



Niedersächsischer
Landkreistag



Niedersächsischer
Städtetag

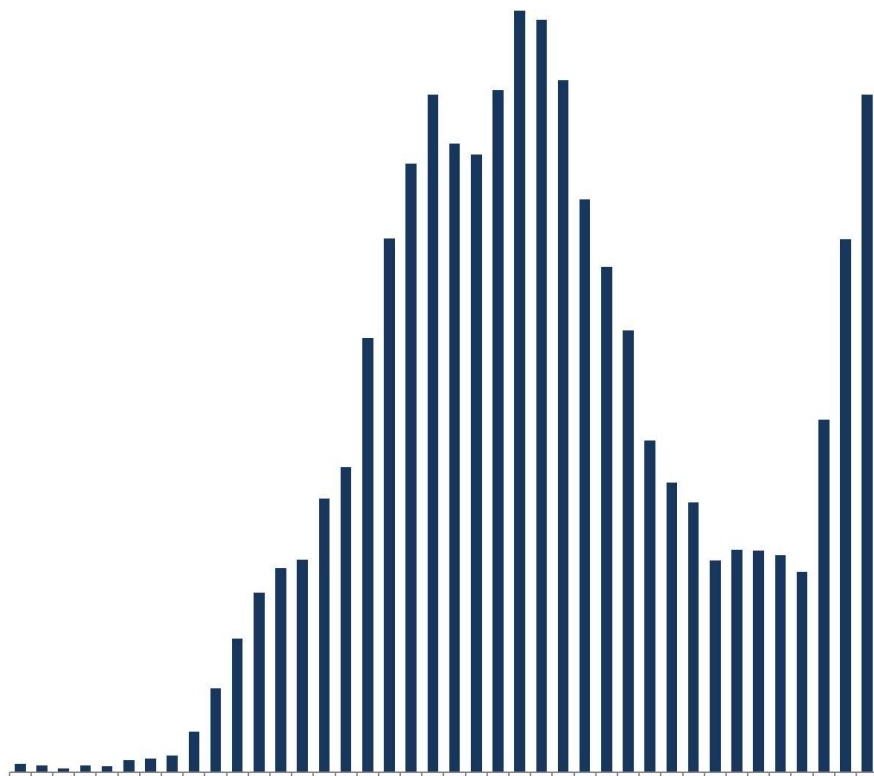


NIEDERSÄCHSISCHER
STÄDTE- UND GEMEINDEBUND

Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände Niedersachsens

20. Bericht zur Finanzlage der Kommunen in Niedersachsen

Hannover, 16. September 2026



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)	Wohngeld-Plus	10
c)	Weitere Kostenausgleiche	10
d)	Fehlende Kostenausgleiche in kleineren Fällen	11
e)	Fehlende Anpassung von Kostenausgleichsregelungen	12
f)	Gesetzliche Veränderung von Bundesaufgaben	13
g)	Würdigung der Konnexitätsregelung	14
4.	Verfassungsrechtliche Grundlagen (Art. 58 NV)	15
5.	Finanzlage der kommunalen Gebietskörperschaften	17
a)	Untersuchung des Landesamtes für Statistik Niedersachsen	17
b)	Ausgabenentwicklung im sozialen Bereich und bei den Schulen	20
i)	Zuschussbeträge für BSHG; ab 2005: SGB II/SGB XII und ab 2020 SGB IX	21
ii)	Zuschussbeträge nach dem KJHG/SGB VIII	22
iii)	Zuschussbeträge für Schulen	24
iv)	Krankenhäuser	26
v)	Zusammenfassung der Entwicklung der Zuschussbeträge	26
vi)	Reaktion des Finanzausgleichs auf die Kostenentwicklung	26
c)	Entwicklung der Investitionen	28
d)	Einnahmeentwicklung	30
e)	Kassenkredite (Liquiditätskredite)	31
f)	Entschuldungshilfen/Stabilisierungshilfen	35
6.	„Verteilungssymmetrie“	36
a)	„Finanzierungssaldo“	37
i)	Wechselnde Begründungen für die Finanzierungssalden	37
ii)	Kommunale Verschuldungsmöglichkeiten	39
iii)	Deckungsquoten	41
iv)	Entwicklung der Verschuldung	42
b)	„Teilhabeverhältnis“	42
i)	Fehlender Aufgabenbezug	43
ii)	Kürzungen des kommunalen Finanzausgleichs	43
iii)	Gesamtwirkung der Kürzungen/Schlusslicht im Bundesvergleich	45
iv)	Kommunaler Finanzausgleich als Reservekasse des Landes	46
v)	Verstoß gegen die kommunale Finanzhoheit	48
7.	Verweis auf Entlastungsmaßnahmen	50
8.	Notwendigkeit weiterer Entlastungsmaßnahmen	51

1. Vorbemerkung

Die Finanzen der niedersächsischen Kommunen befinden sich seit 2023 in der größten Krise seit Bestehen des Landes. Nach einem bereits dramatisch negativen Finanzierungssaldo der Städte, Gemeinden und Landkreise von -1,4 Mrd. Euro in besagtem Jahr wurde mit fast -4 Mrd. Euro in 2024 eine negative Rekordhöhe von ungeahntem Ausmaß erreicht. 2025 war er nur deshalb etwas geringer, weil das Land im November 400 Mio. Euro für Investitionshilfen im Rahmen des sogenannten KIP III überwiesen hatte. Ansonsten hätte es einen neuen Negativrekord gegeben.

Dabei ist eine Besserung nicht in Aussicht. Das Land gewährt den Kommunen nur punktuelle Hilfen, von denen in finanzieller Höhe allein die Anpassung der Finanzhilfe für Kindertagesstätten um 290 Mio. Euro wegen ihrer Höhe strukturell zu erwähnen ist. Mit dieser Änderung, die wir begrüßen, wird die anteilige Kindertagesstättenfinanzierung des Landes wieder auf ein realistisches Niveau bei der Abbildung der Tarifentwicklung gehoben; ein echter Zuwachs an zusätzlichen Finanzmitteln ist damit nicht verbunden. Übrige punktuelle Maßnahmen bewegen sich im kleinen zweistelligen Millionenbereich. Bei Ihnen handelt es sich häufig um die (Mit-)finanzierung von bundes- und landesgesetzlich verursachten Aufgaben, so dass sie für eine Verbesserung der kommunalen Finanzsituation ohne großen Belang sind.

Auch die Zusagen des Bundes, die Kommunen zu entlasten, wurden bislang nicht umgesetzt. Bei der Sozialstaatskommission war von vornherein eine finanzielle Entlastung der Kommunen nicht Gegenstand. Die Arbeitsgruppe zum effizienten Ressourcenansatz beim Chef des Bundeskanzleramtes hat zwar partiell auf der Aufgabenseite – wenn auch überschaubare – Ergebnisse vorgelegt. Diese wurden aber politisch nicht konsentiert, sondern in den „Zukunftspakt“ verschoben. Hierüber soll erst im Herbst im Bund beraten werden. Ergebnisse sind bislang nicht feststellbar. Die zugesagte „Veranlassungskonnexität“ ist nicht mehr als ein politisches Commitment für die Zukunft und auch nur für den Rest der Legislaturperiode des Bundes; sie betrifft nur die Ebene Bund-Land. Gleichzeitig hat der Bund im Gegenzug durch den Erlass des GKV-Beitragssatzstabilisierungsgesetzes¹ und die beabsichtigten Reformen bei der Pflegeversicherung² und der Notfallversorgung³ absehbar für massive zusätzliche kommunale Belastungen gesorgt, die sich in einer weiteren Mitfinanzierung der Betriebskosten der Krankenhäuser, höheren kommunalen Aufwendungen für die Pflege und zukünftig auch des Rettungsdienstes äußern dürften. Darüber hinaus plant der Bund aktuell eine massive bundesweite und einheitliche Standardausweitung im Bereich der Kindertagesstätten durch eine umfassende Änderung des SGB VIII,⁴ mit der weitere Belastungen auf die Kommunen verschoben werden sollen. Es zeichnet sich somit ab, dass es für eine Verbesserung der kommunalen Finanzsituation auf Bundesebene derzeit keine Perspektive gibt.

¹ Gesetz zur Stabilisierung der Beitragssätze in der gesetzlichen Krankenversicherung (GKV-Beitragssatzstabilisierungsgesetz) vom 24.7.2026 – BGBl. I Nr. 228.

² Referentenentwurf eines Pflegeneuordnungsgesetzes.

³ Gesetz zur Reform der Notfallversorgung – BT-Drs. 21/6808.

⁴ Referentenentwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Startchancen von Kindern und zur Qualitätsentwicklung in der Kindertagesbetreuung (SCQEG).

Umso mehr ist das Land gefordert, seiner verfassungsmäßigen Garantenstellung nunmehr nachzukommen.

Diese Notwendigkeit bestätigt auch die jüngste Steuerschätzung, nach der die Kommunen nur noch moderate Zuwächse verzeichnet haben, während die gesetzlich determinierten Ausgaben ungebremst wachsen. Im ersten Halbjahr 2026 hat diese Entwicklung dazu geführt, dass die Kommunalfinanzen weiter finanziell abstürzen. So stieg ihr Finanzierungssaldo zum 30.6.2026 weiter an auf rd. -2,14 Mrd. Euro. Dies ist eine nochmalige Steigerung um 41,7 % gegenüber dem Vorjahr. Die Kassenkredite erhöhten sich gegenüber dem Jahresende 2025 um 1,5 Mrd. Euro auf fast 4,5 Mrd. Euro.⁵ Insoweit kann auch bei den Kommunalfinanzen von einer „Zeitenwende“ gesprochen werden, allerdings in dem Sinne, dass das im vorletzten Jahr bereits begonnene massive Abrutschen in schlechtere Zeiten sich weiter fortsetzt, weil Bund und Länder nicht zeitnah gegengesteuert haben. Dabei besteht eine besonders hohe Diskrepanz zur bislang noch immer deutlich besseren Finanzlage des Landes.

Die Hinweise im Finanzstatusbericht⁶ des Niedersächsischen Finanzministeriums (MF) darauf, dass die Kommunen 15 Mrd. Euro aus dem Landeshaushalt Niedersachsens erhalten, sind insoweit nicht zielführend. Hiervon wird der größte Teil – 9,5 Mrd. Euro – außerhalb des Steuerverbundes gewährt. Diese Zahlungen haben aber jeweils ihren Rechtsgrund darin, dass es sich um Kostenerstattungen für übertragene Aufgaben oder sonstige Konnexitätsfälle handelt. Das Land zahlt entweder dafür, dass es den Kommunen 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. Hier werden die 290 Mio. Euro für die Kindertagesstätten jährlich ab 2026 und die dauerhafte Dynamisierung der Finanzhilfe auf eine realistische Tarifentwicklung temporäre Erleichterung bringen. Sie ändern nichts an den weiterhin zu erwartenden kommunalen Ausgabensteigerungen in diesem Bereich.

Zu erinnern ist daran, dass der Niedersächsische Staatsgerichtshof (Nds. StGH) 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 und seither bestehender erheblicher Überschüsse bis Ende 2024 ist insoweit nicht nachvollziehbar, dass weiterhin nicht auf den Absturz der Kommunalfinanzen reagiert werden soll.

⁵ Liquiditätskredite der Kommunen beim nicht-öffentlichen und öffentlichen Bereich ohne Cashpooling usw. – vgl. Fn. 113.

⁶ MF, Entwicklung der Finanz- und Haushaltslage des Landes Niedersachsen und der niedersächsischen Kommunen für 2025 – Finanzstatusbericht 2026 – S. 8. Er wurde am 28.6.2026 von der Landesregierung beschlossen.

Weiter hat das Land in den vergangenen gut 30 Jahren den kommunalen Finanzausgleich massiv gekürzt. 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 kurzfristig zu einer deutlichen Erhöhung um mindestens eine Milliarde Euro zu kommen und die Verbundquote perspektivisch wieder auf 17,5 % und damit um insgesamt 2 Prozentpunkte anzuheben. Dies gilt umso mehr, als Niedersachsen – nach wie vor – die geringsten Zuweisungen pro Kopf der Bevölkerung im kommunalen Finanzausgleich gewährt.⁷

Die Landesregierung rechtfertigt die Beibehaltung einer Steuerverbundquote von 15,5 % damit, dass die vom StGH geforderte Verteilungssymmetrie in der aktuellen Situation gewahrt sei und aktuell keine weitere Veranlassung, grundsätzliche Veränderungen in der Zusammensetzung der Steuerverbundmasse oder in der Höhe der Steuerverbundquote vorzunehmen.⁸ Im Einzelnen wird dieses in dem Bericht des MF zur „Entwicklung der Finanz- und Haushaltslage des Landes Niedersachsen und der niedersächsischen Kommunen – Finanzstatus 2026“ vom 28.6.2026 begründet.⁹ Dieser Bericht ist jedoch keine geeignete Grundlage zur Überprüfung, ob eine aufgabenangemessene Finanzausstattung vorliegt oder wenigstens die 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 vereinfacht um die Beurteilung der Frage, ob die Finanzausstattung der Kommunen im Verhältnis zur Finanzlage des Landes angemessen ist.“*¹⁰ Ausgeblendet wird bei dieser Sichtweise die vom Niedersächsischen Staatsgerichtshof geforderte Rückführung der kommunalen Kassenkredite sowie 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.¹¹

Bei der vom Land gewählten Sicht der „Verteilungssymmetrie“ ist darüber hinaus zu beachten, dass es seit mehreren Jahren eine deutliche Zäsur – mit Unterbrechung durch die Folgen der Corona-Pandemie – gegeben 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 Kommunen¹², hat das Land von 2016 bis 2019 nicht nur einen positiven Finanzierungssaldo erwirtschaftet, vielmehr lag dieser sogar weit über demjenigen der kommunalen Gebietskörperschaften. Dieser Trend wurde in 2020 und 2021 zwar unterbrochen; 2022 verbesserte sich der Finanzierungssaldo des Landes

⁷ Vgl. im Einzelnen S. 46 f. und Fn. 155.

⁸ Bericht des MF, Fn.6, S. 55.

⁹ Bericht des MF, Fn. 6.

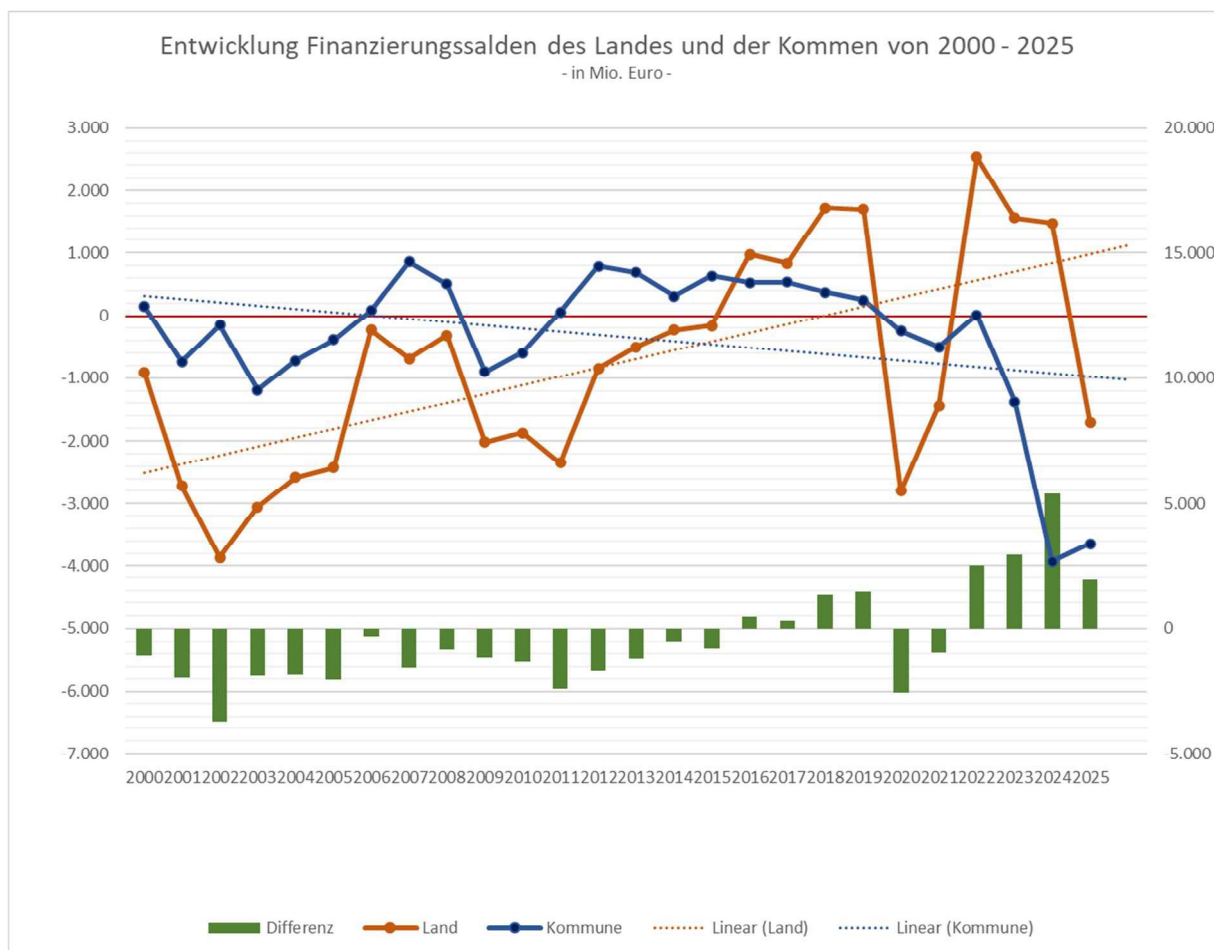
¹⁰ Bericht des MF, Fn.6, S. 2.

¹¹ Vgl. hierzu unter 4. Verfassungsrechtliche Grundlagen (Art. 58 NV).

¹² Dies lag früher u.a. in den unterschiedlichen haushaltsrechtlichen Verschuldungsmöglichkeiten begründet – vgl. 6. a) „Finanzierungssaldo“.

aber um fast 4 Mrd. Euro gegenüber dem Vorjahr auf einen positiven Wert von über +2,5 Mrd. Euro. 2023 liegt der des Landes immer noch bei knapp +1,6 Mrd. Euro (bereinigt) und 2024 bei gut +1,5 Mrd. Euro (bereinigt); derjenige der Kommunen sank hingegen ins bodenlose von fast -1,4 Mrd. Euro 2023 auf -3,9 Mrd. Euro 2024 und mehr als -3,6 Mrd. Euro in 2025. Hierüber kann auch nicht hinwegtäuschen, dass sich der Landesfinanzierungssaldo verschlechtert hat. Dies lag vielmehr im Wesentlichen an einer deutlichen Ausgabenausweitung im Rahmen eigener Prioritätensetzung beim Land, die durch die Änderung der Schuldenbremse¹³ ermöglicht wurde. Insoweit unterscheidet sich die Situation gegenüber den Kommunen deutlich, die Gegenstand der Gesetzgebung von Bund und Land sind. Gleichwohl lag allein in den letzten vier Jahren der Finanzierungssaldo des Landes in Summe um rd. 12,8 Mrd. Euro besser als derjenige der Kommunen!

Dass die Landesfinanzen zumindest nach dem Finanzierungssaldo stark gesundet sind, ist aus der Trendlinie zur langfristigen Entwicklung deutlich erkennbar, die für das Land deutlich steigt. Bei den Kommunen hingegen zeigt sie einen deutlichen Abwärtstrend.



Quelle: Daten des MF, jährliche Finanzstatusberichte ohne Sonderentwicklungen wie z. B. VW-Milliarde oder nicht benötigte Notlagenkredite für das Corona-Sondervermögen

¹³ Vgl. die Änderung in Art. 109 des Grundgesetzes durch Gesetz vom 22.3.2025 (BGBl. I Nr. 94).

Schließlich ist darauf hinzuweisen, dass der größte Teil der derzeit für die Kommunen vorgesehenen Hilfsmaßnahmen in Form von Investitionshilfen ausgereicht werden soll.¹⁴ Diese Maßnahmen helfen zur Wiederherstellung ausgeglichener Kommunalkommunalhaushalte – wie sie das Niedersächsische Kommunalverfassungsgesetz (NKomVG) fordert – allerdings nur wenig weiter, so dass die notenwendige Entlastung der Kommunen nicht durch Hinweis auf Investitionsprogramme negiert werden kann. Eine Ausnahme stellt lediglich die Anpassung der Kita-Finanzhilfe dar, die aber nur die tatsächliche Tarifentwicklung nachvollzieht und damit die Landeszuweisung auf das gesetzlich vorgesehene Niveau anhebt.

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.¹⁵ Insoweit regelt Art. 28 Abs. 2 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.¹⁶ 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.¹⁷ 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

¹⁴ Vgl. hierzu die Ausführungen unter 0.

Verweis auf Entlastungsmaßnahmen auf S. 51.

¹⁵ Vgl. auch *Schwarz*, KommJur 2026 S. 230, 231.

¹⁶ Vgl. bereits *Schoch/Wieland*, Finanzierungsverantwortung für gesetzgeberisch veranlasste kommunale Aufgaben, Baden-Baden, 1995 S. 111 f. m. w. N.

¹⁷ 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).

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.

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

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

Das zum 1.1.2006 in die Niedersächsische Verfassung eingefügte strikte Konnexitätsprinzip ist grundsätzlich ein wichtiger Schutz der kommunalen Gebietskörperschaften vor Aufgabenübertragungen ohne ausreichenden finanziellen Ausgleich und erfüllt eine wichtige Warnfunktion. Gleichzeitig muss aber verdeutlicht werden, dass diese Änderung nur Aufgabenübertragungen und Aufgabenveränderungen ab dem 1.1.2006 betrifft. Auswirkungen auf den vorher bestehenden Aufgabenbestand hat die Regelung nicht. Hinzu kommt, dass das Land seine Anwendung sogar bestreitet, wenn der Bund Leistungsgesetze ändert und das Land diese den Kommunen bereits durch gesetzliche Zuweisung übertragen hat und somit vorgeblich „nichts“ regelt.¹⁸ 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 und das Land bei der Ermittlung der notwendigen Kosten zunehmend den Versuch unternimmt, sich seiner kompletten Finanzierungspflicht zu entziehen. Die präventive Wirkung bei der Schaffung neuer bzw. Veränderung bestehender Aufgaben ist gleichwohl grundsätzlich 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

¹⁸ Vgl. zu diesem Problem: Meyer, NVwZ 2025 S. 793, 795 f.

Betreuung der unter dreijährigen Kinder.¹⁹ Dabei konnte weitgehender Konsens über die Ergebnisse und eine Fortschreibung erzielt werden. Diese wurden jeweils mit dem Haushaltsbegleitgesetz 2019²⁰, 2021²¹, 2024²² und 2025²³ umgesetzt. Vergleichbares galt im Übrigen in der Vergangenheit auch für sonstige Aufgabenerweiterungen im Bereich der Kinderkrippen, wie die mit dem Haushaltsbegleitgesetz 2015 geregelte stufenweise Einführung einer dritten Fach- oder Betreuungskraft.

Die Betreuung von Kindern in Tageseinrichtungen entwickelt sich immer mehr zu einer gesamtgesellschaftlichen Herausforderung. In Anbetracht der angespannten wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Bundesrepublik, der zusätzlichen Aufgaben sowie der zunehmenden finanziellen Forderungen wird die notwendige Balance zwischen fachpolitisch Wünschenswertem und tatsächlich Finanzierbarem stärker zu beachten sein. Dabei darf nicht übersehen werden, dass die Kosten gerade in diesem Aufgabenbereich exorbitant wachsen und bei den kommunalen Gebietskörperschaften 2024 schon 2,85 Mrd. Euro 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. Dies gilt umso mehr, als die sogenannten Jahreswochenpauschale die tatsächlichen Personalkosten seit längerem nicht mehr abbildet. Eine solch faire Personalkostenbeteiligung ist aber erforderlich, um die gesetzliche Zusage einer Finanzhilfe von 58 bzw. 59,5 % tatsächlich mit Leben zu füllen und die kommunalen Kostensteigerungen abzumildern.²⁴ Insoweit begrüßen wir die Zusagen der Landesregierung und die entsprechende Umsetzung durch Verordnung nach dem NKomFöG, dieses Problem nunmehr anzugehen und hierfür 290 Mio. Euro in 2026 zusätzlich und eine Dynamisierung der Personalkosten insgesamt anhand der Tarifsteigerungen des TVÖD im Rahmen einer vereinfachten Finanzhilfe ab dem 1.8.2027 vorzusehen.²⁵ Damit müssen auch die bestehenden Probleme in der Abrechnung gelöst werden, die derzeit nur mit einer erheblichen Verzögerung geschieht. Mit einer Neufassung könnten die im Gesetz enthaltenen Finanzhilfesätze erreicht werden. Unabhängig hiervon erwarten die Kommunen in der nächsten Legislaturperiode eine Anhebung des Landesanteils an der Kita-Finanzierung auf 2/3 der Personalkosten, weil die finanzielle Belastung der Kommunen nach wie vor erheblich ist und in diesem Aufgabenbereich einer der Gründe für die unausgeglichene Haushalte der Kommunen verortet ist. Völlig abwegig sind hingegen Überlegungen des Bundes, nunmehr bundesweite Standards in

¹⁹ Vgl. hierzu das Gesetz zur Einführung der erhöhten Finanzhilfepauschale für Plätze unter Dreijähriger in Kindertagesstätten vom 18.6.2009 (Nds. GVBl. S. 277).

²⁰ Vgl. Art. 6 des Gesetzes vom 18.12.2018 – Nds. GVBl. S. 317.

²¹ Vgl. Art. 8 des Gesetzes vom 10.12.2020 – Nds. GVBl. S. 477.

²² Vgl. Art. 18 des Gesetzes vom 14.12.2023 – Nds. GVBl. S. 318.

²³ Vgl. Art. 15 des Gesetzes vom 13.12.2024 – Nds. GVBl. Nr. 118.

²⁴ Vgl. hierzu die Entwicklung der Kostenbelastung in den niedersächsischen Kommunen unter 5. Finanzlage der kommunalen Gebietskörperschaften, b) Ausgabenentwicklung im sozialen Bereich und bei den Schulen, ii) Zuschussbeträge nach dem KJHG/SGB VIII

²⁵ Vgl. die Presseerklärungen der Niedersächsischen Staatskanzlei vom 30.6.2025 und vom 29.6.2026 sowie den Finanzbericht des MF, Fn. 6, S. 51 und 52.

Kindertagesstätten setzen zu wollen.²⁶ Dies verstößt einerseits gegen Grundentscheidungen der Kompetenzverteilung des Grundgesetzes. Andererseits sind solche Forderungen weder finanzierbar noch gibt es das hierfür notwendige Personal.

b) Wohngeld-Plus

Im Zuge der Krise des Ukrainekrieges wurden durch den Bund beim Wohngeld²⁷ erhebliche Leistungsausweitungen vorgenommen, die bei den Kommunen zu erheblichen Personaleinstellungen und zusätzlichem Verwaltungsaufwand geführt haben. Die von den kommunalen Spitzenverbänden gemeinsam mit dem Wirtschaftsministerium durchgeführte Abfrage ergab einen Aufwuchs von über 400 Stellen mit einem zusätzlichen Kostenvolumen von rd. 35 Mio. Euro jährlich. Das Land hat sodann abweichend von dieser gemeinsamen Berechnung eigene Prognosen angestellt und den Kostenausgleich auf nur 15 Mio. Euro jährlich ab 2025 (mit Nachzahlungen für 2023 und 2024) festgesetzt.²⁸ Die kommunalen Spitzenverbände haben unter Zurückstellen grundsätzlicher Erwägungen und unter Berücksichtigung der vereinbarten Beteiligung am Jahresüberschuss 2024 des Landeshaushalts die mit der Umsetzung zum WohngeldPlus mit dem Haushaltsbegleitgesetz 2025 getroffenen Regelungen für die Vergangenheit als hinnehmbar anerkannt.²⁹ Gleichwohl darf sich ein solcher Umgang des Landes mit der Prognose für den Ausgleich der notwendigen Kosten nicht wiederholen. Die Verfassungsbestimmung in Art. 57 Abs. 4 NV muss im Sinne ihrer Schutzfunktion ausgelegt werden und nicht nach den Haushaltsnotwendigkeiten des Landes.

c) 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), die ab dem Haushaltsjahr 2026 entsprechend der Evaluation auf 2 Mio. Euro erhöht wurden,³⁰
- ab 2010 6,4 Mio. Euro nach dem Wohnraumförderungsgesetz,³¹
- 2010/2011 Finanzausweisungen nach § 7 des Niedersächsischen Ausführungsgesetzes zum Zensusgesetz 2011 (Nds. AG ZensG 2011),

²⁶ Referentenentwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Startchancen von Kindern und zur Qualitätsentwicklung in der Kindertagesbetreuung (SCQEG) des Bundesministeriums für Bildung, Familie, Senioren, Frauen und Jugend.

²⁷ Wohngeld-Plus-Gesetz vom 16.12.2022 (BGBl I S. 2328).

²⁸ § 5a des Niedersächsischen Finanzverteilungsgesetzes eingefügt durch Art. 1 des Gesetzes vom 13.12.2024 (Nds. GVBl. Nr. 118) – vgl. hierzu auch den Bericht des MF, Fn.6, S. 44.

²⁹ Vgl. hierzu den Pakt für Kommunalinvestitionen vom 24.3.2025, S. 2.

³⁰ Vgl. hierzu Art. 6 des Haushaltsbegleitgesetzes 2026 vom 18.12.2025 (Nds. GVBl. Nr. 106).

³¹ 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,³²
- Ausgleich für zusätzliche hauptamtliche Gleichstellungsbeauftragte in Gemeinden ohne Sonderstatus ab 20.000 Einwohner nach § 8 NKomVG in Höhe von 1,6 Mio. Euro in 2017 und 1,8 Mio. Euro in 2018 mit einer automatischen Anpassungsklausel,³³
- die im Gesetz zur Umsetzung des Bundesteilhabegesetzes in Niedersachsen³⁴ 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), deren Entwicklung evaluiert, angepasst und ab 2026 in ein dynamisiertes System überführt wurde³⁵,
- die in § 8 Nds. AG ZensG 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 und³⁶
- eine ab 2024 geregelte Abdeckung von Kosten für Klimaschutzkonzepte, Fördermittelberatung und Klimaschutzmanagement nach § 18 Abs. 4 des Niedersächsischen Klimagesetzes (NKlimaG) und für die kommunale Wärmeplanung nach § 24 NKlimaG.

d) Fehlende Kostenausgleiche in kleineren Fällen

Es bestehen zunehmend kleinere „Sündenfälle“, bei denen das Konnexitätsprinzip nicht eingehalten wurde. Hier ging es zunächst eher um kleinere Fälle³⁷, die sich aber zunehmend summieren. Im Übrigen erleben die Kommunen ein permanentes Herunterrechnen von neuen durch das Land kreierten Aufgabenausweitungen unter die Erheblichkeitsschwelle seitens der einzelnen Ressorts. Der Niedersächsische Ministerpräsident hat den kommunalen Spitzenverbänden mitgeteilt,³⁸ dass die Landesregierung mit der Aufstellung des Haushaltsentwurfes 2027/2028 beschlossen habe, die Erheblichkeitsschwelle für den konnexitären Ausgleich bei Aufgabenübertragungen oder -änderungen mit Mehrbelastungen für die Kommunen

³² 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.

³³ 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.

³⁴ Gesetz vom 24.10.2020 (Nds. GVBl. S. 300).

³⁵ Hierbei ist darauf hinzuweisen, dass darin etwa zur Hälfte bereits in der Vergangenheit gewährte Finanzmittel miteinbezogen wurden. Die Neuregelung ab 2026 ist in Art. 5 des Haushaltsbegleitgesetzes 2026 (Nds. GVBl. Nr. 106) geregelt.

³⁶ Vgl. Art. 2 des HHBeglG 2021 vom 10.12.2020 – Nds. GVBl. S. 477.

³⁷ 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, 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).

³⁸ Antwort des Niedersächsischen Ministerpräsidenten vom 3.8.2026 zur Resolution „Rettet die Kommunen“.

mit Wirkung vom 1.1.2027 von bisher 2 Mio. Euro auf nunmehr bei 1 Mio. Euro jährlich abzusenken. Dies kann für die Zukunft die Anzahl der Problemfälle, bei denen die Ressorts die Kosten herunterrechnen, senken.

Aus kommunaler Sicht muss die Umgehung der Konnexität in Kleinfällen in der Vergangenheit gleichwohl aufgegriffen und einer Lösung zugeführt werden. Auch muss ein Mechanismus gefunden werden, wie künftig noch verbleibende Umgehungsversuche der einzelnen Fachressorts unterbunden werden können. Die in § 5 Abs. 4 Niedersächsisches Gesetz über Verordnungen und Zuständigkeiten (NVOZustG)³⁹ 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. Auch hier hilft die Absenkung der Eingangsschwelle nicht weiter.

e) Fehlende Anpassung von Kostenausgleichsregelungen

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 Inklusionskostenerstattungsgesetzes⁴⁰ 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.

Der Niedersächsische Staatsgerichtshof hat die Konnexität auch in diesen Fällen festgestellt und § 1 Abs. 3 des Gesetzes über finanzielle Leistungen des Landes wegen der Einführung der inklusiven Schule für unvereinbar mit Art. 57 Abs. 4 NV gehalten.⁴¹ Die Landesregierung hat sich den mehrfachen Forderungen nach einem Gespräch zu den Folgen mit den kommunalen Spitzenverbänden verweigert und einen völlig unzureichenden Gesetzentwurf Ende April 2026⁴² vorgelegt, der grundlegende Konnexitätsfragen außer Acht lässt. Von kommunaler Seite besteht die dringende Erwartung, die Entscheidung des NdsStGH zu respektieren und den Kostenausgleich für die Inklusive Schule auf Basis einer nachvollziehbaren Kostenermittlung auch auf die Schülerinnen und Schüler des Sekundarbereichs II inklusive der Berufsbildenden

³⁹ Vom 22.10.2014 (Nds. GVBl. S. 291).

⁴⁰ Gesetz über finanzielle Leistungen des Landes wegen der Einführung der inklusiven Schule vom 12.11.2015 (Nds. GVBl. S. 313), geändert durch Art. 3 des Gesetzes vom 10.12.2020 (Nds. GVBl. S. 496).

⁴¹ NdsStGH, Ur. vom 3.12.2025 – StGH 2/24 – NordÖR 2026 S. 144.

⁴² Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über finanzielle Leistungen des Landes wegen Einführung der Inklusiven Schule – vgl. hierzu die Pressemitteilung der Nieders. Staatskanzlei vom 27.4.2026.

Schulen auszuweiten. Mit Blick auf die bisherige Verweigerungshaltung des Landes haben viele Kommunen Widerspruch gegen ihre in diesem Jahr ergangenen Finanzhilfebescheide eingelegt, um ihr Rechtsposition für ein mögliches späteres Klageverfahren zu wahren. Wir begrüßen insoweit, dass es Anfang September endlich zu von uns geforderten Gesprächen mit der Kultusministerin gekommen ist. Es ist dringend erforderlich, nunmehr durch einen verfassungskonformen Kostenausgleich diesen Streit seitens des Landes zu beenden. Ob dies gelingt, wird sich bis zum Beschluss über den Landeshaushalt zeigen.

f) 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.

Mit Beschluss vom 7.7.2020⁴³ 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.⁴⁴ Art. 28 Abs. 2 GG schützt die Kommunen danach nicht nur vor einer (unverhältnismäßigen) Entziehung von Aufgaben, sondern auch vor einer entsprechenden Aufgabenzuweisung.

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.⁴⁵

Der Bund kann damit künftig zwar die Anforderungen an Aufgaben ändern. Die Zuständigkeit für den Vollzug obliegt aber entsprechend der verfassungsrechtlichen

⁴³ Aktenzeichen: 2 BvR 696/12 – BVerfGE 155,310 = NVwZ 2020 S. 1342.

⁴⁴ BVerfG, Beschluss vom 7.7.2020 – a.a.O. – Fn. 43.

⁴⁵ BVerfG, Beschluss vom 7.7.2020 – a.a.O. – Fn. 43.

Bestimmungen den Ländern.⁴⁶ 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.

Hierzu zählen insbesondere eine Reihe von Leistungsausweitungen in der Kinder- und Jugendhilfe,⁴⁷ im Betreuungsrecht und sonstigen sozialen Leistungen. Weiter ist auch hinsichtlich des auf Bundesebene beschlossenen Rechtsanspruch auf einen Ganztags schulbetrieb in der Grundschule festzustellen, dass die Umgehung des konnexitären Schutzes der Kommunen von der Landesregierung nicht nur billigend in Kauf genommen, sondern mit ausdrücklicher Zustimmung umgesetzt wurde.⁴⁸ Es bleibt daher die Forderung, dass die Kosten vom Land zu tragen sind. Dies muss auch dann gelten, wenn die landesrechtliche Aufgabenweisung bei Änderung des Bundesrechts bereits besteht. Erschwerend kommt hinzu, dass selbst wenn sich das Land zur Finanzierung neuer Aufgaben verpflichtet, es dies nur unzureichend tut. Es vertraut darauf, dass der aufgrund der räumlichen Nähe erzeugte politische Druck auf die örtlichen Mandatsträger diese dazu bewegt, „freiwillig“ für fehlende Finanzmittel aufzukommen.

g) Würdigung der Konnexitätsregelung

Die Konnexitätsregelung hatte sich aus unserer Sicht in der Vergangenheit wenigstens vom Grundsatz 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 fortdauernde Diskussionen zu beseitigen. Die in dem Abschlussbericht der Finanzkommission gemündete gemeinsame Verständigung zwischen Land und Kommunen⁴⁹ enthält in dem entscheidenden Punkt der bundesrechtlichen Aufgabenausweitungen einen unüberbrückbaren Dissens; auch scheint sie nicht für die Verständigung für eine realistische Kostenermittlung zu reichen. Angesichts der skizzierten, zunehmenden Verstöße und weiterhin bestehender Auffassungsunterschiede in zentralen Fragen droht der Konflikt gleichwohl zu eskalieren, und die Kommunen werden gezwungen, in geeigneten Fällen 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

⁴⁶ Nach Art. 83 GG führen die Länder die Bundesgesetze als eigene Angelegenheit aus, soweit das Grundgesetz nichts anderes bestimmt oder zulässt.

⁴⁷ Hierzu zählt insbesondere das Kinder- und Jugendstärkungsgesetz vom 3.6.2021 (BGBl. I S. 1444) und die beabsichtigte Umsetzung der sog. inklusiven Lösung.

⁴⁸ Bundesratsdrucksache 248/1/21, S. 4.

⁴⁹ Einhaltung des Konnexitätsprinzips gemäß Art. 57 Abs. 4 der Niedersächsischen Verfassung (NV) – Abschlussbericht der gemeinsamen Arbeitsgruppe von November 2023.

einen aufgabenbezogenen Kostenausgleich im Einzelfall, nicht aber die Sicherstellung einer kommunalen Finanzausstattung insgesamt beinhaltet. Insoweit stellt sie nur einen Pfeiler der dualistischen Finanzgarantie dar.⁵⁰ Aus diesem Grund werden zukünftig auch die Auswirkungen von konnexitätsrechtlichen Ausgleichsleistungen auf die vom Land postulierte „Verteilungssymmetrie“ genauer zu beobachten sein. Es bestehen erhebliche Zweifel, ob das aus der ständigen Rechtsprechung des Staatsgerichtshofs hergeleitete Prinzip der Verteilungsgerechtigkeit mit der neueren Verfassungsregelung in Art. 57 Abs. 4 NV in Einklang zu bringen sein wird.

4. Verfassungsrechtliche Grundlagen (Art. 58 NV)

Nach Art. 58 NV ist das Land verpflichtet, den Gemeinden und Landkreisen die zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichen Mittel durch Erschließung eigener Steuerquellen und im Rahmen seiner finanziellen Leistungsfähigkeit durch übergemeindlichen Finanzausgleich zur Verfügung zu stellen. Nach der Rechtsprechung des Niedersächsischen Staatsgerichtshofs handelt es sich hierbei um eine rechtlich selbständige Säule zur finanziellen Absicherung der Kommunen, die einen individuellen Anspruch jeder niedersächsischen Kommune auf eine angemessene finanzielle Mindestausstattung im Rahmen des übergemeindlichen Finanzausgleichs begründet. Die finanzielle Mindestausstattung ist jedenfalls dann nicht erreicht, wenn die Kommunen aufgrund ihrer finanziellen Situation außer Stande sind, überhaupt freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben wahrzunehmen.⁵¹ 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.⁵²

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 soll durch die finanzielle Leistungsfähigkeit des Landes eingeschränkt sein.⁵³ 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 BVerfG⁵⁴ aus:

⁵⁰ Schwarz, KommJur 2025 S. 230, 231.

⁵¹ NdsStGH, Ur. vom 7.3.2008 (StGH 2/05), S. 14 und 18 des Urteilsabdrucks – NdsVBl. 2008 S. 152.

⁵² NdsStGH, Ur. vom 7.3.2008, Fn. 51, S. 20 des Urteilsabdrucks.

⁵³ NdsStGH, Ur. vom 7.3.2008, Fn. 51, S. 14 f des Urteilsabdrucks.

⁵⁴ BVerfG, Ur. vom 21.11.2017 – 2 BvR 2177/16 – BVerfGE 147, 185 = NVwZ 2018 S. 141.

„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.“⁵⁵

Weiter hat das Bundesverfassungsgericht festgestellt, der verfassungsändernde Gesetzgeber des Jahres 1997 habe durch die Einfügung von Art. 28 Abs. 2 Satz 3, Hs. 1 GG klargestellt, dass die Garantie der kommunalen Selbstverwaltung auch die finanzielle Eigenverantwortung der Kommunen umfasst. Das Bundesverfassungsgericht habe daher wiederholt festgestellt, dass Art. 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 Art. 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 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.“⁵⁶

⁵⁵ BVerfG, Urt. vom 21.11.2017 – Fn. 54; bestätigt durch Beschl. vom 7.5.2026 – 2 BvR 2097/16, Rn. 42 f. .

⁵⁶ BVerwG, Urt. vom 30.1.2013 – 8 C 1.12 – BVerwGE 145, 378 [384 f].

Die bisherige niedersächsische Lesart des Leistungsfähigkeitsvorbehaltes des Landes,⁵⁷ 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.⁵⁸

Das MF geht in seinem Finanzstatusbericht⁵⁹ auf diese geänderte bundesrechtliche Lage nicht ein, sondern ignoriert sie schlicht. Beim BVerfG sind wegen nicht hinreichender Finanzausstattung von Kommunen aus Rheinland-Pfalz und Sachsen-Anhalt Verfassungsbeschwerden anhängig, die dieses Jahr zur Entscheidung anstehen.⁶⁰ Sollte das Gericht seine bisherige Linie beibehalten und die landesverfassungsgerichtliche Rechtsprechung korrigieren, dürften auch in Niedersachsen erneut Kommunalverfassungsbeschwerden wegen der unzureichenden Finanzausstattung eingereicht werden, wenn das Land nicht endlich seinen verfassungsrechtlichen Finanzausstattungspflichten auf der Einnahme- oder Ausgabeseite nachkommt.

5. Finanzlage der kommunalen Gebietskörperschaften

Die vom Land herangezogenen Grundlagen reichen weder zur Beurteilung der Verteilungssymmetrie⁶¹ noch für die Frage einer möglichen Verletzung der Selbstverwaltungsgarantie der kommunalen Gebietskörperschaften⁶² aus. Im Einzelnen wird im Folgenden auf die vom MF⁶³ angesprochenen Finanzierungssalden⁶⁴ des Landes und der Kommunen, die tatsächlichen erzielten Einnahmen der Kommunen⁶⁵, die Sozialhilfelasten⁶⁶, die Schuldenstände und die Zinsausgaben⁶⁷ sowie die Investitionsquote⁶⁸ 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 2024 hat das LSN eine Darstellung der Zuschussbeträge (Einzahlungen und

⁵⁷ Vgl. hierzu *Hagebölling*, Niedersächsische Verfassung, Kommentar 2. Aufl. 2011 S. 212; *Waechter*, Hannoverscher Kommentar zur NV, 2012, Art. 58 Tz. 86, 88.

⁵⁸ 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.

⁵⁹ Vgl. Fn. 6.

⁶⁰ Lfde. Nr. 26 und 27 der für das Jahr 2026 geplanten Entscheidungen des Zweiten Senats des BVerfG zu den Az.: 2 BvR 1850/19 und 2 BvR 1632/24.

⁶¹ Vgl. hierzu unter 6. „Verteilungssymmetrie“.

⁶² Vgl. hierzu unter 4. Verfassungsrechtliche Grundlagen (Art. 58 NV).

⁶³ Vgl. Finanzstatusbericht des MF, Fn.6, S. 2.

⁶⁴ Vgl. hierzu die Übersicht auf S. 6 sowie unter 6a) „Finanzierungssaldo“.

⁶⁵ Vgl. hierzu unter 5 d) Einnahmeentwicklung.

⁶⁶ Vgl. hierzu unter 5 b) Ausgabenentwicklung im sozialen Bereich und bei den Schulen.

⁶⁷ Vgl. hierzu die unterschiedlichen Möglichkeiten zur Kreditaufnahme von Land und Kommunen unter 6a) beim Finanzierungssaldo.

⁶⁸ Vgl. hierzu unter 5 c) Entwicklung der Investitionen.

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 in der Doppik 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 Selbstverwaltungs Ausgaben der kommunalen Gebietskörperschaften ermitteln. Für eine Darstellung einer finanziellen Mindestausstattung der kommunalen Gebietskörperschaften war sie ursprünglich nicht erhoben worden. Für die Frage, ob die kommunalen Einnahmen zur Deckung der Ausgaben ausgereicht haben, gibt die Übersicht des LSN gleichwohl Hinweise, allerdings seit 2011 nur bezogen auf das Ergebnis für das jeweils laufende Jahr, ohne die dauerhaften Vorbelastungen mit zu erfassen. Wegen der unterschiedlichen Systematik wird insoweit einerseits die kamerale Entwicklung bis 2010 dargestellt:

Entwicklung der Defizite der niedersächsischen Kommunen 1995 bis 2010					
Positive Beträge = Defizit; negative Beträge = Überschuss					
Rechnungsergebnisse aller Gemeinden und Landkreise				Gesamtdefizit	
Jahr	Einzelpläne 0 bis 7 einschl. A 82 insgesamt ¹⁾	Zum Vergleich		insgesamt Sp 2 + 3 Mio. €	ohne Abw. Vorjahre Sp 2 + 4 Mio. €
		Einzelpläne 8 (o. A 82) ¹⁾ und 9			
		zusammen	o. Abw. d. Vj.		
	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
Durchschnitt					
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 beleuchtet⁶⁹:

⁶⁹ Vgl. hierzu auch die Übersicht auf S. 41 im Bericht des MF, Fn. 6.

Gesamtzuschussbedarf ¹⁾			Differenz
Jahr	Aufgaben Produktgruppen 1 bis 4 und 5A	Wirtschaftl. Betätigung und allg. Finanzdienst- leistungen Produktgrupp. 5B und 6	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
2022	17.025,8	-18.266,6	-1.240,8
2023	19.414,0	-19.415,4	-1,4
2024	22.246,7	-20.186,1	2.060,6

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

Quelle: Daten des LSN

Sieht man sich die beiden **Gesamtaufstellungen** nach den Daten des LSN an, so ist hieraus zu erkennen, dass der Gesamtzuschussbetrag der kommunalen Gebietskörperschaften von 1995 bis 2024 um rd. 14,9 Mrd. Euro gestiegen ist und sich somit weit mehr als verdreifacht hat.

Eine Zeitreihe lässt sich nur ohne Berücksichtigung der Fehlbeträge aus Vorjahren (kamerale Statistik Spalte 6; doppelte 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. Auch während der Finanzkrise wurde in 2009 und 2010 ein strukturelles Defizit von 518,8 Mio. Euro bzw. 352,2 Mio. Euro erwirtschaftet. Eine finanzielle Mindestausstattung aller Kommunen war daher in diesen 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. Zwar hat sich diese Entwicklung in 2022 wieder umgekehrt. Für 2023 gilt dieses aber schon nicht mehr. 2024 erzielten die Kommunen ein negatives Rekordergebnis von 2.060 Mio. Euro, womit sich der Absturz der Kommunalfinanzen auch in dieser Statistik zeigt. Ein großer Teil konnte die laufenden Ausgaben nicht mehr decken, was zu einem massiven Anstieg der Kassenkredite auf ein Niveau von 4,5 Mrd. Euro zum 30.6.2026 geführt hat.

b) Ausgabenentwicklung im sozialen Bereich und bei den Schulen

Die von den Ressorts zugelieferten Darstellungen im Bericht des MF⁷⁰ 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. Eine Ausnahme stellt insoweit nur die Darstellung bei den unbegleiteten minderjährigen Ausländern dar.⁷¹ Dies zeigt allerdings auch die fehlende Stringenz im Finanzstatusbericht des MF. Nur dort wo es dienlich erscheint, wird auf längere Zeitreihen zurückgegriffen.

Im Folgenden wird auf der Basis der Zuschussbeträge nach der Berechnung des mehrfach umbenannten statistischen Landesamtes (für die Zeit vor 2000 auf der Basis der entsprechenden Daten der Jahresrechnungsstatistik des NLS) die Entwicklung der haushaltsmäßigen Belastungen im sozialen Bereich und bei den Schulen dargestellt. Die Zahlenreihen weisen auch hier wegen der Umstellung der Statistik ab dem Jahr 2011 Verzerrungen aus, gleichwohl sind seit diesem Zeitpunkt wieder eindeutige Trends erkennbar.

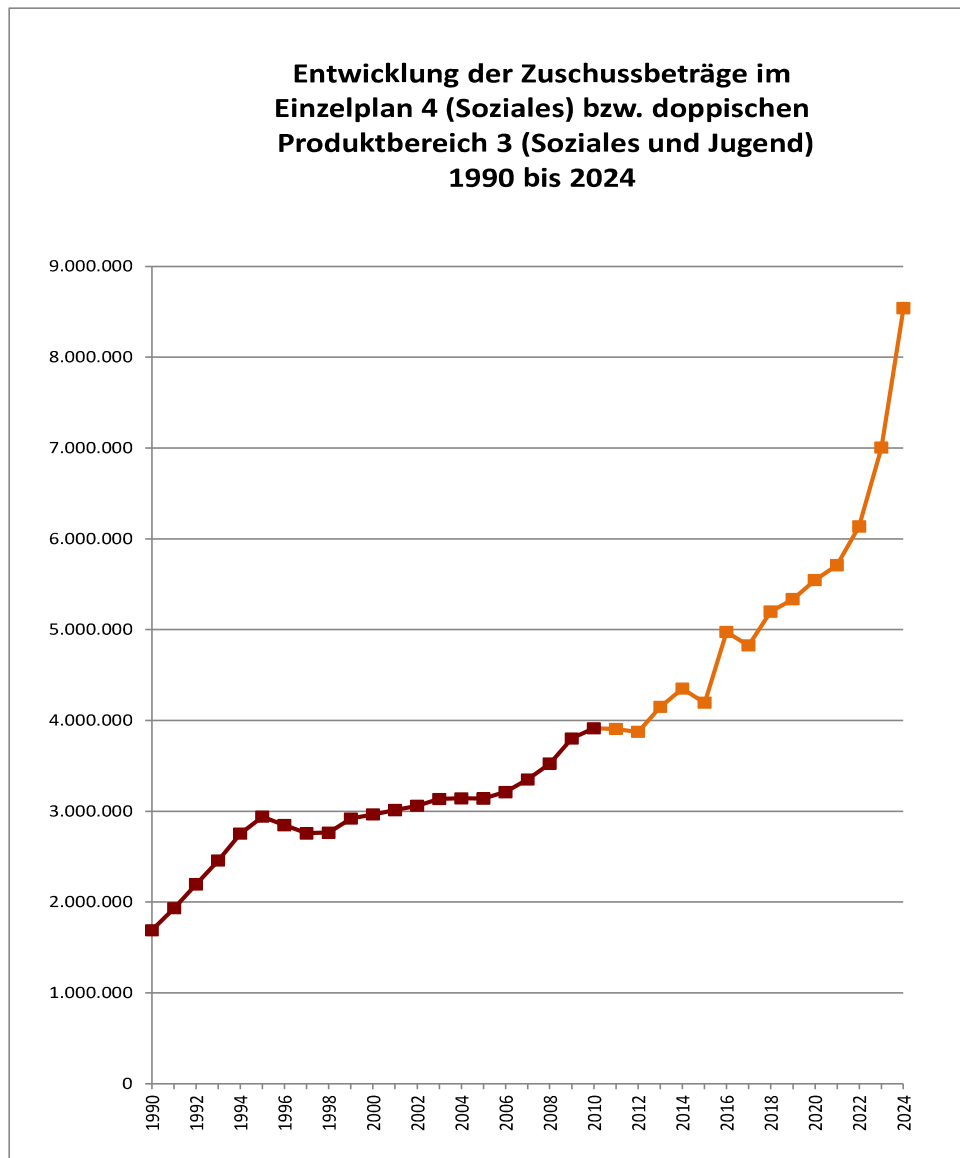
Die langfristige Entwicklung der Zuschussbeträge für Soziales und Jugend (Einzelplan 4 bzw. Produktbereich 3 insgesamt) zeichnet sich durch einen rasanten Anstieg von 1990 bis 1995 aus. Nach einer kurzen Periode von Rückgängen war seit 1999 wieder ein – langsamerer, aber kontinuierlicher – Anstieg zu verzeichnen. Danach wurden durch den Bund vorgenommene Entlastungen bei der Grundsicherung im Alter und Erwerbsminderung wie auch bei der Kostenbeteiligung nach dem SGB II durch die Entwicklung insbesondere im Bereich des SGB VIII aufgezehrt mit der Folge, dass bereits bis zum Jahr 2022 ein weiterer Anstieg auf 6,1 Mrd. Euro insgesamt zu verzeichnen war. In den Jahren 2023 und 2024 kam es sodann zu exorbitanten Steigerungsraten, die zu einer Erhöhung um insgesamt 2,4 Mrd. Euro auf 8,5 Mrd. Euro führten. Dies ist mehr als das 5-fache des Jahres 1990.⁷² 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 7,4 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 (rd. 6,5 Mrd. Euro).⁷³

⁷⁰ Bericht des MF, Fn. 6, S. 23 ff. unter Punkt 4.4 Soziale Sicherung.

⁷¹ Bericht des MF, Fn. 6, S. 26.

⁷² Auf die hohe Belastung in diesem Bereich weist auch das MF in seinem Finanzstatusbericht, Fn. 6, S. 39 f. hin.

⁷³ Bericht des MF, Fn. 6, S. 42 f.



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

Betrachtet man die Entwicklung im Bereich der Sozialhilfe inklusive der Eingliederungshilfe⁷⁴ und die Belastungen aus den Kosten der Unterkunft im SGB II langfristig, ist festzustellen, dass die von den kommunalen Gebietskörperschaften zu finanzierenden Leistungen aktuell wieder erheblich steigen. Die Kostenentwicklung konnte zwar zunächst durch die Hilfen des Bundes abgedeckt 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 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.⁷⁵ Auch

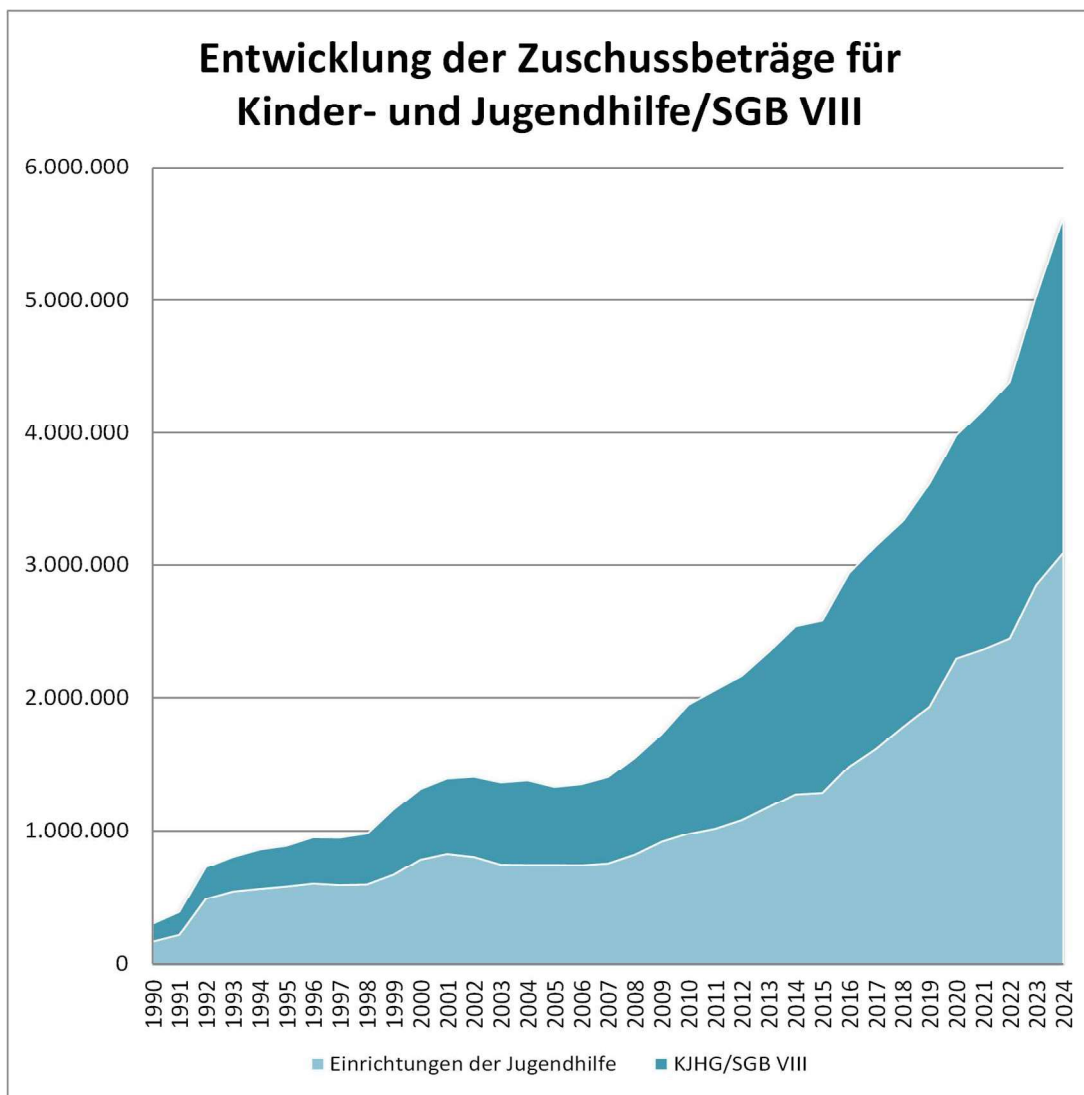
⁷⁴ Früher BSHG; ab 2005 SGB XII inklusive Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung, Hilfe zur Pflege und Eingliederungshilfe.

⁷⁵ Vgl. hierzu im Einzelnen die Vorbemerkung auf S. 3 f.

dadurch stiegen die Zuschussbeträge in den letzten beiden Jahren von 1,2 Mrd. Euro in 2022 auf 2,1 Mrd. Euro in 2024. Dies entspricht einer Erhöhung um 75 % binnen zwei Jahren.

ii) Zuschussbeträge nach dem KJHG/SGB VIII

Mit der Einführung des Gesetzes zur Neuordnung des Kinder- und Jugendhilferechts (KJHG)⁷⁶ 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. Betrugten 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 2016 wurden 2.939 Mio. Euro benötigt. Danach zeigt sich in den Folgejahren ein weiterer drastischer Anstieg auf über 5,6 Mrd. Euro in 2024. Dieser Betrag ist mehr als 18,5-mal so hoch wie in 1990.



⁷⁶ Gesetz zur Neuordnung des Kinder- und Jugendhilferechts (Kinder- und Jugendhilfegesetz – KJHG) vom 26.6.1990 – BGBl. I S. 1163.

Bei differenzierter Betrachtung ist festzustellen, dass die Zuschussbeträge für die Einrichtungen der Jugendhilfe⁷⁷ 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 und weiterer gesetzlicher Leistungsverbesserungen zu verzeichnen. So stiegen allein die von den Kommunen getragenen Ausgaben von 1.019,6 Mio. Euro in 2011 über 2.294 Mio. Euro in 2020 auf 3.092 Mio. Euro in 2024. 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 hat. Die bei den Kommunen verbleibende Hauptlast wächst weiterhin an, weshalb hier finanzielle Entlastungen statt weiterer Kostensteigerungen durch gesetzliche Standards erwartet werden, wie sie 2021 mit dem Niedersächsischen Kindertagesstättengesetz⁷⁸ wieder beschlossen und durch die Änderungen im Sommer 2024⁷⁹ nur punktuell zurückgenommen wurden. Insoweit ist die vom Land 2026 ausgezahlte Hilfe von 290 Mio. Euro⁸⁰ dringend erforderlich, um die gesetzlich geregelten Finanzhilfesätze von 58 bzw. 59,5 %-Punkten tatsächlich bei den Personalkosten zu erreichen. Dies darf nicht darüber hinwegtäuschen, dass mit einer solchen Maßnahme der kommunale Kostenaufwuchs allerdings nur gedämpft werden dürfte, soweit denn die beabsichtigte Anhebung und Dynamisierung der Finanzhilfe des Landes auf ein realistisches Niveau ab 1.8.2027 umgesetzt wird.

Die Leistungen nach dem SGB VIII⁸¹ (früher: KJHG⁸²) – insbesondere die Hilfen zur Erziehung – stiegen von 134 Mio. Euro in 1990 bis 2003 auf einen Zuschussbetrag von 633 Mio. Euro an. Nach einer kurzen Phase der Stagnation erhöhten sich die Jugendhilfeaufwendungen innerhalb von vier Jahren 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 Bundeskinderschutzgesetz⁸³ mündeten, dessen Standarderhöhungen zu weiteren deutlichen Kostensteigerungen führten. Auch weitere Leistungsausweitungen erfolgten durch den Bundesgesetzgeber – zuletzt insbesondere durch das Kinder- und Jugendstärkungsgesetz.⁸⁴ Folge war, ein massiver Anstieg seit 2021 von 1.808 Mio. Euro in 2021 auf 2.535 Mio. Euro in 2024. Allein in den letzten beiden Jahren gab es einen Zuwachs von 600 Mio. Euro (+ 31 %). Mit der weiteren avisierten sog. inklusiven Lösung im Zuge des vorgesehenen Kinder-

⁷⁷ Hierin enthalten sind neben den Kindertagesstätten, die den Hauptanteil an den Zuschussbeträgen beinhalten, auch die sonstigen Einrichtungen der Jugendhilfe.

⁷⁸ Vgl. Art. 1 des Gesetzes vom 7.7.2021 – Nds. GVBl. S. 470.

⁷⁹ Vgl. Art. 1 des Gesetzes vom 18.6.2024, Nds. GVBl. 2024 Nr. 50.

⁸⁰ Vgl. die Niedersächsische Förderverordnung im Bereich der Kindertagesbetreuung – NFöVO-KiTa vom 18.06.2026 – Nds. GVBl. Nr. 41.

⁸¹ Erlassen als Art. 1 des Kinderförderungsgesetzes vom 10.12.2008, BGBl. I S. 2403.

⁸² Zum Erlass des Gesetzes vgl. Fn. 76.

⁸³ Gesetz zur Stärkung eines aktiven Schutzes von Kindern und Jugendlichen (Bundeskinderschutzgesetz – BKiSchG) vom 22.12.2011 – BGBl. I S. 2975.

⁸⁴ Gesetz zur Stärkung von Kindern und Jugendlichen (Kinder- und Jugendstärkungsgesetz – KJSG) vom 3. Juni 2021 (BGBl. I S. 1444).

und Jugendhilfeinklusionsgesetzes drohen die Ausgaben nochmals überproportional zu steigen.⁸⁵

Insgesamt wenden die Kommunen inzwischen rd. 25 % ihrer durch allgemeine Deckungsmittel zu finanzierenden Zuschussbeträge für die Kinder-, Jugend und Familienhilfe inklusive der Kindertagesbetreuung auf.⁸⁶

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.⁸⁷ 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 wurden 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 finanziellen 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 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 entstandenen Strukturen müssen sodann von den kommunalen Gebietskörperschaften dauerhaft finanziert werden.

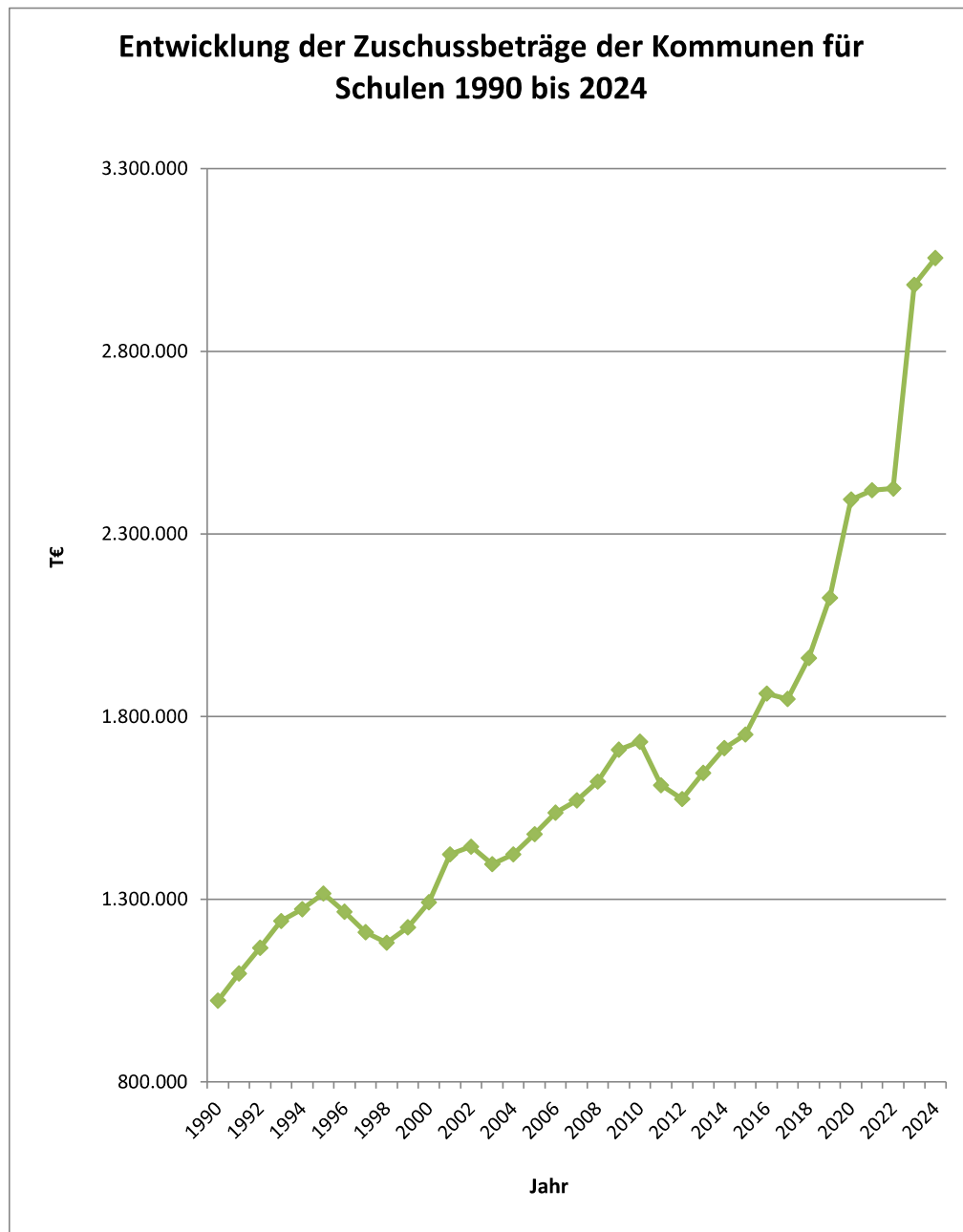
iii) Zuschussbeträge für Schulen

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

⁸⁵ Abzuwarten bleibt insoweit, ob der in aktuellen Gesetzentwürfen vorgesehene Verzicht hierauf tatsächlich politisch realisiert wird.

⁸⁶ Vgl. auch den Finanzstatusbericht des MF, Fn. 6 S. 42.

⁸⁷ Bericht des MF, Fn. 6 S. 26 ff.



Auch wenn der Aufwuchs nicht so drastisch wie im Sozialbereich verlief, ist ein Anstieg der Zuschussbeträge von 1.022 Mio. Euro in 1990 auf 1.960 Mio. Euro in 2018 zu verzeichnen. In den folgenden sieben Jahren haben sich die Kosten nochmals um weit über eine Mrd. Euro auf 3.055 Mio. Euro in 2024 erhöht. Hier zeigen sich die Kostenbelastungen der vielfältigen Anforderungen sowohl an die Schulbauten, beispielsweise im Rahmen der Inklusion oder des Ganztages in Grundschulen, als auch an die gerade in den letzten Jahren massiv ausgebaute Infrastruktur für die Digitalisierung der Schulen. Seit 1990 haben sich die Zuschussbeträge um das Dreifache erhöht.

iv) Krankenhäuser

Als weiteres großes Problem stellt sich zunehmend die Finanzierung der Krankenhäuser durch die Kommunen dar. Wegen der vielfältigen unterschiedlichen Formen der Unterstützung der kommunalen Krankenhäuser werden diese dabei in der Zuschussbetragsstatistik des LSN nur teilweise abgebildet. Dies gilt beispielsweise für ergänzende Liquiditätshilfen oder Gesellschafterdarlehen sowie sonstige gesellschaftsrechtliche Maßnahmen, die nur zum Teil in der Statistik enthalten sind. Unabhängig hiervon werden die Kommunen auch in diesem Bereich immer mehr zum Ausfallbürgen für eine verfehlte Bundes- und Landespolitik. So stiegen die Zuschussbedarfe für die kommunale Finanzierung der Krankenhäuser von rund 180 Mio. Euro im Jahr 2019 auf 480 Mio. Euro in 2024 an. Auch in diesem Bereich waren 300 Mio. Euro mehr kommunale Mittel nötig, obwohl die Finanzierung – mit Ausnahme eines Anteils der Investitionsfinanzierung – grundsätzlich Aufgabe des Bundes bzw. der Krankenkassen und der Länder ist. Dabei muss davon ausgegangen werden, dass die tatsächlichen Belastungen der Kommunen noch deutlich höher sind, weil einzelne Stützungsmaßnahmen in der Haushaltssystematik anders abzubilden sind, so dass sie in der Darstellung des LSN nicht erfasst sind. 2023 kamen die Kommunen nach Erhebungen der kommunalen Spitzenverbände hierfür auf zusammen etwa 600 Mio. Euro Defizit; 2025 waren es dann sogar ca. 800 Mio. Euro.

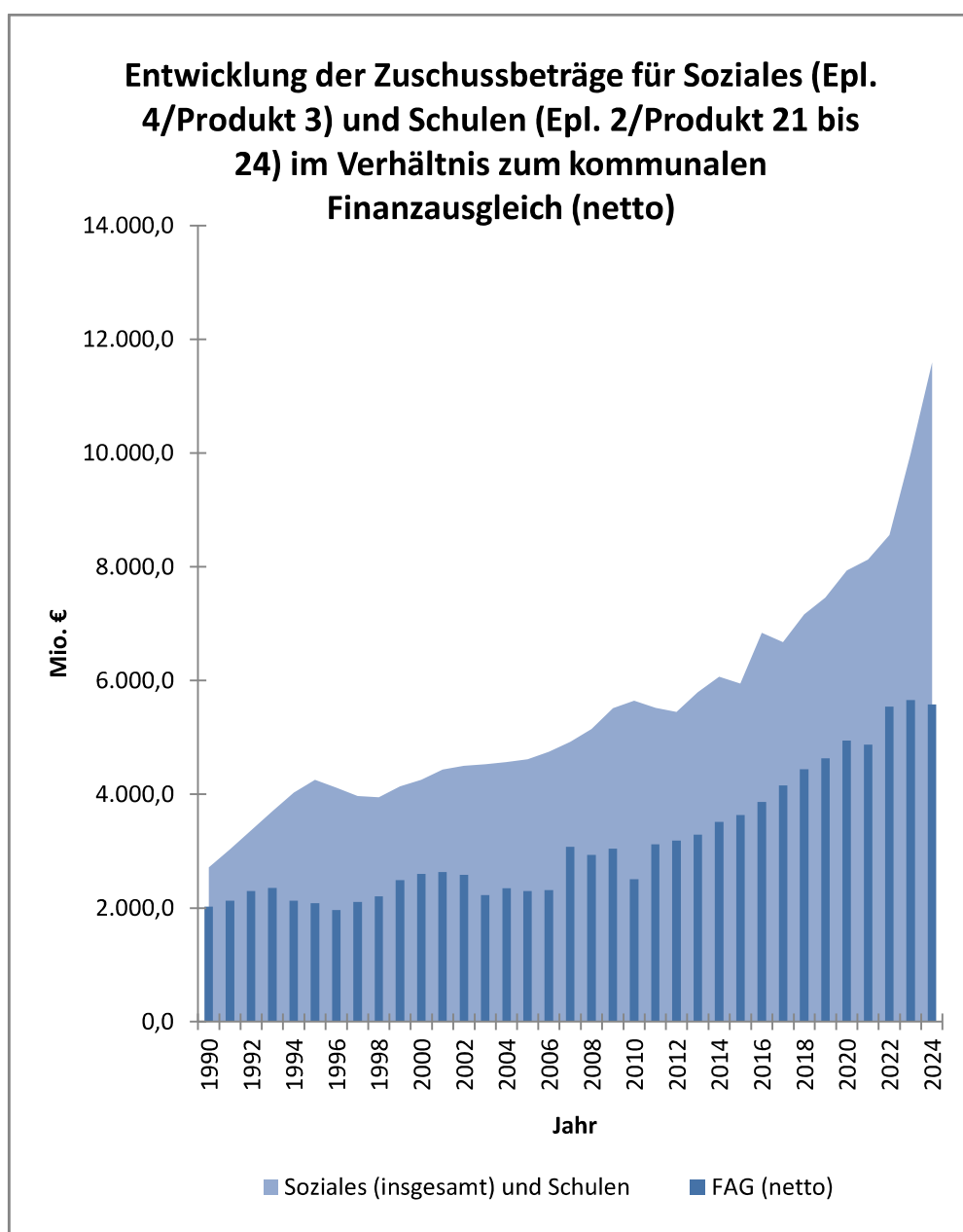
v) Zusammenfassung der Entwicklung der Zuschussbeträge

Insbesondere bei den pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben im Sozial und Jugendbereich und bei den Schulen hat es seit Anfang der 90er Jahre des vergangenen Jahrhunderts erhebliche Steigerungen gegeben. Diese wurden von den kommunalen Gebietskörperschaften einerseits durch eine Reduzierung von freiwilligen Aufgaben und andererseits über Jahre durch unausgeglichene Haushalte finanziert. Erst in den Jahren 2015 bis 2022 führte die gute Konjunktur durch höhere kommunale Steuereinnahmen zu einer deutlichen Verbesserung der Finanzsituation. Diese hat sich aber aktuell sehr stark umgekehrt, weil die Einnahmen mit den ständig steigenden Aufgaben- und Ausgaben ausweitungen insbesondere bei den pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben nicht mehr Schritt halten. Die von Bund und Land in finanziell guten Jahren eingeführten Leistungsverbesserungen, insbesondere im Sozialbereich, haben die kommunalen Haushalte sofort belastet. Sie konnten vor allem aufgrund einer guten Einnahmesituation und mit einem schleichendem Abbau örtlicher Angebote gerade noch geleistet werden. In finanziell angespannteren Zeiten wird um so deutlicher, dass das kommunale Leistungsvermögen mittlerweile überfordert ist.

vi) Reaktion des Finanzausgleichs auf die Kostenentwicklung

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 des Bundes an den Kosten der Unterkunft im SGB II gebracht. 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. Zwar sind in den Jahren von 2014 bis 2023 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 damit nur temporär in diesen Jahren gebremst werden.



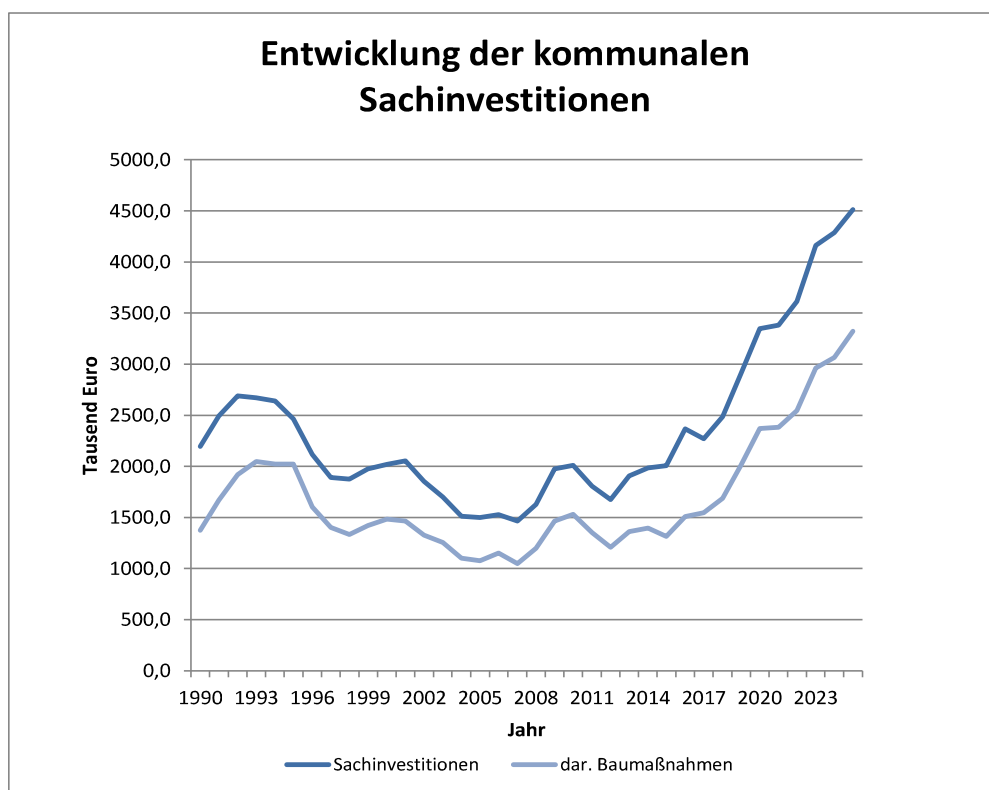
Im Jahr 1990 haben die Zuweisungen des Landes aus dem kommunalen Finanzausgleich (netto) die Zuschussbeträge der Kommunen für Soziales und Schulen noch zu fast 75 % gedeckt. Diese Quote sank seither deutlich auf zeitweise unter 50 %.

Nach einem zwischenzeitlichen Anstieg auf bis zu knapp 65 % sinkt sie seit zwei Jahren wieder massiv in 2023 auf 56,6 % und in 2024 dramatisch auf 48,1 %. Hierin liegt ein Grund für die sich zuspitzende schwierige Situation einer Reihe von Städten, Gemeinden und Landkreisen in Niedersachsen. Dies gilt umso mehr, als der kommunale Finanzausgleich in Niedersachsen pro Kopf der Bevölkerung im Vergleich der 13 Flächenländer seit Jahren mit Abstand am geringsten dotiert ist.⁸⁸

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 auch statistische Verzerrungen gegeben. Gleichwohl ist insgesamt festzuhalten, dass die kommunalen Sachinvestitionen⁸⁹ 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.⁹⁰ Nach einem kurzen Anstieg Anfang dieses Jahrtausends gab es bis zum Jahr 2005 einen weiteren dramatischen Rückgang auf 1,5 Mrd. Euro. Erst im Jahr 2019 wurde das Niveau des Jahres 1993 wieder erreicht.



⁸⁸ Vgl. hierzu Fußnote 155.

⁸⁹ 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.

⁹⁰ Vgl. hierzu unter 6b)ii) Kürzungen des kommunalen Finanzausgleichs.

Erst in den letzten sechs Jahren hat es wieder deutlich höhere Ausgaben für Sachinvestitionen insgesamt gegeben. Auch die eigenen Bauausgaben der Kommunen überstiegen 2019 erstmals seit 1995 wieder das Niveau von zwei Mrd. Euro. In den letzten vier Jahren konnten in absoluten Zahlen sogar Rekordwerte erzielt werden. Dabei ist aber zu bedenken, dass in dieser Betrachtung ein Inflationsausgleich nicht enthalten ist. Im Übrigen werden die Kommunen im großen Maße durch gesetzliche Vorgaben wie z. B. im Bereich der Kindertagesstätten, der Inklusion insbesondere in Schulen und des Ganztags in investive Ausgaben gedrängt. Schließlich ist an den riesigen investiven Nachholbedarf zu erinnern, der im diesjährigen KFW-Kommunalpanel⁹¹ auf 231,2 Mrd. Euro bundesweit beziffert wurde und gegenüber dem Vorjahr um 7,2 % gestiegen ist. Trotz Rekordinvestitionen konnte der Investitionsstau damit in keiner Weise verringert werden. Investitionslücken nehmen vor allem in den Bereichen Sportstätten, Katastrophenschutz und Verwaltungsgebäude deutlich zu, weil sie von anderen gesetzlich determinierten Aufgaben verdrängt werden. Außerdem stiegen die Sozialausgaben so rasant, dass die Investitionsquote der Kommunen von 2023 mit 15,38 % um einen Prozentpunkt in 2025 auf 14,37 %⁹² sank. Insoweit hält die Investitionsfinanzierung nicht mit der allgemeinen Entwicklung der kommunalen Kosten schritt.

Der vom MF im Finanzstatusbericht vorgenommene **Vergleich** der Investitionsquoten⁹³ von Land und Kommunen hilft im Übrigen nicht weiter, weil die Strukturen von Landes- und Kommunalhaushalten völlig unterschiedlich sind. Das Land hat nach eigenen Angaben eine Personalausgabenquote von 36,2 %.⁹⁴ Hintergrund sind insbesondere die hohe Anzahl an Lehrern, Hochschulpersonal und Polizisten. Die kommunale Personalausgabenquote liegt hingegen nur bei 23,4 %.⁹⁵ Das Land hat als zweite große Position die Kostenerstattung von Zuweisungen/Erstattungen an Gemeinden/Gemeindeverbänden mit einer Quote 33,1 %, ⁹⁶ wobei der größte Teil zur Refinanzierung für die den Kommunen übertragenen Pflichtaufgaben dient. Die Kommunen haben hingegen eine Quote von 29,7 % für soziale Leistungen und aufgabenbezogene Leistungsbeteiligungen.⁹⁷ Insoweit ist die Haushaltsstruktur in keiner Weise vergleichbar. Im Übrigen hat das Land Investitionen in erheblichem Umfang in Sondervermögen ausgegliedert, die bei seiner Investitionsquote nicht mehr abgebildet werden. Schließlich muss darauf verwiesen werden, dass nach einer Ermittlung des BMF der Anteil der Kommunen in Niedersachsen an den Sachinvestitionen der Kommunen und der Flächenländer im Durchschnitt der Jahre 2020 bis 2024 bei 80 % lag.⁹⁸ Hierbei ist z. B. daran zu erinnern, dass beispielsweise 80 % der deutschen Straßen in kommunaler Hand sind und der

⁹¹ Vgl. die Pressemitteilung der KFW vom 17.6.2026 und zu den Einzelheiten www.kfw/kommunalpanel.de.

⁹² Vgl. Fn. 95, Tabelle D.

⁹³ Bericht des MF, Fn. 6 S. 15 f. und 17.

⁹⁴ Bericht des MF, Fn. 6 S. 16.

⁹⁵ LSN, Vergleichende Darstellung der finanziellen Situation von Land und Gemeinden/Gv, Stand: 8.6.2026, Tabelle B – Werte für 2025.

⁹⁶ Vgl. Fn. 95.

⁹⁷ Vgl. Fn. 95.

⁹⁸ BMF-Tabelle: Anteil der Sachinvestitionen der Kern- und Extrahaushalte der Kommunen an den Sachinvestitionen der Kommunen und der Flächenländer im Durchschnitt der Jahre 2020-2024.

Investitionsrückstand bei Schulgebäuden in der Verantwortung der Kommunen liegt.⁹⁹ Insoweit ist eine höhere kommunale Investitionsquote gegenüber dem Land nur folgerichtig. Sie sagt – wie das KfW-Kommunalpanel belegt – aber nichts über den bestehenden Investitionsstau in den Kommunen aus zumal, wenn die kommunale Investitionsquote aktuell in der Zeitreihe gegenüber den beiden Vorjahren deutlich sinkt.

d) Einnahmeentwicklung

Obwohl nach den Daten des LSN in den Jahren 1999 bis 2024 die Gesamtzuschussbeträge der kommunalen Gebietskörperschaften um annähernd 14,7 Mrd. Euro gestiegen sind, hielten die kommunalen Einnahmen aus Steuern und kommunalem Finanzausgleich im gleichen Zeitraum nicht Schritt und erhöhten sich nur um 10,4 Mrd. Euro. Dabei nahmen sie seit 1999 zunächst deutlich ab und lagen auch 2005 noch um rd. 171 Mio. Euro unter dem Niveau des Jahres 1999. Erst seit dem Jahr 2006 war ein deutlicher Anstieg zu verzeichnen.

Nach den Rückschlägen der Finanzmarktkrise in 2009 und 2010 konnten mit den gestiegenen Steuereinnahmen ab 2011 zunächst Verbesserungen erzielt werden. Damit konnten in den Jahren 2017 bis 2020 die Zuwächse auf der Ausgabenseite seit 1999 aufgefangen werden. Dies hat sich ab 2021 aber nicht mehr fortgesetzt, als die kommunalen Ausgaben nicht mehr durch ihre Einnahmen gedeckt werden konnten. Mit den negativen Rekordfinanzierungssalden von -1.257 Mio. Euro in 2023 und -3.930 Mio. Euro in 2024 sowie - 3.649 Mio. Euro in 2025 erfolgt sodann aber ein steiler Absturz der Kommunalfinanzen, der auch mit den Einnahmewachsen 2025 und 2026 nicht aufgefangen werden wird.

⁹⁹ KfW Research Nr. 499, vom 9.5.2025, S. 3 dort Fn. 9.

Entwicklung der kommunalen Einnahmen aus Steuern und kommunalem Finanzausgleich 1992 bis 2026				
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	12.093,8	5.656,4	17.750,2	262,3
2024	12.312,8	5.578,8	17.891,6	264,4
2025	13.294,7	5.606,6	18.901,3	279,3
2026	13.052,0	6.119,1	19.171,1	283,3

Quelle: Daten des LSN aus der kassenstatistik
 Steuereinnahmen 2026: Erwartung der Steuerschätzung vom Mai - ohne Steuerrechtsänderungen

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 seit Mitte der 90er Jahre des letzten Jahrtausends von Jahr zu Jahr einen immer höheren Anteil ihrer laufenden Ausgaben durch Kassenkredite¹⁰⁰ („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 bis Ende 2019 ein. Nachdem zum Ende der Jahre 2020 bis

¹⁰⁰ 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.

2023 eine gewisse Stagnation festzustellen war, hat sich diese Entwicklung aber aktuell in ihr Gegenteil verkehrt. Zum 31.12.2024 war ein Anstieg um fast 600 Mio. Euro auf 2.342 Mio. Euro zu verzeichnen; im Folgejahr erhöhten sie sich nochmals um knapp 1,2 Mrd. Euro auf 3.533 Mio. Euro. Zum 30.6.2026 betrugen sie nunmehr 4,5 Mrd. Euro.¹⁰¹

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 Finanzsituation¹⁰² 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.“*¹⁰³ 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.“*¹⁰⁴ Auch 2021 sieht das Bundesfinanzministerium weiter eine problematische Situation: *„... sind übermäßige kommunale Kassenkredite regional konzentriert weiterhin ein wichtiges Problem.“*¹⁰⁵

Auch die Deutsche Bundesbank hat die Kassenkredite längst als Indikator für die kritische Finanzsituation der kommunalen Gebietskörperschaften anerkannt: *„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.“*¹⁰⁶ Sie spricht insoweit von als Indikator für Haushaltsungleichgewichte zu interpretierenden Kassenkrediten.¹⁰⁷ Beim Haushaltsabschluss am Jahresende nicht durch reguläre Deckungsmittel ersetzte Kassenkredite zeigen den Fehlbetrag an, der eigentlich bei der nächsten Haushaltsaufstellung endgültig auszufinanzieren wäre.¹⁰⁸ Hohe Bestände an Kassenkrediten sind nach ihrer Auffassung ein verlässlicher Schwächeindikator.¹⁰⁹

Unlängst hat auch die Bundesregierung diesen Befund bekräftigt und zu den Liquiditätskrediten ausgeführt: *„Der weitaus größte Teil dieser Kredite diene entgegen*

¹⁰¹ Zu den hierin eingeflossenen Werten vgl. Fn. 113.

¹⁰² BMF, Finanzbericht 2026 S. 171: „Hohe Kassenkreditbestände, die entgegen ihrer eigentlichen Zweckbestimmung zur dauerhaften Finanzierung laufender Aufgaben verwendet werden, gelten allgemein als Indikator für kommunale Finanzschwäche.“ Auch im Finanzbericht 2027 des BMF, S. 185) werden die Kassenkredite als Indikator für strukturelle Finanzschwäche angesehen.

¹⁰³ BMF, Finanzbericht 2017 S. 183; das BMF hatte Vergleichbares auch schon in den Vorjahren hervorgehoben.

¹⁰⁴ BMF, Finanzbericht 2019 S. 151.

¹⁰⁵ BMF, Finanzbericht 2021 S. 184.

¹⁰⁶ Deutsche Bundesbank, Monatsbericht Juli 2007 S. 30, 31.

¹⁰⁷ Deutsche Bundesbank, Monatsbericht Oktober 2016 S.17.

¹⁰⁸ Deutsche Bundesbank, Monatsbericht Oktober 2016 S.18.

¹⁰⁹ Deutsche Bundesbank, Monatsbericht Juni 2021 S.55, 56.

ihrer eigentlichen Zweckbestimmung nicht zur unterjährigen Liquiditätssicherung, sondern der dauerhaften Finanzierung von Haushaltsdefiziten in diesen Kommunen. Diese Defizite lassen sich zu einem wesentlichen Teil auf strukturelle Faktoren zurückführen. Sie sind zudem insofern problematisch, als dass ihnen, anders als den Investitionskrediten, keine Vermögensbildung gegenübersteht. Vielen betroffenen Kommunen gelingt es nicht, sich ohne Hilfe von ihren hohen Liquiditätskreditbeständen zu befreien. Die hohen Zins- und Tilgungslasten dieser Kredite schränken die ohnehin durch Finanz- und Strukturschwäche belasteten Haushaltsspielräume der betroffenen Kommunen erheblich ein.“¹¹⁰

Überdies werden in der Finanzwissenschaft die Kassenkredite für einen zentralen Krisenindikator der Kommunalfinanzen gehalten: Je höher eine Kommune über Kassenkredite verschuldet ist, desto größer ist die Diskrepanz zwischen Finanzkraft und Ausgabenbedarf. So hat auch das Statistische Bundesamt festgestellt, dass die Verschuldungssituation durch die nachgewiesenen Kreditmarktschulden nur unzureichend dargestellt wird. Zunehmend wichtiger und problematischer würden die so genannten Kassenkredite. Diese würden insbesondere bei den Kommunen immer häufiger zur Finanzierung laufender Ausgaben eingesetzt.¹¹¹ 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.¹¹²

Die Kassenkredite in Niedersachsen¹¹³ 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 zu einem großen Teil auf gemeinsame Hilfen von Land und Kommunen im Rahmen von Entschuldungsprogrammen und Stabilisierungshilfen zurückzuführen, die hälftig im Rahmen der interkommunalen Solidarität mitfinanziert wurden.

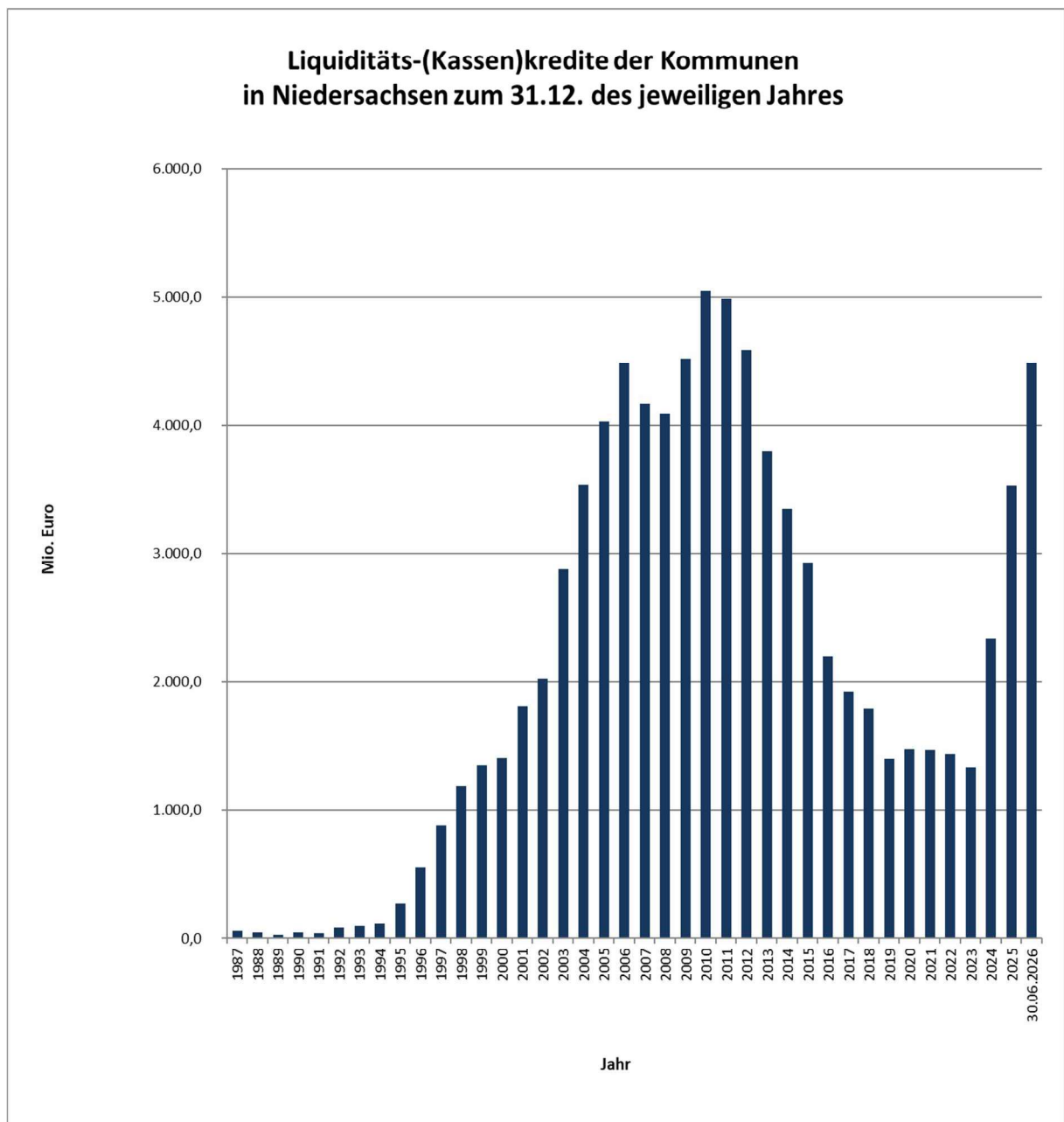
2019 bis 2022 ist es gelungen, das Niveau etwa auf 1,4 Mrd. Euro zum Jahresende zu halten. Der Ukraine-Krieg führte zeitlich verzögert zu erheblichen Folgen hinsichtlich der Energiepreise und der Inflation. Dies hat auch zu überproportionalen Anstiegen der Personalausgaben und der sozialen Leistungen geführt. Beginnend ab Ende 2023 ging hiermit ein dramatischer Anstieg der Kassenkredite einher. Ende 2026 könnte ein neuer Höchststand in Niedersachsen erreicht werden. Daher gilt weiterhin, dass eine nachhaltige Absenkung des vom Niedersächsischen Staatsgerichtshof kritisierten Kassenkreditniveaus bislang nicht erreicht wurde. Das Land ist daher aufgefordert, jetzt Gegenmaßnahmen zur Stützung der Kommunalfinanzen zu ergreifen.

¹¹⁰ BT-Drs. 21/6885 S. 2.

¹¹¹ Statistisches Bundesamt, Wirtschaft und Statistik 6/2008, S. 496, 502.

¹¹² Deutsche Bundesbank, Monatsbericht Oktober 2016 S. 27 dort Fn. 30 m. w. N.

¹¹³ 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. Enthalten sind nur die Kassenkredite vom öffentlichen und nicht-öffentlichen Bereich ohne Cash-Pooling und ohne Verbindlichkeiten aus der gem. Kassenbewirtschaftung von Samtgemeinden. Dies steht im Einklang mit dem Bericht des MF, Fn. 6, S. 37 und dort Fn. 19.



Die Liquiditätskredite bedeuten nichts anderes, als dass die kommunalen Gebietskörperschaften zum Teil ihre Ausgaben für Soziales, Jugend, Schule und Personal durch unzulässige Kreditaufnahmen (Kontoüberziehung) finanzieren müssen. Danach nahmen die Kommunen Liquiditätskredite nicht nur zur Überbrückung kurzfristiger Liquiditätsengpässe auf, sondern verwendeten diese vermehrt zur Finanzierung einer strukturellen Deckungslücke im Finanzhaushalt. Eine dauerhafte Erhöhung der Inanspruchnahme der Liquiditätskredite gelte es zu vermeiden, da sie die bereits jetzt sichtbar angespannte Finanzlage der niedersächsischen Kommunen über erhöhte Zinszahlungen weiter belasten würde.¹¹⁴ Angesichts der Verursachung der hohen Liquiditätskredite durch das Land, durch seine fortwirkenden Eingriffe in den Finanzausgleich¹¹⁵ und die ab 2024 dauerhaft geregelte Streichung der Zuweisungen des Landes nach § 5 Nds. AG SGB II sind für

¹¹⁴ Bericht des MF, Fn. 6 S. 37.

¹¹⁵ Vgl. unter 6b) ii) Kürzungen des kommunalen Finanzausgleichs.

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 direkte Mitverantwortung bei ihm liegt. Die Kommunen werden durch die Gesetzgebung von Bund und Land bei fehlender hinreichender Finanzausstattung hierfür in eine rechtswidrige Verschuldung getrieben, während das Land verfassungskonforme Haushalte aufstellt. Um diesen Wedgedrückmechanismus zu beenden, hatte die Bundesbank bereits 2021 vorgeschlagen, dass die Gemeinden Kassenkredite, die nicht zum Ende des Haushaltsjahres zurückgeführt werden, nur noch bei ihrem Land aufnehmen dürfen.¹¹⁶ Zur Rückführung der aktuell wieder massiv ansteigenden Kassenkredite ist seitens des Landes nichts Wirksames geschehen.

f) Entschuldungshilfen/Stabilisierungshilfen

Nach den vorliegenden Daten hat sich die Finanzlage der kommunalen Gebietskörperschaften zwar von 2011 bis 2022 deutlich verbessert. Die Dauerkrisensituation nach der Corona-Pandemie, dem Ukraine-Krieg, den Energiepreissteigerungen und der Inflation führt jedoch zu massiven Ausgabesteigerungen, die seit Anfang 2024 durch Mehreinnahmen nicht mehr aufgefangen werden können. Der aktuelle, exorbitante 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.“*¹¹⁷

Mit der Änderung des Niedersächsischen Finanzausgleichsgesetzes¹¹⁸ im Juni 2010 und der Möglichkeit der Ausreichung von Entschuldungshilfen für von Liquiditätskrediten besonders betroffene Kommunen hatte 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.¹¹⁹ Die Auszahlung der letzten Entschuldungs- bzw. Stabilisierungshilfen ist im Laufe des Jahres 2016 erfolgt.¹²⁰ Gleichwohl beläuft sich der Stand der kommunalen Liquiditätskredite zum 30.6.2026 auf 4,5 Mrd. Euro. Dies bedeutet einen Anstieg um etwa 3 Mrd. Euro innerhalb von zweieinhalb Jahren. Auch nach Auslaufen des Zukunftsvertrages und der

¹¹⁶ Deutsche Bundesbank, Monatsbericht Juni 2021, S. 55.

¹¹⁷ NdsStGH, Urf. vom 7.3.2008 – Fn. 51.

¹¹⁸ Gesetz vom 9.6.2010 – Nds. GVBl. S. 236.

¹¹⁹ Vgl. Art. 1 des Gesetzes vom 17.12.2015 (Nds. GVBl. S. 423).

¹²⁰ Mittelfristige Planung 2016 – 2020, S. 36; die Rückzahlung erfolgt noch bis 2040 – vgl. MiPla 2024 bis 2028 S. 34.

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.¹²¹ Nach der Verfassungsrechtsprechung zur „Verteilungssymmetrie“ ist der Anspruch der Kommunen auf eine im Vergleich zur Leistungsfähigkeit des Landes angemessene finanzielle Mindestausstattung erfüllt, wenn ihnen bei wertender Betrachtung ihrer finanziellen Situation die erforderlichen Mittel zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben unter Einschluss eines Mindestbestands an freiwilligen Selbstverwaltungsangelegenheiten zur Verfügung gestellt werden. Die vom Nds. StGH festgelegte Einschränkung, dass bei Unterschreitung dieser Grenze das Land im Rahmen des übergemeindlichen Finanzausgleichs die finanziellen Belange von Land und kommunaler Ebene im Sinne einer aufgabenparitätischen Verteilungssymmetrie gleich zu gewichten hat,¹²² dürfte mit der bundesrechtlichen aus Art. 28 Abs. 2 GG abgeleiteten Gewährleistung einer finanziellen Mindestausstattung als „*abwägungsfesten Mindestposten*“¹²³ nicht im Einklang stehen.¹²⁴ 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.¹²⁵ Der Finanzierungssaldo des Landes war in den Jahren 2016 bis 2019 erstmalig seit Jahrzehnten positiv ausgefallen und nach zwei Krisenjahren von 2022 bis 2024 wieder positiv. Erst die massive Ausweitung der bereinigten Ausgaben des Landes in 2025 (+7,7 %) führte – bei Nutzung der durch die im März 2025 geänderten verfassungsrechtlichen Verschuldungsspielräume – wieder zu einem negativen Saldo. Gleichwohl fällt er beim Land in den letzten Jahren um 2,5 (2022), 2,9 (2023) 5,5 (2024) und 1,9 (2025) Mrd. Euro¹²⁶ besser aus als derjenige der Kommunen. Daher ist der Forderung des niedersächsischen Verfassungsgerichts nach Rückführung der Kassenkredite durch das Land nunmehr dringend Folge zu leisten.

¹²¹ 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.

¹²² NdsStGH, Urt. v. 7.3.2008 – StGH 2/05 – S. 15 des Urteilsabdruckes – Fn. 51.

¹²³ BVerwG, Urt. vom 30.1.2013 – 8 C 1.12 – BVerwGE 145, 378 [385].

¹²⁴ Vgl. die Ausführungen unter 4. Verfassungsrechtliche Grundlagen (Art. 58 NV).

¹²⁵ Nds. StGH, Urt. v. 7.3.2008 – StGH 2/05 – S. 26 des Urteilsabdruckes – Fn. 51.

¹²⁶ Dabei wurden die Bereinigungen durch das MF in seinem Finanzstatusbericht, Fn. 6, S. 23, bereits berücksichtigt. Unter Berücksichtigung der offiziellen Statistik des LSN wären die Abstände zwischen Land und Kommunen noch größer.

a) „Finanzierungssaldo“

Als eines der Hauptbeurteilungskriterien für ihre Argumentation verwendete die Landesregierung über Jahre 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 mit Blick auf die unterschiedlichen Verschuldungsspielräume und der unterschiedlichen Möglichkeit die eigenen gesetzlichen Aufgaben selbst zu beeinflussen, aber ungeeignet. So hat die Deutsche Bundesbank wörtlich festgestellt: *„Während der Finanzierungssaldo für Bund und Länder eine zentrale Zielgröße ist, stellt sich dies bei den Kommunen angesichts besonderer haushaltsrechtlicher Vorgaben differenzierter dar.“* Weiter wird ausgeführt, dass selbst von einem Finanzierungsüberschuss einer Kommune noch nicht unmittelbar auf eine entspannte Haushaltslage mit entsprechenden Gestaltungsmöglichkeiten geschlossen werden kann.¹²⁷

i) Wechselnde Begründungen für die Finanzierungssalden

Das Land hat dabei seine Argumentation zu den Finanzierungssalden mehrfach geändert. Früher wurde auf die gleichmäßige Entwicklung der Finanzierungssalden abgestellt. Bis zur Einführung der Schuldenbremse im Grundgesetz führte die Schuldenregel des Landes dazu, dass der Wert des Landes sehr viel negativer war als derjenige der Kommunen. Die Regelgrenze des Art. 71 NV a. F. ließ früher eine (Netto-)Kreditaufnahme zu, solange die eigenfinanzierten Investitionen und Investitionsfördermaßnahmen nicht überschritten wurden. Eine Tilgung von Krediten aus laufenden Haushaltsmitteln hatte daher auch bis 2016 über 50 Jahre lang nicht stattgefunden.¹²⁸ 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 hatte dazu geführt, dass 2016 im Landeshaushalt mit dem Jahresabschluss ein Haushaltsausgleich ohne Nettokreditaufnahme gelang.¹²⁹ Erstmals in der Geschichte des Landes konnte mit dem Haushaltsplan 2017 dann auch planerisch ein Haushaltsausgleich ohne neue Schulden erreicht werden.¹³⁰ Im Haushaltsjahr 2018 wurde ein positiver

¹²⁷ Deutsche Bundesbank, Monatsbericht Juli 2007, S. 30.

¹²⁸ Vgl. MiPla 2018 - 2022, S. 6.

¹²⁹ MiPla 2018 – 2022, S. 15.

¹³⁰ MiPla 2018 – 2022, S. 15; MiPla 2019 bis 2023 S. 16.

Finanzierungssaldo von über 1,7 Mrd. Euro erwirtschaftet,¹³¹ der im Jahr 2019 nur unwesentlich darunter lag.¹³² Insoweit ist erst durch die geänderte Verfassungslage eine Annäherung der Verschuldungsbegrenzungsregelungen im Haushaltsrecht von Land und Kommunen entstanden, die sich auch in den Finanzierungssalden niedergeschlagen hat.

Bis auf die beiden Ausnahmejahre 2020 und 2021 hat sich der Finanzierungssaldo des Landes seit 2016 und somit über zehn Jahre lang sehr viel besser entwickelt als derjenige der Kommunen. Die Differenz stieg von 2,5 Mrd. Euro (2022) über 2,9 Mrd. Euro (2023) auf knapp 5,5 Mrd. Euro (2024) und blieb selbst in 2025 bei 1,9 Mrd. Euro, obwohl sich das Land verfassungsrechtlich wieder verschulden durfte.¹³³ Während das Land jeweils rekordverdächtig positive Ergebnisse in diesen Jahren erwirtschaftete, stürzen die Kommunalfinanzen seit 2023 mit -1,4 Mrd. Euro, 2024 mit -3,9 Mrd. Euro und 2025 mit -3,65 Mrd. Euro regelrecht ab. Die Differenz über diese vier Jahre beträgt 12,8 Mrd. Euro!¹³⁴ Insoweit hat sich die Finanzlage extrem zu Gunsten des Landes verschoben. Anstelle hieraus nunmehr Konsequenzen zu ziehen, änderte es im Vorjahr einfach seine Argumentation für die von ihm 6postulierte Verteilungssymmetrie. Danach sollte eine alleinige Berufung auf Finanzsalden der Vergangenheit nicht mehr ausreichen.¹³⁵ Mit dieser Kehrtwende bewahrheiteten sich die bereits bei der Verfassungsänderung zur Einführung der Schuldenbremse in Niedersachsen von kommunaler Seite befürchteten Folgen: Das Land saniert seinen Haushalt zu Lasten der Kommunen.¹³⁶ Die Kommunen werden zur „Schuldentoilette“ für Bund und Land gemacht.¹³⁷ Dabei bleibt allerdings völlig unverständlich, warum das Land in den Jahren 2022 bis 2025 in Summe 3,9 Mrd. Euro positive Finanzierungssalden erwirtschaften kann, während die Kommunen im selben Zeitraum mit fast 8,9 Mrd. Euro negativ dastehen und dies noch durch Art. 58 NV gedeckt sein soll.

2026 argumentiert das MF nunmehr, vor dem Hintergrund der verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen der Schuldenbremse im Beobachtungszeitraum und der kommunalen Ausgabeentwicklung sei eine isolierte Betrachtung der Finanzsalden als alleiniger Parameter aber nicht mehr sachgerecht.¹³⁸ Allerdings wird keine Alternative hierzu aufgezeigt, sondern festgestellt: *„Die Finanzsalden liegen auf gravierend unterschiedlichem Niveau... Sollte sich die hohe Differenz bei diesem Bewertungsindikator perspektivisch weiter verstetigen, kann dies ein Anlass zur Nachsteuerung sein, um die Verteilungssymmetrie auch künftig zu wahren.“*¹³⁹

¹³¹ Vgl. Finanzbericht des MF, Fn. 6, Schaubild auf S. 19. und dies ohne die sog. VW-Milliarde; mit ihr liegt der positive Finanzierungssaldo bei 2,7 Mrd. Euro.

¹³² Vgl. Finanzbericht des MF, Fn. 6, Schaubild auf S. 19.

¹³³ Vgl. Finanzbericht des MF, Fn. 6, Schaubild auf S. 19.

¹³⁴ Vgl. hierzu das Schaubild auf S. 6 zu den Finanzierungssalden.

¹³⁵ MF, Entwicklung der Finanz- und Haushaltslage des Landes Niedersachsen und der niedersächsischen Kommunen - Finanzstatusbericht 2025, vom 27.6.2025 S. 4.

¹³⁶ Vgl. die seinerzeitige Stellungnahme der kommunalen Spitzenverbände zum Gesetzentwurf, dokumentiert bei Albers, NdsVBl. 1999 S. 233, 239.

¹³⁷ Vgl. hierzu DNG 5/2024, S. 11.

¹³⁸ Finanzbericht des MF, Fn. 6, S. 54.

¹³⁹ Finanzbericht des MF, Fn. 6, S. 54.

Diese Argumentation ist nicht nachvollziehbar, weil die zugrunde gelegten Parameter offensichtlich bereits heute eine Reaktion des Landes auf die kommunale Finanzsituation erfordern. Auch die weiteren Hinweise des MF auf die Investitionsfinanzierung führen zu keiner anderen Betrachtung, weil die Hauptursache der kommunalen Finanzmisere in der Überforderung mit gesetzlichen Aufgaben der Leistungsverwaltung liegt. Der Hinweis auf die Gewerbesteuer-Offshore als Faktor für künftige Mehreinnahmen der Kommunen ab 2026 in einer Größenordnung von 100 Mio. Euro geht vollständig fehl, weil das Land schon in 2025 eine Auszahlung auch für die Vergangenheit in Höhe von mindestens 322 Mio. Euro vorgenommen hatte, die im kommunalen Finanzierungssaldo bereits enthalten sind. Selbst wenn niedersächsische Städte und Gemeinden hiervon nur 40 % erhalten haben sollten, liegt dieser Wert höher als die avisierte Zahlung für 2026. Den kommunalen Finanzierungssaldo wird dies also kaum positiv beeinflussen.

Mit der Verfassungsänderung vom März 2025 wurden den Ländern neue Verschuldungsspielräume eingeräumt, die vom Land Niedersachsen mit dem Nachtragshaushalt 2025 bereits vollständig genutzt wurden. Folge ist eine massive Erhöhung der Landesausgaben im Vorjahr um 7,7 %. Das MF kommt hierzu zu dem Befund, die jüngste Entwicklung des Finanzierungssaldos des Landes zeige, dass unter Beachtung dessen Leistungsfähigkeit die Möglichkeiten des Landes begrenzt seien. Dies stellt Ursache und Wirkung allerdings auf den Kopf. Vielmehr hat das Land seine neuen Verschuldungsspielräume durch erhebliche Ausgabensteigerungen im Rahmen seiner politischen Prioritäten vollständig – und dabei größtenteils für eigene politische Schwerpunktsetzungen außerhalb der Kommunen – genutzt¹⁴⁰ und damit den negativen Finanzierungssaldo weitgehend selbst verursacht, ohne die Kommunen mit Blick auf deren Finanzlage vertieft in den Blick zu nehmen.

ii) Kommunale Verschuldungsmöglichkeiten

Die kommunalen Gebietskörperschaften dürfen nach § 120 NKomVG Kredite nur für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen aufnehmen. Sie unterliegen dabei 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 Krediterlass¹⁴¹ des Innenministeriums konkretisiert wird. Eine Einzahlung aus der Aufnahme von Krediten darf für die Deckung der Auszahlungen für die ordentliche Tilgung nicht verwendet werden (§ 17 KomHKVO). Insoweit bestand in der Vergangenheit – solange das geltende Recht Anwendung fand – 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.¹⁴² In vielen Gemeinden und Landkreisen fand daher jahrelang – trotz

¹⁴⁰ Finanzbericht des MF, Fn. 6, S. 22.

¹⁴¹ RdErl. des MI, Kreditwirtschaft der kommunalen Körperschaften einschließlich ihrer Sonder- und Treuhandvermögen vom 27.6.2025 (Nds. MBl. Nr. 342).

¹⁴² 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.

erheblichen Investitionsstaus¹⁴³ – eine leichte Entschuldung bei den Investitionskrediten statt, weil die Kommunalaufsichtsbehörden in der Vergangenheit keine höheren Kreditaufnahmen genehmigt haben.

Diese Unterschiede für die Vergangenheit sind im Übrigen auch von anderen Institutionen anerkannt, wie z. B. der Deutschen Bundesbank.¹⁴⁴ 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.¹⁴⁵

Die unterschiedlichen Kreditaufnahmemöglichkeiten führten dazu, dass die kommunalen Gebietskörperschaften bei einem Vergleich der Finanzierungssalden in der Vergangenheit bis 2022 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 galt sowohl hinsichtlich der absoluten Höhe als auch im Zeitablauf. Wegen der Vorwirkungen der Schuldenbremse hat es allerdings ab 2016 eine historische Zäsur gegeben. Erstmals seit vorher mehr als 30 Jahren ist der Finanzierungssaldo des Landes in den Jahren 2016 bis 2019 und wieder ab 2022 bis einschließlich 2024 in erheblichem Maße positiv. Die Kommunalfinanzen befinden sich hingegen seit 2023 praktisch im freien Fall, auch weil das Land mit der Schaffung von § 182 Abs. 4 und 5 NKomVG den Kommunen zusätzliche Verschuldungsmöglichkeiten eingeräumt hat, ohne gleichzeitig weitere Einnahmemöglichkeiten zu schaffen. Der kommunale Finanzierungssaldo stieg exponentiell auf -3,9 Mrd. Euro in 2024 und sank 2025 auf -3,6 Mrd. Euro nur minimal. Dabei wurde dieser Rückgang durch die einmalige Investitionszahlung des Landes von 400 Mio. Euro Ende November 2025 erreicht. Ohne diese Auszahlung von 2/3 des Niedersächsischen Investitionspaktes wäre es hingegen zu einem Anstieg gekommen.

Der Landesfinanzierungssaldo fällt weit besser aus als derjenige der kommunalen Gebietskörperschaften. Eine solche Situation permanent besserer Finanzierungssalden des Landes hat es in der Landesgeschichte bis 2015 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 mit Ausnahme von 2022 negativ war, wird hingegen die Summe aller Kommunen abgebildet. Dadurch wird ausgeblendet, wie viele Kommunen sich eigentlich in welchem Maße in einer schwierigen Situation

¹⁴³ Vgl. hierzu das KfW-Kommunalpanel 2026 unter www.kfw.de.

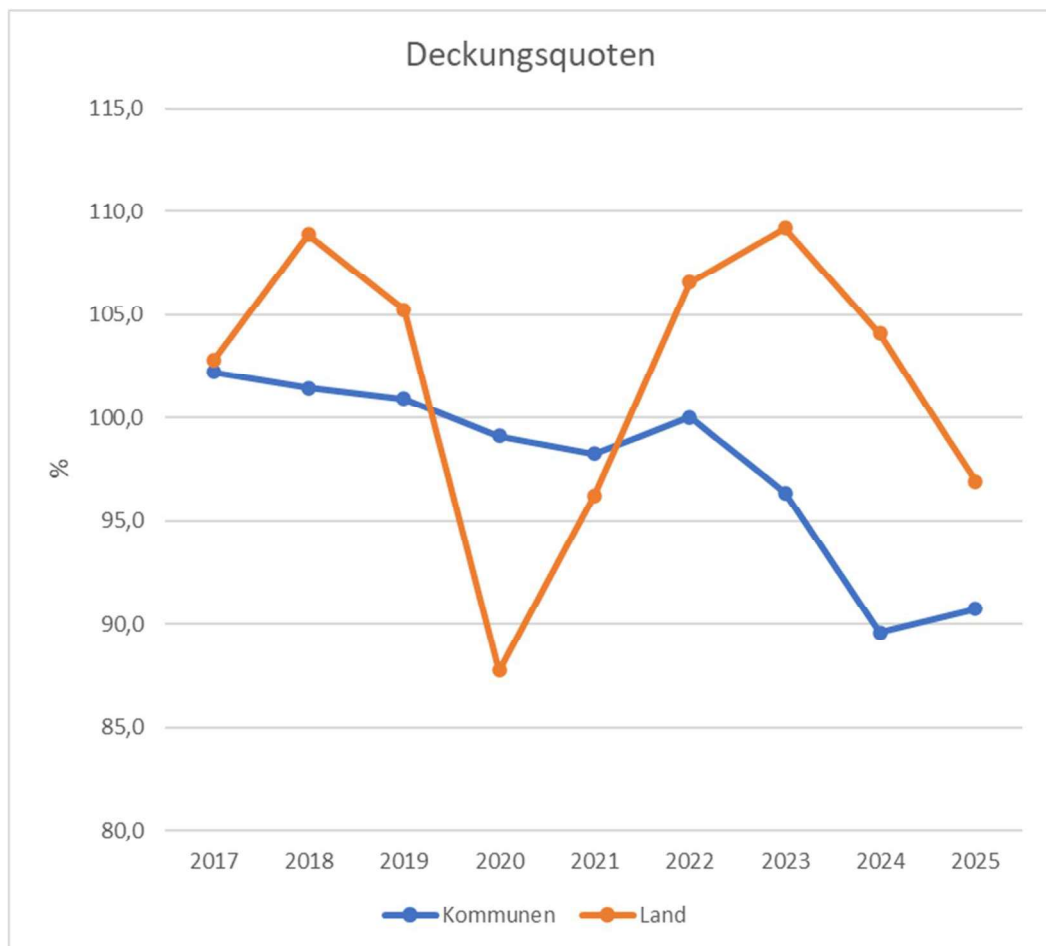
¹⁴⁴ Deutsche Bundesbank, Monatsbericht Juni 2000 S. 47; Monatsbericht Juli 2007 S. 33: „Um eine langfristige Überlastung der Haushaltswirtschaft durch den Schuldendienst abzuwenden, ist das kommunale Haushaltsrecht aber letztlich besser geeignet als die derzeitigen Vorgaben für Bund und Länder, da es 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.

¹⁴⁵ BMF, Finanzbericht 2016 S. 163.

befinden und dass sich diese ab 2023 bis heute noch dramatisch verschärft und weiter verschärfen wird.

iii) Deckungsquoten

Deutlicher noch als an den Finanzierungssalden lässt sich die unterschiedliche Entwicklung von Land und Kommunen an den Deckungsquoten¹⁴⁶ ersehen. Hierbei handelt es sich um die Quote der bereinigten Einnahmen/Einzahlungen dividiert durch die bereinigten Ausgaben/Auszahlungen. Sie stellt somit den Umfang der Eigenfinanzierung dar. Dabei zeigt sich, dass mit Ausnahme der beiden Corona-Jahre 2020 und 2021 die Deckungsquote des Landes immer sehr viel positiver als diejenige der Kommunen war. 2024 erreichte die Landesquote einen Höchstwert von 109,2 %. Erst in 2025 sank seine Quote auf rd. 97 % Deckung der bereinigten Ausgaben durch die bereinigten Einnahmen. Bei den Kommunen liegt die Deckung in den letzten beiden Jahren hingegen nur bei um die 90 %. Auch dies zeigt die Schieflage der Kommunalfinanzen gerade im Verhältnis zum Land.



¹⁴⁶ LSN, Fn. 95, Tabelle D: Quoten

iv) Entwicklung der Verschuldung

Die Investitionsverschuldung des Landes ist in den vergangenen Jahren nach einem zwischenzeitlichen Anstieg auf knapp 62 Mrd. Euro mit 56,5 Mrd. Euro Ende 2025 unter das Niveau des Jahres 2016 gesunken.¹⁴⁷ Die kommunale Investitionsverschuldung hat sich hingegen im gleichen Zeitraum von 9,8 Mrd. Euro auf 19,6 Mrd. Euro Ende 2025 mehr als verdoppelt. Allein in den vergangenen drei Jahren stieg sie um mehr als 6,2 Mrd. Euro an.¹⁴⁸

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.¹⁴⁹ Insoweit wird nach wie vor die Argumentation eines „Teilhabeverhältnisses“ der Kommunen an den Gesamtsteuereinnahmen im Lande ins Feld geführt. Auch wenn der Begriff selbst keine Verwendung mehr findet, wird gleichwohl weiterhin die Argumentation eines weitgehend gleichbleibenden Anteils der Kommunen an dem Gesamtsteueraufkommen in Niedersachsen fortgeführt, der sich im Jahr 2024 mit 38,2 % erkennbar oberhalb des Langzeitmittels bewege.¹⁵⁰ Ein solches „Teilhabe- oder Anteilsverhältnis“ besteht aber nicht.

Auch die vom MF vorgenommene Ausdehnung der Betrachtung auf den Zeitraum der Steuerschätzung und damit der mittelfristigen Planung¹⁵¹ führt zu keiner anderen Betrachtung. Einerseits ist die Steuerschätzung wegen der unsicheren Grundlage der Prognose der Wirtschaftsentwicklung gerade in den mittelfristigen Planjahren nur bedingt aussagefähig. Steuerrechtsänderungen lassen sich dabei ebenfalls nicht vorhersehen. Andererseits werden bei der Darstellung des MF unterschiedliche Daten gegenübergestellt. Während das Land in seinen Daten auch erwartete Steuerrechtsänderungen und übrige Risikovorsorge aufnimmt – was von kommunaler Seite grundsätzlich nicht kritisiert wird – fehlen entsprechende Korrekturen für die kommunale Steuerschätzung, da landesweite Daten aus der Steuerschätzung verwendet werden. Insbesondere die Änderungen bei der Einkommensteuer auf Grund der Existenzminimumsberichte führen alle zwei Jahre zu erheblichen Anpassungen der Erwartungen nach unten, die beim Land eingepreist sind; bei den Kommunen – wie auch weitere erwartete Risiken – aber nicht. Insoweit ist die Darstellung der kommunalen Daten in jedem Fall überhöht und für einen Vergleich in dieser Form nicht geeignet.¹⁵²

¹⁴⁷ LSN, Fn. 95, Tabelle E: Entwicklung der Schulden und Kassenkredite/Liquiditätskredite Kernhaushalte.

¹⁴⁸ LSN, Fn. 95, Tabelle E: Entwicklung der Schulden und Kassenkredite/Liquiditätskredite Kernhaushalte.

¹⁴⁹ Bericht des MF, Fußnote 6, S. 11 und 46.

¹⁵⁰ Bericht des MF, Fußnote 6, S. 11.

¹⁵¹ Bericht des MF, Fußnote 6, S. 45 f.

¹⁵² Dabei ist der im Bericht des MF, Fußnote 6, S. 45 gegebene Hinweis irrelevant: „Inwieweit die Kommunen bei ihren Planungen analog der Vorgehensweise beim Land ebenfalls Vorsorge berücksichtigt haben, ist nicht

i) Fehlender Aufgabenbezug

Die kommunalen Gebietskörperschaften haben nach Art. 106 Abs. 7 Satz 1 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 hatten. 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;
- 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);

bekannt, aber durchaus wahrscheinlich.“ Das Land nimmt für die Darstellung in seinem Bericht keine aggregierten kommunalen Daten, sondern die landesweiten Ergebnisse der Steuerschätzung für die Kommunen, die keine entsprechenden Vorsorgen enthalten.

- 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 2025 beträgt der rechnerische Verlust der Kommunen gut 240 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 und bisheriger kommunaler Steuerbeteiligungen: 33% der Grunderwerbsteuer) 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 in Höhe von über 200 Mio. Euro jährlich fort.¹⁵³

Von 2005 an 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 des Bundeskindergeldgesetzes (BKGG) für zehn Jahre zunächst ein verlässlicher Partner, bevor es notwendige Steigerungen für die Kommunen nicht mehr vornahm. Ab 2017 wurde der Betrag einseitig auf jährlich 142,8 Mio. Euro festgelegt. Sodann wurde der Betrag ab 2022 sukzessive gekürzt, was in einer kompletten Streichung in 2024 mündete. Dies stellt im Ergebnis einen weiteren einseitigen Eingriff in die kommunale Finanzausstattung dar.¹⁵⁴ Dieser tritt zu den fortwirkenden Eingriffen in den kommunalen Finanzausgleich hinzu.

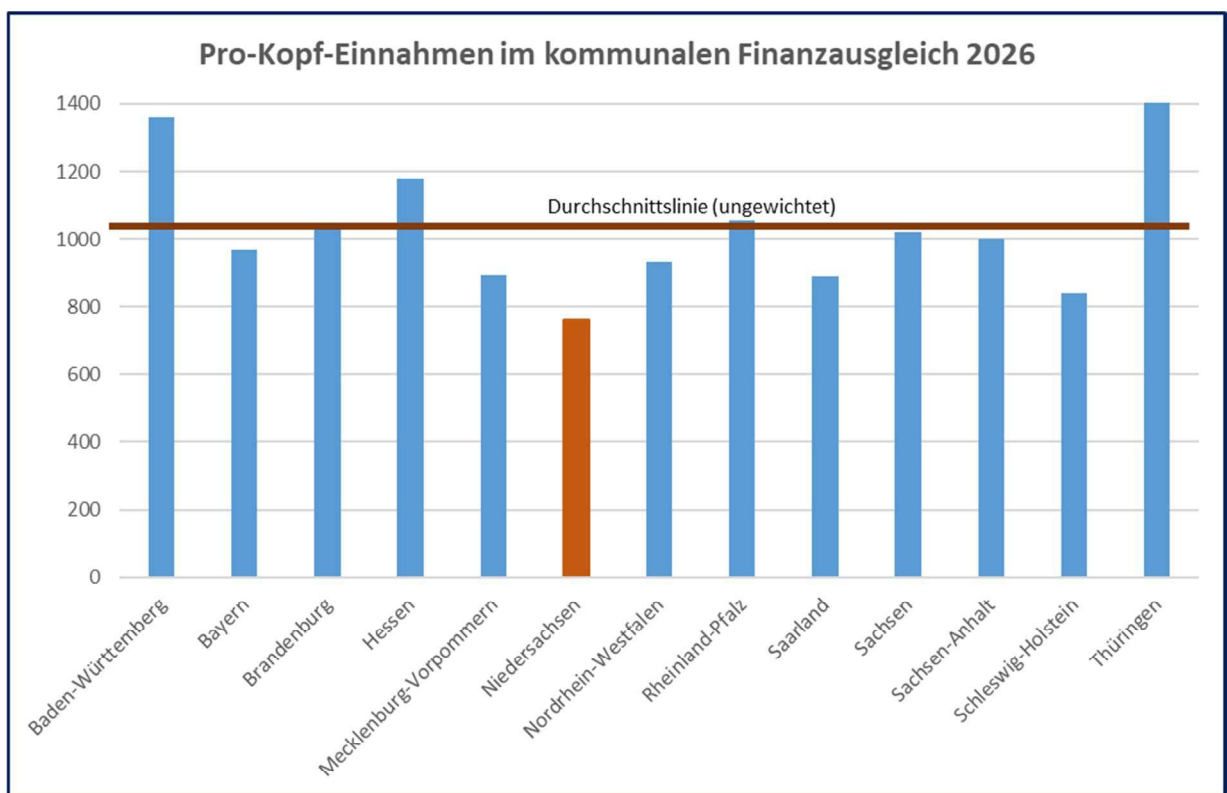
Zuletzt ist festzuhalten, dass auch die spezifischen Abzugsbeträge nach § 1 Abs. 1 S. 2 NFAG immer weiter ansteigen. Zwar ist grundsätzlich anzuerkennen, dass hier Entflechtungen von spezifischen Mittelzuweisungen des Bundes vorgenommen werden, die das Land insbesondere über die Umsatzsteuer erhält. Allerdings ist bei dem mittlerweile erreichten Umfang dieser Entflechtungen fraglich, ob nicht eine allgemeine Teilhabe der Kommunen an zweckungebundenen Steuermitteln ohne Betrachtung spezifischer Aufgaben erfolgen müsste.

¹⁵³ Vgl. LT-Drs. 15/3988 S. 2 zum ursprünglichen Eingriff. Wegen des seit 2017 deutlich gestiegenen Gesamtniveaus des kommunalen Finanzausgleichs liegt die rechnerische Folgewirkung einer Verbundquotenkürzung von 0,59 Prozentpunkten im Jahr 2025 bei rd. 213 Mio. Euro.

¹⁵⁴ Zu Einzelheiten vgl. die grundsätzliche Kritik unter 1. Vorbemerkung.

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 deutlich über einer Milliarde 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. Seither steigt der kommunale Finanzausgleich proportional zu den jeweiligen Rekordsteuereinnahmen des Landes an, auch wenn 2024 und 2025 leichte Rückgänge gegenüber 2023 zu verzeichnen waren.



Die Gesamtentwicklung 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 2026 die geringsten Finanzausgleichsleistungen im Bundesvergleich erhielten.¹⁵⁵ Dies ist den

¹⁵⁵ 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, 10/2021 S. 493, 10/2022 S. 543, 10/2023 S. 472, 10/2024 S. 565, Heft 10/2025 S. 600 und die noch ausstehende Veröffentlichung in Heft 10/2026. 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. 2026 liegt der Betrag in Niedersachsen bei 764 Euro je Einwohner und damit um 74 Euro je Einwohner hinter Schleswig-Holstein und 126 Euro je Einwohner hinter dem Saarland. Der ungewichtete Durchschnitt liegt 2026 bei 1.035 Euro je Einwohner; Niedersachsen liegt damit 271 Euro/Einwohner unter dem Durchschnitt.

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

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

iv) Kommunalen 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 gleichbleibender Verbundquote müsste sich der Anteil des kommunalen Finanzausgleichs an den Steuern und steuerinduzierten Einnahmen des Landes¹⁵⁶ parallel entwickeln. Wie aus der Linie „FAG netto“ im nachfolgenden Schaubild ersichtlich ist, hat sich dieser Anteil aber Mitte der 90er Jahre des vergangenen Jahrhunderts wegen der Eingriffe in den kommunalen Finanzausgleich deutlich reduziert; eine parallele Entwicklung beim Finanzausgleich (netto) auf niedrigerem Niveau findet danach in etwa ab 1998 wieder statt. Verschiebungen ergeben sich seit 2007 nur noch durch die zeitliche Wirkung der Steuerverbundabrechnung.

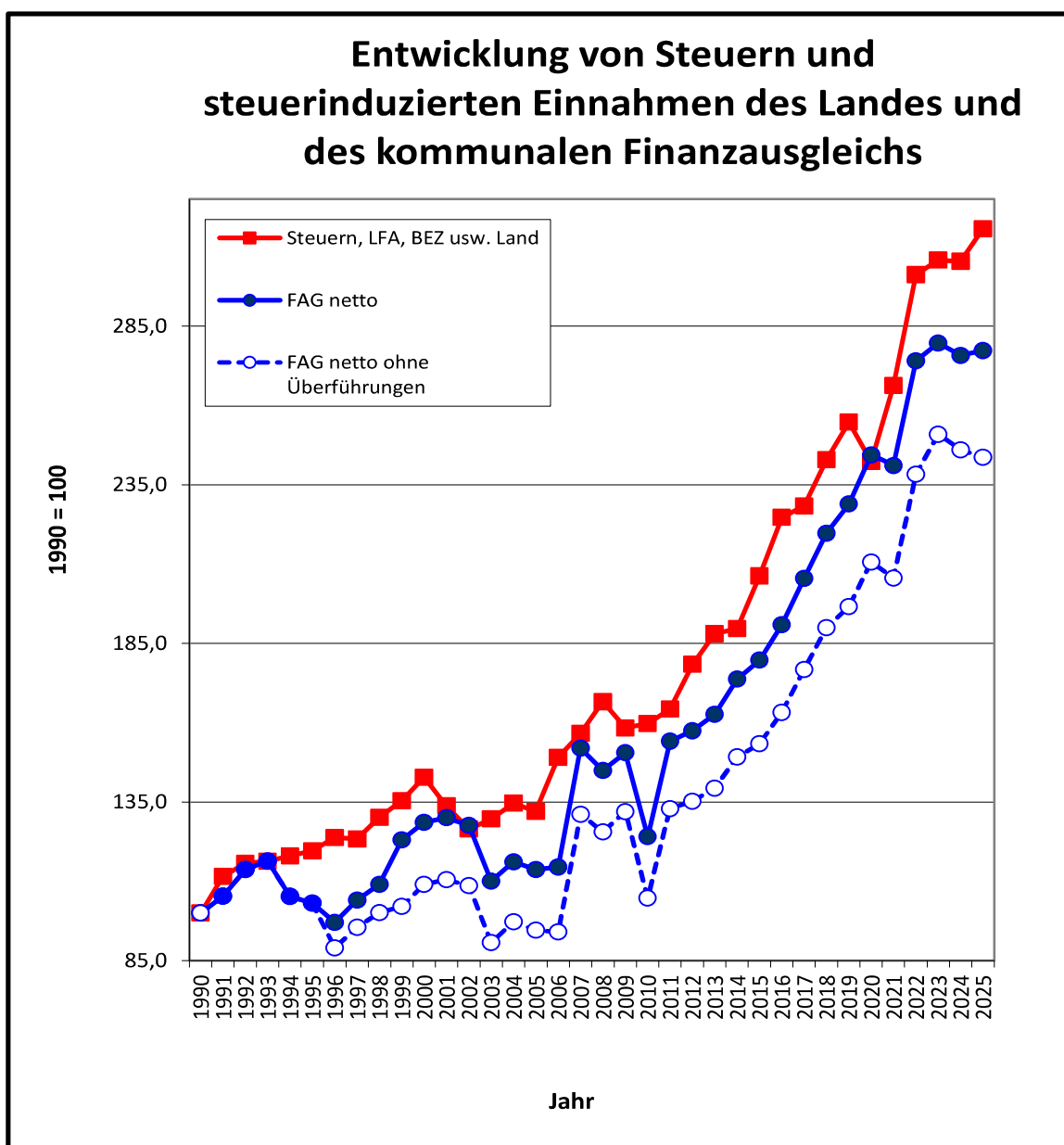
Hierbei bleibt jedoch unberücksichtigt, dass die Finanzmasse des kommunalen Finanzausgleichs durch mehrere Maßnahmen, die ursächlich nicht in Art. 58 NV lagen, inzwischen geschönt dargestellt ist:

- 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; in 2026 waren es rd. 425 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

¹⁵⁶ Die Steuern und steuerinduzierten Einnahmen einschl. Kfz-Steuer-Kompensation und Förderabgabe entstammen der Tabelle im Anhang des Finanzberichts des MF, Fn. 6, S. 53, sowie den Berichten der Vorjahre.

Größenordnungen heraus (gestrichelte Linie im Schaubild) ist festzustellen, dass sich der kommunale Finanzausgleich ohne diese weiteren Positionen 2006 unter dem Niveau von 1990 bewegt und die eigentliche Zuweisungsmasse zwischen 1990 und 2006 zwar Schwankungen unterlegen war, sich ihr Niveau aber 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 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 Höhe darf somit nicht darüber hinwegtäuschen, dass sich der kommunale Finanzausgleich tatsächlich deutlich unterproportional zu den Steuern und steuerinduzierten Einnahmen des Landes entwickelt hat. In Zahlen ausgedrückt haben sich die Steuer- und steuerinduzierten Einnahmen des Landes von 1990 mit 11,6 Mrd. Euro auf 36,6 Mrd. Euro in 2025 um 216 % erhöht. Die, um die Sondereffekte bereinigten, Zuweisungen im kommunalen Finanzausgleich (netto ohne Überführungen) stiegen aber im vergleichbaren Zeitraum nur um 144 % von 2,0 Mrd. Euro auf geschätzt 4,928 Mrd. Euro.

v) Verstoß gegen die kommunale Finanzhoheit

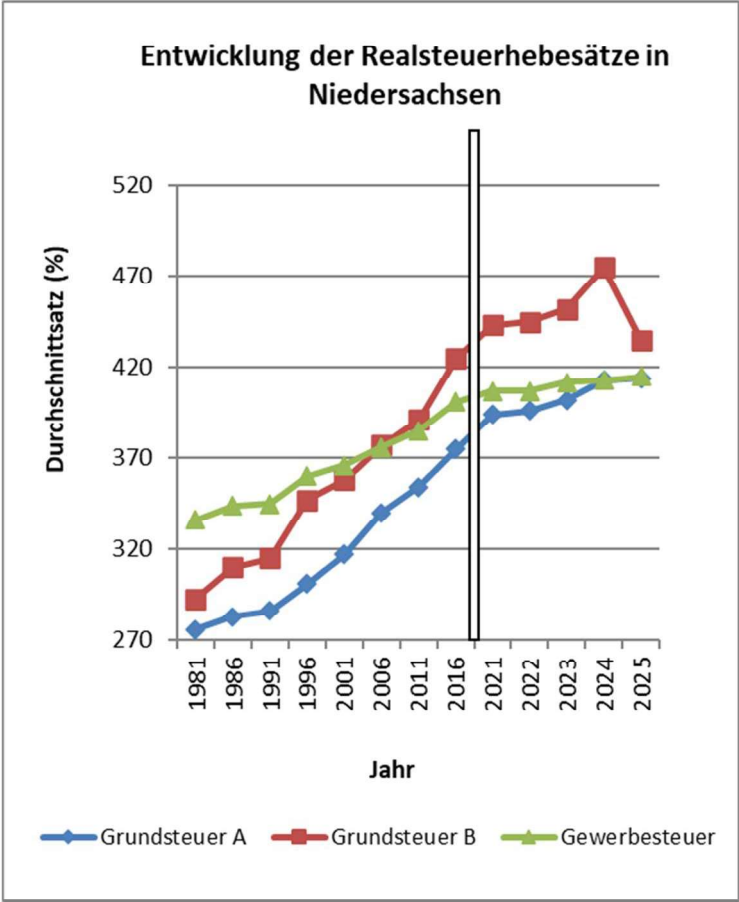
Durch die fortdauernden Eingriffe in den kommunalen Finanzausgleich hat sich seit Anfang der 90er Jahre des vergangenen Jahrhunderts eine Finanzkrise der kommunalen Gebietskörperschaften in Niedersachsen entwickelt, die nach einer positiven Phase im zweiten Jahrzehnt dieses Jahrtausends ab 2023 zwischenzeitlich wieder bedrohliche Ausmaße erreicht hat und sich dramatisch fortsetzt. In ihren Bemühungen um Haushaltskonsolidierung haben die Städte und Gemeinden zwischen 1991 und 2024 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 der Kommunen zurückzuführen sein. Der deutliche Rückgang in 2025 bei der Grundsteuer B ist hingegen auf die Systemumstellung durch die ab 1.1.2025 geänderte Bewertung nach dem Niedersächsischen Grundsteuergesetz zurückzuführen. Da die Hebesätze nach dessen § 7 aufkommensneutral zu ermitteln waren, ging mit dem Rückgang der Hebesätze landesweit keine Absenkung des Steueraufkommens einher. Vielmehr stieg das Aufkommen der Grundsteuer insgesamt um knapp 10 Mio. Euro. Insoweit ist die Absenkung des Hebesatzes allein auf die Systemumstellung zurückzuführen.

Diese Entscheidungen über Steuererhöhungen sind Teil der verfassungsrechtlich geschützten kommunalen Steuer- und Abgabenhoheit als Teil der Finanzhoheit der Kommunen.¹⁵⁷ Unter dem Blickwinkel eines „Teilhabeverhältnisses“ sah sich das Land in der Vergangenheit berechtigt, den kommunalen Finanzausgleich zu kürzen bzw. im Jahr 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“ bzw. Anteilsverhältnisses an den Steuereinnahmen zu einer Absenkung des kommunalen Finanzausgleichs. Die fiskalische Äquivalenz zwischen

¹⁵⁷ Vgl. hierzu Pünder/Waldhoff, in: Henneke/Pünder/Waldhoff, Recht der Kommunalfinanzen, § 1, Rn. 10 ff.

Aufgabenbelastung und eigenen Einnahmenbeschaffungsmöglichkeiten geht hierdurch verloren. Die verfassungsrechtlich abgesicherten Elemente der Finanzhoheit der kommunalen Gebietskörperschaften und ihrer Einnahmeautonomie werden ausgehöhlt.



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
2021	394	443	407
2022	396	445	407
2023	402	452	412
2024	413	475	413
2025	414	435	415

Quelle: Daten des LSN, Realsteuervergleich

7. Verweis auf Entlastungsmaßnahmen

Das MF hat in seinem Finanzbericht seit 2025 auch Hinweise zu Entlastungsmaßnahmen auf Bundes- und Landesebene¹⁵⁸ gegeben. Hierzu muss zunächst festgestellt werden, dass die genannten bereits umgesetzten Maßnahmen¹⁵⁹ schon in den statistischen Daten zur kommunalen Haushaltssituation enthalten sind. Insoweit haben diese Maßnahmen den Absturz der Kommunalfinanzen offensichtlich nicht verhindert. Im Übrigen handelt es sich z. T. um die (Mit-)Finanzierung zusätzlicher Aufgaben, wie beim Wohngeld-Plus.¹⁶⁰ Hier werden somit kommunale Mehraufwendungen nur abgemildert und keine finanzielle Entlastung erreicht. Die Ko-Finanzierung des Krankenhaustransformationsfonds¹⁶¹ durch das Land ist zwar ebenfalls begrüßenswert. Gleichwohl ist hiermit keine kommunale Haushaltsverbesserung verbunden, sondern nur die Vermeidung zusätzlicher Belastungen. Die Sportförderung¹⁶² wird nur für zusätzliche kommunale Ausgaben mit Eigenanteil gewährt, so dass für sie gleiches gilt. Bei der Kompensation von Steuermindereinnahmen durch bundesgesetzliche Steuerrechtsänderungen¹⁶³ finanziert der Bund lediglich kommunale Steuerverluste, die durch seine Gesetzgebung entstehen. Ob hierdurch perspektivisch Mehreinnahmen entstehen, bleibt abzuwarten.

Soweit das Land auf weitere Investitionsförderungen im Rahmen des Paktes für Kommunalinvestitionen und die Sondervermögen des Bundes¹⁶⁴ verweist, sind diese Finanzierungen zwar grundsätzlich zur Stützung der Kommunalinvestitionen zu begrüßen. Sie helfen aber praktisch kaum, um die Kommunalhaushalte wieder zu dem gesetzlich nach § 110 NKomVG geforderten Ausgleich zu bringen.

Allein die beabsichtigte Anpassung und Dynamisierung der Jahreswochenstundenpauschale gemäß NKiTaG¹⁶⁵ stellt eine tatsächliche Entlastungsmaßnahme für die Ergebnishaushalte dar, die aber allein schon deshalb erforderlich ist, weil aktuell zwischen gesetzlich zugesagter Finanzhilfe und tatsächlicher Leistung des Landes wegen der unzureichenden Jahreswochenstundenpauschale eine erhebliche Lücke klafft.¹⁶⁶ Von kommunaler Seite wird dieser Schritt gleichwohl nachhaltig begrüßt.

Bei den weiteren Entlastungsmaßnahmen, die ab 2027/2028 wirken sollen, handelt es sich um Kostenerstattungen/-beteiligungen für von den Kommunen wahrgenommenen

¹⁵⁸ Bericht des MF, Fußnote 6, S. 46 ff.

¹⁵⁹ Bericht des MF, Fußnote 6, S. 46 ff. unter Nr. 8.1.

¹⁶⁰ Bericht des MF, Fußnote 6, S. 48 unter Nr. 8.1.1.

¹⁶¹ Bericht des MF, Fußnote 6, S. 49 unter Nr. 8.1.3.

¹⁶² Bericht des MF, Fußnote 6, S. 50 unter Nr. 8.1.6.

¹⁶³ Bericht des MF, Fußnote 6, S. 49 unter Nr. 8.1.4.

¹⁶⁴ Bericht des MF, Fußnote 6, S. 43 ff. unter Nr. 8.2.2 „Pakt für Kommunalinvestitionen“, 8.2.6 „Beteiligung der Kommunen am Sondervermögen Investitionen und Klimaneutralität des Bundes“ und 8.2.8 „Neues Bundesprogramm zur Gewährung von Finanzhilfen für gesamtstaatliche bedeutsame Investitionen zur Steigerung der Leistungsfähigkeit der kommunalen Bildungsinfrastruktur.“

¹⁶⁵ Bericht des MF, Fußnote 6, S. 51 unter Nr. 8.2.2. und S. 52 unter Nr. 8.3.

¹⁶⁶ Vgl. hierzu unter 3. Einführung eines strikten Konnexitätsprinzips zum 1.1.2006 (Art. 57 Abs. 4 NV), a) Kindertagesstätten, S. 9.

Aufgaben wie bei der Digitalisierung der Schulen¹⁶⁷ oder der Unterstützung der Aufgabenträger im ÖPNV.¹⁶⁸ Die zu begrüßenden Investitionsmittel in Höhe von 250 Mio. Euro für den Bereich der Kindertages- und der Ganztagsbetreuung¹⁶⁹ gehen mit weiteren kommunalen Ausgaben einher. Und beim Pakt für den Öffentlichen Gesundheitsdienst¹⁷⁰ werden die entfallenden Bundesmittel nur z. T. kompensiert und mit neuen zusätzlichen Aufgaben verbunden.

Insgesamt muss allerdings festgehalten werden, dass die meisten Maßnahmen – bis auf die Änderungen bei der Finanzierung der Betreuung von Kindern in Tageseinrichtungen – nur bedingt geeignet sind, zu einer Lösung der kommunalen Haushaltsprobleme beizutragen.

8. Notwendigkeit weiterer Entlastungsmaßnahmen

Es bleibt weiter bei der Notwendigkeit einer deutlichen Erhöhung der Steuerverbundquote im kommunalen Finanzausgleich zur Abmilderung der schwierigen kommunalen Finanzsituation. Daneben ist aber ein auch vom Niedersächsischen Staatsgerichtshof gefordertes umfassendes Entschuldungsprogramm des Landes aus eigenen Mitteln zur Rückführung von Liquiditätskrediten (Kassenkrediten) im Anschluss an die auslaufenden Entschuldungsmaßnahmen einzuführen. Die umgesetzten Entschuldungs- und Stabilisierungshilfen nach § 14a ff. NFAG¹⁷¹ 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 immer noch deutlich besser darstellt als diejenige der Kommunen, obwohl es die seit März 2025 neu geschaffenen Verschuldungsspielräume vollumfänglich ausnutzt. Während die Städte, Gemeinden und Landkreise aktuell eine massive Verschlechterung ihrer Finanzsituation mit Rekorddefiziten in den letzten beiden Jahren erfahren, sieht das Land sich in der Lage, zusätzliche neue Schwerpunkte zu setzen und allein in 2025 einen Ausgabenanstieg von 7,7 % zu finanzieren.¹⁷² Den Kommunen helfen Investitionsprogramme zur Behebung der aktuellen Haushaltsprobleme nur bedingt. Einzig die angekündigte Anpassung der Finanzhilfen für Kindertagesstätten auf eine realistische Größenordnung durch Anpassung der Personalkosten stellt eine Entlastung im konsumtiven Bereich dar, die aber lediglich zu einer Einhaltung der gesetzlich bereits zugesagten Höhe der Finanzhilfe wegen der Berücksichtigung der tarifvertraglichen Personalkostensteigerungen führen dürfte.

Soweit das Land wegen anderer Prioritäten und mit Blick auf die nur z. T. in Art. 109 Abs. 3 GG gelockerte „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

¹⁶⁷ Bericht des MF, Fußnote 6, S. 52.

¹⁶⁸ Bericht des MF, Fußnote 6, S. 53.

¹⁶⁹ Bericht des MF, Fußnote 6, S. 53.

¹⁷⁰ Bericht des MF, Fußnote 6, S. 53.

¹⁷¹ Vgl. unter 5 f) Entschuldungshilfen/Stabilisierungshilfen.

¹⁷² Vgl. die Pressemitteilung der Niedersächsischen Staatskanzlei zur Haushaltsklausur vom 30.6.2025.

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 wörtlich festgestellt: *“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, ist das Land mit Blick auf Art. 58 NV, wenn nicht verpflichtet, das Ausgleichsvolumen entsprechend zu erhöhen, dann aber verpflichtet, neue Steuerquellen zu erschließen, oder aber, sofern dies angesichts der Finanzlage ausgeschlossen ist, gehalten, 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.”*¹⁷³

Angesichts eines Kassenkreditbestandes von aktuell knapp 4,5 Mrd. Euro besteht für eine Reihe von Kommunen weiterhin erheblicher Handlungsbedarf. Insoweit geht es um eine Konzentration der öffentlichen Hand auf das politisch noch Machbare statt ständig neuer Versprechungen, wie es die Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände Niedersachsens bereits in ihrem Positionspapier von Oktober 2023 gefordert hat.¹⁷⁴

Obwohl die kommunalen Spitzenverbände in der Vergangenheit immer wieder auf die Möglichkeit und Notwendigkeit einer grundlegenden Aufgabenentlastung¹⁷⁵ hingewiesen und hierzu konkrete eigene Vorschläge vorgelegt hatten, hat das Land bis heute keine durchgreifenden Maßnahmen ergriffen, um die kommunalen Gebietskörperschaften tatsächlich in dem notwendigen Umfang zu entlasten. Gleiches gilt grundsätzlich auch für den angekündigten Bürokratieabbau, für den die kommunalen Spitzenverbände umfassende Vorschläge vorgelegt haben,¹⁷⁶ der aber selbst bei vollständiger Umsetzung keine nachhaltige Finanzentlastung bringen wird. Die notwendigen Schritte des Landesgesetzgebers hierzu sind weiterhin nicht erkennbar. Positive Entwicklungen im Landeshaushalt 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

¹⁷³ Nds. StGH, Urf. v. 16.5.2001 - StGH 6/99 u. a. - NdsVBl. 2001 S. 184, 189, Urf. v. 7.3.2008 – StGH 2/05 – S. 18 des Urteilsabdruckes.

¹⁷⁴ Das Positionspapier ist abrufbar unter www.nlt.de -> Verbandspositionen.

¹⁷⁵ 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. Zuletzt hat die AGKSV entsprechende Maßnahmen in ihrer dem Niedersächsischen Ministerpräsidenten am 27.5.2026 überreichten Resolution „Rettet die Kommunen“ eingefordert (<https://www.nlt.de/rettet-die-kommunen/>).

¹⁷⁶ Vgl. hierzu die Presserklärung der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände Niedersachsens vom 28.5.2025, der ein umfangreiches Forderungspapier beigelegt war.

Kommunen entweder auf der Einnahme- oder durch Abbau gesetzlicher Vorgaben auf der Aufgabenseite nachhaltig zu verbessern. Daher müsste umgehend eine weitere Unterstützung der von Liquiditätskrediten besonders betroffenen Kommunen und eine Erhöhung der Steuerverbundquote vorgenommen werden. Die Hinweise im Finanzbericht des MF im Fazit die kommunale Situation und Entwicklung weiter „überprüfen“, „beobachten“ und „analysieren“ zu wollen,¹⁷⁷ werden der gegenwärtigen kommunalen Situation bei weit besserer Finanzlage des Landes nicht gerecht.

Es ist dringend an der Zeit, jetzt zu handeln, um auch in Zukunft handlungsfähige Kommunen in Niedersachsen zu erhalten.

¹⁷⁷ Bericht des MF, Fußnote 6, S. 54 f.