

Kommunalpakt Niedersachsen – Für starke Kommunen in unserem Land

Positionspapier der CDU-Landtagsfraktion Niedersachsen

Ausgangslage: Historische Krise der Kommunalfinanzen

Die Kommunen in Niedersachsen stecken in der schwersten Finanzkrise seit Jahrzehnten. Seit 2023 haben sich die kommunalen Haushalte so dramatisch verschlechtert wie seit 30 Jahren nicht mehr; das Finanzierungssaldo lag 2023 bei rund minus 1,4 Mrd. Euro, stieg 2024 auf minus 4 Mrd. Euro und lag zum 30.06.2025 bereits wieder bei etwa minus 1,5 Mrd. Euro. Gleichzeitig steigen die Kassenkredite deutlich und erreichten Mitte 2025 rund 2,95 Mrd. Euro, während die große Mehrzahl der Städte und Gemeinden ihre Haushalte 2025 nicht ausgleichen kann.

Besonders alarmierend ist die Lage in den kreisfreien Städten, großen selbständigen Städten und Städten mit Sonderstatus, die 2025 ein kumuliertes Defizit von rund 1 Mrd. Euro erwarten. Auch alle Landkreise und die Region Hannover rechnen mit Defiziten von zusammen etwa 1,2 Mrd. Euro im Haushaltsjahr. Die kommunalen Spitzenverbände sprechen daher von einer historischen Haushaltskrise und warnen vor einem drohenden Finanzkollaps.

Ursachen der Krise

Die Krise hat mehrere strukturelle Ursachen, die sich über Jahre aufgebaut und in den letzten Krisenjahren massiv verschärft haben.

- **Kostenexplosion Sozial- und Jugendbereich**

Die Zuschüsse für Soziales und Jugend haben sich von 1,69 Mrd. Euro im Jahr 1990 auf rund 7 Mrd. Euro 2023 mehr als vervierfacht (+314 Prozent). Besonders dynamisch waren die Ausgaben nach dem Kinder- und Jugendhilfegesetz (SGB VIII) und für Einrichtungen der Jugendhilfe, die sich u. a. durch den Rechtsanspruch auf einen Kita-Platz auf etwa 5 Mrd. Euro im Jahr 2023 erhöht haben.

- **Steigende Schulträgerkosten**

Der Zuschussbedarf für die Aufgaben als Schulträger lag 1990 bei etwa 1 Mrd. Euro, 2018 bei rund 2 Mrd. Euro und erreichte 2023 ca. 3 Mrd. Euro. Ursachen sind höhere bauliche Standards, Inklusion, der Ausbau des Ganztags in Grundschulen und der massive Ausbau der digitalen Infrastruktur an Schulen.

- **Dauerkrisen und Personalkosten**

Corona-Pandemie, Ukraine-Krieg, Energiepreissprünge und Inflation haben die laufenden Kosten der Kommunen stark erhöht. Hinzu kommen hohe Tarifabschlüsse und zusätzliches Personal für neue Aufgaben vor allem aus Bundesgesetzen (z. B. WohngeldPlus, öffentlicher Gesundheitsdienst, Kinderbetreuung, Cannabisgesetz), die die Personalausgaben 2024 im Vergleich zum Vorjahr bundesweit um fast 10 Prozent steigen ließen.

- **Unzureichender Kommunaler Finanzausgleich (KFA)**

Die steigenden Pflichtausgaben wurden über den Kommunalen Finanzausgleich nur unzureichend kompensiert. Dies liegt wesentlich daran, dass nur ein geringer Teil des Aufgabenzuwachses auf Landesgesetze zurückgeht und der Bund für den weit überwiegend von ihm verantworteten Teil den Ländern keine Kompensationsmittel zur Weiterleitung an die Kommunen zur Verfügung gestellt hat.

Konnte der KFA 1990 noch fast 75 Prozent der kommunalen Ausgaben für Soziales und Schule decken, lag die Quote zeitweise unter 50 Prozent und betrug 2023 lediglich 56,6 Prozent. Nach Berechnungen der KSV verfügt Niedersachsen im Vergleich der 13 Flächenländer über die niedrigste Pro-Kopf-Quote im KFA; 2025 liegt der Bundesdurchschnitt bei 1.012 Euro je Einwohner, Niedersachsen kommt nur auf 689 Euro, 323 Euro weniger als der Bundesdurchschnitt.

Versagen der Landespolitik: FAG, Rücklagen und Förderdschungel

Während die Kommunen finanziell mit dem Rücken zur Wand stehen, verschärft die Landesregierung nach Auffassung der CDU-Landtagsfraktion die Lage noch.

- **Finanzausgleichsgesetz (FAG) als Verstärker der Krise**

Das letzte Änderung des NFAG (LT-Beschluss vom 15.12.2025) setzt politisch falsche Schwerpunkte. Die Abwertung des **Flächenfaktors** benachteiligt ländliche Räume, Kommunen mit ohnehin angespannten Haushalten verlieren zusätzliche Einnahmen, und strukturelle Verlierer werden in der Haushaltsnotlage ohne Ausgleich gelassen. Die Aufstockung der Bedarfszuweisungen erfolgt nicht außerhalb der Zuweisungsmasse, sondern wird ihr entnommen.

- **Rücklagenpolitik des Landes**

Anders als es die Landesregierung behauptet, gerät die Symmetrie der Haushalte des Landes und seiner Kommunen zunehmend in Schiefelage. Das Land füllt seine Rücklagen, Sondervermögen und Einlagen in Landesunternehmen weiter auf, statt die kommunale Ebene entschlossen zu entlasten. Allein in der allgemeinen Rücklage des Landes werden Ende 2026 planmäßig rund 2 Mrd. Euro zur Verfügung stehen, während Kommunen Leistungen kürzen müssen und in eine ruinöse Finanzlage geraten.

Kredite, die die Kommunen aufgrund ihrer unzureichenden Finanzierung und das Land gewillkürt unter maximaler Ausnutzung der nach Aufweichung der Schuldenbremse bestehenden Kreditermächtigungen aufnehmen, werden perspektivisch zu einer Zementierung der Haushalte von Land und Kommunen führen. Zins- und Tilgungsverpflichtungen treten in immer größerem Umfang an die Seite von Verpflichtungen aus Leistungsgesetzen. Politik wird damit schon in wenigen Jahren vor allem Rechtsverpflichtungen verwalten und kaum noch gestalten können. Das ist auch für den Fortbestand der Demokratie gefährlich, weil politische Wettbewerber immer weniger finanzpolitischen Spielraum für die Umsetzung konkurrierender Vorstellungen zur Verfügung haben werden. Wahlen werden daher immer weniger Richtungsentscheidungen sein können.

- **Förderdschungel statt Vertrauen**

Über 2.000 Förderprogramme des Landes und über 100 davon ausschließlich oder auch für Kommunen führen zu einer unübersichtlichen und bürokratischen Förderlandschaft. Investitionsmittel des Bundes und des Landes helfen den Kommunen kaum, weil sie in der Regel strikt an ausschließlich investive Ausgaben gebunden sind, während die Defizite in den Ergebnishaushalten entstehen. Die kommunalen Spitzenverbände hatten den Entwurf des NKomFöG „grundsätzlich begrüßt“ und insbesondere dessen Zielrichtung gelobt, aber deutlich weitergehende Forderungen u.a. in Bezug auf eine Überführung bestehender Richtlinien-Förderungen in den Regelmechanismus des NKomFöG geäußert¹, Nachbesserungs- und Klärungsbedarf bei einzelnen Bestimmungen reklamiert² und bei verschiedenen Gelegenheiten auf eine grundsätzlich nachhaltige und berechenbare Finanzierung ohne Zweckbindung gedrungen (höhere Verbundquote, höherer Anteil am USt-Aufkommen). Die CDU-Fraktion im Niedersächsischen Landtag bemängelt, dass das von der Landesregierung vorgelegte Kommunalfördergesetz mit seinen fakultativen Vereinfachungen ein halbherziger Schritt bleibt.

Politische Leitlinie der CDU: Pakt für starke Kommunen

Die CDU-Landtagsfraktion sieht das Land in der Verantwortung, Partner der Kommunen zu sein und nicht ihr Insolvenzverwalter. Es muss seinen verfassungsrechtlichen Pflichten, insbesondere mit Blick auf Art. 58 der Niedersächsischen Landesverfassung (Pflicht zur auskömmlichen Finanzausstattung der Kommunen) wieder nachkommen. Leitbild ist ein Pakt für starke Kommunen, der auf weniger Bürokratie, mehr Vertrauen und größere Gestaltungsspielräume setzt.

- **Kommunen als Rückgrat und Motor der Demokratie**

Kommunen sind der Ort, an dem Bürger staatliches Handeln unmittelbar erleben. Dort entscheidet sich, ob Straßen intakt sind, Kitas öffnen, Feuerwehren einsatz-

¹ Vgl. z.B. <https://www.nlt.de/nlt-aktuell-ausgabe-23-5/>

² <https://www.nlt.de/nlt-aktuell-ausgabe-27-4/>

fähig und kulturelle Angebote erhalten bleiben. Wenn Kommunen handlungsunfähig werden und freiwillige Leistungen wegbrechen, schwindet das Vertrauen der Menschen in Staat und Demokratie.

- **Grundsatz „Wer bestellt, bezahlt“**

Die CDU betont den Grundsatz: Wer Aufgaben bestellt, muss sie vollständig und verlässlich finanzieren. Das Konnexitätsprinzip wird als zentraler Pfeiler einer fairen Aufgaben- und Finanzverteilung verstanden und soll gegen ständige Aushöhlung durch Land und Bund verteidigt werden.

Konkrete finanzpolitische Forderungen

Zur Stabilisierung der kommunalen Handlungsfähigkeit schlägt die CDU-Landtagsfraktion folgende Maßnahmen vor.

- **Deutliche Aufstockung des KFA**

Die CDU fordert 750 Mio. Euro zusätzlich und dauerhaft im Kommunalen Finanzausgleich, ohne Zweckbindung, damit die Kommunen vor Ort eigenverantwortlich über den Mitteleinsatz entscheiden können. Die KSV haben ihrerseits wiederholt die Anhebung der Verbundquote gefordert.

Die angemessene Verteilung der zur Verfügung stehenden Einnahmen sollte zwischen Land und Kommunen partnerschaftlicher als bisher erfolgen. Die bisherige, eher rituelle Überprüfung der Verteilungssymmetrie wird dieser Anforderung nicht gerecht. Vorstellbar ist etwa eine Finanzierungskonferenz oder ein vergleichbares Gremium mit Landes- und Kommunalvertretern, in dem wesentliche Verteilungsparameter regelmäßig (z.B. alle zwei oder drei Jahre) überprüft und ggf. angepasst werden. Dabei müssen allerdings Anpassungen in beide Richtungen (also z.B. auch eine Absenkung der Verbundquote) möglich sein, und Kommunen dürfen ihren Umgang mit den Einnahmen nicht durch Hinweis auf Art. 28 II GG zur „Black Box“ oder für tabu erklären.

- **Föderalismusreform III**

Die Finanzbeziehungen der staatlichen Ebenen haben seit der Entflechtung im Rahmen der Föderalismusreform II (2009) ein Maß an Komplexität erreicht, dass aufgrund der Vielzahl der Wechselwirkungen und Kompensationen keinem der

Beteiligten mehr verlässliche Planungen erlaubt. Eine grundlegende Neuordnung ist zwingend erforderlich. Deswegen setzen wir uns für eine Föderalismusreform III ein, um die Handlungsfähigkeit unseres Staates zu stärken.

- **Entschuldungsprogramme**

Die KSV fordern ein neues, umfassendes Entschuldungsprogramm des Landes aus eigenen Mitteln zur Reduzierung kommunaler Kassenkredite.

Ein solches Entschuldungsprogramm müsste allerdings verbindliche Zugeständnisse und echte Beiträge der betroffenen Kommunen beinhalten (Aufgaben- und Ausgabenkritik bei freiwilligen Aufgaben; ggf. neue Instrumente einer stärkeren „sozialen Kontrolle“ unter den Kommunen, kein Rückzug der einzelnen Kommunen auf Art. 28 II GG).

- **Bundesebene: Umsatzsteueranteil stärken**

Zur nachhaltigen Stabilisierung der Kommunalfinanzen wird bundesweit eine deutliche Erhöhung des kommunalen Anteils an der Umsatzsteuer angestrebt. Es muss allerdings klar sein, dass auch diese Mittel nur einmal ausgegeben werden können und für Bundes- oder Landesausgaben dann nicht mehr zur Verfügung stehen.

Bürokratieabbau und Deregulierung

Neben finanziellen Hilfen ist eine tiefgreifende Strukturreform notwendig, um Verwaltungen zu entlasten und Ressourcen freizusetzen.

- **Sofortiges Bürokratie-Aufbaumoratorium**

Neue Bürokratielasten sollen konsequent vermieden werden. Laufende Gesetzgebungsverfahren müssen einem Praxis-Check unterzogen werden: Werden Aufwand und Standards tatsächlich reduziert? Eingriffe in die kommunale Selbstverwaltung sollen nur erfolgen, wenn sie unabdingbar sind. Ein Beispiel dafür ist die Herausnahme der Kommunen aus dem Tariftreue- und Vergabegesetz.

- **Radikaler Abbau des Förderdschungels**

Förderrichtlinien müssen deutlich reduziert und auf Zwecke beschränkt werden, die im übergeordneten Landesinteresse liegen und auf anderem Weg nicht zu erreichen sind. Mittel müssen den Kommunen stattdessen verstärkt ohne Zweckbindung über den KFA zur Verfügung gestellt werden. Ziel ist eine Stärkung der kommunalen Eigenverantwortung und eine spürbare Entlastung der Verwaltung von komplexen Antrags- und Nachweispflichten.

- **Kita-Standards prüfen und kommunale Verantwortung stärken**

Landesvorgaben im Kita-Bereich müssen kritisch überprüft und auf das notwendige Maß zurückgeführt werden. Staatliche Genehmigungen für neue Kitas erscheinen aus kommunaler Sicht vielfach entbehrlich; das Land soll sich stärker auf eine auskömmliche, pünktliche und möglichst pauschalisierte Finanzierung konzentrieren.

- **Vereinfachtes Vergaberecht und Entschlackung des Haushaltsrechts**

Die KSV haben zwölf konkrete Vorschläge zur Vereinfachung des Vergaberechts vorgelegt und ein umfangreiches Papier mit 27 Änderungsvorschlägen zur Vereinfachung des kommunalen Haushaltsrechts (NKomVG, KomHKVO) erarbeitet. Diese Vorschläge sollten zügig aufgegriffen werden, um Verfahren zu beschleunigen und Ressourcen von Formalien hin zu inhaltlicher Arbeit zu verlagern.

Durch die bisherigen komplizierten Vergaberegelungen nehmen viele regionale Unternehmen Abstand davon, Angebote abzugeben. Eine grundlegende Vereinfachung verfolgt daher auch das Ziel, Auftragsvergaben an den heimischen Mittelstand zu stärken.

Stärkere gemeinsame Steuerung von Land und Kommunen

Um aus der Krisenbeschreibung zu einer kontinuierlichen Steuerung zu kommen, schlägt die CDU-Landtagsfraktion institutionalisierte Verfahren zwischen Land und Kommunen vor.

- **Gemeinsames Finanzverteilungsgremium**

Ein ständiges Gremium von Land und Kommunen/KSV sollte in regelmäßigen Abständen die Finanzlage des Landes und der Kommunen analysieren und konkrete

Empfehlungen zu einer einvernehmlichen Anpassung der Verteilungsparameter unterbreiten. Auf dieser Basis könnten KFA-Anpassungen (in beide Richtungen!), Entschuldungsprogramme usw. vorgenommen und mehr Sensibilität für die kommunale Ausgabewirkung von Landesgesetzen gewonnen werden.

- **Verlässliche Konnexität und keine neuen Aufgaben ohne Gegenfinanzierung**

Land und Bund sollten neue Aufgaben nicht mehr ohne vollständige und dauerhafte Gegenfinanzierung auf die Kommunen übertragen. Künftig sollte eine unabhängige Stelle – etwa beim Landesrechnungshof (ggf. nach Änderung seines verfassungsmäßigen und gesetzlichen Auftrags) – die Konnexitätsberechnung übernehmen, damit nicht länger allein die Landesregierung über die Angemessenheit der eigenen Finanzierungszusagen entscheidet.

- **Stärkung der kommunalen Demokratie**

Nur finanziell und personell handlungsfähige Kommunen können Vertrauen in staatliches Handeln sichern. Wenn Ehrenamt, Kultur, Sport und Jugendarbeit dauerhaft unter Druck geraten, leidet die demokratische Substanz vor Ort. Daher verbindet die CDU ihre finanzpolitischen Forderungen mit dem politischen Anspruch, Kommunalpolitik als Motor der Demokratie zu stärken und die „kommunale Familie“ nicht allein zu lassen.