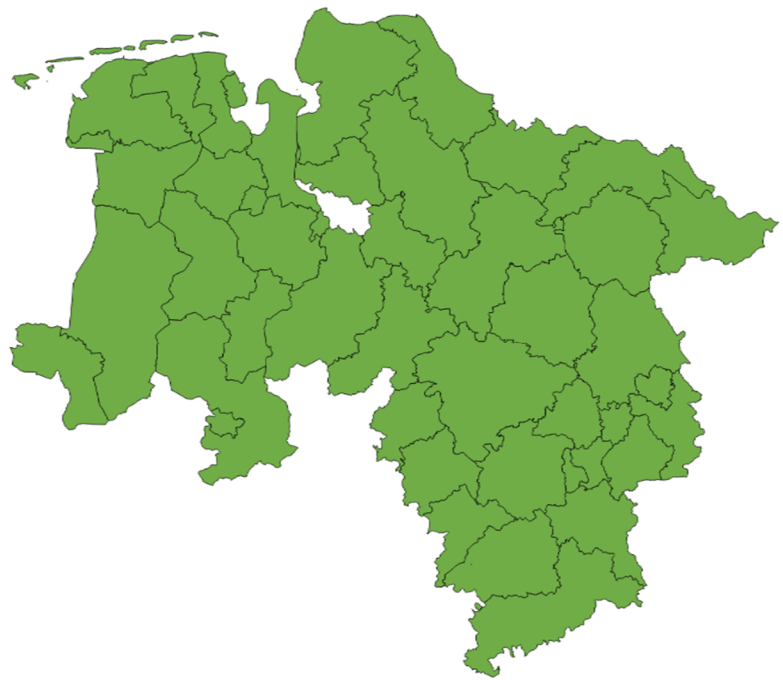


**Die Präsidentin des  
Niedersächsischen Landesrechnungshofs  
- Überörtliche Kommunalprüfung -**



**Kommunalbericht 2018**



**Niedersachsen**



**Kommunalbericht**  
**der**  
**Präsidentin**  
**des Niedersächsischen Landesrechnungshofs**  
**- Überörtliche Kommunalprüfung -**

**2018**

## Übersandt an

- Nds. Landtag
- Nds. Landesregierung
- Nds. Landkreistag
- Nds. Städtetag
- Nds. Städte- und Gemeindebund

## Herausgeberin:

Die Präsidentin des Nds. Landesrechnungshofs  
Justus-Jonas-Str. 4  
31137 Hildesheim  
<http://www.lrh.niedersachsen.de>



## Copyright

Die in diesem Bericht enthaltenen Texte, Grafiken und Tabellen unterliegen urheberrechtlichem Schutz und dürfen nur mit Einverständnis weiterverwendet werden. Die von mir erstellten Karten basieren auf den Geobasisdaten der Niedersächsischen Vermessungs- und Katasterverwaltung 2016 und 2018.

## 4 Die Kommunalfinanzen in Niedersachsen

### 4.1 Vorbemerkungen

*Haushalts-  
wirtschaft-  
liche  
Ordnungs-  
kriterien*

Das LSN ordnet seit 2016 die Kommunalstatistik nach haushaltswirtschaftlichen Kriterien. Diese Systematik ist angelehnt an die Begrifflichkeiten der kommunalen Doppik und findet in diesem Kommunalbericht erstmalig Anwendung.

Die Statistik trennt die Einzahlungen und Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit und Investitionstätigkeit.

*Laufende  
Verwal-  
tungstätig-  
keit*

Zu den Einzahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit zählen

- Steuern und steuerähnliche Abgaben,
- Zuwendungen und allgemeine Umlagen (z. B. Schlüsselzuweisungen),
- Zuweisungen und Zuschüsse für laufende Zwecke,
- öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte (z. B. Gebühren und zweckgebundene Abgaben),
- privatrechtliche Leistungsentgelte, Kostenerstattungen und Kostenumlagen,
- sonstige Einzahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit (z. B. Konzessionsabgaben und Bußgelder) sowie
- Zinsen und sonstige Finanzeinzahlungen (z. B. Verzinsung von Steuernachforderungen).

Bei den Auszahlungen umfasst die laufende Verwaltungstätigkeit

- Personal- und Versorgungsauszahlungen,
- Sach- und Dienstleistungen (z. B. Unterhaltung und Bewirtschaftung von Vermögen),
- Transferzahlungen (soziale Leistungen, aufgabenbezogene Leistungsbeteiligungen, Zuschüsse für laufende Zwecke),
- sonstige Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit (z. B. Erstattungen für die Auszahlungen von Dritten aus laufender Verwaltungstätigkeit) sowie
- Zinsen und sonstige Finanzauszahlungen (z. B. Kreditbeschaffungskosten, Verzinsung von Steuererstattungen).

*Investitions-  
tätigkeit*

Zur Investitionstätigkeit zählen die Einzahlungen aus Investitionszuwendungen, aus der Veräußerung von Vermögen, aus Rückflüssen von Ausleihungen und aus Beiträgen und

ähnlichen Entgelten<sup>2</sup>. Die Auszahlungen umfassen die Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen, den Erwerb von Vermögen, die Baumaßnahmen sowie die Gewährung von Ausleihungen.

Von der laufenden Verwaltungstätigkeit und der Investitionstätigkeit getrennt betrachtet werden die Einzahlungen und Auszahlungen aus der sogenannten Finanzierungstätigkeit. Hierzu zählen die Einzahlungen aus der Aufnahme von Wertpapierschulden und Investitionskrediten sowie die Auszahlungen für deren Tilgung.

*Finanzierungstätigkeit*

Die verwendeten Ansichten beruhen auf den Daten der kommunalen Jahresrechnungsstatistiken bzw. Schuldenstatistiken des LSN für die Jahre 2012 bis 2016. Die Angaben für 2017 ergeben sich aus der kommunalen vierteljährlichen Kassenstatistik des LSN, weil sowohl die Jahresrechnungs- als auch die Schuldenstatistik 2017 erst nach Drucklegung dieses Berichts veröffentlicht werden. Die Auswertungen und Ansichten zu den Kapiteln 4.2 bis 4.5 dieses Kommunalberichts weichen daher teilweise von der Darstellung der vorherigen Berichte ab, denen fast durchgängig die Daten der kommunalen vierteljährlichen Kassenstatistik zugrunde lagen. Teilweise wurden die statistischen Daten durch eigene Berechnungen ergänzt.<sup>3</sup>

*Verwendete Statistiken*

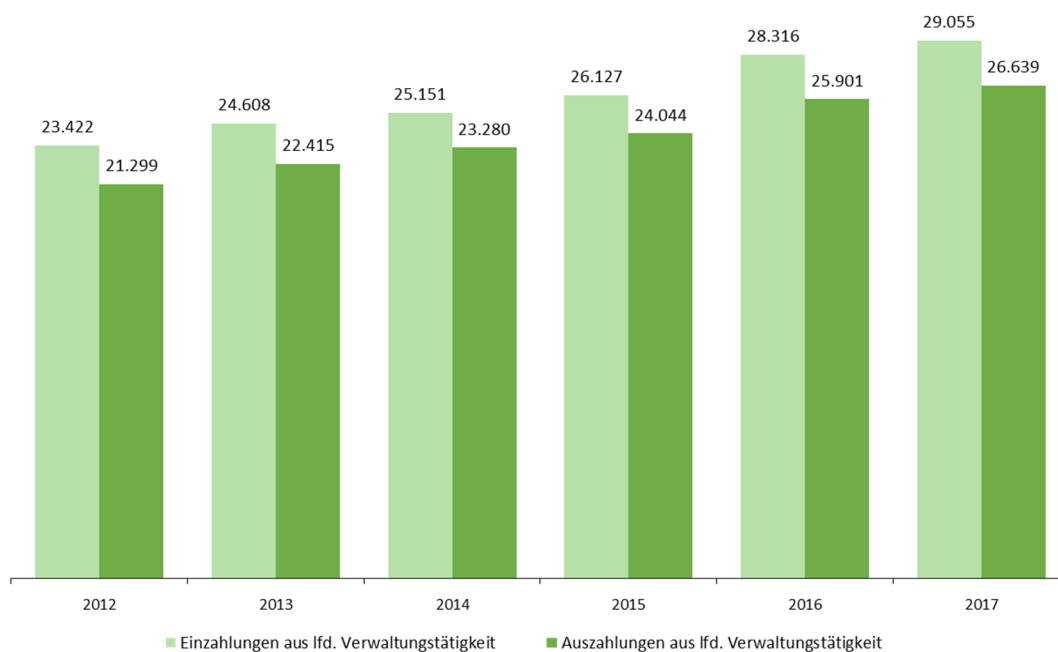
---

<sup>2</sup> Z. B. Erschließungsbeiträge nach dem Baugesetzbuch, Straßenausbaubeiträge.

<sup>3</sup> Eventuelle Unstimmigkeiten begründen sich in Rundungsdifferenzen.

## 4.2 Zahlungsüberschüsse aus laufender Verwaltungstätigkeit

Die Einzahlungen und Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit aller niedersächsischen Kommunen stellen sich für den Betrachtungszeitraum dieses Berichts wie folgt dar:

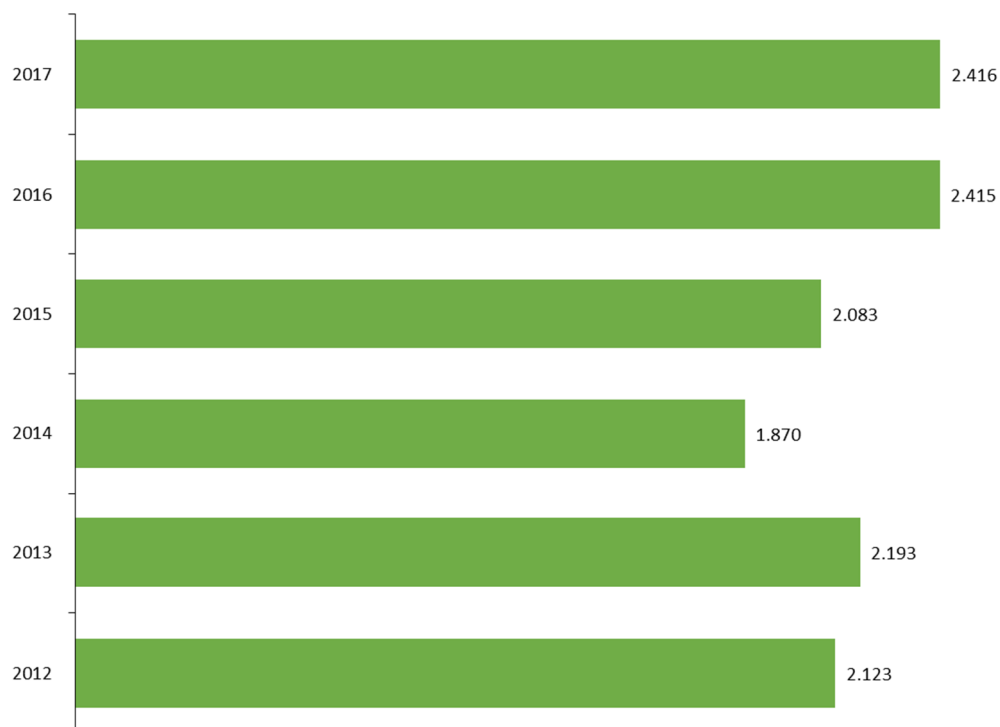


Ansicht 7: Einzahlungen und Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit (in Mio. €)

*Weitere Einzahlungszuwächse, aber geringer als in den Vorjahren*

Die Einzahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit erreichten 2017 29,1 Mrd. €. Sie stiegen gegenüber 2016 um 739 Mio. € (2,6 %) und entwickelten sich somit wiederum positiv. Allerdings blieben die Einzahlungszuwächse hinter den Steigerungsraten der beiden Vorjahre (3,9 % und 8,4 %) zurück.

Die Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit betragen insgesamt 26,6 Mrd. €. Sie erhöhten sich gegenüber 2016 um 738 Mio. € (2,9 %).



Ansicht 8: Salden aus laufender Verwaltungstätigkeit (in Mio. €)

In der Summe überstiegen 2017 die Einzahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit die Auszahlungen mit 2,416 Mrd. € erheblich. Der Zahlungsüberschuss 2017 fällt trotz der erneut gestiegenen Einzahlungen ähnlich aus wie im Vorjahr (2,415 Mrd. €), denn der Steigerungsbetrag der Auszahlungen (738 Mio. €) entsprach annähernd dem Steigerungsbetrag der Einzahlungen (739 Mio. €).

*Mehrauszahlungen und Mehreinzahlungen steigen gleich*

Während des gesamten Betrachtungszeitraums der Jahre 2012 bis 2015 stiegen die Einzahlungen und Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit stetig. Mit Ausnahme des Jahres 2014 betragen die Einzahlungsüberschüsse regelmäßig über 2 Mrd. € jährlich. Dies ermöglichte den Kommunen insgesamt, aus den Überschüssen der laufenden Verwaltungstätigkeit die verordnungsrechtlich vorgesehene Tilgung der Langfristkredite zu finanzieren, Liquiditätskredite zurückzuführen und einen Teil ihrer Neuinvestitionen aus Eigenmitteln zu finanzieren (s. Kapitel 4.5).

*Einzahlungsüberschüsse stagnieren auf hohem Niveau*

### 4.3 Einzahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit

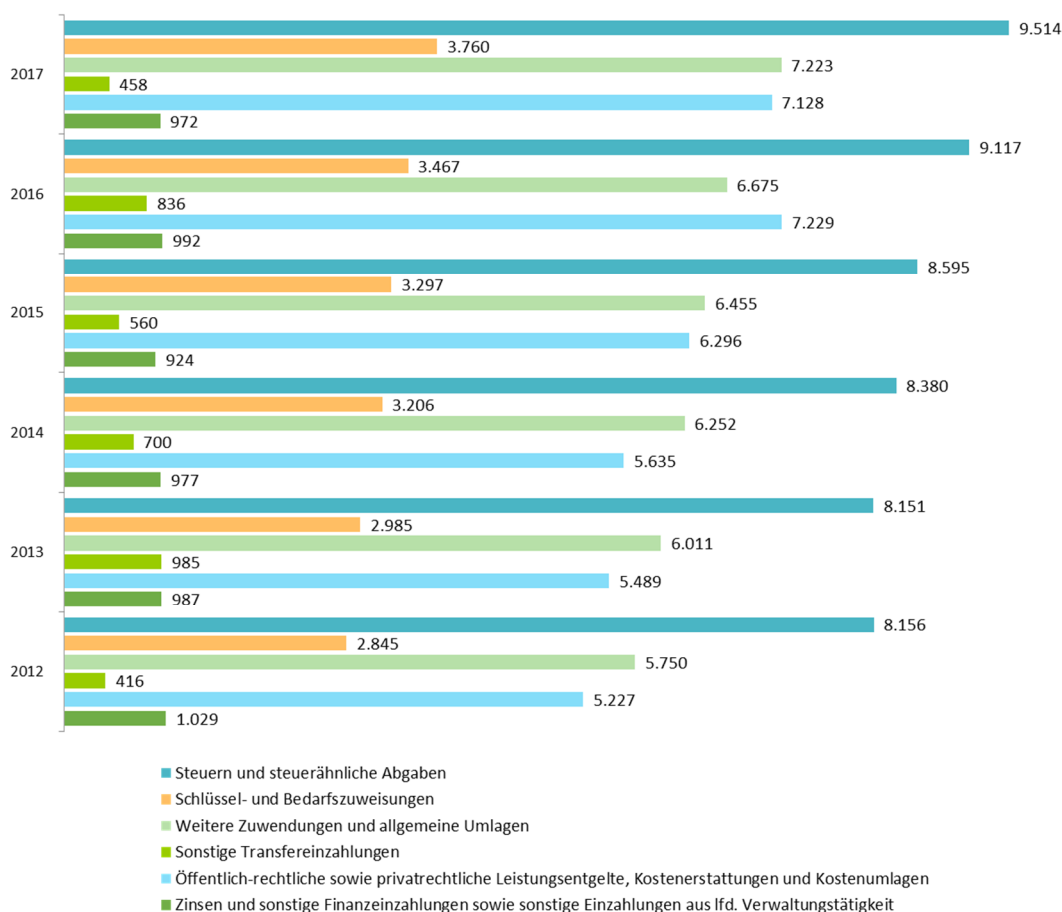
Die Einzahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit umfassen die einer Kommune aus ihrem bzw. für ihren Verwaltungs- und Dienstleistungsablauf zufließenden Einzahlungen (s. Kapitel 4.1). Dabei ist die Höhe der Steuereinzahlungen und der Zuweisungen nach dem NFAG (sog. allgemeine Deckungsmittel) von besonderer Bedeutung für die kom-

*Allgemeine Deckungsmittel*



munalen Haushalte. Ihre Verwendung ist im Gegensatz zu zweckgebundenen Zuweisungen nicht auf bestimmte Auszahlungspositionen begrenzt. Allgemeine Deckungsmittel stellen somit die finanziellen Mittel dar, über die die Kommunen frei verfügen und die sie im Sinne eigener Zielsetzungen einsetzen können. Unter der Voraussetzung, dass alle vorrangig zu erfüllenden haushaltsrechtlichen Verpflichtungen, z. B. der Abbau von Fehlbeträgen aus Vorjahren, erfüllt werden, erhöhen zunehmende allgemeine Deckungsmittel grundsätzlich die kommunalpolitischen Gestaltungsspielräume und stärken somit die kommunale Selbstverwaltung.

Im Einzelnen stellten sich die Einzahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit wie folgt dar:

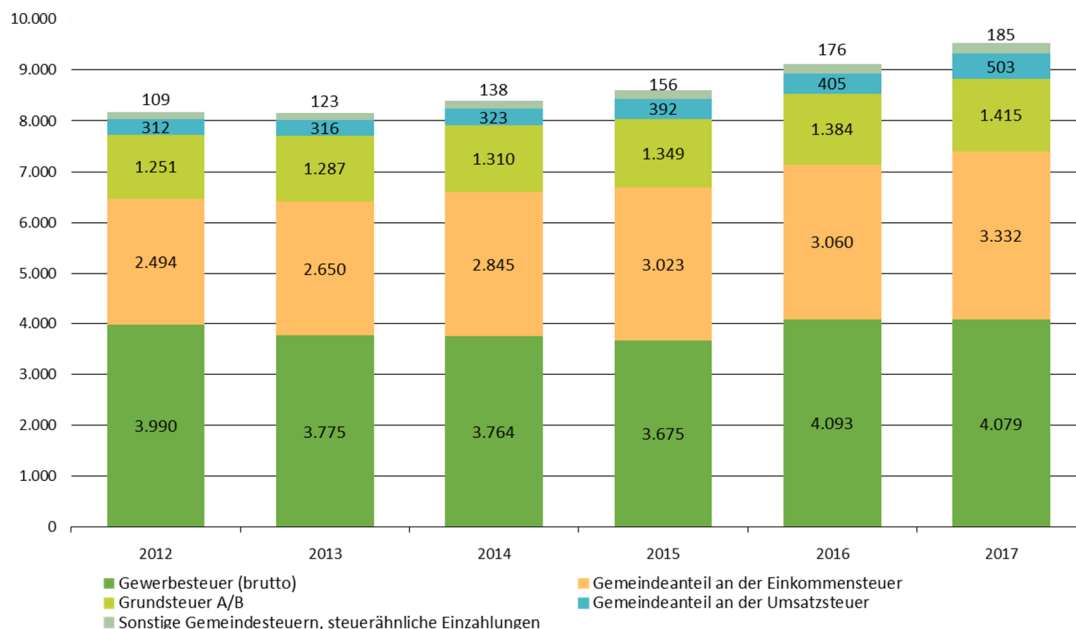


Ansicht 9: Einzahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit (in Mio. €)

*Positive Entwicklung der allgemeinen Deckungsmittel*

2017 erhielten die Kommunen fast 13,3 Mrd. € und damit 45 % der Einzahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit aus allgemeinen Deckungsmitteln. Diese Mittel stiegen seit 2012 kontinuierlich und erhöhten sich seitdem um insgesamt 2,3 Mrd. €. Im unmittelbaren Vergleich zum Vorjahr nahmen die allgemeinen Deckungsmittel um 690 Mio. € (+ 5,4 %) zu. 2016 betrug die Mehreinzahlungen 692 Mio. € (+ 5,8 %).

Die Steuereinzahlungen erhöhten sich 2017 um rd. 400 Mio. €. Allerdings ergaben sich bei den verschiedenen Steuerarten teilweise deutlich andere Steigerungsraten als im Vorjahr.



Ansicht 10: Einzahlungen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben (in Mio. €)

Bei den Einzahlungen aus dem Gemeindeanteil an der Einkommenssteuer war 2017 mit einer Steigerungsrate von 9 % ein deutlicher Zuwachs gegenüber 2016 zu verzeichnen, während die Einzahlungen aus der Gewerbesteuer stagnierten. 2017 erhielten die Kommunen 4,079 Mrd. € Gewerbesteuereinzahlungen (- 0,3 %). 2016 waren es 4,093 Mrd. € (+ 11,4 %). Abzüglich der an Bund und Land abzuführenden Gewerbesteuerumlagen verblieben den Kommunen 2017 Gewerbesteuereinzahlungen in Höhe von 3,375 Mrd. €.

*Gewerbesteuereinzahlungen stagnieren*

Die drittwesentlichste Steuerquelle der Kommunen, die Grundsteuer A und B, weist seit Jahren gleichmäßige Steigerungsraten von ca. 2 % bis 3 % aus. Die Einzahlungen 2017 betragen 1,4 Mrd. €. Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) hat am 10.04.2018 die gesetzlichen Regelungen zur Grundsteuer für unvereinbar mit dem allgemeinen Gleichheitssatz der Verfassung erklärt.<sup>4</sup> Bis spätestens zum 31.12.2019 ist der Gesetzgeber nunmehr aufgefordert, eine Neuregelung zu treffen. Bis dahin gelten die bisherigen Regelungen weiter. Nach der Verkündung einer Neuregelung dürfen sie für weitere fünf

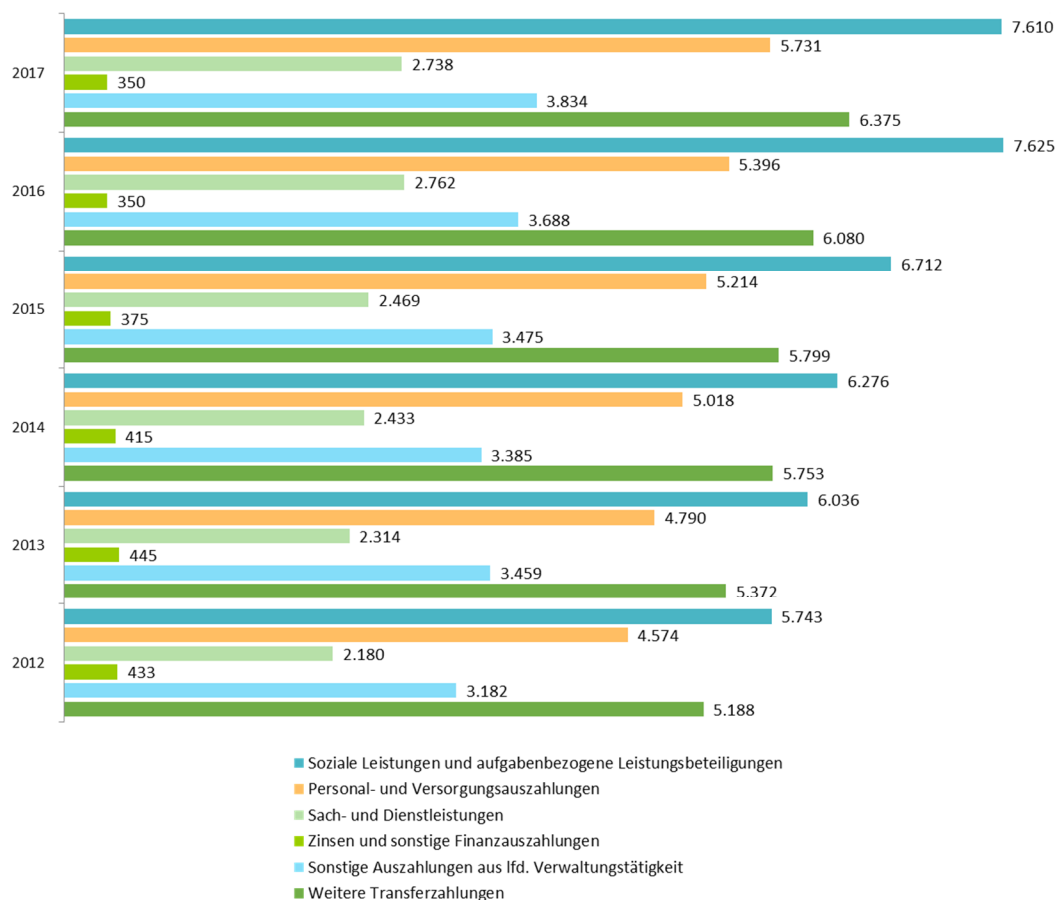
*Grundsteuereinzahlungen unterliegen zukünftigen Risiken*

<sup>4</sup> BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 10.04.2018 - 1 BvL 11/14 - Rn. (1-181), [http://www.bverfg.de/e/ls20180410\\_1bvl001114.html](http://www.bverfg.de/e/ls20180410_1bvl001114.html), zuletzt abgerufen am 20.06.2018.

Jahre, längstens aber bis zum 31.12.2024 angewandt werden. Ob und inwieweit sich dies auf die Höhe der Grundsteuereinzahlungen auswirken wird, bleibt abzuwarten.

#### 4.4 Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit

Die Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit umfassen die von einer Kommune im Rahmen ihres Verwaltungs- und Dienstleistungsablaufs zu leistenden Auszahlungen (s. Kapitel 4.1). Sie stellten sich in den Jahren 2012 bis 2017 wie folgt dar:



Ansicht 11: Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit (in Mio. €)

*Sozialauszahlungen auf unverändert hohem Niveau*

2017 wandten die Kommunen 7,6 Mrd. € (28,5 %) der Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit für soziale Leistungen auf. Die Auszahlungen für soziale Leistungen und aufgabenbezogene Leistungsbeteiligungen erforderten unverändert den größten Anteil der Auszahlungen. Sie verringerten sich gegenüber dem Vorjahr um 15 Mio. €. Dies entspricht einem Rückgang von 0,2 %, nachdem 2016 noch eine Steigerungsrate von 13,6 % (+ 913 Mio. €) zu bewältigen war. Dass die sozialen Leistungen nicht weiter stiegen, ist auf den nachlassenden Zuzug neuer Flüchtlinge zurückzuführen, denn die

übrigen in dieser Position zusammengefassten Auszahlungen stiegen teilweise erheblich. Die Auszahlungen für Leistungen der Grundsicherung für Arbeitssuchende nach dem SGB II erhöhten sich um 6,8 %, die Sozialhilfeleistungen nach dem SGB XII nahmen um 3,3 % zu und die Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe stiegen um 2,7 %. Die Position der übrigen Sozialleistungen – einschließlich der Hilfen für Asylbewerber – ging um 23,6 % zurück, nachdem sie sich 2016 um 72,9 % erhöht hatte.

Dagegen stiegen die Personal- und Versorgungsauszahlungen auffällig. Sie erhöhten sich 2017 im Vergleich zum Vorjahr um 6,2 % (335 Mio. €). Es handelt sich um die höchste Steigerungsrate im Vergleichszeitraum. In keinem der Jahre 2012 bis 2016 lag die Steigerungsrate über 5 %. In den Jahren 2015 und 2016 war sie mit unter 4 % sogar rückläufig. 2017 betrug der Anteil der Personal- und Versorgungsauszahlungen an den Gesamtauszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit 21,5 % (s. Ansicht 12). Bei einer Bewertung ist zu bedenken, dass die Mehrauszahlungen auch auf einen erhöhten Personalbedarf im Bereich der sozialen Aufgabenerledigung zurückzuführen sind. Dies gilt insbesondere für die Aufgabenfelder Inklusion und Integration.

*Personal-  
auszahlun-  
gen:  
Höchste  
Steigerungs-  
rate im Ver-  
gleichszeit-  
raum*

Die Sach- und Dienstleistungen haben sich im Vergleich zum Vorjahr – erstmalig seit 2012 – auf 2,7 Mrd. € leicht verringert. Mit 1,5 Mrd. € entfielen mehr als die Hälfte dieser Auszahlungen auf die Bauunterhaltung und Bewirtschaftung von Grundstücken.

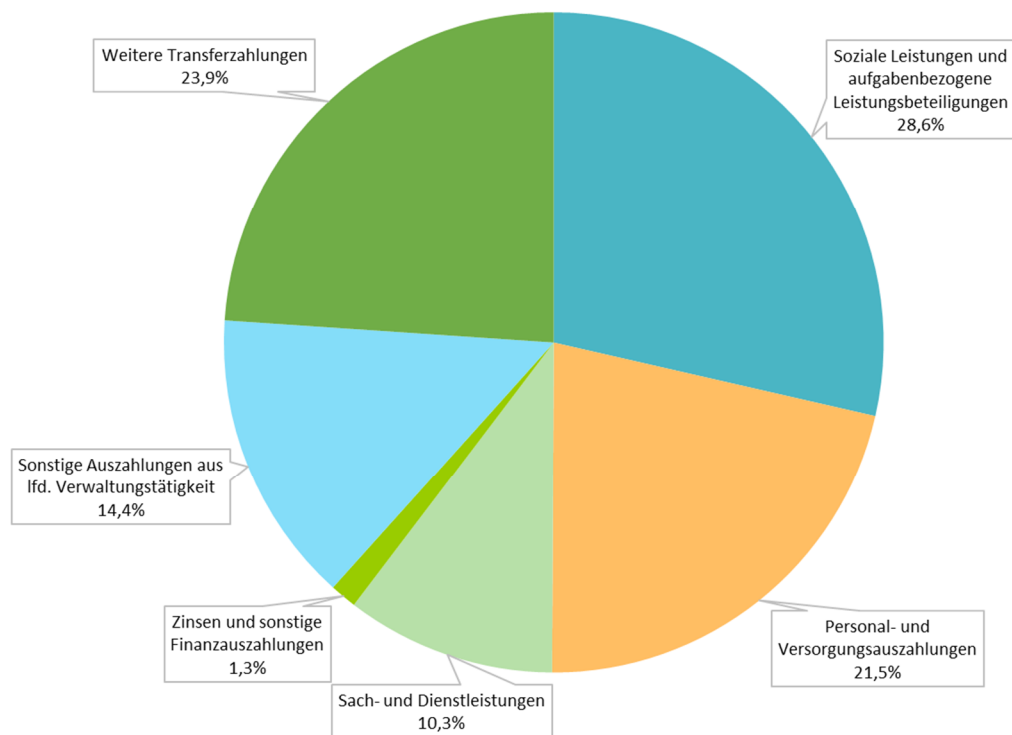
*Sach- und  
Dienstleis-  
tungen*

In den ebenfalls erhöhten „weiteren Transferzahlungen“ fasst die Statistik u. a. die übrigen Leistungen der Kommunen an ihre Einwohner sowie Umlagezahlungen im öffentlichen Bereich zusammen. Besonders herauszuheben sind die in dieser Position inkludierten Zuschüsse für laufende Zwecke an ausgegliederte Bereiche, z. B. Verlustabdeckungen, in Höhe von 1,9 Mrd. €.

*Hohe Zu-  
schüsse an  
ausgeglie-  
derte Berei-  
che*

Die Zinsauszahlungen umfassen die Zinsverpflichtungen für Investitions- und Liquiditätskredite. Sie blieben gegenüber 2016 trotz der reduzierten Liquiditätskredite unverändert, weil die erhöhte Verschuldung aus Investitionskrediten zu zusätzlichen Zinsbelastungen führte (s. Kapitel 4.6). Diese Entwicklung mag zwar wegen des geringen Anteils der Zinsauszahlungen an den Gesamtauszahlungen (1,3 %) und des noch andauernden Zinstiefs unbedenklich erscheinen. Schließlich unterliegen Investitionskredite keinen kurzfristigen Zinsrisiken. Dennoch beinhaltet die Unsicherheit, unter Umständen erheblich höherer Zinssätze zum Zeitpunkt der Anschlussfinanzierung nicht vollständig getilgter Darlehen, ein latentes Risiko für zukünftige kommunale Haushalte.

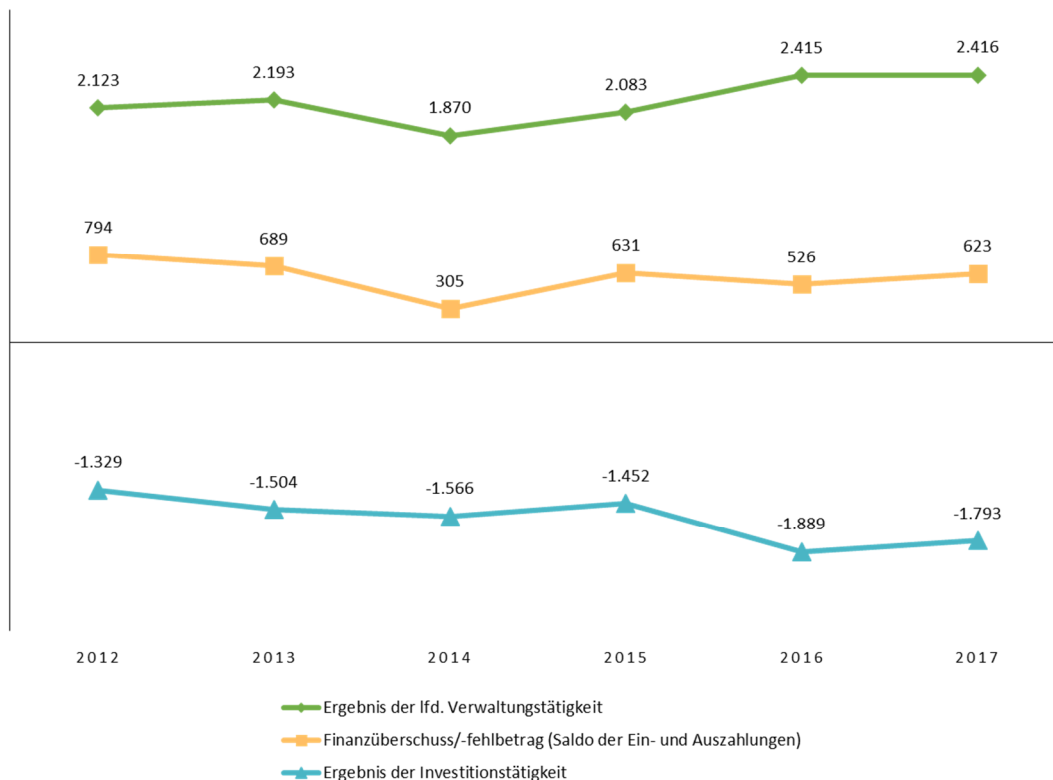
*Unverän-  
derte  
Zinsauszah-  
lungen*



Ansicht 12: Verhältnis der Auszahlungsarten 2017

#### 4.5 Investitionen und ihre Finanzierung

Die nachstehende Ansicht weist für 2017 Überschüsse aus laufender Verwaltungstätigkeit in Höhe von 2,416 Mrd. € aus.



Ansicht 13: Finanzüberschuss/-fehlbetrag (in Mio. €)

Allerdings sind Überschüsse aus laufender Verwaltungstätigkeit zuerst zur ordentlichen Tilgung bereits bestehender Kreditverpflichtungen und dann zur Tilgung von Liquiditätskrediten einzusetzen. Lediglich die danach verbleibenden Zahlungsüberschüsse können für die Finanzierung von Investitionen verwendet werden (§ 17 KomHKVO).

*Hohe  
Tilgungsver-  
pflichtungen*

Statistisch leisteten die Kommunen 2017 Tilgungsauszahlungen in Höhe von 1,776 Mrd. € (+ 212 Mio. €)<sup>5</sup>, sodass 2017 in der zusammengefassten Betrachtung aller kommunalen Haushalte den Kommunen rechnerisch 640 Mio. € für die Finanzierung ihrer Investitionen zur Verfügung standen. Dies verdeutlicht die folgende Tabelle.

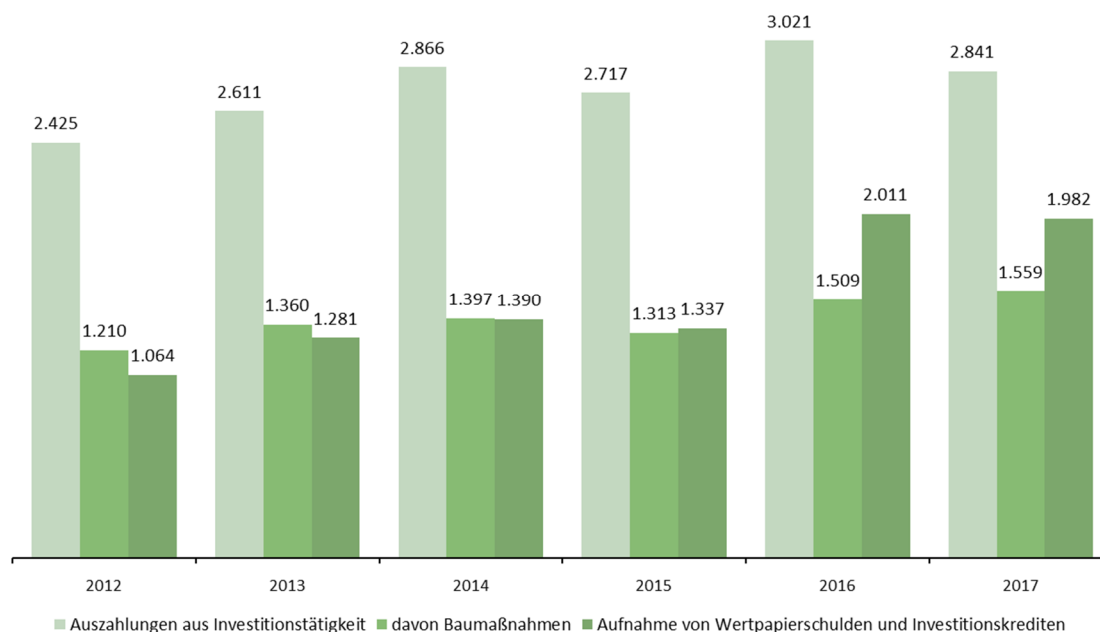
<sup>5</sup> Dieser Betrag enthält auch außerordentliche Tilgungsauszahlungen im Rahmen von Umschuldungsmaßnahmen, die nicht getrennt ausgewiesen werden können, weil der niedersächsische Kontenplan eine Trennung von ordentlichen und außerordentlichen Tilgungszahlungen nicht vorsieht.

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Ergebnis der laufenden Verwaltungstätigkeit	2.123	2.193	1.870	2.083	2.415	2.416
Tilgung von Wertpapierschulden und Investitionskrediten	987	1.179	1.187	1.123	1.564	1.776
Verbleibende Überschüsse aus laufender Verwaltungstätigkeit	1.136	1.014	683	960	851	640

Tabelle 2: Überschüsse aus laufender Verwaltungstätigkeit (in Mio. €)

Weniger  
Eigenmittel  
für  
Investitionen

Trotz der mit dem Vorjahr vergleichbaren Höhe der Zahlungsüberschüsse aus laufender Verwaltungstätigkeit standen den Kommunen somit wegen der erhöhten Tilgungsauszahlungen 211 Mio. € weniger Eigenmittel für Investitionsmaßnahmen zur Verfügung als 2016. Erhöhte Tilgungsleistungen sind positiv zu bewerten, wenn sie der Rückführung von Krediten dienen. Dies gilt aber nicht, wenn sie das Resultat einer höheren Tilgungsverpflichtung sind, die sich aus einer stetig ansteigenden Investitionskreditverschuldung ergibt (s. Kapitel 4.6).



Ansicht 14: Investitionen und ihre Finanzierung (in Mio. €)

Investitionen  
zum Groß-  
teil fremd-  
finanziert

2016 waren in den kommunalen Kernhaushalten im Vergleich mit den Vorjahren überproportional gestiegene Auszahlungen aus Investitionstätigkeit zu verzeichnen, die mit einer noch darüber hinaus gesteigerten Aufnahme von Investitionskrediten einherging. Dagegen fielen die Investitionsauszahlungen 2017 wieder geringer aus (- 180 Mio. €).

Obwohl die Höhe der Investitionsauszahlungen damit in etwa den Werten des Betrachtungszeitraums entsprach, galt dies nicht für die Aufnahme von Investitionskrediten. Sie verblieben 2017 auf dem hohen Niveau des Vorjahres und erhöhten damit den Fremdfinanzierungsanteil der Investitionen. 2017 betrug der Anteil der Kreditaufnahmen an den Auszahlungen für Investitionen fast 70 %, 2016 waren es 67 %. In den davorliegenden Jahren lag der kreditfinanzierte Anteil der Investitionsauszahlungen immer unter 50 %. Zudem fällt auf, dass – mit zunehmender Tendenz – seit 2015 die Kreditaufnahmen höher sind als die Auszahlungen für reine Baumaßnahmen.

Diese Entwicklung ist bedenklich: Ein kreditfinanzierter Anteil der Investitionsauszahlungen ist die Regel und grundsätzlich nicht infrage zu stellen. Eine ihrer finanziellen Leistungsfähigkeit entsprechende Fremdfinanzierung von Investitionen können Kommunen verkraften. Jedoch ist die Folge steigender Kreditaufnahmen eine zunehmende Tilgungsverpflichtung, die die kommunalpolitischen Entscheidungsspielräume dauerhaft einschränkt. 2017 mussten die Kommunen immerhin 13,4 % ihrer Einzahlungen aus allgemeinen Deckungsmitteln für Tilgungsauszahlungen aufwenden. 2012 waren es nur 9,0 %. Außerdem unterliegen Investitionskredite regelmäßig dem Risiko erheblich höherer Zinssätze zum Zeitpunkt ihrer Anschlussfinanzierung. Kommunen sind gerade in Zeiten guter Erträge und sich stabilisierender Haushaltslagen gehalten, ihren Fremdfinanzierungsanteil so gering wie möglich zu gestalten. Dies verlangt schon die gesetzlich geregelte Nachrangigkeit von Kreditaufnahmen. Eine zunehmende Verschuldung in konjunkturell guten Zeiten widerspricht zudem dem Grundgedanken einer antizyklischen Finanzpolitik.

#### **4.6 Schuldenstand**

Die nachstehende Tabelle enthält für 2012 bis 2017 die Verschuldung<sup>6</sup> der Kernhaushalte und nachrichtlich die Verschuldung einschließlich der Extrahaushalte für 2012 bis 2016. Abweichend von der Schuldenstatistik enthält die kommunale vierteljährliche Kassenstatistik keine Informationen über die kommunalen Extrahaushalte. Um den Zeitreihenvergleich zu ermöglichen, stellen die anschließend abgebildeten Ansichten daher auf die Verschuldung der kommunalen Kernhaushalte ab.

---

<sup>6</sup> In diesem Bericht wird ausschließlich die Verschuldung aus Liquiditäts- und Investitionskrediten dargestellt. Der hier verwendete Schuldenbegriff ist somit nicht identisch mit den Schulden nach der Gliederung der Bilanz gemäß § 55 Abs. 3 KomHKVO.



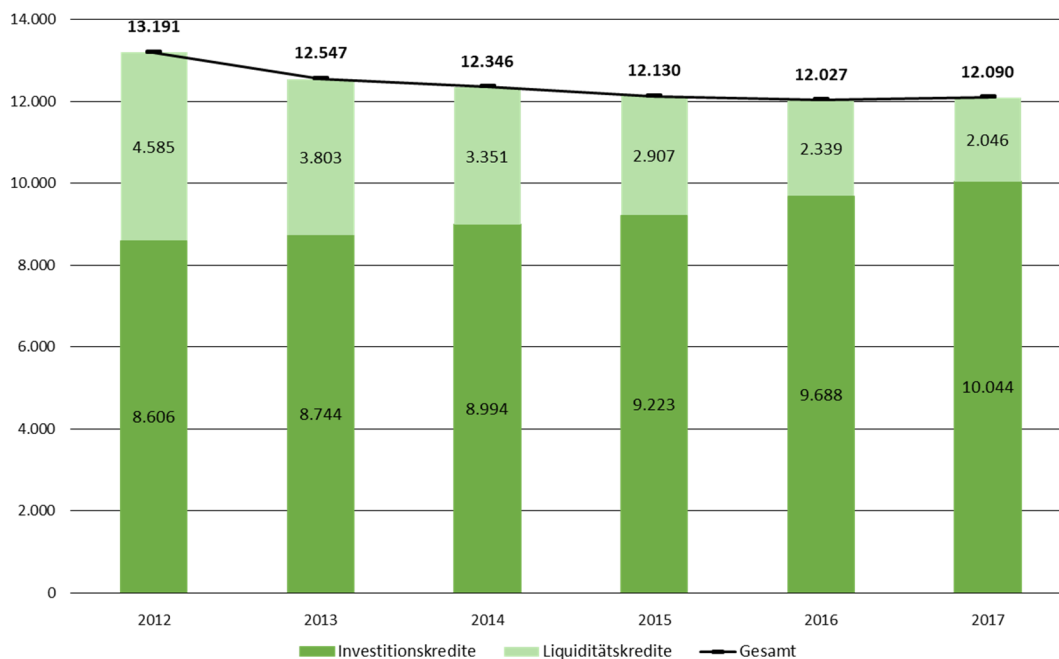
	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Investitionskredite	8.606	8.744	8.994	9.223	9.688	10.044
(einschl. Extrahaushalte)	(8.889)	(9.047)	(9.679)	(11.184)	(12.023)	
Liquiditätskredite	4.585	3.803	3.351	2.907	2.339	2.046
(einschl. Extrahaushalte)	(4.606)	(3.827)	(3.371)	(2.935)	(2.371)	
Schulden insgesamt	13.191	12.547	12.346	12.130	12.027	12.090
(einschl. Extrahaushalte)	(13.494)	(12.875)	(13.050)	(14.119)	(14.394)	

Tabelle 3: Verschuldung (in Mio. €)

*Anstieg der Gesamtverschuldung*

Ende 2017 betrug die Verschuldung der Kernhaushalte aus Investitions- und Liquiditätskrediten 12,090 Mrd. €. Sie erhöhte sich gegenüber 2016 um 63 Mio. €. Der verhältnismäßig geringe Betrag fällt negativ auf, weil sich für 2017 erstmals wieder das Signal einer gestiegenen Gesamtverschuldung ergibt. In allen vorhergehenden Jahren des Vergleichszeitraums verringerte sich die Gesamtverschuldung.

Wie schon in den Vorjahren wurde der Liquiditätskreditbestand erheblich verringert, nämlich um 293 Mio. € auf 2,046 Mrd. €. Die erhöhte Gesamtverschuldung begründet sich damit ausschließlich in dem um 356 Mio. € gestiegenen Investitionskreditbestand. Während 2016 die ebenfalls gesteigerten Investitionskredite (+ 465 Mio. €) durch eine höhere Rückführung der Liquiditätskredite (- 568 Mio. €) kompensiert wurde, gelang dies 2017 nicht.



Ansicht 15: Entwicklung der Verschuldung in den Kernhaushalten (in Mio. €)

#### 4.7 Ausblick

In der Gesamtbetrachtung der Haushaltsdaten stabilisierte sich die Haushaltslage der niedersächsischen Kommunen. Den Kommunen flossen weiterhin überdurchschnittlich hohe Einzahlungen zu, auch wenn sich die überaus hohen Steigerungsraten des Vorjahrs nicht wiederholten. Außerdem gingen die Auszahlungen für Soziales erstmalig seit Jahren leicht zurück. Den dennoch zu verzeichnenden Anstieg der Auszahlungen verursachen zu einem Anteil von 45 % die Personal- und Versorgungsauszahlungen.

Obgleich aktuelle Steuerschätzungen bis zum Jahr 2021 weiter steigende Steuereinzahlungen prognostizieren, zeichnen sich Risiken für die kommunalen Haushalte ab.

Zunächst liegt der Steuerschätzung die Annahme einer weiterhin positiven konjunkturellen Entwicklung zugrunde, die einerseits nicht auf Dauer anhalten wird und bei der andererseits nicht abgesehen werden kann, wie sehr und wie negativ sich außenwirtschaftliche Risiken auswirken (Brexit, Handelskrise mit den USA, anhaltender Handelsboykott gegenüber Russland). Negative Einflüsse würden sich unmittelbar auf die angenommene positive Entwicklung der kommunalen Anteile an den Gemeinschaftssteuern und mittelbar auf die Zahlungen aus dem kommunalen Finanzausgleich auswirken.

*Risiken  
auf der Ein-  
zahlungs-  
seite*

Die Gewerbesteureinzahlungen bewegten sich zwar nach wie vor auf einem hohen Niveau, stagnierten jedoch im Vergleich zum Vorjahr. Die Höhe der Gewerbesteureinzahlungen hat immense Bedeutung für die Gestaltungsspielräume in den kommunalen Haushalten. Insofern sind die Kommunen schon jetzt gehalten, in den kommenden Haushalts- und Finanzplanungen einen möglichen Rückgang der Gewerbesteureinzahlungen in den Blick zu nehmen. 2017 hoben 91 Kommunen ihre Hebesätze an. Nur fünf Kommunen senkten ihre Hebesätze. Im bundesweiten Vergleich der 13 Flächenländer<sup>7</sup> erzielten die niedersächsischen Kommunen 2017 die vierthöchsten Gewerbesteureinzahlungen je Einwohner. Bei den Einzahlungen aus der Grundsteuer B nehmen die niedersächsischen Kommunen im bundesweiten Vergleich den Spitzenplatz ein. Doch auch bei den – grundsätzlich stabilen – Grundsteuereinzahlungen ergeben sich Ungewissheiten. Die höchstrichterlich geforderte Umstellung der Berechnungsgrundlagen wird zwar einige Jahre in Anspruch nehmen, jedoch kann nicht davon ausgegangen werden, dass die Umstellung in allen Kommunen aufkommensneutral verlaufen wird. Es wird Gewinner und Verlierer geben.

Zudem muss bedacht werden, dass freiwillige Anteile des Landes an den zweckgebundenen Zuweisungen möglicherweise entfallen könnten, wenn ihre Finanzierung wegen

---

<sup>7</sup> Statistisches Bundesamt, Finanzen und Steuern, Steuerhaushalt, 3. Vierteljahr 2017.

der ab 2020 zu berücksichtigenden staatlichen Schuldenbremse nicht mehr gelingen sollte.

Die aufgezeigten Risiken im Bereich der Einzahlungen können die Kommunen nur bedingt durch eigenes Handeln beeinflussen. Sie sind dennoch gefordert, die eigenen Handlungs- und Gestaltungsspielräume zu nutzen, um eventuellen Negativentwicklungen so weit wie möglich entgegenzuwirken.

*Risiken  
auf der Aus-  
zahlungs-  
seite*

Auffällig ist, dass der Steigerungsbetrag der Auszahlungen annähernd so hoch ausfiel wie der Steigerungsbetrag der Einzahlungen und somit die Mehreinzahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit aufgezehrt wurden. Überdies kann die beträchtliche Zunahme der Gesamtauszahlungen nicht – wie in den Vorjahren – mit einer auffälligen Steigerungsrate der Sozialauszahlungen begründet werden. Es soll nicht verkannt werden, dass die Erhöhung der Personalauszahlungen neben den Tarifsteigerungen auch auf einen erhöhten Personaleinsatz für die Erledigung sozialer Aufgaben zurückzuführen ist. Indessen kann so lediglich ein Teil der erhöhten Auszahlungen begründet werden, sodass wiederholt infrage gestellt werden muss, ob die Kommunen die Notwendigkeit ihrer Auszahlungen mit der gebotenen Sorgfalt prüfen. Augenscheinlich müssen die Kommunen ihre dahin gehenden Anstrengungen verstärken. Schließlich werden kurz- und mittelfristig – insbesondere – beträchtliche Sozialleistungen zu finanzieren sein. Trotz zugesagter Ausgleichsleistungen des Landes werden die Kommunen bei der derzeitigen Zuständigkeitsverteilung auch eigene Mittel aufwenden müssen, deren Höhe noch nicht zu beziffern ist. Dazu zählen im Bereich des Flüchtlingszuzugs die Kosten der Integration einschließlich eines Familiennachzugs, die Kosten der Pflege der älter werdenden Bevölkerung und der Ausbau der Kindertagesbetreuung vor dem Hintergrund der zusätzlichen gebührenfreien Kindergartenjahre.

*Investitionen  
– ein  
weiteres  
Problem*

Auch im Bereich der Investitionen nehmen die Probleme zu. Der allorts diskutierte Investitionsstau der öffentlichen Hand betrifft die Kommunen genauso wie das Land. Es ist nachvollziehbar, dass Kommunen in finanziell angespannten Zeiten zunächst auf Investitionen verzichten, bevor sie konsumtive Aufwendungen kürzen. In Zeiten steigender Erträge ist es dagegen angezeigt, unterlassene Investitionen nachzuholen und diese aus Ertragsüberschüssen zu finanzieren. Dies war 2017 gegenüber 2016 in Niedersachsen nicht der Fall: Die Investitionstätigkeit wurde im Vergleich zum Vorjahr reduziert. Gleichzeitig bedingten die durchgeführten Investitionen erhöhte Kreditaufnahmen und zunehmende Verschuldung.

*Zunahme  
der  
Investitions-  
kredite*

Bereits der letzte Kommunalbericht thematisierte die zunehmende Verschuldung der Kommunen aus Investitionskrediten und wies darauf hin, dass – bei gleichbleibender Entwicklung – die stetige Zunahme der Investitionskredite den positiven Effekt aus dem

Rückgang der Liquiditätskredite aufzuehren werde. Dieser Umstand ist nun bereits 2017 eingetreten. Erstmals seit Jahren kam es zu einer gestiegenen Gesamtverschuldung der niedersächsischen Kommunen, für die die beträchtliche Neuaufnahme von Investitionskrediten ursächlich ist.

Die hohe Verschuldung belastet die kommunalen Haushalte dauerhaft. Sie lässt sich – jedenfalls in der Regel – nicht kurzfristig beseitigen. Die daraus resultierenden Zins- und Tilgungsverpflichtungen minimieren die zukünftigen kommunalen Handlungsspielräume erheblich. Denn die Tilgungsauszahlungen müssen aus Zahlungsüberschüssen im Bereich der konsumtiven Haushaltsführung finanziert werden. 2017 mussten immerhin 74 % der Zahlungsüberschüsse aus laufender Verwaltungstätigkeit für Tilgungsleistungen aufgewendet werden.

Insofern forderte bereits der vorjährige Kommunalbericht dazu auf, dem Trend einer ansteigenden Verschuldung entgegenzusteuern. Positive Tendenzen sind nach wie vor nicht in Sicht, sodass dieser Appell weiterhin Bestand hat. Im bundesweiten Vergleich der Verschuldung der kommunalen Kernhaushalte<sup>8</sup> in den 13 Flächenländern aus Wertpapieren und Investitionskrediten beim nicht-öffentlichen Bereich belegt Niedersachsen unverändert Rang 9.

Nach einer Gemeinschaftsveröffentlichung der statistischen Ämter des Bundes und der Länder<sup>9</sup> entfallen in Niedersachsen 51,5 % der kommunalen Gesamtschulden<sup>10</sup> auf die Kernhaushalte, nur 5,7 % auf die Extrahaushalte und 42,8 % auf die sonstigen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen (FEU)<sup>11</sup>. Insgesamt ergab sich zum 31.12.2016 eine integrierte Verschuldung in Höhe von 22,5 Mrd. €. Am 31.12.2012 betragen die integrierten Schulden noch 23 Mrd. €. Die statistischen Ämter führen die Rückführung der Verschuldung um 500 Mio. € auch auf die vom Land Niedersachsen bereitgestellten Entschuldungshilfen zurück. Angesichts dieser Begründung erscheint der Schuldenabbau wiederum gering, denn aus dem Zukunftsvertrag flossen den Kommunen 2 Mrd. € zu.

*Hoher Anteil der Verschuldung außerhalb der Kernhaushalte*

Im Bereich der Gesamtverschuldung nimmt Niedersachsen mit einer Pro-Kopf-Verschuldung von 2.843 € den fünftniedrigsten Rang im Kreis der Flächenländer ein. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Kommunen anderer Bundesländer eine höhere Ausgliederung in den Bereich der sonstigen FEU vorweisen. Der unterschiedliche, aber durchweg hohe Anteil ausgegliederter Bereiche zeigt, dass die Betrachtung der jeweiligen kommunalen

---

<sup>8</sup> Statistisches Bundesamt (Destatis), Finanzen und Steuern, Vorläufiger Schuldenstand des öffentlichen Gesamthaushalts, 4. Vierteljahr 2017.

<sup>9</sup> Statistische Ämter des Bundes und der Länder, Integrierte Schulden der Gemeinden und Gemeindeverbände - Anteilige Modellrechnung für den interkommunalen Vergleich - Stand 31.12.2016.

<sup>10</sup> Liquiditäts- und Investitionskredite und Wertpapierschulden beim nicht-öffentlichen Bereich sowie Schulden beim öffentlichen Bereich.

<sup>11</sup> Ausgliederte Einheiten, die ihre Kosten durch eigene Umsätze finanzieren.

Gesamtverschuldung durch konsolidierte Gesamtabstchlüsse von immer größerer Wichtigkeit ist. Interkommunale Vergleiche im Bereich der Verschuldung sind ohne eine solche Betrachtung nicht ausreichend belastbar. Zudem werden bei einer Reduzierung auf die kommunalen Kernhaushalte lediglich ca. 50 % der kommunalen Schulden in den Blick genommen, obwohl die Kommunen häufig und auf verschiedene Weise für die Schulden in ihren Extrahaushalten oder sonstigen FEU haften, sei es durch Nachschussverpflichtungen, Eintrittspflichten wegen evtl. fehlender Rechtsfähigkeit der Unternehmen in den Extrahaushalten oder übernommene Bürgschaften.

*Individuelle  
Herausforderungen*

Die Problemlagen und die Tragweite der dargestellten Risiken unterscheiden sich in Abhängigkeit von Lage, Größe und Struktur der Kommunen. Alles in allem lassen die heterogenen Kommunalhaushalte allgemeine Empfehlungen kaum zu. Eine jede Kommune muss grundsätzlich eigene Lösungen entwickeln, um den individuellen Herausforderungen entgegentreten zu können. Die während der überörtlichen Prüfungen festgestellten good-practice-Beispiele sollen Anregungen dafür geben. Gleichzeitig wird die Notwendigkeit dringender, gemeinsam mit Nachbarkommunen nach einvernehmlichen Lösungen mit gegenseitigem Interessenausgleich zu suchen. Bei allen Überlegungen muss das Ziel einer effizienten Aufgabenerledigung unter dem Gebot einer strikten Ausgabendisziplin im Vordergrund stehen. Es ist schwer vermittelbar, dass selbst in Jahren mit hohen Steuereinnahmen eine flächendeckende Gesundung der Kommunalfinanzen nicht gelingt. Ein gutes Beispiel dafür ist, dass selbst bevölkerungsreiche Kommunen mit guter Struktur und überdurchschnittlicher Steuereinnahmekraft keinen Haushaltsausgleich erreichen, weil sie ein überregionales Angebot – auch für die Einwohner ihres Umfelds – vorhalten, von denen sie gleichzeitig profitieren. Hier gilt es, einen Ausgleich zu finden: entweder durch abgestimmte kommunalpolitische Entscheidungen oder durch Systemanpassungen im kommunalen Finanzausgleich.