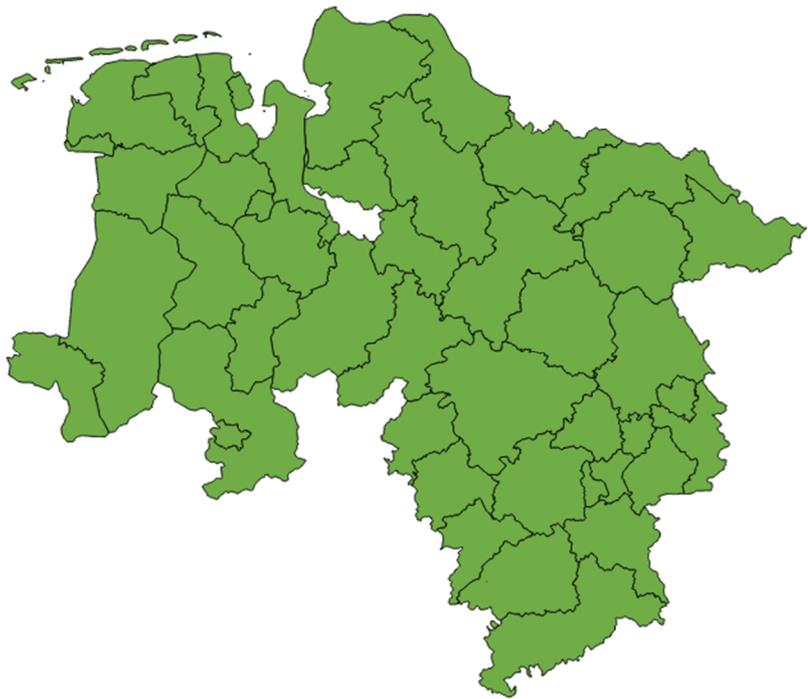


**Die Präsidentin des
Niedersächsischen Landesrechnungshofs
- Überörtliche Kommunalprüfung -**



Kommunalbericht 2017



Niedersachsen

Kommunalbericht
der
Präsidentin
des Niedersächsischen Landesrechnungshofs
- Überörtliche Kommunalprüfung -

2017

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 aus dem Jahr 2016.

3 Kommunen in Niedersachsen

In den letzten fünf Jahren reduzierte sich die Gesamtzahl der niedersächsischen Kommunen durch Fusionen und Umwandlungen auf Einheits-, Samt- und Mitgliedsgemeindeebene und die Bildung eines neuen Landkreises von 1.177 auf 1.097 (- 80). Dabei veränderte sich die Anzahl der Landkreise (- 1), Einheitsgemeinden (+ 5), Samtgemeinden (- 15) und Mitgliedsgemeinden (- 69).

*Veränderungen seit
01.01.2012*

Zum 01.01.2017 setzte sich die kommunale Landschaft Niedersachsens wie folgt zusammen: 36 Landkreise, Region Hannover, 8 kreisfreie Städte, 7 große selbständige Städte sowie 2 Städte mit Sonderstatus, die Landeshauptstadt Hannover und die Stadt Göttingen. Zu den zu prüfenden kreisangehörigen Städten und Gemeinden zählten 59 selbständige Gemeinden, 215 Einheitsgemeinden und 116 Samtgemeinden, davon drei selbständige Samtgemeinden. Hinzu kamen 653 Mitgliedsgemeinden von Samtgemeinden.

2016 kam es zur ersten Neubildung eines Landkreises seit 1977. Die Landkreise Göttingen und Osterode am Harz schlossen sich am 01.11.2016 zum neuen Landkreis Göttingen zusammen. Dieser ist mit über 325.000 Einwohnern nun der zweiteinwohnerstärkste Landkreis Niedersachsens.

Am 01.07.2017 fusionierten die Stadt Helmstedt und die Gemeinde Büddenstedt zur neuen Stadt Helmstedt.

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

*Schwierige
Strukturen
mindern die
Finanzkraft*

Die Kommunalstrukturen im Flächenland Niedersachsen unterscheiden sich trotz der sich stabilisierenden Einnahmen in den vier Gebietseinheiten der NUTS-Ebene 2¹ weiterhin erheblich. Denn in der Regel können finanzschwache Kommunen allein mit steigenden Einnahmen eine bestehende Strukturschwäche nicht ausgleichen, während die finanz- und strukturstarken Kommunen häufig überproportional an steigenden Steuereinnahmen partizipieren. Insofern dürfen Kommunen Chancen zur Verbesserung ihrer

¹ Die europäische Statistik unterteilt die Staatsgebiete in drei NUTS-Ebenen. In der Bundesrepublik Deutschland ist die NUTS-Ebene 1 das jeweilige Bundesland. Niedersachsen umfasst auf der NUTS-Ebene 2 die Gebietseinheiten Braunschweig, Hannover, Lüneburg und Weser-Ems. NUTS-Ebene 3 sind die Landkreise und kreisfreien Städte (Verordnung (EG) Nr. 1059/2003 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26.05.2003 über die Schaffung einer gemeinsamen Klassifikation der Gebietseinheiten für die Statistik (NUTS)).

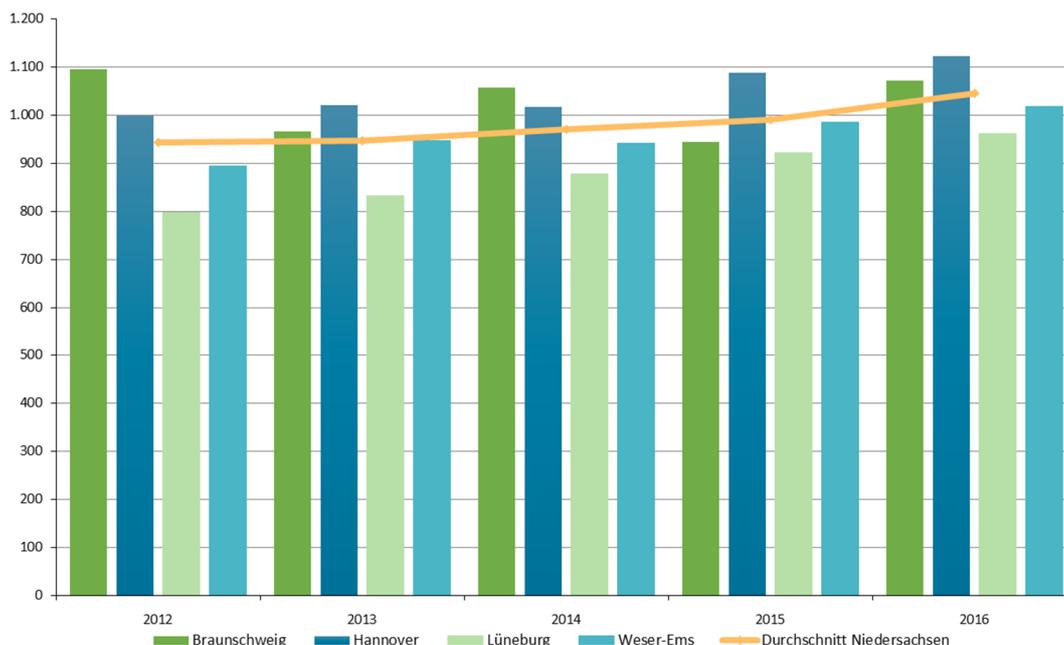
Strukturen nicht ungenutzt lassen, um nicht durch Versäumnisse die eigene Leistungsfähigkeit zu schwächen. Gleichzeitig setzen strukturverändernde Maßnahmen – bis zu einem gewissen Grad – die finanzielle Handlungsfähigkeit der Kommunen voraus. Insofern ist auch das Land Niedersachsen weiterhin gehalten, mit eigens auf finanz- und strukturschwache Kommunen ausgerichteten Fördermaßnahmen zum Ausgleich der Strukturunterschiede beizutragen. Besondere Finanzhilfen für finanzschwache Kommunen sind dafür nur eingeschränkt geeignet, wenn sie lediglich darauf abzielen, die Defizite dieser Kommunen zurückzuführen. Um strukturelle Unterschiede auszugleichen, sind umfassendere Maßnahmen notwendig. Ein gutes Beispiel ist der zwischen Land und Kommunen vereinbarte Zukunftsvertrag², der die Kommunen dazu anregen sollte, sich umzubilden oder zu fusionieren, um die eigene Verwaltungs- und Finanzkraft zu stärken. Auf der Basis einer verbesserten Verwaltungs- und Finanzkraft sollten Kommunen eigene strukturfördernde Maßnahmen einleiten oder vorantreiben. Nur so können nachhaltige Veränderungen auch mit Blick auf die dauernde Leistungsfähigkeit erreicht werden.

Steuer-
einnahme-
kraft

Die Leistungsfähigkeit einer Kommune in den Blick zu nehmen und ggf. Vorschläge zu ihrer Verbesserung zu unterbreiten, sind Ziel und Inhalt der Prüfungen. Ein wichtiges Merkmal für die Beurteilung der Finanzkraft einer Gebietskörperschaft bildet die Steuereinnahmekraft³. Sie spiegelt u. a. die strukturellen Unterschiede in Niedersachsen wider.

² Gemeinsame Erklärung der Arbeitsgemeinschaft der Kommunalen Spitzenverbände Niedersachsens und der Niedersächsischen Landesregierung zur Zukunftsfähigkeit der niedersächsischen Kommunen vom 17.12.2009 (Anpassungen in den Jahren 2013 und 2015).

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

In den statistischen Gebieten werden Kommunen mit hoher und niedriger Steuereinnahmekraft zusammengefasst. Das bedeutet am Beispiel der Gebietseinheit Braunschweig, dass die Finanzschwäche des südniedersächsischen Raums (Harzregion) grundsätzlich durch die überdurchschnittliche Finanzkraft der Wirtschaftsstandorte Braunschweig und Wolfsburg nivelliert wird. Dabei ist die Steuereinnahmekraft des Wirtschaftsstandorts Wolfsburg im besonderen Maße den Schwankungen bei den Gewerbesteuererträgen unterworfen. Dies belegt der Einbruch der Steuereinnahmekraft Südostniedersachsens in der Folge der sogenannten „Diesel-Affäre“ im Jahr 2015. Im Gebiet Hannover beeinflusst die überdurchschnittliche Steuereinnahmekraft der Landeshauptstadt und der Region Hannover den Durchschnittswert maßgeblich. Die Landeshauptstadt und einige Kommunen der Region Hannover verfügen wegen ihrer Struktur- und Einwohnerstärke grundsätzlich über eine hohe Steuereinnahmekraft. Auch in den statistischen Gebieten Lüneburg und Weser-Ems sind Kommunen mit überdurchschnittlicher Steuereinnahmekraft vorhanden. Allerdings prägen diese ihr Umfeld nicht in der Weise wie es bei den Städten Braunschweig, Wolfsburg oder der Landeshauptstadt Hannover der Fall ist. Daher steigt die Steuereinnahmekraft in diesen beiden statistischen Gebieten in Niedersachsen entsprechend der allgemeinen wirtschaftlichen Entwicklung relativ gleichmäßig an.

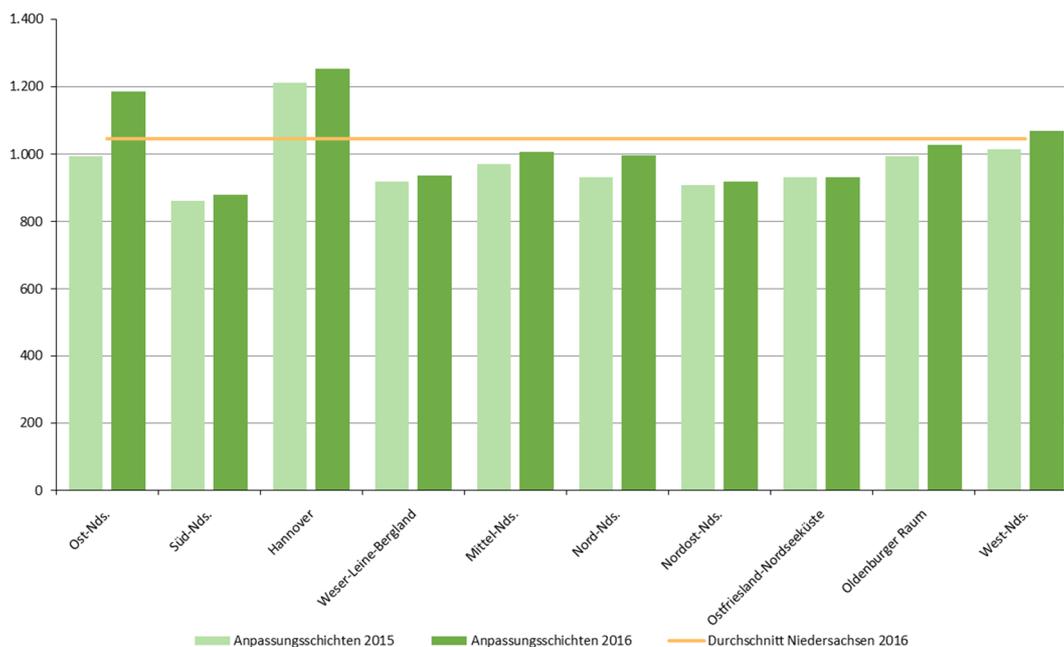
Steuereinnahmekraft - Regionale Unterschiede

Gewerbesteuererträge prägen die Steuereinnahmekraft

Das sowohl verhältnismäßig wie auch nominell höchste Steueraufkommen erzielen Gemeinden in der Regel aus Gewerbesteuererträgen. Die Höhe der Gewerbesteuererträge wird maßgeblich durch die allgemeine wirtschaftliche Entwicklung bestimmt, sie kann aber über das eigene Hebesatzrecht auch von den Gemeinden beeinflusst werden. Bei den Erträgen aus dem kommunalen Anteil an der Einkommensteuer, der zweiten wesentlichen Ertragsquelle, haben die Gemeinden keine unmittelbaren Einflussmöglichkeiten. Es handelt sich um eine relativ verlässliche Finanzquelle, denn die Erträge aus den Einkommensteueranteilen haben nicht die Schwankungsbreite der vom Konjunkturverlauf unmittelbar abhängigen Gewerbesteuererträge. Insofern sind auffällige Veränderungen in der Steuereinnahmekraft meist auf das Aufkommen bei den Gewerbesteuererträgen zurückzuführen. Dies gilt auch für das Jahr 2016. Der in den vergangenen Jahren ebenfalls ausgeprägte Anstieg der Erträge aus dem kommunalen Anteil an der Einkommensteuer setzte sich 2016 nicht fort. Letztere erhöhten sich nur leicht, während die Gewerbesteuererträge erheblich zunahmen. Diese überschritten die Erträge aus dem kommunalen Einkommensteueranteil um 350 Mio. €. Grundsätzlich sollte die vorteilhafte Entwicklung der Einzahlungen aus Steuern und Steueranteilen und damit der Steuereinnahmekraft zur weiteren Gesundung der Kommunalfinanzen führen.

Vorteilhafte Entwicklung der Einzahlungen aus Steuern und Steueranteilen

Die nachstehende Ansicht verdeutlicht die Steuereinnahmekraft der einzelnen Räume des Landes im Vergleich zum Landesdurchschnitt in den Haushaltsjahren 2015 und 2016.



Ansicht 4: Steuereinnahmekraft nach differenzierterer räumlicher Gliederung (in € je Einwohner)

Für die Zuordnung der Räume wird auf die sogenannten „Anpassungsschichten“ als untere Regionalebenen zurückgegriffen. Diese statistische Größe wurde für die Auswertung des Zensus 2011 gebildet.

NUTS-Ebene 2	„Anpassungsschicht“	Kreisfreie Städte und Landkreisbereiche
Braunschweig	Ostniedersachsen	Städte Braunschweig, Salzgitter und Wolfsburg sowie Landkreise Gifhorn, Helmstedt, Peine und Wolfenbüttel
	Süd-niedersachsen	Landkreise Göttingen, Goslar und Northeim
Hannover	Hannover	Landeshauptstadt und Region
	Weser-Leine-Bergland	Landkreise Hameln-Pyrmont, Hildesheim und Holzminden
	Mittelniedersachsen	Landkreise Diepholz, Nienburg (Weser) und Schaumburg
Lüneburg	Nordniedersachsen	Landkreise Cuxhaven, Harburg, Osterholz, Rotenburg (Wümme) und Stade
	Nordostniedersachsen	Landkreise Celle, Lüchow-Dannenberg, Lüneburg, Heidekreis, Uelzen und Verden
Weser-Ems	Ostfriesland-Nordseeküste	Städte Emden und Wilhelmshaven sowie Landkreise Aurich, Friesland, Leer, Wesermarsch und Wittmund
	Oldenburger Raum	Städte Delmenhorst und Oldenburg sowie Landkreise Ammerland, Cloppenburg und Oldenburg
	Westniedersachsen	Stadt Osnabrück sowie Landkreise Emsland, Grafschaft Bentheim, Osnabrück und Vechta

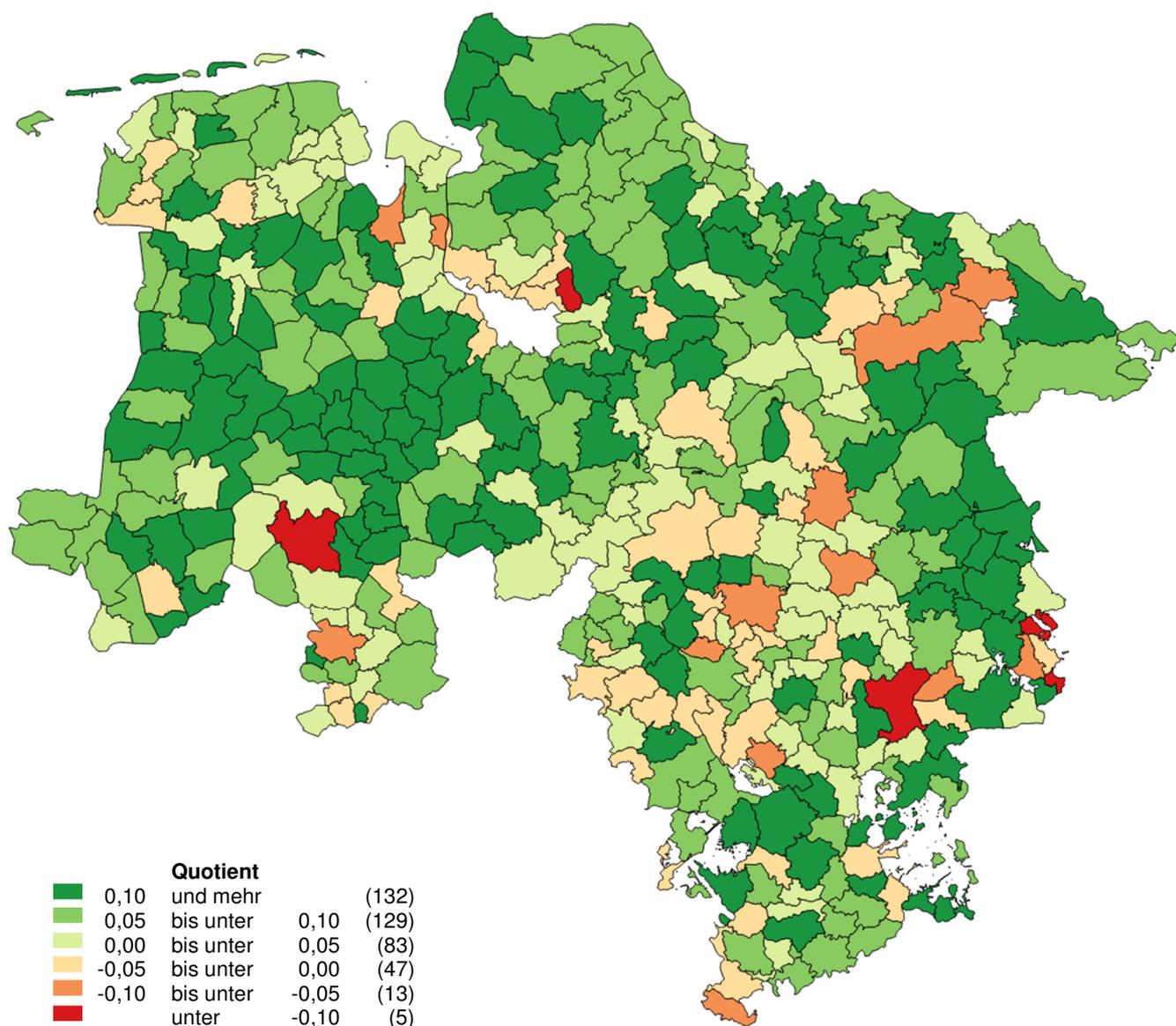
Tabelle 1: Zuordnung Anpassungsschichten – NUTS-Ebene 2

Die unterschiedliche Verteilung der Finanzkraft in Niedersachsen unterstreicht die nachstehende Ansicht. Sie stellt das Verhältnis des Überschusses der laufenden Rechnung abzüglich der Tilgungsleistungen für Investitionskredite zu den Einnahmen der laufenden Rechnung im Fünfjahresdurchschnitt im Betrachtungszeitraum 2012 bis 2016 dar. Ergibt die Berechnung einen positiven Quotienten, kann von einer stabilen Finanzlage der Kommune 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.

Verteilung der Finanzkraft

Die Ansicht bestätigt die Stabilisierung der Kommunalfinzen. 2016 waren auf der Grundlage dieser Berechnung 344 von 409 Samt- und Einheitsgemeinden leistungsfähig. 2015 war dies bei 335 von 411 Samt- und Einheitsgemeinden der Fall. Auch die Anzahl der besonders finanzschwachen Kommunen verringerte sich von 11 auf 5 Samt- bzw. Einheitsgemeinden.

Anzahl der finanzschwachen Kommunen gesunken



Ansicht 5: Verteilung der Finanzkraft der Einheitsgemeinden und Samtgemeindebereiche