Niedersächsischer Landkreistag

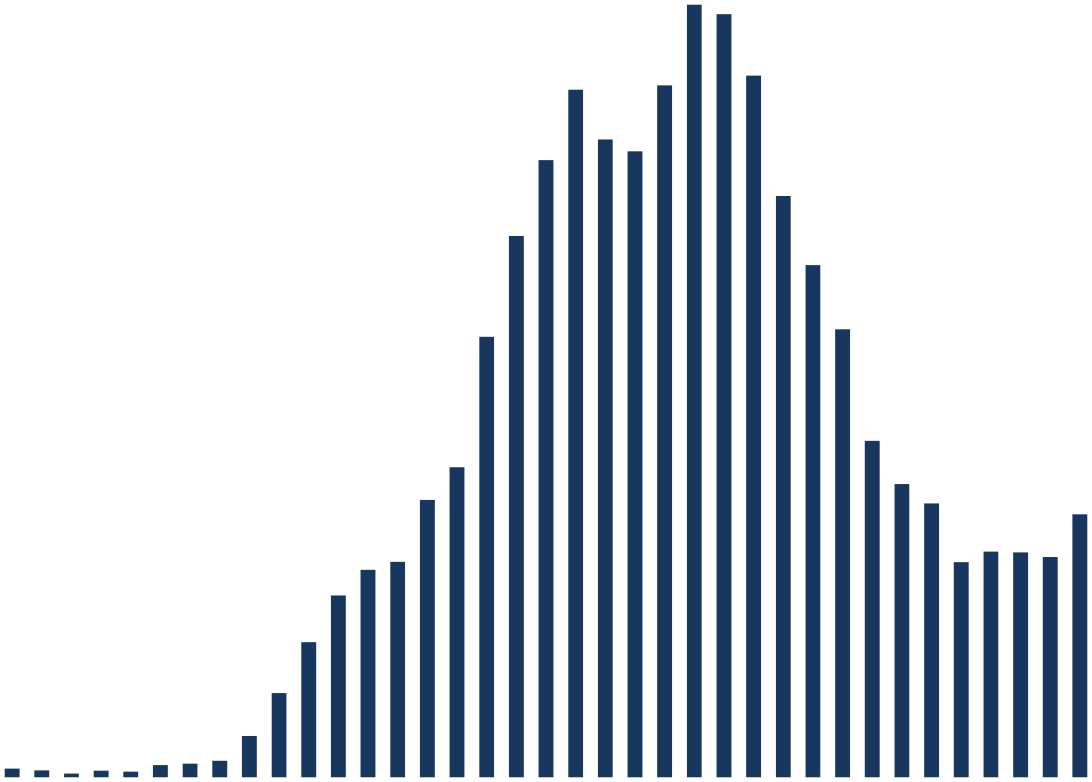
Niedersächsischer Städtetag

NIEDERSÄCHSISCHER STÄDTE- UND GEMEINDEBUND

Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände Niedersachsens

17. Bericht zur Finanzlage der Kommunen in Niedersachsen

Hannover, 20. September 2023



Inhaltsverzeichnis

1. Vorbemerkung 3
2. Kommunen als Teil des Staates 7
3. Einführung eines strikten Konnexitätsprinzips zum 1.1.2006 (Art. 57 Abs. 4 NV) 8
   a) Kindertagesstätten 8
   b) Weitere Kostenausgleiche 9
   c) Fehlende Kostenausgleiche 10
   d) Fehlende Anpassung von Kostenausgleichsregelungen 11
   e) Gesetzliche Veränderung von Bundesaufgaben 12
   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 19
      i) Zuschussbeträge für BSHG; ab 2005: SGB II/SGB XII und ab 2020 SGB IX 21
      ii) Zuschussbeträge nach dem KJHG/SGB VIII 21
      iii) Zuschussbeträge für Schulen 24
      iv) Zusammenfassung der Entwicklung der Zuschussbeträge 25
   c) Entwicklung der Investitionen 26
   d) Einnahmeentwicklung 28
   e) Kassenkredite (Liquiditätskredite) 29
   f) Entschuldungshilfen/Stabilisierungshilfen 33
6. „Verteilungssymmetrie“ 33
   a) „Finanzierungssaldo“ 34
   b) „Teilhabeverhältnis“ 37
      i) Fehlender Aufgabenbezug 38
      ii) Kürzungen des kommunalen Finanzausgleichs 38
      iii) Gesamtwirkung der Kürzungen/Schlusslicht im Bundesvergleich 40
      iv) Kommunaler Finanzausgleich als Reservekasse des Landes 42
      v) Verstoß gegen die kommunale Finanzhoheit 44
7. Notwendiger Abbau gesetzlicher kommunaler Aufgaben/Entlastungen durch den Bund 45

1. Vorbemerkung

Nach einer noch weitgehend stabilen Finanzlage der Kommunen – auch durch Bundes- und Landeshilfen – während der Covid-19-Pandemie 2020 hat der Ukraine-Krieg ab 2021 mit den steigenden Energiepreisen und der einsetzenden Inflation zu einer deutlichen Eintrübung geführt. Die letzte Steuerschätzung prognostiziert dabei nur noch geringe Zuwächse bei den Steuereinnahmen. Gleichzeitig steigen die Ausgaben inflations- und aufgabengetrieben überproportional an. Diese Situation kumuliert schon in 2023 mit erheblichen Kostenbelastungen der – eigentlich unzuständigen – Kommunen für die Aufrechterhaltung des Betriebes der Krankenhäuser, für die sie bereits im laufenden Jahr Hilfen in einer Größenordnung von 600 Mio. Euro eingeplant haben.[1] Der gesetzgeberisch für die Finanzierung des laufenden Betriebes der Krankenhäuser zuständige Bund verweigert die notwendigen Hilfen.

Gleichzeitig sind die Kommunen extrem von der aktuellen Flüchtlingssituation belastet. Dabei sehen sie mit besonderer Sorge, dass der Bund zunehmend nicht bereit ist, die Kosten für seine Flüchtlingspolitik zu tragen und insoweit für seine politischen Entscheidungen einzustehen.

Bereits im ersten Halbjahr 2023 hat diese Entwicklung dazu geführt, dass die Kommunalfinanzen erheblich angespannt sind. So verschlechterte sich ihr Finanzierungssaldo um annähernd eine Mrd. Euro auf -865 Mio. Euro. Die Kassenkredite erhöhten sich gegenüber dem Jahresende 2022 um rd. 300 Mio. Euro auf 1,7 Mrd. Euro. Insoweit kann auch bei den Kommunalfinanzen von einer „Zeitenwende“ gesprochen werden, allerdings in dem Sinne, dass ein massives Abrutschen in schlechtere Zeiten droht, wenn Bund und Ländern nicht zeitnah Gegensteuern.

Bund und Ländern wussten in den letzten Jahren die Ausnahmeregelungen der Schuldenbremse in Anspruch zu nehmen. Sie sind aber bereits – trotz umfangreicher neuer politischer Schwerpunkte – wieder in der Lage, die verfassungsrechtlichen Grenzen der Schuldenbremse einzuhalten.[2] Im kommunalen Bereich steigt die Zahl der unausgeglichenen Haushalte dagegen aktuell massiv an.

Gerade vor diesem Hintergrund ist es völlig unverständlich, dass das Land seine Politik des Eingriffes in die kommunale Finanzausstattung fortsetzt und die mit dem Haushaltsbegleitgesetz 2022[3] beschlossene Streichung der Landesbeteiligung nach dem SGB II in 2024 einfach umsetzt. Schon die Begründung hierfür ist in keiner Weise nachvollziehbar, wenn behauptet wird, die materielle Grundlage hätte sich aufgelöst[4]. 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

[1] Der Wert basiert auf Erhebungen des Niedersächsischen Landkreistages und des Niedersächsischen Städtetages und umfasst unterschiedliche Maßnahmen bis hin zu Kapitalaufstockungen und Liquiditätshilfen. Diese Daten lassen sich in der öffentlichen Finanzstatistik nicht ablesen, weil sie nicht zwingend in der Produktgruppe 41 „Gesundheitsdienste“ nachzuweisen sind. Im Übrigen tritt die Krankenhausumlage noch hinzu.

[2] Das Land ist hierzu schon seit 2022 wieder in der Lage. Der Bund plant Entsprechendes ab 2024.

[3] Vgl. Art. 10 des Haushaltsbegleitgesetzes 2022 vom 16.12.2021 (Nds. GVBl. S. 883).

[4] Vgl. Mittelfristige Planung (MiPla) 2021 bis 2025 des Landes, S. 11 – veröffentlicht als LT-Drs. 18/9847 sowie MiPla 2023 bis 2027, LT-Drs. 19/2191, S. 31.

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 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.[5] Vielmehr erinnert das Vorgehen des Landes deutlich an die permanente Kürzungspolitik zu Lasten der Kommunen von 1990 bis 2005[6]. Auch der in der Gesetzesbegründung vorgebrachte Hinweis auf die in den letzten Jahren deutlich gestiegene Bundesbeteiligung[7] 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 Streichung unter Berücksichtigung der vollen Wirkung der Kürzung der 142 Mio. 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 über **eine Mrd. Euro jährlich** gekürzt.[8] Die Hinweise auf die hohen übrigen Zahlungen an den kommunalen Bereich außerhalb des Steuerverbundes[9] 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 2018 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. Tatsächlich sind die kommunalen Aufwendungen trotz dieser Änderung jedes Jahr weiter deutlich gestiegen.

Schließlich hat das Land massiv Vertrauen der Kommunen im Bereich der Finanzierung des Breitbandausbaus verspielt. Noch 2022 sind Länder und kommunale Spitzenverbände beim Bund vorstellig geworden, um die weitere Investitionsfinanzierung sicherzustellen. Bis in den Juni 2023 fanden Gespräche mit dem Wirtschaftsministerium zum weiteren Glasfaserausbau statt. Im Entwurf des Landeshaushalts 2024 sind sodann überraschend Mittel des Landes zur Kofinanzierung nicht mehr vorgesehen.

---

[5] Vgl. MiPla 2021 bis 2025, Fn. 4, S. 31 sowie MiPla 2023 bis 2027, Fn. 4, S. 32.
[6] Vgl. hierzu unter 6. b) ii) Kürzungen des kommunalen Finanzausgleichs.
[7] LT-Drs. 18/9885 S. 20.
[8] Vgl. hierzu unter 6. b) iii) Gesamtwirkung der Kürzungen/Schlusslicht im Bundesvergleich.
[9] Vgl. MiPla 2023 bis 2027, Fn. 4, S. 32.

Es fehlen somit mittelfristig 650 Mio. Euro, die notwendig sind, um die doppelt so hohen Bundesmittel abzurufen. Dies stellt einen maximalen Vertrauensschaden gerade für die Menschen im ländlichen Raum dar. Angesichts der sich massiv verschlechternden kommunalen Finanzlage kann nicht erwartet werden, dass die Kommunen hier in die Bresche springen.

Nicht absehbar ist, ob die kommunalen Gebietskörperschaften vom Rückzug des Landes noch in anderen Bereichen betroffen sind. So hat es verschiedentlich Kürzungen der freiwilligen Ausgaben des Landes in den einzelnen Ressorts gegeben. So soll u. W. die Finanzierung der Regionalen Versorgungszentren ab 2024 eingestellt werden. Ob noch weitere Streichungen im Landeshaushalt zu Lasten der Kommunen enthalten sind, wird sich erst in den nächsten Wochen und Monaten zeigen. Fest steht, dass die Kommunen angesichts der finanziellen Entwicklung nicht in der Lage sind, entsprechende Ausfälle zu kompensieren.

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 schon 2022 wiederhergestellten Haushaltsausgleichs des Landes ist insoweit nicht nachvollziehbar, dass nunmehr sukzessive der Landeszuschuss nach dem SGB II gestrichen werden soll und das Land sich auch aus anderen Aufgaben zurückzieht bzw. eine notwendige höhere Mitfinanzierung wie in der Kindertagesbetreuung unterlässt. Umso mehr 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 und der fehlenden Kofinanzierung des Breitbandausbaus u.a. 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.[10] Spätestens wenn es mit den Ergebnissen der im Koalitionsvertrag vorgesehenen Expertenkommission zum kommunalen Finanzausgleich ab 2025 zu deutlichen interkommunalen Verschiebungen in der Finanzverteilung kommen sollte, ist es unabdingbar, dass das Land diese durch zusätzliche Zuweisungen abfedert.

Die Landesregierung rechtfertigt die Beibehaltung einer Steuerverbundquote von 15,5 % damit, dass die finanzielle Entwicklung von Land und Kommunen mit den für

[10] Vgl. im Einzelnen S. 45 f. und Fn. 132.

die „Verteilungssymmetrie“ festgelegten Grundsätzen im Einklang steht.[11,12] 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 2023“ vom 22.6.2023 begründet.[13] 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*.“[14] Ausgeblendet wird bei dieser Sichtweise die vom Niedersächsischen Staatsgerichtshof geforderte Rückführung der kommunalen Kassenkredite wie auch der Aufgabenbezug in 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.[15]

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 und des Krieges in der Ukraine – ergeben hat. Während bis einschließlich des Jahres 2015 der Finanzierungssaldo des Landes Niedersachsen in den vergangenen 30 Jahren jeweils negativ war und – zum Teil deutlich – schlechter ausfiel als derjenige der Kommunen[16], hat das Land von 2016 bis 2019 nicht nur einen positiven Finanzierungssaldo erwirtschaftet. Vielmehr lag dieser sogar weit über demjenigen der kommunalen Gebietskörperschaften. In 2018 und 2019 war er – ohne die sog. VW-Milliarde – jeweils weit über 1,4 Mrd. Euro besser. Dieser Trend wurde in 2020 und 2021 zwar deutlich durchbrochen. 2022 verbesserte sich der Finanzierungssaldo des Landes aber um fast 4 Mrd. Euro gegenüber dem Vorjahr auf einen positiven Wert von über 2,5 Mrd. Euro. Auch für 2023 rechnet das Land schon wieder mit einem positiven Wert. Der bereits im zweiten Nachtragshaushalt 2023 planerisch angelegte Finanzierungsüberschuss in Höhe von 55 Mio. Euro dürfte nach eigener Einschätzung des Finanzministeriums mit dem Jahresabschluss erneut einen Wert im einstelligen Milliardenbereich aufweisen.[17] Der kommunale Finanzierungssaldo ist hingegen seit drei Jahren negativ und dürfte sich im laufenden Jahr deutlich verschlechtern, wie schon das Halbjahresergebnis zeigt. Eine Trendberechnung der Entwicklung der Finanzierungssalden über die letzten 10 Jahre prognostiziert für die Zukunft dementsprechend beim Land einen leichten Aufwärtstrend, bei den kommunalen Körperschaften einen deutlichen Abwärtstrend.

---

[11] MF, Entwicklung der Finanz- und Haushaltslage des Landes Niedersachsen und der niedersächsischen Kommunen, S. 40.
[12] So im Ergebnis auch MiPla 2023 bis 2027 – Fn. 4, S. 32.
[13] Der Bericht bildet den Finanzstatus 2023 ab. Er wurde am 2.7.20231 von der Landesregierung beschlossen.
[14] Bericht des MF, Fn. 11, S. 7.
[15] Vgl. hierzu unter 4. Verfassungsrechtliche Grundlagen (Art. 58 NV).
[16] Dies lag früher u.a. in den unterschiedlichen haushaltsrechtlichen Verschuldungsmöglichkeiten begründet – vgl. 6. a) „Finanzierungssaldo“.
[17] MiPla 2023 bis 2027, Fn. 4, S. 20.

2. Kommunen 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.

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.[18] Da das Land außerhalb der freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben der Städte, 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.[19] 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

---

[18] Vgl. bereits *Schoch/Wieland*, Finanzierungsverantwortung für gesetzgeberisch veranlasste kommunale Aufgaben, Baden-Baden, 1995 S. 111 f. m. w. N.

[19] 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).

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 Aufgabenveränderungen 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.[20] Zwischenzeitlich konnte weitgehender Konsens über die Ergebnisse und eine Fortschreibung erzielt werden. Diese wurden jeweils mit dem Haushaltsbegleitgesetz 2019[21] und 2021[22] umgesetzt. Wir begrüßen, dass das Land sich hier auch weiterhin an die gefundene Verständigung hält und mit dem Entwurf des Haushaltsbegleitgesetzes 2024 erneut eine entsprechende Regelung vorsieht.[23]

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 Vergangenheit 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.

---

[20] Vgl. hierzu das Gesetz zur Einführung der erhöhten Finanzhilfepauschale für Plätze unter Dreijähriger in Kindertagesstätten vom 18.6.2009 (Nds. GVBl. S. 277).
[21] Vgl. Art. 6 des Gesetzes vom 18.12.2018 – Nds. GVBl. S. 317.
[22] Vgl. Art. 8 des Gesetzes vom 10.12.2020 – Nds. GVBl. S. 477.
[23] Vgl. Art. 9 des Gesetzentwurfes in LT-Drs. 19/2229.

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 den letzten Jahren immer wieder 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 66 v. H. anzuheben. Dabei sind realistische Eingruppierungs- und Einstufungsmuster für die Berechnung zugrunde zu legen. Die landespolitische Diskussion verläuft hingegen genau entgegengesetzt. Mit dem Niedersächsischen Kindertagesstättengesetz[24] 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. 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, auch wenn es gelungen ist, die Erhöhung durch die Bundesmittel nochmals zu verlängern. Gleichwohl bildet die Jahreswochenstundenpauschale in keiner Weise die tarifliche Entwicklung ab. Dieses Problem hat sich durch die Inflation und die deutlich gestiegenen Tarifabschlüsse nochmals extrem verschärft. Wir fordern dringend eine angemessenere Fortschreibung steigender Personalkosten.[25]

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,[26]
- 2010/2011 Finanzzuweisungen nach § 7 des Niedersächsischen Ausführungsgesetzes zum Zensusgesetz 2011 (Nds. AG ZensG 2011),

[24] Vom 7.7.2021 – Nds. GVBl. S. 470.

[25] Vgl. hierzu die Entwicklung der Kostenbelastung in den niedersächsischen Kommunen unter 0. Finanzlage der kommunalen Gebietskörperschaften, b) Ausgabenentwicklung im sozialen Bereich und bei den Schulen, ii) Zuschussbeträge nach dem KJHG/SGB VIII.

[26] Vgl. § 4 Abs. 3 Nr. 1 NFVG; das Gesetz wurde durch Art. 1 des Gesetzes vom 28.4.2021 (Nds. GVBl. S. 240) in Nieders. Wohnraum- und Wohnquartiersgesetz – NWoFG umbenannt.

- 2015 den Kostenausgleich für die inklusive Schule,[27]
- 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,[28]
- die im Gesetz zur Umsetzung des Bundesteilhabegesetzes in Niedersachsen[29] 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),[30]
- die im Zuge des Zensus 2022 vorgesehenen Zuweisungen in Höhe von einmalig 7,4 Mio. Euro,
- 4,9 Mio. Euro für die Aufgaben der unteren Naturschutzbehörden im Zuge der Umsetzung des Niedersächsischen Weges und[31]
- eine ab 2024 geregelte und nunmehr schon in Änderung befindliche Abdeckung von Kosten nach dem Niedersächsischen Klimagesetz.

c) Fehlende Kostenausgleiche

Es bestehen aber zunehmend „Sündenfälle“, bei denen das Konnexitätsprinzip nicht eingehalten wurde. Dass solche strittigen Fälle vorliegen, hat auch das Land früher in seinem Finanzbericht eingeräumt.[32] Nachdem es zunächst eher um kleinere Fälle ging[33], wird das Konnexitätsprinzip nunmehr zunehmend auch in größerem Umfang nicht mehr eingehalten.

Der Landtag hat im Jahr 2018 das Niedersächsische Behindertengleichstellungsgesetzes (NBGG) geändert.[34] 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.[35] Im schriftlichen Bericht heißt es hierzu lapidar: „*Dieser Aspekt hat in den Ausschussberatungen indes keine Rolle gespielt.*“[36] Bei der nächsten Novellierung durch Artikel

[27] 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.

[28] 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.

[29] Gesetz vom 24.10.2020 (Nds. GVBl. S. 300).

[30] Hierbei ist darauf hinzuweisen, das darin etwa zur Hälfte bereits in der Vergangenheit gewährte Finanzmittel miteinbezogen wurden.

[31] Vgl. Art. 2 des HHBeglG 2021 vom 10.12.2020 – Nds. GVBl. S. 477.

[32] Finanzbericht des MF vom 18.6.2018, Finanzstatus 2018, S. 36.

[33] Zu nennen sind für die Vergangenheit 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).

[34] Art. 1 des Gesetzes vom 25.10.2018 – Nds. GVBl. S. 217.

[35] Vgl. den Gesetzentwurf in LT-Drs. 18/1055 S. 5.

[36] LT-Drs. 18/1922 S. 1.

1 des Gesetzes vom 16. Dezember 2021 (Nds. GVBl. S. 921) wurden weitere Standards erhöht und die Kommunen mit einer Evaluation vertröstet. Einen solchen Umgang mit der Konnexität durch den Gesetzgeber ist auf Dauer nicht hinnehmbar.

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 34 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.[37] Um den Verbraucherschutz in Niedersachsen zu verbessern bedarf es daher zwingend einer (Mit-)Finanzierung durch das Land. Mittelfristig bedarf

[37] MF, RdErl. vom 9.10.2006 – 11.3 – 014727/05 –, S. 3. Die Landesregierung hat hierzu zwischenzeitlich ihre Rechtsauffassung geändert.

es eines vollständig ausfinanzierten 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[38] 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.“*[39] 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 hierzu vorgelegte Bericht enthält gerade keine notwendige Evaluation.[40] 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“[41] 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.

e) Gesetzliche Veränderung von Bundesaufgaben

Streitig waren in der Vergangenheit 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.

---

[38] 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).

[39] 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.

[40] LT-Drs. 18/7819.

[41] LT-Drs. 18/1500 – Kommunalbericht 2018 – S. 37, 52.

Mit Beschluss vom 7.7.2020[42] 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.[43] Art. 28 Abs. 2 GG schützt die Kommunen danach nicht nur vor einer (unverhältnismäßigen) Entziehung von Aufgaben, sondern auch vor einer entsprechenden Aufgabenzuweisung.

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.[44]

Der Bund kann damit künftig zwar die Anforderungen an Aufgaben ändern. Die Zuständigkeit für den Vollzug obliegt aber entsprechend der verfassungsrechtlichen Bestimmungen den Ländern.[45] 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. Die gegenteilige Auffassung des Landes widerspricht der Schutzfunktion des Konnexitätsprinzips und führt mit zu einer zunehmenden auch finanziellen Überforderung der Kommunen.

Die Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände Niedersachsens hat bei ihren Mitgliedern die zusätzlichen Personalstellen erhoben, die in Folge der Umsetzung der gesetzlichen Änderungen des Bundes im Bereich des Wohngeldes, der Jugendhilfe und des Betreuungsrechtes im Jahr 2023 geschaffen wurden. Allein durch die Ausweitung von gesetzlichen Leistungsansprüchen bei diesen drei Aufgaben haben die Städte, Gemeinden und Landkreise im Jahr 2023 annährend 500 neue Stellen

[42] Aktenzeichen: 2 BvR 696/12 – BverfGE 155,310 = NVwZ 2020 S. 1342.
[43] BVerfG, Beschluss vom 7.7.2020 – a.a.O – Fn. 42.
[44] BVerfG, Beschluss vom 7.7.2020 – a.a.O. – Fn. 42.
[45] Nach Art. 83 GG führen die Länder die Bundesgesetze als eigene Angelegenheit aus, soweit das Grundgesetz nichts anderes bestimmt oder zulässt.

geschaffen, die bei einer vollständigen Besetzung Kostenbelastungen von ca. 43 Millionen Euro bei den Kommunen verursachen werden. Hinzu kommen Sachaufwendungen im Bereich der Jugendhilfe aufgrund des Kinder- und Jugendstärkungsgesetzes von rund 7,6 Millionen Euro für Niedersachsen[46], so dass die Gesamtbelastungen schon für diese drei Aufgaben bei der vollen Jahreswirkung für die niedersächsischen Kommunen bei 50 Millionen Euro liegt. Die kommunalen Spitzenverbände haben hierauf gegenüber vier Ministern und dem Chef der Staatskanzlei hingewiesen und über vier Monate keine Antwort erhalten. Erst auf deutliches drängen der kommunalen Spitzenverbände soll die Sache nunmehr in der Finanzkommission von Land und kommunalen Spitzenverbänden erörtert werden.

Auch hinsichtlich des auf Bundesebene beschlossenen Rechtsanspruch auf einen Ganztagsschulbetrieb in der Grundschule ist festzustellen, dass die Umgehung des konnexitären Schutzes der Kommunen von der Landesregierung nicht nur billigend in Kauf, sondern mit ausdrücklicher Zustimmung umgesetzt wurde[47]. Es bleibt daher die Forderung, dass die Kosten vom Land zu tragen sein werden. Der Landtag wird zur Einhaltung der Landesverfassung die notwendigen finanziellen Mittel bereitstellen müssen.

f) Würdigung der Konnexitätsregelung

Die Konnexitätsregelung hatte sich aus unserer Sicht in der Vergangenheit wenigstens teilweise bewährt. Die Norm wird in den letzten Jahren aber zunehmend vom Land nicht mehr hinreichend beachtet und es tut sich auch bei notwendigen Anpassungen schwer. Aus diesem Grunde muss eine Lösung gefunden werden, wie mit den bislang streitigen Fällen umgegangen wird, um so fortdauernd bestehende Diskussionen zu beseitigen. Angesichts der skizzierten, zunehmenden Verstöße droht der Konflikt ansonsten zu eskalieren und die Kommunen werden gezwungen eine verfassungsgerichtliche Prüfung des Vorgehens des Landes in Erwägung zu ziehen.

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.

---

[46] Lt. Gesetzentwurf der Bundesregierung belaufen sich die Sachaufwendungen und entfallenden Einnahmen der Jugendhilfeträger auf bundesweit 76 Mio. Euro (BT-Drs. 19/26107 S. 8). Hiervon entfallen auf Niedersachsen ca. 10 % der Gesamtsumme.

[47] Bundesratsdrucksache 248/1/21, S. 4

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.[48] 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.[49]

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.[50] Eine 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[51] 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.“*[52]

Weiter hat das Bundesverfassungsgericht festgestellt, der verfassungsändernde Gesetzgeber des Jahres 1997 habe durch die Einfügung von Artikel 28 Abs. 2 Satz 3,

[48] NdsStGH, Urt. vom 7.3.2008 (StGH 2/05), S. 14 und 18 des Urteilsabdrucks – NdsVBl. 2008 S. 152.
[49] NdsStGH, Urt. vom 7.3.2008, Fn. 48, S. 20 des Urteilsabdrucks.
[50] NdsStGH, Urt. vom 7.3.2008, Fn. 48, S. 14 f des Urteilsabdrucks
[51] BVerfG, Urt. vom 21.11.2017 – 2 BvR 2177/16 – BVerfGE 147, 185 = NVwZ 2018 S. 141.
[52] BVerfG, Urt. vom 21.11.2017 – Fn. 51.

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 benötigen. 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 verfassungsrechtlich 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."*[53]

Die bisherige niedersächsische Lesart des Leistungsfähigkeitsvorbehaltes des Landes,[54] 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.[55]

---

[53] BVerwG, Urt. vom 30.1.2013 – 8 C 1.12 – BVerwGE 145, 378 [384 f].

[54] Vgl. hierzu *Hagebölling*, Niedersächsische Verfassung, Kommentar 2. Aufl. 2011 S. 212; *Waechter*, Hannoverscher Kommentar zur NV, 2012, Art. 58 Tz. 86, 88.

[55] 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.

5. Finanzlage der kommunalen Gebietskörperschaften

Die vom Land herangezogenen Grundlagen reichen weder zur Beurteilung der Verteilungssymmetrie[56] noch für die Frage einer möglichen Verletzung der Selbstverwaltungsgarantie der kommunalen Gebietskörperschaften[57] aus. Im Einzelnen wird im Folgenden auf die vom MF[58] angesprochenen Finanzierungssalden[59] des Landes und der Kommunen, die tatsächlichen erzielten Einnahmen der Kommunen[60], die Sozialhilfelasten[61], die Schuldenstände und die Zinsausgaben[62] sowie die Investitionsquote[63] 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 2021 hat das LSN eine Darstellung der Zuschussbeträge (Einzahlungen und Auszahlungen) auf Basis des doppischen Produkt- und Kontenrahmens vorgenommen. Dabei zeigt sich, dass insbesondere wegen Verschiebungen im Produktrahmen – gegenüber der kameralen 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:

---

[56] Vgl. hierzu unter 6. „Verteilungssymmetrie“.
[57] Vgl. hierzu unter 4. Verfassungsrechtliche Grundlagen (Art. 58 NV).
[58] Vgl. Bericht des MF, Fn. 11, S. 11.
[59] Vgl. hierzu unter 6a) „Finanzierungssaldo“.
[60] Vgl. hierzu unter 5 d) Einnahmeentwicklung.
[61] Vgl. hierzu unter 5 b) Ausgabenentwicklung im sozialen Bereich und bei den Schulen.
[62] Vgl. hierzu die unterschiedlichen Möglichkeiten zur Kreditaufnahme von Land und Kommunen unter 6a) beim Finanzierungssaldo.
[63] Vgl. hierzu unter 5 c) Entwicklung der Investitionen.

Entwicklung der Defizite der niedersächsischen Kommunen 1995 bis 2010
Positive Beträge = Defizit; negative Beträge = Überschuss

Jahr	Rechnungsergebnisse aller Gemeinden und Landkreise: Einzelpläne 0 bis 7 einschl. A 82 insgesamt[1)]	Zum Vergleich: Einzelpläne 8 (o. A 82)[1)] und 9 zusammen	Zum Vergleich: Einzelpläne 8 (o. A 82)[1)] und 9 o. Abw. d. Vj.	Gesamtdefizit insgesamt Sp 2 + 3	Gesamtdefizit ohne Abw. Vorjahre Sp 2 + 4
	Mio. €	Mio. €	Mio. €	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

[1)] 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[64]:

Jahr	Gesamtzuschussbedarf[1)]: **Aufgaben** Produktgruppen 1 bis 4 und 5A	Gesamtzuschussbedarf[1)]: **Wirtschaftl. Betätigung und allg. Finanzdienstleistungen** Produktgrupp. 5B und 6	**Differenz** **Überschuss/ 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
2020	15.705,0	-16.159,2	-454,2
2021	15.991,3	-15.939,7	51,6

[1)] negative Werte = Überschuss; positive Werte = Zuschussbedarf/Defizit

Quelle: Daten des LSN

[64] Vgl. hierzu auch die Übersicht auf S. 35 im Bericht des MF, Fn. 11.

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 2021 um annähernd 8,7 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 doppischen 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 hatten.[65]

Eine – bedingt vergleichbare – Zeitreihe lässt sich damit nur noch ohne Berücksichtigung der Fehlbeträge aus Vorjahren (kamerale Statistik Spalte 6; doppische 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 und 2010 wieder umgekehrt und ein erneutes strukturelles Defizit von 518,8 Mio. Euro bzw. 352,2 Mio. Euro erwirtschaftet. Eine finanzielle Mindestausstattung aller Kommunen war daher in diesen beiden Jahren nicht gegeben. Eine Trendumkehr fand in den Jahren 2011 bis 2020 mit Überschüssen zwischen 400 und 970 Mio. Euro statt. 2021 wurde erstmalig wieder ein negatives Ergebnis mit 51,6 Mio. Euro erwirtschaftet. Dabei hat diese Entwicklung immer noch nicht ausgereicht, um die in der Vergangenheit aufgelaufenen Liquiditätskredite unter das Niveau von 1,4 Mrd. Euro zu senken. Angesichts der deutlichen Eintrübung der Kommunalfinanzen ist bereits im ersten Halbjahr 2023 wieder ein Anstieg auf über 1,7 Mrd. Euro zu verzeichnen.

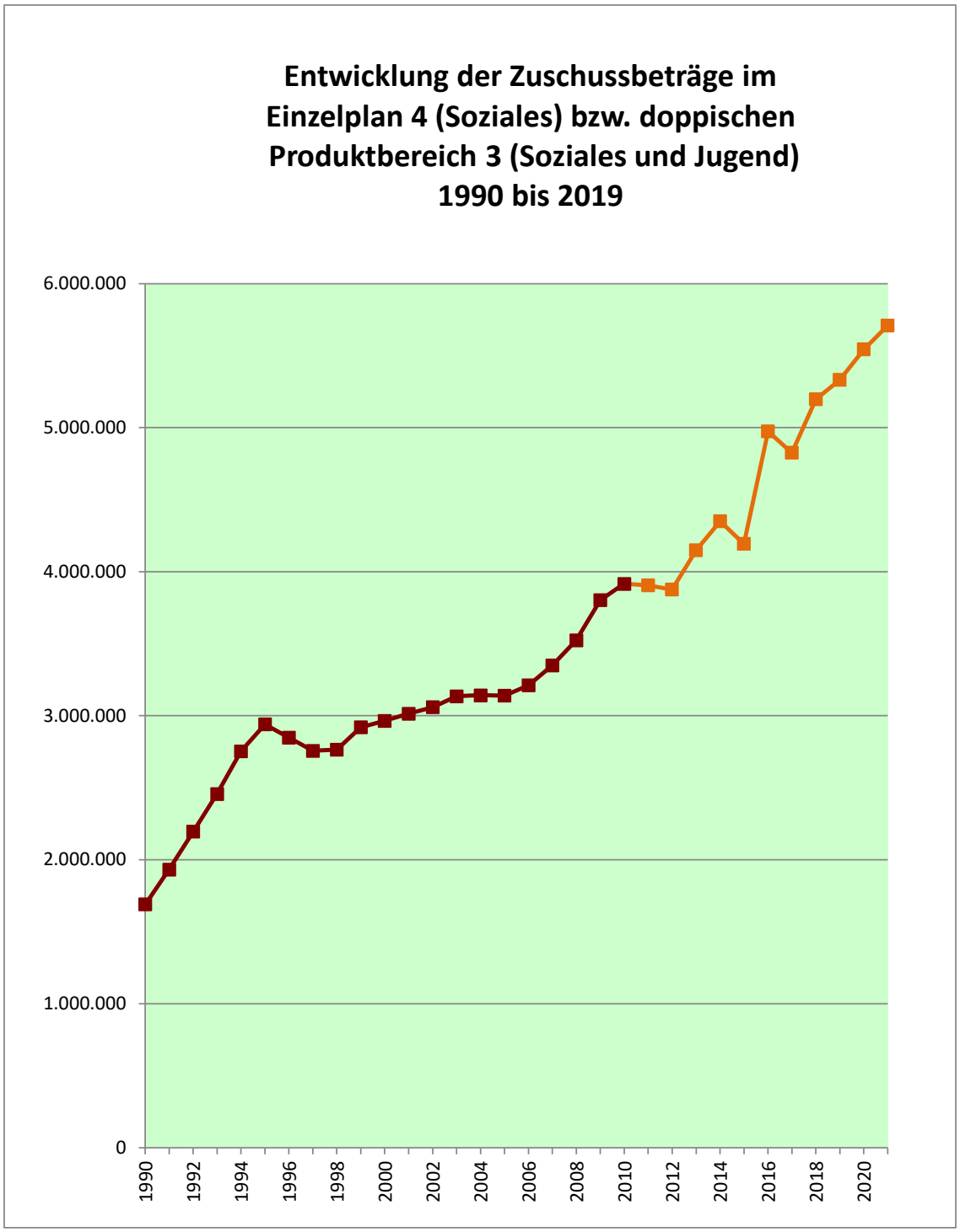
b) Ausgabenentwicklung im sozialen Bereich und bei den Schulen

Die von den Ressorts zugelieferten Darstellungen im Bericht des MF[66] 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

[65] Vgl. hierzu das Schaubild unter 5 e) 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.

[66] Bericht des MF, Fn.11, S. 20 ff. unter Punkt 3.4 Soziale Sicherung.

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. Danach durch den Bund vorgenommene Entlastungen bei der Grundsicherung im Alter und Erwerbsminderung wie auch bei der Kostenbeteiligung nach dem SGB II wurden durch die Entwicklung insbesondere im Bereich des SGB VIII aufgezehrt mit der Folge, dass bis zum Jahr 2021 ein weiterer Anstieg auf 5,7 Mrd. Euro zu verzeichnen war. Dies ist fast das 3,4-fache wie noch im Jahr 1990.[67] Das MF stellt hierzu in seinem Finanzbericht selbst fest, dass der Zuschussbedarf der kommunalen Körperschaften für die Produktgruppe Soziales und Jugend im Bereich der pflichtigen Selbstverwaltung mit 5,4 Mrd. Euro weiterhin einen der größten Blöcke der Zuschussstatistik bildet. Der Betrag fällt höher aus als die Summe der Zuschussbedarfe für alle anderen pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben.[68]

i) Zuschussbeträge für BSHG; ab 2005: SGB II/SGB XII und ab 2020 SGB IX

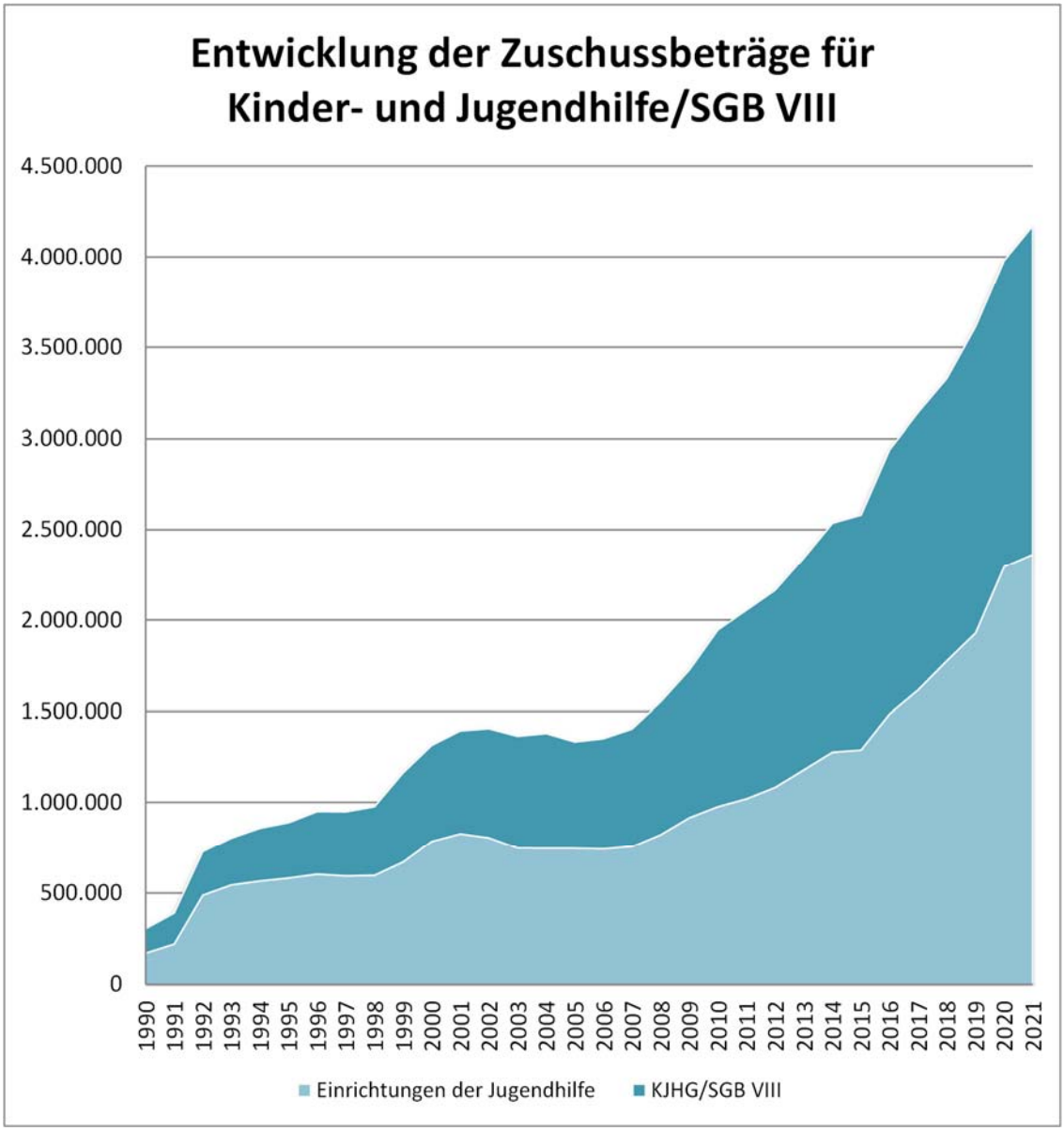
Betrachtet man die Entwicklung im Bereich der Sozialhilfe[69] und die Belastungen aus den Kosten der Unterkunft im SGB II langfristig, ist festzustellen, dass die von den kommunalen Gebietskörperschaften zu finanzierenden Leistungen nach wie vor erhebliches Gewicht haben. Die Kostenentwicklung konnte aber insbesondere durch die Hilfen des Bundes abgefedert werden. Allerdings ist hier der Eingriff des Landes in die Kommunalfinanzen durch Streichung des Landeszuschusses nach dem SGB II ab 2024 äußerst kritisch. Hier fehlen künftig jährlich 142 Mio. Euro für die kommunale Finanzausstattung. Das Land bedient sich im Ergebnis bei der 2020 deutlich erhöhten Bundesbeteiligung im SGB II zu Lasten der Kommunen. Diese Mittel sollten aber nicht zur Verbesserung der Länderhaushalte dienen.[70]

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. Betrugen 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 4.171 Mio. Euro in 2021. Dieser Betrag ist mehr als dreizehneinhalbmal so hoch wie in 1990.

---

[67] Auf die hohe Belastung in diesem Bereich weist auch das MF in seinem Finanzstatusbericht, Fn. 11, S. 36 f. hin.
[68] Finanzbericht des MF, Fn. 11, S. 36 f.
[69] Früher BSHG; ab 2005 SGB XII inklusive Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung, Hilfe zur Pflege und Eingliederungshilfe.
[70] Vgl. hierzu im Einzelnen die Vorbemerkung auf S. 3 f.



Bei differenzierter Betrachtung ist festzustellen, dass die Zuschussbeträge für die Einrichtungen der Jugendhilfe[71] 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 2.363 Mio. Euro in 2021. Die Ausbaubedarfe für Krippen und Kitas steigen auch aufgrund gesellschaftlicher Trends, etwa von Halbtagsbetreuung hin zu Ganztagsbetreuung, weiter an. Dieser Trend wird sich in den nächsten Jahren weiter verstärkt fortsetzen, auch weil sich das Land aufgrund der zum 1.8.2018 eingeführten Beitragsfreiheit im Kindergarten finanziell stärker in diesem Bereich ausschließlich zugunsten der Eltern engagiert. Die bei den Kommunen verbleibende Hauptlast wächst weiterhin an, weshalb hier finanzielle Entlastungen statt weiterer Kostensteigerungen

[71] Hierin enthalten sind neben den Kindertagesstätten, die den Hauptanteil an den Zuschussbeträgen beinhalten, auch die sonstigen Einrichtungen der Jugendhilfe.

durch gesetzliche Standards erwartet werden, wie sie 2021 mit dem Niedersächsischen Kindertagesstättengesetz[72] wieder beschlossen wurden.

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.[73] 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[74] mündeten, dessen Standarderhöhungen zu weiteren deutlichen Kostensteigerungen führte. Auch in den Folgejahren war dieser Trend ungebrochen, so dass in 2021 1.808 Mio. Euro aus kommunalen Mitteln hierfür aufgewandt werden mussten. Auch weitere Standarderhöhungen erfolgten durch den Bundesgesetzgeber – zuletzt insbesondere durch das Kinder- und Jugendstärkungsgesetz.[75]

Insgesamt wenden die Kommunen inzwischen 26 % ihrer durch allgemeine Deckungsmittel zu finanzierenden Zuschussbeträge für die Kinder-, Jugend und Familienhilfe inklusive der Kindertagesbetreuung auf.

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.[76] 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.

Andererseits mischt sich das Land mit weiteren Förderprogrammen in diesem Bereich auch in kommunale Kompetenzen ein. Dies führt über den „goldenen Zügel“ zu Prioritätensetzungen, die mitunter nicht identisch sind mit den kommunalen Bedürfnissen

---

[72] Vgl. Art. 1 des Gesetzes vom 7.7.2021 – Nds. GVBl. S 470.

[73] So stiegen die Zuschussbeträge für die Verwaltung der Jugendhilfe von 2003 bis 2006 um 60 Mio. Euro an. Auf eine gesonderte Darstellung der Verwaltung der Jugendhilfe wurde verzichtet, weil sie im doppischen Produktrahmen nicht mehr gesondert ausgewiesen werden. Sie sind vielmehr mit in den Zuschussbeträgen der Jugendhilfe enthalten.

[74] Gesetz zur Stärkung eines aktiven Schutzes von Kindern und Jugendlichen (Bundeskinderschutzgesetz – BKiSchG) vom 22.12.2011 – BGBl. I S. 2975

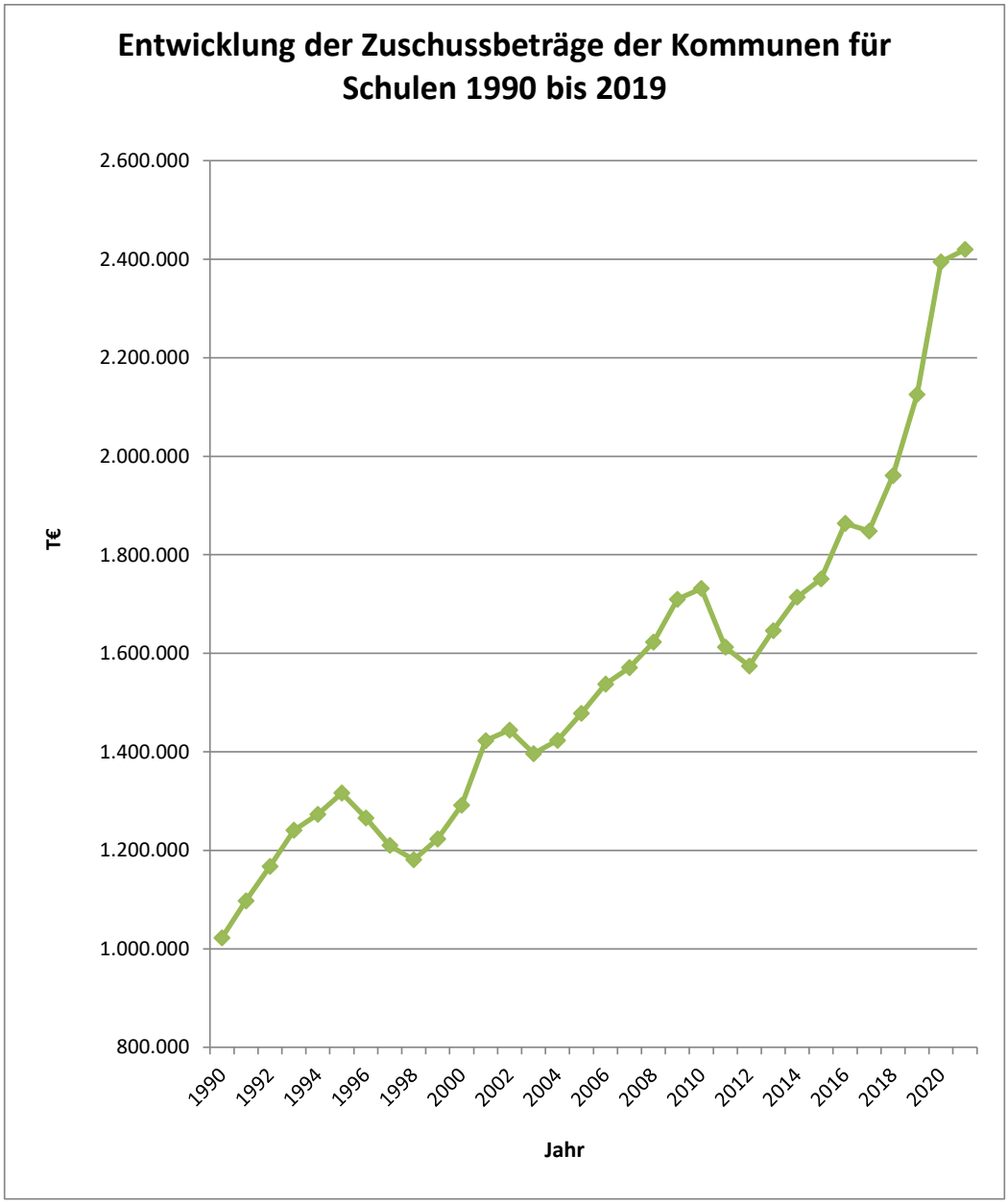
[75] Gesetz zur Stärkung von Kindern und Jugendlichen (Kinder- und Jugendstärkungsgesetz – KJSG) vom 3. Juni 2021 (BGBl. I S. 1444)

[76] Bericht des MF, Fn.11 S. 23 ff.

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.

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 2.420 Mio. Euro in 2021 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 ausgebaute Infrastruktur für die Digitalisierung

der Schulen. Seit 1990 haben sich die Zuschussbeträge somit um das 2,4-fache erhöht.

iv) Zusammenfassung der Entwicklung der Zuschussbeträge

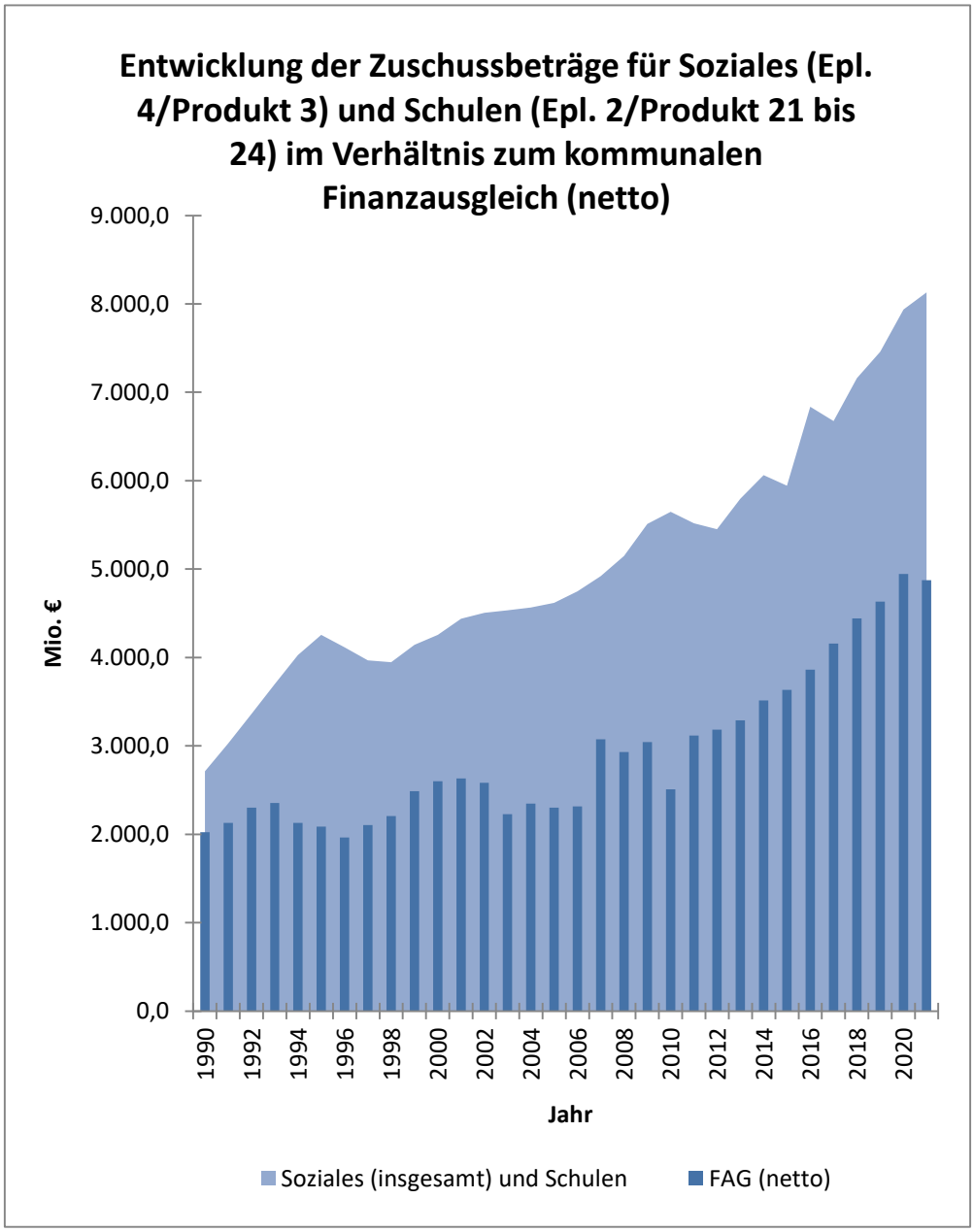
Insbesondere bei den pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben im Sozialbereich und bei den Schulen hat es seit Anfang der 90er Jahre des vergangenen Jahrhunderts erheblichste Steigerungen gegeben. Diese wurden von den kommunalen Gebietskörperschaften einerseits durch eine Reduzierung von freiwilligen Aufgaben und andererseits durch unausgeglichene Haushalte finanziert. Erst in den letzten Jahren führte die gute Konjunktur bis 2020 durch höhere kommunale Steuereinnahmen zu einer deutlichen Verbesserung der Finanzsituation. Dieses kehrt sich aktuell sehr stark um.

Festzustellen bleibt weiterhin, 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.

Insbesondere vor dem Hintergrund der ständigen, fortdauernden Eingriffe in den kommunalen Finanzausgleich in den 90er Jahren des vergangenen Jahrhunderts und zuletzt 2005[77] 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 2020 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. 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 auf zeitweise unter 50 %. Auch mit den leichten Verbesserungen in den letzten Jahren liegt die Quote 2021 weiterhin nur bei 60 %. Hierin liegt ein Grund für die nach wie vor schwierige Situation einer Reihe von Städten, Gemeinden und Landkreisen in Niedersachsen. Dies gilt umso

[77] Vgl. unter 6b) ii) Kürzungen des kommunalen Finanzausgleichs

mehr, als der kommunale Finanzausgleich in Niedersachsen pro Kopf der Bevölkerung im Vergleich der 13 Flächenländer am geringsten dotiert ist.[78]



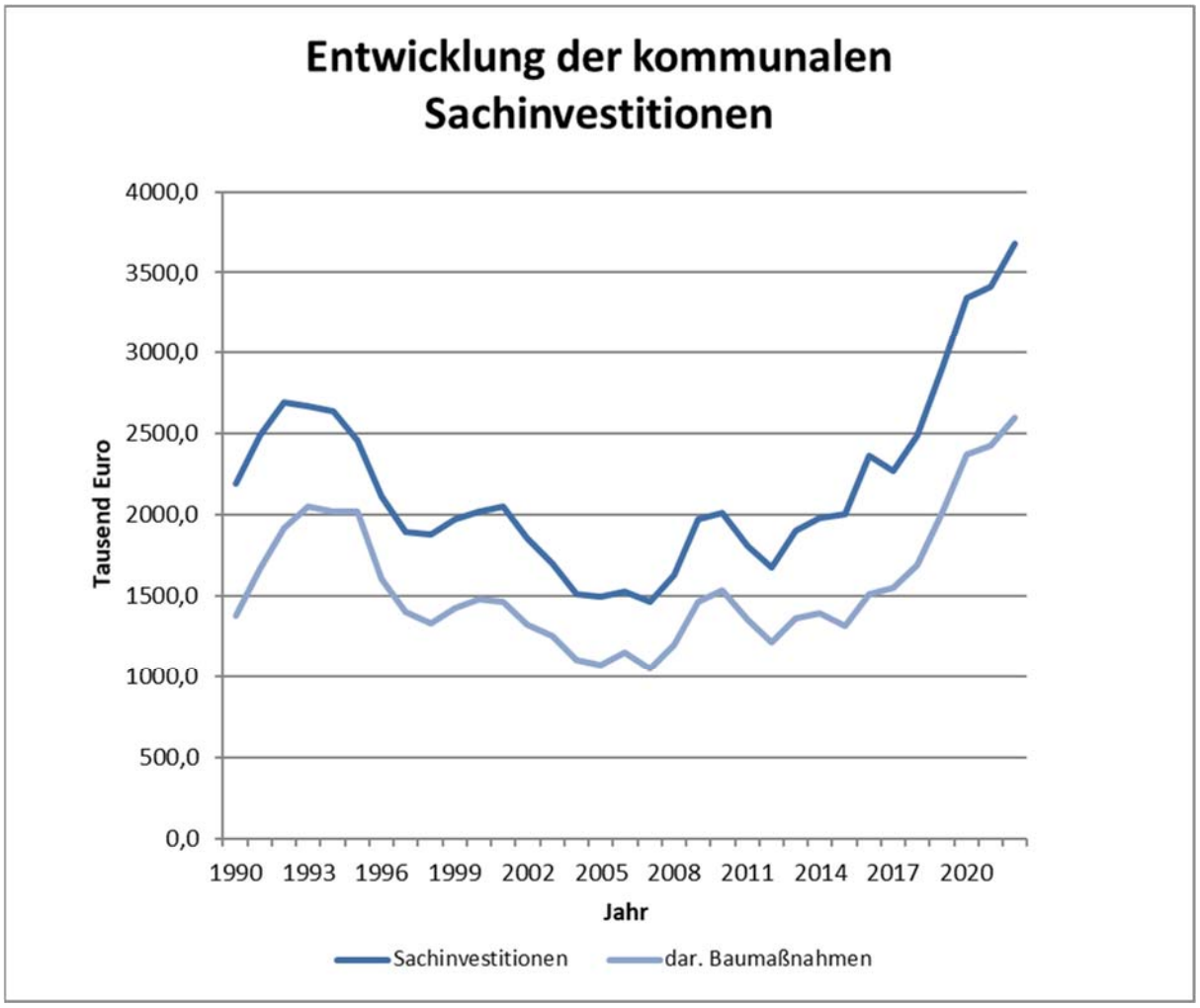
c) *Entwicklung der Investitionen*

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

[78] Vgl. hierzu Fußnote 132.

Sachinvestitionen[79] 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.[80] 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.



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 Kommunalinvestitionsfördergesetzes, welches zwischen Land und Kommunen einvernehmlich und kurzfristig in Niedersachsen umgesetzt[81] und zwischenzeitlich

[79] 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.

[80] Vgl. hierzu unter 6b)ii) Kürzungen des kommunalen Finanzausgleichs.

[81] Vgl. das Niedersächsische Kommunalinvestitionsförderungsgesetz (NKomInvFöG) vom 14.7.2015 – Nds. GVBl. 2015 S. 137.

auf gleiche Weise um die Finanzhilfen zur Verbesserung der Schulinfrastruktur finanzschwacher Kommunen nach Artikel 104c des Grundgesetzes ergänzt wurde.[82] Erst in den letzten vier Jahren hat es wieder deutlich höhere Ausgaben für Sachinvestitionen insgesamt gegeben. Erstmalig sind sie in 2019 höher als 1992. Auch die eigenen Bauausgaben der Kommunen überstiegen erstmals seit 1995 wieder das Niveau von zwei Mrd. Euro. In den letzten beiden Jahren konnten in absoluten Zahlen sogar Rekordwerte erzielt werden. Dabei ist aber zu bedenken, dass sich hierunter auch Sondereffekte wie der Aufbau der Impfzentren im Zuge der Corona-Pandemie befanden. Auch ist bei dieser Betrachtung ein Inflationsausgleich nicht enthalten. Schließlich ist an den riesigen investiven Nachholbedarf zu erinnern, der im diesjährigen KFW-Kommunalpanel[83] auf 165,6 Mrd. Euro bundesweit beziffert wurde. Dieser konnte auch mit den Steigerungsraten der letzten Jahre nicht ansatzweise abgebaut werden.

d) Einnahmeentwicklung

Obwohl nach den Daten des LSN in den Jahren 1999 bis 2021 die Gesamtzuschussbeträge der kommunalen Gebietskörperschaften um annähernd 8,5 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 führten, 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 2020 konnten die Zuwächse auf der Ausgabenseite seit 1999 aufgefangen werden. Als Alarmsignal muss gewertet werden, dass dies nach den Daten des LSN den Kommunen in 2021 nicht mehr möglich war.

[82] Art. 1 des Gesetzes vom 16.5.2018 (Nds. GVBl. S. 98).
[83] Vgl. die Pressemitteilung der KFW vom 15.5.2023 und zu den Einzelheiten www.kfw/kommunalpanel.de

Entwicklung der kommunalen Einnahmen aus Steuern und kommunalem Finanzausgleich 1992 bis 2023

Jahr	Steuern[1)] Mio. €	FAG - netto Mio. €	Summe Mio. €	Entwicklung 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	9.614,1	4.631,0	14.245,1	210,5
2020	9.127,2	4.944,1	14.071,3	208,0
2021	10.217,6	4.876,3	15.093,9	223,1
2022	11.150,9	5.543,6	16.694,5	246,7
2023	11.547,0	5.656,4	17.203,4	254,3

Quelle: Daten des LSN;

Steuereinnahmen 2023 Erwartung der Steuerschätzung vom Mai 2023

[1)] 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 von über 5 Mrd. Euro auf 1,4 Mrd. Euro Ende 2019 ein. Nachdem

zum Ende der Jahre 2020 bis 2021 eine gewisse Stagnation festzustellen war, hat sich diese Entwicklung aber aktuell in ihr Gegenteil verkehrt. Zum 30.6.2023 betrugen die Kassenkredite[84] nunmehr über 1,7 Mrd. Euro.[85]

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.“*[86] 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.“*[87] Auch 2021 sieht das Bundesfinanzministerium weiter eine problematische Situation: *„… sind übermäßige kommunale Kassenkredite regional konzentriert weiterhin ein wichtiges Problem.“*[88]

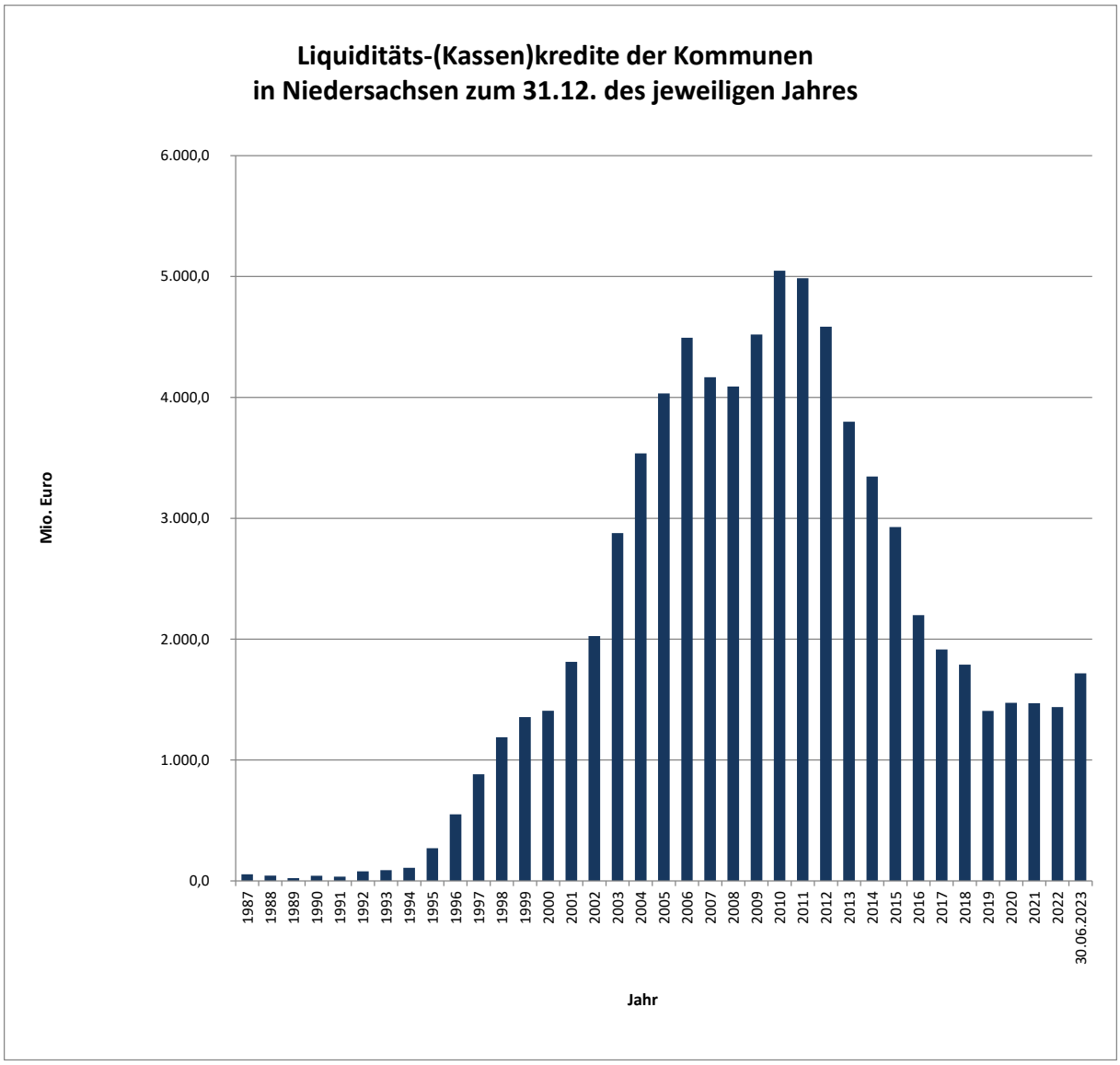
Auch die Deutsche Bundesbank hat die Kassenkredite längst als Indikator für die kritische Finanzsituation der kommunalen Gebietskörperschaften anerkannt[89]: *„Die Gesamtentwicklung der Kassenkredite lässt die Anspannung der kommunalen Finanzen erkennen… Während der Kassenkreditbestand Rückschlüsse auf die Haushaltslage von Gemeinden zulässt, ist der Umfang der Kreditmarktschulden hierfür kaum geeignet.“* Sie spricht insoweit von als Indikator für Haushaltsungleichgewichte zu interpretierenden Kassenkrediten.[90] Beim Haushaltsabschluss am Jahresende nicht durch reguläre Deckungsmittel ersetzte Kassenkredite zeigen den Fehlbetrag an, der eigentlich bei der nächsten Haushaltsaufstellung endgültig auszufinanzieren wäre.[91] Hohe Bestände an Kassenkrediten sind nach ihrer Auffassung ein verlässlicher Schwächeindikator.[92]

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 Verschul-

---

[84] 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.
[85] Zu den hierin eingeflossenen Werten vgl. Fn. 95.
[86] BMF, Finanzbericht 2017 S. 183; das BMF hatte Vergleichbares auch schon in den Vorjahren hervorgehoben.
[87] BMF, Finanzbericht 2019 S. 151.
[88] BMF, Finanzbericht 2021 S. 184.
[89] Deutsche Bundesbank, Monatsbericht Juli 2007 S. 30, 31.
[90] Deutsche Bundesbank, Monatsbericht Oktober 2016 S.17.
[91] Deutsche Bundesbank, Monatsbericht Oktober 2016 S.18.
[92] Deutsche Bundesbank, Monatsbericht Juni 2021 S.55, 56.

dungssituation 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.[93] 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.[94]



Die Kassenkredite in Niedersachsen[95] liegen immer noch höher als die „Zuschussbedarfe“ für freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben. Zum 31.12.2011 waren die Liquiditätskredite auf einen niedersächsischen Höchststand von über 5 Mrd. Euro angestiegen. Der deutliche Rückgang danach bis auf 2,3 Mrd. Euro zum Jahresende 2016 ist

[93] Statistisches Bundesamt, Wirtschaft und Statistik 6/2008, S. 496, 502.
[94] Deutsche Bundesbank, Monatsbericht Oktober 2016 S. 27 dort Fn. 30 m. w. N.
[95] Die Darstellung der Kassenkredite weicht insoweit von derjenigen der vorherigen kommunalen Finanzberichte ab, als solche im Rahmen eines kommunalen Cashpooling nicht enthalten sind. Die Differenzierung besteht erst seit wenigen Jahren und führt zu leicht geringeren Summen.

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, die hälftig im Rahmen der interkommunalen Solidarität mitfinanziert wurden. Insoweit hatte die kommunale Seite auch ein Anschlussprogramm mit Stabilisierungshilfen für besonders mit Kassenkrediten betroffene, steuerschwache 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 seit 2020 eine Krise nach der anderen die Kommunalfinanzen belastet. Nach der Corona-Pandemie folgte der Ukraine-Krieg mit erheblichsten Folgen hinsichtlich der Energiepreise und der Inflation. Die aktuelle Krise wird zu einem deutlichen Einbruch bei den Kommunalfinanzen in den nächsten beiden Jahren führen, der mit einem dramatischen Anstieg der Kassenkredite einhergehen wird. Deswegen gilt weiterhin, dass eine nachhaltige Absenkung des vom Niedersächsischen Staatsgerichtshof kritisierten Kassenkreditniveaus bislang nicht erreicht wurde. Erforderlich hierfür wäre das Liquiditätskreditniveau der Kommunen dauerhaft 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 müssen. 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[96], wird das Thema 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 werden. Diese Situation könnte sich durch die stark ansteigende Preisentwicklung und Personalausgaben weiter verschärfen.[97] Angesichts der Verursachung der hohen Liquiditätskredite durch das Land, durch seine fortwirkenden Eingriffe in den Finanzausgleich[98] und die jetzt dauerhaft geregelte 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.

[96] Bericht des MF vom 10.7.2006 S. 27.
[97] Bericht des MF, Fn. 11, S. 33.
[98] Vgl. unter 6b) ii) Kürzungen des kommunalen Finanzausgleichs.

f) Entschuldungshilfen/Stabilisierungshilfen

Nach den vorliegenden Daten hat sich die Finanzlage der kommunalen Gebietskörperschaften zwar seit 2011 deutlich verbessert. Die Dauerkrisensituation nach Corona-Pandemie, dem Ukraine-Krieg, den Energiepreissteigerungen und der Inflation führt jedoch zu massiven Ausgabesteigerungen, die durch Mehreinnahmen nicht mehr aufgefangen werden können. 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.“*[99]

Mit der Änderung des Niedersächsischen Finanzausgleichsgesetzes[100] 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.[101] Die Auszahlung der letzten Entschuldungs- bzw. Stabilisierungshilfen ist im Laufe des Jahres 2016 erfolgt.[102] Gleichwohl beläuft sich der Stand der kommunalen Liquiditätskredite aktuell auf über 1,7 Mrd. Euro. Auch nach Auslaufen 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 verfassungsrechtlich garantierten Schutz des Kernbereichs der kommunalen Selbstverwaltung, der grundsätzlich auch eine finanzielle Mindestausstattung umfasst.[103] 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 ih-

[99] NdsStGH, Urt. vom 7.3.2008 – Fn. 48.
[100] Gesetz vom 9.6.2010 – Nds. GVBl. S. 236.
[101] Vgl. Art. 1 des Gesetzes vom 17.12.2015 (Nds. GVBl. S. 423).
[102] Mittelfristige Planung 2016 – 2020, S. 36; einen aktuelleren Überblick gibt die MiPla 2019 bis 2023 auf S. 27.
[103] 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.

rer 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,[104] dürfte mit der bundesrechtlich aus Art. 28 Abs. 2 des Grundgesetzes abgeleiteten Gewährleistung einer finanziellen Mindestausstattung als *„abwägungsfesten Mindestposten“*[105] nicht im Einklang stehen.[106] 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.[107] Angesichts der Tatsache, dass der Finanzierungssaldo des Landes in den Jahren 2016 bis 2019 erstmalig seit Jahrzehnten positiv ausgefallen war und denjenigen der Kommunen sogar in allen vier Jahren deutlich übertraf, nach Auslaufen der Sondersituation 2020/2021 der Finanzierungssaldo des Landes schon wieder – um fast 4 Mrd. Euro verbessert – mit 2,5 Mrd. Euro positiv ist, ist der Forderung des niedersächsischen Verfassungsgerichts nach Rückführung der Kassenkredite durch das Land nunmehr auch Folge zu leisten. Dies gilt umso mehr, als das Land auch in 2023 schon wieder mit einem positiven Wert im einstelligen Milliardenbereich rechnet.[108]

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 ihre 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*

[104] Nds. StGH, Urt. v. 7.3.2008 – StGH 2/05 – S. 15 des Urteilsabdruckes – Fn. 48.
[105] BVerwG, Urt. vom 30.1.2013 – 8 C 1.12 – BVerwGE 145, 378 [385].
[106] Vgl. die Ausführungen unter 4. Verfassungsrechtliche Grundlagen (Art. 58 NV).
[107] Nds. StGH, Urt. v. 7.3.2008 – StGH 2/05 – S. 26 des Urteilsabdruckes – Fn. 48.
[108] MiPla 2023 bis 2027, Fn. 11, S. 20.

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.[109]

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.[110] 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 Landeshaushalt mit dem Jahresabschluss ein Haushaltsausgleich ohne Nettokreditaufnahme gelang.[111] Erstmals in der Geschichte des Landes konnte mit dem Haushaltsplan 2017 dann auch planerisch ein Haushaltsausgleich ohne neue Schulden erreicht werden.[112] Im Haushaltsjahr 2018 wurde ein Rekordergebnis mit einem positiven Finanzierungssaldo von über 1,7 Mrd. Euro erwirtschaftet.[113] Im Jahr 2019 lag dieser nur unwesentlich darunter.[114] 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 niederschlägt. 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[115] des Innenministeriums konkretisiert wird. Eine Einzahlung aus der Aufnahme von Krediten darf für die Deckung der

---

[109] Deutsche Bundesbank, Monatsbericht Juli 2007, S. 30.
[110] Vgl. MiPla 2018 - 2022, S. 6.
[111] MiPla 2018 – 2022, S. 15.
[112] MiPla 2018 – 2022, S. 15; MiPla 2019 bis 2023 S. 16.
[113] 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.
[114] Vgl. Finanzbericht des MF, Fn. 11, Schaubild auf S. 19.
[115] RdErl. des MI, Kreditwirtschaft der kommunalen Körperschaften einschließlich ihrer Sonder- und Treuhandvermögen vom 13.12.2017 (Nds. MBl. 2018 S. 84) geändert durch Runderlass vom 29. März 2023 (Nds. MBl. S. 314).

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.[116] In vielen Gemeinden und Landkreisen fand daher jahrelang – trotz erheblichen Investitionsstaus[117] – eine leichte Entschuldung bei den Investitionskrediten statt, weil die Kommunalaufsichtsbehörden in der Vergangenheit keine höheren Kreditaufnahmen genehmigt haben. Die **Abnahme der Verschuldung**[118] bis zum Jahr 2008 ist somit kein Zeichen von abnehmendem Finanzbedarf sondern **Zeichen von Finanzschwäche**, da die dauernde Leistungsfähigkeit der kommunalen Gebietskörperschaften nicht gegeben ist.[119] Erst in den konjunkturell besseren Jahren ab 2011 ist wieder ein leichtes Anwachsen in den Kernhaushalten festzustellen, das sich ab 2019 deutlich beschleunigt hat.[120] Dies ist ein deutlicher Beleg für den Zusammenhang zwischen verbesserter Finanzlage und Kreditaufnahmemöglichkeiten für Investitionen der Kommunen. Das kommunale Haushaltsrecht ist insoweit zur Schuldenbegrenzung ein wirksameres Instrument als es das staatliche Haushaltsrecht in der Vergangenheit war.[121]

Ein eindeutiger Beleg für diesen Befund liefert das Finanzministerium in seinem Bericht, wenn es die unterschiedlichen Kreditfinanzierungsquoten von Land und Kommunen darstellt.[122] 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 handelte es sich aber um einen Effekt, der sich in sehr viel kleinerem Umfang nur noch 2021 fortsetzte, wie der massiv hohe positive Finanzierungssaldo des Landes von 2,5 Mrd. Euro in 2022 belegt. Das Schaubild im Bericht des MF bestätigt damit eindeutig die unterschiedlichen Kreditfinanzierungsmöglichkeiten von Land und Kommunen in der Vergangenheit.

---

[116] 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.

[117] Vgl. hierzu das KfW-Kommunalpanel 2023 unter www.kfw.de.

[118] 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.

[119] Folgerichtig stellt die Deutsche Bundesbank, Monatsbericht Juni 2021 S. 55, 56 fest, dass Defizite infolge von kreditfinanzierten Investitionen sogar (umgekehrt) Finanzstärke widerspiegeln können.

[120] 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.

[121] Vgl. insoweit auch Deutsche Bundesbank, Fn. 123.

[122] Finanzbericht des MF, Fn 11, S. 31.

Diese Unterschiede für die Vergangenheit sind im Übrigen auch von anderen Institutionen anerkannt, wie z. B. der Deutschen Bundesbank.[123] 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.[124]

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 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. Erstmalig 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 dass in den Jahren 2018 und 2019 sogar jeweils um über 1,4 Mrd. Euro! Zwar gab es in den Krisenjahren 2020 und 2021 eine deutliche Gegenentwicklung. Allerdings war der Finanzierungssaldo des Landes mit 2,5 Mrd. Euro schon wieder extrem positiv und erreichte eine neue Rekordhöhe. Er fiel um annähernd 2,7 Mrd. Euro besser aus als der der Kommunen. 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 Gesamtfinanzlage gegeben wird. Im kommunalen Finanzierungssaldo, der seit 2020 negativ war, wird hingegen die Summe aller Kommunen abgebildet. Dadurch wird ausgeblendet, wie viele Kommunen sich eigentlich in welchem Maße in einer schwierigen Situation befinden und dass sich die Situation im Jahr 2023 und 2024 noch verschärfen wird.

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[125]. Insoweit wird nach wie vor die Argumentation eines „Teilhabeverhältnisses“[126] der Kommunen an den Gesamtsteuereinnahmen im Lande ins Feld geführt. Auch wenn der

[123] 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.

[124] BMF, Finanzbericht 2016 S. 163.

[125] Bericht des MF, Fußnote 11, S. 10 ff.

[126] Bericht des MF, Fußnote 11, S. 13 f.

Begriff selbst keine Verwendung mehr findet, wird gleichwohl weiterhin die Argumentation eines weitgehend gleichbleibenden Anteil der Kommunen an dem Gesamtsteueraufkommen in Niedersachsen fortgeführt.[127] Ein solches „Teilhabe- oder Anteilsverhältnis“ 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 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 Städte, Gemeinden und Landkreise nicht in voller Höhe an den deutlichen Mehreinnahmen des Landes teilhaben;

[127] Bericht des MF, Fußnote 11, S. 14.

- 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 von weit über 150 Mio. Euro jährlich fort.[128]

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.

[128] 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 seit 2017 gestiegenen Gesamtniveaus des kommunalen Finanzausgleichs dürfte die Folgewirkung zwischenzeitlich bei deutlich über 150 Mio. Euro liegen.

„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 geltende sukzessive Kürzung des Betrages, die in einer kompletten Streichung in 2024 mündet. Dies stellt im Ergebnis einen einseitigen Eingriff in die kommunale Finanzausstattung dar.[129] 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 jährlich 80 Mio. Euro ab 2018 stellt hingegen die Weiterleitung der sog. „Ländermilliarde“ 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.

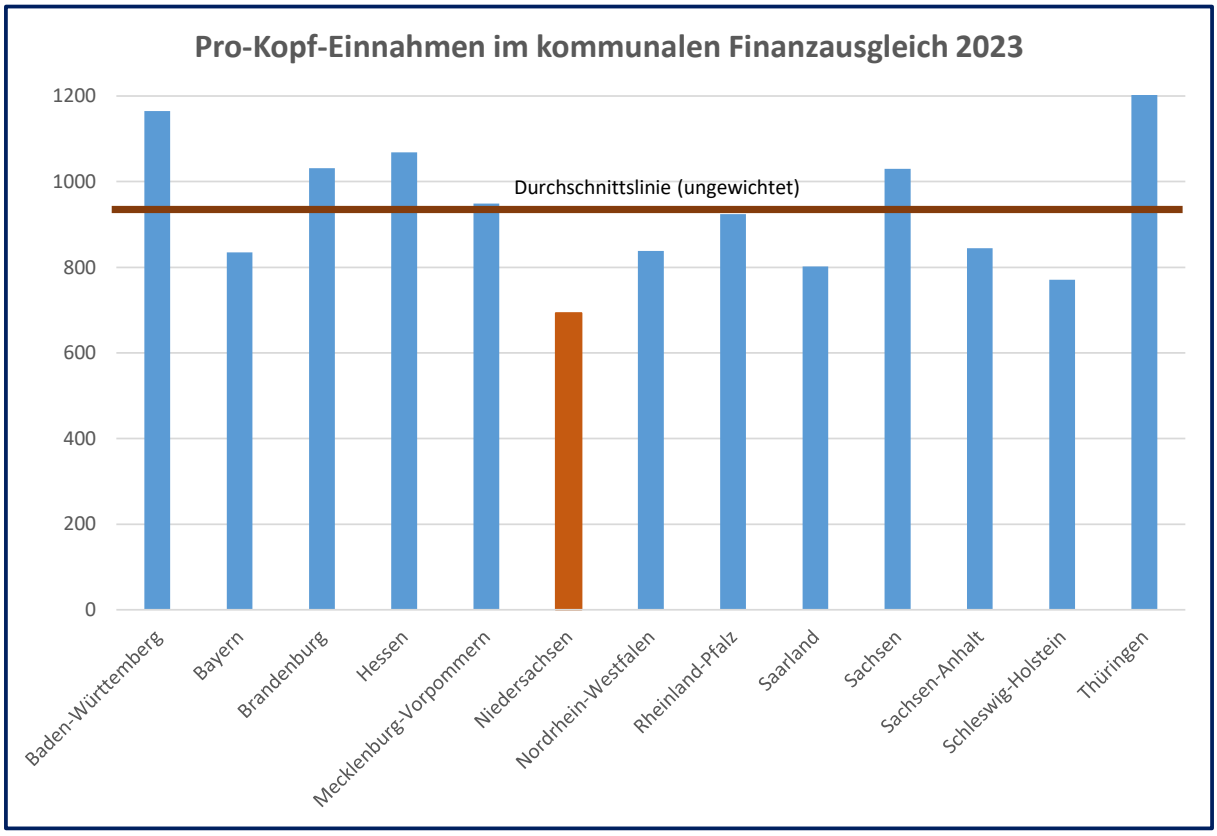
Umgekehrt muss aber gesehen werden, dass auch die Kommunen Minderungen des kommunalen Finanzausgleichs mitgetragen haben, wenn sie zur Korrektur nicht gewünschter Verteilungseffekte bei Zuweisungen des Bundes insbesondere bei der Umsatzsteuer vorgenommen wurden. Dies beispielsweise in den Fällen, in denen der Bund die Länder über erhöhte Umsatzsteuer zur Förderung im Bereich Kindertagesstätten, der Kosten für Flüchtlinge oder des „Paktes für den öffentlichen Gesundheitsdienst“ unterstützt. Entsprechende Kürzungen sah auch das Haushaltsbegleitgesetzes 2022[130] in Art. 1 wieder vor. Auch mit dem Haushaltsbegleitgesetz zum zweiten Nachtragshaushaltsgesetz des Haushaltsjahres 2023[131] wurde erneut eine Reduzierung der Verbundmasse um Umsatzsteuermittel des Bundes zur anteiligen Finanzierung von Maßnahmen der Weiterentwicklung der Qualität und Verbesserung der Teilhabe in der Kindertagesbetreuung und zur Flüchtlingsfinanzierung von kommunaler Seite mitgetragen. Diese Veränderungen zeigen, das Land und Kommunen in den vergangenen 12 Jahren partnerschaftlich in **diesem** Punkt umgegangen sind.

iii) Gesamtwirkung der Kürzungen/Schlusslicht im Bundesvergleich

Auch wenn sich die Höhe der fortwirkenden Eingriffe in den kommunalen Finanzausgleich wegen der vielen Änderungen nur schwer bis in die letzte Einzelheit ermitteln lässt, muss doch festgestellt werden, dass die kommunale Finanzmasse durch die bisherigen 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 Gesamtsumme 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.

[129] Zu Einzelheiten vgl. die grundsätzliche Kritik unter 1. Vorbemerkung.
[130] Haushaltsbegleitgesetz 2022 vom 16.12.2021(Nds. GVBl. S. 883).
[131] Art. 1 des Gesetzes vom 3.5.2023 (Nds. GVBl. S. 80).

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 darüber 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 Jahren 2015 bis 2023 die geringsten Finanzausgleichsleistungen im Bundesvergleich erhielten.[132]:



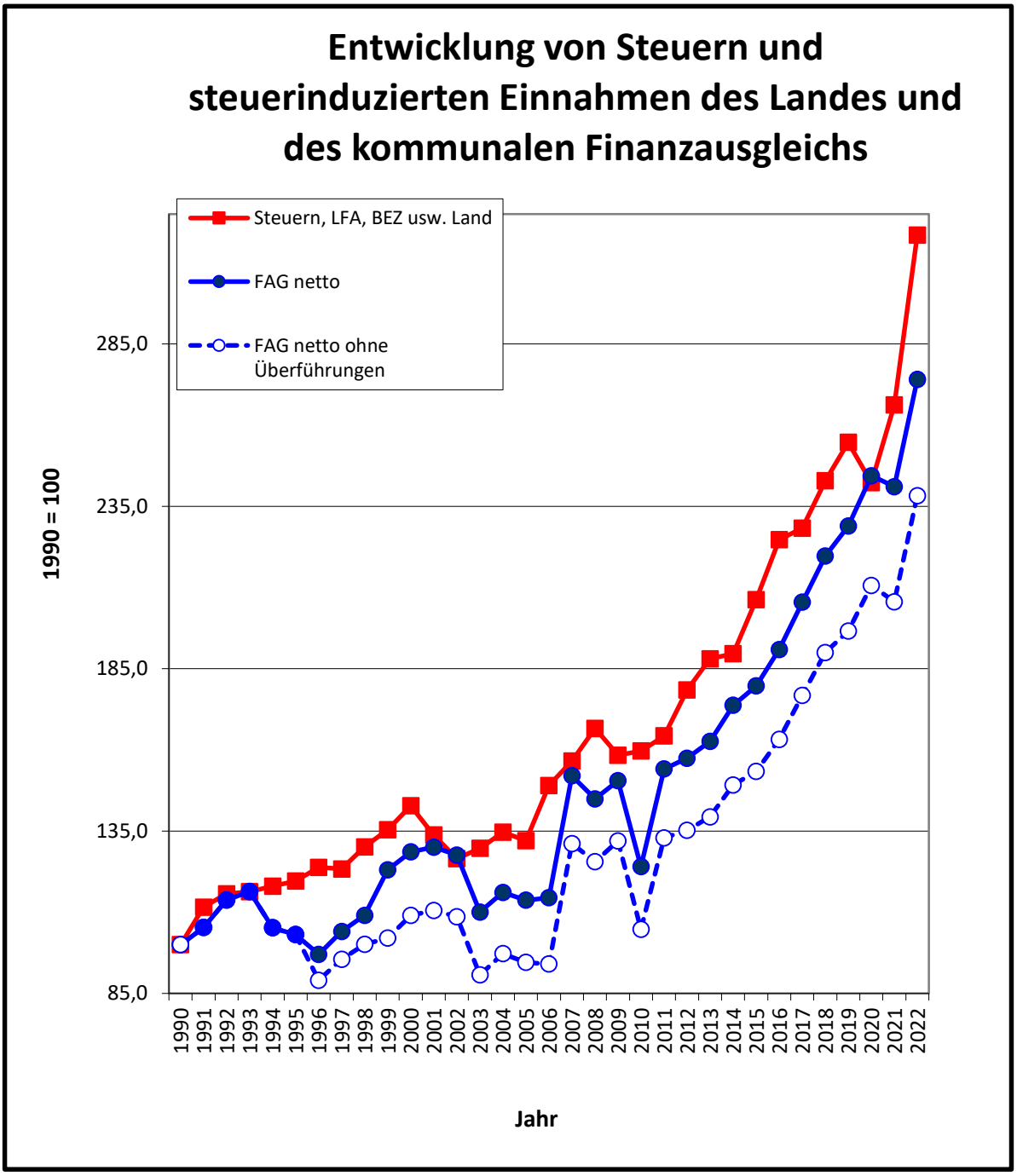
Dies ist den fortdauernden Eingriffen in den 90er Jahren des vergangenen Jahrhunderts und in 2005 geschuldet.

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

[132] 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 10/2023. 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. 2023 liegt der Betrag in Niedersachsen bei 693 Euro je Einwohner und damit um 78 Euro je Einwohner hinter Schleswig-Holstein und 109 Euro je Einwohner hinter dem Saarland. Und dies obwohl der kommunale Finanzausgleich im laufenden Jahr durch den Rettungsschirm stabilisiert wurde. Der ungewichtete Durchschnitt liegt mit 936 Euro je Einwohner; Niedersachsen liegt damit 270 Euro/Einwohner unter dem Durchschnitt.

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.



Bei gleich bleibender Verbundquote müsste sich der Anteil des kommunalen Finanzausgleichs an den Steuern und steuerinduzierten Einnahmen des Landes[133] parallel entwickeln. Wie aus der Linie „FAG netto“ ersichtlich ist, hat sich dieser Anteil aber

[133] Die Steuern und steuerinduzierten Einnahmen einschl. Kfz-Steuer-Kompensation und Förderabgabe entstammen der Tabelle im Anhang des Finanzberichts des MF, Fn. 11, S. 42, sowie den Berichten der Vorjahre.

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. Verschiebungen ergeben sich seit 2007 nur noch durch die zeitliche Wirkung der Steuerverbundabrechnung.

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).

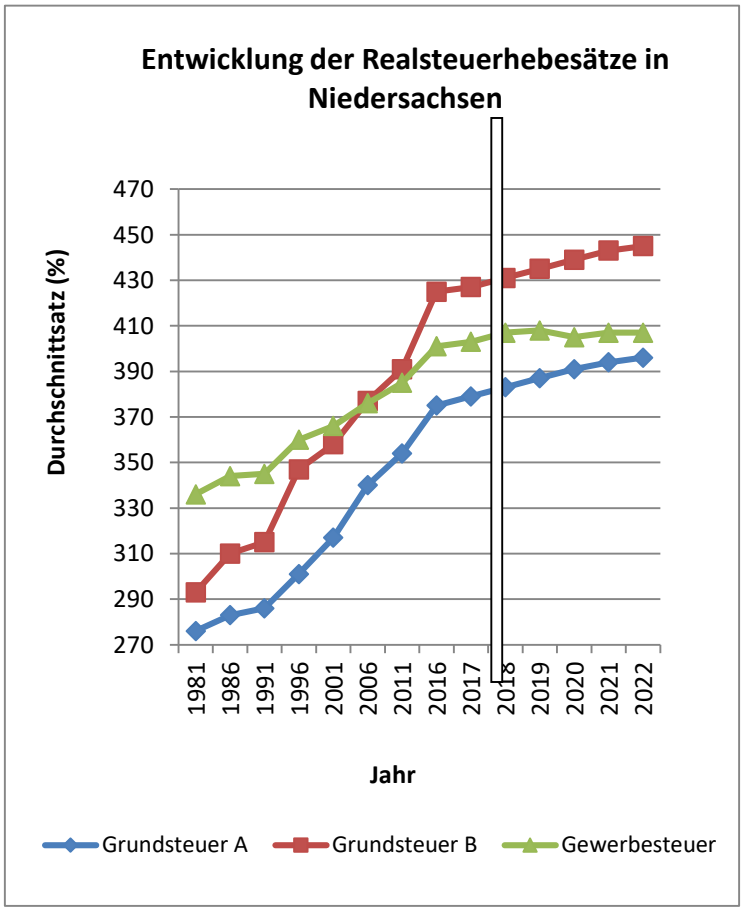
In allen drei Fällen wurden Finanzmittel, die eigentlich außerhalb des kommunalen Finanzausgleichs abzugelten waren, in das System überführt. Rechnet man diese Größenordnungen heraus (gestrichelte Linie im Schaubild) ist festzustellen, dass der kommunale Finanzausgleich ohne diese weiteren Positionen 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. Erst mit den erheblich gestiegenen Steuereinnahmen ab 2006, die sich im kommunalen Finanzausgleich ab 2007 niederschlugen, ist in der langfristigen Sicht ein deutlicher Anstieg des kommunalen Finanzausgleichs festzustellen. Allerdings bewegt sich diese Linie drastisch unter dem Niveau der exorbitant gestiegenen Einnahmen des Landes. Ausnahme bildet nur der Ausreißer in 2020, der auf Corona-Hilfen von Bund und Land zurückzuführen war. Ab 2021 ist dieser Sondereffekt aber nicht mehr vorhanden.

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 darf somit nicht darüber hinwegtäuschen, dass sich der kommunale Fi-

nanzausgleich 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 36,9 Mrd. Euro in 2022 um 218,5 % erhöht. Die, um die Sondereffekte bereinigten, Zuweisungen im kommunalen Finanzausgleich (netto ohne Überführungen) stiegen aber im vergleichbaren Zeitraum nur um 138,3 % von 2,0 Mrd. Euro auf 4,820 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 ab 2023 erneut droht. In ihren Bemühungen um Haushaltskonsolidierung haben die Städte und Gemeinden zwischen 1991 und 2022 ihre Hebesätze deutlich erhöht. Dies gilt insbesondere für die Grundsteuer B und die Gewerbesteuer. Ein nicht unerheblicher Anteil der kommunalen Steuermehreinnahmen dürfte daher auch auf eigene Hebesatzentscheidungen zurückzuführen sein.



Entwicklung der Realsteuerhebesätze

Jahr	Grundsteuer A	Grundsteuer B	Gewerbesteuer
	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
2021	394	443	407
2022	396	445	407

Quelle: Daten des LSN

Diese Entscheidungen über Steuererhöhungen sind Teil der verfassungsrechtlich geschützten kommunalen Steuer- und Abgabenhoheit als Teil der Finanzhoheit der Kommunen.[134] 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.

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 Aufgaben, 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 (NdsStGH) gefordertes umfassendes Entschuldungsprogramm des Landes aus eigenen

[134] Vgl. hierzu *Pünder/Waldhoff,* in: *Henneke/Pünder/Waldhoff*, Recht der Kommunalfinanzen, § 1, Rn. 10 ff.

Mitteln zur Rückführung von Liquiditätskrediten (Kassenkrediten) im Anschluss an die auslaufenden Entschuldungsmaßnahmen einzuführen. Die umgesetzten Entschuldungs- und Stabilisierungshilfen nach § 14a ff. NFAG[135] haben nicht ausgereicht, um das Problem zu lösen. Dabei zeigt sich auch, dass die Haushaltslage des Landes mit Ausnahme der beiden Krisenjahre 2020 und 2021 sich deutlich besser darstellt als diejenige der Kommunen. Während letztere aktuell eine massive Verschlechterung ihrer Finanzsituation erfahren, sieht das Land sich in der Lage zusätzliche Belastungen wie die Anhebung der Eingangsbesoldung der Lehrerinnen und Lehrer sowie die Gründung einer Landeswohnungsbaugesellschaft aus laufenden Haushaltsmitteln zu finanzieren.

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 einzuhaltenden Standards zu reduzieren. Soweit es sich um bundesgesetzliche Aufgabenzuweisungen und Standards handelt, muss das Land einen entsprechenden Einfluss im Bundesrat geltend machen.[136] Angesichts eines Kassenkreditbestandes von gut 1,7 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[137] 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 Umfange zu entlasten. Die notwendigen

[135] Vgl. unter 5 f) Entschuldungshilfen/Stabilisierungshilfen

[136] 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.

[137] 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.

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, wie es jetzt erneut geschieht. 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.