

2023



Haushaltslage der niedersächsischen Städte, Gemeinden und Samtgemeinden am Kipppunkt!

Resolution der 22. Städteversammlung
26./27. September 2023
Landeshauptstadt Hannover



Niedersächsischer Städtetag

Haushaltslage der niedersächsischen Städte, Gemeinden und Samtgemeinden am Kipppunkt!

Ausgangssituation der kommunalen Haushalte in Niedersachsen:

Die Lage der kommunalen Haushalte ist aktuell äußerst angespannt. Der Blick in die Zukunft ist herausfordernd. Bund und Land erdrücken die Kommunen mit immer mehr staatlichen Aufgaben und Rechtsansprüchen der Bürgerschaft, ohne eine auskömmliche und nachhaltige Finanzierung sicherzustellen. Damit muss jetzt Schluss sein! Die Umfrage des NST zu den Haushaltsplanungen 2023 hat mit Blick auf die Gesamtfehlbeträge einen besorgniserregenden Trend gezeigt. Sieht man sich allein die kreisfreien und großen selbständigen Städte sowie die Städte mit Sonderstatus an, so ergibt sich lediglich einmal eine „schwarze Null“ und einmal ein leichtes Plus. Alle anderen Städte planen mit Gesamtfehlbeträgen zwischen rd. 4,9 Mio. Euro und fast 100 Mio. Euro in 2023. Darüber hinaus weisen auch einige kleine Städte und Gemeinden mit rund 20.000 Einwohnerinnen und Einwohnern mitunter Fehlbeträge von über 10 Mio. Euro für das Haushaltsjahr 2023 aus.

Die kommunale Ebene erwirtschaftete in ihrer Gesamtheit im vergangenen Jahr einen negativen Finanzierungssaldo i.H.v. -160 Mio. Euro. Das Land erwirtschaftete demgegenüber einen positiven Finanzierungssaldo i.H.v. rund 2,5 Mrd. Euro. Schon heute können die Investitionen der Städte, Gemeinden und Samtgemeinden nicht aus den laufenden Einnahmen gedeckt werden. Hier zeigen sich zudem deutliche Investitionsrückstände. Aus der Haushaltsumfrage des NST für 2023 ist absehbar, dass eine Vielzahl der befragten Städte, Gemeinden und Samtgemeinden Kredite in Höhe von 30 bis 50 % der Gesamterträge einplant. Bezogen auf die Gruppe der kreisfreien und großen selbständigen Städte sowie die Städte mit Sonderstatus zeigt sich, dass fast alle mit Kreditaufnahmen zwischen rd. 7 und 433 Mio. Euro in 2023 planen müssen.

Dies alles trifft die Städte, Gemeinden und Samtgemeinden mitten in der seit Jahren und auch noch für weitere Jahre andauernden Krisenbewältigung. Die Finanzhilfen von Bund und Land haben zur Bewältigung dieser Krise kurzfristig ihren Beitrag geleistet. Die Kosten der Krisenbewältigung treffen die Kommunen jedoch zeitverzögert und in voller Härte. Punktuelle Hilfsprogramme sind zwar hilfreich und bringen kurzfristig Entlastung. Sie beheben aber kein strukturelles Defizit.

Die schwierigen Jahre liegen nicht hinter uns, sondern vor uns. Die Bundesverbände der kommunalen Spitzenverbände rechnen für 2023 mit einem bundesweiten Defizit der Kommunen von 6,4 Mrd. Euro und für 2024 von fast 10 Mrd. Euro. Und hier sind die Steuerrechtsänderungen durch das Wachstumschancengesetz mit Steuerausfällen in Höhe von knapp 3 Mrd. € jährlich noch gar nicht „eingepreist“. Diese Tendenz bekräftigt auch eine kurzfristige aktuelle Umfrage in der Mitgliedschaft des NST. Nahezu alle rückmeldenden Kommunen werden auch 2024 mit einem deutlich höheren Defizit planen als 2023. Insgesamt zeigt sich also eine dauerhaft strukturelle Unterfinanzierung, die allein durch Haushaltskonsolidierung nicht beseitigt werden kann. Im Übrigen sind kommunale Haushaltskonsolidierungen im freiwilligen Bereich für staatlich verursachte Defizite unangebracht und inakzeptabel.

Was die Städte, Gemeinden und Samtgemeinden nicht mehr brauchen:

Es gibt eine Reihe gesamtstaatlich zu lösender Aufgaben, bei denen am Ende eine Finanzierungslücke bei den Städten, Gemeinden und Samtgemeinden verbleibt. Dies geschieht, weil Bund und Land die Aufgaben nicht hinreichend finanzieren und/oder sich aus der Finanzierungsverantwortung zurückziehen. Eine Abstimmung oder Koordinierung mit Blick auf die finanzielle, organisatorische und personelle Leistungsfähigkeit der Kommunen erfolgt innerhalb der Landes- oder der Bundesregierung oder gar zwischen Bund und Ländern überhaupt nicht mehr. Und so erdrosselt eine Vielzahl von nicht ausreichend finanzierten Aufgaben – jede für sich genommen gesellschaftspolitisch wichtig und richtig – in ihrer Gesamtheit die niedersächsischen Städte, Gemeinden und Samtgemeinden.

1. Das betrifft die Kita-Finanzierung. Land und Bund haben sich mittlerweile aus der Investitionsförderung völlig zurückgezogen. Es gibt keine neuen Mittel mehr. Der Investitionsbedarf liegt nach verbandsinternen Erhebungen allein im Krippenbereich jedoch bei über 900 Mio. Euro. Die Unterstützung für Personalkosten bleiben aufgrund der Zugrundelegung mittlerweile völlig unrealistischer Eingruppierungsmuster mit de facto 35,6% deutlich hinter den nach KitaG vorgesehenen 56% bzw. 58% zurück. Eine dauerhaft auskömmliche Dynamisierung fehlt.
2. Das betrifft den Rechtsanspruch auf Ganztagsbetreuung für Kinder im Grundschulalter. Der Bund hat diesen mit Zustimmung der Länder im Bundesrat ab 2026 im SGB VIII etabliert. Einen Konnexitätsfall sieht das Land hier nicht. Die Umsetzung des Rechtsanspruchs stellt die Städte und Gemeinden vor erhebliche Herausforderungen, nicht nur was den Zeitplan betrifft, sondern auch finanziell. Von dem verbleibenden Eigenanteil i.H.v. 30% im Rahmen der neuen Förderrunde des Bundes will das Land nur die Hälfte, also 15 % oder umgerechnet 55 Mio. Euro tragen. Die restlichen 55 Mio. Euro müssen demnach die Kommunen aufbringen. Zudem unterstützt eine Vielzahl von Städten und Gemeinden bereits jetzt den Betrieb des Ganztags finanziell. Hier erfolgt aktuell überhaupt keine finanzielle Unterstützung durch das Land. Und wieder einmal zeigt sich: Eine Kommune, die sich früh auf den Weg macht, wird eher bestraft als belohnt. Zunehmend mehr Kommunen werden den Rechtsanspruch flächendeckend in ihrem kommunalen Gebiet aus Mangel an finanziellen und personellen Ressourcen und wegen zu hoher vergaberechtlicher und anderer Hürden nicht fristgerecht umsetzen können.
3. Das betrifft den Bereich Krankenhäuser. Städte wenden als Träger kommunaler Krankenhäuser z. T. dreistellige Millionenbeträge auf, um ihre Krankenhäuser vor der Pleite zu bewahren, weil diese die steigenden Betriebskosten nicht stemmen können. Für die Finanzierung der Betriebskosten sind die Krankenkassen zuständig und den Rechtsrahmen stellt der Bund. Die Zusagen zur Universitäts-Medizin müssen eingehalten werden. Die Summe der direkten und freiwilligen Unterstützungsleistungen dieser Städte an ihre kommunalen Krankenhäuser steigerte sich von über 165 Mio. Euro in 2021, auf über 280 Mio. Euro in 2022 und wird 2023 über 360 Mio. Euro betragen.
4. Das betrifft die Unterbringungsfinanzierung für Geflüchtete, die derzeit auf Bund-Länderebene neu verhandelt wird. Sowohl in den Jahren ab 2015 als auch nach dem

Angriffskrieg Russlands auf die Ukraine haben die Kommunen eine Vielzahl von zu uns geflüchteten Menschen aufgenommen, versorgt und untergebracht. Trotz des ohnehin knappen Wohnraums haben Städte, Gemeinden und Samtgemeinden hierbei – auch finanziell – große Kraftanstrengungen unternommen. Das System ist aber nach wie vor nicht auskömmlich durchfinanziert. Darüber hinaus gibt es keine signifikante und dauerhafte Beteiligung des Landes oder des Bundes an kommunalen Folge- und Integrationskosten. Diese Zukunftsinvestitionen tragen die Kommunen weitgehend allein.

5. Das betrifft den zunehmenden Rückzug aus Gemeinschaftsaufgaben durch den Bund. Nachdem zunächst Kürzungsambitionen bei der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW) abgewendet werden konnten, sind derzeit weiterhin Kürzung bei der Gemeinschaftsaufgabe Agrarstruktur und Küstenschutz (GAK) beabsichtigt. Zudem plant der Bund eine Verkürzung der Übertragungszeiträume für bewilligte Mittel in weitere Haushaltsjahre im Städtebau, um de facto Mittel einzusparen.
6. Das betrifft die Ankündigung des Landes, dass künftig keine weiteren Landesmittel für den Breitbandausbau zur Verfügung stehen werden. Nach verbandsinternen Erhebungen haben die Städte, Gemeinden und Samtgemeinden für die kommenden Jahre Ausbaumaßnahmen mit einem Umfang geplant, die eine Kofinanzierung des Landes in Höhe von wenigstens 570 Mio. Euro voraussetzen. Da der Wegfall der Landeskofinanzierung eine Verdoppelung der kommunalen Mittel bedeuten würde, werden diese Maßnahmen vermutlich nicht realisiert werden können. Außerdem sieht eine aktuelle Studie des Instituts der deutschen Wirtschaft (IW) in Köln Niedersachsen im Standortranking zwar gerade noch in der Gruppe der Top-5-Bundesländer, aber nur aufgrund seiner außerordentlich günstigen Voraussetzungen für die Versorgung mit erneuerbaren Energien und einer überdurchschnittlich guten Breitband-Versorgung. Es ist unverständlich, wenn die Landesregierung nun die Axt an einen dieser maßgeblichen Standortfaktoren legt.
7. Das betrifft die ÖPNV-Finanzierung. Das politisch gewünschte Ziel durch einen attraktiven ÖPNV Mobilität für alle zu ermöglichen sowie die Mobilitätswende und den Klimaschutz voranzutreiben, steht trotz der Erfolge des Deutschlandtickets auf der Kippe. Zwar sind ansprechende Tarife eine Möglichkeit den ÖPNV attraktiver zu machen, jedoch muss auch das entsprechende Gesamtsystem – und damit auch die Kommunen – so finanziell aufgestellt sein, um das Angebot, den Service und auch Innovationen realisieren zu können. Die erheblichen finanziellen Zusatzbelastungen für den ÖPNV-Betrieb – steigende Energie-, Material- und Personalkosten sowie Investitionskosten u.a. durch die Umstellung auf emissionsfreie Antriebsformen – können die Kommunen, Aufgabenträger und Verkehrsunternehmen nicht allein tragen. Eine Reduzierung des Angebots findet bereits statt und löst bei der Bevölkerung zunehmend großes Unverständnis aus. Der Öffentliche Nahverkehr ist als Teil der Daseinsvorsorge auf eine ausreichende Finanzierung durch die öffentliche Hand angewiesen. Das Deutschlandticket schafft hohe Erwartungen – auch hinsichtlich bestehender Vereinbarungen zum Beispiel für Schüler- und Sozialtickets – und ist nur vorläufig finanziert. Zusätzliche Regionalisierungsmittel fließen fast ausschließlich in den Schienenverkehr. Der lokale und regionale Busverkehr ist jedoch unterfinanziert. Das Land Niedersachsen muss endlich beginnen, wie andere Bundesländer selbst Geld in den ÖPNV-

Betrieb zu geben. Nach unserer Rechnung ist in Niedersachsen allein für den Weiterbetrieb im Status quo ein zusätzlicher dreistelliger Millionenbetrag jährlich erforderlich.

8. Das betrifft den Katastrophenschutz der Kommunen, der vor dem Hintergrund des Klimawandels und der aktuellen Krise mit seinen steigenden Herausforderungen für die Regionen an Relevanz zunimmt.
9. Das betrifft die dringende Notwendigkeit bezahlbaren Wohnraum zu schaffen, wobei die Kommunen mit ausreichend Mitteln ausgestattet werden müssen, um den Wohnungsbau voranzutreiben.

Was die Städte, Gemeinden und Samtgemeinden jetzt brauchen:

Für die Zeit der andauernden Krisenbewältigung brauchen die Städte, Gemeinden und Samtgemeinden Beinfreiheit statt engmaschiger Haushaltsvorgaben. Für die Zeit nach der Krisenbewältigung ist eine klare Strategie der Bundesregierung und der Landesregierung für die Absicherung der kommunalen Finanzen nötig. Notwendig ist insgesamt eine auskömmliche Mittelausstattung für gesamtstaatlich zu finanzierende Aufgaben. Hier ist in erster Linie der Bund in der Pflicht.

1. Zur Behebung struktureller Defizite müssen bei bereits bestehenden Aufgaben, bei denen ein Rückzug aus der Finanzverantwortung stattgefunden hat, ausreichend Mittel nachgeschoben bzw. die Finanzierung wiederaufgenommen werden. Dazu muss eine gerechte Lastenteilung zwischen Land und Kommunen bei der Finanzierung von Bildungsaufgaben, insbesondere im Bereich der frühkindlichen Bildung und in den Schulen, herbeigeführt werden. Eine dauerhafte und auskömmliche Refinanzierung der Aufwendungen der Städte und Gemeinden für die Aufnahme und Integration von Geflüchteten muss gewährleistet sein. Die Kosten der Unterbringung müssen vollständig vom Bund getragen werden, ebenso die weiteren Folge- und Integrationskosten, z. B. für den Bereich Sprachförderung.
2. Den Städten, Gemeinden und Samtgemeinden können und dürfen keine neuen Aufgaben übertragen werden, die nicht auskömmlich finanziert sind und die organisatorisch und personell nicht abgebildet werden können.
3. Für Aufgaben, die sich den Städten, Gemeinden und Samtgemeinden auf Veranlassung höherer staatlicher Ebenen in neuer Qualität stellen, ist ein Konnexitätsausgleich vorzunehmen. Das gilt auch dann, wenn keine Neuübertragung einer Aufgabe erfolgt. Insbesondere die aktuell bestehende Schutzlücke bei der Änderung von Aufgaben durch Bundesrecht muss geschlossen werden.
4. Ein wesentlicher Bestandteil zur Behebung struktureller Defizite ist die Erhöhung des vertikalen kommunalen Finanzausgleichs (KFA) in Form einer Erhöhung der Steuerverbundquote von derzeit 15,5 % und eine Verbreiterung der Steuerverbundmasse.

Insgesamt müssen schlicht mehr Mittel vom Land zur Verteilung unter den Kommunen in den KFA gegeben werden. Dazu gehört auch eine Prüfung durch das Land, welche Finanzmittel sich für eine Überführung aus Förderprogrammen in den KFA oder alternativ eine entsprechende Schlüsselverteilung eignen.

5. Städte, Gemeinden und Samtgemeinden benötigen eine stabile Einnahmebasis. Steuergeschenke im Bereich der Gemeinschafts- und der Gewerbesteuern sind daher derzeit nicht angezeigt. Steuerausfälle auf kommunaler Ebene wie der Bund sie bei der Gewerbesteuer mit dem sog. Wachstumschancengesetz oder dem Mindestbesteuerungsrichtlinie-Umsetzungsgesetz vorsieht, laufen in die falsche Richtung.
6. Instrumente wie Cashpooling müssen erhalten bleiben und ausgebaut werden, damit der „Konzern Stadt“ kurzfristig handlungsfähig bleibt. Das betrifft auch Kreditaufnahmen zugunsten von Bedarfen der städtischen Töchter.
7. Zur Liquiditätsbeschaffung müssen die Vorgaben zum Konzernkredit in praxisgerechter Weise im NKomVG verstetigt werden. Das bedeutet insbesondere, dass die Regelung nicht hinter den bisherigen Möglichkeiten der Experimentierklausel nach § 181 NKomVG zurückfallen darf.
8. Engmaschige Vorgaben an Haushaltssicherungskonzepte (HSK) wie nach derzeitiger Erlasslage müssen für die Zeit der Krisenbewältigung ersatzlos gestrichen werden. Von Städten, Gemeinden und Samtgemeinden wird derzeit eine detaillierte Darlegung der Hinterfragung aller freiwilligen Aufgaben sowie der Qualität der Pflichtaufgaben erwartet. Das HSK in dieser Form nimmt den Raum für die politische Prioritätensetzung und ist mit Blick auf die anhaltenden Krisenlagen und deren Bewältigung vor Ort und der mit dem HSK in dieser Form verbundenen gesellschaftspolitischen Verwerfungen inakzeptabel.
9. Soweit das Land Förderprogramme aufsetzt, muss die Wahl auf ein Instrumentarium fallen, das den beschränkten Personalkapazitäten der Städte, Gemeinden und Samtgemeinden Rechnung trägt statt auf engmaschige Förderrichtlinien. Die Kommunalen Investitionsprogramme (KIP I und KIP II) waren hier gute Beispiele. Darüber hinaus sind die Förderprogramme in der Praxis oft mit zu kurzen Umsetzungsfristen versehen. Dies hat zur Folge, dass nach Verausgabung der Mittel oft Förderbescheide über hohe Summen widerrufen werden. Diese Probleme bestehen auch oder sogar erst recht, bei der Weiterleitung von Bundes- und EU-Mitteln. Die Landesregierung muss daher insoweit gegenüber dem Bund und, wo möglich auch gegenüber der Europäischen Union intervenieren.
10. Noch besser wäre eine Aufhebung der kleinteiligen „Förderitis“ und Überführung der Fördermittel in eine gesonderte, pauschalisierte und schlüsselmäßige Mittelverteilung ggf. mit politischer Zielvorgabe des Landes oder in den Kommunalen Finanzausgleich.

Was politisch notwendig ist, damit die Städte, Gemeinden und Samtgemeinden vom Kipppunkt herunterkommen:

Wir befinden uns an einem Kipppunkt. Das betrifft erst einmal die finanzielle Situation der Städte, Gemeinden und Samtgemeinden. Es geht aber um viel Mehr: Letztlich geht es darum, dass die gesamtgesellschaftliche Stimmung nicht völlig kippt und das Vertrauen in die Handlungsfähigkeit unseres Staates und unsere Demokratie nicht weiter schwindet. Die aktuellen Meinungsumfragen auf Bundes- und Landesebene bestätigen die von den Kommunalen Spitzenvertretern seit längerem der Landesregierung vorgetragenen Sorgen. Der innere und soziale Friede in unserem Land steht auf dem Spiel. Es ist deshalb jetzt notwendig, dass Land und Bund politisch die Initiative ergreifen.

1. Dem Staat geht es gut, wenn es den Kommunen gut geht. Städte, Gemeinden und Samtgemeinden müssen handlungsfähig bleiben und selbst Ressourcen besitzen, um politische Prioritäten im Rahmen der verfassungsrechtlich garantierten kommunalen Selbstverwaltung setzen können. Die Kommunen dürfen nicht wieder in eine Lage geraten, in der sie im Rahmen der Konsolidierung enge Korsetts angelegt bekommen. Das reine Spardiktat und eine enge Führung durch die Kommunalaufsicht führen aus dieser Situation nicht heraus. Im Gegenteil: Sie lähmen Engagement und Entwicklung vor Ort.
2. Die Kommunen müssen in die Lage versetzt werden, die notwendigen Investitionen in die lokale Infrastruktur und die zentralen Zukunftsthemen, wie z.B. Klimaschutz, vorzunehmen. Sanierungsstaus bei Straßen und Radwegen, marode Schultoiletten sowie Brücken, die nicht mehr befahren werden können, dürfen nicht das Bild und den Eindruck von Kommune und Staat prägen. Als Zwischenlösung wird man hier auch über größere Spielräume für eine stärkere kommunale Verschuldung nachdenken müssen.
3. Es braucht gesamtstaatlich ein klares Erwartungsmanagement und eine klare Kommunikation in Richtung der Bürgerinnen und Bürger: Im Rahmen der Daseinsvorsorge geht es derzeit nicht mehr um die Frage, was noch alles zusätzlich geleistet werden kann, sondern es geht mit Blick auf die vorhandenen Ressourcen darum, den Status quo zu erhalten. Über die Formulierung von Rechtsansprüchen und politischen Prioritäten wurden und werden Versprechen gemacht, die auf kommunaler Ebene ohne angemessene Finanzierung und ohne die erforderlichen personellen und logistischen Kapazitäten umgesetzt werden müssen. Wenn Kommunen dann damit überfordert sind, führt das zu Enttäuschungen und großem Unverständnis in der Bürgerschaft. Daraus folgt die aktuelle, besorgniserregende Lage und eine Gefahr für sozialen Frieden und Demokratie.
4. Es müssen klare Prioritäten zugunsten der Sicherung und des Erhalts bestehender Strukturen staatlicher und kommunaler Daseinsvorsorge gesetzt werden. Denn wenn Daseinsvorsorge bereits in ihren Grundzügen nicht funktioniert – wie aktuell in den Bereichen Bildung, medizinische Versorgung oder Mobilität – schädigt dies das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in den gesamten Staat.

5. Die Frage der Finanzausstattung der Kommunen benötigt eine Koordinierung und Steuerung innerhalb der Landesregierung und kann nicht lediglich nach dem Ressortprinzip bei der Verfolgung der eigenen Projekte und politischen Prioritäten abgearbeitet werden. Vielmehr ist eine Gesamtsteuerung mit Blick auf die finanzielle und operative Leistungsfähigkeit der Kommunen notwendig.