



Niedersächsischer  
Landkreistag



Niedersächsischer  
Städtetag

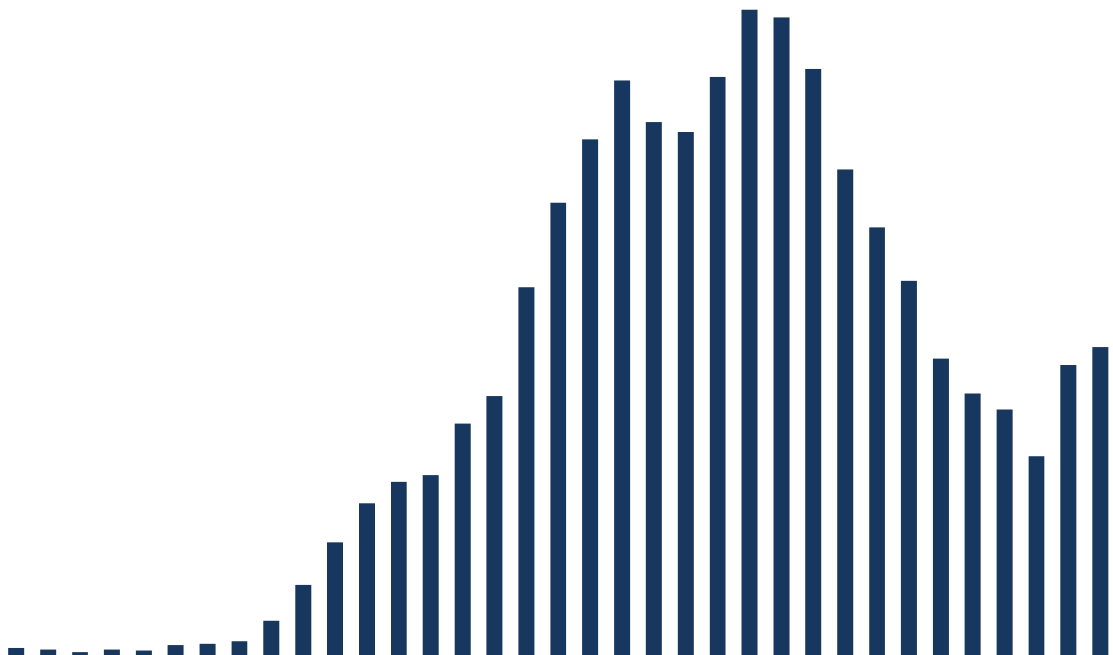


*Niedersächsischer Städte- und Gemeindebund*

## Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände Niedersachsens

### 16. Bericht zur Finanzlage der Kommunen in Niedersachsen

Hannover, 22. September 2021



# Inhaltsverzeichnis

|      |  |    |
|------|--|----|
| 1.   | Vorbemerkung .....   | 3  |
| 2.   | Gemeinden und Landkreise als Teil des Staates .....                                  | 6  |
| 3.   | Einführung eines strikten Konnexitätsprinzips zum 1.1.2006 (Art. 57 Abs. 4 NV) ..... | 7  |
| a)   | Kindertagesstätten .....   | 8  |
| b)   | Weitere Kostenausgleiche .....   | 9  |
| c)   | Fehlende Kostenausgleiche.....   | 10 |
| d)   | Fehlende Anpassung von Kostenausgleichsregelungen.....                               | 11 |
| e)   | Gesetzliche Veränderung von Bundesaufgaben .....                                     | 13 |
| f)   | Würdigung der Konnexitätsregelung .....  | 14 |
| 4.   | Verfassungsrechtliche Grundlagen (Art. 58 NV) .....                                  | 15 |
| 5.   | Finanzlage der kommunalen Gebietskörperschaften .....                                | 17 |
| a)   | Untersuchung des Landesamtes für Statistik Niedersachsen .....                       | 17 |
| b)   | Ausgabenentwicklung im sozialen Bereich und bei den Schulen.....                     | 20 |
| i)   | Zuschussbeträge für BSHG; ab 2005: SGB II/SGB XII .....                              | 22 |
| ii)  | Zuschussbeträge nach dem KJHG/SGB VIII .....   | 23 |
| iii) | Zuschussbeträge für Schulen .....  | 26 |
| iv)  | Zusammenfassung der Entwicklung der Zuschussbeträge.....                             | 27 |
| c)   | Entwicklung der Investitionen .....  | 29 |
| d)   | Einnahmeentwicklung .....  | 30 |
| e)   | Kassenkredite (Liquiditätskredite).....  | 32 |
| f)   | Entschuldungshilfen/Stabilisierungshilfen.....                                       | 35 |
| 6.   | „Verteilungssymmetrie“ .....   | 36 |
| a)   | „Finanzierungssaldo“ .....   | 37 |
| b)   | „Teilhabeverhältnis“ .....   | 40 |
| i)   | Fehlender Aufgabenbezug.....   | 40 |
| ii)  | Kürzungen des kommunalen Finanzausgleichs .....                                      | 41 |
| iii) | Gesamtwirkung der Kürzungen/Schlusslicht im Bundesvergleich.....                     | 43 |
| iv)  | Kommunaler Finanzausgleich als Reservekasse des Landes .....                         | 44 |
| v)   | Verstoß gegen die kommunale Finanzhoheit .....                                       | 47 |
| 7.   | Notwendiger Abbau gesetzlicher kommunaler Aufgaben/Entlastungen durch den Bund.....  | 49 |

## 1. Vorbemerkung

Nach zehnjährigem durchgängigen Wirtschaftswachstum hat die Covid-19-Pandemie zu einem massiven Wegbrechen der Steuereinnahmen von Bund, Ländern und Kommunen bei gleichzeitig erheblichen zusätzlichen Belastungen bereits im letzten Jahr geführt. Hierdurch besteht bei Bund und Ländern die Notwendigkeit, die Ausnahmeregelungen der Schuldenbremse in Anspruch zu nehmen. Im kommunalen Bereich steigt die Zahl der unausgeglichene Haushalte massiv. Zutreffend ist insoweit die Feststellung der Deutschen Bundesbank, dass die finanzielle Lage vieler Kommunen pandemiebedingt kritisch und kurzfristige Unterstützung durch Bund und Länder erforderlich ist.<sup>1</sup> Der von Bund und Ländern im vergangenen Jahr geschaffene kommunale Rettungsschirm hat in 2020 die Belastung für die Kommunen zu einem erheblichen Teil abgefedert, was von kommunaler Seite nachdrücklich begrüßt wurde. Dies führt umgekehrt dazu, dass anders als bei Bund und Land die umfänglichen Haushaltsbelastungen erst im laufenden Jahr richtig wirksam werden. Dabei trifft das gesunkene Einnahmenniveau auf der kommunalen Ebene auf zusätzliche Belastungen, die u.a. aus der Corona-Pandemie resultieren. Dies führt insbesondere bei denjenigen Kommunen, denen es auch in den vergangenen Jahren noch nicht gelungen ist, zu einem Haushaltsausgleich und einem nachdrücklichen Abbau von Altdefiziten zu kommen, zu erheblichen Problemen.

Gerade vor diesem Hintergrund ist es völlig unverständlich, dass das Land zum ersten Mal seit rund 15 Jahren wieder einseitig die kommunale Finanzausstattung ab 2022 kürzt und insoweit seine Haushaltskonsolidierung auf dem Rücken der Kommunen austrägt. Mit den Beschlüssen der Landesregierung zum Landeshaushalt 2022/2023 ist u.a. vorgesehen, die Zuweisungen des Landes für die kommunalen Aufgaben bei der Grundsicherung im SGB II für die Kosten der Unterkunft schrittweise zu kürzen und ab 2024 komplett entfallen zu lassen. Schon die Begründung hierfür ist in keiner Weise nachvollziehbar, wenn behauptet wird, die materielle Grundlage hätte sich aufgelöst<sup>2</sup>. Die materielle Grundlage liegt vielmehr – nach wie vor – in der Einsparung des Landes beim Wohngeld durch die Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe. Mag die Höhe auch im Einzelnen nicht mehr ganz genau zu berechnen sein und hat das Land die letzten Verbesserungen zu seinen Gunsten auch nicht mehr an die Kommunen weitergegeben, so steht dennoch außer Frage, dass es durch die Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe entlastet und die Kommunen belastet wurden. Mit Ausnahme der in finanzieller Hinsicht bekannt kommunalunfreundlichen Länder Saarland und Rheinland-Pfalz sehen alle anderen Flächenländer weiterhin entsprechende Zuweisungen vor, die teilweise sogar dynamisiert wurden. Die sukzessive

---

<sup>1</sup> Deutsche Bundesbank Monatsbericht, Juli 2020, Seite 10.

<sup>2</sup> Vgl. Mittelfristige Planung (MiPla) 2021 bis 2025 des Landes, S. 11 – veröffentlicht als LT-Drs. 18/9847.

Streichung stellt somit schlicht einen Eingriff in die kommunale Finanzausstattung zur Haushaltskonsolidierung des Landes dar. Insoweit ist auch der Behauptung in der MiPla entgegen zu treten, dass trotz des Pandemiegeschehens das bisherige positive Zusammenwirken von Land und Kommunen weiter wirke.<sup>3</sup> Vielmehr erinnert das Vorgehen des Landes deutlich an die permanente Kürzungspolitik zu Lasten der Kommunen von 1990 bis 2005<sup>4</sup>. Auch der in der Gesetzesbegründung vorgebrachte Hinweis auf die in den letzten Jahren deutlich gestiegene Bundesbeteiligung<sup>5</sup> beim SGB II führt zu keiner anderen Beurteilung. Ziel des Bundes war es, die besonders von hohen Soziallasten betroffenen Kommunen zu entlasten. Wenn das Land dies zum Anlass nimmt, im Gegenzug seine Mittel zu kürzen und auf Dauer zu streichen, handelt es sich hierbei um die bekannten „klebrigen Finger“, die aus anderen Bundesländern und dem Agieren des Landes in früheren Zeiten hinreichend bekannt sind.

Durch die jetzige sukzessive Streichung unter Berücksichtigung der vollen Wirkung der Kürzung der 142 Millionen Euro im Jahr 2024 und die Eingriffe im kommunalen Finanzausgleich hat das Land damit innerhalb der vergangenen 30 Jahre die kommunale Finanzausstattung zu seinen Gunsten um geschätzt 1 Milliarde Euro jährlich gekürzt.<sup>6</sup> Die Hinweise auf die hohen übrigen Zahlungen an den kommunalen Bereich außerhalb des Steuerverbundes<sup>7</sup> helfen insoweit nicht weiter. Hierbei ist zu bedenken, dass entsprechende Zahlungen jeweils ihren Rechtsgrund darin haben, dass es sich um Kostenerstattungen für übertragene Aufgaben oder sonstige Konnexitätsfälle handelt. Das Land zahlt entweder dafür, dass es den Kommunen staatliche Aufgaben überträgt oder in kommunale Aufgaben hineinregiert. Als Extrembeispiel kann insoweit die Beitragsfreiheit im Kindergarten dienen. Die zusätzlichen Mittel an die Kommunen sind nur erforderlich geworden, weil das Land die Eltern von Kindertagesstättengebühren für die über Dreijährigen entlasten wollte. Die kommunale Finanzausstattung insgesamt wird durch solche Maßnahmen nicht verbessert.

Zur aktuellen Finanzlage der Kommunen insgesamt ist festzuhalten, dass die Liquiditätskredite zum zweiten Mal nacheinander gestiegen sind. Insgesamt betragen sie – auf den ersten Blick nur um moderat rd. 100 Mio. Euro erhöhte – 2,4 Mrd. Euro zum 30.6.2021. Dieses statistische Ergebnis täuscht allerdings. Wegen der Umstellung der Zahlungsmodalitäten bei den Gemeindeanteilen an der Einkommen- und der Umsatzsteuer haben die Kommunen bei diesen beiden Steuerbeteiligungen bis zum 30.6.2021 über eine Milliarde Euro mehr als im Vorjahr erhalten. Bis zum Jahresende wird sich dieser Effekt allerdings ausgleichen, weshalb mit einem deutlichen Anstieg

---

<sup>3</sup> Vgl. MiPla 2021 bis 2025, Fn. 2, S. 31.

<sup>4</sup> Vgl. hierzu unter 6. b) ii) Kürzungen des kommunalen Finanzausgleichs.

<sup>5</sup> LT-Drs. 18/9885 S. 20.

<sup>6</sup> Vgl. hierzu unter 6. b) iii) Gesamtwirkung der Kürzungen/Schlusslicht im Bundesvergleich.

<sup>7</sup> Vgl. MiPla 2021 bis 2025, Fn. 2, S. 32.

der Kassenkredite zum Jahresende auf – nach heutiger Prognose – über 3 Mrd. Euro zu rechnen sein wird. Hier machen sich weggebrochene Steuereinnahmen bei gleichzeitig weiter steigenden coronabedingten Belastungen bemerkbar.

Zu erinnern ist daran, dass der Niedersächsische Staatsgerichtshof in seinem Urteil vom 7.3.2008 (StGH 2/05) auf die Notwendigkeit der Rückführung der kommunalen Kassenkredite bei sich bessernder Haushaltslage des Landes hingewiesen hat. Angesichts des perspektivischen Haushaltsausgleichs des Landes ab 2025 ist insoweit nicht nachvollziehbar, dass nunmehr sukzessive der Landeszuschuss nach dem SGB II gestrichen werden soll. Vielmehr muss darauf geachtet werden, dass es nicht erneut zu einem massiven Aufwuchs der kommunalen Kassenkredite kommt. Dies müsste das Land bei seinen Planungen berücksichtigen. Mit der einseitigen Kürzung ist aber das Gegenteil der Fall.

Schließlich ist daran zu erinnern, dass das Land in den vergangenen 30 Jahren den kommunalen Finanzausgleich massiv gekürzt hat. Lag die Steuerverbundquote 1990 noch bei 17,5 % (bei geringeren Steuerverbundgrundlagen), ist sie aktuell 2 %-Punkte niedriger bei 15,5 %, nachdem sie 2007 einmal angehoben wurde. Aus Sicht der Kommunen besteht nach wie vor die Notwendigkeit, hier wenigstens auf das Niveau vor dem letzten Eingriff mit 16,09 % zu kommen. Dies gilt umso mehr, als Niedersachsen - nach wie vor - die geringsten Zuweisungen pro Kopf der Bevölkerung im kommunalen Finanzausgleich gewährt.<sup>8</sup>

Die Landesregierung rechtfertigt die Beibehaltung einer Steuerverbundquote von 15,5 % damit, dass die finanzielle Entwicklung von Land und Kommunen mit den für die „Verteilungssymmetrie“ festgelegten Grundsätzen im Einklang steht.<sup>9, 10</sup> Im Einzelnen wird dieses in dem Bericht des Niedersächsischen Finanzministeriums (MF) zur „Entwicklung der Finanz- und Haushaltslage des Landes Niedersachsen und der niedersächsischen Kommunen – Finanzstatus 2021“ vom 6.7.2021 begründet<sup>11</sup>. Dieser Bericht ist jedoch keine geeignete Grundlage zur Überprüfung, ob eine aufgabenangemessene finanzielle Mindestausstattung der kommunalen Gebietskörperschaften gewahrt ist. Er stellt im Kern lediglich auf die Frage ab, welcher Ebene – Land oder Kommunen – es finanziell schlechter geht. So heißt es in dem Bericht wörtlich: „*Dabei geht es in erster Linie um die Beurteilung der Frage, ob die Finanzausstattung der Gemeinden im Verhältnis zur Finanzlage des Landes angemessen ist.*“<sup>12</sup> Ausgeblendet wird bei dieser Sichtweise die vom Niedersächsischen Staatsgerichtshof geforderte Rückführung der kommunalen Kassenkredite wie auch der Aufgabenbezug in

---

<sup>8</sup> Vgl. im Einzelnen S. 45 f. und Fn. 124.

<sup>9</sup> MF, Entwicklung der Finanz- und Haushaltslage des Landes Niedersachsen und der niedersächsischen Kommunen, S. 39.

<sup>10</sup> So auch MiPla 2021 bis 2025 – Fn. 2, S. 30.

<sup>11</sup> Der Bericht bildet den Finanzstatus 2021 ab. Er wurde am 11./12.7.2021 von der Landesregierung beschlossen.

<sup>12</sup> Bericht des MF, Fn. 9, S. 7.

Art. 58 der Niedersächsischen Verfassung (NV) und die Gewährleistung der finanziellen Mindestausstattung jeder einzelnen Kommune, wie sie sich aus der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) und des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwG) ergibt.<sup>13</sup> Hinzu kommt, dass der Bericht des MF an keiner Stelle den vorgesehenen Eingriff in die kommunale Finanzausstattung ab 2022 erwähnt, geschweige denn rechtfertigt. Das Land hat somit für die Verschiebung in den Finanzbeziehungen auch unter seinem Blickwinkel der „Verteilungssymmetrie“ keine Begründung vorgelegt.

Bei der vom Land gewählten Sicht der „Verteilungssymmetrie“ ist darüber hinaus zu beachten, dass sich seit mehreren Jahren eine deutliche Zäsur – mit Unterbrechung durch die Folgen der Corona-Pandemie – ergeben hat. Während bis einschließlich des Jahres 2015 der Finanzierungssaldo des Landes Niedersachsen in den vergangenen 30 Jahren jeweils negativ war und schlechter ausfiel als derjenige der Kommunen<sup>14</sup>, hat das Land von 2016 bis 2019 nicht nur einen positiven Finanzierungssaldo erwirtschaftet. Vielmehr lag dieser sogar über demjenigen der kommunalen Gebietskörperschaften. In 2018 und 2019 lag er – ohne die sog. VW-Milliarde – jeweils weit über 1,4 Mrd. Euro über demjenigen der Kommunen. In den Linien zum Finanzierungssaldo hat sich somit eine ganz erhebliche Verbesserung zu Gunsten des Landes ergeben, ohne dass hieraus weitergehende Konsequenzen gezogen worden wären. Zwar hat sich dieses Bild im Jahr 2020 wieder in sein Gegenteil verkehrt. Während das Land sich aber in seiner Planung auf einem deutlichen Konsolidierungspfad befindet, der zu einem Haushaltsausgleich in 2025 führen soll, werden die Kommunen die Folgen der Pandemie nach weitgehendem Auslaufen des kommunalen Rettungsschirms erstmalig vollständig in 2021 in ihrer Finanzwirtschaft zu spüren bekommen.

## **2. Gemeinden und Landkreise als Teil des Staates**

Die Bundesrepublik Deutschland verfügt über einen zweistufigen Staatsaufbau bestehend aus dem Bund und den Ländern. Staatsqualität kommt nur diesen beiden Ebenen zu. Die Verwaltung ist hingegen dreistufig gegliedert. Neben Bund und Ländern treten die Gemeinden und Landkreise als dritte Stufe. Insoweit regelt Art. 28 Abs. 2 des Grundgesetzes (GG), dass den Gemeinden das Recht gewährleistet sein muss, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln. Auch die Gemeindeverbände haben im Rahmen ihres gesetzlichen Aufgabenbereiches nach Maßgabe der Gesetze das Recht der Selbstverwaltung. Die Gewährleistung der Selbstverwaltung umfasst auch die Grundlagen der finanziellen Eigenverantwortung.

---

<sup>13</sup> Vgl. hierzu unter 4. Verfassungsrechtliche Grundlagen (Art. 58 NV).

<sup>14</sup> Dies lag früher u.a. in den unterschiedlichen haushaltsrechtlichen Verschuldungsmöglichkeiten begründet – vgl. 6. a) „Finanzierungssaldo“.

Das Land kann den kommunalen Gebietskörperschaften Aufgaben des eigenen oder des übertragenen Wirkungskreises als Pflichtaufgaben zuweisen. Soweit vor Inkrafttreten der Föderalismusreform I den Städten, Gemeinden und Landkreisen Aufgaben direkt vom Bund zugewiesen wurden, haben die Länder entsprechende Zuständigkeitsregelungen im Bundesrat mitverantwortet. Es ist seit langem anerkannt, dass die finanzielle Basis der kommunalen Gebietskörperschaften nicht nur durch den Entzug von Finanzmitteln, sondern auch durch die Zuweisung von Aufgaben ohne ausreichende Finanzausstattung beeinträchtigt wird.<sup>15</sup> Da das Land außerhalb der freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben der Gemeinden und Landkreise die Aufgaben der kommunalen Gebietskörperschaften entweder selbst bestimmt oder im Bundesrat hieran mitgewirkt hat, steht es aus Art. 57 Abs. 4 der Niedersächsischen Verfassung a. F.<sup>16</sup> in der Pflicht, die Kosten für Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises zu decken. Es ist darüber hinaus verpflichtet, den Kommunen die zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichen Mittel durch Erschließung eigener Steuerquellen und im Rahmen seiner finanziellen Leistungsfähigkeit durch übergemeindlichen Finanzausgleich zur Verfügung zu stellen (Art. 58 NV). Soweit durch Aufgabenübertragungen die Finanzlage der kommunalen Gebietskörperschaften in der Weise eingeschränkt wurde, dass der Kernbereich der Selbstverwaltung betroffen ist, steht das Land grundsätzlich in der Pflicht, für einen entsprechenden finanziellen Ausgleich zu sorgen. Die Kommunen sind insoweit Objekt der Landesgesetzgebung, weshalb das Land als Verursacher der kommunalen Aufgabenbelastung auch für eine aufgabengerechte Finanzausstattung zu sorgen hat.

Angesichts des zweistufigen Staatsaufbaues und des dreistufigen Verwaltungsaufbaus kommt es somit auf die verfassungsrechtliche Frage an, ob den kommunalen Gebietskörperschaften Aufgaben übertragen wurden, die mit eigenen Mitteln nicht mehr finanziert werden können. Bei einem vom Land durch gesetzliche Aufgaben verursachten Eingriff in den Kernbereich der finanziellen Selbstverwaltung kann das Land entweder die Aufgaben reduzieren (durch eigene Regelungen oder über Gesetzesinitiativen im Bundesrat) oder es muss zusätzliche Finanzmittel bereitstellen.

### **3. Einführung eines strikten Konnexitätsprinzips zum 1.1.2006** (Art. 57 Abs. 4 NV)

Das zum 1.1.2006 in die Niedersächsische Verfassung eingefügte strikte Konnexitätsprinzip ist ein wichtiger Schutz der kommunalen Gebietskörperschaften vor Aufgabenübertragungen ohne ausreichenden finanziellen Ausgleich. Gleichzeitig muss aber verdeutlicht werden, dass diese Änderung nur Aufgabenübertragungen und Aufgaben-

---

<sup>15</sup> Vgl. bereits *Schoch/Wieland*, Finanzierungsverantwortung für gesetzgeberisch veranlasste kommunale Aufgaben, Baden-Baden, 1995 S. 111 f. m. w. N.

<sup>16</sup> in der bis zum 31.12.2005 geltenden Fassung; für die Neuregelung von Art. 57 Abs. 4 NV zum 1.1.2006 vgl. unter 3. Einführung eines strikten Konnexitätsprinzips zum 1.1.2006 (Art. 57 Abs. 4 NV).

Veränderungen ab 1.1.2006 betrifft. Auswirkungen auf den vorher bestehenden Aufgabenbestand hat die Regelung nicht. Eine direkte Verbesserung der kommunalen Finanzsituation ist mit der Verfassungsänderung ebenfalls nicht verbunden, da es sich um einen aufgabenbezogenen Kostenausgleich für neue oder die Erweiterung bestehender Aufgaben handelt. Die präventive Wirkung bei der Schaffung neuer bzw. Veränderung bestehender Aufgaben ist allerdings nicht zu unterschätzen.

### **a) Kindertagesstätten**

Der erste große Prüfstein für die neue Verfassungsnorm war die Beitragsfreiheit des letzten Kindergartenjahres vor der Einschulung, die zum 1.8.2007 in Kraft getreten ist. Die nächste große Nagelprobe war die Umsetzung des beschlossenen Ausbaus der Betreuung der unter Dreijährigen Kinder.<sup>17</sup> Zwischenzeitlich konnte weitgehender Konsens über die Ergebnisse und eine Fortschreibung erzielt werden. Diese wurden jeweils mit dem Haushaltsbegleitgesetz 2019<sup>18</sup> und 2021<sup>19</sup> umgesetzt. Wir erwarten, dass das Land sich hier auch weiterhin an die gefundene Verständigung hält.

Darüber hinaus hat es im Frühjahr 2018 eine grundsätzliche Verständigung über die Umsetzung von zwei weiteren beitragsfreien Jahren im Kindergarten gegeben. Dieser Kompromiss wurde von kommunaler Seite mitgetragen. Insgesamt wird die Bereitschaft des Landes begrüßt, Standarderhöhungen in den Kindertagesstätten auch zu finanzieren. Es belegt, dass Land und Kommunen bislang in wichtigen Fragestellungen von finanziellem Gewicht in der Lage waren, zu – für beide Seiten vertretbaren – Ergebnissen zu kommen. Dies galt in der Vergangenheit auch für sonstige Aufgabenerweiterungen in diesem Bereich, wie z. B. die mit dem Haushaltsbegleitgesetz 2015 geregelte stufenweise Einführung einer dritten Fach- oder Betreuungskraft in Krippengruppen und die Finanzierung hierfür.

Auch bei weiteren Verbesserungen im Kindertagesstättenbereich wird die notwendige Balance zwischen fachpolitisch Wünschenswertem und Finanzierbarem zu beachten sein. Dabei darf nicht übersehen werden, dass die Kosten gerade in diesem Aufgabenbereich exorbitant wachsen und sowohl bei den kommunalen Gebietskörperschaften als auch beim Land inzwischen die Milliardengrenze weit überschritten haben. Aus diesem Grunde hatten die kommunalen Spitzenverbände in ihren Erwartungen an die Politik in der 18. Legislaturperiode auch deutlich eine finanzielle Entlastung im Bereich der Kindertagesstätten und nicht lediglich einen Ausgleich für die Abschaffung von Kindergartenbeiträgen erwartet. Aus kommunaler Sicht besteht die Notwendigkeit, die Finanzhilfe perspektivisch zur Entlastung der Kommunalhaushalte auf wenigstens 60

---

<sup>17</sup> Vgl. hierzu das Gesetz zur Einführung der erhöhten Finanzhilfepauschale für Plätze unter Dreijähriger in Kindertagesstätten vom 18.6.2009 (Nds. GVBl. S. 277).

<sup>18</sup> Vgl. Art. 6 des Gesetzes vom 18.12.2018 – Nds. GVBl. S. 317.

<sup>19</sup> Vgl. Art. 8 des Gesetzes vom 10.12.2020 – Nds. GVBl. S. 477.



v. H. anzuheben. Die landespolitische Diskussion verläuft hingegen genau entgegengesetzt. Mit dem Niedersächsischen Kindertagesstättengesetz<sup>20</sup> wurden in 2021 perspektivisch nicht nur die Dritte Kraft in Kindergartengruppen ab 2027 und ihre Finanzierung vorgesehen, sondern eine Reihe von weiteren kleineren Standarderhöhungen beschlossen, ohne dass das Land die hierfür den Kommunen entstehenden Kosten berechnet und ausgeglichen hätte, was gegen Art. 68 Abs. 1 NV und ggf. auch gegen Art. 57 Abs. 4 NV verstößt. Zu nennen ist z. B. die Pflicht in § 11 NKiTaG, dass während der gesamten Randzeiten je Gruppe mindestens zwei pädagogische Fachkräfte regelmäßig tätig sein müssen. Dieser Standard wurde neu eingeführt. Weitere kostenträchtige Verschärfungen, die das zuständige Ministerium im Rahmen der Durchführungsverordnung vorgesehen hatte, konnten nur durch massiven Protest der kommunalen Seite verhindert werden. Auch für die im Zuge des Kompromisses um die Beitragsfreiheit zugesagte Verstetigung einer erhöhten Dynamisierung der Jahreswochenpauschale nach § 21 DVO-NKiTaG wurde im Verfahren um die Novellierung von NKiTaG und DVO nicht die notwendige Anpassung vorgenommen. Wir fordern dringend eine angemessenere Fortschreibung steigender Personalkosten.

## **b) Weitere Kostenausgleiche**

Weitere Anwendungsfälle von Art. 57 Abs. 4 NV n. F. hat es daneben bisher in finanzwirtschaftlich eher unbedeutenden Einzelfällen gegeben:

- 8,9 Mio. Euro für den Verwaltungsaufwand nach dem Bundeselterngeldgesetz,
- 1,5 Mio. Euro für den Aufwand nach dem Niedersächsischen Behindertengleichstellungsgesetz (NBGG),
- ab 2010 6,4 Mio. Euro nach dem Wohnraumförderungsgesetz,<sup>21</sup>
- 2010/2011 Finanzausweisungen nach § 7 des Niedersächsischen Ausführungsgesetzes zum Zensusgesetz 2011 (Nds. AG ZensG 2011),
- 2015 den Kostenausgleich für die inklusive Schule,<sup>22</sup>
- Ausgleich für zusätzliche hauptamtliche Gleichstellungsbeauftragte in Gemeinden ohne Sonderstatus ab 20.000 Einwohner nach § 8 des Niedersächsischen Kommunalverfassungsgesetzes (NKomVG) in Höhe von 1,6 Mio. Euro in 2017 und 1,8 Mio. Euro in 2018 mit einer automatischen Anpassungsklausel.<sup>23</sup>
- die im Gesetz zur Umsetzung des Bundesteilhabegesetzes in Niedersachsen<sup>24</sup> vorgesehene Erstattung der Verwaltungskosten in Höhe von 52,5 Mio. Euro in 2020 und 35,7 Mio. Euro ab 2021 (vgl. § 25 Nds AG SGB IX/XII),

<sup>20</sup> Vom 7.7.2021 – Nds. GVBl. S. 470.

<sup>21</sup> Vgl. § 4 Abs. 3 Nr. 1 NFG; das Gesetz wurde durch Art. 1 des Gesetzes vom 28.4.2021 (Nds. GVBl. S. 240) in Nieders. Wohnraum- und Wohnquartiersgesetz – NWoFG umbenannt.

<sup>22</sup> Gesetz vom 12.11.2015 - Nds. GVBl. S. 313; hier steht die für 2018 zugesagte Evaluation nach § 3 Abs. 3 des Gesetzes – anders als vom MK in seinem Bericht hierzu verlautbart (LT-Drs. 18/7819) – nach wie vor aus.

<sup>23</sup> Dieser Ausgleich ist aus kommunaler Sicht nicht ausreichend, weil er auch nachweislich der Gesetzesbegründung nur die Hälfte der zusätzlichen Kosten ausgleichen soll; hieran ändert auch die 2018 eingeführte Dynamisierung der Personalkosten nichts

<sup>24</sup> Gesetz vom 24.10.2020 (Nds. GVBl. S. 300).

- die im Zuge des aktuellen Zensus 2022 vorgesehenen Zuweisungen in Höhe von einmalig 7,4 Mio. Euro und
- 4,9 Mio. Euro für die Aufgaben der unteren Naturschutzbehörden im Zuge der Umsetzung des Niedersächsischen Weges.<sup>25</sup>

### **c) Fehlende Kostenausgleiche**

Es bestehen aber auch bereits eine Reihe von „Sündenfällen“, bei denen das Konnexitätsprinzip nicht eingehalten wurde. Dass solche strittigen Fälle vorliegen, hat auch das Land früher in seinem Finanzbericht eingeräumt.<sup>26</sup> Hierzu zählt aus kommunaler Sicht,

- das Gesetz zur Förderung der Gesundheit und Verbesserung des Schutzes von Kindern in Niedersachsen (bei dem durch eine rechtsmissbräuchliche Gestaltung der verfassungsrechtlich notwendige Ausgleich umgangen wurde),
- das Bundeskinderschutzgesetz vom 22.12.2011 (BGBl. I S. 2975), welches wegen des damit geschaffenen Gesetzes zur Kooperation und Information im Kinderschutz zu Mehrbelastungen führt,
- die Zuständigkeitsübertragung für die Aufsicht nach dem Geldwäschegesetz im Nichtfinanzsektor durch Änderung der ZustVO-Wirtschaft vom 6.7.2011 (Nds. GVBl. S. 259),
- das Gesetz zur Stärkung der Funktionen der Betreuungsbehörde vom 28.8.2013 (BGBl. I S. 3393),
- die Übertragung der Überprüfung der Solarien durch Gesetz zum Schutz vor nichtionisierender Strahlungen vom 11.12.2013 (Nds. GVBl. S. 282) sowie
- die Erhöhung des Personalstandards zum 5.7.2012 durch das Gesetz zur Änderung des Vormundschafts- und Betreuungsrechts vom 29.6.2011 (BGBl. I S. 1306).

Weiter ist daran zu erinnern, dass der Landtag im Jahr 2018 das Niedersächsische Behindertengleichstellungsgesetzes (NBGG) geändert hat.<sup>27</sup> Die kommunalen Spitzenverbände haben in der Anhörung auf den notwendigen Kostenausgleich nach Art. 57 Abs. 4 NV hingewiesen, weil nach der Gesetzesbegründung den Kommunen Kosten von 8 Mio. Euro entstehen sollten.<sup>28</sup> Im schriftlichen Bericht heißt es hierzu lapidar: *„Dieser Aspekt hat in den Ausschussberatungen indes keine Rolle gespielt.“*<sup>29</sup> Einen solchen Umgang mit der Konnexität durch den Gesetzgeber ist auf Dauer nicht hinnehmbar.

<sup>25</sup> Vgl. Art. 2 des HHBegIG 2021 vom 10.12.2020 – Nds. GVBl. S. 477.

<sup>26</sup> Finanzbericht des MF vom 18.6.2018, Finanzstatus 2018, S. 36.

<sup>27</sup> Art. 1 des Gesetzes vom 25.10.2018 – Nds. GVBl. S. 217.

<sup>28</sup> Vgl. den Gesetzentwurf in LT-Drs. 18/1055 S. 5.

<sup>29</sup> LT-Drs. 18/1922 S. 1.

Aus kommunaler Sicht muss die Umgehung der Konnexität in Kleinfällen aufgegriffen und einer Lösung zugeführt werden. Auch muss ein Mechanismus gefunden werden, wie künftig die Umgehungsversuche der einzelnen Fachressorts unterbunden werden können. Die in § 5 Abs. 4 Niedersächsisches Gesetz über Verordnungen und Zuständigkeiten (NVOZustG) vom 22.10.2014 (Nds. GVBl. S. 291) vorgesehene Regelung zur Information des Landtages bei bestehender Uneinigkeit über die Notwendigkeit eines Kostenausgleichs stellt insoweit für künftige Aufgabenübertragungen durch Verordnung einen Schritt in die richtige Richtung dar. Es wird sich zeigen müssen, ob und wie sich diese Regelung in der Praxis bewährt. Allerdings schützt diese Regelung die Kommunen nicht, wenn der Landesgesetzgeber selbst die Vorgaben der Art. 68 und 57 Abs. 4 NV überdehnt. Unabhängig hiervon werden sich Land und Kommunen mittelfristig darauf verständigen müssen, wie allgemeine Kostensteigerungen in vorhandenen Ausgleichsregelungen berücksichtigt werden können.

#### ***d) Fehlende Anpassung von Kostenausgleichsregelungen***

Neben fehlenden Konnexitätsausgleichen in kleineren Fällen ist eine zunehmende Tendenz erkennbar, notwendige Anpassungen bei der Fortentwicklung von Aufgaben nicht umzusetzen, wie an einigen Beispielen zu verdeutlichen ist:

Seit Jahren wird bundesweit über die hohe Bedeutung des gesundheitlichen **Verbraucherschutzes** und innerhalb dieses Aufgabenbereichs insbesondere über Kontrollen im Bereich des Tierschutzes und des Lebensmittelrechts diskutiert. Gleichzeitig wird von den kommunalen Veterinärbehörden ein hohes Engagement im Bereich der Prävention, zum Beispiel im Kampf gegen die Afrikanische Schweinepest erwartet. Jeden Monat werden im Bereich des gesundheitlichen Verbraucherschutzes neue Rechtsvorschriften und Standards durch die EU, den Bund und zum Teil auch durch das Land Niedersachsen erlassen. All dies hat die Kostenbelastungen der Kommunen im Veterinärbereich massiv steigen lassen. Zwischenzeitlich ist mit einem Zuschussbetrag von über 50 Mio. Euro zu rechnen. Selbst wenn die anteilig im übertragenen Wirkungskreis nach § 12 NFAG enthaltenen Mittel abgezogen werden, müssen die Kommunen mehr als 23 Mio. Euro aus eigenen Haushaltsmitteln finanzieren. Dabei ist der größte Teil des Aufwuchses wohl nach 2006 entstanden und damit konnexitätsrelevant. Hiergegen kann auch nicht eingewandt werden, es handele sich um Vorgaben der EU. Das MF hat bereits 2006 festgestellt, eine Weiterleitung von Aufgaben (die vom Bund oder EU festgelegt wurden) durch das Land mittels einer (auch bereits bestehenden) Zuständigkeitsverordnung oder eines Durchführungsgesetzes auf die Kommunen, unterfalle der Konnexität.<sup>30</sup> Um den Verbraucherschutz in Niedersachsen zu verbessern bedarf es daher zwingend einer (Mit-)Finanzierung durch das Land von wenigstens 10 Mio. Euro jährlich als Einstieg. Mittelfristig bedarf es eines vollständig ausfinanzierten

---

<sup>30</sup> MF, RdErl. vom 9.10.2006 – 11.3 – 014727/05 –, S. 3.

niedersächsischen Ausführungsgesetzes zur Festlegung der vom Land geforderten Überwachungsstandards. Auch das ML sieht die grundlegende Notwendigkeit für eine deutliche finanzielle Stärkung der kommunalen Veterinärverwaltung. Es liegt jetzt am Landtag, diese auch umzusetzen.

Inakzeptabel ist die nach wie vor unbefriedigende Finanzierung der **Inklusion in Schulen**. Nachdem die Kommunen aufgrund der Verweigerungshaltung des Landes Verfassungsklage wegen der fehlenden Kostenerstattung eingereicht hatten, konnte in 2015 eine Verständigung erreicht werden, die am Ende durch den Erlass des Inklusionskostenerstattungsgesetzes<sup>31</sup> umgesetzt wurde. Bereits im seinerzeitigen Gesetzgebungsverfahren wurde auf die Notwendigkeit hingewiesen, den Kostenausgleich bei der späteren Umsetzung der Inklusion auch auf die Schulen des Sekundarbereichs II und die Berufsschulen auszudehnen. Gleichzeitig sieht § 3 Abs. 3 des Inklusionskostenerstattungsgesetzes eine Evaluation der Inklusionspauschale zum 31.8.2018 vor. In der von der damaligen Kultusministerin und den kommunalen Spitzenverbänden unterschriebenen Vereinbarung heißt es hierzu wörtlich: *„Für das Jahr 2019 und fortfolgende findet eine Revision auf Basis der Entwicklung der Kosten der Kommunen für Integrationshelferinnen und Integrationshelfer nach § 35 a SGB VIII und § 54 SGB XII statt.“*<sup>32</sup> Obwohl die kommunalen Spitzenverbände beides seit mehreren Jahren anmahnen und das Problem auch im Rahmen der Anhörungen zu den Landeshaushalten der vergangenen Jahre vorgetragen wurde, sitzt das Kultusministerium die notwendige Umsetzung aus. Der insoweit vorgelegte Bericht enthält gerade keine notwendige Evaluation.<sup>33</sup> Dies halten wir für verantwortungslos. Wenn bereits im Kommunalbericht 2018 der Präsidentin des Niedersächsischen Landesrechnungshofes festgestellt wurde, dass sich die Kommunen bei der Inklusion als „Ausfallbürgen“<sup>34</sup> für die fehlende Umsetzung durch das Land fühlen, kann nicht auch noch die notwendige Finanzierung ausbleiben. Hinzu kommt, dass das MK sich nach wie vor weigert, einen Gesetzentwurf zur notwendigen Einbeziehung des Sekundarbereichs II und der Berufsbildenden Schulen in den Kostenausgleich für die Baukosten vorzulegen.

Die gesellschaftlichen Ansprüche an die **Umweltverwaltungen** nehmen zu. In den letzten Jahren ist zudem spürbar der Aufgabenbestand durch den Gesetzgeber – insbesondere seitens des europäischen – angewachsen. Dieser Trend wird sich insbesondere durch die spürbar wachsenden Anforderungen im Bereich des Klimaschutzes noch einmal erheblich verstärken. Der damit einhergehende Verwaltungsmehraufwand wurde bisher nur in Einzelfällen – wie der Umsetzung des „Niedersächsischen Weges“ bei den unteren Naturschutzbehörden ausgeglichen und damit regelmäßig

---

<sup>31</sup> Gesetz über finanzielle Leistungen des Landes wegen der Einführung der inklusiven Schule vom 12.11.2015 (Nds. GVBl. S. 313), zuletzt geändert durch Art. 7 des Gesetzes vom 15.12.2016 (Nds. GVBl. 301).

<sup>32</sup> Vgl. Nr. 3.2 der Vereinbarung zwischen der Niedersächsischen Landesregierung und den kommunalen Spitzenverbänden Niedersachsens zur Erstattung der Kosten wegen der Einführung der inklusiven Schule vom 22.9.2015.

<sup>33</sup> LT-Drs. 18/7819.

<sup>34</sup> LT-Drs. 18/1500 – Kommunalbericht 2018 – S. 37, 52.

dem Konnexitätsgebot der Verfassung nicht genügt. Eines muss gerade in diesen Zeiten allen politischen Akteuren klar sein: Sollen die in Gesetze und Verordnungen gegossenen umweltpolitischen Standards und Ziele Realität werden, bedarf es der Umsetzung durch die (Umwelt-)Verwaltung. Umwelt-, Klima- und Naturschutz kostet etwas. Auf Grund des hohen in Rede stehenden Finanzvolumens sei die Umsetzung von Natura 2000 im Besonderen hervorgehoben. Nach der Sicherung wird es nun um das Management und die konkreten Maßnahmenumsetzungen gehen müssen. Konservative Berechnungen gehen von einem Bedarf von über 700 Mio. Euro bis 2027 für FFH- und Vogelschutzrichtlinienumsetzung in Niedersachsen aus. Bisher findet sich dieser nicht einmal annähernd in der Haushaltsaufstellung und Förderkulisse widerspiegelt. Ein großer Teil dieser Summe würde im Wege des Vertragsnaturschutzes direkt an naturnah arbeitende Bewirtschafter gehen. Die im Zuge des sog. „Niedersächsischen Weges“<sup>35</sup> bereitgestellten Mittel sind hier ein erster Schritt. Allerdings geht damit immer noch nicht die Finanzierung des bereits eingetretenen Aufgabenaufwuchses einher. Sowohl im Rahmen des Niedersächsischen Weges als auch mit der gerade von der Landesregierung beschlossenen Novelle des Niedersächsischen Wassergesetzes<sup>36</sup> sind für die unteren Wasserbehörden Aufgabenausweitungen vorgesehen, bei denen es ebenfalls an dem notwendigem Ausgleich im Sinne der Konnexität mangelt. Auch hier ist der Landtag aufgefordert, diesen Ausgleich im anstehenden Gesetzgebungsverfahren noch in das Gesetz aufzunehmen.

### **e) Gesetzliche Veränderung von Bundesaufgaben**

Streitig waren in der Vergangenheit – zumindest in anderen Bundesländern – die Fälle, bei denen der Bund bestehende Aufgaben geändert hat. Die Länder haben insoweit in der Vergangenheit häufig argumentiert, sie hätten keine neuen oder geänderten Aufgaben auf die Kommunen übertragen. Dies sei vielmehr der Bund gewesen, weshalb das landesverfassungsrechtliche Konnexitätsprinzip nicht greife. Dieser Argumentation sind sodann einzelne Landesverfassungsgerichte gefolgt.

Mit Beschluss vom 7.7.2020<sup>37</sup> hat das BVerfG diesen Mechanismus beendet. Danach wird Art. 28 Abs. 2 GG durch das Durchgriffsverbot des Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG näher ausgestaltet. Es untersagt dem Bund, den Kommunen neue Aufgaben zu übertragen. Ein Fall des Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG liegt vor, wenn ein Bundesgesetz den Kommunen erstmals eine bestimmte Aufgabe zuweist oder eine damit funktional äquivalente Erweiterung einer bundesgesetzlich bereits zugewiesenen Aufgabe vornimmt.<sup>38</sup> Art. 28 Abs. 2 GG schützt die Kommunen danach nicht nur vor einer (unverhältnismäßigen) Entziehung von Aufgaben, sondern auch vor einer entsprechenden Aufgabenzuweisung.

---

<sup>35</sup> Art. 2 des Haushaltsbegleitgesetzes 2021 vom 10.12.2020 – Nds. GVBl. S. 477.

<sup>36</sup> Vgl. LT-Drs. 18/9924.

<sup>37</sup> Aktenzeichen: 2 BvR 696/12.

<sup>38</sup> BVerfG, Beschluss vom 7.7.2020 – a.a.O.

Ein Fall des Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG, der Art. 28 Abs. 2 GG näher ausgestaltet, liegt demnach vor, wenn ein Bundesgesetz den Kommunen erstmals eine bestimmte (Verwaltungs-)Aufgabe zuweist oder **eine damit funktional äquivalente Erweiterung einer bundesgesetzlich bereits zugewiesenen Aufgabe** vornimmt. Eine Erweiterung bereits bundesgesetzlich übertragener Aufgaben unterfällt Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG dann, wenn sie in ihren Wirkungen auf das Schutzgut des Art. 28 Abs. 2 GG einer erstmaligen Aufgabenübertragung gleichkommt. Eine demnach funktional äquivalente Erweiterung einer bundesgesetzlich bereits übertragenen Aufgabe ist anzunehmen, wenn ihre Maßstäbe, Tatbestandsvoraussetzungen oder Standards so verändert werden, dass damit mehr als unerhebliche Auswirkungen auf die Organisations-, Personal- und Finanzhoheit der Kommunen verbunden sind. Eine Änderung bundesgesetzlich zugewiesener Aufgaben stellt eine nach Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG unzulässige Aufgabenübertragung dar, wenn sie neue Leistungstatbestände schafft, bestehende Leistungstatbestände auf neue Gruppen von Berechtigten ausweitet oder die Dauer eines Leistungsbezugs so verlängert, dass damit zugleich ihr Charakter verändert wird.<sup>39</sup>

Der Bund kann damit künftig zwar die Anforderungen an Aufgaben ändern. Die Zuständigkeit für den Vollzug obliegt aber entsprechend der verfassungsrechtlichen Bestimmungen den Ländern.<sup>40</sup> Sie sind daher die Verpflichteten. Sie können diese veränderten Aufgaben nach den bestehenden Verfassungsnormen auf die Kommunen übertragen, sind aber im Gegenzug zum Ausgleich der notwendigen Kosten verpflichtet. Dies wird bei künftigen Änderungen des Bundesrechts zu beachten sein. Dies gilt insbesondere für den auf Bundesebene gerade beschlossenen Rechtsanspruch auf einen Ganztags schulbetrieb in der Grundschule. Die Kosten werden vom Land zu tragen sein. Der Landtag wird zur Einhaltung der Landesverfassung die notwendigen finanziellen Mittel hierfür bereitstellen müssen. Auch bei der zum 1.1.2023 erforderlichen landesrechtlichen Umsetzung der Reform des Vormundschafts- und Betreuungsrechts<sup>41</sup> steht das Land in der Pflicht, die den Kommunen entstehenden Kosten im Rahmen der Konnexität auszugleichen.

### **f) Würdigung der Konnexitätsregelung**

Die Konnexitätsregelung hat sich aus unserer Sicht in der Vergangenheit im Wesentlichen bewährt. Dies gilt, obwohl in Einzelfällen die Norm aus unserer Sicht nicht hinreichend beachtet wurde und das Land sich auch bei notwendigen Anpassungen

---

<sup>39</sup> BVerfG, Beschluss vom 7.7.2020 – a.a.O.

<sup>40</sup> Nach Art. 83 GG führen die Länder die Bundesgesetze als eigene Angelegenheit aus, soweit das Grundgesetz nichts anderes bestimmt oder zulässt.

<sup>41</sup> Vgl. das Gesetz zur Reform des Vormundschafts- und Betreuungsrechts vom 4.5.2021 (BGBl. I S. 882). Das Nieders. Justizministerium bereitet aktuell die Umsetzung der Reform in Niedersachsen vor.

schwertut. Aus diesem Grunde muss eine Lösung gefunden werden, wie mit den bislang streitigen Fällen umgegangen wird, um so fortdauernd bestehende Diskussionen zu beseitigen.

Für die Frage einer aufgabengerechten Finanzausstattung der kommunalen Gebietskörperschaften ist die Vorschrift über die Konnexität nicht maßgeblich, weil sie einen aufgabenbezogenen Kostenausgleich im Einzelfall, nicht aber die Sicherstellung einer kommunalen Finanzausstattung insgesamt beinhaltet. Aus diesem Grund werden zukünftig auch die Auswirkungen von konnexitätsrechtlichen Ausgleichsleistungen auf die vom Land postulierte „Verteilungssymmetrie“ genauer zu beobachten sein. Es bestehen erhebliche Zweifel, ob das aus der ständigen Rechtsprechung des Staatsgerichtshofs hergeleitete Prinzip der Verteilungsgerechtigkeit mit der neueren Verfassungsregelung in Art. 57 Abs. 4 NV in Einklang zu bringen sein wird.

#### **4. Verfassungsrechtliche Grundlagen (Art. 58 NV)**

Nach Art. 58 NV ist das Land verpflichtet, den Gemeinden und Landkreisen die zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichen Mittel durch Erschließung eigener Steuerquellen und im Rahmen seiner finanziellen Leistungsfähigkeit durch übergemeindlichen Finanzausgleich zur Verfügung zu stellen. Nach der Rechtsprechung des Niedersächsischen Staatsgerichtshofs handelt es sich hierbei um eine rechtlich selbständige Säule zur finanziellen Absicherung der Kommunen, die einen individuellen Anspruch jeder niedersächsischen Kommune auf eine angemessene finanzielle Mindestausstattung im Rahmen des übergemeindlichen Finanzausgleichs begründet. Die finanzielle Mindestausstattung ist jedenfalls dann nicht erreicht, wenn die Kommunen aufgrund ihrer finanziellen Situation außer Stande sind, überhaupt freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben wahrzunehmen.<sup>42</sup> Zwar haben die Kommunen keinen von der finanziellen Leistungsfähigkeit des Landes abgekoppelten Anspruch auf Vollabdeckung ihres erforderlichen Finanzbedarfs. Der Gesetzgeber muss bei der Bemessung der Schlüsselmasse jedoch beachten, dass die von Kommunen und Land wahrzunehmenden und wahrgenommenen Aufgaben grundsätzlich gleichwertig sind. Wegen dieser Aufgabenparität ist es ihm daher zum Beispiel verwehrt, durch eine Rückführung der Schlüsselmasse die Kommunen im Vergleich zum Land in stärkerem Maße zu einer Aufgabenreduzierung oder anderen Einsparanstrengungen zu zwingen.<sup>43</sup>

Zwar hat der Niedersächsische Staatsgerichtshof in seiner Entscheidung vom 7.3.2008 zum kommunalen Finanzausgleich den verfassungsrechtlichen Schutz der kommunalen Gebietskörperschaften in Teilen relativiert und der kommunale Anspruch sollte durch die finanzielle Leistungsfähigkeit des Landes eingeschränkt sein.<sup>44</sup> Eine

---

<sup>42</sup> NdsStGH, Urteil vom 7.3.2008 (StGH 2/05), S. 14 und 18 des Urteilsabdrucks.

<sup>43</sup> NdsStGH, Urt. v. 7.3.2008, Fn. 42, S. 20 des Urteilsabdrucks.

<sup>44</sup> NdsStGH, Urt. v. 7.3.2008, Fn. 42, S. 14 f des Urteilsabdrucks

solche Einschränkung widerspricht aber den Vorgaben des Grundgesetzes und der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts.

So gehört hiernach zu den für die Länder zwingenden Vorgaben des Grundgesetzes Artikel 28 Abs. 2 GG. Wörtlich führt das BVerfG<sup>45</sup> aus:

*„Das Landesrecht darf daher keine Regelungen enthalten, die mit Art. 28 II GG nicht vereinbar sind. Aus der Sicht des Grundgesetzes macht es dabei keinen Unterschied, ob es sich um ein einfaches Landesgesetz oder eine Regelung der Landesverfassung handelt. Auch Letztere darf dem Grundgesetz nicht widersprechen. Bleiben die landesverfassungsrechtlichen Gewährleistungen hingegen hinter der Garantie des Art. 28 II 1 GG zurück, verstieße ein mit dieser Garantie unvereinbares Landesgesetz zwar nicht gegen die Landesverfassung; das Landesverfassungsgericht könnte einen entsprechenden Verstoß auch nicht feststellen. An der Unvereinbarkeit mit dem Grundgesetz ändert dies indes nichts.“<sup>46</sup>*

Weiter hat das Bundesverfassungsgericht festgestellt, der verfassungsändernde Gesetzgeber des Jahres 1997 habe durch die Einfügung von Artikel 28 Abs. 2 Satz 3, erster Halbsatz GG klargestellt, dass die Garantie der kommunalen Selbstverwaltung auch die finanzielle Eigenverantwortung der Kommunen umfasst. Das Bundesverfassungsgericht habe daher wiederholt festgestellt, dass Artikel 28 Abs. 2 Satz 3 GG den Staat verpflichtet, den Kommunen ggf. die Mittel zur Verfügung zu stellen, die sie zur Erfüllung ihrer Aufgaben benötigten. Diese Aufgabe treffe zuvörderst die Länder. Weiter führt das Bundesverfassungsgericht in dieser Entscheidung aus, auch die Durchführung des kommunalen Finanzausgleichs sei Sache der Länder und werde vom Landesverfassungsrecht in der Regel detailliert ausgestaltet. Gegen die Länder richte sich – sollte er von Artikel 28 Abs. 2 Satz 3 GG umfasst und nicht lediglich landesverfassungsrechtlich verbürgt sein – daher auch der Anspruch auf finanzielle Mindestausstattung, aufgabenangemessene Finanzausstattung oder einen Mehrbelastungsausgleich.

Auch das Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) hat aus bundesrechtlicher Sicht umfassend zur Reichweite der Verfassungsgarantie Stellung genommen:

*„Aus Art. 28 Abs. 2 Satz 3 Halbs. 1 GG ergibt sich, dass der anerkannte ‚Kernbereich‘ der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie nach Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG auf die Grundlagen der finanziellen Eigenverantwortung zu erstrecken ist .... Dass Art. 28 Abs. 2 GG die gemeindliche Selbstverwaltung in ihrem Kernbereich absolut schützt und dass dies auch deren finanzielle Voraussetzungen umfasst, gilt ungeachtet der zusätzlichen Garantien des Art. 106 GG; diese treten noch hinzu ... Klargestellt werden muss, dass dieser ‚Kerngehalt‘ die äußerste Grenze des ver-*

---

<sup>45</sup> BVerfG, Urt. vom 21.11.2017 – 2 BvR 2177/16 – NdsVBl. 2018 S. 111.

<sup>46</sup> BVerfG, Urt. vom 21.11.2017 – Fn. 45 – S. 112.



*fassungsrechtlich Hinnehmbaren – das verfassungsrechtliche Minimum – bezeichnet, das einer weiteren Relativierung nicht zugänglich ist. Der Landesgesetzgeber könnte also eine strukturelle Unterfinanzierung der Gemeinden in diesem Sinne nicht mit Hinweis darauf rechtfertigen, dass auch die Haushaltslage des Landes notleidend ist. Der Mindestfinanzbedarf der Kommunen stellt vielmehr einen abwägungsfesten Mindestposten im öffentlichen Finanzwesen des jeweiligen Landes dar.“<sup>47</sup>*

Die bisherige niedersächsische Lesart des Leistungsfähigkeitsvorbehaltes des Landes,<sup>48</sup> verstößt somit gegen die bundesrechtlich aus Art. 28 Abs. 2 GG abzuleitende Gewährleistung einer finanziellen Mindestausstattung der Kommunen und kann damit nach neuer Rechtsprechung des BVerfG und BVerwG keine Geltung mehr beanspruchen.<sup>49</sup>

## **5. Finanzlage der kommunalen Gebietskörperschaften**

Die vom Land herangezogenen Grundlagen reichen weder zur Beurteilung der Verteilungssymmetrie<sup>50</sup> noch für die Frage einer möglichen Verletzung der Selbstverwaltungsgarantie der kommunalen Gebietskörperschaften<sup>51</sup> aus. Im Einzelnen wird im Folgenden auf die vom MF<sup>52</sup> angesprochenen Finanzierungssalden<sup>53</sup> des Landes und der Kommunen, die tatsächlichen erzielten Einnahmen der Kommunen<sup>54</sup>, die Sozialhilfelasten<sup>55</sup>, die Schuldenstände und die Zinsausgaben<sup>56</sup> sowie die Investitionsquote<sup>57</sup> eingegangen.

### **a) Untersuchung des Landesamtes für Statistik Niedersachsen**

Zur Ausgabenentwicklung hat das MF u. a. Bezug auf die Darstellung des Landesamtes für Statistik Niedersachsen (LSN) genommen. Für die Jahre 2011 bis 2019 hat das LSN eine Darstellung der Zuschussbeträge (Einzahlungen und Auszahlungen) auf Basis des doppelten Produkt- und Kontenrahmens vorgenommen. Dabei zeigt sich, dass insbesondere wegen Verschiebungen im Produktrahmen – gegenüber der kame-

---

<sup>47</sup> BVerwG, Urt. vom 30.1.2013 – 8 C 1.12 – BVerwGE 145, 378 [384 f].

<sup>48</sup> Vgl. hierzu *Hagebölling*, Niedersächsische Verfassung, Kommentar 2. Aufl. 2011 S. 212; *Waechter*, Hannoverischer Kommentar zur NV, 2012, Art. 58 Tz. 86, 88.

<sup>49</sup> Vgl. hierzu im Einzelnen *Lange*, ZG 2018, Heft 1 S. 75, *Henneke*, NdsVBl. 2018 S. 97, *ders.*, ZG 2018 S. 175 sowie *Schoch*, ZG 2019 S. 114.

<sup>50</sup> Vgl. hierzu unter 6. „Verteilungssymmetrie“.

<sup>51</sup> Vgl. hierzu unter 4. Verfassungsrechtliche Grundlagen (Art. 58 NV).

<sup>52</sup> Vgl. Bericht des MF, Fn. 9, S. 11.

<sup>53</sup> Vgl. hierzu unter 6a) „Finanzierungssaldo“.

<sup>54</sup> Vgl. hierzu unter 5d) Einnahmeentwicklung.

<sup>55</sup> Vgl. hierzu unter 5b) Ausgabenentwicklung im sozialen Bereich und bei den Schulen.

<sup>56</sup> Vgl. hierzu die unterschiedlichen Möglichkeiten zur Kreditaufnahme von Land und Kommunen unter 6a) beim Finanzierungssaldo.

<sup>57</sup> Vgl. hierzu unter 5c) Entwicklung der Investitionen.

ralen Gliederung – die Zeitreihen teilweise nur eingeschränkt mit denen vor 2011 vergleichbar sind. Es ergeben sich daher z. T Brüche in der längerfristigen statistischen Darstellung. Für die Beurteilung der Gesamtlage kommt hinzu, dass die Abdeckung der Vorjahre nicht mehr erfasst ist und damit ein Überblick über die Belastungen der Vergangenheit fehlt. Insoweit ist die Abbildung gegenüber dem früheren System sogar unvollständiger.

Die ursprünglich für die FAG-Kommission im Jahr 2000 entwickelte Untersuchung sollte die Höhe der freiwilligen und pflichtigen Selbstverwaltungsausgaben der kommunalen Gebietskörperschaften ermitteln. Für eine Darstellung einer finanziellen Mindestausstattung der kommunalen Gebietskörperschaften war sie ursprünglich nicht erhoben worden. Für die Frage, ob die kommunalen Einnahmen zur Deckung der Ausgaben ausgereicht haben, gibt die Übersicht des LSN gleichwohl Hinweise, allerdings seit 2011 nur bezogen auf das Ergebnis für das jeweils laufende Jahr, ohne die dauerhaften Vorbelastungen mit zu erfassen. Wegen der unterschiedlichen Systematik wird insoweit einerseits die kamerale Entwicklung bis 2010 dargestellt:

| Entwicklung der Defizite der niedersächsischen Kommunen 1995 bis 2010 |   |   |                          |               |                    |          |
|---|---|---|--------------------------|---------------|--------------------|----------|
| Positive Beträge = Defizit; negative Beträge = Überschuss             |   |   |                          |               |                    |          |
| Rechnungsergebnisse aller Gemeinden und Landkreise                    |   |   |                          | Gesamtdefizit |                    |          |
| Jahr  | Einzelpläne 0<br>bis 7 einschl.<br>A 82 insgesamt <sup>1)</sup> | Zum Vergleich                               |                          | insgesamt     | ohne Abw. Vorjahre |          |
|   |   | Einzelpläne 8 (o. A 82) <sup>1)</sup> und 9 |                          |               | Sp 2 + 3           | Sp 2 + 4 |
|   | Mio. €  | zusammen<br>Mio. €                          | o. Abw. d. Vj.<br>Mio. € | Mio. €        |                    |          |
| 1   | 2   | 3   | 4                        | 5             | 6                  |          |
| 1995  | 7.323,5   | -6.864,9                                    | -6.967,1                 | 458,6         | 356,4              |          |
| 1996  | 7.124,0   | -6.477,6                                    | -6.710,7                 | 646,4         | 413,3              |          |
| 1997  | 7.089,8   | -6.244,9                                    | -6.724,1                 | 844,9         | 365,7              |          |
| 1998  | 7.052,8   | -6.154,5                                    | -7.067,6                 | 898,3         | -14,7              |          |
| 1999  | 7.530,7   | -6.090,9                                    | -7.466,5                 | 1.439,7       | 64,2               |          |
| 2000  | 7.947,5   | -6.915,4                                    | -7.917,2                 | 1.032,1       | 30,4               |          |
| 2001  | 8.217,9   | -6.628,1                                    | -7.651,4                 | 1.589,9       | 566,5              |          |
| 2002  | 8.251,0   | -6.917,4                                    | -8.109,0                 | 1.333,6       | 142,1              |          |
| 2003  | 8.172,2   | -5.645,4                                    | -7.163,3                 | 2.526,7       | 1.008,9            |          |
| 2004  | 8.216,8   | -5.652,6                                    | -7.483,5                 | 2.564,2       | 733,3              |          |
| 2005  | 8.161,6   | -5.076,3                                    | -7.797,1                 | 3.085,3       | 364,5              |          |
| 2006  | 8.375,9   | -5.499,4                                    | -8.109,7                 | 2.876,5       | 266,2              |          |
| 2007  | 8.613,2   | -6.523,0                                    | -9.167,9                 | 2.090,1       | -554,7             |          |
| 2008  | 9.215,6   | -7.236,2                                    | -9.352,8                 | 1.979,5       | -137,2             |          |
| 2009  | 9.871,3   | -7.463,4                                    | -9.352,5                 | 2.408,0       | 518,8              |          |
| 2010  | 9.672,2   | -8.401,4                                    | -9.320,0                 | 1.270,9       | 352,2              |          |
| Durchschnitte   |   |   |                          |               |                    |          |
| 1995 bis 1999   | 7.224,2   | -6.366,6                                    | -6.987,2                 | 857,6         | 237,0              |          |
| 2000 bis 2001   | 8.082,7   | -6.771,7                                    | -7.784,3                 | 1.311,0       | 298,5              |          |
| 2002 bis 2004   | 8.213,3   | -6.071,8                                    | -7.585,2                 | 2.141,5       | 628,1              |          |
| 2005 bis 2007   | 8.383,6   | -5.699,6                                    | -8.358,2                 | 2.684,0       | 25,3               |          |
| 2008 bis 2010   | 9.586,4   | -7.700,3                                    | -9.341,8                 | 1.886,1       | 244,6              |          |

<sup>1)</sup> Ab 2004 Veränderung bei der Zuordnung im Einzelplan 8; die Abschnitte 82 und 84 bis 86 werden bei den Zuschussbeträgen berücksichtigt  
Quelle: Daten des LSKN und eigene Berechnungen

Andererseits wird die Zuschussbetragsentwicklung der Einzahlungen und Auszahlungen im doppischen System beleuchtet<sup>58</sup>:

<sup>58</sup> Vgl. hierzu auch die Übersicht auf S. 31 im Bericht des MF, Fn. 9.

| Gesamtzuschussbedarf <sup>1)</sup> |  |  | Differenz              |
|------------------------------------|--|--|------------------------|
| Jahr                               | Aufgaben<br>Produktgruppen 1<br>bis 4 und 5A | Wirtschaftl. Betätigung<br>und allg. Finanzdienst-<br>leistungen<br>Produktgrupp. 5B und 6 | Überschuss/<br>Defizit |
|                                    | Mio. €                                       | Mio. €   | Mio. €                 |
| 1                                  | 2  | 3  | 4                      |
| 2011                               | 10.108,6                                     | -10.505,8  | -397,2                 |
| 2012                               | 10.158,2                                     | -11.029,0  | -870,8                 |
| 2013                               | 10.973,6                                     | -11.764,1  | -790,5                 |
| 2014                               | 11.554,0                                     | -12.062,0  | -508,0                 |
| 2015                               | 11.459,7                                     | -12.305,1  | -845,4                 |
| 2016                               | 12.430,4                                     | -13.403,1  | -972,8                 |
| 2017                               | 12.669,4                                     | -13.406,4  | -737,0                 |
| 2018                               | 13.819,7                                     | -14.399,7  | -580,0                 |
| 2019                               | 14.481,6                                     | -15.039,5  | -557,9                 |

<sup>1)</sup> negative Werte = Überschuss; positive Werte = Zuschussbedarf/Defizit

Quelle: Daten des LSN

Sieht man sich die beiden **Gesamtaufstellungen** nach den Daten des LSN an, so ist hieraus zu erkennen, dass der Gesamtzuschussbetrag der kommunalen Gebietskörperschaften von 1995 bis 2019 um annähernd 7,6 Mrd. Euro gestiegen ist und sich somit mehr als verdoppelt hat.

Während früher aus dem Gesamtzuschussbedarf auch die dauerhafte Entwicklung erkennbar war, ist dies im doppelischen System nicht mehr möglich, da keine Abbildung der Verlustabdeckung der Vorjahre stattfindet. In der Vergangenheit war aber auffällig, dass sich die Gesamtfehlbeträge bis 2005 praktisch parallel zu den Kassenkrediten entwickelt haben.<sup>59</sup>

Eine – bedingt vergleichbare – Zeitreihe lässt sich damit nur noch ohne Berücksichtigung der Fehlbeträge aus Vorjahren (kamerale Statistik Spalte 6; doppelische Statistik letzte Spalte) vornehmen. Daraus wird deutlich, dass nach den Daten des LSN die kommunalen Gebietskörperschaften in den Jahren 2003 bis 2005 erhebliche strukturelle Defizite erwirtschaftet haben, die auch im Jahr 2006 nicht gänzlich zurückgeführt werden konnten. Erst 2007 und 2008 konnten mit den gestiegenen eigenen Steuereinnahmen und höheren Zuweisungen im kommunalen Finanzausgleich leichte Überschüsse erwirtschaftet werden. Mit der Finanzkrise wurde dieser Trend in 2009 wieder umgekehrt und ein erneutes strukturelles Defizit von 518,8 Mio. Euro erwirtschaftet. Für 2010 war das Ergebnis nur unwesentlich besser mit einem Defizit von 352 Mio. Euro. Eine finanzielle Mindestausstattung aller Kommunen war daher in diesen beiden Jahren nicht gegeben. Eine Trendumkehr fand in den Jahren 2011 bis 2019 mit Überschüssen zwischen 400 und 970 Mio. Euro statt. Dabei haben diese Summen immer

<sup>59</sup> Vgl. hierzu das Schaubild unter 5e) Kassenkredite (Liquiditätskredite); die unterschiedliche Entwicklung ab 2004 dürfte auf die zunehmende Praxis einer zweijährigen Fehlbetragsveranschlagung im kommunalen Rechnungswesen hindeuten. Hinzu kommt ab 2006 die Umstellung auf die Doppik, in der Fehlbeträge aus Vorjahren nicht mehr im Ergebnishaushalt und im Finanzhaushalt und damit in der Jahresrechnungsstatistik ausgewiesen werden.

noch nicht ausgereicht, um die in der Vergangenheit aufgelaufenen Liquiditätskredite unter das Niveau von 1,5 Mrd. Euro zum Ende des Jahres 2019 zu senken. Aktuell steigt diese Zahl schon wieder und liegt bei über 2,4 Mrd. Euro.

### ***b) Ausgabenentwicklung im sozialen Bereich und bei den Schulen***

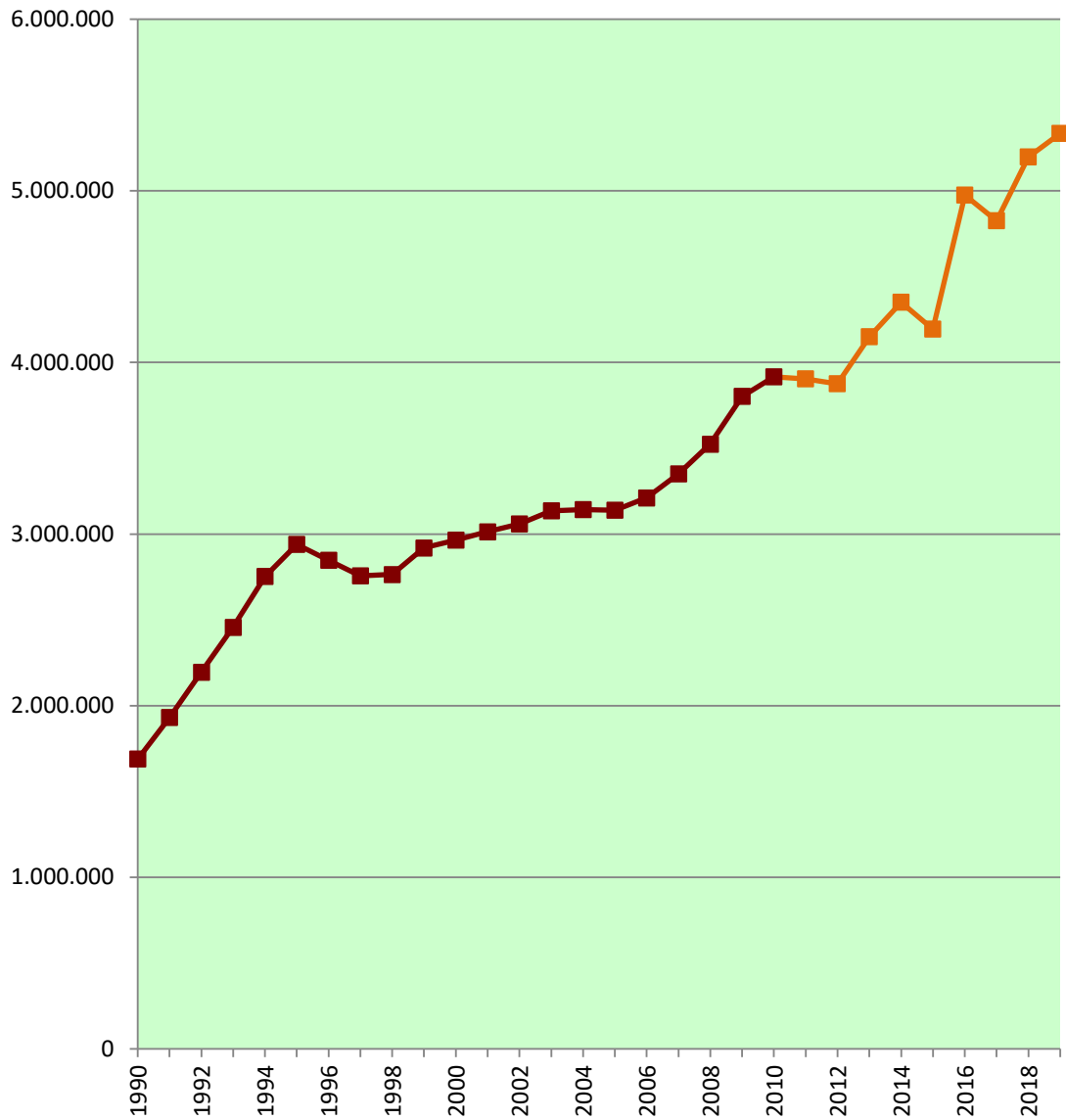
Die von den Ressorts zugeliferten Darstellungen im Bericht des MF<sup>60</sup> betreffend die Kostenentwicklung im sozialen Bereich, insbesondere des SGB II, SGB XII und des SGB VIII (Kinder- und Jugendhilfe) umfassen – soweit die Kommunen angesprochen sind – i. d. R. verkürzt nur die letzten Jahre, ohne auch die langfristige Verschiebung bei den kommunalen Aufgaben darzustellen. Im Folgenden wird auf der Basis der Zuschussbeträge nach der Berechnung des mehrfach umbenannten statistischen Landesamtes (für die Zeit vor 2000 auf der Basis der entsprechenden Daten der Jahresrechnungsstatistik des NLS) die Entwicklung der haushaltsmäßigen Belastungen im sozialen Bereich und bei den Schulen dargestellt. Die Zahlenreihen weisen auch hier wegen der Umstellung der Statistik ab dem Jahr 2011 Verzerrungen aus, gleichwohl sind seit diesem Zeitpunkt wieder eindeutige Trends erkennbar.

Die langfristige Entwicklung der Zuschussbeträge für Soziales und Jugend (Einzelplan 4 bzw. Produktbereich 3 insgesamt) zeichnet sich durch einen rasanten Anstieg von 1990 bis 1995 aus. Nach einer kurzen Periode von Rückgängen, ist seit 1999 wieder ein – langsamerer aber kontinuierlicher – Anstieg zu verzeichnen. Insgesamt haben sich die Zuschussbeträge von 1990 mit 1,69 Mrd. Euro bis 2010 auf 3,9 Mrd. Euro weit mehr als verdoppelt, wobei Hintergrund unterschiedliche Entwicklungen insbesondere im Bereich der Sozial- und Jugendhilfe waren. Die leichten Rückgänge ab 2011 sind auch auf statistische Verzerrungen zurückzuführen. Für 2012 ist ein Rückgang insbesondere auch vor dem Hintergrund der beginnenden Übernahme der Kosten der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung durch den Bund erkennbar. Dieser Effekt wird aber bereits im Jahr 2013 durch erhebliche Ausweitungen insbesondere im Bereich der Kinder-, Jugend- und Familienhilfe umgekehrt. Seither sind wieder Zuwächse im dreistelligen Millionenbereich zu verzeichnen, so dass die Kostenbelastung in 2014 auf 4,35 Mrd. Euro gestiegen ist. In den Jahren 2015 bis 2017 treten in der Gesamtbetrachtung Sondereffekte in der Finanzierung der Kosten der Asylbewerber auf. Insbesondere ab 2018 wirken sich auch die Entlastungen durch den Bund durch die Erhöhung seiner Beteiligung an den Kosten der Unterkunft im SGB II positiv aus. Im Gegenzug kam es aber insbesondere im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe zu erheblichen Kostensteigerungen, so dass über 5,3 Mrd. Euro für diesen Aufgabenbereich insgesamt in 2019 aufgewandt wurden. Dies ist mehr als dreimal so viel wie noch im Jahr 1990 benötigt wurde.

---

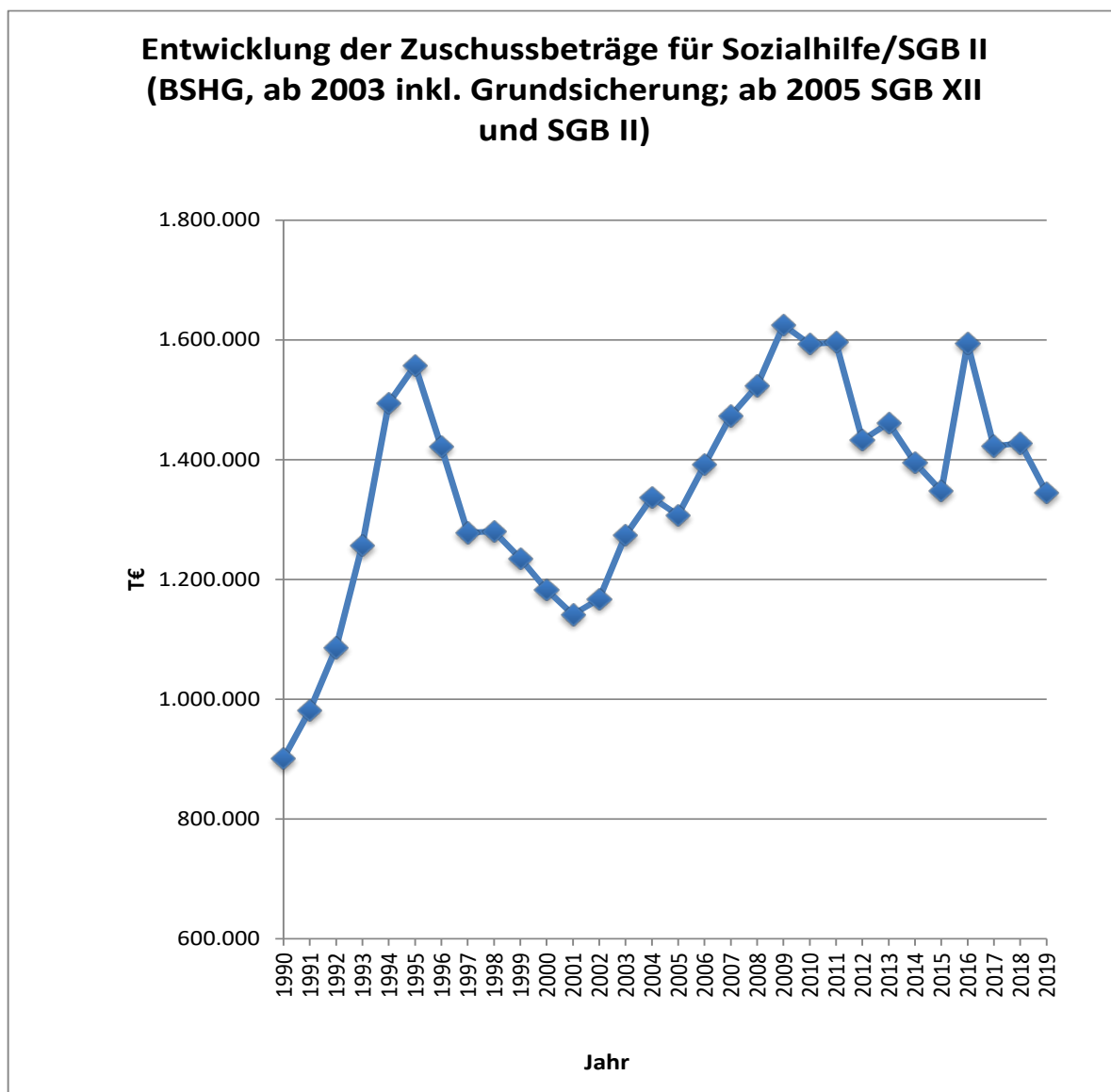
<sup>60</sup> Bericht des MF, Fn.9, S. 20 ff. unter Punkt 3.4 Soziale Sicherung.

**Entwicklung der Zuschussbeträge im Einzelplan 4 (Soziales) bzw. doppelischen Produktbereich 3 (Soziales und Jugend) 1990 bis 2019**



### i) Zuschussbeträge für BSHG; ab 2005: SGB II/SGB XII

Betrachtet man die Entwicklung im Bereich der Sozialhilfe<sup>61</sup> und die Belastungen aus den Kosten der Unterkunft im SGB II langfristig, ist festzustellen, dass die von den kommunalen Gebietskörperschaften zu finanzierenden Leistungen nach wie vor erhebliches Gewicht haben, auch wenn sich die Kostenentwicklung seit einigen Jahren durch die Bundesentlastungen bei beiden Grundsicherungsleistungen (SGB II und SGB XII) eher „seitwärts“ bewegt.



Die kommunalen Zuschussbeträge nach dem BSHG stiegen von rd. 900 Mio. Euro in 1990 bis auf rd. 1.556 Mio. Euro in 1995 an. Durch die Einführung der Pflegeversicherung kam es im Anschluss zwar zu einem deutlichen Rückgang. Das Land reduzierte

<sup>61</sup> Früher BSHG; ab 2005 SGB XII inklusive Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung, Hilfe zur Pflege und Eingliederungshilfe.

aber gleichzeitig seine bis dahin gewährten Zuweisungen zum Altenplafond<sup>62</sup> um über 300 Mio. Euro, so dass die Entlastung bei den kommunalen Gebietskörperschaften nur zu einem geringen Teil ankam.

Gleichwohl sanken die Zuschussbeträge bis 2001 auf 1,14 Mrd. Euro, bevor sie wieder aufwuchsen. Es gab bis 2009 einen Anstieg auf 1,62 Mrd. Euro. In dieser Phase hat auch die Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe zum 1.1.2005 keine nachhaltige finanzielle Entlastung gebracht.

Seit 2012 bewegt sich der Wert – mit Schwankungen – um das Niveau von rd. 1,4 Mrd. Euro. Dies ist aber nicht dem Rückgang der Ausgaben, sondern zunächst der schrittweisen Kostenübernahme durch den Bund bei der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung ab dem Jahr 2012 zu verdanken. Der Rückgang im Jahr 2014 ist auf einen statistischen Effekt zurückzuführen,<sup>63</sup> Der zu einer jährlichen Unterzeichnung der Zuschussbeträge zwischen 120 und 143 Mio. Euro führt. In 2016 stiegen die Aufwendungen wieder auf fast 1,6 Mrd. Euro<sup>64</sup> an, was insbesondere auf steigende Kosten in der Eingliederungshilfe bei im Wesentlichen stagnierenden Zuweisungen im Quotalen System und deutlich gestiegenen Aufwendungen für soziale Einrichtungen zurückzuführen war. Gegenläufig war hingegen die Entwicklung beim SGB II. Rückgänge waren insbesondere ab dem Jahr 2017 wegen der deutlich gestiegenen Bundesentlastung im SGB II zu verzeichnen, so dass das Niveau auch 2019 auf rd. 1,34 Mrd. Euro gesenkt werden konnte.

## **ii) Zuschussbeträge nach dem KJHG/SGB VIII**

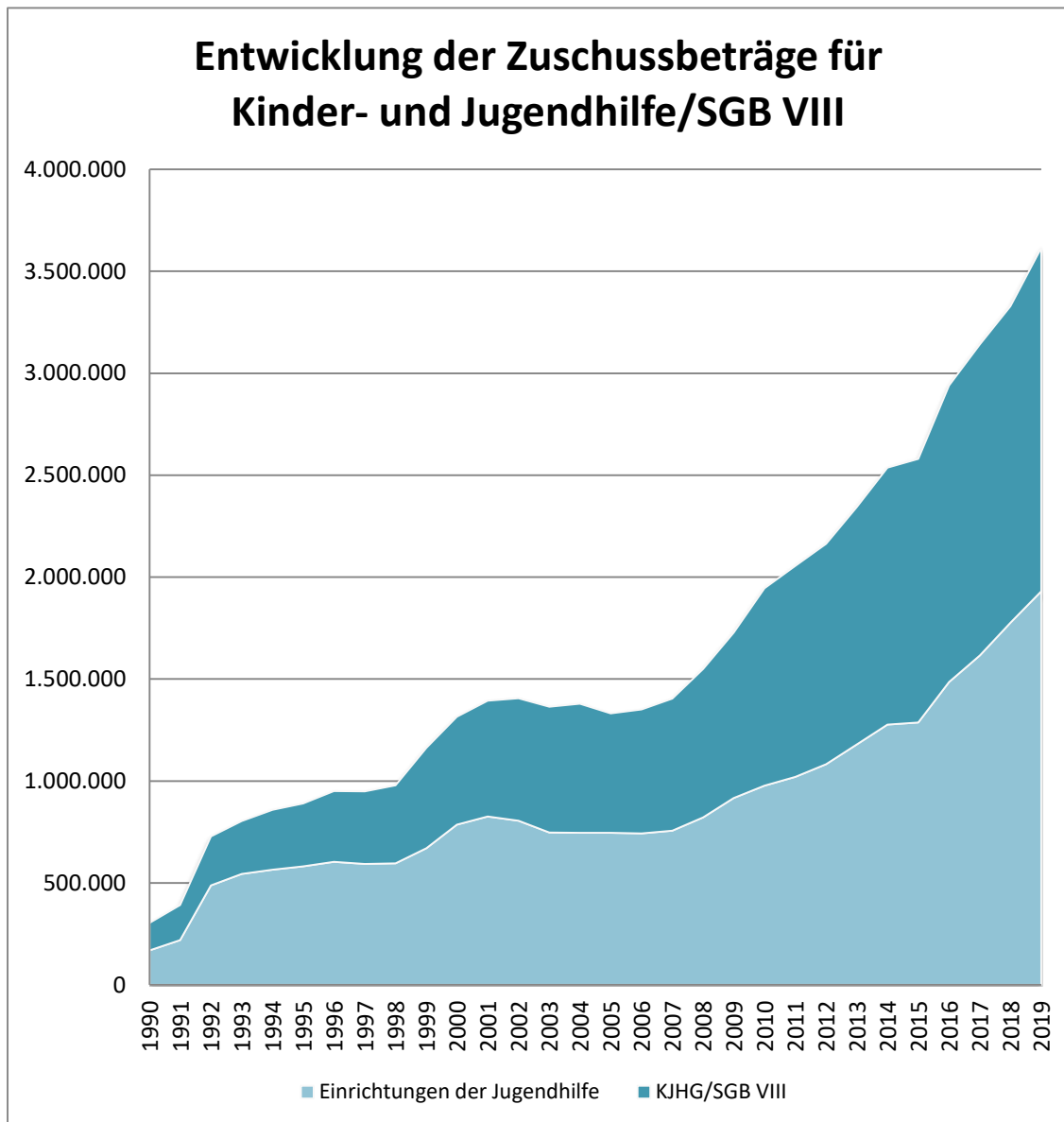
Mit der Einführung des KJHG und der Schaffung des Rechtsanspruchs auf einen Kindergartenplatz Anfang der 90er Jahre des vergangenen Jahrhunderts erhöhten sich auch die Zuschussbeträge der kommunalen Gebietskörperschaften für diesen Bereich dramatisch. Betrug sie 1990 insgesamt noch knapp 305 Mio. Euro (für Leistungen der Jugendhilfe und Einrichtungen der Jugendhilfe zusammen), erreichten sie in 1998 fast 1 Mrd. Euro. Im Jahr 2010 wurden 1.946 Mio. Euro benötigt. Auch wenn die Zeitreihe danach wegen der Doppikumstellung gewisse Ungenauigkeiten beinhaltet, zeigt sich in den Folgejahren ein weiterer drastischer Anstieg auf 3.614 Mio. Euro in 2019. Dieser Betrag ist fast zwölfmal so hoch wie in 1990.

---

<sup>62</sup> Lt. MiPla 1995 bis 1999 (S. 85) beliefen sich die Zuweisungen aus dem Altenplafond 1995 auf 789 Mio. DM (= 403 Mio. Euro). Nach der MiPla 1997 bis 2001 (S. 61) waren es nur noch 114 Mio. DM (= 58 Mio. Euro). Mit hin ergibt sich netto eine um jährlich rd. 340 Mio. Euro geringere Entlastung als sich aus den Zuschussbeträgen ergibt.

<sup>63</sup> Fachlich zutreffend werden ab 2014 die Zuweisungen des Landes nach § 5 AG SGB II und § 6b BKGG von den Kostenbelastungen in den Tabellen des LSN abgesetzt. Dies führt allerdings in der statistischen Reihe zu der Verzerrung, dass es zu einem Rückgang um 60 Mio. Euro kommt. Im Vergleich zum Vorjahr müsste hingegen die Zuweisung des Landes nicht berücksichtigt werden, so dass tatsächlich die Belastungen in der Zeitreihe um 80 Mio. Euro angestiegen sind.

<sup>64</sup> Die in diesem Jahr erheblich gestiegenen Zuschussbeträge für Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz sind hingegen in dieser Auflistung nicht enthalten.



Bei differenzierter Betrachtung ist festzustellen, dass die Zuschussbeträge für die Einrichtungen der Jugendhilfe<sup>65</sup> von 2003 bis 2007 in etwa bei rd. 750 Mio. Euro stagnierten. Seither ist allerdings ein deutlicher Anstieg wegen des beschlossenen Ausbaus der Betreuung für unter Dreijährige zu verzeichnen. So stiegen allein die von den Kommunen getragenen Ausgaben von 1.019,6 Mio. Euro in 2011 über 1.287 Mio. Euro in 2015 auf 1.930 Mio. Euro in 2019. Dieser Trend wird sich in den nächsten Jahren weiter verstärkt fortsetzen, auch wenn sich das Land neben der zum 1.8.2018 eingeführten Beitragsfreiheit im Kindergarten gleichzeitig finanziell stärker in diesem Bereich engagiert. Die Hauptbelastung dürfte bei den Kommunen verbleiben, weshalb hier finanzielle Entlastungen statt weiterer Kostensteigerungen durch gesetzliche Standards erwartet werden, wie sie unlängst mit dem Niedersächsischen Kindertagesstättengesetz<sup>66</sup> wieder beschlossen wurden.

<sup>65</sup> Hierin enthalten sind neben den Kindertagesstätten, die den Hauptanteil an den Zuschussbeträgen beinhalten, auch die sonstigen Einrichtungen der Jugendhilfe.

<sup>66</sup> Vgl. Art. 1 des Gesetzes vom 7.7.2021 – Nds. GVBl. S 470.



Die Leistungen nach dem SGB VIII (früher: KJHG) - insbesondere die Hilfen zur Erziehung - stiegen bis 2003 auf einen Zuschussbetrag von 633 Mio. Euro an. Die sodann eingetretene leichte Entspannung (Rückgang um rd. 50 Mio. Euro in 2005) wurde insbesondere durch größeren Personaleinsatz erreicht. So stiegen die Zuschussbeträge für die Verwaltung der Jugendhilfe von 2003 bis 2006 um 60 Mio. Euro an.<sup>67</sup> Bereits 2007 hatte sich dieser Trend wieder umgekehrt. Innerhalb von vier Jahren erhöhten sich die Jugendhilfeaufwendungen um rd. ein Drittel von 608 Mio. Euro in 2006 auf 968 Mio. Euro in 2010. Hintergrund waren tragische Fälle von Kindesmisshandlungen, die 2011 in das Bundeskinderschutzgesetz<sup>68</sup> mündeten, dessen Standarderhöhungen zu weiteren deutlichen Kostensteigerungen führte. Auch in den Folgejahren war dieser Trend ungebrochen, so dass in 2019 1.684 Mio. Euro aus kommunalen Mitteln hierfür aufgewandt werden mussten.

Das MF weist in seinem Bericht auf die Beteiligung des Landes an den laufenden Kosten der Kindertagesstätten und neben den Investitionszuweisungen auch auf einige weitere Förderungen hin, mit denen sich das Land an den kommunalen Kosten beteiligt.<sup>69</sup> Hierzu ist anzumerken, dass es sich einerseits nur um Kostenbeteiligungen handelt, die den Anstieg der kommunalen Kostenbelastungen lediglich abgemildert haben, die Hauptbelastung liegt weiterhin bei den kommunalen Gebietskörperschaften. Zum Teil – wie die Zuschüsse für den beitragsfreien Kindergarten – treten diese Leistungen an die Stelle anderer originärer Einnahmen – wie der Kindergartenbeiträge – die in der Hauptsache zu einer Entlastung der Eltern und weniger der kommunalen Gebietskörperschaften führt. Vergleichbares gilt auch für die - fachpolitisch wünschenswerte - Finanzierung der dritten Kräfte in Krippengruppen. Hier werden durch die Schaffung eines neuen gesetzlichen Standards Kosten auf kommunaler Ebene erzeugt, die das Land im Rahmen der Konnexität auszugleichen hat. Insoweit führt dies nicht zu einer Entlastung der Kommunen.

Mit weiteren Förderprogrammen in diesem Bereich mischt sich das Land auch in kommunale Kompetenzen ein. Dies führt über den „goldenen Zügel“ zu Prioritätensetzungen, die mitunter nicht identisch sind mit den kommunalen Bedürfnissen vor Ort. Gleichzeitig werden neue Standards im Wege der Anschubfinanzierung geschaffen, bei denen sich das Land nach wenigen Jahren aus der Finanzierungsverantwortung herauszieht. Die auf diesem Wege geschaffenen Strukturen müssen sodann von den kommunalen Gebietskörperschaften dauerhaft finanziert werden.

---

<sup>67</sup> Auf eine gesonderte Darstellung der Verwaltung der Jugendhilfe wurde verzichtet, weil sie im doppelten Produktrahmen nicht mehr gesondert ausgewiesen werden. Sie sind vielmehr mit in den Zuschussbeträgen der Jugendhilfe enthalten.

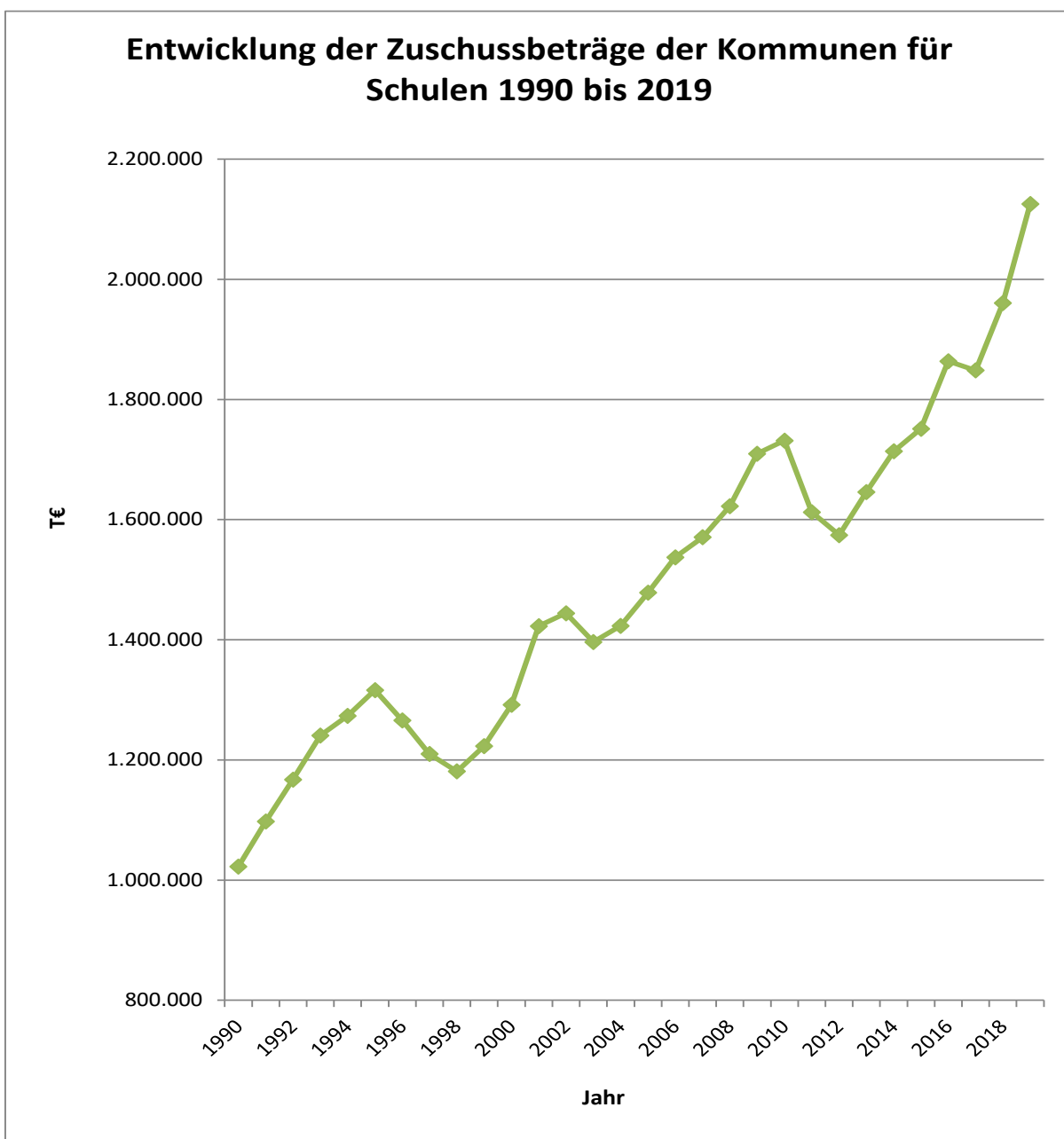
<sup>68</sup> Gesetz zur Stärkung eines aktiven Schutzes von Kindern und Jugendlichen (Bundeskinderschutzgesetz – BKiSchG) vom 22.12.2011 – BGBl. I S. 2975

<sup>69</sup> Bericht des MF, Fn.9 S. 22 ff.

### iii) Zuschussbeträge für Schulen

Neben den Aufwendungen für Soziales werden bei den kommunalen Gebietskörperschaften erhebliche Ausgaben für ihre Aufgaben als Schulträger gebunden.

Auch wenn der Aufwuchs nicht so drastisch wie im Sozialbereich verlief, ist ein Anstieg der Zuschussbeträge von 1.022 Mio. Euro in 1990 auf 2.125 Mio. Euro in 2019 zu verzeichnen. Hier zeigen sich die Kostenbelastungen der vielfältigen Anforderungen sowohl an die Schulbauten, beispielsweise im Rahmen der Inklusion, als auch an die gerade in den letzten Jahren massiv ausgebauten Infrastruktur für die Digitalisierung der Schulen. Seit 1990 haben sich die Zuschussbeträge somit um mehr als das Doppelte erhöht.



#### **iv) Zusammenfassung der Entwicklung der Zuschussbeträge**

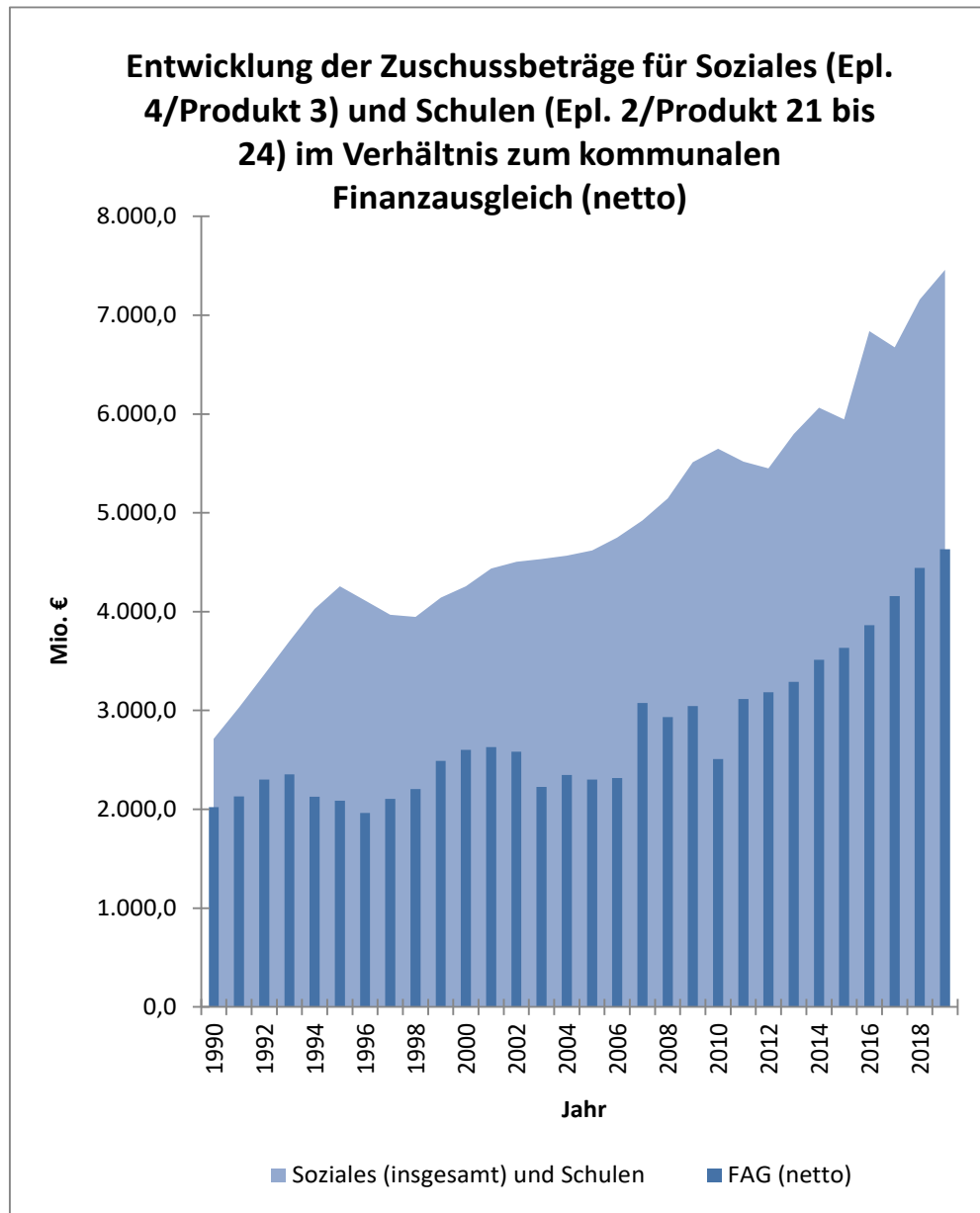
Insbesondere bei den pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben im Sozialbereich und bei den Schulen hat es seit Anfang der 90'er Jahre des vergangenen Jahrhunderts erhebliche Steigerungen gegeben. Diese wurden von den kommunalen Gebietskörperschaften einerseits durch eine Reduzierung von freiwilligen Aufgaben und andererseits durch unausgeglichene Haushalte finanziert. Erst in den letzten Jahren führte die gute Konjunktur durch höhere kommunale Steuereinnahmen zu einer deutlichen Verbesserung der Finanzsituation. Festzustellen bleibt gleichwohl, dass der kommunale Finanzausgleich zunächst in keiner Weise auf die zunehmenden Belastungen bei den gesetzlich normierten Aufgaben reagiert hat. Einen gewissen Kostendämpfungseffekt hat insoweit die vom Bund übernommene Finanzierung der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung und die höhere Beteiligung an den Kosten der Unterkunft im SGB II. Andererseits steigen die sonstigen Belastungen, insbesondere im Kinder- und Jugendbereich, aber auch im Zusammenhang mit der Einführung der inklusiven Beschulung und der Digitalisierung in Schulen weiter an. In den Jahren seit 2014 sind insbesondere die Einnahmen im kommunalen Finanzausgleich – entsprechend den exorbitanten Mehreinnahmen im Landeshaushalt – deutlich gestiegen. Der andauernde Trend eines weitergehenden Auseinanderlaufens der Kosten einerseits und der Höhe des kommunalen Finanzausgleichs andererseits konnte daher in diesen Jahren gebremst werden. Diese Situation hat sich mit der Corona-Pandemie ab 2020 wieder geändert. Richtig wird dies erst in den Zahlen ab 2021 deutlich werden, weil dann der von Bund und Land gespannte Rettungsschirm nicht mehr greift.

Insbesondere vor dem Hintergrund der ständigen, fortdauernden Eingriffe in den kommunalen Finanzausgleich in den 90'er Jahren des vergangenen Jahrhunderts und zuletzt 2005<sup>70</sup> konnten die kommunalen Gebietskörperschaften dieses gestiegene Niveau bei den gesetzlichen Pflichtaufgaben nur in den konjunkturell guten Phasen von 1999 bis 2001 und 2007/2008 sowie 2011 bis 2017 finanzieren. Erst der kommunale Finanzausgleich 2007 wies – neben der exorbitanten Steigerung der Grundlagen im Landeshaushalt und dem Vorziehen der Steuerverbundabrechnung für 2008 – auch eine Erhöhung der Verbundquote des kommunalen Finanzausgleichs aus, weshalb es in der langfristigen Entwicklung erstmalig zu einer überproportionalen Erhöhung kam. Gleichwohl ist der Anteil, den die FAG-Leistungen an den Zuschussbeträgen ausmachen, in den vergangenen Jahren insgesamt deutlich zurückgegangen. Die Schere hat sich gerade in den Jahren 2008 bis 2010 weiter auseinander bewegt. Erst danach hat eine gewisse Erholung eingesetzt. Im Jahr 1990 haben die Zuweisungen des Landes aus dem kommunalen Finanzausgleich (netto) die Zuschussbeträge der Kommunen für Soziales und Schulen noch zu fast 75 % gedeckt. Diese Quote sank seither deutlich

---

<sup>70</sup> Vgl. unter 6b) ii) Kürzungen des kommunalen Finanzausgleichs

auf zeitweise unter 50 %. Auch mit den leichten Verbesserungen in den letzten Jahren liegt die Quote 2019 weiterhin nur bei gut 62 %. Hierin liegt ein Grund für die nach wie vor schwierige Situation einer Reihe von Städten, Gemeinden und Landkreisen in Niedersachsen. Dies gilt umso mehr, als der kommunale Finanzausgleich in Niedersachsen pro Kopf der Bevölkerung im Vergleich der 13 Flächenländer am geringsten dotiert ist.<sup>71</sup>

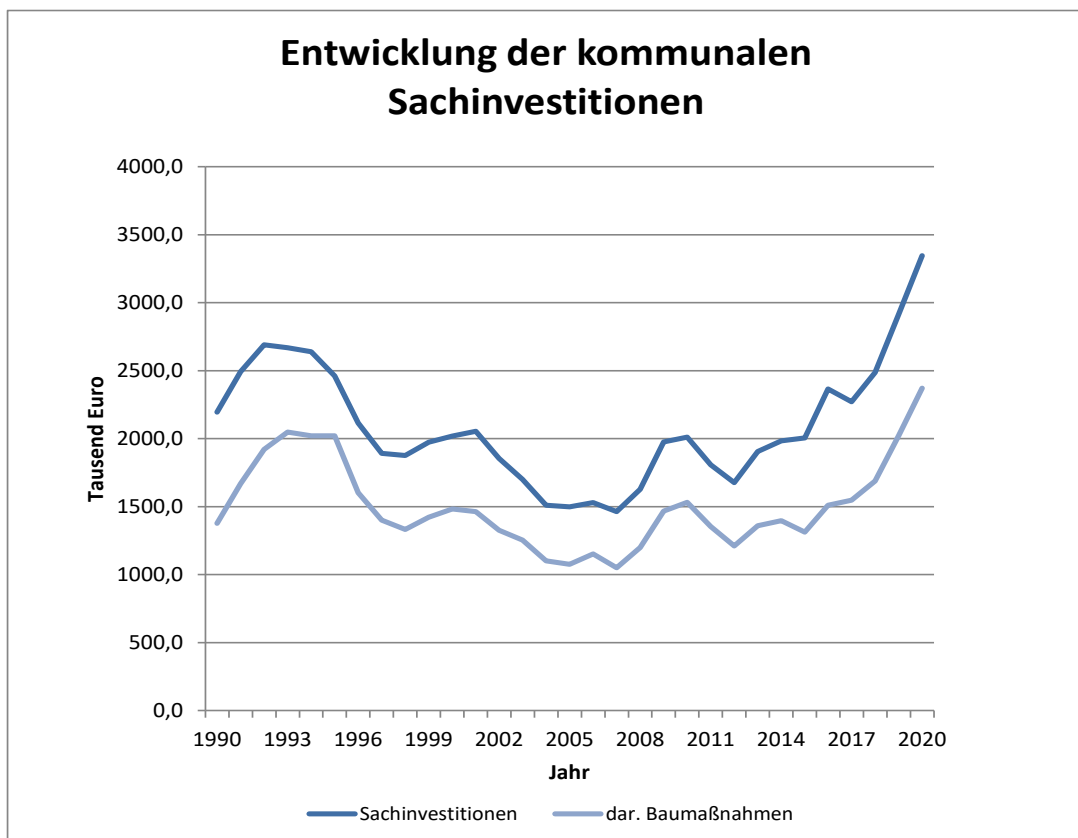


<sup>71</sup> Vgl. hierzu Fußnote 124.

### c) Entwicklung der Investitionen

Die äußerst schwierige Finanzlage der kommunalen Gebietskörperschaften seit Mitte der neunziger Jahre des vergangenen Jahrhunderts hat sich auch in den Investitionen nachhaltig niedergeschlagen.

Zwar hat es hier durch Ausgliederungen im kommunalen Bereich durchaus statistische Verzerrungen gegeben. Gleichwohl ist insgesamt festzuhalten, dass die kommunalen Sachinvestitionen<sup>72</sup> von 2,7 Mrd. Euro im Jahr 1992 im Lande Niedersachsen bis 1998 auf 1,9 Mrd. Euro gesunken sind. Hintergrund hierfür waren auch die Eingriffe des Landes in den kommunalen Finanzausgleich.<sup>73</sup> Nach einem kurzen Anstieg Anfang dieses Jahrtausends gab es bis zum Jahr 2005 einen weiteren dramatischen Rückgang auf 1,5 Mrd. Euro. Eine leichte Verbesserung setzte erst im Jahr 2008 mit deutlich günstigeren finanziellen Rahmenbedingungen ein. Deutliche Zuwächse bis auf 2 Mrd. Euro in den Jahren 2009 und 2010 wurden u.a. durch das Konjunkturprogramm II des Bundes erreicht. Hieran ist erkennbar, dass der seinerzeitige Weg des Landes, den Kommunen weitgehende Freiheit bei der konkreten Umsetzung zu gewähren, zu einer zeitnahen und direkten Umsetzung geführt hat. Gleichwohl sanken die Investitionsausgaben im Anschluss daran wieder auf unter 1,7 Mrd. Euro in 2012.



<sup>72</sup> Die Sachinvestitionen bilden die Summe aus Baumaßnahmen, Erwerb von Grundstücken und Gebäuden und Erwerb von beweglichen Sachen des Anlagevermögens – vgl. hierzu LSN, Statistische Monatshefte 7/2018 S. 345.

<sup>73</sup> Vgl. hierzu unter 6b)ii) Kürzungen des kommunalen Finanzausgleichs.

Erst in den Jahren 2013 bis 2015 war mit einem Aufwuchs auf rd. zwei Mrd. Euro wieder eine deutliche Verbesserung festzustellen. Dies geschah auch vor dem Hintergrund des Kommunalinvestitionsförderungsgesetzes, welches zwischen Land und Kommunen einvernehmlich und kurzfristig in Niedersachsen umgesetzt<sup>74</sup> und zwischenzeitlich auf gleiche Weise um die Finanzhilfen zur Verbesserung der Schulinfrastruktur finanzschwacher Kommunen nach Artikel 104c des Grundgesetzes ergänzt wurde.<sup>75</sup> Weiter darf nicht übersehen werden, dass im Zuge der Flüchtlingskrise 2015 auch eine Reihe von investiven Maßnahmen umgesetzt wurden, die zum größten Teil erst im Jahr 2016 in die Statistik Eingang gefunden haben dürften. Erst in den letzten vier Jahren hat es wieder deutlich höhere Ausgaben für Sachinvestitionen insgesamt gegeben. Erstmals sind die Sachinvestitionen der Kommunen in 2019 höher als 1992; der Anstieg beträgt 8,3 % und setzte sich 2020 nochmals fort. Auch die eigenen Bauausgaben der Kommunen überstiegen erstmals seit 1995 wieder das Niveau von zwei Mrd. Euro. Allerdings lagen sie immer noch unter dem Wert des Jahres 1993. Dieser Wert wurde mit 2,3 Mrd. Euro erst 2020 überschritten. Allerdings ist bei dieser Betrachtung ein Inflationsausgleich nicht enthalten. Daher zeigt sich eine gewisse gestiegene Investitionsfähigkeit der Kommunen in der „Vor-Coronazeit“, ohne dass das frühere Niveau tatsächlich wieder erreicht worden wäre. Es steht zu fürchten, dass die sich abzeichnende schwierige Finanzsituation wieder zu einem deutlichen Rückgang der kommunalen Investitionen führen wird.

#### ***d) Einnahmeentwicklung***

Obwohl nach den Daten des LSN in den Jahren 1999 bis 2019 die Gesamtzuschussbeträge der kommunalen Gebietskörperschaften um annähernd 6,95 Mrd. Euro gestiegen sind, nahmen im vergleichbaren Zeitraum die kommunalen Einnahmen aus Steuern und kommunalem Finanzausgleich zunächst deutlich ab. Auch 2005 lagen sie noch um rd. 171 Mio. Euro unter dem Niveau des Jahres 1999. Erst im Jahr 2006 war ein deutlicher Anstieg – über das Niveau des Jahres 1999/2000 hinaus – zu verzeichnen. Gleichwohl blieb es bei einem strukturellen Defizit in Höhe von 266 Mio. Euro nach den Daten des LSN. Erst mit den weiteren Steigerungen der eigenen Einnahmen und des deutlich erhöhten Finanzausgleichs ab 2007, der auch eine aufgestockte Steuerverbundquote enthielt, konnte eine deutliche Rückführung des strukturellen Defizits erreicht werden, was sich verlangsamt auch in 2008 noch fortgesetzt hat.

Nach den Rückschlägen der Finanzmarktkrise in 2009 und 2010, welche zu strukturellen Defiziten bei den Kommunen in Höhe von 518 Mio. Euro bzw. 352 Mio. Euro

---

<sup>74</sup> Vgl. das Niedersächsische Kommunalinvestitionsförderungsgesetz (NKomInvFöG) vom 14.7.2015 – Nds. GVBl. 2015 S. 137.

<sup>75</sup> Art. 1 des Gesetzes vom 16.5.2018 (Nds. GVBl. S. 98).

fürten, konnten mit den gestiegenen Steuereinnahmen ab 2011 bei einer gleichzeitigen - systematisch bedingten - Erhöhung des kommunalen Finanzausgleichs auf über 3 Mrd. Euro eine deutliche Verbesserung erzielt werden. Die positive Entwicklung hielt seitdem an. Erst mit der verbesserten Einnahmesituation in den Jahren 2017 bis 2019 konnten die Zuwächse auf der Ausgabenseite seit 1999 aufgefangen werden.

| <b>Entwicklung der kommunalen Einnahmen aus Steuern und kommunalem Finanzausgleich 1992 bis 2021</b> |                             |                    |              |                    |
|--|-----------------------------|--------------------|--------------|--------------------|
| <b>Jahr</b>  | <b>Steuern<sup>1)</sup></b> | <b>FAG - netto</b> | <b>Summe</b> | <b>Entwicklung</b> |
|  | Mio. €                      | Mio. €             | Mio. €       | 1992 = 100         |
| 1992   | 4.466,0                     | 2.300,3            | 6.766,3      | 100,0              |
| 1993   | 4.615,2                     | 2.353,2            | 6.968,5      | 103,0              |
| 1994   | 4.503,6                     | 2.128,0            | 6.631,6      | 98,0               |
| 1995   | 4.371,6                     | 2.085,8            | 6.457,4      | 95,4               |
| 1996   | 4.305,5                     | 1.962,7            | 6.268,2      | 92,6               |
| 1997   | 4.433,6                     | 2.105,4            | 6.538,9      | 96,6               |
| 1998   | 4.676,1                     | 2.205,3            | 6.881,4      | 101,7              |
| 1999   | 4.924,6                     | 2.542,8            | 7.467,4      | 110,4              |
| 2000   | 4.913,2                     | 2.737,5            | 7.650,7      | 113,1              |
| 2001   | 4.522,9                     | 2.768,1            | 7.291,0      | 107,8              |
| 2002   | 4.687,0                     | 2.663,7            | 7.350,7      | 108,6              |
| 2003   | 4.281,8                     | 2.226,1            | 6.507,9      | 96,2               |
| 2004   | 4.742,3                     | 2.348,1            | 7.090,4      | 104,8              |
| 2005   | 4.996,1                     | 2.299,8            | 7.295,9      | 107,8              |
| 2006   | 5.510,0                     | 2.315,6            | 7.825,6      | 115,7              |
| 2007   | 5.876,8                     | 3.074,9            | 8.951,7      | 132,3              |
| 2008   | 6.490,7                     | 2.931,5            | 9.422,2      | 139,3              |
| 2009   | 5.740,8                     | 3.044,0            | 8.784,8      | 129,8              |
| 2010   | 6.022,4                     | 2.509,5            | 8.531,9      | 126,1              |
| 2011   | 6.549,2                     | 3.117,3            | 9.666,5      | 142,9              |
| 2012   | 7.355,9                     | 3.185,1            | 10.541,0     | 155,8              |
| 2013   | 7.314,4                     | 3.289,6            | 10.603,9     | 156,7              |
| 2014   | 7.592,2                     | 3.513,8            | 11.106,0     | 164,1              |
| 2015   | 7.790,6                     | 3.634,3            | 11.424,9     | 168,9              |
| 2016   | 8.257,4                     | 3.861,7            | 12.119,1     | 179,1              |
| 2017   | 8.625,1                     | 4.156,4            | 12.781,5     | 188,9              |
| 2018   | 9.233,6                     | 4.443,9            | 13.677,4     | 202,1              |
| 2019   | 9.803,6                     | 4.631,0            | 14.434,6     | 213,3              |
| 2020   | 8.869,0                     | 4.944,1            | 13.813,1     | 204,1              |
| 2021   | 9.478,0                     | 4.876,3            | 14.354,3     | 212,1              |

Quelle: Daten des LSN;

Steuereinnahmen 2021 Erwartung der Steuerschätzung vom Mai 2021

<sup>1)</sup> Grund- und Gewerbesteuer; Gemeindeanteile an der Einkommen- und Umsatzsteuer; ohne sonstige Steuern, die nur ein geringes Gewicht haben.

## e) Kassenkredite (Liquiditätskredite)

Der Aufwuchs auf der Ausgabenseite, der nicht durch entsprechende Erhöhungen auf der Einnahmenseite aufgefangen wurde, hatte dazu geführt, dass die kommunalen Gebietskörperschaften von Jahr zu Jahr einen immer höheren Anteil ihrer laufenden Ausgaben durch Kassenkredite („Kontoüberziehung“) finanzieren mussten. Erst mit den Entschuldungsprogrammen und der deutlich verbesserten Finanzlage seit 2011 trat ein Rückgang ein. Seit Ende 2019 hat sich diese Entwicklung aber wieder in ihr Gegenteil verkehrt. Zum 30.6.2021 betragen die Kassenkredite<sup>76</sup> nunmehr gut 2,4 Mrd. Euro.

Die Liquiditätskredite stellen einen Indikator für die fehlende finanzielle Mindestausstattung der kommunalen Gebietskörperschaften dar, da sie in der Höhe aufgenommen werden müssen, in der die Ausgaben nicht durch Einnahmen gedeckt sind. Dass die Entwicklung der Kassenkredite wesentlicher Indikator zur Beurteilung der kommunalen Finanzsituation ist und sie immer dauerhafter zur Finanzierung der Kommunalhaushalte in Anspruch genommen wurden, ist allgemein anerkannt. Dies hat beispielsweise auch das Bundesministerium der Finanzen festgestellt: *„Ein wesentlicher Indikator zur Beurteilung der kommunalen Finanzsituation ist die Entwicklung der Kassenkredite.“*<sup>77</sup> 2018 hat das Bundesfinanzministerium festgehalten: *„Die hohen Bestände an Kassenkrediten spiegeln nach wie vor die prekäre finanzielle Situation einer Anzahl ... Städte und Gemeinden sowie einiger Gemeindeverbände wider. Die eigentlich kurzfristigen Kassenverstärkungskredite werden von den betroffenen Kommunen dauerhaft zur Finanzierung von Verwaltungshaushalten in Anspruch genommen.“*<sup>78</sup> Auch 2021 sieht das Bundesfinanzministerium weiter eine problematische Situation: *„... sind übermäßige kommunale Kassenkredite regional konzentriert weiterhin ein wichtiges Problem.“*<sup>79</sup>

Auch die Deutsche Bundesbank hat die Kassenkredite längst als Indikator für die kritische Finanzsituation der kommunalen Gebietskörperschaften anerkannt<sup>80</sup>: *„Die Gesamtentwicklung der Kassenkredite lässt die Anspannung der kommunalen Finanzen erkennen... Während der Kassenkreditbestand Rückschlüsse auf die Haushaltslage von Gemeinden zulässt, ist der Umfang der Kreditmarktschulden hierfür kaum geeignet.“* Sie spricht insoweit von als Indikator für Haushaltsungleichgewichte zu interpretierenden Kassenkrediten.<sup>81</sup> Beim Haushaltsabschluss am Jahresende nicht durch re-

---

<sup>76</sup> Die Umbenennung der Kassenkredite in § 94 NGO in „Liquiditätskredite“ zum 1.1.2006 (vgl. Art. 1 des Gesetzes vom 15.11.2005, Nds. GVBl. S. 342) hat materiell zu keiner Veränderung geführt; nunmehr befindet sich die Regelung in § 122 NKomVG.

<sup>77</sup> BMF, Finanzbericht 2017 S. 183; das BMF hatte Vergleichbares auch schon in den Vorjahren hervorgehoben.

<sup>78</sup> BMF, Finanzbericht 2019 S. 151.

<sup>79</sup> BMF, Finanzbericht 2021 S. 184.

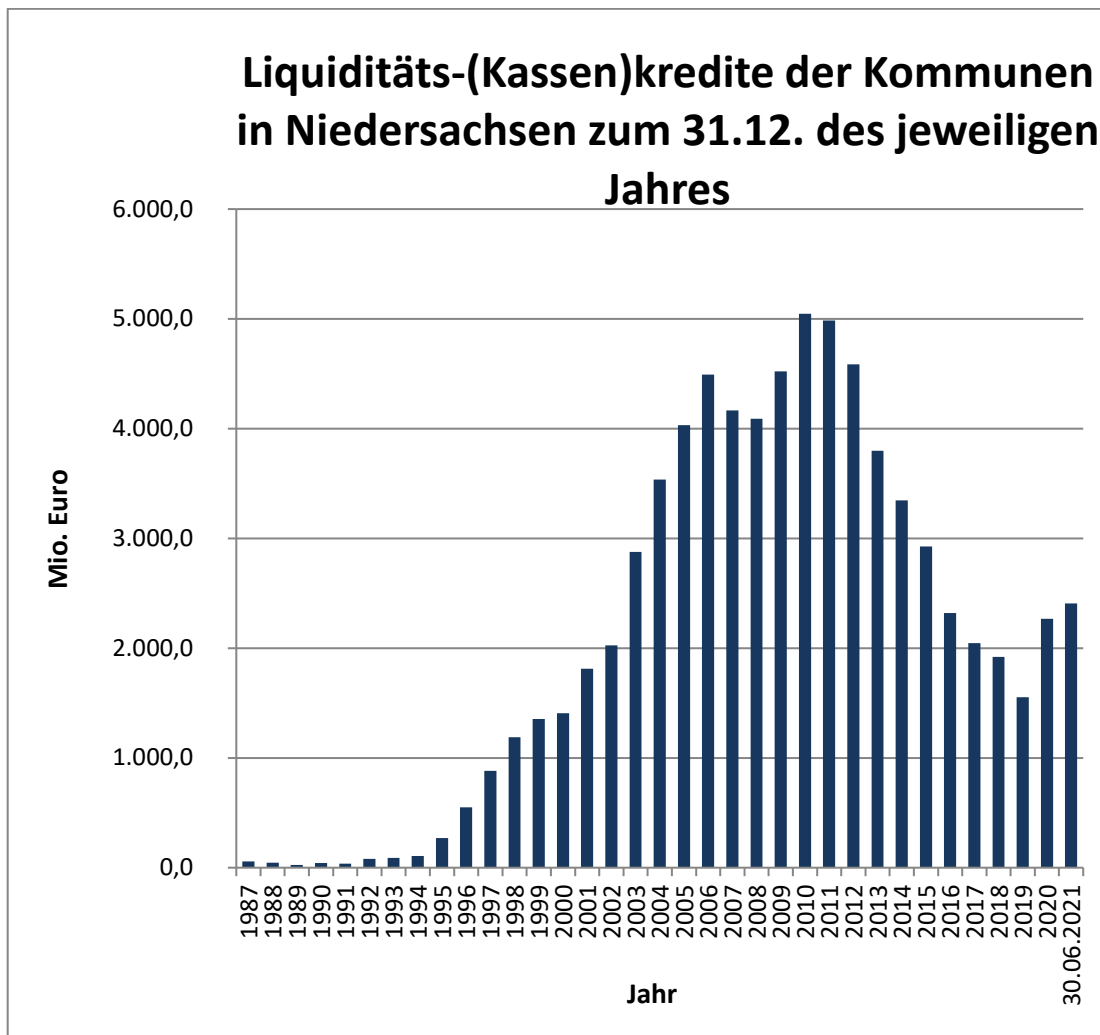
<sup>80</sup> Deutsche Bundesbank, Monatsbericht Juli 2007 S. 30, 31.

<sup>81</sup> Deutsche Bundesbank, Monatsbericht Oktober 2016 S.17.



guläre Deckungsmittel ersetzte Kassenkredite zeigen den Fehlbetrag an, der eigentlich bei der nächsten Haushaltsaufstellung endgültig auszufinanzieren wäre.<sup>82</sup> Hohe Bestände an Kassenkrediten sind nach ihrer Auffassung ein verlässlicher Schwächeindikator.<sup>83</sup>

Überdies werden in der Finanzwissenschaft die Kassenkredite für einen zentralen Krisenindikator der Kommunalfinanzen gehalten: Je höher eine Kommune über Kassenkredite verschuldet ist, desto größer ist die Diskrepanz zwischen Finanzkraft und Ausgabenbedarf. So hat auch das Statistische Bundesamt festgestellt, dass die Verschuldungssituation durch die nachgewiesenen Kreditmarktschulden nur unzureichend dargestellt wird. Zunehmend wichtiger und problematischer würden die so genannten Kassenkredite. Diese würden insbesondere bei den Kommunen immer häufiger zur Finanzierung laufender Ausgaben eingesetzt.<sup>84</sup> In der Literatur wird daher bereits auf eine möglicherweise nicht immer ausreichende Finanzausstattung hingewiesen, gemäß denen geringere Schlüsselzuweisungen der Länder teilweise mit höheren Kassenkrediten einhergehen.<sup>85</sup>



<sup>82</sup> Deutsche Bundesbank, Monatsbericht Oktober 2016 S.18.

<sup>83</sup> Deutsche Bundesbank, Monatsbericht Juni 2021 S.55, 56.

<sup>84</sup> Statistisches Bundesamt, Wirtschaft und Statistik 6/2008, S. 496, 502.

<sup>85</sup> Deutsche Bundesbank, Monatsbericht Oktober 2016 S. 27 dort Fn. 30 m. w. N.

Die Kassenkredite in Niedersachsen liegen immer noch höher als die „Zuschussbedarfe“ für freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben. Zum 31.12.2011 waren die Liquiditätskredite auf einen niedersächsischen Höchststand von knapp 5 Mrd. Euro angestiegen. Der deutliche Rückgang danach bis auf 2,3 Mrd. Euro zum Jahresende 2016 ist nur zu einem geringeren Teil auf eine verbesserte kommunale Finanzsituation zurückzuführen. Der größere Teil geht auf gemeinsame Hilfen von Land und Kommunen im Rahmen von Entschuldungsprogrammen zurück. Insgesamt muss festgestellt werden, dass der deutlich größere Teil des Rückgangs der Liquiditätskredite auf Entschuldungshilfen zurückzuführen war,<sup>86</sup> die hälftig im Rahmen der interkommunalen Solidarität mitfinanziert wurden. Insoweit hatte die kommunale Seite auch ein Anschlussprogramm mit Stabilisierungshilfen für besonders mit Kassenkrediten betroffene, steuer schwache Kommunen mitgetragen.

Gleichwohl muss gesehen werden, dass nach Ablauf dieser Programme ein weiterer deutlicher Rückgang der Liquiditätskredite nicht zu erwarten sein dürfte. Dies gilt insbesondere, weil aktuell die Corona-Pandemie erhebliche finanzielle Auswirkungen auf die Kommunalhaushalte hat. Im Übrigen ist die Entwicklung im aktuellen Jahr verzerrt, weil die Städte und Gemeinden durch veränderte Zahlungsmodalitäten bei den Gemeindeanteilen an der Einkommensteuer und Umsatzsteuer im ersten Halbjahr 2021 über eine Milliarde mehr in der Kasse hatten. Dieser Effekt gleicht sich aber bis zum Jahresende aus. Es steht daher zu befürchten, dass schon Ende 2021 die kommunalen Kassenkredite wieder auf über 3 Mrd. Euro ansteigen werden.<sup>87</sup> Deswegen gilt weiterhin, dass eine nachhaltige Absenkung des vom Niedersächsischen Staatsgerichtshof kritisierten Kassenkreditniveaus bislang nicht erreicht wurde. Erforderlich hierfür wäre das Liquiditätskreditniveau der Kommunen deutlich unter eine Mrd. Euro zu senken.

Die Liquiditätskredite bedeuten nichts anderes, als dass die kommunalen Gebietskörperschaften zum Teil ihre Ausgaben für Soziales, Jugend, Schule und Personal über unzulässige Kreditaufnahmen finanzieren. Anders als noch Anfang diesen Jahrtausends, als dieser Sachverhalt als intelligente Finanzierung sowie „Liquiditätsmanagement“ abgetan wurde und noch im Jahr 2006, als der Eindruck erweckt wurde, als handele es sich um ein Problem einiger Großhaushalte<sup>88</sup>, wird das Problem der Liquiditätskredite seitens des MF auch anerkannt. Grundsätzlich bleibe wie in den vergangenen Jahren festzuhalten, dass bei zahlreichen Kommunen Liquiditätskredite weiterhin nicht zur Überbrückung kurzfristiger Liquiditätsengpässe, sondern noch immer zur Finanzierung einer dauerhaften Deckungslücke im Finanzhaushalt aufgenommen wer-

---

<sup>86</sup> Auch das MF konstatiert, dass die Rückgänge insbesondere durch die Entschuldungsmaßnahmen des Landes und der Kommunen erreicht wurden – vgl. Bericht des MF, Fn. 9, S. 32.

<sup>87</sup> Vgl. hierzu S. 4 f.

<sup>88</sup> Bericht des MF vom 10.7.2006 S. 27.

den. Diese Situation könnte sich durch das insgesamt reduzierte Einnahmenniveau weiter verschärfen. Das MF hatte noch 2019 ausgeführt, zur Rückführung der Liquiditätskredite sei es daher notwendig, die Deckungslücke mittels höherer und verlässlicherer Einnahmen und deutlicher Reduzierung von Ausgaben nachhaltig abzubauen.<sup>89</sup> Angesichts der Verursachung der hohen Liquiditätskredite durch das Land, durch seine fortwirkenden Eingriffe in den Finanzausgleich<sup>90</sup> und den jetzt vorgesehenen Eingriff durch sukzessive Streichung der Zuweisungen des Landes im SGB II sind für eine solche Reduzierung aber nachhaltige Maßnahmen des Landes gefordert. Dies gilt umso mehr, als bei einer Reihe von größeren Kommunen mit Finanzproblemen die Kommunalaufsicht nach Art. 57 Abs. 5 NV beim Land selbst verortet ist und somit eine Mitverantwortung bei ihm liegt.

### **f) Entschuldungshilfen/Stabilisierungshilfen**

Nach den vorliegenden Daten hat sich die Finanzlage der kommunalen Gebietskörperschaften zwar seit 2011 deutlich verbessert. Der Wirtschaftseinbruch durch die Corona-Pandemie führt jedoch zu deutlichen Einnahmerückgängen. Der aktuelle Anstieg der Liquiditätskredite der Kommunen belegt diese Problemlage. Die Notwendigkeit der Rückführung hat der Niedersächsische Staatsgerichtshof in seiner Entscheidung vom 7.3.2008 festgestellt, als er wörtlich ausführte: *„Ein ständiger Einsatz neuer Kassenkredite ohne echte Rückzahlungsperspektive stellt dagegen einen Formmissbrauch dar ... Der Gesetzgeber ist bei fortschreitender Konsolidierung des Landeshaushaltes jedoch verpflichtet, dafür Sorge zu tragen, dass die entgegen den gesetzlichen Vorschriften aufgenommenen Kassenkredite auf ein zulässiges Maß zurückgeführt werden.“*

Mit der Änderung des Niedersächsischen Finanzausgleichsgesetzes<sup>91</sup> im Juni 2010 und der Möglichkeit der Ausreichung von Entschuldungshilfen für von Liquiditätskrediten besonders betroffene Kommunen hat das Land auf diese Problemlage zwar reagiert. 1,49 Mrd. Euro wurden durch entsprechende Entschuldungsverträge mit Kommunen gebunden. Die danach noch zur Verfügung stehenden Restmittel in Höhe von 555 Mio. Euro wurden in ein Nachfolgeprogramm, den sog. Stabilisierungshilfen in § 14b NFAG überführt.<sup>92</sup> Die Auszahlung der letzten Entschuldungs- bzw. Stabilisierungshilfen ist im Laufe des Jahres 2016 erfolgt.<sup>93</sup> Gleichwohl beläuft sich der Stand der kommunalen Liquiditätskredite aktuell auf über 2,4 Mrd. Euro.<sup>94</sup> Auch nach Aus-

---

<sup>89</sup> Bericht des MF, Finanzstatus 2019, S. 28 f.

<sup>90</sup> Vgl. unter 6b) ii) Kürzungen des kommunalen Finanzausgleichs.

<sup>91</sup> Gesetz vom 9.6.2010 – Nds. GVBl. S. 236.

<sup>92</sup> Vgl. Art. 1 des Gesetzes vom 17.12.2015 (Nds. GVBl. S. 423).

<sup>93</sup> Mittelfristige Planung 2016 – 2020, S. 36; einen aktuelleren Überblick gibt die MiPla 2019 bis 2023 auf S. 27.

<sup>94</sup> Dieser Wert umfasst die gesamten Liquiditätskredite der Kommunen nach der Kassenstatistik. Das MF verwendet in seiner Darstellung des Finanzberichts, Fn. 9, S. 31, nur diejenigen beim öffentlichen und nicht-öffentlichen Bereich ohne das Cashpooling. Hiergegen spricht aber, dass nur durch Ausgliederung und Wechsel der

laufen des Zukunftsvertrages und der Stabilisierungshilfen wird daher eine Anschlussregelung für eine weitere Rückführung kommunaler Liquiditätskredite benötigt. Hierfür steht das Land in der Verantwortung.

## 6. „Verteilungssymmetrie“

Dadurch, dass die Landesregierung in ihrer Beurteilung der Finanzlage der kommunalen Gebietskörperschaften hauptsächlich auf das Kriterium der „Verteilungssymmetrie“ abstellt, negiert sie den verfassungsrechtlichen Schutz des Kernbereichs der kommunalen Selbstverwaltung, der grundsätzlich auch eine finanzielle Mindestausstattung umfasst.<sup>95</sup> Nach der Verfassungsrechtsprechung zur „Verteilungssymmetrie“, ist der Anspruch der Kommunen auf eine im Vergleich zur Leistungsfähigkeit des Landes angemessene finanzielle Mindestausstattung erfüllt, wenn ihnen bei wertender Betrachtung ihrer finanziellen Situation die erforderlichen Mittel zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben unter Einschluss eines Mindestbestands an freiwilligen Selbstverwaltungsangelegenheiten zur Verfügung gestellt werden. Die vom Nds. StGH festgelegte Einschränkung, dass bei Unterschreitung dieser Grenze das Land im Rahmen des übergemeindlichen Finanzausgleichs die finanziellen Belange von Land und kommunaler Ebene im Sinne einer aufgabenparitätischen Verteilungssymmetrie gleich zu gewichten hat,<sup>96</sup> dürfte mit der bundesrechtlich aus Art. 28 Abs. 2 des Grundgesetzes abgeleiteten Gewährleistung einer finanziellen Mindestausstattung als „*abwägungsfesten Mindestposten*“<sup>97</sup> nicht im Einklang stehen.<sup>98</sup> Weiter ist der Gesetzgeber auch nach der Rechtsprechung des Nds. StGH verpflichtet bei fortschreitender Konsolidierung des Landeshaushaltes, dafür Sorge zu tragen, dass die entgegen den gesetzlichen Vorschriften aufgenommenen Kassenkredite auf ein zulässiges Maß zurückgeführt werden.<sup>99</sup> Angesichts der Tatsache, dass der Finanzierungssaldo des Landes in den Jahren 2016 bis 2019 erstmalig seit Jahrzehnten positiv ausgefallen ist und denjenigen der Kommunen sogar in allen vier Jahren deutlich übertraf, ist der Forderung des niedersächsischen Verfassungsgerichts nach Rückführung der Kassenkredite durch das Land spätestens dann Folge zu leisten, wenn die Wirkungen der Corona-Pandemie im Landeshaushalt abgebildet sind und beherrscht werden können. Dies gilt umso mehr als das Land ab 2022 die Verfassungsgrenze des Art. 71 Abs. 2 und 3 NV<sup>100</sup> zur Schuldenbegrenzung wieder einhält und in der MiPla<sup>101</sup> ab 2025 einen Haushalt mit Überschüssen plant.

---

Rechtsform im „Konzern“ Kommune bei Tochtergesellschaften entstehende Liquiditätskredite nicht enthalten sind und somit eine Untererfassung vorliegt.

<sup>95</sup> Vgl. hierzu Nds. StGH, Urt. v. 16.5.2001 - StGH/6/99 u. a. - NdsVBl. 2001 S. 184, Thüringer VerfGH, Urt. v. 21.6.2005 - VerfGH 28/03 – NVwZ-RR 2005 S. 665; VerfGH RhPf, Urt. v. 14.2.2012 - VGH N 3/11 - DVBl. 2012, S. 432; StGH Hessen, Urt. v. 21.3.2013 - P. St. 2361 - NVwZ 2013, S. 1151.

<sup>96</sup> Nds. StGH, Urt. v. 7.3.2008 – StGH 2/05 – S. 15 des Urteilsabdruckes.

<sup>97</sup> BVerwG, Urt. vom 30.1.2013 – 8 C 1.12 – BVerwGE 145, 378 [385].

<sup>98</sup> Vgl. die Ausführungen unter 4. Verfassungsrechtliche Grundlagen (Art. 58 NV).

<sup>99</sup> Nds. StGH, Urt. v. 7.3.2008 – StGH 2/05 – S. 26 des Urteilsabdruckes.

<sup>100</sup> Vgl. LT-Drs. 18/9720 S. 18 f.

<sup>101</sup> MiPla 2021 bis 2025, Fn. 2, S. 1.

Des Weiteren sind die von der Landesregierung zu Grunde gelegten Maßstäbe für die als maßgebliches Kriterium angesehene „Verteilungssymmetrie“ nicht geeignet, da sie so ausgewählt wurden, dass die Darstellung der Finanzsituation der kommunalen Gebietskörperschaften zumindest in der Vergangenheit automatisch besser als die des Landes ausfällt, weil die unterschiedlichen rechtlichen und tatsächlichen Gegebenheiten nicht berücksichtigt wurden.

### **a) „Finanzierungssaldo“**

Als Hauptbeurteilungskriterium für seine Argumentation verwendet die Landesregierung nach wie vor die Finanzierungssalden von Land und kommunalen Gebietskörperschaften. Hierbei handelt es sich um eine Gegenüberstellung der bereinigten Einnahmen und der bereinigten Ausgaben ohne besondere Finanzierungsvorgänge, also insbesondere ohne Kreditaufnahmen. Dieser Maßstab mag für den Vergleich staatlicher Ebenen - wie z. B. beim Bund-Länder-Finanzausgleich und der Festlegung der Umsatzsteueranteile durch Deckungsquotenvergleich - sinnvoll sein. Für den Vergleich zwischen einer staatlichen und der kommunalen Ebene ist der Finanzierungssaldo zumindest in der Vergangenheit aber ungeeignet. So hat die Deutsche Bundesbank wörtlich festgestellt: *„Während der Finanzierungssaldo für Bund und Länder eine zentrale Zielgröße ist, stellt sich dies bei den Kommunen angesichts besonderer haushaltsrechtlicher Vorgaben differenzierter dar.“* Weiter wird ausgeführt, dass selbst von einem Finanzierungsüberschuss einer Kommune noch nicht unmittelbar auf eine entspannte Haushaltslage mit entsprechenden Gestaltungsmöglichkeiten geschlossen werden kann.<sup>102</sup>

Das Land Niedersachsen hat gegenüber den kommunalen Gebietskörperschaften wegen der Unterschiedlichkeit des Haushaltsrechtes bis zur Wirkung der Schuldenbremse deutlich weitere Möglichkeiten der Kreditaufnahme gehabt. Die Regelgrenze des Art. 71 NV a. F. ließ eine (Netto-) Kreditaufnahme zu, solange die eigenfinanzierten Investitionen und Investitionsfördermaßnahmen nicht überschritten wurden. Eine Tilgung von Krediten aus laufenden Haushaltsmitteln hat daher auch bis 2016 50 Jahre lang nicht stattgefunden.<sup>103</sup> Das staatliche Haushaltsrecht ließ in der Vergangenheit somit auch innerhalb der Regelgrenze des Art. 71 NV a. F. praktisch einen immer weiteren Anstieg der Verschuldung zu. Darüber hinaus war es dem Land möglich – ohne weitere Konsequenzen und ohne dass eine „Staatsaufsicht“ eingeschritten wäre – die verfassungsrechtliche Regelgrenze der Verschuldung von 2002 bis 2006 sowie 2009 und 2010 zu überschreiten. Die gute Wirtschaftslage in Kombination mit den Verpflichtungen aus der Schuldenbremse ab 2020 hat dazu geführt, dass 2016 im Landeshaus-

---

<sup>102</sup> Deutsche Bundesbank, Monatsbericht Juli 2007, S. 30.

<sup>103</sup> Vgl. MiPla 2018 - 2022, S. 6.

halt mit dem Jahresabschluss ein Haushaltsausgleich ohne Nettokreditaufnahme gelang.<sup>104</sup> Erstmals in der Geschichte des Landes konnte mit dem Haushaltsplan 2017 dann auch planerisch ein Haushaltsausgleich ohne neue Schulden erreicht werden.<sup>105</sup> Im Haushaltsjahr 2018 wurde ein Rekordergebnis mit einem positiven Finanzierungssaldo von über 1,7 Mrd. Euro erwirtschaftet.<sup>106</sup> Im Jahr 2019 lag dieser nur unwesentlich darunter.<sup>107</sup> Insoweit ist erst durch die geänderte Verfassungslage eine Annäherung der Verschuldungsbegrenzungsregelungen im Haushaltsrecht von Land und Kommunen entstanden, die sich nunmehr auch in den Finanzierungssalden andeutet. Gleichwohl darf nicht übersehen werden, dass der Finanzierungssaldo für einen Vergleich einer staatlichen Ebene mit hunderten von Kommunen problematisch bleibt.

Die kommunalen Gebietskörperschaften dürfen nach § 120 des Niedersächsischen Kommunalverfassungsgesetzes Kredite nur für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen aufnehmen. Sie unterliegen dabei aber der Kommunalaufsicht des Landes (Art. 57 Abs. 5 NV). Maßstab für die Kreditaufnahmemöglichkeit ist die dauernde Leistungsfähigkeit, die in § 23 der Kommunalhaushalts- und -kassenverordnung (KomHKVO) definiert ist und durch den Krediterlass<sup>108</sup> des Innenministeriums konkretisiert wird. Eine Einzahlung aus der Aufnahme von Krediten darf für die Deckung der Auszahlungen für die ordentliche Tilgung nicht verwendet werden (§ 17 KomHKVO). Insoweit bestand in der Vergangenheit und besteht auch noch aktuell für eine Reihe von Kommunen praktisch keine Möglichkeit mehr zu einer weiteren Kreditaufnahme für Investitionen, da diese mit ihrer dauernden Leistungsfähigkeit nicht im Einklang stünde.<sup>109</sup> In vielen Gemeinden und Landkreisen fand daher jahrelang – trotz erheblichen Investitionsstaus<sup>110</sup> – eine leichte Entschuldung bei den Investitionskrediten statt, weil die Kommunalaufsichtsbehörden in der Vergangenheit keine höheren Kreditaufnahmen genehmigt haben. Die **Abnahme der Verschuldung**<sup>111</sup> bis zum Jahr 2008 ist somit kein Zeichen von abnehmendem Finanzbedarf sondern **Zeichen von Finanz-**

---

<sup>104</sup> MiPla 2018 – 2022, S. 15.

<sup>105</sup> MiPla 2018 – 2022, S. 15; MiPla 2019 bis 2023 S. 16.

<sup>106</sup> MiPla 2019 bis 2023 S. 25; und dies ohne die sog. VW-Milliarde; mit ihr liegt der positive Finanzierungssaldo bei 2,7 Mrd. Euro – vgl. MiPla S. 17.

<sup>107</sup> Vgl. Finanzbericht des MF, Fn. 9, Schaubild auf S. 18.

<sup>108</sup> RdErl. des MI, Kreditwirtschaft der kommunalen Körperschaften einschließlich ihrer Sonder- und Treuhandvermögen vom 13.12.2017 (Nds. GVBl. 2018 S. 84).

<sup>109</sup> Dies galt bereits früher für das „kamerale“ Haushaltsrecht. Nach § 22 der Gemeindehaushaltsverordnung waren die Kommunen verpflichtet, aus ihren laufenden Einnahmen die ordentliche Tilgung von Krediten zu finanzieren.

<sup>110</sup> Vgl. hierzu das KfW-Kommunalpanel 2021 unter [www.kfw.de](http://www.kfw.de). Auch die Präsidentin des Nieders. Landesrechnungshofes hatte wegen des Problems des Investitionsstaus in Niedersächsischen Kommunen eine umfassende Erhebung durchgeführt. Die zusammengefassten Ergebnisse werden voraussichtlich mit dem Kommunalbericht 2021 veröffentlicht.

<sup>111</sup> Im Übrigen ist hier auf das Problem der Ausgliederungen hinzuweisen. Die Statistik versucht diesem Problem mit der integrierten Darstellung der kommunalen Schulden und der Schulden der öffentlichen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen zu begegnen. Danach belief sich die Gesamtsumme der integrierten Schulden der niedersächsischen Kommunen am 31.12.2016 auf 26,3 Mrd. Euro. Davon fielen auf die Kernhaushalte 12,0 Mrd., auf die Extrahaushalte 2,6 Mrd. und auf die sonstigen FEU. – vgl. *Ebigt/Koch*, Statistische Monatshefte 12/2017, S. 637, 639.

**schwäche**, da die dauernde Leistungsfähigkeit der kommunalen Gebietskörperschaften nicht gegeben ist.<sup>112</sup> Erst in den konjunkturell besseren Jahren ab 2011 ist wieder ein leichtes Anwachsen in den Kernhaushalten festzustellen, das bis 2020 anhält.<sup>113</sup> Dies ist ein deutlicher Beleg für den Zusammenhang zwischen verbesserter Finanzlage und Kreditaufnahmemöglichkeiten für Investitionen. Das kommunale Haushaltsrecht ist insoweit zur Schuldenbegrenzung ein wirksameres Instrument als es das staatliche Haushaltsrecht in der Vergangenheit war.

Ein eindeutiger Beleg für diesen Befund liefert das Finanzministerium in seinem Bericht, wenn es die unterschiedlichen Kreditfinanzierungsquoten von Land und Kommunen darstellt.<sup>114</sup> Während die kommunale Kreditfinanzierungsquote sich im Zeitraum 2000 bis 2019 um die „Nulllinie“ mit einer Spreizung zwischen -1,6 und +2,0 % bewegt, hat das Land im gesamten Zeitraum hohe Kreditfinanzierungsquoten, die sich zeitweise weit über 10 % bewegen und erst 2012 bis 2015 mit um die zwei Prozent - wegen der guten Konjunktur und zeitlichen Vorwirkungen der Schuldenbremse - absinken. Danach ist der Wert für das Land bis 2019 sogar negativ, es findet also eine Tilgung statt, bevor die Notsituation wegen der Corona-Pandemie in 2020 eine historische Zäsur mit sich bringt. Hierbei wird es sich aber um einen Effekt handeln, der sich in sehr viel kleinerem Umfang nur noch 2021 fortsetzt, wie die Haushaltsplanung des Landes für 2022/2023 zeigt. Das Schaubild im Bericht des MF bestätigt damit eindeutig die unterschiedlichen Kreditfinanzierungsmöglichkeiten von Land und Kommunen in der Vergangenheit.

Diese Unterschiede für die Vergangenheit sind im Übrigen auch von anderen Institutionen anerkannt, wie z. B. der Deutschen Bundesbank.<sup>115</sup> Auch das Bundesministerium der Finanzen hat in der Vergangenheit darauf hingewiesen, dass die kommunale Kreditwirtschaft restriktiveren Regelungen unterliegt als die von Bund und Ländern und sich die Verschuldung der Kommunen jeweils auch an ihrer finanziellen Leistungsfähigkeit zu orientieren hat.<sup>116</sup>

Die unterschiedlichen Kreditaufnahmemöglichkeiten führten dazu, dass die kommunalen Gebietskörperschaften bei einem Vergleich der Finanzierungssalden in der Vergangenheit in der Regel besser abgeschnitten haben, da sie bei schlechter Finanzlage notwendige Kredite für wichtige Investitionsvorhaben kommunalaufsichtlich nicht mehr

---

<sup>112</sup> Folgerichtig stellt die Deutsche Bundesbank, Monatsbericht Juni 2021 S. 55, 56 fest, dass Defizite infolge von kreditfinanzierten Investitionen sogar (umgekehrt) Finanzstärke widerspiegeln können.

<sup>113</sup> Vgl. hierzu LSN, Statistische Monatshefte 7/2018, S. 346 sowie die Übersichten in LSN, Statistische Monatshefte 6/2019 S. 311 und 7/2021 S. 374.

<sup>114</sup> Finanzbericht des MF, Fn 9, S. 30.

<sup>115</sup> Deutsche Bundesbank, Monatsbericht Juni 2000 S. 47; Monatsbericht Juli 2007 S. 33: „Um eine langfristige Überlastung der Haushaltswirtschaft durch den Schuldendienst abzuwenden, ist das kommunale Haushaltsrecht aber letztlich besser geeignet als die derzeitigen Vorgaben für Bund und Länder, da es den Vermögensverzehr wirksamer einschränkt. ... Die Verpflichtung, Überschreitungen von Haushaltsgrenzen in den Folgejahren durch Überschüsse auszugleichen und letztlich den Verbrauch des Sachvermögens zu berücksichtigen, hat mit dazu beigetragen, die kommunalen Schulden deutlich enger zu begrenzen.“ Auch im Monatsbericht Juni 2021 S. 55, 56 weist sie darauf hin, dass die Kommunen bei der Schuldenfinanzierung relativ strengen Haushaltsregeln unterliegen.

<sup>116</sup> BMF, Finanzbericht 2016 S. 163.

genehmigt bekamen. Der Finanzierungssaldo war insoweit ein ungeeignetes Instrument zur Beurteilung. Dies gilt sowohl hinsichtlich der absoluten Höhe als auch im Zeitablauf. Wegen der Vorwirkungen der Schuldenbremse hat es allerdings ab 2016 eine historische Zäsur gegeben. Erstmals seit mehr als 30 Jahren ist der Finanzierungssaldo des Landes in den Jahren 2016 bis 2019 positiv. Gleichzeitig fällt er auch besser aus, als derjenige der kommunalen Gebietskörperschaften und das in den Jahren 2018 und 2019 sogar jeweils um über 1,4 Mrd. Euro! Eine solche Situation hat es in der Landesgeschichte noch nicht gegeben. Dabei muss nach wie vor berücksichtigt werden, dass für das Land mit dem Finanzierungssaldo ein Hinweis auf die Gesamtfinanzausgangslage gegeben wird. Im kommunalen Finanzierungssaldo, der im Jahr 2020 mit 270 Mio. Euro trotz des kommunalen Rettungsschirms<sup>117</sup> negativ war, wird hingegen die Summe aller Kommunen abgebildet. Dabei wird ausgeblendet, dass nach wie vor eine Reihe von Kommunen sich in einer schwierigen Situation befinden und sich die Situation im Jahr 2021 noch verschärfen wird. Der historische Einbruch des Finanzierungssaldos des Landes mit 4,9 Mrd. Euro in 2020 und abgeschwächten Folgen noch in 2021 wird bald schon Geschichte sein. Dies zeigt der Haushaltsplanentwurf<sup>118</sup> der für 2022 noch mit einem negativen Saldo von -664,1 Mio. Euro und für 2023 mit -488,1 Mio. Euro für das Land Niedersachsen plant.

## **b) „Teilhabeverhältnis“**

Bei seinen Erwägungen weist das MF seit Jahren auf die „Vergleichende Darstellung der finanziellen Situation von Land und Gemeinden/GV“ vom Landesamt für Statistik Niedersachsen und die Entwicklung des Anteils der Gemeinden an den Gesamtsteuereinnahmen inklusive Finanzausgleichszahlung von Land und Kommunen hin<sup>119</sup>. Insofern wird nach wie vor die Argumentation eines „Teilhabeverhältnisses“<sup>120</sup> der Kommunen an den Gesamtsteuereinnahmen im Lande ins Feld geführt. Ein solches „Teilhabeverhältnis“ besteht aber nicht.

## **i) Fehlender Aufgabenbezug**

Die kommunalen Gebietskörperschaften haben nach Art. 106 Abs. 7 Satz 1 des Grundgesetzes (GG) einen Anspruch auf einen prozentualen Anteil am Gesamtaufkommen des Länderanteils an den Gemeinschaftssteuern (obligatorischer Steuerverbund), der - im Rahmen des fakultativen Steuerverbundes - auch auf die Landessteuern ausgedehnt werden kann (Art. 106 Abs. 7 Satz 2 GG). Mit diesem prozentualen Anteil kommt

---

<sup>117</sup> Im Bericht des MF, Fn. 9, S. 18 wird hierzu wörtlich ausgeführt: „Ohne diese, meist befristet ausgestalteten, Maßnahmen wäre die kommunale Finanzlage als angespannt zu bezeichnen.“

<sup>118</sup> LT-Drs. 18/9720 S. 12.

<sup>119</sup> Bericht des MF, Fußnote 9, S. 12 ff.

<sup>120</sup> Bericht des MF, Fußnote 9, S. 13.



das Land seinem Verfassungsauftrag aus Art. 58 NV nach, den kommunalen Gebietskörperschaften die notwendigen Mittel für einen aufgabengerechten kommunalen Finanzausgleich zur Verfügung zu stellen. Der Finanzbedarf der kommunalen Gebietskörperschaften leitet sich somit aus ihrem Aufgabenbestand her. Dieser besteht zum größten Teil aus gesetzlichen Pflichtaufgaben des eigenen Wirkungskreises sowie zugewiesenen staatlichen Aufgaben. Die Höhe der den kommunalen Gebietskörperschaften zur Verfügung zu stellenden Mittel kann daher nicht als prozentualer Anteil der **insgesamt** von Land und Kommunen eingenommenen Steuern und vergleichbaren Einnahmen festgelegt werden, da bei einer solchen Betrachtung der Aufgabenbezug fehlt.

## **ii) Kürzungen des kommunalen Finanzausgleichs**

Darüber hinaus wird durch die Bildung des „Einnahmeverbundes“ verdeckt, dass die kommunalen Gebietskörperschaften im Rahmen ihrer Haushaltskonsolidierung erhebliche Anstrengungen auch auf der Einnahmenseite insbesondere durch die Erhöhung ihrer Steuerhebesätze vorgenommen haben. Dies gilt besonders für die Kommunen, die einen Entschuldungs- oder Stabilisierungsvertrag mit dem Land abgeschlossen haben. Träfe die Betrachtung des Landes zu, so könnte es automatisch bei einer Erhöhung der kommunalen Steuerhebesätze die den Gemeinden dadurch zusätzlich zufließenden Steuereinnahmen durch Kürzungen des kommunalen Finanzausgleichs praktisch „abschöpfen“. Dass dieses ein tatsächliches Problem ist, das in der Vergangenheit bereits aufgetreten ist, ergibt sich aus Folgendem:

Das Land hat beginnend 1987 den kommunalen Finanzausgleich durch folgende Maßnahmen dauerhaft reduziert:

- ab 1987 Deckelung der Zuwachsraten, damit die Gemeinden und Landkreise nicht in voller Höhe an den deutlichen Mehreinnahmen des Landes teilhaben.
- 1990 Neufestlegung des Steuerverbundes und der Steuerverbundquote, dabei Reduzierung des Finanzausgleichs gegenüber der alten Steuerverbundquote um 500 Mio. DM.
- 1991 Einführung der ungerechtfertigten Solidarbeitragsumlage mit 131 Mio. DM (1992 = 235 Mio. DM; 1993 = 350 Mio. DM; 1994 = 390 Mio. DM).
- 1995 Herausnahme der Gewerbesteuerumlage und Grunderwerbsteuer aus dem Steuerverbund, dadurch Kürzung um 189 Mio. DM in 1995 (bis zum Jahr 1998 stieg dieser jährliche Verlust bereits auf 302 Mio. DM; für 2018 beträgt der rechnerische Verlust der Kommunen rd. 250 Mio. Euro). Gleichzeitig Einführung der ungerechtfertigten Einheitsumlage in Höhe von 488 Mio. DM.
- 1996 Kürzung um 500 Mio. DM durch Haushaltsgesetz; Einheitsumlage = 465 Mio. DM;
- 1997 Kürzung um 500 Mio. DM durch Haushaltsgesetz; Einheitsumlage = 497 Mio. DM

- 1998 Kürzung um 500 Mio. DM durch Haushaltsgesetz; Einheitsumlage = 502 Mio. DM;
- 1999 Neufestlegung des Steuerverbundes; statt Rückgabe der Einheitsumlage und Rücknahme der Kürzung um 500 Mio. DM wurden nur 110 Mio. DM in den Finanzausgleich zurückgegeben; die Höhe der Zuweisungen wurde durch die Überführung von Kostenerstattungen (Kita-Finanzhilfen; Heimerziehung) geschönt.
- 2005 Kürzung der Steuerverbundquote um 1,05 v. H. und damit dauerhaft fortwirkende Reduzierung um jährlich 150 Mio. Euro - in der Tendenz steigend.
- 2007 Erhöhung der Steuerverbundquote um 0,46 v. H. Der Eingriff des Jahres 2005 wirkt danach noch in Höhe aktuell über 150 Mio. Euro jährlich fort.<sup>121</sup>

Zehn Jahre lang war das Land bei der Weiterleitung der bei ihm durch die Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe eingesparten Wohngeldmittel durch die Zuweisungen nach § 5 Nds. AG SGB II und § 6b BKGG von 2005 bis 2015 ein verlässlicher Partner. Der Betrag wurde insoweit jeweils angepasst, wenn das Wohngeld reformiert wurde oder eine Erhöhung für die Kommunen wegen weiterer Entlastung des Landes aufgrund der Absenkung der Sonderbedarfsbundesergänzungszuweisung für die strukturelle Arbeitslosigkeit in den neuen Ländern (sog. „Ostmilliarde“) erforderlich wurde. Mit dem Haushaltsbegleitgesetz 2016 hat das Sozialministerium dieses abgestimmte Vorgehen aber einseitig aufgekündigt. Obwohl dem Land durch die Wohngeldreform auf Bundesebene nur eine Absenkung der Zuweisungen nach § 5 AG SGB II und § 6 BKGG in Höhe von 8,1 Mio. Euro zustand, wurde der Betrag in ungerechtfertigter Weise schon seinerzeit um über 22 Mio. Euro reduziert. Das Land hat dabei durch seine Festlegungen den in der Vergangenheit gepflegten fairen Umgang einseitig verlassen. Wenigstens wurde aber die erneute Absenkung der sog. „Ostmilliarde“ zum 1.1.2017 umgesetzt und der Betrag in den Jahren 2017 bis 2019 auf jährlich 142,8 Mio. Euro festgelegt. Die vom Bund vorgenommene weitere Reduzierung der sog. „Ostmilliarde“ ab 2020 und die damit notwendige Erhöhung des Landeszuschusses um 23 Mio. Euro auf 165 Mio. Euro wurde nicht nachvollzogen. Überhaupt nicht nachvollziehbar ist die ab 2022 vorgesehene sukzessive Kürzung des Betrages, die in einer kompletten Streichung in 2024 münden soll. Dies stellt im Ergebnis einen einseitigen Eingriff in die kommunale Finanzausstattung dar.<sup>122</sup> Diese tritt zu den fortwirkenden Eingriffen in den kommunalen Finanzausgleich hinzu.

Insgesamt bleibt festzuhalten, dass mit den beschriebenen Maßnahmen die Kürzungen des Finanzausgleichs der Vergangenheit nicht zurückgenommen wurden, sondern nur punktuell eine notwendige Beteiligung der Kommunen an den entsprechenden Einnahmen geregelt wurde. Die Erhöhung des kommunalen Finanzausgleichs um

<sup>121</sup> Vgl. LT-Drs. 15/3988 S. 2; auch für die Jahre 2008 und 2009 dürfte die Folgewirkung noch bei annähernd 100 Mio. Euro liegen. Wegen des aktuell gestiegenen Gesamtniveaus des kommunalen Finanzausgleichs dürfte die Folgewirkung zwischenzeitlich bei deutlich über 150 Mio. Euro liegen.

<sup>122</sup> Zu Einzelheiten vgl. die grundsätzliche Kritik unter 1. Vorbemerkung.

jährlich 80 Mio. Euro ab 2018 stellt hingegen die Weiterleitung der sog. „Ländermilli- arde“ im Rahmen der 5 Mrd. Euro-Entlastung des Bundes dar. Auch wenn es eine auf Bundesebene vereinbarte Regelung zur Entlastung der Kommunen war, sind wir dem Land insoweit dankbar, dass es sich an die entsprechende Vereinbarung gehalten hat. Nicht in allen Bundesländern wurde vergleichbar vorgegangen.

Umgekehrt muss aber gesehen werden, dass auch die Kommunen Minderungen des kommunalen Finanzausgleichs mitgetragen haben, wenn sie zur Korrektur nicht ge- wünschter Verteilungseffekte bei Zuweisungen des Bundes vorgenommen wurden. Dies beispielsweise in den Fällen, in denen der Bund die Länder über erhöhte Um- satzsteuer zur Förderung im Bereich Kindertagesstätten, der Kosten für Flüchtlinge oder aktuell des „Paktes für den öffentlichen Gesundheitsdienst unterstützt. Entspre- chende Kürzungen sieht auch der Entwurf des Haushaltsbegleitgesetzes 2022<sup>123</sup> in Art. 1 wieder vor. Diese Veränderungen zeigen, das Land und Kommunen in den ver- gangenen 12 Jahren partnerschaftlich in diesem Punkt umgegangen sind.

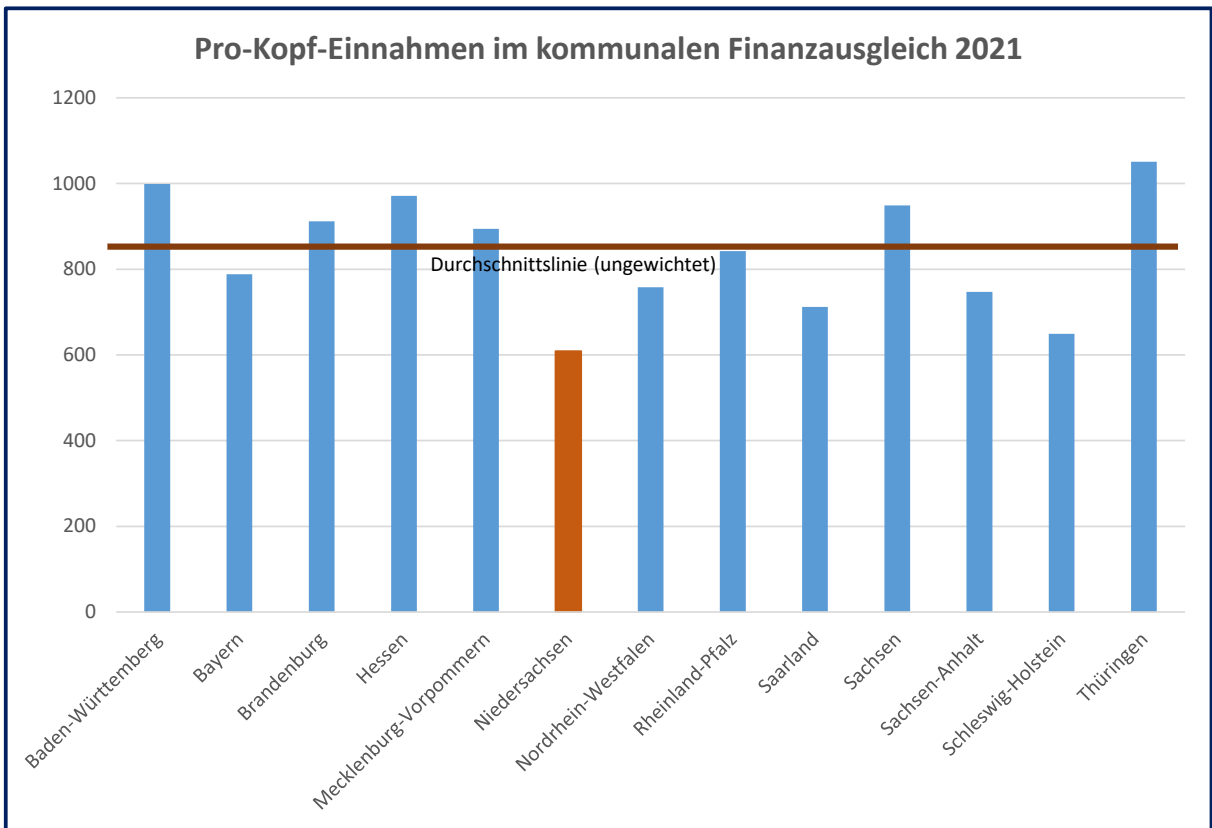
### **iii) Gesamtwirkung der Kürzungen/Schlusslicht im Bundesver- gleich**

Auch wenn sich die Höhe der fortwirkenden Eingriffe in den kommunalen Finanzaus- gleich wegen der vielen Änderungen nur schwer bis in die letzte Einzelheit ermitteln lässt, muss doch festgestellt werden, dass die kommunale Finanzmasse durch die bis- herigen Maßnahmen des Landes ab 2007 permanent um über 650 Mio. Euro jährlich reduziert wurde. Angesichts der erheblich gestiegenen Steuereinnahmen des Landes dürfte die jährliche Folgewirkung inzwischen bei über 850 Mio. Euro liegen. Die Ge- samtsumme des kommunalen Finanzausgleichs lag aus diesem Grunde in 2005 und 2006 unter dem Niveau von 1992. 2011 wuchs das Niveau auf über 3,1 Mrd. Euro an. Seither steigt der kommunale Finanzausgleich proportional zu den Steuereinnahmen des Landes an und erreichte in den letzten Jahren bis 2020 jeweils Rekordhöhen, weil die Landeseinnahmen jeweils auf Rekordhöhen anwuchsen. Dies darf aber nicht dar- über hinwegtäuschen, dass die mehrfachen und fortwirkenden Eingriffe des Landes bis 2005 dazu geführt haben, dass die niedersächsischen Kommunen im Verhältnis zu den übrigen 13 Flächenländern pro Kopf sowohl im Jahr 2005 als auch in den Jah- ren 2015 bis 2021 die geringsten Finanzausgleichsleistungen im Bundesvergleich er- hielten.<sup>124</sup>:

---

<sup>123</sup>Entwurf des Haushaltsbegleitgesetzes 2022 – LT-Drs. 18/9885

<sup>124</sup> Vgl. hierzu die Übersicht in „Der Landkreis“ 9/2015 S. 377, 8-9/2016 S. 384, 10/2017 S. 444, 10/2018 S. 525, 10/2019 S. 505, 10/2020 S. 493 und die noch ausstehende Veröffentlichung in Heft 10/2021. Im Jahr 2005 erhielten die niedersächsischen Kommunen mit 288 Euro je Einwohner rd. 68 Euro je Einwohner weniger als die Kommunen im Saarland; im Jahr 2016 bekamen sie mit 473 Euro je Einwohner rd. 50 Euro je Einwohner weniger als die Kommunen in Schleswig-Holstein. In der überwiegenden Zahl der Länder liegt der pro-Kopf- Betrag schon 2016 deutlich über 600 Euro. 2021 liegt der Betrag in Niedersachsen bei 609 Euro je Einwohner und damit um 40 Euro je Einwohner hinter Schleswig-Holstein und 103 Euro je Einwohner hinter dem Saar- land. Und dies obwohl der kommunale Finanzausgleich im laufenden Jahr durch den Rettungsschirm stabili- siert wurde. Der ungewichtete Durchschnitt liegt bei fast 840 Euro je Einwohner. Ein Vergleich mit dem Finanzreport der Bertelsmann Stiftung für 2019 geht fehl, weil dieser auf S. 29 nur die allgemeinen Finanzzuweisungen aus der Statistik von destatis enthält und insoweit eine andere Abgrenzung



Dies ist den fortdauernden Eingriffen in den 90er Jahren des vergangenen Jahrhunderts geschuldet.

Mit der in 2024 vollständig wirkenden Streichung des Landeszuschusses SGB II werden sich die Eingriffe auf insgesamt über 1 Mrd. Euro in den vergangenen gut 30 Jahren summieren. Geld, das den Kommunen jährlich fehlt und zur dauerhaften Finanzierung des Landeshaushaltes dient.

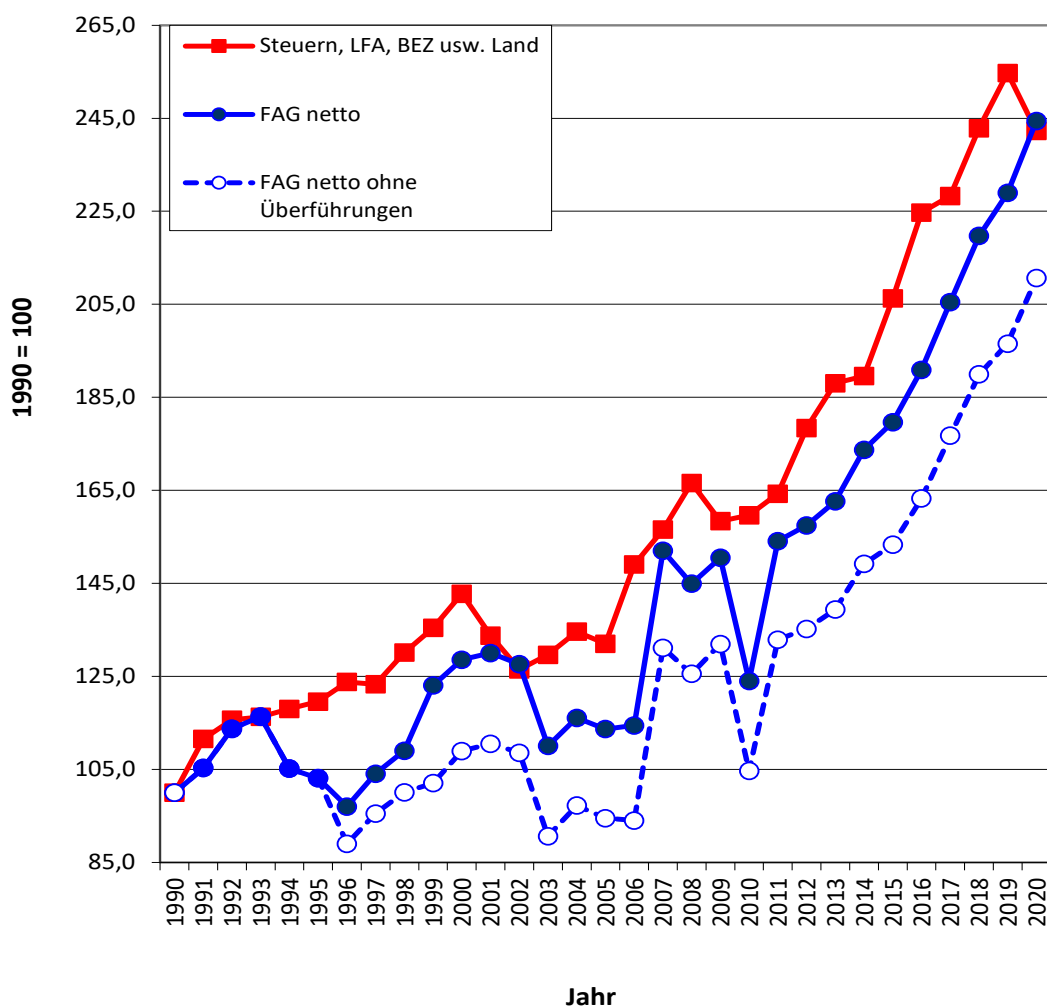
#### **iv) Kommunaler Finanzausgleich als Reservekasse des Landes**

Dass die kommunalen Gebietskörperschaften sehr stark als „Reservekasse“ des Landes benutzt wurden, wird deutlich an der Entwicklung des Anteils des kommunalen Finanzausgleichs an den Einnahmen des Landes aus Steuern und steuerinduzierten Einnahmen.

---

vornimmt. So dürfte die von den Gemeinden in Niedersachsen aufgebrauchte Finanzausgleichsumlage hier fälschlicherweise als Leistung des Landes enthalten sein, weil sie in der Statistik Brutto dargestellt wird. Die Besonderheiten des bayerischen Finanzausgleichsgesetzes mit einer Reihe von Sonderausgleichsleistungen ist hierbei ebenfalls nicht berücksichtigt. Die allgemeinen Schlüsselzuweisungen Bayerns machen nur 39 % der Gesamtleistungen aus (vgl. Der Landkreis 2020 S.636). Niedersachsen liegt hingegen bei 89 %. Der Deutsche Landkreistag greift insoweit bei seiner Darstellung auf die Finanzausgleichsgesetze und Haushaltspläne der Länder zurück.

## Entwicklung von Steuern und steuerinduzierten Einnahmen des Landes und des kommunalen Finanzausgleichs



Bei gleich bleibender Verbundquote müsste sich der Anteil des kommunalen Finanzausgleichs an den Steuern und steuerinduzierten Einnahmen des Landes<sup>125</sup> parallel entwickeln. Wie aus der Linie „FAG netto“ ersichtlich ist, hat sich dieser Anteil aber Mitte der 90er Jahre des vergangenen Jahrhunderts wegen der Eingriffe in den kommunalen Finanzausgleich deutlich reduziert; eine parallele Entwicklung beim Finanzausgleich (netto) auf niedrigerem Niveau findet danach in etwa ab 1998 wieder statt, wobei das Jahr 2007 wegen der „doppelten“ Steuerverbundabrechnung einen statistischen Ausreißer darstellt.<sup>126</sup> Beim Jahr 2010 handelt es sich um einen negativen statistischen Ausreißer, weil hier die negative Steuerentwicklung des Landes in 2009

<sup>125</sup> Die Steuern und steuerinduzierten Einnahmen einschl. Kfz-Steuer-Kompensation und Förderabgabe entstammen der Tabelle im Anhang des Finanzberichts des MF, Fn. 9, S. 41, sowie den Berichten der Vorjahre.

<sup>126</sup> Neben einer dreistelligen positiven Abrechnung für 2006 wurde auch die Abrechnung für 2007, die nach § 1 Abs. 3 NFAG eigentlich in 2008 erfolgen müsste, in Höhe von 127 Mio. Euro vorgezogen.

durch eine hohe negative Abrechnung im kommunalen Finanzausgleich 2010 überproportional zu Buche schlug. Seit 2011 verläuft die Entwicklung bis 2019 wieder vergleichbar. 2020 stellt insoweit einen statistischen Ausreißer dar, weil die Landessteuereinnahmen entgegen der Planung deutlich zurückgegangen sind, der kommunale Finanzausgleich hingegen hiervon nicht betroffen war. Dies wird sich in den nächsten Jahren umkehren.

Hierbei bleibt jedoch unberücksichtigt, dass die Finanzmasse des kommunalen Finanzausgleichs durch mehrere Maßnahmen, die ursächlich nicht in Art. 58 NV lagen, inzwischen geschönt dargestellt ist:

- Mit der Umstellung des Kindergeldes auf eine steuerliche Leistung zum 1.1.1996 wurden die entsprechenden Kompensationsmittel aus dem höheren Umsatzsteueraufkommen des Landes als Zuweisungen zum Ausgleich des Familienleistungsausgleichs in den kommunalen Finanzausgleich überführt. Hierbei handelt es sich um eine gesonderte Erstattung, bei der die Länder zugesagt hatten, die Mittel „voll und fair“ an die kommunalen Gebietskörperschaften weiterzuleiten (Größenordnung ca. 180 Mio. Euro jährlich).
- Die frühere Steuerbeteiligung der Landkreise und kreisfreien Städte an der Grunderwerbsteuer wurde zum 1.1.1999 in den kommunalen Finanzausgleich überführt (Größenordnung zunächst zwischen 120 und 140 Mio. Euro jährlich; inzwischen mehr als 400 Mio. Euro).
- Die Kostenerstattungen für Heimerziehung und Familienhilfe wurden zum 1.1.1999 in den kommunalen Finanzausgleich überführt (Größenordnung ca. 80 Mio. Euro jährlich).

In allen drei Fällen wurden Finanzmittel, die eigentlich außerhalb des kommunalen Finanzausgleichs abzugelten waren, in das System überführt. Rechnet man diese Größenordnungen heraus (gestrichelte Linie im Schaubild) ist festzustellen, dass der kommunale Finanzausgleich ohne diese weiteren Positionen sich in 2006 unter dem Niveau von 1990 bewegt und die eigentliche Zuweisungsmasse zwischen 1990 und 2006 zwar Schwankungen unterlegen war, sich ihr Niveau bis 2007 nie deutlich verändert hat, während die Steuern und die steuerinduzierten Einnahmen des Landes einen deutlichen Anstieg verzeichneten, trotz der zwischenzeitlichen Rückschläge in den Jahren 2001 und 2002. Erst mit den erheblich gestiegenen Steuereinnahmen ab 2006, die sich erst im kommunalen Finanzausgleich ab 2007 niederschlugen, ist in der langfristigen Sicht ein deutlicher Anstieg des kommunalen Finanzausgleichs festzustellen. Dieser wurde bereits im Jahr 2010 wieder unterbrochen. Erst ab dem Jahr 2011 ist bis heute eine in etwa parallel verlaufende Entwicklung (mit leichten Verschiebungen in einzelnen Jahren) erkennbar. Allerdings bewegt sich diese Linie drastisch unter dem Niveau der exorbitant gestiegenen Einnahmen des Landes. Mit Ausnahmen des aktuellen Ausreißers in 2020, der aber 2021 wieder in die gegensätzliche Richtung ausschlagen dürfte.

Es wird die Vorgehensweise des Landes Ende des letzten Jahrtausends deutlich, Finanzmittel, die außerhalb des kommunalen Finanzausgleichs gewährt werden, zunächst in das System zu überführen, um zu späteren Zeitpunkten einen Eingriff in die – dann höheren - Zuweisungen an die Kommunen – vornehmen zu können. Die aktuelle Rekordhöhe bis 2020 darf somit nicht darüber hinwegtäuschen, dass sich der kommunale Finanzausgleich tatsächlich deutlich unterproportional zu den Steuern und steuerinduzierten Einnahmen des Landes entwickelt hat. In Zahlen ausgedrückt haben sich die Steuer- und steuerinduzierten Einnahmen des Landes von 1990 mit 11,6 Mrd. Euro auf 28,1 Mrd. Euro in 2020 um 142,3 % erhöht. Die, um die Sondereffekte bereinigten, Zuweisungen im kommunalen Finanzausgleich (netto ohne Überführungen) stiegen aber im vergleichbaren Zeitraum nur um 110,6 % von 2,0 Mrd. Euro auf 4,260 Mrd. Euro.

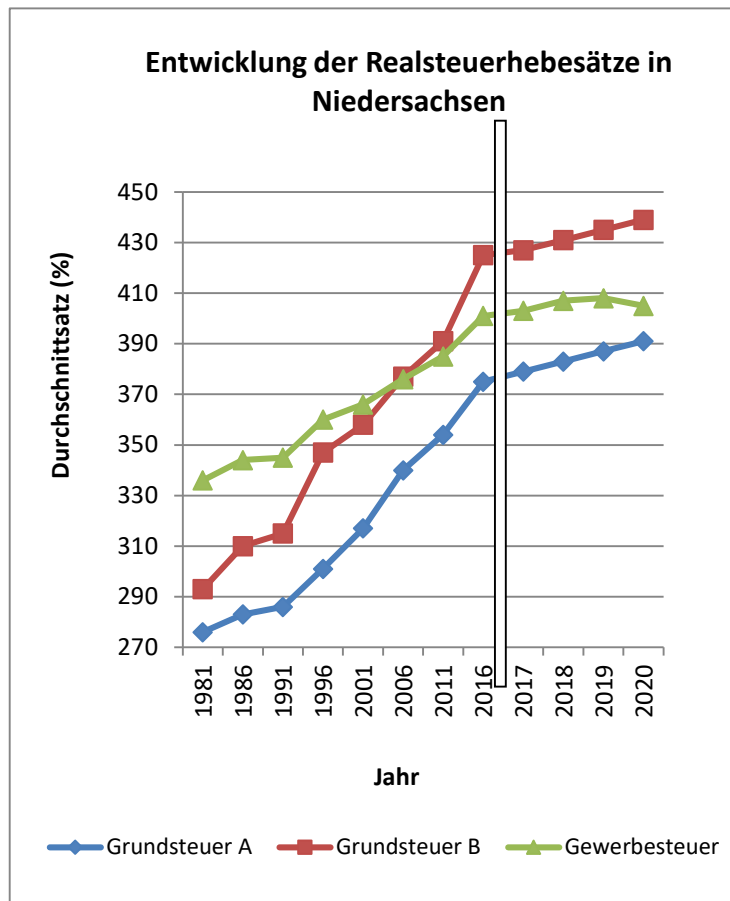
#### **v) Verstoß gegen die kommunale Finanzhoheit**

Durch die fortdauernden Eingriffe in den kommunalen Finanzausgleich hat sich seit Anfang der 90er Jahre des vergangenen Jahrhunderts eine Finanzkrise der kommunalen Gebietskörperschaften in Niedersachsen entwickelt, die zwischenzeitlich bedrohliche Ausmaße erreicht hatte und immer noch nicht wieder richtig beseitigt ist. In ihren Bemühungen um Haushaltskonsolidierung haben die Gemeinden zwischen 1991 und 2019 ihre Hebesätze deutlich erhöht. Dies gilt insbesondere für die Grundsteuer B und die Gewerbesteuer. Ein nicht unerheblicher Anteil der Steuermehreinnahmen der Gemeinden dürfte daher auch auf eigene Hebesatzentscheidungen zurückzuführen sein.

Diese Entscheidungen über Steuererhöhungen sind Teil der verfassungsrechtlich geschützten kommunalen Steuer- und Abgabehoheit als Teil der Finanzhoheit der Kommunen.<sup>127</sup> Unter dem Blickwinkel eines „Teilhabeverhältnisses“ sah sich das Land in der Vergangenheit berechtigt, den kommunalen Finanzausgleich zu kürzen bzw. in 2007 diese Kürzung nur teilweise wieder zurückzunehmen. Die in dem Schaubild erkennbare Entwicklung belegt, dass in der Vergangenheit auch tatsächlich durch Anspannung der Hebesätze erzielte kommunale Mehreinnahmen durch Kürzungen im Finanzausgleich abgeschöpft worden sind.

---

<sup>127</sup> Vgl. hierzu *Pünder/Waldhoff*, in: *Henneke/Pünder/Waldhoff*, Recht der Kommunalfinanzen, § 1, Rn. 10 ff.



### Entwicklung der Realsteuerhebesätze

| Jahr                   | Grundsteuer | Grundsteuer | Gewerbesteuer |
|------------------------|-------------|-------------|---------------|
|                        | A           | B           |               |
| Durchschnittshebesätze |             |             |               |
| 1981                   | 276         | 293         | 336           |
| 1986                   | 283         | 310         | 344           |
| 1991                   | 286         | 315         | 345           |
| 1996                   | 301         | 347         | 360           |
| 2001                   | 317         | 358         | 366           |
| 2006                   | 340         | 377         | 376           |
| 2011                   | 354         | 391         | 385           |
| 2016                   | 375         | 425         | 401           |
| 2017                   | 379         | 427         | 403           |
| 2018                   | 383         | 431         | 407           |
| 2019                   | 387         | 435         | 408           |
| 2020                   | 391         | 439         | 405           |

*Quelle: Daten des LSN*

Durch die **Abschöpfung der** im Rahmen der kommunalen Hebesatzautonomie erzielten **Mehreinnahmen durch Steuererhöhungen** entsteht im Übrigen ein erhebliches verfassungsrechtliches Problem. Die durch eigene Hebesatzanstrengungen erhöhten kommunalen Steuereinnahmen dienen nicht mehr der Finanzierung eigener Aufga-



ben, sondern führen bei einer Betrachtung des „Teilhabeverhältnisses“ zu einer Absenkung des kommunalen Finanzausgleichs. Die fiskalische Äquivalenz zwischen Aufgabenbelastung und eigenen Einnahmenbeschaffungsmöglichkeiten geht hierdurch verloren. Die verfassungsrechtlich abgesicherten Elemente der Finanzhoheit der kommunalen Gebietskörperschaften und ihrer Einnahmeautonomie werden ausgehöhlt.

## **7. Notwendiger Abbau gesetzlicher kommunaler Aufgaben/Entlastungen durch den Bund**

Es bleibt weiter bei der Notwendigkeit, entweder eine deutliche Erhöhung der Steuerverbundquote oder aber ein auch vom Niedersächsischen Staatsgerichtshof (Nds-StGH) gefordertes umfassendes Entschuldungsprogramm des Landes aus eigenen Mitteln zur Rückführung von Liquiditätskrediten (Kassenkrediten) im Anschluss an die auslaufenden Entschuldungsmaßnahmen einzuführen. Die umgesetzten Entschuldungs- und Stabilisierungshilfen nach § 14a ff. NFAG<sup>128</sup> haben nicht ausgereicht, um das Problem zu lösen. Die Haushaltslage des Landes ist zwar aktuell ebenfalls durch die Corona-Pandemie stark beeinträchtigt. Spätestens bei einer Rückkehr zu einer wirtschaftlichen Normallage, wie sie sich mit dem Doppelhaushalt 2022/2023 abzeichnet, wird sich die Frage aber erneut stellen.

Soweit das Land wegen anderer Prioritäten und mit Blick auf die „Schuldenbremse“ sich gleichwohl nicht in der Lage sehen sollte, den kommunalen Gebietskörperschaften höhere Zuweisungen im kommunalen Finanzausgleich zu gewähren, enden hier die gesetzgeberischen Möglichkeiten des Finanzausgleichsgesetzgebers. Der Spielraum des Landesgesetzgebers insgesamt endet an dieser Stelle jedoch nicht. Dann steht das Land in der Pflicht, die gesetzlichen Pflichtaufgaben so zu reduzieren, dass die kommunalen Gebietskörperschaften ihre Einnahmen und Ausgaben auch unter Berücksichtigung eigener Einsparanstrengungen zum Ausgleich bringen können.

Der Niedersächsische Staatsgerichtshof hat insoweit festgestellt, dass, sofern den Kommunen die Wahrnehmung freiwilliger Selbstverwaltungsangelegenheiten unmöglich wird, weil die zur Verfügung stehenden Finanzmittel auf Grund ihrer Pflicht zur Erfüllung landesgesetzlich vorgeschriebener Aufgaben bzw. Standards der Aufgabenerfüllung bereits ausgeschöpft sind, das Land mit Blick auf Art. 58 NV, wenn es nicht verpflichtet ist, das Ausgleichsvolumen entsprechend zu erhöhen, dann aber verpflichtet ist, neue Steuerquellen zu erschließen, oder aber, sofern dies angesichts der Finanzlage ausgeschlossen ist, gehalten ist, die landesgesetzlich verursachten Kosten für die Erfüllung der Aufgaben des eigenen Wirkungskreises durch eine Verminderung der Zahl der Pflichtaufgaben bzw. eine Senkung der bei der Aufgabenerfüllung einzu-

---

<sup>128</sup> Vgl. unter 5 f) Entschuldungshilfen/Stabilisierungshilfen

haltenden Standards zu reduzieren. Soweit es sich um bundesgesetzliche Aufgabenzuweisungen und Standards handelt, muss das Land einen entsprechenden Einfluss im Bundesrat geltend machen.<sup>129</sup> Angesichts eines Kassenkreditbestandes von gut 2,4 Mrd. Euro besteht für eine Reihe von Kommunen weiterhin erheblicher Handlungsbedarf.

Obwohl die kommunalen Spitzenverbände in der Vergangenheit immer wieder auf die Möglichkeit und Notwendigkeit einer grundlegenden Aufgabenentlastung<sup>130</sup> hingewiesen und hierzu konkrete eigene Vorschläge vorgelegt hatten, hat das Land bis heute keine durchgreifenden Maßnahmen ergriffen, um die kommunalen Gebietskörperschaften tatsächlich in dem notwendigen Umfang zu entlasten. Die notwendigen Schritte des Landesgesetzgebers hierzu sind weiterhin nicht erkennbar. Positive Entwicklungen im Landeshaushalt, wie erheblich gestiegene Steuereinnahmen oder Entlastungen durch gesunkene Zinsen, das Bußgeld der VW AG und Ähnliches wurden dafür verwandt, landespolitisch neue Zielsetzungen vorzunehmen. Insoweit stellt sich nach wie vor die Aufgabe des Landes, die Finanzsituation der Kommunen entweder auf der Einnahme- oder durch Abbau gesetzlicher Vorgaben auf der Aufgabenseite nachhaltig zu verbessern. Daher müsste eine weitere Unterstützung der von Liquiditätskrediten besonders betroffenen Kommunen und eine Erhöhung der Steuerverbundquote auf das Niveau vor dem letzten - nur teilweise zurückgenommenen - Eingriff vorgenommen werden. Letzteres hatte einer der beiden jetzigen Koalitionspartner im Wahlkampf auch noch zugesagt.

---

<sup>129</sup> Nds. StGH, Urt. v. 16.5.2001 - StGH 6/99 u. a. - NdsVBl. 2001 S. 184, 189, Urt. v. 7.3.2008 – StGH 2/05 – S. 18 des Urteilsabdruckes.

<sup>130</sup> Vgl. z. B. Erwartungen der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände Niedersachsens an den neuen Landtag und die neue Landesregierung vom April 2003, die u. a. an alle Landtagsabgeordneten versandt worden sind.