

Peiner Forderungen 2024 des NLT

Politik des Machbaren statt ständig neuer Versprechungen: Faire und verlässliche Finanzierung der Kommunen als Kernelement der Demokratie

I.

Im Oktober 2023 haben die kommunalen Spitzenverbände Niedersachsens das Positionspapier „Kommunen fordern Politik des Machbaren statt ständig neuer Versprechungen“ verabschiedet.¹ Grundlage war eine Analyse der gesellschaftlichen Lage, die sich aus Sicht des Niedersächsischen Landkreistages zusammengefasst wie folgt darstellt:

- Die Kommunale Daseinsvorsorge wird durch den Bund und das Land Niedersachsen nicht mehr ausreichend finanziert. Bund und Land verlassen sich darauf, dass die Kommunen vor Ort als Ausfallbürgen einspringen.
- Gleichzeitig werden auf Bundes- und Landesebene immer neue staatliche Aufgaben geschaffen. Es stehen aber weder die notwendigen Fachkräfte noch finanzielle Mittel zur Umsetzung zur Verfügung.
- Bei den Bürgerinnen und Bürgern werden durch immer neue Versprechen Erwartungen geweckt, die nicht erfüllbar sind.
- Bund und Land kommen damit ihrer verfassungsrechtlichen Pflicht zur Finanzierung übertragener Aufgaben nicht nach. Stattdessen werden Steuersenkungen zu Lasten der Kommunen beschlossen.
- Die permanenten politischen Bekenntnisse zum Bürokratieabbau stehen im Gegensatz zu einer immer stärkeren Reglementierung.
- Die notwendigen Transformationsprozesse (z.B. Klima- und Verkehrswende, Digitalisierung) werden nicht konzeptionell angegangen. Vielmehr leiden sie unter dem Aktionismus der Gesetzgeber auf Bundes- und Landesebene.

II.

Die 84. Landkreisversammlung hat sich am 7. März 2024 mit dem vordringlichen Problem der Kommunalfinanzen befasst. Nachdem diese die Krisen der letzten Jahre mit der Corona-Pandemie, dem russischen Angriff auf die Ukraine und den Folgen von Energiepreissteigerungen und Inflation bis zum Jahr 2022 noch relativ stabil überstanden hatten, stürzen sie 2024 in dramatischer Weise ab. Ursächlich hierfür sind maßgeblich permanent weiter ausufernde gesetzliche Aufgaben und Auflagen durch den Bund und eine unzureichende Finanzausstattung der niedersächsischen Kommunen

¹ Positionspapier der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände in Niedersachsen vom 5.10.2023; abrufbar unter www.nlt.de -> Verbandspositionen.

durch das Land. Der inflationsbedingte Anstieg der Belastungen verschärft diesen Prozess. Dies belegt die aktuelle Haushaltsumfrage des Niedersächsischen Landkreistages (NLT), wonach allein bei den niedersächsischen Landkreisen und der Region Hannover das Defizit in den Ergebnishaushalten für das Jahr 2024 kumuliert über 750 Millionen Euro beträgt.

Der Absturz der Kommunalfinanzen nimmt den Kreistagen ihre Gestaltungsmöglichkeiten. Dringend notwendige Maßnahmen im investiven und im sozialen Bereich können nicht durchgeführt werden. Dies ist den Menschen vor Ort nicht zu vermitteln. Die kommunale Selbstverwaltung als Kernelement unserer Demokratie ist gefährdet.

Zur Stabilisierung der Kommunalfinanzen sind folgende Maßnahmen unabdingbar:

Bundespolitik

Der Bund hat dafür Sorge zu tragen, dass die von ihm im Rahmen seiner verfassungsrechtlichen Kompetenz verantworteten Aufgaben durch entsprechende Rahmenbedingungen dauerhaft, fair und vollständig ausfinanziert sind.

- **Der Bund muss umgehend eine verlässliche und auskömmliche Refinanzierung der Betriebskosten der Krankenhäuser sicherstellen. Die Kommunen dürfen nicht zu Ausfallbürgen für ein Bundesversagen werden.**

Angesichts der insgesamt schwierigen Situation durch die große Anzahl gleichzeitiger Krisen muss der Staat für seine Bürgerinnen und Bürger handlungsfähig bleiben.

- **Kostenträchtige Reformen wie die Kindergrundsicherung oder Steuerentlastungen in beträchtlichem Umfang für einzelne Großunternehmen müssen unterbleiben. Der Bund muss sich auf seine wesentlichen Aufgaben konzentrieren und verlässlicher agieren.**
- **Der Bund muss dringend darauf verzichten, sich in die verfassungsmäßigen Aufgaben von Ländern und Kommunen, wie z. B. beim beschlossenen Ganztage im Grundschulalter, ständig weiter einzumischen.**

Kommunaler Finanzausgleich

Garant für die kommunale Finanzausstattung ist nach Art. 58 der Niedersächsischen Verfassung (NV) das Land Niedersachsen. Der kommunale Finanzausgleich in Niedersachsen ist in den vergangenen Jahren zwar entsprechend der Rekorderlöse im Landeshaushalt mit angestiegen. Tatsächlich stattet das Land im Vergleich der 13 Flächenbundesländer pro Kopf je Einwohner seine Kommunen allerdings am schlechtesten aus. Ursächlich hierfür sind insbesondere nachhaltig wirkende Eingriffe in das System zu Lasten der Kommunen seit Anfang der 90er-Jahre des vergangenen Jahrhunderts. Die von der Großen Koalition im Jahr 2022 verantwortete Streichung der Landeszuwendungen für das eingesparte Wohngeld ab dem Jahr 2024 in Höhe von 142,8 Millionen Euro hat die Kommunen ungeachtet von deren großen Anstrengungen

zur Bewältigung vielfältiger Krisen schwer getroffen. Insgesamt hat das Land die kommunale Finanzausstattung um jährlich über eine Milliarde Euro gekürzt. Die vom Land im Vorjahr eingesetzte Expertenkommission zum kommunalen Finanzausgleich befasst sich im Wesentlichen nur mit interkommunalen Verteilungsfragen.

- **Das Land steht in der Pflicht, angesichts des im Bundesvergleich völlig unterdurchschnittlichen kommunalen Finanzausgleichs die Verbundmasse insgesamt anzuheben, um die kommunale Finanzausstattung zu stärken und die Folgen einer möglichen Finanzausgleichsreform abzumildern.**
- **Bei Ermittlung der Anteile der Schlüsselzuweisungen für Gemeinde- und Kreisaufgaben dürfen nicht nur die Ausgabenentwicklungen Grundlage sein, vielmehr muss auch die Finanzierung durch bestehende Einnahmen in den Blick genommen werden. Insbesondere dürfen Veränderungen nicht automatisch zu landesweiten Kreisumlagediskussionen führen.**

Einhaltung von Konnexitätsprinzip und politischen Zusagen

Das Konnexitätsprinzip hat eine wichtige Schutzfunktion, um die Kommunalfinanzen vor überbordenden Aufgaben und den damit verbundenen Belastungen abzusichern. Mit der Landesregierung konnte gegen Ende des Jahres 2023 eine weitgehende Verständigung zur Anwendung der Verfassungsnorm erzielt werden. Positiv ist insoweit das Anerkenntnis des Landes, die Anfang 2023 erfolgte Aufgabenausweitung durch das „Wohngeld-Plus“ als konnexitätsrelevant anzusehen.

- **Die Landesregierung muss das Konnexitätsprinzip bei Schaffung und Veränderung von Aufgaben für die Kommunen strikt beachten. Umgehungsversuche, die es in den vergangenen Jahren zunehmend gegeben hat, müssen unterbleiben. Beim „Wohngeld-Plus“ muss der auskömmliche Kostenausgleich zeitnah vom Landtag beschlossen werden.**

In einem wichtigen Punkt besteht ein erheblicher Dissens zwischen Landesregierung und kommunalen Spitzenverbänden: Bei der bundesseitigen Veränderung von Aufgaben und bestehender landesrechtlicher Aufgabenzuweisungsnorm an die Kommunen sieht das Land keinen Fall der Konnexität als gegeben an. Dies widerspricht sowohl dem Schutzzweck der Norm als auch den Zielen der Föderalismusreform. Eine solche Schutzlücke für die Kommunen darf es bei einem der Hauptanwendungsfälle der Verfassungsbestimmung nicht geben. Vielmehr muss der Grundsatz gelten: Wenn Mehrleistungen oder Aufgabenausweitungen auf kommunaler Ebene erfolgen sollen, müssen diese von den Ländern bezahlt werden, die ihrerseits den Bund in die Pflicht nehmen müssen. Sonst kann weiter in Berlin bestellt und muss vor Ort bezahlt werden!

- **Das Land ist aufgefordert, seine Position in dieser Frage verbindlich im kommunalen Sinn klarzustellen oder eine entsprechende Ergänzung des Art 57 Abs. 4 NV vorzunehmen.**

Die Kostenentwicklung für übertragene Aufgaben ist nicht statisch. Dem Gesetzgeber obliegt daher die verfassungsrechtliche Pflicht, sie bei der Erfüllung der jeweiligen öffentlichen Aufgaben zu beobachten und ggf. auf eine nachträglich entstandene Mehrbelastung zu reagieren. Aktuell entwickeln sich insbesondere die Kosten für die Kindertagesbetreuung zu einem bedrohlichen Sprengsatz für die Kommunalhaushalte: Von 1990 bis 2021 hat es hier einen Anstieg der von den Kommunen zu tragenden Kosten von unter 100 Millionen Euro auf knapp 2,1 Milliarden Euro gegeben. Zwar beteiligt sich das Land an der Finanzierung. Die im Gesetz verankerten Finanzhilfesätze bilden aber die Realität in den Einrichtungen nicht ab und werden landesweit nicht annähernd erreicht.

- **Das Land wird dringend aufgefordert, die Modalitäten der Finanzierung der Kindertagesstätten den gewandelten gesellschaftlichen Realitäten anzupassen und die Finanzhilfesätze für die Personalkosten auf mindestens 60 Prozent der *realen* Kosten anzuheben.**

Sowohl mit Blick auf die Konnexität, aber auch um schwierige Sachverhalte bei der Aufgabenverteilung zwischen Land und Kommunen händelbar zu halten, trifft das Land im Kompromisswege häufig Zusagen zu einer Überprüfung oder Evaluation von Kosten, die den Kommunen entstehen. Diese Zusagen werden nicht immer eingehalten. Beispiele hierfür sind die EDV-Systembetreuung in Schulen, die Folgen der inklusiven Schule mit Blick auf die Schulbegleitung oder die Verwaltungskosten in der Eingliederungshilfe.

- **Von kommunaler Seite besteht die nachdrückliche Erwartung, dass politische Zusagen zur Evaluation von Kosten auch tatsächlich umgesetzt werden, um die damit verbundene Befriedungsfunktion zu erreichen.**

III.

Unser Fazit: Die Kommunen sind die Basis unserer Demokratie. Sie müssen handlungsfähig bleiben und im Rahmen der verfassungsrechtlich garantierten kommunalen Selbstverwaltung noch selbst Raum und Ressourcen für die Setzung eigener politischer Prioritäten haben, sonst sind Demokratie und Engagement vor Ort gefährdet.

Es braucht daher von Land und Bund ein klares Erwartungsmanagement und eine klare Kommunikation in Richtung der Bürgerinnen und Bürger: Die aktuelle Priorität muss mit Blick auf die zur Verfügung stehenden, finanziellen und personellen Ressourcen auf dem Erhalt des Status quo liegen und kann nicht mehr auf dem Aufbau neuer staatlicher Leistungen liegen. Daher:

- **Die niedersächsischen Landkreise fordern eine Politik des Machbaren und des Finanzierbaren statt ständig neuer, ungedeckter Versprechungen.**
- **Das Land Niedersachsen steht in der Pflicht, in diesem Rahmen eine angemessene Finanzausstattung seiner Kommunen zur verlässlichen Wahrnehmung der notwendigen Aufgaben vor Ort zu gewährleisten.**