8 % Schlüsselzuweisungen für Gemeindeaufgaben, 46,2 % Schlüsselzuweisungen für Kreisaufgaben; Bedarfsansatz Anteile: 74,9 % Einwohner/innen, 17,1 % Soziallasten, 8,0 % Fläche – Veränderung der Schlüsselzuweisungen für Kreisaufgaben in Euro je Einwohner/in –**



**Abbildung 4-2 Modellrechnung zum kommunalen Finanzausgleich 2025 Aufteilungsverhältnis: 53,8% Schlüsselzuweisungen für Gemeindeaufgaben, 46,2% Schlüsselzuweisungen für Kreisaufgaben; Bedarfsansatz Anteile: 74,9 % Einwohner/innen, 17,1 % Soziallasten, 8,0 % Fläche – Veränderung der Schlüsselzuweisungen für Gemeinde- und für Kreisaufgaben in Euro je Einwohner/in –**



## 5 FAZIT

---

Bei den Untersuchungen zur Erstellung des Gutachtens zur Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs im Jahr 2024 wurde festgestellt, dass an zwei Stellschrauben des kommunalen Finanzausgleichs – dem Aufteilungsverhältnis und dem Bedarfsansatz – gesetzliche Änderungen notwendig sind: Die Parameter des Aufteilungsverhältnisses von Schlüsselzuweisungen für Gemeinde- und für Kreisaufgaben und die Anteile des Bedarfsansatzes für Kreisschlüsselzuweisungen müssen von Zeit zu Zeit angepasst werden, um den kommunalen Finanzausgleich an geänderte Realitäten anzupassen.

Entsprechend der Ankündigung im Gutachten von 2024 wurden nun aktualisierte Werte aus dem Dreijahresdurchschnitt 2021 bis 2023 vorgelegt. Es gab nur wenige Veränderungen:

- Eine rechnerische Anpassung ergab sich aufgrund von überhöhten Abschlagszahlungen des Landesamts für Soziales, Jugend und Familie.
- Die Verschiebung hin zu den Gemeindeschlüsselzuweisungen fällt mit 2,9 Prozentpunkten bzw. 142,4 Mio. Euro etwas geringer als im Gutachten von 2024 aus.
- Beim Bedarfsansatz für Kreisschlüsselzuweisungen liegt der Anteil des Soziallastenansatzes nun etwas höher als im Gutachten von 2024.
- Eine neu erstellte Modellrechnung zeigt die Auswirkungen einer isolierten Absenkung des Anteils des Flächenansatzes.