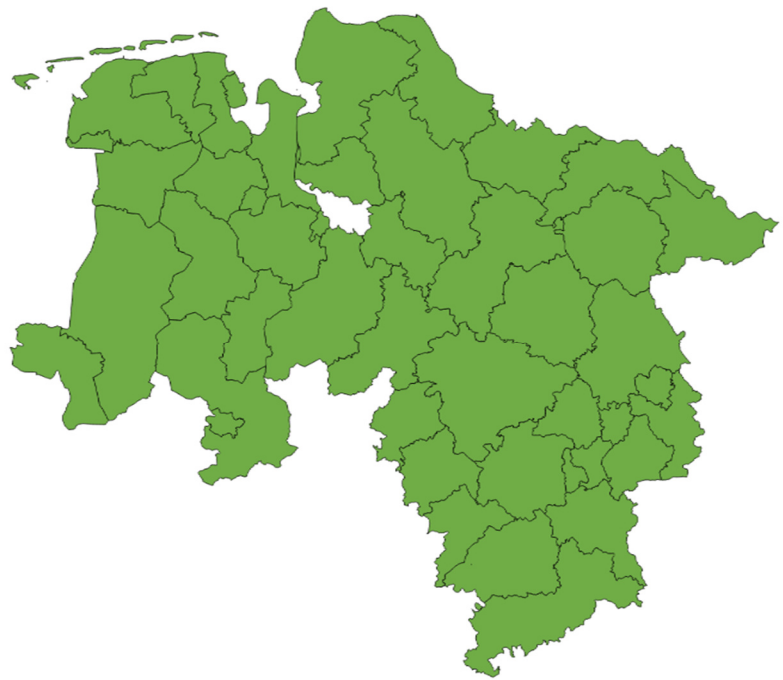


**Die Präsidentin des
Niedersächsischen Landesrechnungshofs
- Überörtliche Kommunalprüfung -**



Kommunalbericht 2019



Niedersachsen

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 erstellten Karten basieren auf den Geobasisdaten der Niedersächsischen Vermessungs- und Katasterverwaltung 2018.

3 Kommunen in Niedersachsen und ihre Steuerkraft

3.1 Kommunen

Die kommunale Landschaft am 01.01.2019

Zum 01.01.2019 setzte sich die kommunale Landschaft Niedersachsens wie folgt zusammen: 36 Landkreise, Region Hannover, 8 kreisfreie Städte, 7 große selbständige Städte, 2 Städte mit Sonderstatus (Landeshauptstadt Hannover und Stadt Göttingen) sowie 59 selbständige Gemeinden, 214 weitere Einheitsgemeinden und 116 Samtgemeinden, davon 3 selbständige Samtgemeinden. Hinzu kamen 653 Mitgliedsgemeinden von Samtgemeinden. Im Jahr 2018 hat es in diesem Zusammenhang keine Veränderungen gegeben.

Gute Strukturen sind maßgeblich für die Finanzkraft

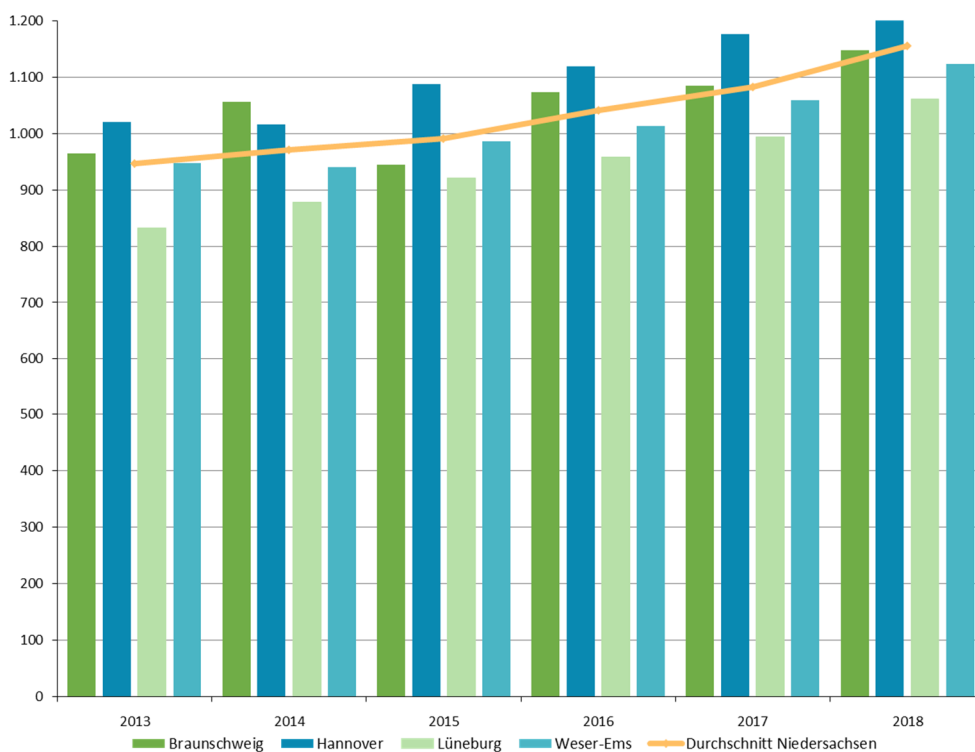
Die finanzielle Leistungsfähigkeit von Kommunen, ihre Aufgabenstruktur und ihre Entwicklungschancen werden maßgeblich durch Bedingungen beeinflusst, die vom jeweiligen Umfeld gesetzt werden. Die finanzielle Leistungsfähigkeit beeinflussende Faktoren sind neben der allgemeinen konjunkturellen Entwicklung u. a. die Einwohnerzahl und die Bevölkerungsstruktur sowie die Gebiets- und Infrastruktur einschließlich der Gewerbesiedlungen.

Insbesondere die demografische Entwicklung stellt die Kommunen vor große Herausforderungen. Um den notwendigen Anpassungsbedarf bei der Infrastruktur bewältigen zu können, müssen die Kommunen über eine ausreichende finanzielle Leistungsfähigkeit verfügen. Finanziell nicht leistungsfähige Kommunen werden diese Anforderungen kaum allein bewältigen können. Auch Landeszuweisungen können nur kurzfristig entlasten. Resultiert die eingeschränkte finanzielle Leistungsfähigkeit aus einer Strukturschwäche, müssen regionale und überregionale Maßnahmen für die Lösung individueller Problemlagen gefunden werden.

3.2 Steuereinnahmekraft

Die Finanzkraft einer nicht umlagefinanzierten Kommune wird maßgeblich durch die Höhe der eigenen Steuereinnahmen beeinflusst. Insofern ist die Steuereinnahmekraft¹ ein wichtiges Merkmal für die Beurteilung der Finanzkraft einer Kommune. Gleichzeitig ist die Höhe der Steuereinnahmekraft ein Indiz für vorhandene Strukturunterschiede.

¹ Unter der gemeindlichen Steuereinnahmekraft wird die Realsteueraufbringungskraft einer Gemeinde bezeichnet, die um die Gemeindeanteile an der Einkommen- und Umsatzsteuer erhöht und um die Gewerbesteuerumlage verringert wird. Die Realsteueraufbringungskraft ergibt sich gemeindeweise je Steuerart durch Multiplikation mit dem jeweiligen Landesdurchschnittshebesatz.

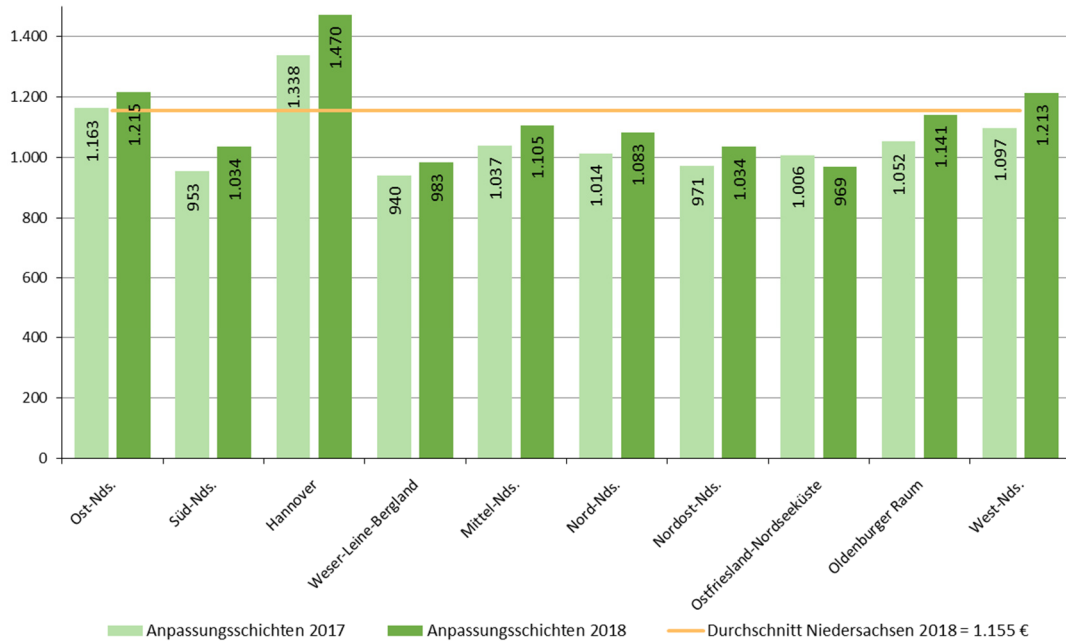


Ansicht 2: Steuereinnahmekraft in den Gebietseinheiten der NUTS-Ebene 2²
(in € je Einwohner)

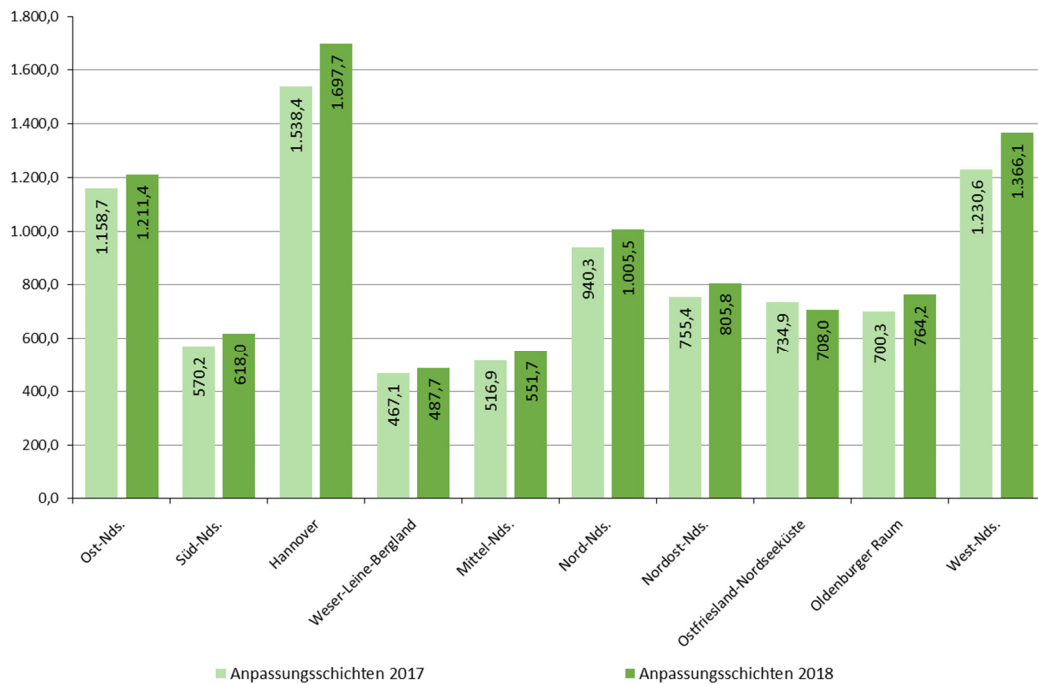
Die Steuereinnahmekraft nahm im Betrachtungszeitraum in allen Jahren kontinuierlich zu und betrug im Jahr 2018 im Landesdurchschnitt 1.155 € je Einwohner. Insgesamt fließen den niedersächsischen Kommunen Steuereinnahmen in Höhe von über 10 Milliarden Euro (brutto) zu. Die Steuereinnahmekraft je Einwohner im statistischen Gebiet Hannover erhöhte sich im Vergleich zu 2017 um 97 € je Einwohner, in allen übrigen statistischen Gebieten des Landes erhöhte sich die Steuereinnahmekraft um 65 € je Einwohner.

Die nachstehende Ansicht verdeutlicht zunächst die Steuereinnahmekraft je Einwohner in detaillierter Gliederung der einzelnen Räume des Landes im Vergleich zum Landesdurchschnitt in den Haushaltsjahren 2017 und 2018 (Ansicht 3). Ergänzend erfolgt eine Darstellung der Steuereinnahmekraft in absoluten Beträgen (Ansicht 4). Für die Zuordnung der Räume wird auf die sogenannten „Anpassungsschichten“ als untere Regionalebene zurückgegriffen (s. Anhang). Diese statistische Größe wurde für die Auswertung des Zensus 2011 gebildet.

² S. Anhang.



Ansicht 3: Steuereinnahmekraft nach differenzierterer räumlicher Gliederung (in € je Einwohner)



Ansicht 4: Steuereinnahmekraft nach differenzierterer räumlicher Gliederung (in Mio. €)

3.3 Verteilung der Steuereinnahmekraft

In den statistischen Gebieten werden Kommunen mit hoher und niedriger Steuereinnahmekraft zusammengefasst. Dies zeigte sich 2018 insbesondere im statistischen Gebiet Hannover. Die Landeshauptstadt und einige Kommunen der Region Hannover verfügen wegen ihrer Strukturstärke durchgängig über eine höhere Steuereinnahmekraft. Die dem statistischen Gebiet Hannover zugerechneten Anpassungsschichten „Weser-Leine-Bergland“ und „Mittelniedersachsen“ wiesen dagegen eine zum Teil deutlich unter dem Landesdurchschnitt liegende Steuereinnahmekraft auf (s. Ansicht 3).

Insgesamt ergab sich für das statistische Gebiet Hannover eine Steuereinnahmekraft, die den Landesdurchschnitt maßgeblich beeinflusste und ihn deutlich überschritt, weil in der Anpassungsschicht „Hannover“ (Region einschließlich Landeshauptstadt) mit der höchsten Steuereinnahmekraft des Landes (1.470 € je Einwohner) mehr als die Hälfte der Einwohner des gesamten statistischen Gebiets wohnten. Die Steuereinnahmekraft in fünf der sechs weiteren in der Statistik zum Gebiet Hannover zusammengefassten Landkreise lag unter dem Landesdurchschnitt, während die Landeshauptstadt selbst eine Steuereinnahmekraft von sogar 1.863 € je Einwohner erreichte. Nominell steigerte sich die Steuereinnahmekraft der Landeshauptstadt Hannover gegenüber 2017 um 137 Millionen Euro auf fast eine Milliarde Euro. Die Landeshauptstadt zählt trotz der positiven finanziellen Rahmenbedingungen nach 2017 auch 2018 zu den sieben besonders finanzschwachen Kommunen in Niedersachsen (s. Ansicht 6). Ihre Finanzschwäche beruht jedoch nicht auf einer unterdurchschnittlichen Steuereinnahmekraft. Allerdings müssen sich insbesondere Großstädte in den kostenintensiven Bereichen Kultur, ÖPNV und der sozialen Leistungen besonders engagieren. Überdies leben in Ballungsräumen verhältnismäßig mehr einkommensschwache Einwohner als in eher ländlich geprägten Räumen.

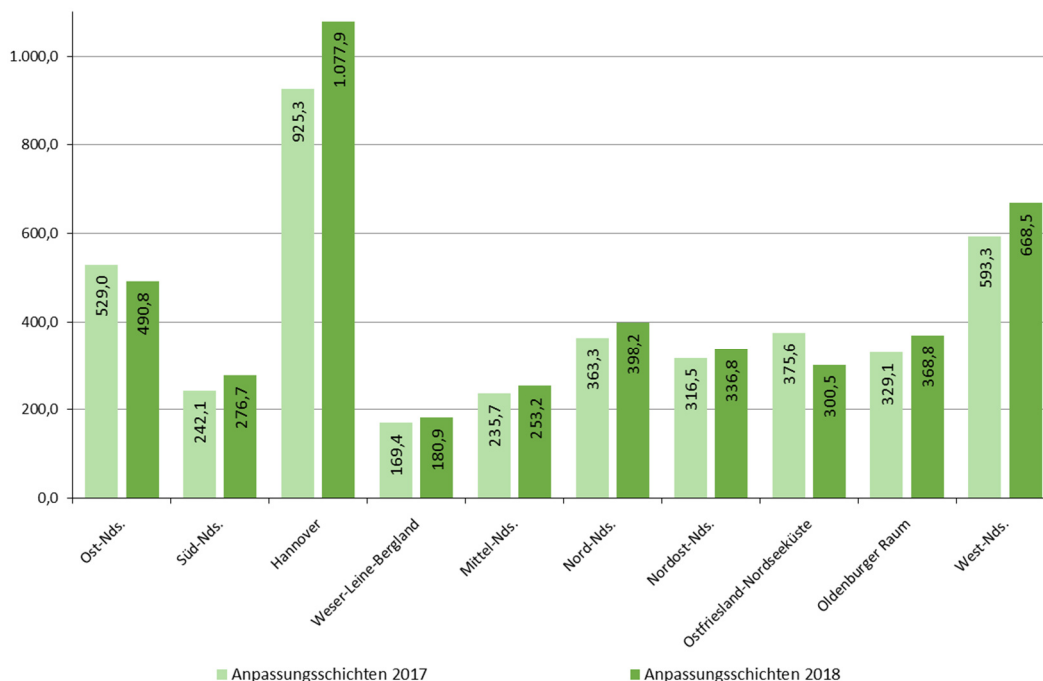
Auch in den statistischen Gebieten Lüneburg und Weser-Ems gab es Kommunen mit überdurchschnittlicher Steuereinnahmekraft. Die durchschnittliche Steuereinnahmekraft ihres statistischen Gebiets beeinflussten sie nicht so deutlich wie z. B. die Landeshauptstadt das Gebiet Hannover. Allerdings verfügten in der statistischen Region Lüneburg nur drei der elf zusammengefassten Landkreisbereiche über eine über dem Landesdurchschnitt liegende Steuereinnahmekraft. In der statistischen Region Weser-Ems ergab sich für drei der siebzehn einbezogenen kreisfreien Städte und Landkreisbereiche ein teilweise erheblicher Rückgang in der Steuereinnahmekraft, der in der kumulierten Betrachtung durch eine erhöhte Steuereinnahmekraft anderer Kommunen, insbesondere der Stadt Oldenburg und den Kommunen des Landkreises Emsland, nivelliert

wurde. Insgesamt verfügten nur sechs der siebzehn in der statistischen Region zusammengefassten Bereiche über eine über dem Landesdurchschnitt liegende Steuereinnahmekraft.

Vor allem die konjunkturabhängigen Gewerbesteuereinzahlungen führen zu Schwankungen in der Steuereinnahmekraft. Dies zeigte sich 2018 insbesondere im statistischen Gebiet Braunschweig.

Die durchschnittliche Höhe der Steuereinnahmekraft des gesamten Gebiets wurde durch die Gewerbesteuereinnahmen der Stadt Wolfsburg bestimmt. Die Städte Braunschweig und Salzgitter 2018 verzeichneten einen geringfügigen Rückgang ihrer Steuereinnahmekraft. In den anderen acht dem Gebiet Braunschweig zugerechneten Bereichen ergab sich eine gestärkte Steuereinnahmekraft. Dies gilt insbesondere für die Stadt Wolfsburg, deren Steuereinnahmekraft sich um 185 € je Einwohner auf 2.173 € je Einwohner erhöhte. Die Steuereinnahmekraft der Stadt Wolfsburg liegt weiterhin sehr deutlich über dem Landesdurchschnitt, obgleich sie noch um 655 € je Einwohner bzw. 82 Mio. € hinter der deutlich höheren Steuereinnahmekraft des Jahres 2016 zurückblieb.

Insgesamt errechnete sich für das statistische Gebiet Braunschweig wiederum eine überdurchschnittliche Steuereinnahmekraft, obwohl von den zehn zusammengefassten Städten und Landkreisbereichen nur die Städte Braunschweig und Wolfsburg überhaupt eine über dem Landesdurchschnitt liegende Steuereinnahmekraft aufwiesen.



Ansicht 5: Einzahlungen aus Gewerbesteuer (brutto) nach differenzierterer räumlicher Gliederung (in Mio. €)

Die Gewerbesteuereinzahlungen fallen in den statistischen Gebieten mit Großstädten aus den vorgenannten Gründen deutlich höher aus. Gleichwohl zeigte sich wiederholt die Bündelung von Gewerbesteuereinzahlungen in die Region Hannover (einschl. Landeshauptstadt). Hier werden 25 % der gesamten Gewerbesteuereinzahlungen vereinnahmt, die auf nur 14 % der Gesamtbevölkerung Niedersachsens entfallen. Eine nicht so deutliche, aber ähnliche Diskrepanz ergibt sich bei den anderen Steuereinzahlungen: 20 % der Grundsteuereinzahlungen sowie des Gemeindeanteils an der Umsatzsteuer fließen in die Region. Vom Gemeindeanteil an der Einkommensteuer sind es immerhin 16 %. Insgesamt erhielten die in der Anpassungsschicht Hannover liegenden Kommunen im Jahr 2018 über 20 % der kommunalen Steuern und Steueranteile des Landes Niedersachsen. Gleichwohl lagen die Kommunen mit der ausgeglichensten Finanzkraft flächendeckend im statistischen Gebiet Weser-Ems (s. Ansicht 6). Hier wohnten 32 % der Bevölkerung Niedersachsens. Die Kommunen des Gebiets vereinnahmten 31 % der Gewerbesteuereinzahlungen und 30 % der gesamten kommunalen Steuern und Steueranteile.

3.4 Verteilung der Finanzkraft

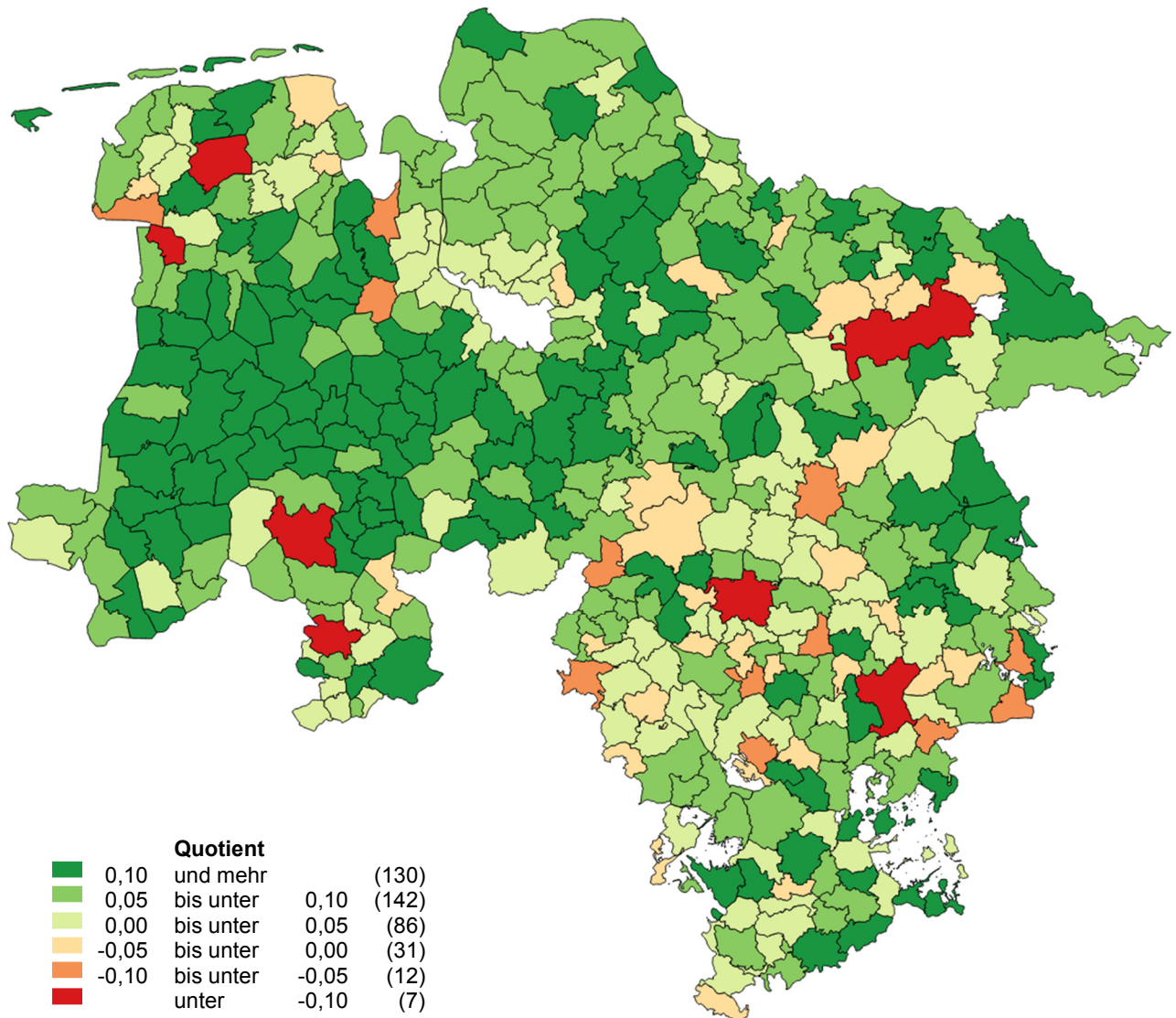
Die unterschiedliche Verteilung der Finanzkraft in Niedersachsen unterstreicht die nachstehende Ansicht. Sie stellt das Verhältnis des Überschusses aus laufender Verwaltungstätigkeit abzüglich der Tilgungsleistungen für Investitionskredite beim nicht-öffentlichen Bereich zu den Einzahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit im Fünfjahresdurchschnitt der Jahre 2014 bis 2018 dar. Ergibt die Berechnung einen positiven Quotienten, kann von einer stabilen Finanzlage der Kommunen ausgegangen werden, denn sie sind in der Lage, mindestens die Tilgungsleistungen für aufgenommene Langfristkredite im Haushalt zu erwirtschaften. Kommunen mit einem negativen Berechnungsergebnis gelingt dies nicht. Sie müssen somit ihren Schuldendienst mithilfe von Liquiditätskrediten finanzieren. Diese Kommunen haben eine Finanzschwäche. Die Ursachen für die Finanzschwäche können sowohl auf der Einzahlungsseite, möglicherweise eine unterdurchschnittliche Steuereinnahmekraft, als auch auf der Auszahlungsseite liegen.

Die Ansicht bestätigt erneut die weitere Stabilisierung der Kommunalfinanzen auf der Ebene der Einheitsgemeinden und Samtgemeindebereiche. Während 2017 auf der Grundlage dieser Berechnung 351 von 408³ Einheitsgemeinden und Samtgemeindebereichen leistungsfähig waren (86 %), war dies 2018 bei 358 Einheitsgemeinden und Samtgemeindebereichen der Fall (88 %). Einen negativen Quotienten hatten somit nur

*Anzahl der
finanziell
leistungsfähigen
Kommunen
erneut
gestiegen*

³ Einschließlich der beiden gemeindefreien Bezirke Lohheide und Osterheide.

noch 50 Einheitsgemeinden und Samtgemeindebereiche (2017: 57). Allerdings erhöhte sich die Anzahl der besonders finanzschwachen Kommunen von 6 auf 7 Einheitsgemeinden bzw. Samtgemeindebereiche.



Ansicht 6: Verteilung der Finanzkraft der Einheitsgemeinden und Samtgemeindebereiche

Quotient / Anzahl EG und SGB		KB 2016 (Ø 2011 - 2015)	KB 2017 (Ø 2012 - 2016)	KB 2018 (Ø 2013 - 2017)	KB 2019 (Ø 2014 - 2018)
0,10 und mehr		124 (30,2 %)	132 (32,3 %)	134 (32,8 %)	130 (31,9 %)
0,05 bis unter 0,10		122 (29,7 %)	129 (31,5 %)	139 (34,1 %)	142 (34,8 %)
0,00 bis unter 0,05		89 (21,6 %)	83 (20,3 %)	78 (19,1 %)	86 (21,1 %)
- 0,05 bis unter 0,00		50 (12,2 %)	47 (11,5 %)	40 (9,8 %)	31 (7,6 %)
- 0,10 bis unter - 0,05		15 (3,6 %)	13 (3,2 %)	11 (2,7 %)	12 (2,9 %)
Unter - 0,10		11 (2,7 %)	5 (1,2 %)	6 (1,5 %)	7 (1,7 %)
Summe		411 (100 %)	409 (100 %)	408 (100 %)	408 (100 %)

Tabelle 1: Entwicklung der Verteilung der Finanzkraft