

Finanzstatusbericht 2025



Niedersachsen.
Klar.

Entwicklung der Finanz- und Haushaltslage
des Landes Niedersachsen und der
niedersächsischen Kommunen für 2024

Stand: 27. Juni 2025

Niedersächsisches
Finanzministerium

Vorbemerkung

Mit der Vorlage des Berichtes zur „Entwicklung der Finanz- und Haushaltslage des Landes Niedersachsen und der niedersächsischen Kommunen“ (kurz: Finanzstatus) erfüllt die Landesregierung ihre Verpflichtung, regelmäßig anhand von bestimmten Indikatoren die Frage nach der Angemessenheit der Finanzausstattung der Kommunen im Verhältnis zur Finanzlage des Landes zu beantworten.

Die Ergebnisse des vorgelegten Berichtes basieren auf der Interpretation des abgeschlossenen Haushaltsjahres 2024. In diesem Kontext dient der Bericht 2025 der Darstellung des „Finanzstatus des Jahres 2024“ und der Landesregierung als Entscheidungsgrundlage für den aufzustellenden Haushaltsplan 2026 und der Mittelfristigen Finanzplanung 2025 - 2029 (Mipla 2025 - 2029).

Der Bericht wurde am 29. Juni 2025 von der Landesregierung beschlossen.

1 Inhalt

1	Einleitung	1
2	Rechtliche und methodische Rahmenbedingungen.....	1
2.1	Kommunale Finanzausstattung	1
2.2	Rahmenbedingungen des Landeshaushaltes	3
2.3	Datengrundlagen	4
3	Finanzbeziehungen zwischen Land und Kommunen.....	6
4	Finanzielle Entwicklungen im Haushaltsjahr 2024	7
4.1	Gesamtwirtschaftliche, haushaltspolitische und konjunkturelle Rahmenbedingungen.....	7
4.2	Finanzierungssalden des Landes und der Kommunen	9
4.2.1	Einnahmeentwicklungen	9
4.2.2	Einnahmeentwicklung des Landes	10
4.2.3	Einnahmeentwicklung der Kommunen	11
4.2.4	Ausgabeentwicklungen	13
4.2.5	Ausgabeentwicklung des Landes	13
4.2.6	Die Ausgabeentwicklung der Kommunen.....	15
4.3	Vergleich der Finanzierungssalden.....	16
4.3.1	Finanzierungssaldo der Kommunen	16
4.3.2	Finanzierungssaldo des Landes	18
4.3.3	Gesamtvergleich der Finanzierungssalden.....	19
4.4	Soziale Sicherung	20
4.4.1	SGB II: Grundsicherung für Arbeitsuchende	21
4.4.2	SGB XII: Sozialhilfe.....	22
4.4.3	SGB VIII: Kinder- und Jugendhilfe	22
4.4.4	Familie.....	24
4.4.5	Kindertagesbetreuung	24
4.4.6	Investitionsprogramm - Ganztagsausbau	26
4.4.7	Investitionsprogramm - Inklusion an Schulen	26
4.4.8	Migration und Teilhabe und Aufnahme und Versorgung von Asylbewerberinnen und Asylbewerbern sowie anderen Schutzsuchenden	27
4.5	Umwelt und Klima	29
4.5.1	Kommunaler Klimaschutz.....	29
4.5.2	Kommunale Wärmeplanung.....	30
4.5.3	Niedersächsischer Weg	30

5	Verschuldung	31
5.1	Schuldenstände.....	31
5.2	Kreditfinanzierung	33
5.3	Liquiditätskredite der Kommunen	34
5.4	Investitionskredite	35
5.5	Zinsausgaben- und Zinslastquote	36
5.6	Zuschussbedarfe nach Aufgabenkategorien in den niedersächsischen Kommunen..	37
6	Gesamtbewertung der Finanz- und Haushaltslage 2024.....	40
7	Aktuelle Steuerschätzung 2025.....	41
8	Entlastungsmaßnahmen auf Bundes- und Landesebene	43
8.1	Bereits umgesetzte Maßnahmen	43
8.2	Ab 2025 wirkende Entlastungsmaßnahmen des Landes	44
8.2.1	Zahlungen WohngeldPlus-Reform ab 2025	44
8.2.2	Pakt für Kommunalinvestitionen ab 2025.....	44
8.2.3	Gewerbesteuer-Offshore ab 2026	45
8.2.4	Dynamisierung Jahreswochenstundenpauschale gemäß NKitaG	45
8.2.5	Ko-Finanzierung Krankenhaustransformationsfond	45
8.2.6	Beteiligung der Kommunen am Sondervermögen Investitionen und Klimaneutralität des Bundes	46
8.2.7	Kompensation von Steuermindereinnahmen durch bundesgesetzliche Steuerrechtsänderungen	46
8.2.8	Neues Bundesprogramm zu Gewährung von Finanzhilfen für gesamtstaatlich bedeutsame Investitionen zur Steigerung der Leistungsfähigkeit der kommunalen Bildungsinfrastruktur	46
8.3	Entwicklung der Konnexität	46
9	Fazit	48
	Literaturverzeichnis.....	50
	Anhang	51

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Leistungen des Landes Niedersachsen an die Kommunen	6
Abbildung 2: Steuereinnahmen in Niedersachsen - Anteilsverhältnis Land/ Kommunen (in %).....	9
Abbildung 3: Nettoeinnahmen des Landes (in Mio. Euro)	10
Abbildung 4: Einnahmen aus Steuern und kommunalem Finanzausgleich der Kommunen (in Mio. Euro).....	12
Abbildung 5: Entwicklung der bereinigten Einnahmen und Ausgaben (in Mio. Euro).....	13
Abbildung 6: Entwicklung der Investitionsquote des Landes (in Mio. Euro)	14
Abbildung 7: Entwicklung der Investitionsquote der Kommunen (in Mio. Euro).....	15
Abbildung 8: Finanzierungssalden Land und Kommunen (in Mio. Euro).....	16
Abbildung 9: Saldo der bereinigten Ein- und Auszahlungen aus Investitionstätigkeit (in Mio. Euro)..	17
Abbildung 10: Saldo der bereinigten lfd. Ein- und Auszahlungen (in Mio. Euro)	17
Abbildung 11: Finanzierungssalden des Landes und der Kommunen - lange Reihe (in Mio. Euro)....	19
Abbildung 12: Soziale Sicherung, Ausgabe Land	21
Abbildung 13: Ausgaben des Landes für Finanzhilfe, Betriebskostenförderung in der Kindertagesbetreuung und Ausgaben für die Weiterentwicklung der Qualität und Teilhabe in der Kindertagesbetreuung ab 2019.	25
Abbildung 14: Wertpapierschulden und Kredite beim nicht öffentlichen Bereich des Landes und der Kommunen (in Mio. Euro)	32
Abbildung 15: Kreditfinanzierungsquote (in %).....	33
Abbildung 16: Liquiditätskredite der kommunalen Körperschaften 2014 bis 2024 (in Mio. Euro)	35
Abbildung 17: Verhältnis der kreditfinanzierten Investitionen der Kommunen zu den nichtkreditfinanzierten Investitionen in Mio. Euro	35
Abbildung 18: Zinsausgaben an Kreditmarkt Land – Kommunen.....	36
Abbildung 19: Zinslastquote und Zinsausgabenquote Land und Kommunen (in %).....	37
Abbildung 20: Verhältnis Gesamtzuschussbedarf zu allg. Deckungsmitteln der Kommunen	38
Abbildung 21: Übersicht der verschiedenen Ausgabenbereiche der Kommunen	39
Abbildung 22: Steuereinnahmen in Niedersachsen - Anteilsverhältnis Land / Kommunen in %.....	42

1 Einleitung

Der aktuelle Bericht „Finanzstatus 2025“ für das abgeschlossene Haushaltsjahr 2024 ist im Juni 2025 vor dem Hintergrund anhaltend verschlechterter finanzwirtschaftlicher Rahmenbedingungen entstanden. Insbesondere die Auswirkungen des noch immer andauernden völkerrechtswidrigen Angriffskrieges Russlands gegen die Ukraine auf das gemeinschaftliche Leben, die deutliche Verschlechterung der konjunkturellen Wachstumserwartungen am aktuellen Rand sowie der strukturellen Entwicklungsmöglichkeiten der deutschen Volkswirtschaft insgesamt und die verheerenden Folgen diverser klimatischer Extremereignisse belasten die öffentlichen Finanzen aller staatlichen Ebenen erheblich.

Dies vorausgeschickt, ist der vorliegende Bericht zur Entwicklung der Finanz- und Haushaltslage des Landes Niedersachsen und der niedersächsischen Kommunen zum überwiegenden Teil eine Rückschau auf die Finanzsituation der Kommunen und des Landes mit dem Schwerpunkt 2024. Mit der Darstellung der Ergebnisse der aktuellen Steuerschätzung vom Mai 2025 und der aktuellen MIPLA wird zudem ein systematischer, auf Zahlen basierender perspektivischer Ausblick vorgenommen. Dieser perspektivische Blick dient dazu, die äußeren Einflüsse und haushalterischen Zwänge, unter denen der Landeshaushalt aufzustellen ist, aufzuzeigen.

Im Einvernehmen mit der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände ersetzt der Begriff „Kommune“ stellvertretend die bisher gebräuchlichen Bezeichnungen Gemeinden, kreisfreie Städte, Gemeindeverbände und Landkreise.

Einzelne Fachbeiträge wurden von den zuständigen Ressorts geliefert.

Insgesamt wird zur leichteren Lesbarkeit auf die Begriffe der Kameralistik zurückgegriffen.

2 Rechtliche und methodische Rahmenbedingungen

2.1 Kommunale Finanzausstattung

Nach Artikel 58 der Niedersächsischen Verfassung (NV) ist das Land Niedersachsen verpflichtet, den Kommunen als Teil des Landes die zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichen Mittel durch Erschließung eigener Steuerquellen und im Rahmen seiner finanziellen Leistungsfähigkeit durch übergemeindlichen Finanzausgleich zur Verfügung zu stellen. Zu diesen Anforderungen hat der Niedersächsische Staatsgerichtshof (StGH) in der Vergangenheit in verschiedenen Entscheidungen Stellung bezogen. Im Grundsatz gilt, dass das Kriterium der Verteilsymmetrie zwischen den beiden Ebenen – Land und Kommunen – einen wesentlichen Einfluss auf die verfassungsrechtlich festgelegte Finanzausstattung der Kommunen hat.

Die Verteilsymmetrie folgt aus dem Gebot einer gerechten und gleichmäßigen Verteilung bestehender Lasten, um Land und Kommunen die jeweils verfügbaren Finanzmittel gleichermaßen aufgabengerecht zukommen zu lassen. Dabei geht es vereinfacht um die Beurteilung der Frage, ob die Finanzausstattung der Kommunen im Verhältnis zur Finanzlage des Landes angemessen ist.

Aufgrund der grundlegenden Entscheidungen des StGH in den vergangenen Jahrzehnten hat die im Rahmen des Vergleichs der finanziellen Leistungsfähigkeit von Kommunen und Land anzustellende wertende Gesamtbetrachtung anhand verschiedener Parameter zu erfolgen, deren Auswahl und sachliche Bewertung dem Gesetzgeber überantwortet ist. So ist es nicht nur der Finanzierungssaldo, der Auskunft über die finanzielle Anspannung der öffentlichen Haushalte gibt. Beispielsweise ist auch die Entwicklung der Investitionsausgaben ein Gradmesser: Kürzungen bei den Investitionsausgaben signalisieren fiskalische Armut, und Verschuldensstände geben Aufschluss über die Finanzierungsstruktur. Ob die landesseitige Finanzausstattung der Kommunen im Verhältnis zu den finanziellen Rahmenbedingungen des Landes angemessen ist und dessen Leistungsfähigkeit entspricht, soll im Folgenden anhand von Parametern in der vertikalen Finanzbeziehung dargestellt werden.

Zu den aus den verschiedenen Entscheidungen des StGH¹ entwickelten Parametern zur Beurteilung dieser Verteilsymmetrie zählen insbesondere:

- die Finanzierungssalden des Landes und der Kommunen und die damit tatsächlich erzielten und erzielbaren Einnahmen der Kommunen,
- die Sozialhilfelaisten,
- die Schuldenstände und die Zinsausgaben,
- die Investitionsquote sowie
- ein Einnahmevergleich.

Im Folgenden werden diese Parameter erläutert, um eine Interpretation der Ist-Zahlen des Haushaltsjahres 2024 ergänzt und mit denen der Vorjahre ins Verhältnis gesetzt.

Das System des kommunalen Finanzausgleichs ist eingebunden in den bundesverfassungsrechtlichen Finanzausgleich und in die gesamte Haushaltswirtschaft und -planung des Landes. Dem letztgenannten Umstand entspricht es, dass Art. 58 NV die Pflicht zur Befriedigung des kommunalen Finanzbedarfs unter den Vorbehalt der finanziellen Leistungsfähigkeit des Landes stellt, der nicht nur auf die Ausgleichsleistungen zu beziehen ist, sondern auch auf das vom Land im Ergebnis zu gewährende Niveau der Finanzbedarfsbefriedigung.

Aufgrund dessen wird im Bericht sowohl eine rückblickende Betrachtung der Ist-Daten als auch ein entsprechender Ausblick auf den Planungszeitraum (2025–2029) vorgenommen.

¹ StGH Urteil vom 25.11.1997, Az. 14/95; StGH Beschluss vom 27.02.2008, Az. 02/05; StGH Urteil vom 16.05.2001, Az. 6/99 u. a.

2.2 Rahmenbedingungen des Landeshaushaltes

Die Finanzlage des Landes ist einnahmeseitig im Wesentlichen durch die Steuereinnahmen, die Zahlungen im bundesstaatlichen Finanzausgleich und den Verschuldensspielraum geprägt. Der Einfluss des landespolitischen Haushaltsgesetzgebers auf die Entwicklung dieser Parameter ist dabei stark beschränkt. Während die Entwicklung der Steuereinnahmen samt der daran anknüpfenden Zahlungen im bundesstaatlichen Finanzausgleich im Wesentlichen durch die gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen in Deutschland und das bundeseitig gesetzte Steuerrecht vorbestimmt ist, ist der dem Land zustehende Verschuldungsspielraum verfassungsrechtlich vorgegeben. Dieser wird durch die Schuldenbremse im Grundgesetz (Art. 109 Abs. 3 GG) strikt und verbindlich eingeschränkt. Mit der Einführung der Schuldenbremse ist der Haushalt des Landes spätestens seit dem Jahr 2020 - beginnend mit der grundgesetzlichen Änderung von 2011 waren die Finanzplanungen der Länder bereits entsprechend auf diese Nettoneuverschuldung von null auszurichten - gemäß Artikel 71 Abs. 2 NV grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen. Eine Erhöhung der Finanzierungsmöglichkeiten im Landeshaushalt durch eine (strukturelle) Kreditaufnahme war somit im Beobachtungszeitraum (unabhängig von deren Verwendung und der erst 2025 erfolgten Änderung der Regelungen im Grundgesetz) ausgeschlossen.

Art. 71 Abs. 3 NV lässt lediglich einen Ausgleich symmetrisch berechneter Auswirkungen der konjunkturellen Entwicklung auf den Landeshaushalt zu. Die Konjunkturkomponente erlaubt, bei einer negativen Abweichung von der wirtschaftlichen Normallage konjunkturbedingte Mindereinnahmen durch Einnahmen aus Krediten auszugleichen, soweit ein Ausgleich durch Entnahmen aus der Konjunkturbereinigungsrücklage nicht möglich ist. Bei einer positiven Abweichung sind konjunkturbedingte Überschüsse zur Tilgung konjunkturbedingter Kredite aus Vorjahren zu erwirtschaften. Sobald diese Schulden abgebaut sind, sind entsprechende Beträge der Konjunkturbereinigungsrücklage zuzuführen, deren Bestand ausschließlich dazu dient, zurückgelegt zu werden, damit in konjunkturell schlechten künftigen Jahren die Haushaltsauswirkungen ohne neue Kredite abgedeckt werden können.

Zum Abschluss des Haushaltsjahres sind die Parameter der Konjunkturbereinigung gemäß der tatsächlichen Entwicklung im Haushaltsjahr neu zu berechnen. Ergibt die aktualisierte Ermittlung der Konjunkturkomponente geringere Kreditfinanzierungsspielräume oder höhere Tilgungspflichten, muss das Land auch im Haushaltsabschluss sicherstellen, dass die Einhaltung der Grenzen der sonstigen zulässigen Kreditaufnahme für das jeweilige Haushaltsjahr gewährleistet wird. Diese Pflicht wird anhand eines Kontrollkontos überwacht, das bei einem negativen Bestand erhöhte Konsolidierungspflichten begründet.

Schon damit ist der Haushaltsführung des Landes im Beobachtungszeitraum ein sehr enger Rahmen gesetzt, in dem es insbesondere die hohen Investitionsbedarfe bewältigen muss. Anders als unter der früheren Schuldenregel und anders als nach den Rechtsvorgaben für die Kommunen rechtfertigen Investitionen des Landes bis dato keine Nettokreditaufnahme; nur im Ausnahmefall von Ausgaben für

finanzielle Transaktionen, z. B. den Erwerb von Beteiligungen, dürfen in engen Grenzen Kredite aufgenommen werden. Das verfassungsrechtlich geltende Neuverschuldungsverbot führte landesseitig unweigerlich zu einem strikten Konsolidierungskurs. Die Finanzierung zusätzlicher Ausgabebedarfe war und ist stets unter den gegebenen Restriktionen auf der Einnahmeseite und deren Entwicklung abzuwägen und damit stark abhängig von den gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen. Ein Ausweichen auf eine Kreditfinanzierung war im Beobachtungszeitraum grundsätzlich ausgeschlossen.

Mit dem Grundsatz der Verteilsymmetrie (StGH) und des verfassungsrechtlichen Neuverschuldungsverbots stehen sich zwei in Einklang zu bringende verfassungsrechtliche Gebote gegenüber. Das im Beobachtungszeitraum bestehende Neuverschuldungsverbot entfaltete dabei aufgrund seiner verfassungsrechtlichen Verankerung unmittelbar Wirkung auf die vom Land im Rahmen seiner Leistungsfähigkeit zum Grundsatz der Verteilsymmetrie zu treffende Gesamtbetrachtung, und dies sowohl ex-post als auch ex-ante. Eine alleinige Berufung auf die Finanzsalden der Vergangenheit reicht daher zur Beurteilung der Einhaltung des Gebots einer gerechten und gleichmäßigen Verteilung bestehender Lasten zwischen Land und Kommunen nicht aus.

2.3 Datengrundlagen

Das Ergebnis dieser Betrachtungen wird von der Niedersächsischen Landesregierung mit dem Finanzstatusbericht seit dem Jahr 2000 in Form einer Rückschau des abgeschlossenen Haushaltsjahres vorgelegt und ist regelmäßig an neue Erkenntnisse aus Beschlüssen des StGH angepasst worden.

Mit dem Bericht für das Rechnungsjahr 2016 wurden die kommunalen Datengrundlagen auf einer neuen Basis dargestellt. Dazu orientieren sich die neuen Standards an dem Schalenkonzept des Bundes mit Kernhaushalt, Extrahaushalt und sonstigen öffentlichen Fonds und Einrichtungen.² Die Einführung des Schalenkonzeptes in den Finanz- und Personalstatistiken erfordert eine umfassende Anpassung von Definitionen und Methoden.³ Das Landesamt für Statistik (LSN) errechnete bisher aus den doppelischen Daten mit einer landesinternen Lösung die statistischen Auswertungen, weil die niedersächsischen Kommunen bis 2012 ihre zuvor kamerale Haushalte auf doppelische Buchführung umgestellt hatten. Die unterschiedliche Auslegung der doppelischen Indikatoren bei den Statistikämtern führte bundesweit zu Abstimmungsnotwendigkeiten bei länderübergreifenden Auswertungen. Die Vergleichbarkeit wurde aufgrund einer bundesweiten Einigung in 2015 – geltend ab dem Erhebungsjahr 2016 – durch die „Finanzstatistischen Kennzahlen des Mindestveröffentlichungsprogramms“⁴ mit den doppelischen Auswertungen auf Basis der doppelischen Ergebnisse für einzelne Indikatoren wiederhergestellt. Mit dem Haushaltsjahr 2016 basieren die

² DESTATIS, https://www.destatis.de/DE/Themen/Staat/Oeffentliche-Finanzen/fachbegriffe-finanz-personalstatistiken-pdf.pdf?__blob=publicationFile&v=5

³ DESTATIS, S. 2

⁴ DESTATIS (F302), von Oktober 2016

Berechnungen der Indikatoren bei den „Ein- und Auszahlungen“ (und damit der Saldo) auf bundeseinheitlichen Standards.

Der wesentliche Unterschied der Ermittlung liegt in der Bereinigung der laufenden Ein- und Auszahlungen um alle Schuldenbewegungen (öffentliche und nicht-öffentliche Schulden) im Bereich der Kernhaushalte. „Insofern sind die Indikatoren unmittelbar für die Beurteilung der Kernhaushalte geeignet“.⁵ In der Abbildung 5 wird der damit verbundene Effekt noch überleitend für die kommunale Ebene dargestellt und im Text erläutert.

Zum 31.12.2018 erfolgte ein weiterer Methodenwechsel in der Schuldenstatistik zur Schaffung der Übereinstimmung der Erhebungsmethode mit den EU-Vorgaben des Europäischen Systems Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnung (ESVG). Dabei sind Schulden, die Kommunen für ihre ausgliederten Einheiten (Eigenbetriebe als Quasikapitalgesellschaften gem. ESGV) aufgenommen haben, in den Kernhaushalten der Trägergemeinden auszuweisen. Rechnerisch kann es zu einem Anstieg der Schulden der Trägergemeinden kommen. Die Überleitungsdarstellung wird in der Abbildung integriert.

Die vom Niedersächsischen Landesamt für Statistik bis zum Jahr 2011 durchgeführte obligatorische Untersuchung der Zuschussbedarfe nach Aufgabenkategorien in den niedersächsischen Kommunen wird seit 2015 wieder aufgenommen, da die Datenbasis der Kommunen zwischenzeitlich untereinander ausreichend vergleichbar ist.

Die hier verwendeten Datengrundlagen der Kommunen stellen zum Zeitpunkt der Erstellung des Berichtes auf den aktuellen Ist-Zahlen der Kassenstatistik für 2024 und für die vorhergehenden Jahre auf den Rechnungsergebnissen ab.

Die Datengrundlagen für das Land unterliegen weiterhin dem kameralen Ansatz, werden vom Niedersächsischen Finanzministerium (MF) zur Verfügung gestellt und entsprechen den jeweiligen Haushaltsabschlüssen.

Dieser Bericht informiert auf Basis dieser Erhebungen über den aktuellen Finanzstatus des Jahres 2024. Er ist als Gesamtbetrachtung der Finanzbeziehung zwischen den Kommunen und dem Land zu interpretieren. Zur besseren Übersicht beschränken sich die rückwirkenden Darstellungen in der Regel auf einen 10-Jahres-Zeitraum. Zudem wird ein Ausblick auf den mittelfristigen Finanzplanungszeitraum 2025 - 2029 vorgenommen.

⁵ DESTATIS, S. 3

3 Finanzbeziehungen zwischen Land und Kommunen

Die verfassungsrechtlich festgelegten Finanzbeziehungen zwischen Land und Kommunen wurden seit 1997 mehrfach vor dem StGH verhandelt und konkretisiert und dienen für folgenden Bericht als gefestigte Grundlage.

Auf Grundlage der in Artikel 57 NV vorgesehenen dualistischen Aufgabenwahrnehmung der niedersächsischen Kommunen (auf der einen Seite die gemeindlichen und auf der anderen Seite die staatlichen Aufgaben) wurde für die niedersächsischen Kommunen eine dualistische Finanzgarantie⁶ per Gesetz festgelegt. Hierbei besteht die erste Säule aus der Garantie der kommunalen Einnahmehoheit sowie dem Anspruch auf staatliche Finanzausweisungen, die steuer- bzw. umlagekraftabhängig bereitgestellt werden.

Die zweite Säule beinhaltet spezifische Zuweisungen, Transferleistungen und Zuführungen sowie Ausgleichszahlungen nach den geltenden Konnexitätsregelungen (Artikel 57 Abs. 4 NV). Die schematische Darstellung in Abbildung 1 verdeutlicht den Zusammenhang der Leistungen des Landes innerhalb und außerhalb des Steuerverbundes an die Kommunen.



Abbildung 1: Leistungen des Landes Niedersachsen an die Kommunen
(Bereinigt um die vom Bund über die Umsatzsteueranteile verteilten zusätzlichen Bundesmittel nach dem FAG)

⁶ Hesse, Mario/Lenk, Thomas/Lück, Oliver (2013): Synoptische Darstellung der kommunalen Finanzausgleichssysteme, S. 9

Die Leistungen des Landes an die Kommunen in 2024 innerhalb des Steuerverbundes (insgesamt 5,7 Mrd. Euro) beinhalten die Allgemeinen Schlüsselzuweisungen (4.975 Mio. Euro), die Zuweisungen für den Übertragenen Wirkungskreis (513,5 Mio. Euro), die Bedarfszuweisungen (104,54 Mio. Euro) sowie die Finanzausgleichsumlage (75,63 Mio. Euro). Die Steuerverbundabrechnung für 2024 hat eine Rückzahlungsverpflichtung der Kommunen an das Land von rund 70 Mio. Euro ergeben. Ursächlich hierfür war die gegenüber dem Sollansatz im Ist 2024 geringer vereinnahmten Steuern im Landeshaushalt.

Die Leistungen außerhalb des Steuerverbundes (2024: 8.298 Mio. Euro) umfassen Zahlungen aus verschiedenen Einzelplänen aufgrund von Bundesgesetzen, Landesgesetzen, Verträgen o. ä. Hierin enthalten ist auch die seitens des Landes in Abstimmung mit den kommunalen Spitzenverbänden außerhalb des Steuerverbundes an die Kommunen weitergeleiteten Mittel des Bundes zur Versorgung und Unterbringung von Geflüchteten (insgesamt rund 235 Mio. Euro), die dem Land über erhöhte Umsatzsteueranteile zugeflossen sind und bei dem das Land in Höhe von 70 Mio. Euro in Vorleistung gegangen ist.

Insgesamt erhielten die Kommunen für 2024 auf diesem Wege 13.883 Mio. Euro aus dem Landeshaushalt Niedersachsens. Damit floss rund jeder dritte Euro aus dem Landeshaushalt an die Kommunen.

4 Finanzielle Entwicklungen im Haushaltsjahr 2024

Aufgrund der beschriebenen vertikalen Finanzbeziehungen zwischen dem Land und den Kommunen wurde bereits 1989 die „Vergleichende Darstellung der finanziellen Situation von Land und Gemeinden/Gv“ vom Landesamt für Statistik entwickelt. Diese im Anhang befindliche Darstellung „Tabelle G“ stellt für die folgende Analyse der Einnahmen die Grundlage dar und dient einem belastbaren Vergleich.

4.1 Gesamtwirtschaftliche, haushaltspolitische und konjunkturelle Rahmenbedingungen

Die Landesregierung hat mit ihren bisherigen Beschlüssen zu den grundständigen Haushalten 2024 und 2025 sowie den Nachtragshaushalten 2022, 2023 und 2024 einen wohl austarierten Mix aus finanzpolitischer Stabilität und fachpolitischer Schwerpunktsetzung in zentrale Zukunftsfelder bei erheblicher Steigerung der im Grundhaushalt finanzierten Investitionen umgesetzt. Dabei wurden die beschlossenen Maßnahmen auch in den dazugehörigen Jahren der Mittelfristigen Planungen (Mipla) über den gesamten Planungszeitraum ohne offene Handlungsbedarfe abgesichert.

Mit den nun anstehenden Beschlüssen zum Haushaltsplanentwurf (HPE) 2026 und zur Mipla 2025-2029 werden für das Land inhaltlich und finanzpolitisch weitere entscheidende Grundsteine gelegt. Eine konsequente Prioritätensetzung hin zu steigenden Investitionsausgaben und einer klar im Fokus

stehenden Umsetzung wachstumsfördernder Maßnahmen wird für eine nachhaltige Stärkung der Strukturen des Landes sorgen und gleichsam zu einem evidenten Abbau der impliziten Verschuldung beitragen.

Dabei setzen die aktuellen Beschlüsse auf die letztjährigen Beschlüsse zur Mipla 2024-2028 auf. Zur dauerhaften Finanzierung der beschlossenen inhaltlichen Leitplanken waren gleich zu Beginn des Aufstellungsverfahrens durchgreifende Konsolidierungsmaßnahmen umzusetzen. Die Landesregierung hat hierbei ihren steten Kurs einer stabilitätswahrenden Haushaltspolitik erneut unterstrichen und bezogen auf den gesamten Mipla-Zeitraum knapp 900 Mio. Euro insbesondere durch Abschöpfung in der Vergangenheit regelmäßig nicht in Anspruch genommenen Ausgabeermächtigungen freigezogen.

Nachdem die deutsche Wirtschaftsleistung bereits in den beiden zurückliegenden Jahren 2023 (0,3 %) und 2024 (-0,2 %) real gesunken ist, zeichnet sich auch für 2025 eine fortgesetzte schwache Entwicklung ab. Diese langanhaltende Phase des wirtschaftlichen Rückgangs hat sowohl konjunkturelle als auch strukturelle Ursachen.

Konjunkturell erholt sich die deutsche Wirtschaft zögerlicher als erwartet von den wirtschaftlichen Folgen der Schocks der jüngeren Vergangenheit. Zuletzt prägten insbesondere die nachwirkenden Kaufkraftverluste aufgrund des seit 2021 deutlich angestiegenen Preisniveaus Stimmung und Konsumverhalten der privaten Haushalte und damit auch die gesamtwirtschaftliche Entwicklung. Trotz des deutlichen Rückgangs der Inflation im Jahr 2024 auf +2,2 Prozent und spürbar gestiegener Realeinkommen ergaben sich aus dem privaten Verbrauch auch im zweiten Halbjahr 2024 nur verhaltene Impulse.

Gleichzeitig befindet sich Deutschland in einer strukturellen Wachstumsschwäche. So lag das preis- und saisonbereinigte Bruttoinlandsprodukt im vierten Quartal 2024 in etwa auf dem Niveau des Vergleichszeitraums des Jahres 2019. Hier wirken insbesondere die geopolitischen Krisen samt einer immer zunehmenden konfrontativeren Handelspolitik, der demografische Wandel und die damit verbundene Alterung der Gesellschaft, die erhebliche inländische Investitionszurückhaltung sowie in den letzten Jahrzehnten nennenswert vernachlässigte Standortfaktoren belastend. Sowohl 2023 als auch 2024 befand sich die deutsche Volkswirtschaft in einer signifikanten Unterauslastung ihrer Produktionsfaktoren.

Auch die aktuelle Frühjahrsprojektion der Bundesregierung schätzt die wirtschaftliche Entwicklung in der mittleren Frist weiterhin als sehr zurückhaltend und deutlich schwächer als noch im zurückliegenden Jahrzehnt ein. Folgende Konsequenzen ergeben sich hieraus: Zum einen wird es in der deutschen Volkswirtschaft mittelfristig zu dauerhaften Wohlstandsverlusten kommen und zum anderen müssen sich die öffentlichen Haushalte selbst bei einer unterstellten Rückkehr zur Normalauslastung auf gegenüber den bisherigen Erwartungen auch strukturell abgesenkte Einnahmeerwartungen einstellen.

4.2 Finanzierungssalden des Landes und der Kommunen

Die nachfolgend dargestellten Finanzierungssalden des Landes und der Kommunen beschreiben den Saldo aus den bereinigten Einnahmen/Ausgaben zuzüglich des Saldos der haushaltstechnischen Verrechnungen. Sie dienen als ein Indiz zur Beschreibung der finanziellen Entwicklung beider Ebenen.

4.2.1 Einnahmeentwicklungen

Die Einnahmen beider Ebenen sind im Wesentlichen von den jeweiligen steuernahen Nettoeinnahmen geprägt, in die die jeweiligen Steuereinnahmen, steuerinduzierte Einnahmen sowie steuerähnlichen Abgaben einfließen. Sie sind zum Teil über kommunizierende Röhren miteinander verbunden.

Der jeweilige Anteil der Ebenen am Gesamtsteueraufkommen in Niedersachsen lässt sich derweil der nachfolgenden Abbildung 2 entnehmen. Diesbezüglich ist festzustellen, dass der Anteil der Kommunen zuletzt leicht gestiegen ist. Er bewegt sich mit 37,8 % im Jahr 2024 leicht oberhalb des Langzeitmittels von 37%. Auch für die Jahre ab 2025 ist nach den Ergebnissen der aktuellen Steuerschätzung mit einem Anteil der Kommunen oberhalb des langfristigen Mittels von 37 % auszugehen (siehe 5.2 und Abb. 22).

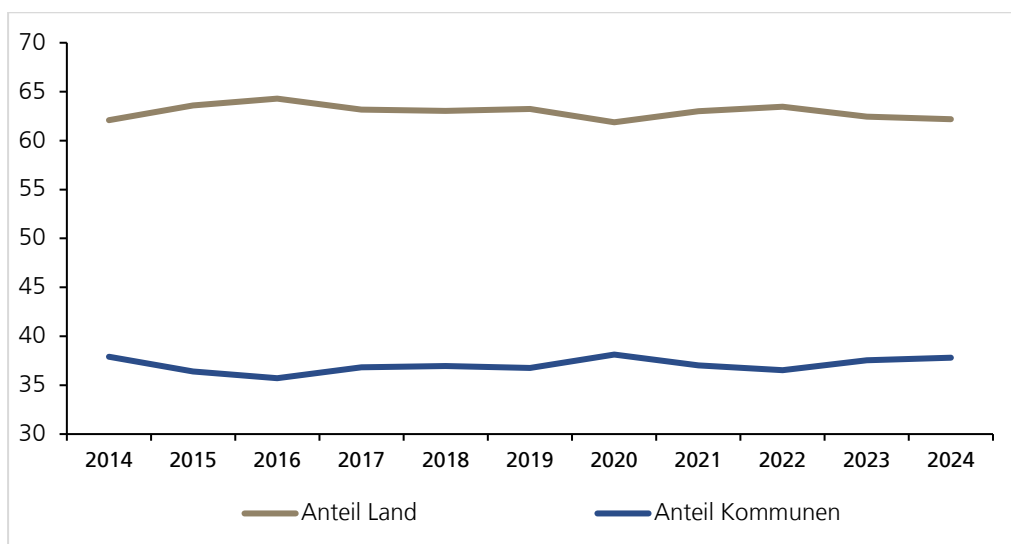


Abbildung 2: Steuereinnahmen in Niedersachsen - Anteilsverhältnis Land/ Kommunen (in %)

4.2.2 Einnahmeentwicklung des Landes

Die steuernahen Nettoeinnahmen des Landes haben sich gegenüber dem Vorjahr nur unwesentlich verändert. Es wurden in Niedersachsen netto 35.400,7 Mio. Euro vereinnahmt.

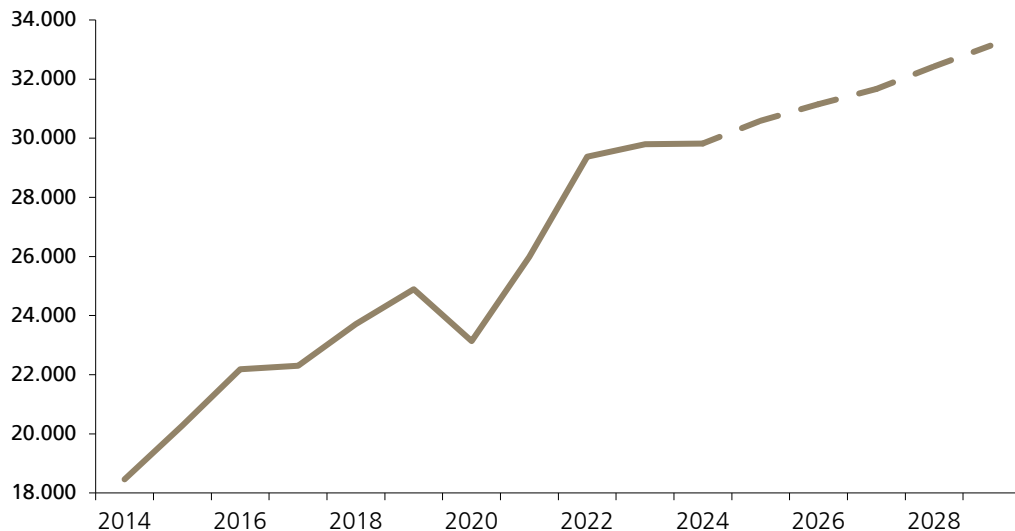


Abbildung 3: Nettoeinnahmen des Landes (in Mio. Euro)

Die Betrachtung der einzelnen Steuerarten zeigt dabei ein divergierendes Bild. Die Einnahmen aus den reinen Landessteuern entwickelten sich sichtbar positiv (+10,0 %). Nach dem starken Rückgang des Grunderwerbsteueraufkommen infolge gestiegener Baufinanzierungskosten und zurückgehender Transaktionen im Vorjahr, konnte der Abwärtstrend gestoppt werden. Die Einnahmen aus der Grunderwerbsteuer, an denen die Kommunen über den Kommunalen Finanzausgleich mit 33 % partizipieren, sind gegenüber dem Vorjahr um +6,6 % gestiegen. Bei den Einnahmen aus der Erbschaftsteuer konnte ebenso eine positive Entwicklung verzeichnet werden (+21,6 %).

Die Einnahmen aus den Gemeinschaftssteuern hingegen entwickelten sich rückläufig (-1,8 %). Während sich also die aufkommensstarken Ländersteuern positiv entwickelten, waren die Einnahmen aus den Gemeinschaftssteuern insbesondere durch Basiseffekte rückläufig. Neben der wirtschaftlichen Entwicklung dämpften auch die steuerlichen Entlastungsmaßnahmen die Aufkommensentwicklung.

Bezogen auf die einzelnen Steuerarten sind im Vergleich zum Vorjahr die Einnahmen aus der Lohnsteuer (+6,3 %) und der Abgeltungsteuer (+127,6 %) z.T. stark gestiegen: Ersterer Anstieg dürfte auf die tarifvertraglichen Lohnerhöhungen, letzterer auf das seit dem Jahr 2023 deutlich gestiegene Zinsniveau und der Kursentwicklung am Aktienmarkt zum Jahresende 2024 zurückzuführen sein. Demgegenüber stehen sehr hohe basisbedingte Rückgänge bei den Einnahmen aus den nicht veranlagten Steuern vom Ertrag (-30,1 %) und der Körperschaftsteuer (-19,0 %).

Außerhalb der Steuereinnahmen trug die Entwicklung der sonstigen Einnahmen positiv zur Einnahmeentwicklung des Landes bei. Mehreinnahmen zeigten sich vor allem bei den Einnahmen aus Gewinnen (eine ursprünglich in 2023 erwartete, dividendenabhängige Gewinnabführung in Höhe von 655 Mio. Euro wurde erst im Jahr 2024 vereinnahmt) und den Verwaltungseinnahmen (darunter hervorstehend eine einzelne Geldbuße in Höhe von 100 Mio. Euro).

4.2.3 Einnahmeentwicklung der Kommunen

Nachdem die Steuereinnahmen im Jahr 2020 pandemiebedingt deutlich eingebrochen waren (brutto 9.576 Mio. Euro), haben sie sich in den vergangenen Jahren wieder erholt und konnten das vorpandemische Niveau bereits seit 2021 übertreffen. Trotz eines gesamtwirtschaftlich weiterhin schwierigen Umfeldes stiegen die Steuereinnahmen im Jahr 2024 brutto auf insgesamt 13.027 Mio. Euro an und lagen damit um rund 290 Mio. Euro leicht über dem Niveau des Vorjahres (12.739 Mio. Euro). Bereinigt um die Gewerbesteuerumlage ergibt sich ein Anstieg um 280 Mio. Euro auf 12.498 Mio. Euro.

Differenziert nach den einzelnen Steuerarten zeigt sich 2024 im Vergleich zum Vorjahr folgendes Bild:

Bei den kommunalen Gewerbesteuereinnahmen konnte erstmals seit 2020 kein Anstieg im Vergleich zum Vorjahr erzielt werden. Nach dem auch durch Einmaleffekte geprägten Vorjahr gingen die Einnahmen um 59 Mio. Euro brutto (-66 Mio. Euro netto) bzw. -1,0 % auf 6.189 Mio. Euro brutto (5.661 Mio. Euro netto) leicht zurück. Die stagnierende wirtschaftliche Entwicklung macht sich hier inzwischen bemerkbar.

Positiv entwickelten sich im Vergleich zum Vorjahr hingegen die Einnahmen aus Grundsteuern (+102 Mio. Euro auf 1.691 Mio. Euro) und die Gemeindeanteile an den Gemeinschaftssteuern. Hierbei war bei den Einnahmen aus den Gemeindeanteilen an der Einkommensteuer ein Anstieg um +211 Mio. Euro auf 4.247 Mio. Euro und bei der Umsatzsteuer ein Anstieg um +24 Mio. Euro auf 714 Mio. Euro zu verzeichnen. Ebenso war bei den sonstigen Steuerarten ein geringfügiger Anstieg (+9,2 Mio. Euro) auf 185 Mio. Euro festzustellen.

Leicht angestiegen sind auch die Einnahmen aus Zuwendungen und allgemeinen Umlagen. Bereinigt um kommunale Umlagen stiegen diese um 355 Mio. Euro auf 10.339 Mio. Euro an. Ursächlich dafür ist u.a. die deutlich gestiegene Leistungsbeteiligung des Bundes nach dem SGB II um 167 Mio. Euro.

Die Einnahmen aus dem kommunalen Finanzausgleich beliefen sich im Jahr 2024 auf 5.594 Mio. Euro⁷ und verringern sich damit um -74 Mio. Euro gegenüber dem Vorjahr (5.657 Mio. Euro). Der im Hinblick auf das Gesamtvolumen des kommunalen Finanzausgleichs als geringfügig einzustufende Rückgang steht im Einklang mit den marginal sinkenden verbundrelevanten Steuereinnahmen des Landes und

⁷ Ist-Auszahlungen des LSN (Zuweisungen für Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises, Schlüsselzuweisungen und Bedarfszuweisungen) ohne Finanzausgleichsumlage.

der negativen Steuerverbundabrechnung für das Jahr 2023 in Höhe von -27 Mio. Euro, die im Jahr 2024 kassenwirksam wurde. Perspektivisch steigen die Einnahmen aus dem KFA im MIPLA-Zeitraum voraussichtlich auf rd. 6 Mrd. Euro, nachdem erst 2022 die 5 Mrd. Euro-Grenze und 2017 die 4 Mrd. Euro-Grenze überschritten worden ist.

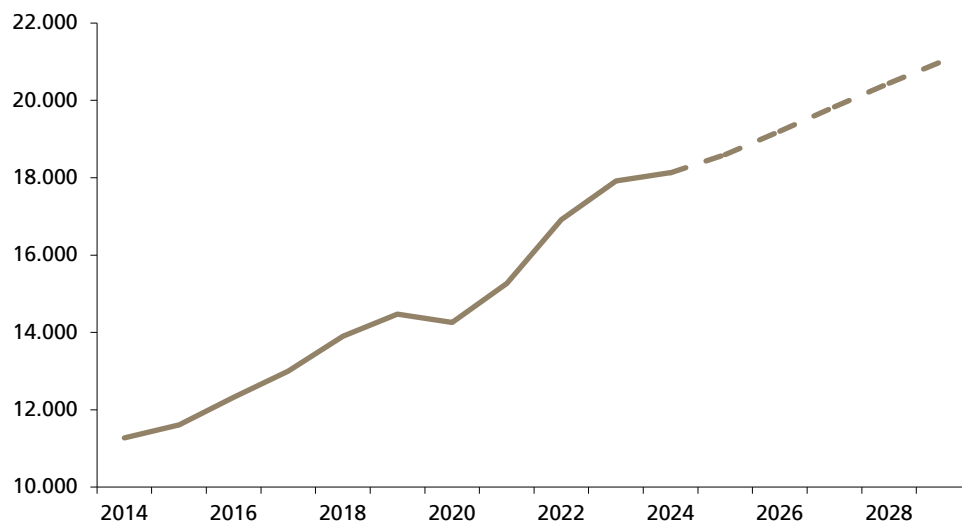


Abbildung 4: Einnahmen aus Steuern und kommunalem Finanzausgleich der Kommunen (in Mio. Euro)

Jenseits des kommunalen Finanzausgleiches sind die Bundesmittel zur Unterstützung der Länder und Kommunen beim Fluchtgeschehen für das Jahr 2024 vollumfänglich an die Kommunen weitergegeben worden, um die Kommunen insbesondere bei Vorhalte- und Integrationskosten und Kosten der Unterkunft (KdU) nach dem SGB II zu unterstützen.

Seit dem Jahr 2024 hat der Bund mit MPK Beschluss vom 06.11.2023 die Einführung eines atmenden Systems beschlossen, welches eine Abschlagszahlung zur Beteiligung für Geflüchtete durch Erhöhung der allgemeinen flüchtlingsbezogenen Pauschale in Höhe von 7.500 Euro /Asylerantragsteller plus einer im Folgejahr nachgelagerten Spitzabrechnung beinhaltet. In 2024 belief sich die Abschlagszahlung des Bundes gesamtstaatlich auf 1,75 Mrd. Euro. Auf das Land NI entfielen hievon insgesamt 164 Mio. Euro. Das Land beteiligte die Kommunen im Jahr 2024 vollständig an diesen Bundesmitteln.

Zudem ging das Land gegenüber den Kommunen in Höhe von 70 Mio. Euro in Vorleistung für die seinerzeit erwartete Spitzabrechnung des Bundes für 2024. Angesichts der Entwicklung der Zahlen des Jahres 2024 erscheint es fraglich, dass dem Land seitens des Bundes tatsächlich in 2025 eine entsprechend hohe Spitzabrechnung zufließen wird.

4.2.4 Ausgabeentwicklungen

Die Ausgabe- und Einnahmeentwicklung beider Ebenen sind unter Berücksichtigung der geänderten statistischen Erhebungen für die Kommunen in der nachfolgenden Abbildung 5 dargestellt.

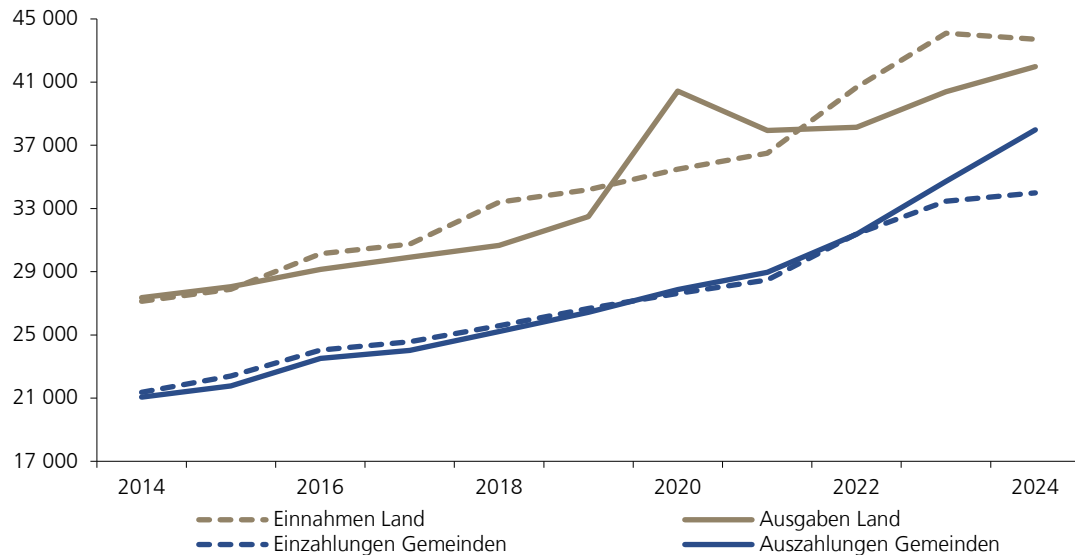


Abbildung 5: Entwicklung der bereinigten Einnahmen und Ausgaben (in Mio. Euro)

4.2.5 Ausgabeentwicklung des Landes

Die Ausgaben (ohne besondere Finanzierungsvorgänge) sind gegenüber dem Vorjahr um +1.591 Mio. Euro gestiegen. Die Steigerung der bereinigten Gesamtausgaben⁸ des Landes (siehe hierzu auch Abbildung 5) von 40.392 Mio. Euro auf 41.983 Mio. Euro beträgt für 2024 +3,9 %.

Ursächlich hierfür sind insbesondere Ausgabenanstiege im Bereich

- der Personalkosten (+1.103 Mio. Euro),
- der Sächlichen Verwaltungsaufgaben (+ 1.131 Mio. Euro) sowie
- der Finanzaufweisungen für Kosten der Unterkunft und Heizung gemäß § 46 Abs. 5 SGB II und für Grundsicherung im Alter und bei voller Erwerbsminderung gemäß § 41 SGB XII (+287 Mio. Euro).

Die Investitionsquote 2024 lag bei 6,5 % und damit oberhalb des Vorjahresniveaus (+5,9 %). Die Investitionsquote des Landes lag in den letzten Jahren im Ist recht konstant bei rund 6 %. Sie liegt damit deutlich unterhalb der jahresdurchschnittlichen Investitionsquote der Kommunen. Hier dürfte zum einen ins Gewicht fallen, dass auf kommunaler Ebene zuletzt ein relativ hoher Anteil an Investitionsbedarfen zu decken war und zum anderen den Kommunen zur Finanzierung dieser Bedarfe

⁸ Entspricht dem formalen Haushaltsvolumen ohne haushaltstechnische Verrechnungen, Deckung von Fehlbeträgen, besondere Finanzierungsvorgänge sowie Tilgungsausgaben am Kreditmarkt

haushaltsrechtlich auch die Möglichkeit zu einer Kreditaufnahme zur Verfügung stand. Dem Land ist dieses spätestens seit 2020 grundsätzlich verfassungsrechtlich in Folge der Schuldenbremse verwehrt gewesen.

<u>Jahr</u>	<u>Bereinigte Ausgaben</u>	<u>Investitionsausgaben</u>	<u>Investitionsquote Land</u>
<u>2014</u>	27.359	1.656	6,70%
<u>2015</u>	28.048	1.426	6,05%
<u>2016</u>	29.154	1.378	5,08%
2017	29.916	1.304	4,36%
2018	30.676	1.284	4,18%
2019	32.756	1.623	4,96%
2020	40.428	1.916	4,74%
2021	35.762	2.140	5,98%
2022	38.142	2.491	6,53%
2023	40.392	2.370	5,87%
2024	41.983	2.713	6,46%

Abbildung 6: Entwicklung der Investitionsquote des Landes (in Mio. Euro)

Den Ländern wurde mit Einführung der Schuldenbremse im Jahr 2010 ein Übergangszeitraum bis 2020 eingeräumt, um die ab 2020 geltenden verfassungsrechtlichen Maßgaben umzusetzen. Lag der Durchschnitt der Investitionsquote im Zeitraum von 2003 bis 2013 noch bei 8,4 %, so lag dieser im aktuellen Betrachtungszeitraum 2014 bis 2024 bei durchschnittlich nur noch 5,3 %.

Die Personalausgabenquote liegt 2024 mit 37,2% weiterhin auf hohem Niveau. Absolut betrugen die Personalausgaben 15.633 Mio. Euro. Gegenüber der Sollerwartung lagen die Personalausgaben gleichwohl niedriger (-830 Mio. Euro). Sie trugen so wesentlich zum Jahresüberschuss 2024 bei. Im Personalhaushalt war u.a. umfangreich Vorsorge für den bei Gestaltung der Ansätze noch nicht bekannten Tarifabschluss 2023 und eine ihm folgende Bezügeanpassung einschließlich Gewährleistung amtsangemessener Alimentation eingeplant. Im Ergebnis wurde diese Vorsorge nicht in vollem Umfang benötigt, weil der Tarifabschluss von Dezember 2023 zunächst einen Inflationsausgleich und anschließend Erhöhungen in zwei Stufen, mit der zweiten Stufe im Februar 2025, vorsah. Zudem steht die höchstrichterliche Entscheidung zur Gewährleistung der amtsangemessenen Alimentation weiterhin aus.

Die Zinsausgaben betrugen im Jahr 2024 rund 930 Mio. Euro (gegenüber Vorjahr: +116 Mio. Euro bzw. + 14 %). Saldiert um entsprechende Zinseinnahmen und Geldbeschaffungskosten in Höhe von rund 218 Mio. Euro lagen diese rund 590 Mio. Euro unter den ursprünglichen Erwartungen. Ursächlich hierfür waren im Wesentlichen die gegenüber den Erwartungen im Ist günstiger ausfallende Finanzierungsbedingungen des Jahres 2024. Auch die in 2024 vorgenommene überplanmäßig Tilgung notlagenbedingter Kredite in Höhe von 254 Mio. Euro trug zu entsprechend geringeren Zinsausgaben bei. Diese Tilgung erfolgte zuzüglich der planmäßig veranschlagten Tilgung der notsituationsbedingten Kreditaufnahme in Höhe von 100 Mio. Euro.

Die Deckungsquote, die das prozentuale Verhältnis von Einnahmen zu Ausgaben angibt, spiegelt den Ausgleich des Finanzierungsbedarfs wider: Nachdem die Deckungsquote in den Jahren 2016 bis 2019 bei über einhundert Prozent lag und im Jahr 2020 auf 87,8 % gefallen ist, beträgt die Deckungsquote im Jahr 2024 – also dem dritten Jahr in Folge – mit 104,1 % erneut mehr als einhundert Prozent.

4.2.6 Die Ausgabeentwicklung der Kommunen

2024 stiegen die bereinigten Gesamtausgaben (bei den Kommunen wird Bezug genommen auf die Auszahlungen) im Vergleich zum Vorjahr um +9,4 % und somit stärker als beim Land an. Der Anstieg der Gesamtausgaben liegt damit auch deutlich oberhalb der Inflationsrate im Jahr 2024, die bei 2,2 % lag. Die bereinigten Ausgaben aus laufender Verwaltungstätigkeit erhöhten sich dabei um +2.988 Mio. Euro bzw. +10,2 % auf 32.369 Mio. Euro; neben der aufgrund der 2023 erfolgten Tarifabschlüsse für die Angestellten der Kommunen deutlich gestiegenen Personalausgaben (+727 Mio. Euro auf 8,52 Mrd. Euro; +9,3%) sind höhere Ausgaben auch für Sach- und Dienstleistungen (+428 Mio. Euro; +11,6 %) sowie für soziale Leistungen (+1.057 Mio. Euro, +11,7 %) festzustellen. Die Zinsausgaben stiegen aufgrund des hohen Kreditbedarfs im Verein mit gegenüber den Vorjahren gestiegenen Zinssätzen auf 379 Mio. Euro (+38,0 %) an. Damit erreichen die Zinsausgaben absolut in etwa das Niveau des Jahres 2013, dem Stand vor Beginn der Niedrigzinsphase.

Für Investitionen und Investitionsförderungen erhöhten sich die Auszahlungen gegenüber dem Vorjahr um +284 Mio. Euro bzw. +5,3 % auf 5.626 Mio. Euro. Der Anstieg fällt damit gegenüber dem Vorjahr geringer aus. Dies ist insbesondere basisbedingt auf den Rückgang des Anstiegs im Vorjahr bei den Auszahlungen für Baumaßnahmen (+103 Mio. € bzw. +3,5 %) zurückzuführen. Die kommunale Investitionsquote lag 2024 mit 14,81 % leicht unter dem Vorjahreswert, verbleibt aber weiterhin auf hohem Niveau und liegt rund 2,5-mal so hoch wie beim Land.

<u>Jahr</u>	<u>Bereinigte Ausgaben</u>	<u>Investitionsausgaben</u>	<u>Investitionsquote Kommunen</u>
2014	19.982	2.709	13,56%
2015	21.081	2.557	12,13%
2016	23.468	2.864	12,21%
2017	24.023	2.708	11,27%
2018	25.218	3.198	12,68%
2019	26.425	3.567	13,49%
2020	27.879	4.167	14,94%
2021	28.969	4.170	14,39%
2022	31.379	4.802	15,30%
2023	34.722	5.342	15,38%
2024	37.983	5.626	14,81%

Abbildung 7: Entwicklung der Investitionsquote der Kommunen (in Mio. Euro)
[Werte von 2014 bis 2016 und 2024 Kassenstatistik]

4.3 Vergleich der Finanzierungssalden

Der nachfolgenden Abbildung 8 sind die jeweiligen Finanzierungssalden und deren Entwicklung zu entnehmen. Der für die Kommunen dargestellte Finanzierungssaldo spiegelt dabei die ab 2016 geltende Anwendung der bundeseinheitlichen Statistik wider.⁹

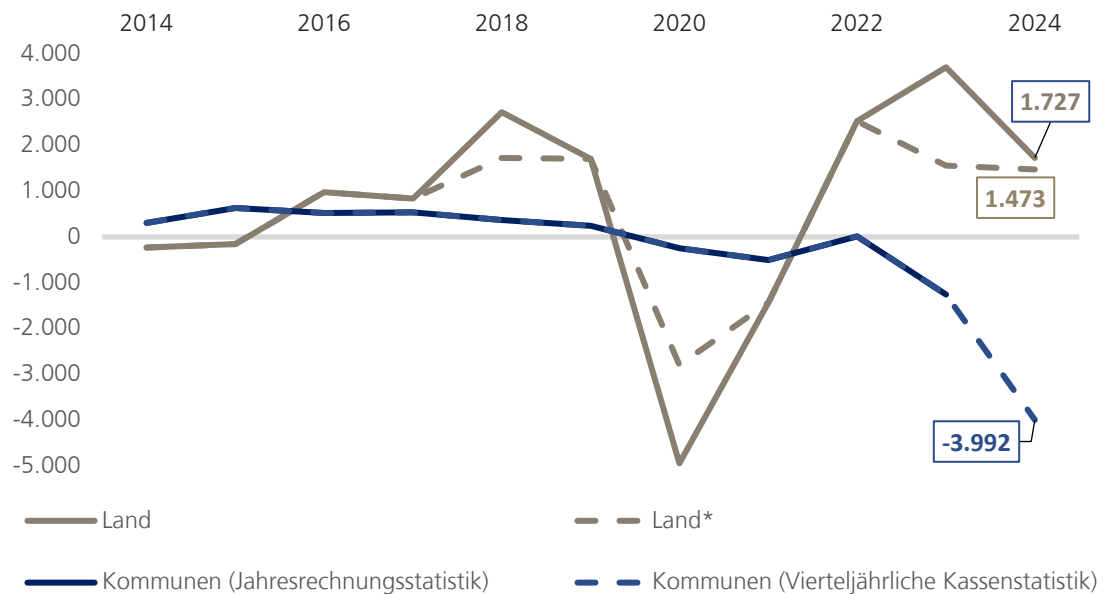


Abbildung 8: Finanzierungssalden Land und Kommunen (in Mio. Euro)

*(2018 bereinigt um den Sondereffekt VW-Milliarde; 2020, 2023 und 2024 bereinigt um die außerplanmäßige Tilgung notlagenbedingter Kredite)

4.3.1 Finanzierungssaldo der Kommunen

Im Jahr 2024 haben die Kommunen einen negativen Finanzsaldo in Höhe von -3.992 Mio. Euro erwirtschaftet. Nach dem bereits deutlich negativen Finanzsaldo im Jahr 2023 (-1.257 Mio. Euro) ist eine weitere sichtbare Verschlechterung gegenüber dem Vorjahr festzustellen.

Die negative Entwicklung der kommunalen Finanzsalden seit 2022 setzt sich somit fort. Grund hierfür ist u.a., dass die deutlich gestiegenen Auszahlungen aus Investitionstätigkeit der Kommunen nicht mehr annähernd durch die Überschüsse im Bereich der laufenden Verwaltungstätigkeit gedeckt werden konnten. Zudem ist im Bereich der Investitionen in den vergangenen Jahren grundsätzlich massive Baukostensteigerungen zu verzeichnen, die alle öffentlichen Haushalte belasten. Auch wenn die Inflation 2024 rückläufig war, hielten sich die Baukosten auf einem hohen Niveau. Mit dem nominalen Anstieg für die investiven Auszahlungen ist daher nicht zwangsläufig eine tatsächliche Ausweitung der realen Investitionen verbunden.

⁹ Im Vergleich zu den Berichten der Vorjahre sind die Angaben der Jahre vor 2023 nunmehr vollständig auf die Jahresrechnungsergebnisse angepasst worden.

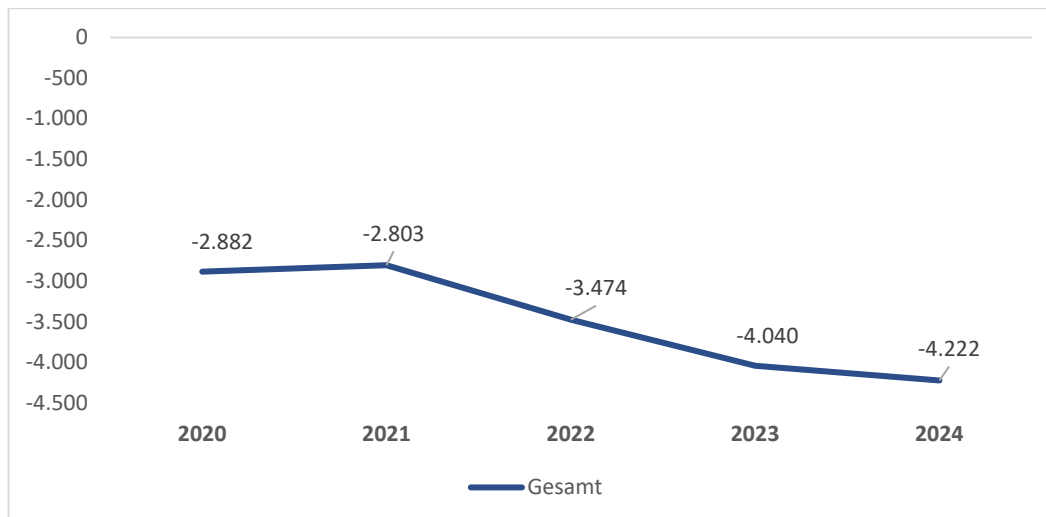


Abbildung 9: Saldo der bereinigten Ein- und Auszahlungen aus Investitionstätigkeit (in Mio. Euro)¹⁰

Unter Ausblendung der Investitionstätigkeit ist ebenfalls festzustellen, dass der Saldo der bereinigten laufenden Ein- und Auszahlungen durch weiterhin stark angestiegene soziale Leistungen, Personalausgaben und allgemeine Kostenanstiege das Niveau des Vorjahres (2023: 2,6 Mrd. Euro / 2024: 230 Mio. Euro)¹¹ erneut deutlich unterschritten hat, auch wenn weiterhin in diesem Bereich ein geringer Überschuss erwirtschaftet werden konnte.

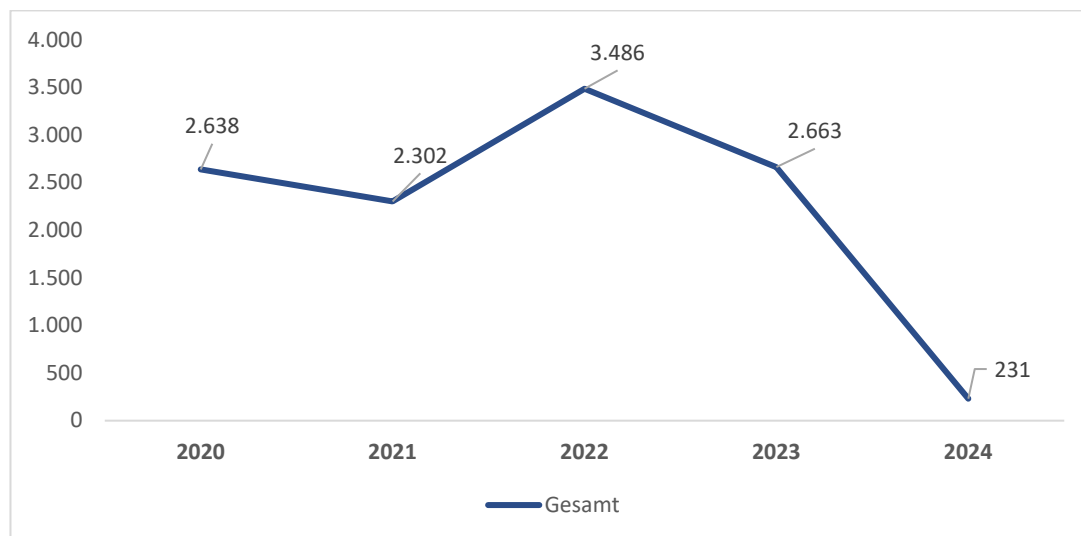


Abbildung 10: Saldo der bereinigten lfd. Ein- und Auszahlungen (in Mio. Euro)¹²

Als Folge dieser Entwicklung lässt sich auch ein Anstieg der Liquiditätsverschuldung erkennen.

¹⁰ Von 2020 bis 2022 Werte aus der Rechnungsstatistik; Für 2023 und 2024 Werte der Kassenstatistik

¹¹ Werte lt. Kassenstatistik der beiden Jahre

¹² Von 2020 bis 2022 Werte aus der Rechnungsstatistik; Für 2023 und 2024 Werte der Kassenstatistik

Die krisenhaften Herausforderungen seit 2020 haben somit sichtbar Niederschlag in den Finanzierungssalden der kommunalen Ebene gefunden. Die seit 2021 wieder angestiegenen Einnahmen reichten dabei nicht aus, die stärker steigenden Ausgaben auszugleichen.

Die umfangreichen Unterstützungsmaßnahmen von Bund und Land in der Pandemie und zur Bewältigung der aus dem Angriffskriegs Russlands auf die Ukraine resultierenden krisenhaften Entwicklungen in den Bereichen Energie, Gesamtwirtschaft und Fluchtgeschehen konnten diese Entwicklung in den vergangenen Jahren deutlich abmildern. Die jüngste Entwicklung 2024 zeigt aber auch, dass es sich hierbei primär um temporäre Entlastungsmaßnahmen gehandelt hat.

4.3.2 Finanzierungssaldo des Landes

Nachdem der Finanzierungssaldo des Landes im Jahr 2020 aufgrund der COVID-19-Pandemie und den damit einhergehenden Einnahmeausfällen sowie den Stützungsmaßnahmen auf -4.941 Mio. Euro bzw. bereinigt -2.542 Mio. Euro¹³ abgestürzt war, konnte er sich ab 2021 wieder schrittweise erholen. Im Jahr 2022 konnte ein positiver Höchststand verzeichnet werden, der stark auf den preisgetriebenen enormen Aufwüchsen bei den Steuereinnahmen basiert, während die inflationsbedingten Ausgabenanstiege im Landeshaushalt erst zeitverzögert einsetzten. Das Haushaltsjahr 2023 des Landes schloss mit einem positiven Finanzierungssaldo in Höhe von +3.703,3 Mio. Euro bzw. bereinigt +1.558 Mio. Euro ab.

Der Finanzierungssaldo 2024 liegt (unbereinigt) bei rd. +1.727 Mio. Euro. Darin enthalten ist die überplanmäßige Tilgung im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie gemäß Art. 71 Abs. 4 NV aufgenommenen Notlagenkrediten in Höhe von 254 Mio. Euro. Da der (überplanmäßige) Abbau der notlagenbedingten Verschuldung keine Leistungsfähigkeit des Landes widerspiegelt, sondern diese vielmehr beschränkt, ist der Finanzierungssaldo analog zu den Jahren 2020 und 2023 entsprechend zu bereinigen, um einen realistischen Vergleich zu ermöglichen. Zur besseren Einordnung sind die Finanzierungssalden des Landes daher in Abb. 8 auch um derartige Einmaleffekte bereinigt dargestellt (2020: 2.399 Mio. Euro, 2023: 2.145 Mio. Euro, 2024: 254 Mio. Euro).

Der Finanzierungssaldo des Landes liegt bereinigt bei 1.473 Mio. Euro. Er liegt damit leicht unterhalb des Vorjahresniveaus. Gleichwohl lässt sich erneut feststellen, dass die haushaltswirtschaftliche Ist-Entwicklung auch in 2024 ein weiteres Mal günstiger als im Soll angenommen verlaufen ist.

Ursächlich für den positiven Finanzierungssaldo sind neben den bereits oben angesprochenen Einmaleffekten auf der Einnahme- und Ausgabeseite (siehe unter 4.2.2. und 4.2.5.) auch eine dem verfassungsrechtlichen Neuverschuldungsverbot folgende, vorsichtige Haushaltsplanung. Anders als noch in den Jahren bis 2019 gilt die verfassungsrechtlich verankerte Schuldenbremse nicht nur in der

¹³ Bereinigter Finanzierungssaldo um die Aufnahme notlagenbedingter Kredite in Höhe der außerplanmäßigen Tilgung in Höhe von 2.145 Mio. Euro im Jahr 2023 und von 254 Mio. Euro im Jahr 2024.

Planung, sondern nunmehr gleichermaßen in allen sämtlichen Phasen des Haushaltskreislaufs. Um bei Eintritt unvorhersehbarer haushaltsbelastender Entwicklungen zur Wahrung der verfassungsrechtlichen Vorgaben nicht gezwungen zu sein, kurzfristig umfassende Bewirtschaftungsmaßnahmen zu ergreifen, entspricht es dem Gebot einer vorsichtigen Haushaltsplanung, entsprechende Risikovorsorgen insbesondere bei rechtsverpflichteten Ausgaben einzuplanen. Sofern diese Risiken dann nicht in Gänze eintreten, zeigen sich bei diesen Ausgaben im Soll-Ist-Vergleich mitunter nicht unerhebliche Minderausgaben, die – so auch zuletzt in den Jahren 2023 und 2024 – zu erhöhten Überschüssen im Landeshaushalt beitragen.

Insgesamt ist der in 2024 erzielte Jahresüberschuss nicht unmittelbar mit einer nachhaltigen, strukturellen Verbesserung der finanziellen Lage des Landes oder einer ausgeprägten finanzwirtschaftlichen Stärke des Landeshaushalts gleichzusetzen, sondern vielmehr Ausdruck einmaliger finanzwirksamer Vorgänge und der für das Land geltenden verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen. Perspektivisch rechnet das Land daher auch im Ist mit rückläufigen Finanzierungssalden.

4.3.3 Gesamtvergleich der Finanzierungssalden

Der direkte Vergleich der Finanzierungssalden beider Ebenen zeigt im vergangenen Jahr erneut eine unterschiedliche Entwicklung. Dabei hat sich 2024 sowohl der kommunale als auch der Finanzierungssaldo des Landes im Vergleich zum Vorjahr 2023 verschlechtert, wenngleich der Rückgang beim kommunalen Saldo deutlich stärker ausgeprägt ist und zudem schon auf einen hohen negativen Finanzierungssaldo des Vorjahres aufsetzt. Die Entwicklung bei der kommunalen Ebene ist daher als besonders herausfordernd einzuschätzen.

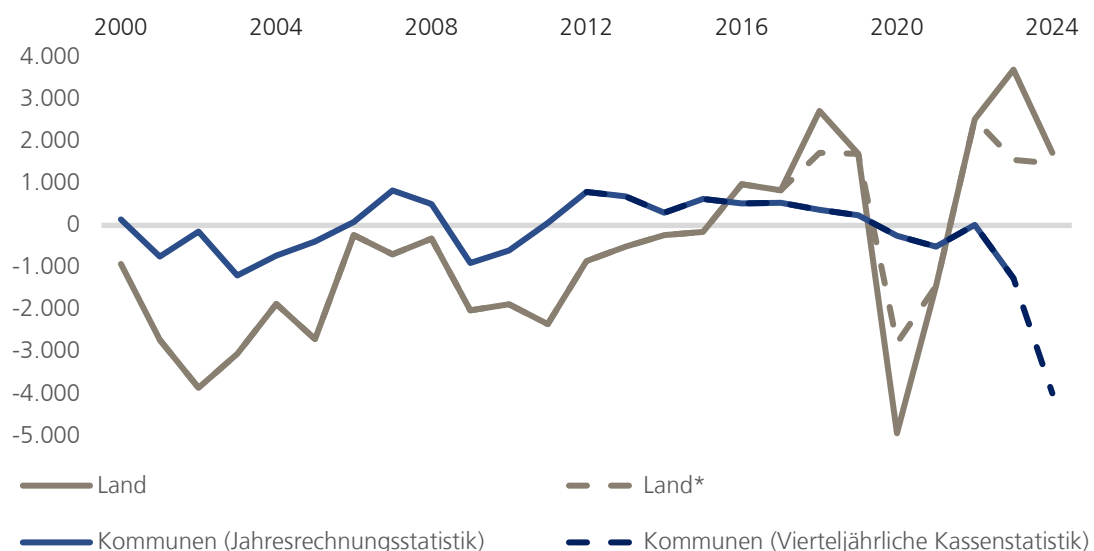


Abbildung 11: Finanzierungssalden des Landes und der Kommunen - lange Reihe (in Mio. Euro)

*(2018 bereinigt um den Sondereffekt VW-Milliarde; 2020, 2023 und 2024 bereinigt um die außerplanmäßige Tilgung notlagenbedingter Kredite)

Insgesamt ist festzustellen, dass sich die Finanzierungssalden beider Ebenen aktuell auf stark unterschiedlichen Niveaus befinden und zugleich von eruptiven Veränderungen und enormen Herausforderungen mit unterschiedlichen Wirkungen geprägt sind. Hinsichtlich der jeweiligen Gründe wird auf die vorherigen Ausführungen verwiesen.

4.4 Soziale Sicherung

Im Folgenden werden aus dem Bereich der sozialen Sicherung die Finanzwirkungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II), der Sozialhilfe (SGB XII) sowie der Kinder- und Jugendhilfe (SGB VIII) und der Aufnahme und Versorgung von Asylbewerberinnen und Bewerbern sowie weiteren Schutzsuchenden (AsylbLG) dargestellt.

Die Aufwendungen nach dem SGB XII wurden seit 2001 bis 2019 größtenteils im Rahmen des Quotalen Systems in der Sozialhilfe abgerechnet. Dabei beteiligten sich das Land als überörtlicher Träger der Sozialhilfe sowie die Landkreise, die kreisfreien Städte und die Region Hannover als örtliche Träger der Sozialhilfe in gemeinsamer Finanzverantwortung an den Pflichtaufwendungen des Anderen. Eine Ausnahme bildeten bereits in der Vergangenheit die außerhalb des Quotalen Systems abgerechneten Aufwendungen für die Leistungen zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten nach §§ 67 ff. SGB XII. Seit dem 01.01.2020 werden den für die Aufgabenwahrnehmung des Landes als überörtlichen Trägers der Sozialhilfe herangezogenen Kommunen insoweit die tatsächlichen Aufwendungen erstattet.

Mit Inkrafttreten des Niedersächsischen Gesetzes zur Ausführung des Neunten und des Zwölften Buchs Sozialgesetzbuch (Nds. AG SGB IX / XII) wurden ab 01.01.2020 die sachlichen Zuständigkeiten, einhergehend mit der Finanzierungs- und Haushaltssystematik, erheblich geändert. Die Abrechnung bzw. der Haushaltstitel 0530-633 11 beinhaltet seitdem auch die Ausgaben der Hilfe nach dem Achten Kapitel SGB XII (vorgehend Ausgaben des Landes bei: Titel 0530-633 25 (2019: 33,65 Mio. Euro)).

Das Land als überörtlicher Träger der Eingliederungshilfe und der Sozialhilfe und die örtlichen Träger der Eingliederungshilfe und der Sozialhilfe beteiligen sich nach § 22 Nds. AG SGB IX/XII jedoch weiterhin – wenn auch zu geänderten Konditionen – gegenseitig an den Pflichtausgaben des anderen. Hinsichtlich der Verwaltungskosten erfolgt ein Ausgleich nach Maßgabe des § 25 Nds. AG SGB IX / XII.

Soziale Sicherung: Gesamtausgaben Land				
	SGB II¹⁴	zum Vorjahr	SGB XII/SGBIX¹⁵	zum Vorjahr
	Mio. Euro	In %	Mio. Euro	In %
2023	50,00	-50,00	2.850,70	+7,2
2024	0,00	-100,00	2.774,44	-2,7
2025	0,00	0,00	3.086,00	+11,2

Abbildung 12: Soziale Sicherung, Ausgabe Land

4.4.1 SGB II: Grundsicherung für Arbeitsuchende

Die Landkreise und kreisfreien Städte sind als kommunale Träger der Grundsicherung für Arbeitsuchende u.a. zuständig für die Leistungen für Unterkunft und Heizung und für das Bildungs- und Teilhabepaket. Der Bund beteiligt sich zweckgebunden an diesen Kosten. Das Land beteiligte sich bis zum Jahr 2023 an der Finanzierung der Unterkunftskosten im SGB II als Ausgleich für die den kommunalen Trägern durch den Wegfall des besonderen Mietzuschusses im Wohngeld seit 2005 entstehenden Mehrbelastungen. Der Landeszuschuss betrug im Jahr 2022 100 Mio. und im Jahr 2023 50 Mio. Euro (§ 5 Nds. AG SGB II).

Darüber hinaus unterstützte der Bund die Länder in den Jahren 2022 bis 2024 bei der Erfüllung ihrer Aufgaben im Zusammenhang mit den Kriegsvertriebenen aus der Ukraine pauschal durch die Bereitstellung zusätzlicher finanzieller Mittel. Das Land und die Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände hatten für die Jahre 2022 und 2023 vereinbart, dass die kommunalen Mehraufwendungen bei den Kosten der Unterkunft und Heizung für die seit dem 01.06.2022 im Leistungsbezug stehenden Kriegsvertriebenen aus der Ukraine vollständig vom Land per Spitzabrechnung erstattet werden. Chance und Risiko bezüglich der Auskömmlichkeit der vom Bund zur Verfügung gestellten Mittel in Höhe von 47,5 Mio. / 70 Mio. Euro (2022/2023) lagen insoweit beim Land. Für das 2023 sind seitens des Landeshaushaltes rund 15 Mio. Euro zusätzlich erstattet worden.

Für das Jahr 2024 haben die kommunalen Träger aufgrund der Vereinbarung vom 16.08.2024 insgesamt einen pauschalen Kostenausgleich in Höhe von 79 Mio. Euro erhalten. Die Höhe des Anteils an dem Kostenausgleich für den einzelnen kommunalen Träger hat sich nach seinem Anteil an der Summe der flüchtlingsbedingten Mehraufwendungen von allen kommunalen Trägern im gesamten

¹⁴ Ist-Ergebnis 2023, kein Ansatz mehr ab 2024 bei Kapitel 05 36 Titel 613 66.

¹⁵ Nur Zuweisungen an Gemeinden (Erstattungen an die örtlichen Träger der Sozialhilfe und der Eingliederungshilfe), Ist-Ergebnisse 2023 und 2024 (geringeres Ist-Ergebnis aufgrund noch zu erfolgender Spitzabrechnung und in das Haushaltsjahr 2025 übertragener Haushaltsrest in Höhe von 162,77 Mio. Euro) sowie Ansatz 2025 bei Kapitel 05 30 Titel 633 11.

Jahr 2023 bemessen. Nach aktuellen Erkenntnissen ist der Pauschalbetrag mit rund 3,1 Mio. Euro überauskömmlich.

4.4.2 SGB XII: Sozialhilfe

Im Anschluss an die ausgelaufene Erstattungsregelung des § 136 SGB XII wurde bereits durch Artikel 13 des Gesetzes zur Stärkung der Teilhabe und Selbstbestimmung von Menschen mit Behinderungen (Bundesteilhabegesetz - BTHG - vom 23. Dezember 2016, BGBl. I S. 3234) zum 01. Januar 2020 die neue Bundeserstattung nach § 136a SGB XII eingeführt. Der Bund beteiligt sich hiernach auch weiterhin an den Aufwendungen für die zum 1. Januar 2017 eingetretene Verdoppelung des Arbeitsförderungsgeldes nach § 59 SGB IX für Personen, die im Arbeitsbereich einer Werkstatt für Menschen mit Behinderung (WfbM) tätig sind sowie für die zum 1. April 2017 erfolgte Anhebung des Vermögensfreibetrags für kleinere Geldbeträge in der Sozialhilfe.

Als pauschalierten Ausgleich für diese Mehrausgaben erstattet der Bund den Bundesländern für jede leistungsberechtigte Person nach dem Vierten Kapitel SGB XII, die Leistungen in einer stationären Einrichtung sowie einen Barbetrag zur persönlichen Verfügung nach dem Dritten Kapitel SGB XII erhält, einen monatlichen Betrag, der sich an der Höhe der Regelbedarfsstufe 1 nach der Anlage zu § 28 SGB XII orientiert. Die Erstattung bemisst sich in den Jahren 2020 bis 2025 nach einem schrittweise von 5,2 % auf 4,4 % sinkenden Anteil der monatlichen Regelbedarfsstufe 1. Die vorstehende Erstattungsregelung des § 136a SGB XII stellt insoweit einen vom Bund gewählten rein rechnerischen Finanzierungstransferweg für den Ausgleich von Mehraufwendungen dar, die wie dargelegt an anderer Stelle entstehen.

Infolge der grundlegenden Neuordnung der sachlichen Zuständigkeiten in der Eingliederungshilfe und der Sozialhilfe in Niedersachsen zum 1. Januar 2020 fällt der diesen finanziellen Ausgleich begründende Personenkreis weitestgehend in die sachliche Zuständigkeit des überörtlichen Trägers der Sozialhilfe. Insoweit verbleiben diese Erstattungsleistungen des Bundes nach § 136a SGB XII beim Land. Der Erstattungsbetrag wird für das jeweilige Jahr vom Bund nachjährig ausgezahlt und gelangt letztmalig im Jahr 2026 zur Auszahlung.

4.4.3 SGB VIII: Kinder- und Jugendhilfe

Auch die Ausgaben der niedersächsischen Gemeinden, Städte und Landkreise für die Kinder- und Jugendhilfe stellen nach wie vor einen großen Ausgabenblock innerhalb des Gesamtkomplexes der sozialen Sicherung dar. Nach einigen Jahren, in denen die Nettobelastung der Kommunen im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe sank bzw. stagnierte, hat sich die Tendenz steigender Ausgaben zuletzt fortgesetzt. Die Nettobelastung für Jugendhilfeleistungen (Leistungen nach dem SGB VIII) sowie für Einrichtungen der Jugendhilfe betrugen im Jahr 2023 (Daten für 2024 liegen noch nicht vor)

6.432 Mio. Euro (2022: 5.777 Mio. Euro)¹⁶. Dies entspricht einer Steigerung von ca. +11 % im Vergleich zum Vorjahr und ist im Wesentlichen weiterhin auf den Ausbau der Kindertagesbetreuung sowie der Hilfen zur Erziehung, der Eingliederungshilfen und Schutzmaßnahmen (Inobhutnahmen) zurückzuführen.

Die aktuellen Entwicklungen in den Bereichen Kinderschutz und Kindertagesbetreuung zeigen, dass die Inanspruchnahme von Jugendhilfeleistungen von zahlreichen Einflüssen abhängig ist. Dies gilt ebenso für die Hilfen zur Erziehung. Eine vermehrte Inanspruchnahme ist z. B. auf die sich vollziehenden gesellschaftlichen Veränderungsprozesse oder die mitunter eingeschränkte Erziehungsfähigkeit der Eltern zurückzuführen.

Daneben spielt aber auch eine positivere Wahrnehmung der Kinder- und Jugendhilfe eine Rolle. So werden Leistungsangebote, insbesondere im ambulanten Bereich, häufig nicht mehr als Eingriff, sondern als Unterstützung empfunden und daher vermehrt nachgefragt.

Hinsichtlich der Ausgaben des Landes für die Kinder- und Jugendhilfe ist eine Entwicklung vor dem Hintergrund unterschiedlicher gesetzlicher Regelungen nicht zusammenfassend darzustellen. Einen besonderen Schwerpunkt bildet die Erstattung der Aufwendungen öffentlicher Stellen für die Unterbringung, Versorgung und Betreuung unbegleiteter ausländischer Minderjähriger.

Das Land Niedersachsen hat gem. § 89 d SGB VIII die den öffentlichen Trägern der örtlichen Kinder- und Jugendhilfe im Rahmen der Unterbringung, Versorgung und Betreuung unbegleiteter ausländischer Minderjähriger entstandenen Aufwendungen zu erstatten. Die Zahl der nach Deutschland eingereisten Ausländerinnen und Ausländer sowie die Zahl unbegleiteter ausländischer Kinder und Jugendlicher haben seit 2013 deutlich zugenommen. Der Höhepunkt wurde Mitte 2016 überschritten und die Tendenz war bis Anfang 2022 rückläufig. Seit diesem Zeitpunkt steigen die Zahlen der unbegleiteten, minderjährigen ausländischen Kinder und Jugendlichen wieder an. Die amtliche Kinder- und Jugendhilfestatistik wies im Jahr 2013 insgesamt 6.583 unbegleitete ausländische Kinder und Jugendliche aus. Ende 2016 befanden sich bundesweit 64.065 unbegleitete ausländische Minderjährige und junge ausländische Volljährige in vorläufigen Schutzmaßnahmen oder Anschlussmaßnahmen der Kinder- und Jugendhilfe (Hilfen zur Erziehung und Hilfen für junge Volljährige), davon waren 5.374 in Niedersachsen registriert. Zum Jahresanfang 2025 befanden sich 44.491 unbegleitete ausländische Minderjährige bundesweit in Jugendhilfemaßnahmen, davon 4.158 in Niedersachsen. Mit der Zunahme der Zugangszahlen sind auch die Ausgaben wieder angestiegen, sodass das Land Niedersachsen im Jahr 2024 in diesem Bereich rd. 110 Mio. Euro verausgabt hat. Für 2025 sind 101 Mio. Euro veranschlagt.

¹⁶ Quelle: DESTATIS, Statistiken der Kinder- und Jugendhilfe, Statistisches Bundesamt, Ausgaben und Einnahmen.

4.4.4 Familie

Mit der Förderung familienfreundlicher Infrastrukturen ermöglicht das Land den örtlichen Trägern der öffentlichen Kinder- und Jugendhilfe die Weiterentwicklung der Familienbüros als Anlaufstelle und Wegweiser für Familien. Gefördert werden darüber hinaus Projekte der örtlichen Träger der öffentlichen Kinder- und Jugendhilfe zur Stärkung sozial benachteiligter Familien und Familien mit Zuwanderungsbiografie sowie Projekte der Eltern- und Familienbildung zur Stärkung der Erziehungsverantwortung. Für die Umsetzung stehen im Jahr 2025 für die Förderung der Familienbüros und von Familien unterstützenden Projekten insgesamt rd. 5 Mio. Euro zur Verfügung.

4.4.5 Kindertagesbetreuung

Für die Betreuung von Kindern in Tageseinrichtungen ab der Einschulung gewährt das Land eine Finanzhilfe in Höhe von 20% der Personalausgaben. Für die Betreuung von Kindern unter drei Jahren gewährte das Land als Zuschuss zu den Personal- und Sachausgaben eine erhöhte Finanzhilfe für die Erst- und Zweitkräfte - seit dem 01.08.2024 in Höhe von 59,5 % - und für dritte Fach- und Betreuungskräfte in Krippengruppen eine Finanzhilfe von 100%. Bereits seit dem 01.08.2020 wird die dritte Kraft in Krippengruppen ohne Beschränkung auf eine Höchststundenzahl gefördert. Mit der Novellierung des KiTaG zum 01.08.2018 wurde die Beitragsfreiheit auf alle Kinder im Alter von drei Jahren bis zur Einschulung ausgeweitet. Die Mindereinnahmen der Kommunen durch Wegfall der Elternbeiträge und Streichung der besonderen Finanzhilfe (nach § 21 Abs. 2 KiTaG in der bis zum 31.07.2018 gültigen Fassung) gleicht das Land aus. Seit dem Kindergartenjahr 2021/2022 beträgt der Finanzhilfesatz für Kinder im Kindergartenalter (dauerhaft) 58 %.

Die Förderung der Kindertagespflege wurde zum 01.08.2021 von einer freiwilligen Förderung auf Zuwendungsbasis auf eine im Niedersächsischen Gesetz über Kindertagesstätten und Kindertagespflege (NKiTaG) gesetzlich verankerte Förderung in Form einer Finanzhilfe umgestellt. Im Zeitraum von 2018 bis zum Ende der mittelfristigen Finanzplanung im Jahre 2029 sind insgesamt Mittel in Höhe von rund 680,45 Mio. Euro veranschlagt.

Die Gesamtausgaben für die frühkindliche Bildung (Kapitel 0774) sind 2018 von rund 987 Mio. Euro bis zum Ende der mittelfristigen Finanzplanung im Jahre 2029 auf rund 1.641 Mio. Euro angewachsen.

Der größte Teil der Gesamtausgaben entfällt auf die Ausgaben des Landes für Finanzhilfe und die Betriebsausgaben in der Kindertagesbetreuung. Die dafür insgesamt verausgabte Summe ist seit 2018 bis zum Ende der mittelfristigen Finanzplanung im Jahre 2029 von knapp über 832 Mio. Euro auf rund 1.571 Mio. Euro angewachsen.

Zusammen mit den Ausgaben zur Weiterentwicklung der Qualität und zur Teilhabe in der Kindertagesbetreuung - zu einem großen Teil finanziert aus Bundesmitteln durch Umsetzung des Gesetzes zur Weiterentwicklung der Qualität und Teilhabe in der Kindertagesbetreuung (KiTa-Qualitäts- und Teilhabeverbesserungsgesetz, KiQuTG) in der jeweils aktuellen Fassung - haben sich diese Ausgaben bis zum Ende der mittelfristigen Finanzplanung im Jahre 2029 auf rd. 1,60 Mrd. Euro entwickelt (s. Abbildung 9).

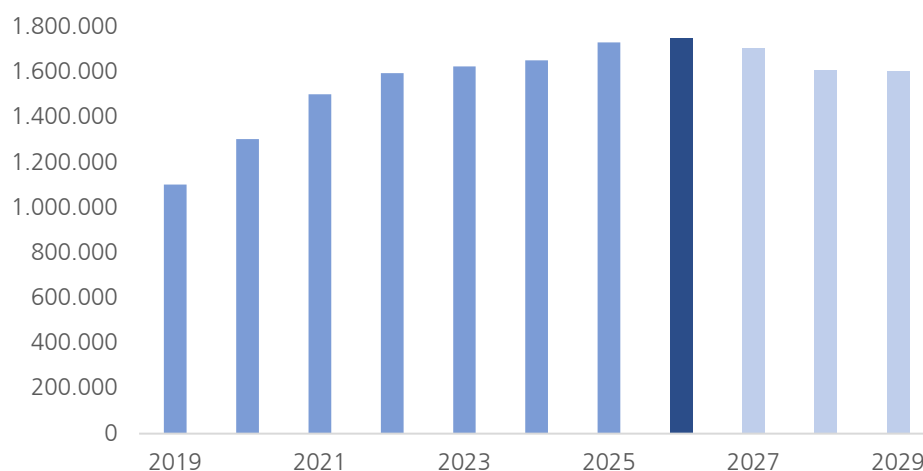


Abbildung 13: Ausgaben des Landes für Finanzhilfe, Betriebskostenförderung in der Kindertagesbetreuung und Ausgaben für die Weiterentwicklung der Qualität und Teilhabe in der Kindertagesbetreuung ab 2019.

Seit 2019 besteht über die Richtlinie Qualität in Kitas und in der Folge über die Richtlinie Qualität in Kitas 2 die Möglichkeit, die Beschäftigung sowohl von pädagogischen Kräften als auch von nicht einschlägig qualifizierten Kräften in Kindergartengruppen zusätzlich zu Regelkräften und bestimmte Qualifizierungsmaßnahmen zu fördern.

Die Finanzierung der Richtlinien erfolgt in den Jahren 2023 und 2024 aus Bundesmitteln in Höhe von rd. 188,1 Mio. Euro (rd. 103,7 Mio. Euro in 2023 und rd. 84,4 Mio. Euro in 2024). Im Jahr 2025 sind Landesmittel in Höhe von rd. 53,4 Mio. Euro vorgesehen. Eine Refinanzierung der Landesmittel aus Mitteln, die der Bund zur Umsetzung des 3. KiQuTG in Aussicht gestellt hat, soll erfolgen.

Für die Finanzierung der Richtlinie Qualität in Kitas 3 ist für den Zeitraum vom 01.08.2025 bis 31.07.2027 ein Volumen von rd. 183 Mio. Euro vorgesehen.

Seit dem 01.08.2023 werden nach dem NKiTaG Kräfte in Ausbildung mit einer besonderen Finanzhilfe in Höhe von 20.000 Euro je Kraft in Ausbildung und Kindergartenjahr finanziert. Dafür sind bis 2029 insgesamt Mittel in Höhe von rd. 226,86 Mio. Euro etatisiert (rd. 12,3 Mio. Euro in 2023, rd. 30,8 Mio. Euro in 2024, rd. 34,1 Mio. Euro in 2025, rd. 37,4 Mio. Euro in 2026 bis 2029), welche z.T. aus den Bundesmitteln des KiTa-Qualitäts- und Teilhabeverbesserungsgesetzes finanziert werden.

Daneben werden zusätzliche Kräfte für die Sprachbildung und Sprachförderung und diesbezügliche Qualifizierungsmaßnahmen der Kräfte in den Kindertagesstätten durch das Land gefördert. Für die gesetzlich verankerte Sprachbildung und Sprachförderung im Elementarbereich sind in den Jahren 2019 ff. Finanzmittel in Höhe von jährlich 32,55 Mio. Euro veranschlagt.

In Fortsetzung des zum 30.06.2023 auslaufenden Bundesprogramms „Sprach-Kitas: Weil Sprache der Schlüssel zur Welt ist“ wird über die Richtlinie Sprach-Kitas seit dem 01.07.2023 weiterhin der Einsatz von besonders qualifizierten und übergreifend tätigen Kräften im Bereich der Sprachbildung und Sprachförderung gefördert. In den Jahren 2023 bis 2025 wurden dafür insgesamt 50 Mio. Euro überwiegend aus Bundesmitteln des KiTa-Qualitäts- und Teilhabeverbesserungsgesetzes zur Verfügung gestellt. Für die Finanzierung der Richtlinie Sprach-Kitas 2 ist für den Zeitraum vom 01.08.2025 bis 31.07.2027 ein Volumen von rd. 48 Mio. Euro vorgesehen. Die Finanzierung der Richtlinien Qualität in Kitas 3 und Sprach-Kitas 2 ist durch den Einsatz von Bundesmitteln des 3. KiQuTG sowie in 2027 aus Landesmitteln vorgesehen.

Daneben ist beabsichtigt, die Verlängerung der Richtlinie Billigkeit 2 um zwei Kindergartenjahre aus Landesmitteln zu finanzieren. Für die zusätzliche Erhöhung der Jahreswochenstundenpauschalen in den zwei Kindergartenjahren 2025/ 2026 und 2026/ 2027 sind Haushaltsmittel in Höhe von rd. 212 Mio. Euro veranschlagt.

4.4.6 Investitionsprogramm - Ganztagsausbau

Mit der Förderung des Auf- und Ausbaus von Ganztagschulen zur Verbesserung eines bedarfsgerechten und qualitativ hochwertigen Ganztagsangebots ermöglicht das Land Niedersachsen als Kofinanzierung von Bundesmitteln den quantitativen und qualitativen investiven Ausbau ganztägiger Bildungs- und Betreuungsangebote für Grundschulkinder. Das Land Niedersachsen trägt 15 Prozent der Investitionsvorhaben von öffentlichen Schulträgern und von Schulen in freier Trägerschaft im Rahmen des Investitionsprogramms zum Ganztagsausbau. Dazu wurden im Haushaltsjahr 2024 15,50 Mio. Euro, im Haushaltsjahr 2025 werden 17,76 Mio. Euro, im Haushaltsjahr 2026 13,90 Mio. Euro und im Haushaltsjahr 2027 13 Mio. Euro aus Landesmitteln zur Verfügung gestellt.

4.4.7 Investitionsprogramm - Inklusion an Schulen

Im Zusammenhang mit der Einführung der inklusiven Schule gewährt das Land den Trägern öffentlicher Schulen mit Ausnahme der Förderschulen einen finanziellen Ausgleich der sächlichen Kosten in Höhe von pauschal 20 Mio. Euro pro Jahr sowie den örtlichen Trägern der Sozialhilfe und den örtlichen Trägern der öffentlichen Jugendhilfe eine jährliche Inklusionspauschale in Höhe von jeweils 5 Mio. Euro. Näheres regelt das Gesetz über finanzielle Leistungen des Landes wegen der Einführung der inklusiven Schule vom 12.11.2015 (Nds. GVBl. S. 313). Die oben genannte Pauschale

in Höhe von 20 Mio. Euro wird entsprechend des Baupreisindex dynamisiert. Veranschlagt wurden in 2024 ein Betrag in Höhe von 47,9 Mio. Euro und in 2025 ein Betrag in Höhe von 49,7 Mio. Euro.

4.4.8 Migration und Teilhabe und Aufnahme und Versorgung von Asylbewerberinnen und Asylbewerbern sowie anderen Schutzsuchenden

Mit der Förderung von Koordinierungsstellen Migration und Teilhabe (KMUT) ermöglicht das Land die strategische Steuerung der Integrationsarbeit vor Ort. Ziel dieser Förderung ist die Etablierung eines Migrations- und Teilhabemanagements als fester Bestandteil der kommunalen Handlungsprozesse. Die KMUT bilden eine wichtige strategische Schnittstelle sowohl innerhalb der Kommunen als auch zwischen den Kommunen und dem Land. Durch die Erstellung bzw. die Aktualisierung der Bestandsaufnahme zum Thema Migration und Zuwanderung und Erstellung bzw. Fortschreibung von kommunalen Konzepten werden die kommunalen Integrationsaufgaben in den KMUT gebündelt und koordiniert. Verbindliche kooperative Strukturen mit den verschiedenen Trägern der Integrationsarbeit werden intern und extern ausgebaut. In 2025 stehen 1,65 Mio. Euro für die Förderung der KMUT zur Verfügung.

Im Anschluss an die Erstaufnahme werden Asylbewerberinnen und Asylbewerber sowie andere Schutzsuchende gemäß § 1 NAufnG auf die Kommunen verteilt. Ab diesem Zeitpunkt obliegt gemäß § 2 Abs. 1 NAufnG auch die Durchführung des Asylbewerberleistungsgesetzes in Niedersachsen den Landkreisen und kreisfreien Städten. Zur Abgeltung aller bei den Kommunen im Rahmen dieser Aufgabe entstehenden Kosten zahlt das Land den Landkreisen und kreisfreien Städten eine jährliche Pro-Kopf-Pauschale (Kostenabgeltungspauschale).

Als Grundlage für die Berechnung der Kostenabgeltungspauschale dient die amtliche Asylbewerberleistungsstatistik. Diese bildet zum einen die Anzahl an Leistungsberechtigten nach dem Asylbewerberleistungsgesetz zum Stichtag des 31.12. des jeweiligen Berichtsjahres ab und zum anderen sämtliche Ausgaben, die im jeweiligen Berichtsjahr bei den Kommunen im Rahmen der Durchführung des Asylbewerberleistungsgesetzes entstanden sind. Im Jahr 2023 lagen die Gesamtnettoausgaben der Kommunen bei rund 519 Mio. Euro. Die Höhe der Kostenabgeltungspauschale ergibt sich jährlich aus der Division der kommunalen Gesamtnettoausgaben des Vorjahres durch den Mittelwert der Leistungsempfängerinnen und -empfänger des Vorjahres. Dem daraus resultierenden Betrag wird ein pauschalierter Kostenanteil hinzugerechnet, der diejenigen Kosten abmildern soll, die keinen Eingang in die Asylbewerberleistungsstatistik finden. Dieser lag im Jahr 2024 bei 1.702,44 Euro pro Leistungsberechtigten. Für das Jahr 2024 hat sich auf Basis der Statistik 2023 ein Betrag in Höhe von 13.846 Euro pro Leistungsberechtigten für die Kostenabgeltungspauschale ergeben. Insgesamt hat das Land an die Kommunen im Rahmen der Kostenabgeltung nach dem Niedersächsischen Aufnahmegesetz in 2024 rund 591,5 Mio. Euro ausgezahlt.

Um die durch den russischen Angriffskrieg verursachten vielfältigen Auswirkungen und krisenhaften Entwicklungen bei Energie, Gesamtwirtschaft und Fluchtgeschehen u.a. bei der Unterbringung von Kriegsvertriebenen und Geflüchteten weiter abzumildern, hat die Landesregierung auch im Haushaltsjahr 2024 weiterhin an der Umsetzung des Kabinettsbeschlusses aus 2023 gearbeitet und einen erheblichen Beitrag für die Bewältigung des Fluchtgeschehens und die Entlastung der Kommunen bereitgestellt.

Ziel ist, dass die reguläre Kapazität der Landesaufnahmebehörde Niedersachsen (LAB NI) langfristig auf 7.500 Plätze aufgestockt wird und ihr so künftig im Bedarfsfall, inkl. Not- und Abrufunterkünfte, insgesamt eine Gesamtkapazität von bis zu 20.000 Plätzen zur Verfügung steht. Hierdurch, und auch wegen des erstmaligen Rückgangs der Zugangszahlen von Geflüchteten seit einigen Jahren, bietet sich die Möglichkeit, bestimmte Personengruppen mit geringer Bleibeperspektive künftig bis zur Ausreise, längstens jedoch maximal für die Dauer der gesetzlichen Verpflichtung in einer Aufnahmeeinrichtung zu wohnen, in der LAB NI zu behalten. Im November 2024 hat die Landesregierung zudem die Entscheidung getroffen, dass die LAB NI in ihrer neuen Funktion als „Ausreiseeinrichtung“ künftig vollziehbar ausreisepflichtige Personen aus Nds. Kommunen aufnehmen wird, die sich ihrer Abschiebung schuldhaft durch aktiven oder passiven Widerstand oder Untertauchen entzogen haben. Die Entscheidungen, die die Landesregierung in 2024 getroffen hat, stellen auch den Grundstein für weitere finanzielle Entlastungen der Nds. Kommunen in den Folgejahren dar. Gleiches betrifft den Kabinettsbeschluss zur Einrichtung einer „Zentralstelle für das beschleunigte Fachkräfteverfahren in Niedersachsen“, die bei der LAB NI verortet wird und zu einer entsprechenden Aufgabenentlastung bei den niedersächsischen kommunalen Ausländerbehörden ab 2025 (teilweise) und 2026 (vollständig) führen wird.

Zur Finanzierung der Kosten für die Unterkunft, Unterbringung sowie weiterer Kosten, die im Zusammenhang mit aus der Ukraine vertriebenen Menschen und dem allgemeinen Fluchtgeschehen standen, hat die Bundesregierung der Landesregierung erhebliche finanzielle Mittel zur Verfügung gestellt. Die daraus entstandenen Mehreinnahmen hat die Landesregierung zusätzlich zu den Erstattungen im Rahmen der Kostenabgeltung nach dem Niedersächsischen Aufnahmegesetz (NAufnG) vollständig an die Kommunen weitergegeben. Der Bund beteiligt sich seit 2021 an den Kosten für die Versorgung von Geflüchteten. Das Land beteiligte die Kommunen im Jahr 2024 entsprechend der Vereinbarung vom 16.08.2024 vollständig an den Mehreinnahmen aus zusätzlichen Bundesmitteln zur Einführung eines „atmenden Systems“.

4.5 Umwelt und Klima

4.5.1 Kommunaler Klimaschutz

Mit der Einführung von Pflichtaufgaben durch das Niedersächsische Klimagesetz (NKlimaG) wurde der kommunale Klimaschutz erstmalig und bundesweit beispielgebend im festen Aufgabenkanon der Kommunen verankert. Zuvor wurden zur Erreichung der Klimaziele des Bundes und Landes elementaren Aufgaben wie die Entwicklung und Fortschreibung von Klimaschutzkonzepten, Wärmeplanung, Energiemanagement sowie andere klimarelevante Planungen und Investitionen, z. B. im Gebäude-, Verkehrs- und Infrastrukturbereich auf kommunaler Ebene lediglich als freiwillige Aufgaben umgesetzt.

Seit 2023 muss jede Kommune in Niedersachsen jährliche Energieberichte veröffentlichen. Diese Energieberichte sorgen für einen Überblick über Verbräuche und Kosten der Strom- und Heizenergie in den kommunalen Liegenschaften sowie der damit verbundenen CO₂-Emissionen und zeigen Einsparpotenziale auf.

Für die Ebene der Landkreise und kreisfreien Städte sowie Stadt und Region Hannover und die Stadt Göttingen wurde über § 18 NKlimaG mit Start zum 01.01.2024 die Aufgabe der Erstellung von Klimaschutzkonzepten zugewiesen. Klimaschutzkonzepte stellen durch die strategische Betrachtung und die erforderliche politische Selbstverpflichtung als Beschluss des jeweiligen Kreistages, Stadtrates bzw. der Regionsversammlung eine wichtige Grundlage für die weiteren Klimaschutzaktivitäten der Verwaltung dar. Klimaschutz wird somit als Querschnitts- und Pflichtaufgabe fest in das kommunale Verwaltungshandeln integriert.

Um künftig eine strukturierte Umsetzung dieser Klimaschutzkonzepte zu gewährleisten, sind alle Landkreise und kreisfreien Städte, Stadt und Region Hannover und die Stadt Göttingen in der Folge ab dem 01.01.2026 verpflichtet, dauerhaft ein Klimaschutzmanagement einzuführen.

Als weitere Aufgabe wurde der Ebene der Landkreise, der Region Hannover zum 01.01.2025 die gezielte Klimaschutz-Fördermittelberatung und Hilfestellung bei der konkreten Antragstellung zugewiesen. Hierdurch sollen die jeweiligen kreisangehörigen Städte und Gemeinden dabei unterstützt werden, die auf Bundesebene verfügbaren Fördergelder u.a. aus der sogenannten Kommunalrichtlinie abzuschöpfen und somit eine größere Hebelwirkung für Niedersachsen zu erzielen.

Die jeweilige organisatorische Ausgestaltung des Klimaschutzes – innerhalb oder auch außerhalb der Verwaltungsstruktur – obliegt den jeweiligen Kommunen. So können z.B. für die zugewiesenen Aufgaben gemäß auch Klimaschutzagenturen neu eingerichtet bzw. bereits bestehende Strukturen genutzt werden. Kommunale Zusammenschlüsse sind hierbei möglich.

Für die Erfüllung der übertragenen Aufgaben hat das Land im NKlimaG konkrete Regelungen zur Konnexität getroffen. Um den Aufbau von festen Personalkapazitäten für den kommunalen Klimaschutz zu unterstützen, werden seit dem 01.01.2024 jährlich dauerhaft Stellenäquivalente sowie ein Grundstock für Infrastruktur finanziert. Die Zahlungen richten sich dynamisch nach den jeweiligen

standardisierten Personalkostensätze des MF und steigen analog der im NKlimaG festgelegten Aufgaben für 2025 und 2026 entsprechend an. Dafür stellt das Niedersächsische Ministerium für Umwelt, Energie und Klimaschutz den verpflichteten Kommunen insgesamt 9,059 Mio. Euro zur Verfügung.

Außerdem bietet das Land durch die Angebote der Klimaschutz- und Energieagentur Niedersachsen sowie der Servicestelle Erneuerbare Energien u.a. begleitend zu den neuen gesetzlichen Aufgaben ein umfangreiches Vernetzungs-, Service- und Beratungsangebot für alle Kommunen.

4.5.2 Kommunale Wärmeplanung

Um die Wärmeversorgung in Niedersachsen bis 2040 treibhausgasneutral zu gestalten, bedarf es im Sektor Gebäude einer konsequenten Reduzierung des Wärmebedarfs. Den verbleibenden Bedarf gilt es, durch erneuerbare Energien zu decken. Da Wärme nicht beliebig weit transportiert werden kann, sind für die Defossilisierung des Wärmebereichs lokale Lösungen erforderlich. Die Kommunen sind dabei die Schlüsselakteure für das Erreichen eines treibhausgasneutralen Gebäudebestandes. Mit einer Wärmeplanung wird das Ziel verfolgt, durch eine systematische Untersuchung auf kommunaler Ebene Handlungsmöglichkeiten aufzuzeigen und damit zur Umsetzung zu motivieren. Im Wesentlichen dient eine kommunale Wärmeplanung der Abstimmung von Wärmepotenzialen und Wärmesenken auf der Basis einer fundierten Datengrundlage. Ein kommunaler Wärmeplan ist somit ein Strategieinstrument für eine effiziente, treibhausgasneutrale Wärmeversorgung, Teil der öffentlichen Vorbild- und Daseinsfunktion und erfüllt eine Informationsfunktion für die Allgemeinheit.

Als Vorreiter-Bundesland hat Niedersachsen bereits in 2022 die Einführung der kommunalen Wärmeplanung gesetzlich verankert. Verpflichtet wurden ab dem 01.01.2024 zunächst alle niedersächsischen 95 Ober- und Mittelzentren, weil sich die dort in der Regel verdichteten Strukturen für eine Wärmeplanung eignen und die kommunalen Verwaltungen für diese Aufgabe hinreichend leistungsfähig sind. Dafür stellte das Niedersächsische Ministerium für Umwelt, Energie und Klimaschutz den verpflichteten 95 Kommunen für das Jahr 2024 insgesamt 2,633 Mio. Euro zur Verfügung.

Perspektivisch werden zur Umsetzung des Wärmeplanungsgesetzes des Bundes alle Einheits- und Samtgemeinden zur Erstellung kommunaler Wärmepläne verpflichtet werden. Für die Finanzierung der kommunalen Wärmeplanung geht das Land von einem zusätzlichen konnexitären Kostenausgleich in Höhe von insgesamt 38,5 Mio. Euro bis 2040 aus.

4.5.3 Niedersächsischer Weg

Im Mai 2020 schlossen Vertreter der niedersächsischen Landesregierung sowie von Landwirtschafts- und Umweltverbänden einen Vertrag mit 15 Vereinbarungspunkten zum Natur-, Arten- und Gewässerschutz, der auch Bewirtschaftungsauflagen für die Landwirtschaft enthält, die finanziell

ausgeglichen werden. Einige Punkte wurden ins Niedersächsische Naturschutzgesetz integriert, darunter der Schutz weiterer Biotope wie mesophiles Grünland und hochstämmige Streuobstwiesen, ein Umbruchverbot auf sensiblen Standorten und ein Ausbringungsverbot von Pflanzenschutzmitteln in bestimmten Schutzgebieten. Seit 2021 erhalten Kommunen jährlich 4,9 Mio. Euro für die Umsetzung des Niedersächsischen Weges, insbesondere zur Finanzierung von Personalausgaben gemäß § 4 Abs. 7 Satz 2 des Niedersächsischen Finanzverteilungsgesetzes.

5 Verschuldung

Im folgenden Kapitel wird die Entwicklung der Indikatoren „Schuldenstände und Zinsausgaben“ beschrieben.

Zum 31.12.2018 wurde die Erhebungsmethode der Schuldenstatistik für die Kommunen in einem Teilbereich angepasst: Schulden, die Kommunen für ihre ausgegliederten Einheiten (Eigenbetriebe als Quasikapitalgesellschaften gemäß des Europäischen Systems Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen ESVG) aufgenommen haben, werden jetzt bei den Kernhaushalten der Trägergemeinden ausgewiesen. Hierdurch kommt es rechnerisch zu einem Anstieg der Schulden der Trägergemeinden, während die Schulden der Eigenbetriebe bzw. sonstigen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen (FEU) sinken. Gleichzeitig werden diejenigen Schulden, die die ausgegliederten Einheiten eigenständig aufgenommen haben (Maßstab: Unterzeichnung des Kreditvertrages nur durch ausgelagerte Einheit) weiterhin nur der ausgegliederten Einheit zugeordnet. Der Methodenwechsel soll die Übereinstimmung der Erhebungsmethode mit den EU-Vorgaben des ESVG sicherstellen.

Die für das Jahr 2018 vorgenommenen Anpassungen erreichten eine Größenordnung von ca. 0,9 Mrd. Euro. Im Jahr 2019 wurde im Rahmen des Pilotprojektes eine weitergehende Präzisierung vorgenommen, wodurch mehrere der in 2018 bei Kernhaushalten ausgewiesenen Schulden wieder bei den Eigenbetrieben und FEU abgebildet werden. Im Ergebnis führt dies zu Verzerrungen bei der Darstellung der Schuldenentwicklung.

5.1 Schuldenstände

Der Anstieg der langfristigen Verschuldung der kommunalen Körperschaften setzt sich 2024 fort. Waren am 31.12.2023 bei den Kommunen noch Wertpapiersschulden und Kredite im nicht-öffentlichen Bereich von insgesamt etwa 14.156 Mio. Euro zu verzeichnen, belief sich dieser Schuldenstand am 31.12.2024 auf 16.096 Mio. Euro. Die Entwicklung dieser Kredite, die vornehmlich für Investitionen verwendet werden, steht mit der Entwicklung des negativen Finanzsaldos aus Investitionstätigkeit im Einklang. Die nicht durch Überschüsse der laufenden Verwaltungstätigkeit oder Verwendung von Rücklagen zu finanzierende Investitionstätigkeit wird verstärkt durch die Inanspruchnahme von Investitionskrediten finanziert.

Die (an die EU-Vorgaben des ESVG ausgerichtete) Schuldenstatistik weist für das Jahr 2024 für die niedersächsischen Kommunen Wertpapierschulden und Kredite im öffentlichen und nicht-öffentlichen Bereich in Höhe von 16.714 Mio. Euro auf. Diese haben sich gegenüber dem Vorjahr um +2.040 Mio. Euro bzw. +13,9 % erhöht.

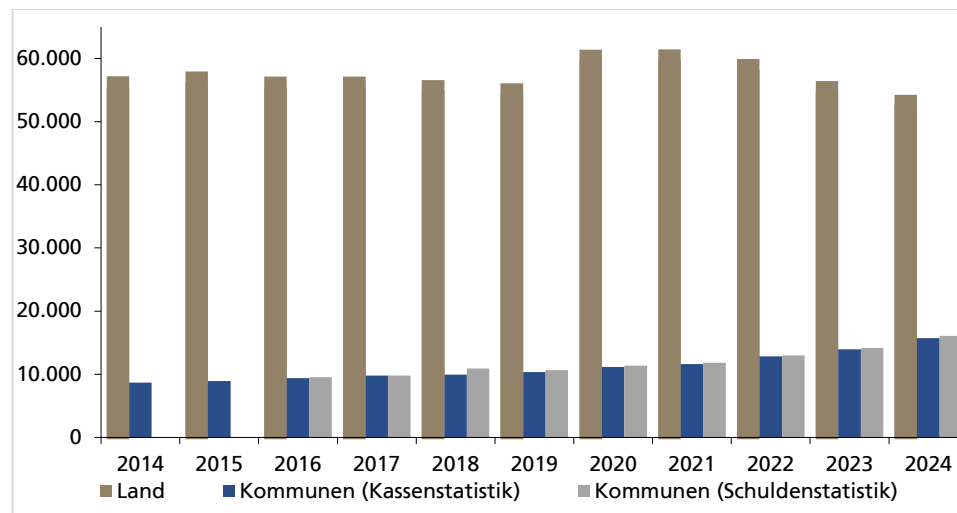


Abbildung 14: Wertpapierschulden und Kredite beim nicht öffentlichen Bereich des Landes und der Kommunen (in Mio. Euro)¹⁷

In den Jahren vor der COVID-19-Pandemie wurde das Land seiner finanziellen Verantwortung gerecht und hat seine Wertpapierschulden und Kredite beim nicht-öffentlichen Bereich zurückgeführt. Zum Stichtag 31.12.2019 verzeichnete das Land einen seit 2020 rückläufigen Schuldenstand in Höhe von 50,4 Mrd. Euro.

Der für Zwecke des Stabilitätsrats um den Bestand an aufgeschobenen bewilligten Krediten erweiterte Schuldenstand stieg 2020 in Folge der COVID-19-Pandemie um 8.147 Mio. (+13,45 %) auf 68.727 Mio. Euro an. 2021 sank er dann um -729 Mio. Euro (-1,06 %) auf 67.998 Mio. Euro und 2022 um weitere -1.155 Mio. Euro (-1,70%) auf 66.843 Mio. Euro. Damit ist das Land seinen Verpflichtungen aus den Regelungen der Schuldenbremse nachgekommen und hat die im Jahr 2020 aufgenommenen konjunkturbedingten Kredite bereits 2021 und 2022 teilweise wieder zurückgezahlt. Weitere überplanmäßige Tilgungen folgten 2023 und 2024 in Höhe von 2.145 Mio. Euro bzw. 254 Mio. Euro, die ebenfalls zu einer weiteren Reduzierung des Schuldenstandes des Landes beitrugen. 2024 stieg das Land zudem in die planmäßige Tilgung der pandemiebedingten Notlagenkredite ein. Die Notwendigkeit der über- und planmäßigen Tilgung dieser notlagenbedingt aufgenommenen Kredite ist ebenso im Lichte der Anforderungen des Bundesverfassungsgerichtes aus dem am 15. November 2023 ergangenen Urteil zu betrachten. Die Klarstellung des Gerichtes zu den

¹⁷ LSN: der Begriff „Kreditmarktschulden“ wird seit 2010 nicht mehr verwendet

Haushaltsprinzipien der Jährlichkeit und Jährigkeit, welche ebenso für Sondervermögen gelten, führt zwangsläufig auch in Niedersachsen dazu, dass die Komplexität des Anforderungsrahmens zunimmt.

5.2 Kreditfinanzierung

Die Kreditfinanzierungsquote gibt den mit der Nettokreditaufnahme finanzierten Anteil der Ausgaben wieder.

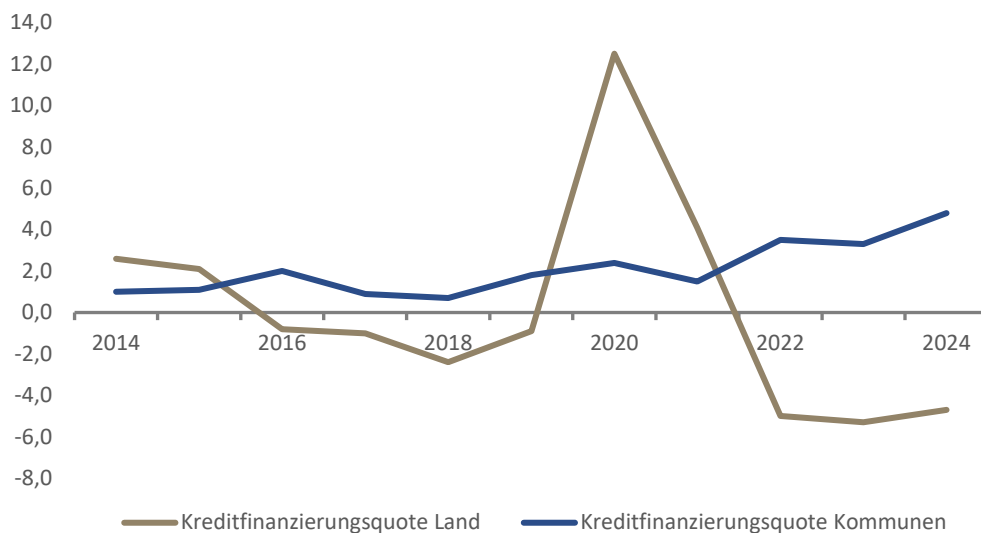


Abbildung 15: Kreditfinanzierungsquote (in %)

Die in Abbildung 15 dargestellte vergleichende Entwicklung der Kreditfinanzierungsquote auf kommunaler Ebene und auf Landesebene zeigt für das Jahr 2024 für die kommunale Ebene einen Anstieg von 3,3 % in 2023 auf 4,8 % in 2024. Die im Vergleich zum Land haushaltsrechtlich zulässige Möglichkeit der Kommunen zur kreditfinanzierten Investitionstätigkeit führt zu einer entsprechend höheren Kreditfinanzierungsquote.

Die Entwicklung der Kreditfinanzierungsquote des Landes seit 2020 ist derweil stark von den verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen der Schuldenbremse im Beobachtungszeitraum und der hohen Notlagenkreditaufnahme zur Bekämpfung der COVID-19-Pandemie in 2020 geprägt. 2020 betrug sie 12,5%. In den Folgejahren konnte diese zunächst für 2021 auf 4,1 % reduziert werden, bevor ab 2022 eine negative Kreditfinanzierungsquote Ausdruck von Tilgungsleistungen ist. Im Jahr 2024 liegt die Kreditfinanzierungsquote bei -4,7 %.¹⁸

Das Land musste bereits im ersten Jahr der Geltung der bisherigen Schuldenbremse (2020) die Ausnahmeregelung nach Art. 71 Abs. 4 NV in Anspruch nehmen. Am 15. Juli 2020 (Nds. GVBl. S. 244)

¹⁸ Die Kreditfinanzierungsquote des Landes berücksichtigt in dieser Betrachtung den buchungsmäßigen Stand der Nettokreditaufnahme zum Ende eines Jahres, lässt jedoch die Entwicklung des Schuldenstandes in Abgrenzung des Stabilitätsrates außen vor.

hat der Niedersächsische Landtag eine außergewöhnliche Notsituation aufgrund der COVID-19-Pandemie festgestellt und im Rahmen des 2. Nachtragshaushalts 2020 eine notlagenbedingte Kreditaufnahme in Höhe von 7.361 Mio. Euro veranschlagt. Ab 2024 ergibt sich hieraus die Verpflichtung zur Tilgung in gleichmäßigen Raten bis zum Jahr 2048, also die Notwendigkeit, im Rahmen der Planung einen entsprechenden strukturellen Beitrag vorzusehen. Nach verschiedenen Sondertilgungen und den ersten regulären Tilgungsraten war noch ein Betrag von 3.812 Mio. Euro zurückzuführen, der den Landeshaushalt mit rd. 160 Mio. Euro jährlich belastete, zugleich aber als Verbesserung des Finanzierungssaldos des Landes erscheint. Nach Abführung dieser Mittel an den Kernhaushalt zur Tilgung von Notlagenkrediten sind im Ergebnis 2024 keine notlagenfinanzierten Mittel mehr im Sondervermögen enthalten. Durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes (Siehe Ausführungen zu 5.1.) wurden auch die Regelungen der Schuldenbremse in Niedersachsen weiter ausgeformt und durch höchstrichterliche Rechtsprechung konkretisiert.

5.3 Liquiditätskredite der Kommunen

Bis zum Jahr 2019 war eine kontinuierliche Entspannung bei der Liquiditätskreditverschuldung festzustellen. Während sich die Liquiditätskredite zum 31.12.2010 noch auf über 5 Mrd. Euro beliefen, konnten diese lt. Kassenstatistik beim öffentlichen und nicht-öffentlichen Bereich bis zum 31.12.2019 auf 1.406 Mio. Euro reduziert werden.¹⁹ In den vergangenen drei Jahren konnte der Abbau nicht in gleichem Maße fortgesetzt werden und zum 31.12.2024 ist erstmals wieder ein Anstieg des Bestandes festzustellen. Die Liquiditätskredite lagen zum 31.12.2024 mit 2.340 Mio. Euro deutlich über dem Niveau der Vorjahre (31.12.2023 1.755 Mio. Euro). Bedingt durch das Auslaufen krisenbedingter Unterstützungsmaßnahmen der Vorjahre war eine stärkere Inanspruchnahme von Liquiditätskrediten erforderlich. Dabei ist ein vergleichsweise starker relativer Anstieg innerhalb eines Jahres festzustellen, wenngleich der Bestand noch deutlich unterhalb des Standes Anfang der 2010er Jahre liegt. Ursächlich für den Anstieg der Liquiditätskredite dürfte insbesondere im Verein mit dem weitgehenden Aufzehren von Rücklagen der Umstand sein, dass die Kommunen im Bereich der laufenden Verwaltungstätigkeit im Jahr 2024 nur noch sehr geringe Überschüsse erwirtschaften konnten.

Auch die Entwicklung der Liquiditätskredite ist damit in 2024 negativ. Sie schließt sich somit der bereits in den vergangenen Jahren festzustellenden negativen Entwicklung des Finanzsaldos und der gestiegenen Investitionskreditaufnahme an. Zumal festzustellen ist, dass Kommunen Liquiditätskredite nicht nur zur Überbrückung kurzfristiger Liquiditätsengpässe aufnehmen, sondern diese vermehrt zur

¹⁹ Nicht berücksichtigt sind dabei Verbindlichkeiten innerhalb eines kommunalen Liquiditätsverbundes (sog. Cash-Pooling sowie die gemeinsame Kassenbewirtschaftung in Samtgemeinden), die rechtlich ebenfalls Liquiditätskredite darstellen können. Erstmals seit 2024 wird in der vierteljährlichen Kassenstatistik der Stand der Verbindlichkeiten aus der Kreditaufnahme für die Weiterleitung von Liquiditätskrediten nach § 111 Abs. 7 Satz 1 NKomVG ausgewiesen (zum 31.12.2024 1,8 Mio. Euro). Dieser wird deshalb vom Gesamtbestand der Liquiditätskredite abgezogen, da er bis einschließlich 2023 doppelt in der Statistik erfasst wurde (sowohl ggü. dem öffentlichen, als auch nicht-öffentlichen Bereich). Die Gesamtwerte der Liquiditätskreditverschuldung zwischen den Jahren vor 2024 und ab 2024 sind deshalb nur bedingt miteinander vergleichbar.

Finanzierung einer dauerhaften Deckungslücke im Finanzhaushalt verwenden. Diese Situation könnte sich angesichts der aktuellen Herausforderungen weiter verschärfen.

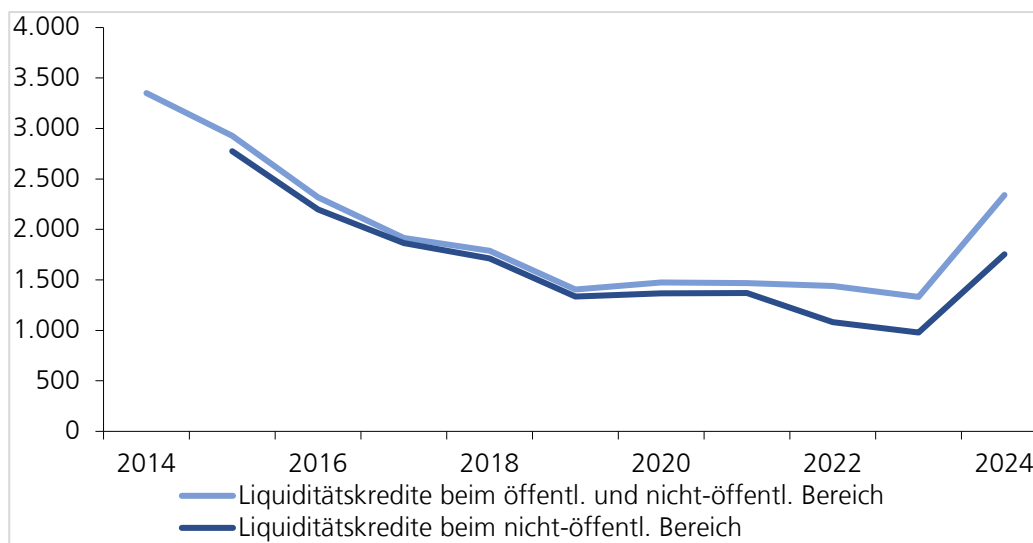


Abbildung 16: Liquiditätskredite der kommunalen Körperschaften 2014 bis 2024 (in Mio. Euro)

5.4 Investitionskredite

In allen Jahren fällt die Investitionstätigkeit der Kommunen (gemessen an der Investitionsquote) sichtbar höher aus als die des Landes. Dabei greift die kommunale Ebene nennenswert auf die Möglichkeit kreditfinanzierter Investitionen zurück. Zwischen 2017 und 2024 betrug das Verhältnis der kreditfinanzierten Investitionen (Berücksichtigt ist hier die Investitionskreditaufnahme im jeweiligen Haushaltsjahr) zu den nichtkreditfinanzierten Investitionen der Kommunen im Mittel 56 %. Aus der Abbildung 17 ist ersichtlich, dass im Jahr 2024 54% aller Investitionen kreditfinanziert sind, nachdem das Verhältnis im Jahr zuvor bei 43% lag. Gleichzeitig fielen die Ausgaben für Tilgung bestehender Investitionskredite im Jahr 2024 gegenüber dem Vorjahr niedriger aus. Zusammengenommen dürfte auch diese Entwicklung ein Grund für die steigenden Zinsausgaben der Kommunen darstellen.

Zeitraum	Nichtkreditfinanzierte Investitionen	Kreditfinanzierte Investitionen	Gesamte Investition	%-Verhältnis
2017	732,10	1.975,50	2.707,60	73%
2018	1.309,20	1.889,30	3.198,50	59%
2019	1.313,20	2.253,60	3.566,80	63%
2020	1.572,00	2.594,90	4.166,90	62%
2021	2.372,30	1.797,20	4.169,50	43%
2022	2.361,80	2.440,00	4.801,80	51%
2023	3.017,30	2.324,40	5.341,70	43%
2024	2.583,60	3.042,50	5.626,10	54%

Abbildung 17: Verhältnis der kreditfinanzierten Investitionen der Kommunen zu den nichtkreditfinanzierten Investitionen in Mio. Euro

5.5 Zinsausgaben- und Zinslastquote

Die Zinsausgabenquote beschreibt das Verhältnis der bereinigten Ausgaben zu den Zinsausgaben. Die Abbildung 13 verdeutlicht die Zinsbelastung für Land und Kommunen.

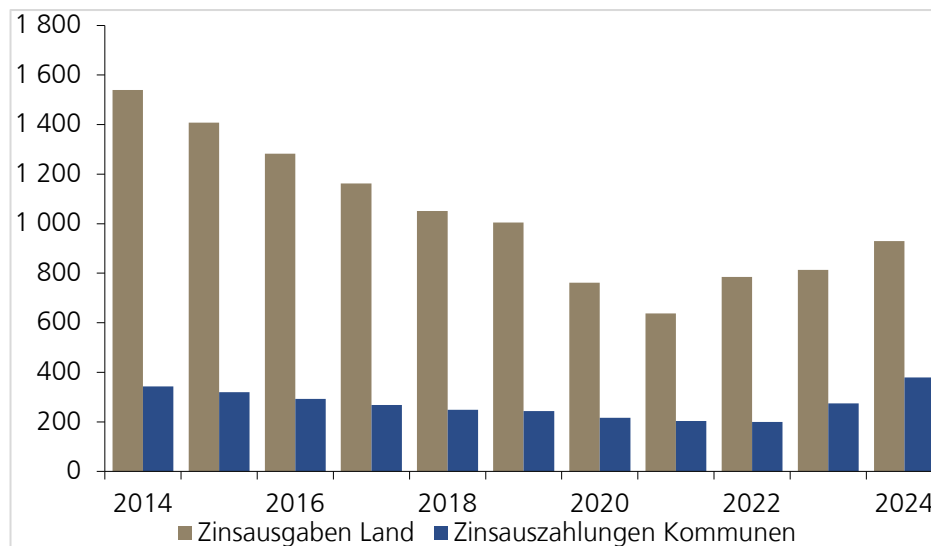


Abbildung 18: Zinsausgaben an Kreditmarkt Land – Kommunen²⁰

Der Anstieg der Zinsausgaben des Landes setzt sich nach 2022 und 2023 auch in 2024 in einem moderaten Maße fort. Für 2024 verzeichnete das Land Zinsausgaben i.H.v. 930 Mio. Euro (+14 % ggü. d. Vorjahr). Die Zinsausgabenquote lag 2024 bei 1,7 %.

Die Zinsausgaben der kommunalen Ebene entwickelten sich spiegelbildlich, wenn auch in einem stärkeren Ausmaß, und stiegen 2024 auf 379 Mio. Euro (+38 % ggü. Vorjahr). Die Zinsausgabenquote stieg weiter an und betrug 2024 0,9 %.

Die Zinslastquote bezeichnet den Anteil der „Zinszahlungen an Kreditmarkt“ an den Gesamteinnahmen einer Gebietskörperschaft. Die Zinslastquote des Landes stieg 2024 auf nunmehr 1,6 %, nachdem sie in 2023 noch bei 1,2 % lag (vgl. Abbildung 19). Bei den Kommunen stieg sie ebenfalls in 2024 und beträgt nunmehr 1,1 % (2023: 0,8 %).

²⁰ Zinsausgaben des Landes um die jeweiligen Geldbeschaffungskosten und Zinseinnahmen für Kassenverstärkungskredite bereinigt.

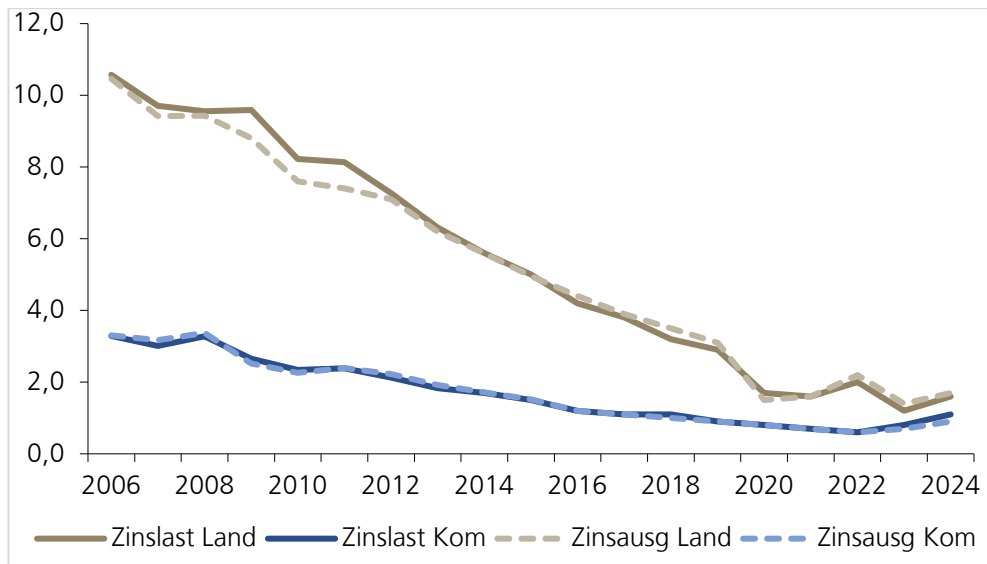


Abbildung 19: Zinslastquote und Zinsausgabenquote Land und Kommunen (in %)

5.6 Zuschussbedarfe nach Aufgabenkategorien in den niedersächsischen Kommunen

Der Niedersächsische Staatsgerichtshof hat in seinem Urteil vom 16. Mai 2001 festgestellt, dass der Gesetzgeber zur Bestimmung der nach Art. 58 NV den Kommunen für die Aufgabenerfüllung zuzuweisenden Mittel eine typisierende Bedarfsanalyse vorzunehmen hat.

Gegenstand dieser Untersuchung ist die Entwicklung der sogenannten Zuschussbedarfe der Kommunen, die nach Aufgabenkategorien gegliedert sind. Der Zuschussbedarf beschreibt die nicht durch spezielle Einzahlungen gedeckten Auszahlungen der Kommunen.²¹ Der Gesamtzuschussbedarf ist die Summe der Zuschussbedarfe einer Kommune, die mit allgemeinen Deckungsmitteln zu finanzieren sind²². Die Bildung von Zuschuss- und Gesamtzuschussbedarf sowie die Verteilung der Zuschussbedarfe auf die Aufgabenkategorien sind mit den kommunalen Spitzenverbänden grundsätzlich einvernehmlich abgestimmt.

Die Untersuchungsergebnisse für den Betrachtungszeitraum bis 2024 stellen sich wie folgt dar:

Der Gesamtzuschussbedarf der Gemeinden und Gemeindeverbände ist im Jahr 2023 gegenüber dem Vorjahr von rund 17 Mrd. Euro auf rd. 19,4 Mrd. Euro, und damit um etwa +2,4 Mrd. Euro, gestiegen. Im Vergleich zum Vorjahr fiel der absolute und relative Anstieg damit deutlich höher aus. Anstiege waren insbesondere bei den Zuschussbedarfen für die Kinder-, Jugend- und Familienhilfe (+658 Mio. Euro, davon +238 Mio. Euro sonstige Leistungen der Kinder-, Jugend- und Familienhilfe und +391 Mio. Euro Kitas), die Schulträgeraufgaben (+557 Mio. Euro), die sozialen Hilfen

²¹ Der Zuschussbedarf wird aus der Finanzrechnung der Kommunen mit der Differenz von Kontenklasse 7 (Auszahlungen) und Kontenklasse 6 (Einzahlungen) ermittelt.

²² Der Gesamtzuschussbedarf wird aus der Summe der kommunalen Produktgruppen 1 bis 4 sowie 5a errechnet. Die Produktgruppen 5b sowie 6 bilden die allgemeinen Deckungsmittel ab. Produktgruppe 5b wird aus Folgenden Produkten gebildet: 5222, 531, 532, 533, 534, 535, 536, 546 und 548.

(+211 Mio. Euro) sowie die Verkehrsflächen und ÖPNV (+321 Mio. Euro) zu verzeichnen. Auch der Zuschussbedarf für Krankenhäuser erhöhte sich im gleichen Zeitraum deutlich und stieg von 266 Mio. Euro im Jahr 2022 auf über 451 Mio. Euro im Jahr 2023 an.

Die allgemeinen Deckungsmittel (inkl. Kredittilgung und -aufnahme) stiegen im Jahr 2023 um 1,2 Mrd. Euro auf rund 19,0 Mrd. Euro. Maßgeblich hierfür waren auch der durch Einmaleffekte geprägte Anstieg der Steuereinnahmen (+1.145 Mio. Euro) und die gestiegenen Zuweisungen des Landes (+1.027 Mio. Euro), die insbesondere auf die Unterstützungsmaßnahmen des Nachtragshaushalt 2022 / 2023 in Höhe von insgesamt rund 1 Mrd. Euro unmittelbarer Entlastung der Kommunen (u. a. ein Sofortprogramm in Höhe von rund 970 Mio. Euro, Ansatzerhöhungen und Konjunkturbereinigung in Höhe von rund 394 Mio. Euro) zurückzuführen sind. Nachdem die allgemeinen Deckungsmittel (Produktgruppe 5B und 6) im vergangenen Jahr deutlich ausreichten, um den Gesamtzuschussbedarf aller Gemeinden und Gemeindeverbände zu decken, war dies im Jahr 2023 nur noch knapp der Fall. Die allgemeinen Deckungsmittel überstiegen den Gesamtzuschussbedarf um 1,3 Mio. Euro.

Jahr	Produktgruppen 1 bis 4 und 5A	Produktgruppen 5B und 6	Gesamthaushalt (Summe 1 bis 6)
	Mio. Euro	Mio. Euro	Mio. Euro
	1	2	3
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	-1,3
2014 bis 2016	11 814,7	-12 590,1	-775,4
2015 bis 2017	12 186,5	-13 038,2	-851,7
2016 bis 2018	12 973,2	-13 736,4	-763,3
2017 bis 2019	13 656,9	-14 281,9	-625,0
2018 bis 2020	14.668,8	-15.199,5	-530,7
2019 bis 2021	15 392,6	-15 712,8	-320,2
2020 bis 2022	16 240,7	-16 788,5	-547,8
2021 bis 2023	17 477,0	-17 873,9	-396,8

Abbildung 20: Verhältnis Gesamtzuschussbedarf zu allg. Deckungsmitteln der Kommunen

Der geringste Anteil des Zuschussbedarfs entfällt auf die Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises. Der relative Anteil an dieser Aufgabenkategorie beträgt im Dreijahresschnitt (2020 bis 2023) 6,2 % und weist damit gegenüber den Vorjahren einen Rückgang auf; dieser ist u. a. auf die Umsetzung des BTHG und der damit einhergehenden Neugliederung der Zuständigkeiten im Nds. AG SGB IX/XII und die dadurch veranlassten Änderungen bei der Kategorisierung im Bereich der sozialen Hilfen

(Produktgruppen 311 und 314) zurückzuführen. Zusätzlich haben die Kommunen im Jahr 2023 sowohl Sonderzahlungen, als auch Vorauszahlung für das Jahr 2024 nach dem Niedersächsischen Aufnahmegesetz erhalten, welche zugleich den Zuschussbedarf im Bereich des Asylbewerberleistungsgesetz im Jahr 2023 deutlich reduziert haben. Zudem sind die Erstattungen des Landes nach dem SGB IX angestiegen. Der im Jahr 2022 festzustellende Rückgang des Zuschussbedarfs beim Katastrophenschutz hat sich hingegen nicht bestätigt. Gegenüber dem Vorjahr ist der Zuschussbedarf für Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises um -7,7 Mio. Euro auf 1.063 Mio. Euro gesunken. Der Rückgang beim Anteil des Zuschussbedarfs für Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises führt zwangsläufig zu einem Anstieg beim Anteil des Zuschussbedarfs für Aufgaben der pflichtigen Selbstverwaltung am Gesamtzuschussbedarf. Dieser hat sich im Dreijahresschnitt von 62,0 % (2018 bis 2020) auf 64,3 % (2021 bis 2023) erhöht. Der Anteil der freiwilligen Aufgaben hat sich im Dreijahresschnitt (2021 bis 2023) leicht verringert und lag bei 12,0 %. Der Anteil der sonstigen Kosten ist im gleichen Zeitraum ebenfalls geringfügig auf 17,5 % gestiegen.

Jahr	Aufgaben des übertr. Wirkungskreises		Pflichtige Selbstverwaltungs-aufgaben		Freiwillige Aufgaben		Sonstige Kosten	
	Mio. Euro	Anteil in %	Mio. Euro	Anteil in %	Mio. Euro	Anteil in %	Mio. Euro	Anteil in %
	1	2	3	4	5	6	7	8
2014	679,9	5,9	7 439,7	64,4	1 492,2	12,9	1 942,2	16,8
2015	881,1	7,7	7 094,6	61,9	1 506,7	13,1	1 977,3	17,3
2016	1 114,2	9,0	7 772,3	62,5	1 504,2	12,1	2 039,6	16,4
2017	998,1	7,9	7 908,9	62,4	1 535,5	12,1	2 226,9	17,6
2018	1 306,7	9,5	8 389,7	60,7	1 639,3	11,9	2 484,0	18,0
2019	1 215,0	8,4	8 979,0	62,0	1 831,5	12,6	2 456,1	17,0
2020	1 170,2	7,5	9 949,7	63,4	1.970,3	12,5	2 614,8	16,6
2021	1 102,2	6,9	10 234,3	64,0	1 952,1	12,2	2 702,6	16,9
2022	1 071,5	6,3	10 733,3	63,0	2 040,4	12,0	3 180,6	18,7
2023	1 063,8	5,5	12 765,5	65,8	2 312,1	11,9	3 272,7	16,9
2012 bis 2014	594,6	5,4	7 106,2	65,3	1 403,7	12,9	1 790,8	16,4
2015 bis 2017	997,8	8,2	7 591,9	62,3	1 515,5	12,4	2 081,3	17,1
2018 bis 2020	1 230,6	8,5	9 106,1	62,0	1 813,7	12,3	2 518,3	17,2
2021 bis 2023	1 079,2	6,2	11 244,4	64,3	2 101,5	12,0	3 052,0	17,5

Abbildung 21: Übersicht der verschiedenen Ausgabenbereiche der Kommunen

Der größte Anteil von 36,1 % am Gesamtzuschussbedarf entfällt auf die Produktgruppe Soziales und Jugend mit über 7 Mrd. Euro. Davon wiederum entfallen rund 5 Mrd. Euro, ca. 26 % des Gesamtzuschussbedarfs, auf die Produktgruppe der Kinder-, Jugend- und Familienhilfe und knapp 2 Mrd. Euro, etwa 10,1 % des Gesamtzuschussbedarfs, auf die Produktgruppe der sozialen Hilfen. Ein recht hoher Anteil entfällt mit knapp 3,4 Mrd. Euro und 17,6 % auf das Produkt Verwaltungssteuerung und -service, sowie mit knapp 3 Mrd. Euro (15,4 %) auf die Produktgruppe der Schulträgeraufgaben. Auf die Produktgruppe Verkehrsflächen und -anlagen (ÖPNV) entfallen immerhin noch rund 1,7 Mrd. Euro und damit etwa 8,6 % des kommunalen Gesamtzuschussbedarfs.

Der Zuschussbedarf der kommunalen Körperschaften für die Produktgruppe Soziales und Jugend im Bereich der pflichtigen Selbstverwaltung bildet mit 6,7 Mrd. Euro weiterhin einen der größten Blöcke

der Zuschussstatistik. Der Betrag fällt höher aus als die Summe der Zuschussbedarfe für alle anderen pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben (insg. rund 6,1 Mrd. Euro) und liegt damit in etwa auf dem gleichen Niveau wie die Summe aus dem Zuschussbedarf für den gesamten übertragenen Wirkungskreis, für die gesamten freiwilligen Leistungen und für die gesamten sonstigen Kosten (insg. 6,6 Mrd. Euro).

6 Gesamtbewertung der Finanz- und Haushaltslage 2024

In der Summe der betrachteten Indikatoren können folgende Feststellungen getroffen werden:

- In 2024 ist für die Kommunen ein geringer Anstieg bei den steuernahen Nettoeinnahmen um +218 Mio. Euro (+1,2 %) zu verzeichnen; die Nettoeinnahmen des Landes waren dagegen nahezu unverändert (+0,07 %). Steigerungen waren hierbei insbesondere bei beiden Ebenen bei den Zuweisungen festzustellen.
- Der bereinigte Finanzierungssaldo des Landes beträgt 2024 +1.473 Mio. Euro. Er liegt damit in 2024 erkennbar oberhalb des Niveaus des kommunalen Finanzierungssaldos, zeigt aber auch eine im Vorjahresvergleich leicht rückläufige Entwicklung.
- Der seitens des Landes in 2024 erzielte Jahresüberschuss ist maßgeblich von einnahmeseitigen Einmaleffekten und den geltenden verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen geprägt. Eine strukturelle, dauerhafte Verbesserung der Finanzsituation des Landes geht hiermit nicht einher.
- In Bezug auf die weitere Entwicklung des Finanzierungssaldos des Landes ist absehbar, dass sich dieser gemäß aktueller Erkenntnisse perspektivisch verschlechtern wird. Zum künftigen Haushaltsausgleich wurden daher mit der aktuellen Mittelfristplanung 2025-2029 auch signifikante Konsolidierungsmaßnahmen in den Ressorthaushalten beschlossen.
- Die Kommunen haben im Jahr 2024 erneut einen sichtbar negativen Finanzsaldo erwirtschaftet (-3.992 Mio. Euro). Dies ist eine deutliche Verschlechterung zum Vorjahr um -2.735 Mio. Euro. Ausschlaggebend dafür waren der stärkere Anstieg der Auszahlungen im Vergleich zum Anstieg bei den Einzahlungen sowie die deutliche Zunahme der nominalen Investitionsausgaben. Die Investitionstätigkeit der Kommunen bleibt damit auf konstant hohem Niveau und liegt sichtbar oberhalb der des Landes.
- Während der Saldo der bereinigten laufenden Ein- und Auszahlungen noch leicht positiv ausfällt, weisen die Kommunen einen sehr hohen negativen Saldo der bereinigten Ein- und Auszahlungen aus Investitionstätigkeit (-4.222 Mio. Euro) auf. Die gestiegenen Auszahlungen aus Investitionstätigkeit der Kommunen konnten weit überwiegend nicht durch die fast nicht mehr vorhandenen Überschüsse im Bereich der laufenden Verwaltungstätigkeit gedeckt werden. Dabei greifen die Kommunen wesentlich auf die ihnen – anders als dem Land – verfassungsrechtlich zustehende Möglichkeit der Kreditfinanzierung zurück, ohne die die erforderlichen Investitionen in die kommunale Infrastruktur aktuell jedoch nicht möglich wären.

- Für das Jahr 2024 ist weiterhin ein ansteigendes Gesamtvolumen der Leistungen des Landes an die Kommunen festzustellen. Dabei kamen den Kommunen insbesondere gestiegene Erstattungsleistungen bei Leistungen im übertragenen Wirkungskreis und sonstige Entlastungszahlungen zugute. Nach wie vor fließt rund jeder dritte Euro des Landeshaushalts an die Kommunen. Dies entspricht einer Summe von rund 14 Mrd. Euro. Der kommunale Anteil an den Steuereinnahmen liegt konstant bei rd. 37% am oberen Rand.
- Die Zinsausgabenquoten des Landes und der Kommunen liegen weiterhin auf vergleichsweise niedrigem Niveau (Land 1,7 % zu Kommunen 0,9 %).
- Die Liquiditätskredite der Kommunen stiegen im Jahr 2024 erstmals seit längerer Zeit wieder merklich an. Im langjährigen Vergleich liegen sie gleichwohl weiterhin auf einem nicht besonders auffälligen Niveau. Das Land konnte seine 2020 infolge der COVID-19-Pandemie aufgenommen Kredite weiter tilgen und dadurch eine Verringerung des Schuldenstandes in Abgrenzung des Stabilitätsrates erreichen.
- Die allgemeinen Deckungsmittel (inkl. Kredittilgung und -aufnahme) überstiegen den Gesamtzuschussbedarf der Kommunen um 1,3 Mio. Euro. Der weitaus größte Anteil des Gesamtzuschussbedarfes der Kommunen entfällt u. a. aufgrund von Anspruchserweiterungen und Standarderhöhungen durch Bundesrecht auf die Produktgruppe „Soziales und Jugend“. Der Anteil des Gesamtzuschussbedarfes der freiwilligen Aufgaben hat sich im Dreijahresschnitt (2021 bis 2023) nur leicht verringert und lag bei 12,0 %.

7 Aktuelle Steuerschätzung 2025

Die Ergebnisse der aktuellen Steuerschätzung aus Mai 2025 sind im Wesentlichen durch folgende Faktoren geprägt:

1. konjunkturell bedingte Mindereinnahmen bei den Gemeinschaftssteuern infolge der Abwärtsrevision der gesamtwirtschaftlichen Prognose (2025 nunmehr Stagnation statt zuletzt noch eines angenommenen Wachstums von +1,1 %),
2. steuerrechtsbedingte Mindereinnahmen infolge der erstmaligen Berücksichtigung von zwischenzeitlich beschlossenen Steuerrechtsänderungen, wie z.B. das Existenzminimumfreistellungsgesetz 2024 und das Steuerfortentwicklungsgesetz sowie
3. basis- und durch Einmaleffekte bedingte Mehreinnahmen bei den aufkommensstarken Ländersteuern Erbschaft- und Grunderwerbsteuer.

Insgesamt wurde die Schätzung der Steuereinnahmen für alle Ebenen nach unten revidiert.

Auch für das Land Niedersachsen korrigiert die jüngste Steuerschätzung die Einnahmeerwartungen nach unten. Gegenüber der vorangegangenen Schätzung aus dem Herbst 2024 ist über den gesamten Schätzzeitraum 2025 bis 2029 nunmehr brutto mit rd. -989 Mio. Euro weniger an Steuereinnahmen

zu rechnen. Ohne die bereits eingestellten Vorsorgen für die oben unter Ziffer 2 genannten steuerrechtsbedingten Einnahmeausfälle wären die Mindereinnahmen deutlich stärker ausgefallen.

In den o.g. Mindereinnahmen des Landes sind auch die Folgen der jüngsten höchstrichterlichen Rechtsprechung zur Ertragshoheit der Einnahmen aus Gewerbesteuer Offshore enthalten. Laut Urteil des BFH vom 03. Dezember 2024 (IV R 5/22) ist die bisherige Handhabung in Niedersachsen, wonach in bestimmten gemeindefreien Gebieten die Gewerbesteuer (hier: für Offshore-Windparks) durch das Land erhoben wird, rechtswidrig. Damit entfällt dem Land künftig ein Einnahmenvolumen in Höhe von rund 100 Mio. Euro p.a. Hinzu kommt die Abwicklung von offenen Altfällen. Hieraus ist mit einer Rückzahlung in einer Größenordnung von rund einer halben Milliarde Euro zu rechnen.

Für die niedersächsischen Kommunen wurden die originären Steuereinnahmen für die Jahre 2025 bis 2029 im Vergleich zur letzten Schätzung ebenfalls in Höhe von -2.582 Mio. Euro nach unten korrigiert. Ursächlich hierfür sind im Wesentlichen eine konjunkturell bedingte Abwärtsrevision der Gewerbesteuereinnahmen und die aus den o.g. zentral erstmals berücksichtigten Steuerrechtsänderungen resultierenden Mindereinnahmen. Inwiefern die Kommunen bei ihren Planungen analog zum Land auch entsprechende Vorsorgen eingestellt haben, ist dem Land nicht bekannt.

In Bezug auf das Anteilsverhältnis Land / Kommunen kommt es durch die neue Schätzung zu keinen wesentlichen Veränderungen (siehe Abbildung 22).

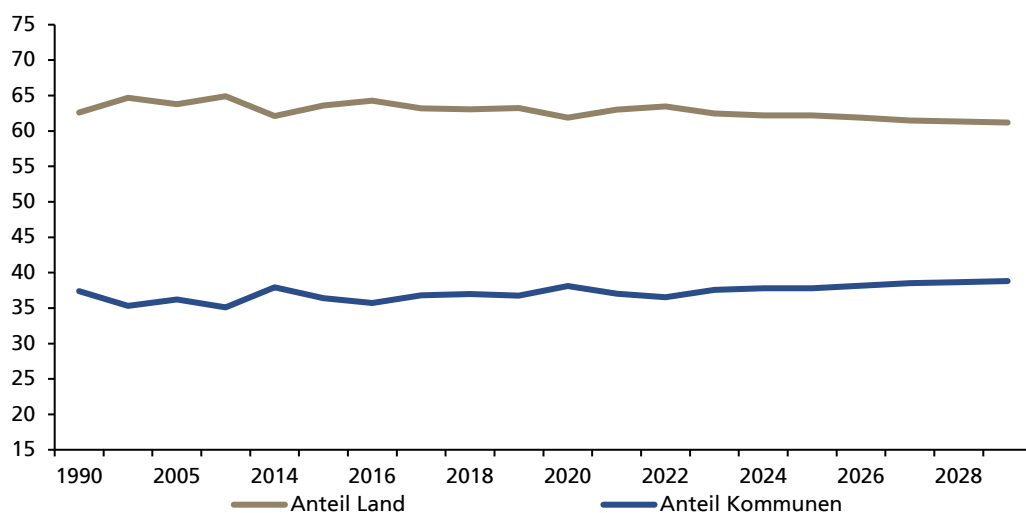


Abbildung 22: Steuereinnahmen in Niedersachsen - Anteilsverhältnis Land / Kommunen in %

Der Anteil der Kommunen dürfte auch nach der aktuellen Schätzung perspektivisch weiterhin auf einem Niveau oberhalb von 37 % und damit über dem langfristigen Mittel liegen. Von dieser Entwicklung sind strukturbedingte Abweichungen möglich.

Die Koalitionspartner auf Bundesebene haben im April 2025 die Koalitionsvereinbarung für die 21. Legislatur abgeschlossen. Darin enthalten sind eine Reihe von steuerlichen Entlastungsmaßnahmen, die auch unmittelbare Auswirkungen auf das Land und die Kommunen entfalten. Insbesondere sind Änderungen bei den Gemeinschaftssteuern vorgesehen. Länder und Gemeinden werden über die festgelegten Verteilungsschlüssel betroffen sein. Bei entsprechender Umsetzung ist mit erheblichen Mindereinnahmen auf Landes- und kommunaler Ebene zu rechnen.

8 Entlastungsmaßnahmen auf Bundes- und Landesebene

8.1 Bereits umgesetzte Maßnahmen

Mit der Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen wurde der bislang geltende Länderfinanzausgleich abgeschafft. Seit dem Jahr 2020 wird eine Angleichung der Finanzkraft der Länder durch Zu- und Abschläge bei der Umsatzsteuerverteilung vorgenommen; darüber hinaus wurden weitere Bundesergänzungszuweisungen eingeführt. An diesen Mehreinnahmen des Landes partizipieren¹ auch die Kommunen im Rahmen des Kommunalfinanzausgleichs, da die zusätzlich eingeführten Bundesergänzungszuweisungen in den Steuerverbund einbezogen werden. Das Land unterstützt die kommunale Ebene weiterhin dauerhaft im Rahmen der EU-Kofinanzierung²³ sowie der Abgeltung von Zins- und Tilgungshilfen im Rahmen des Zukunftsvertrages (bis zum Jahr 2041).

Mit dem ersten Kapitel des Kommunalinvestitionsförderungsgesetzes (KInvFG) hat der Bund den Ländern ab 2015 Finanzhilfen für Investitionen finanzschwacher Kommunen in Höhe von insgesamt 3,5 Mrd. Euro gewährt. Auf Niedersachsen entfielen hiervon 327,5 Mio. Euro. Durch dieses Programm wurde in strukturschwachen Kommunen und Regionen eine funktionierende und effiziente Infrastruktur zu einer positiven Wirtschaftsentwicklung gefördert. In Niedersachsen konnten insgesamt rund 1.475 Investitionsvorhaben mit rd. 327 Mio. Euro gefördert werden. Im Jahr 2017 hat der Bund das KInvFG um ein zweites Kapitel erweitert und die Finanzhilfen um weitere 3,5 Mrd. Euro aufgestockt. Diese Programmerweiterung ist ausschließlich für Investitionen von finanzschwachen Kommunen in die kommunale Bildungsinfrastruktur vorgesehen. Auf Niedersachsen entfallen in diesem zweiten Programmteil 288,8 Mio. Euro, wovon bereits mehr als 215 Mio. Euro für 626 Investitionsvorhaben an die Kommunen ausgezahlt werden konnten (Stand: April 2025). Das zweite Kommunalinvestitionsförderprogramm läuft im Jahr 2025 aus. Auszahlungen für Vorhaben, die bis zum Jahresende 2025 baulich abgeschlossen wurden, sind noch im Jahr 2026 möglich.

Die Bundesmittel zur Unterstützung der Länder und Kommunen beim Fluchtgeschehen sind vollumfänglich an die Kommunen weitergegeben worden.

²³ Über das niedersächsische Ministerium für Bundes- und Europaangelegenheiten.

Durch den beabsichtigten Kapazitätsausbau der LAB NI wird sich die Verweildauer in Standorten der LAB NI von asylsuchenden Ausländerinnen und Ausländern, ebenso wie von vollziehbar ausreisepflichtigen Personen, die sich ihrer Abschiebung schuldhaft durch aktiven oder passiven Widerstand oder Untertauchen entzogen haben, künftig voraussichtlich verlängern und soll so zu einer Entlastung der niedersächsischen Kommunen bei der Unterbringung und Versorgung dieser Personengruppen führen. Durch die Übertragung von neuen Aufgaben (Ausreiseeinrichtung, Zentralstelle für das beschleunigte Fachkräfteverfahren) auf die LAB NI werden die Nds. Kommunen künftig im Bereich des Ausländer- und Asylrechts entlastet, welches auch finanzielle Einsparungen mit sich bringen wird.

Das Land Niedersachsen hat mit dem Nachtragshaushalt 2024 nach dem sog. Weihnachtshochwasser rund um den Jahreswechsel 2023/2024 insgesamt 111 Mio. Euro an finanziellen Mitteln zur Unterstützung der Hochwassergeschädigten bereitgestellt. Mit der Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung der Beseitigung der vom „Weihnachtshochwasser“ 2023/2024 verursachten Schäden an der öffentlichen Infrastruktur in Niedersachsen werden auch die niedersächsischen Kommunen bei der Schadensbeseitigung finanziell unterstützt.

8.2 Ab 2025 wirkende Entlastungsmaßnahmen des Landes

Zur Unterstützung der Finanzlage der Kommunen hat das Land weitere Maßnahmen bereits beschlossen, die zu einer Entlastung der kommunalen Finanzen beginnend ab 2025 führen werden. Einige bedeutende Maßnahmen sind nachfolgend dargestellt:

8.2.1 Zahlungen WohngeldPlus-Reform ab 2025

Mit Änderung des Wohngeldgesetzes durch das Wohngeld-Plus-Gesetz vom 16. Dezember 2022 (BGBl. I S. 2328, in Kraft getreten am 01.01.2023) ist der Wirkungskreis des Gesetzes erweitert worden. Das Land zahlt den Kommunen für die Aufgaben der Wohngeldbehörden zusätzlich zu den Zahlungen des übertragenen Wirkungskreises und ohne Anerkennung einer Konnexitätsverpflichtung einen jährlichen Betrag von rd. 15 Mio. Euro. In 2025 werden zudem Nachzahlungen für die Jahre 2023 und 2024 in Höhe von insgesamt rd. 21,5 Mio. Euro geleistet.

8.2.2 Pakt für Kommunalinvestitionen ab 2025

Das Land beteiligt die kommunale Ebene am Jahresüberschuss 2024 in Höhe insgesamt 640 Mio. Euro. Folgende Punkte sind u.a. in der Vereinbarung vom 24.03.2025 enthalten:

- Auflegung eines Kommunalinvestitionsprogramms „KIP 3“ i.H.v. 600 Mio., welches den Kommunen zusätzlich 2025 in Höhe von 400 Mio. Euro und 2026 in Höhe von 200 Mio. Euro zur Verfügung gestellt wird. Die Ausgestaltung orientiert sich hierbei an den vorherigen Programmen. Das KIP3 ist damit fast doppelt so hoch wie der Namensgeber aus 2015.

- Das Land zahlt den Kommunen auf freiwilliger Basis zusätzlich 40 Mio. Euro über das Niedersächsisches Verteilungsgesetz (NFVG) zur Finanzierung ihrer Veterinärbehörden. Der Entlastungszeitraum geht bis 2028. Die Umsetzung erfolgt mit dem HPE 2026.

Die Vereinbarung setzt direkt an der Problematik der erhöhten Investitionsbedarfe und der steigenden kreditfinanzierten Investitionen an. Diese Investitionsunterstützung bewegt sich für das Land aufgrund der Einmaligkeit im finanzierbaren Rahmen und erreicht alle Kommunen.

8.2.3 Gewerbesteuer-Offshore ab 2026

Damit es in der Folge der Umsetzung des BFH-Urteils vom 03. Dezember 2024, IV R 5/22 (siehe hierzu auch die Ausführungen bei 7) nicht zu einer unsachgerechten Zuweisung des Gewerbesteueraufkommens an Kommunen mit dem Sitz der Geschäftsleitung kommt, beabsichtigt das Land Niedersachsen, die Hebeberechtigung künftig einer oder mehreren Gemeinden in Niedersachsen i. S § 4 Abs. 2 GewStG i.V.m. Art. 106 Abs. 6 Satz 1 Halbsatz 1 GG zuzuordnen, um die hieraus resultierenden Steuereinnahmen für die niedersächsischen Kommunen zu sichern. In Abhängigkeit der konkreten Ausgestaltung der noch zu schaffenden Regelung und der Gewerbesteuermessbeträge der Gemeinde(n) ist voraussichtlich ab 2026 mit einer Verschiebung von Einnahmen vom Land zugunsten der niedersächsischen Kommunen in einem Umfang von derzeit rund 100 Mio. Euro p.a. zu rechnen. Auch in Bezug auf die rückwirkende Erstattung von noch offenen Altfällen werden die niedersächsischen Kommunen partizipieren, soweit die jeweiligen Geschäftsleitungskommunen innerhalb Niedersachsens liegen.

8.2.4 Dynamisierung Jahreswochenstundenpauschale gemäß NKitaG

Das Land unterstützt die Kommunen beim Betrieb der Kindertagesbetreuung mit einer Erhöhung des Landeszuschusses zu den Betriebskosten der Kindertagesstätten im Jahr 2026 in Höhe von 250 Mio. Euro p. a. Ab dem Jahr 2027 wird dieser Betrag mit einer Dynamisierung in Höhe von 2,5% fortgeschrieben.

8.2.5 Ko-Finanzierung Krankenhaustransformationsfond

Die Finanzierung des Transformationsfonds sieht in Bezug auf die Ko-Finanzierung der Bundesmittel grundsätzlich eine Kostenteilung 60:40 zwischen Land und Kommunen vor. Um die Kommunen in diesem Bereich darüber hinaus zu unterstützen, wird das Land dem Fonds einmalig weitere 600 Mio. Euro zuführen und hiermit die notwendige Kofinanzierung in den ersten vier Jahren vollständig übernehmen. Das voraussichtliche Finanzierungsvolumen zugunsten der Kommunen beträgt damit rund 240 Mio. Euro.

8.2.6 Beteiligung der Kommunen am Sondervermögen Investitionen und Klimaneutralität des Bundes

Mit Beschluss der MPK vom 23.06.2025 stellt der Bund den Ländern und Kommunen einen festen Anteil von 100 Milliarden Euro am Sondervermögen des Bundes zur Verfügung, um dringende Investitionsvorhaben eigenständig voranzutreiben. Der Bund übernimmt ebenfalls die fälligen Zinsen und die Tilgung. Von den auf das Land entfallenden Mitteln des Sondervermögens Infrastruktur und Klimaneutralität des Bundes (SVIK, rund 9,4 Mrd. Euro) leitet das Land einen Anteil von 50 % unmittelbar pauschal an die niedersächsischen Kommunen weiter. Zusätzlich nimmt das Land in Aussicht, weitere Investitionsmaßnahmen zugunsten der niedersächsischen Kommunen in einem Umfang von mindestens rund 940 Mio. Euro zu finanzieren. Das Land stellt damit durch unmittelbare Weiterleitung und mittelbar wirkende Maßnahmen (restlichen 10%) sicher, dass die Kommunen in Bezug auf die Finanzierung von Investitionen in deren Infrastruktur um mindestens 5,65 Mrd. Euro entlastet werden, was einem Anteil von 60 % der auf Niedersachsen entfallenden Mitteln aus dem SVIK entspricht.

8.2.7 Kompensation von Steuermindereinnahmen durch bundesgesetzliche Steuerrechtsänderungen

Mit Beschluss der MPK vom 23.06.2025 ist der Bund bereit, die bei den Kommunen von 2025 – 2029 aufgrund der von der Bundesregierung beschlossenen Steuerrechtsänderung in Sachen Steuer-Investitions-Sofortprogramm-Stärkungsgesetz eintretenden Mindereinnahmen vollständig zu kompensieren. Die Kompensation erfolgt über eine entsprechende Anpassung der Festbeträge an der Umsatzsteuer der Gemeinden. Aufgrund dessen wird perspektivisch eine Entlastung auf Seiten der Kommunen eintreten, die – den Erfolg der Maßnahmen unterstellt – auch zu steigenden Steuereinnahmen auf kommunaler Ebene führen wird.

8.2.8 Neues Bundesprogramm zu Gewährung von Finanzhilfen für gesamtstaatlich bedeutsame Investitionen zur Steigerung der Leistungsfähigkeit der kommunalen Bildungsinfrastruktur

Mit Beschluss der MPK vom 23.06.2025 ist der Bund bereit, im Wege einer neuen Finanzhilfe nach Art. 104c GG ein zusätzliches KiTa-Investitionsprogramm aufzulegen. Damit dürften pro Jahr weitere mittlere bis hohe zweistellige Millionenbeträge in zusätzliche Investitionen der kommunalen Bildungsinfrastruktur in Niedersachsen fließen.

8.3 Entwicklung der Konnexität

Mit der Änderung des Art. 57 Absatz 4 NV und Einführung der Konnexität zum 01.01.2006 hat das Land einen ersten Schritt zur partnerschaftlichen Neubestimmung des Verhältnisses des Landes zu seinen Kommunen getan und für eine verfassungsrechtliche Absicherung der kommunalen Gebietskörperschaften vor finanziellen Mehrbelastungen gesorgt. Die Regelung umfasst Aufgaben des

übertragenen Wirkungskreises und pflichtige Selbstverwaltungsangelegenheiten. Sie enthält damit im Vergleich zur vorherigen Regelung in Art. 57 Abs. 4 NV a.F., die nur auf den übertragenen Wirkungskreis abstellte, eine deutliche Steigerung des Aufgabenumfangs, für den das Land die Finanzierungsverantwortung übernimmt. In den Jahren 2023/2024 hat das Land in Zusammenarbeit mit den kommunalen Spitzenverbänden das Konnexitätsprinzip evaluiert und die wesentlichen Ergebnisse in einem von der Finanzkommission beschlossenen Abschlussbericht zusammengefasst. Im Nachgang zu diesem Abschlussbericht hat das Niedersächsische Ministerium für Inneres und Sport den Ressorts Hinweise zur Beachtung des Konnexitätsprinzips gegeben.

9 Fazit

Grundsätzlich ist nach Rechtsprechung des StGH die Beurteilung der Verteilungssymmetrie anhand der Gegenüberstellung von Finanzsalden vertretbar²⁴. Vor dem Hintergrund der verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen der Schuldenbremse im Beobachtungszeitraum und der kommunalen Ausgabeentwicklung ist eine isolierte Betrachtung der Finanzsalden als alleinigen Parameter aber nicht mehr sachgerecht.

Die Finanzsalden liegen auf gravierend unterschiedlichem Niveau. Um einer dauerhaften gravierenden Fehlentwicklung entgegensteuern zu können, wird es in der Zukunft umso bedeutender sein, die Entwicklung der Finanzierungssalden genau zu beobachten, weiter zu analysieren und Ursachen abzumildern. 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.

Dabei ist insbesondere die weitere Entwicklung des Saldos aus der Investitionstätigkeit und die damit einhergehende Zunahme der Investitionskredite in den Blick zu nehmen. Diesbezüglich hat das Land mit dem jüngst beschlossenen Pakt für Kommunalinvestitionen (Beteiligung der Kommunen aus dem Jahresüberschuss des Landes 2024 in Höhe von einmalig 600 Mio. Euro) bereits eine nennenswerte Entlastung in Aussicht gestellt. Dies ist seitens des Landes möglich, da sich unvorhergesehene Spielräume gespeist aus einmaligen Sondereffekten ergeben haben. Sofern die Dynamik des Anstiegs der kommunalen Verschuldung gleichwohl in den kommenden Jahren anhalten sollte, wird auch hier bedeutend sein, dieses bei den Entscheidungen zur Wahrung der Verteilungssymmetrie verstärkt in den Blick zu nehmen. Die in den vergangenen Jahren insbesondere durch die Entschuldungsmaßnahmen von Land und Kommunen gemeinsam erreichten Fortschritte könnten andernfalls bei einer dauerhaft negativen Entwicklung in den nächsten Jahren konterkariert werden.

Bei der vergleichenden Betrachtung der Finanzierungssalden beider Ebenen ist zudem die zu erwartende zukünftige Entwicklung zu beachten. So ist unter anderem festzuhalten, dass es ab 2026 aufgrund der Rechtsprechung des BFH zur Hebeberechtigung bei der Gewerbesteuer-Offshore zu dauerhaften, strukturellen Einnahmeverchiebungen zugunsten der kommunalen Ebene in einer Größenordnung von aktuell rund 100 Mio. Euro p.a. kommen wird.

Insgesamt zeigt sich, dass die finanzielle Entwicklung in den vergangenen Jahren für Land und Kommunen eine zum Teil deutlich unterschiedliche Entwicklung genommen hat. Die aktuell deutlich unterschiedliche Entwicklung beider Ebenen gibt Anlass zu den bereits unter 8.2. dargestellten temporären Entlastungsmaßnahmen. Vor dem Hintergrund der prinzipiellen Gleichwertigkeit der Landes- und Kommunalaufgaben ist anhand der beschriebenen Indikatoren in der Gesamtschau festzustellen, dass die vom StGH geforderte Verteilungssymmetrie in der aktuellen Situation gewahrt

²⁴ StGH Urteil v. 28.01.2008, Rn. 63

ist. Perspektivisch wird ebenfalls die Zukunftsfähigkeit der kommunalen Strukturen in den Blick zu nehmen sein.

Es besteht daher – auch unter Berücksichtigung der Leistungsfähigkeit des Landes und der unter 8.2 beschriebenen Entlastungsmaßnahmen – darüber hinaus aktuell keine Veranlassung, grundsätzliche Veränderungen in der Zusammensetzung der Steuerverbundmasse oder in der Höhe der Steuerverbundquote vorzunehmen.

Literaturverzeichnis

Rechtsprechung des Niedersächsischen Staatsgerichtshof:

Urteil vom 25.11.1997, Az. 14/95

Urteil vom 16.05.2001, Az. 6/99

Beschluss vom 27.02.2008, Az. 02/05;

Hesse, Mario/Lenk, Thomas/Lück, Oliver (2013):

Synoptische Darstellung der kommunalen Finanzausgleichssysteme der Länder aus finanzwissenschaftlicher Perspektive, Studie im Auftrag des Landesrechnungshofs Mecklenburg-Vorpommern; <https://www.wifa.uni-leipzig.de/forschung-kommunalfinanzen>

Niedersächsisches Finanzministerium (2025) - MiPla 2024 – 2028 :

https://www.mf.niedersachsen.de/startseite/themen/haushalt/mittelfristige_finanzenplanung/mittelfristige-finanzenplanung-168100.html

Statistische Monatshefte des Landesamtes für Statistik:

https://www.statistik.niedersachsen.de/startseite/veroeffentlichungen/statistische_monatshefte/statistische-monatshefte-niedersachsen-87704.html

DESTATIS

<https://www.destatis.de/DE/Themen/Staat/Oeffentliche-Finanzen/fachbegriffe-finanzenpersonalstatistiken-pdf.html>

Statistiken der Kinder- und Jugendhilfe, Statistisches Bundesamt, Ausgaben und Einnahmen:

https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Soziales/Kinderhilfe-Jugendhilfe/Publikationen/Downloads-Kinder-und-Jugendhilfe/ausgaben-einnahmen-jugendhilfe-5225501217004.pdf?__blob=publicationFile&v=2

Anhang

„Tabelle G“ auf der folgenden Seite



Herausgeber:
Niedersächsisches Finanzministerium
- Referat 11 (11 2) -
Schiffgraben 10, 30159 Hannover
Mail: Pressestelle@mf.niedersachsen.de

Der Bericht steht ebenso auf der Internetseite zum
Download (pdf) unter www.mf.niedersachsen.bereit.

Das Deckblatt wurde mit freundlicher Unterstützung
des LSN erstellt: www.statistik.niedersachsen.de.

Vergleichende Darstellung der finanziellen Situation von Land und Gemeinden/Gv

Tabelle G: Steuereinnahmen, steuerinduzierte Einnahmen, Förderabgabe und steuerähnliche Abgaben

Land	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
	Beträge in Mio. €														
Lohnsteuer	4.454,1	4.865,2	5.377,1	5.698,1	6.045,6	6.456,1	6.630,1	7.033,1	7.423,3	7.843,2	7.455,0	7.656,4	7.942,6	8.278,5	8.801,2
Veranlagte Einkommensteuer	1.095,0	1.129,1	1.461,5	1.603,5	1.828,8	1.871,9	2.020,2	2.178,5	2.312,5	2.424,1	2.208,0	2.753,3	3.008,7	2.938,9	3.024,8
Nicht veranlagte Steuern vom Ertrag	454,3	442,2	806,6	657,2	595,5	707,0	575,0	782,1	1.025,6	1.058,1	638,4	973,9	1.388,0	2.022,0	1.413,4
Körperschaftsteuer	610,3	752,5	823,1	862,8	699,6	547,6	1.130,0	1.162,7	1.009,6	987,4	900,4	1.505,7	1.692,9	1.735,2	1.404,8
Zinsabschlag	327,7	273,8	284,7	294,1	271,6	262,8	181,2	209,1	229,3	150,1	192,6	280,3	245,7	269,7	613,8
Umsatzsteuer	8.348,0	8.064,4	8.492,5	9.134,4	8.943,3	10.245,7	11.213,9	10.585,6	11.342,6	12.181,9	12.608,1	13.392,7	15.989,5	16.283,3	15.692,8
Vermögensteuer	k	0,2	0,5	k	k	-0,1	k	k	k	k	0	0	0	0	0
Erbschaftsteuer	304,2	365,0	329,9	319,3	291,6	356,0	382,7	405,5	478,6	491,7	592,8	657,2	650,3	568,6	691,3
Grunderwerbsteuer	397,9	512,2	576,2	637,8	715,2	824,7	908,3	973,0	1.035,1	1.197,6	1.283,0	1.385,7	1.404,2	973,6	1.037,9
Totalisatorsteuer	0,5	0,5	0,2	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2
Sonstige Rennwettsteuer	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0,2	0,2
Lotteriesteuer ¹⁾	127,3	126,1	125,4	153,5	149,9	161,1	158,9	169,7	183,1	177,0	200,5	184,5	266,2	235,1	230,8
Feuerschutzsteuer	36,6	33,8	37,3	39,7	42,4	41,3	44,2	45,9	49,3	48,3	53,8	55,3	60,6	67,5	76,4
<i>kommunaler Anteil</i>	<i>-24,5</i>	<i>-28,0</i>	<i>-25,1</i>	<i>-25,0</i>	<i>-28,3</i>	<i>-28,4</i>	<i>-28,5</i>	<i>-32,9</i>	<i>-32,7</i>	<i>-34,5</i>	<i>-37,7</i>	<i>-41,1</i>	<i>-40,0</i>	<i>-43,2</i>	<i>-52,1</i>
Biersteuer	27,4	27,0	30,3	28,2	27,8	27,2	32,2	30,6	29,4	28,9	25,5	29,6	28,9	26,5	22,7
Gewerbsteuerumlage	427,8	522,7	547,6	563,7	513,3	513,9	539,8	556,2	576,5	555,4	183,8	187,4	263,2	309,4	315,3
Länderfinanzausgleich	233,7	210,4	116,4	174,5	238,0	405,8	679,3	768,0	839,7	830,6	0	0	0	0	0
Bundesergänzungszuweisungen	1.039,8	947,6	908,6	958,8	1.018,8	1.099,0	1.286,2	1.283,7	1.356,9	1.309,5	1.602,9	1.691,3	1.695,5	1.473,4	1.868,7
Förderabgabe	531,7	682,4	682,4	589,5	509,2	295,9	172,1	180,7	153,7	135,4	52,4	-22,3	127,0	113,7	55,9
Spielbankabgabe	4,3	6,8	5,6	4,9	9,3	13,2	12,8	14,5	18,6	26,4	18,5	14,2	31,5	35,3	36,1
Zusatzleistungen/Tronc-Abgabe	13,5	10,6	11,4	10,9	3,9	5,1	5,2	8,1	8,6	14,7	9,0	6,1	19,8	21,6	22,8
Sonstige steuerähnliche Abgaben	96,2	97,6	86,8	88,5	97,5	102,2	103,4	106,5	109,6	97,7	93,3	147,5	140,3	139,2	143,7
Zusammen	18.505,6	19.042,0	20.679,2	21.794,8	21.973,2	23.908,0	26.046,9	26.460,8	28.149,5	29.523,8	28.080,5	30.857,9	34.915,1	35.448,6	35.400,7
abzgl. Kommunalen Finanzausgleich	-2.509,5	-3.117,3	-3.185,1	-3.289,6	-3.513,8	-3.634,3	-3.861,7	-4.156,4	-4.443,9	-4.631,0	-4.944,1	-4.876,0	-5.543,6	-5.656,4	-5.585,2
Insgesamt (netto)	15.996,1	15.924,7	17.494,1	18.505,2	18.459,5	20.273,7	22.185,2	22.304,4	23.705,6	24.892,9	23.136,4	25.982,0	29.371,5	29.792,2	29.815,5

Gemeinden/Gv	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
	Beträge in Mio. €														
Grundsteuer A	65,3	65,8	67,0	68,1	68,8	72,8	67,4	71,2	72,1	72,2	73,3	73,5	74,4	74,3	75,9
Grundsteuer B	1.121,1	1.141,4	1.184,1	1.218,8	1.241,3	1.275,8	1.316,6	1.343,5	1.371,8	1.403,3	1.432,9	1.468,0	1.483,7	1.514,7	1.615,3
Gewerbsteuer (brutto)	3.046,8	3.505,0	3.990,0	3.775,1	3.763,7	3.675,3	4.092,6	4.079,4	4.352,7	4.434,9	3.639,2	4.671,8	5.276,4	6.248,1	6.189,6
Gewerbsteuerumlage	-534,3	-657,4	-693,2	-713,9	-650,3	-648,3	-683,7	-703,5	-725,4	-704,9	-300,9	-319,4	-437,5	-521,2	-528,9
Gemeindeanteil a.d. Einkommensteuer	2.053,1	2.193,6	2.494,2	2.650,2	2.845,2	3.022,6	3.059,7	3.331,3	3.512,2	3.687,4	3.488,2	3.566,3	4.041,6	4.036,6	4.247,4
Gemeindeanteil a.d. Umsatzsteuer	282,9	300,1	312,4	316,3	322,9	392,4	405,1	503,2	651,3	721,3	793,5	759,3	710,9	689,1	713,5
Übrige Steuern	87,8	97,1	108,2	122,5	137,6	155,8	175,7	184,6	189,5	189,6	149,1	135,5	177,9	176,2	185,1
Steuerähnliche Abgaben	0,1	0,2	0,4	0,1	0,1	0,2	0,1	k	k	0,1	0,1	0,1	k	k	0,1
Kommunaler Anteil Feuerschutzsteuer	24,5	28,0	25,1	25,0	28,3	28,4	28,5	32,9	32,7	34,5	37,7	41,1	40,0	43,2	52,1
Zusammen	6.147,2	6.673,9	7.488,2	7.462,2	7.757,6	7.975,0	8.461,8	8.842,7	9.456,9	9.838,3	9.313,1	10.396,2	11.367,3	12.261,1	12.550,1
zuzügl. Kommunalen Finanzausgleich	2.509,5	3.117,3	3.185,1	3.289,6	3.513,8	3.634,3	3.861,7	4.156,4	4.443,9	4.631,0	4.944,1	4.876,0	5.543,6	5.656,4	5.585,2
Insgesamt (netto)	8.656,7	9.791,2	10.673,3	10.751,7	11.271,3	11.609,3	12.323,5	12.999,1	13.900,8	14.469,3	14.257,2	15.272,2	16.910,9	17.917,5	18.135,3

Land und Gemeinden/Gv	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
	Beträge in Mio. €														
Nettobeträge															
Land	15.996,1	15.924,7	17.494,1	18.505,2	18.459,5	20.273,7	22.185,2	22.304,4	23.705,6	24.892,9	23.136,4	25.982,0	29.371,5	29.792,2	29.815,5
Gemeinden/Gv	8.656,7	9.791,2	10.673,3	10.751,7	11.271,3	11.609,3	12.323,5	12.999,1	13.900,8	14.469,3	14.257,2	15.272,2	16.910,9	17.917,5	18.135,3
Insgesamt	24.652,8	25.715,9	28.167,4	29.257,0	29.730,8	31.883,0	34.508,8	35.303,6	37.606,4	39.362,1	37.393,7	41.254,2	46.282,4	47.709,7	47.950,7
Anteil in %															
Land	64,9	61,9	62,1	63,3	62,1	63,6	64,3	63,2	63,0	63,2	61,9	63,0	63,5	62,4	62,2
Gemeinden/Gv	35,1	38,1	37,9	36,7	37,9	36,4	35,7	36,8	37,0	36,8	38,1	37,0	36,5	37,6	37,8

1) Ab 2015 beinhaltet die Lotteriesteuer auch die Sportwettensteuer. Ab 2021 beinhaltet die Lotteriesteuer auch die Sportwettensteuer, die virtuelle Automatensteuer und die Online-Pokersteuer (Kassenwirksam erst ab 2022)

Quelle: Land Niedersachsen: Kassenergebnisse (2. vorläufiger Abschluss , ab 2014 endgültiger Abschluss), Gemeinden/GV: aktuellstes Berichtsjahr vierteljährliche kommunale Kassenstatistik, davor kommunale Jahresrechnungsstatistik