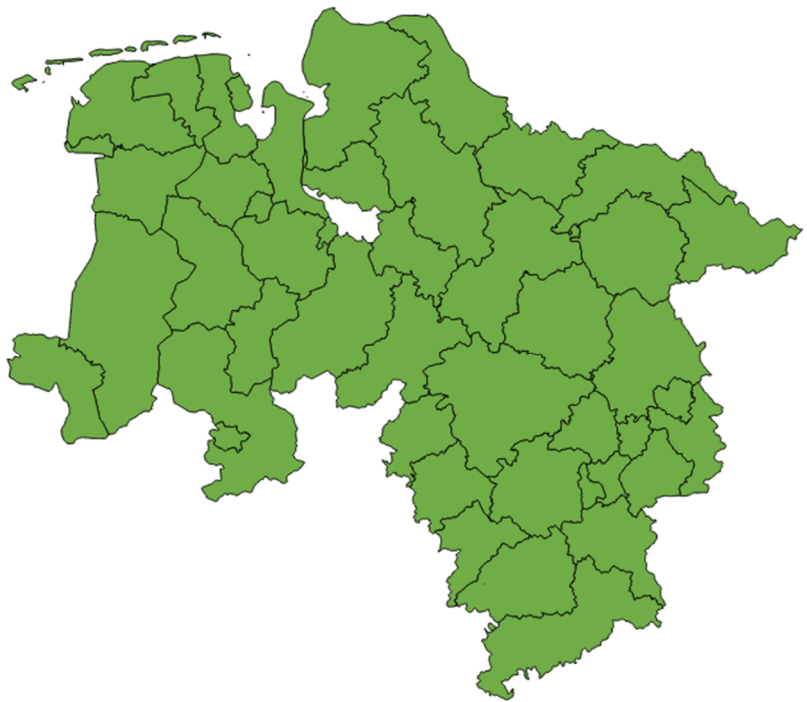


**Die Präsidentin des
Niedersächsischen Landesrechnungshofs**
- Überörtliche Kommunalprüfung -



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.

4 Die Kommunalfinanzen in Niedersachsen

4.1 Vorbemerkungen

Die verwendeten Ansichten beruhen auf vom LSN mitgeteilten Daten der jährlichen Kas-
senstatistik der Jahre 2011 bis 2016 sowie der Schuldenstatistik der Jahre 2011 bis 2015
und darauf basierenden eigenen Berechnungen.⁴ Sie sind nach gesamtwirtschaftlichen
Ordnungskriterien zusammengestellt und beinhalten die Ergebnisse aller kommunalen
Haushalte. Bei Redaktionsschluss dieses Berichts lagen die Daten der Schuldenstatistik
2016 noch nicht vollständig vor. Deswegen ist die Verschuldung im Zeitreihenvergleich
nur für die kommunalen Kernhaushalte dargestellt.

Das LSN ordnet seit 2016 die Kommunalstatistik nach haushaltswirtschaftlichen Krite-
rien. Diese Systematik wird der Kommunalbericht 2018 übernehmen. Um den Zeitrei-
henvergleich zu ermöglichen, beruhen die Tabellen und Diagramme in diesem Kommu-
nalbericht – wie in den Vorjahren – auf einer nach gesamtwirtschaftlichen Ordnungskri-
terien erstellten Statistik. Infolge der unterschiedlichen Aggregation einzelner Konten
können sich einige der in den Diagrammen dargestellten Werte von den Angaben in der
amtlichen Statistik unterscheiden. Veröffentlichte Statistiken des Landes für 2016 wei-
chen deswegen teilweise von der Darstellung in diesem Bericht ab.

Mit der Darstellung nach gesamtwirtschaftlichen Ordnungskriterien stellt die Statistik auf
die Eigenfinanzierung innerhalb des öffentlichen Sektors ab. Die doppelte Berücksichti-
gung interkommunaler Zahlungen wie Umlagen, Zuweisungen und Erstattungen wird
vermieden, indem die Gesamteinzahlungen und Gesamtauszahlungen um den zwi-
schengemeindlichen Zahlungsverkehr bereinigt werden. Ausgenommen sind ferner be-
sondere Finanzierungsvorgänge und haushaltstechnische Verrechnungen. Auch die
Kreditaufnahmen und Tilgungen außerhalb des öffentlichen Sektors finden keine Be-
rücksichtigung.

*Statistik
nach
gesamtwirt-
schaftlichen
Ordnungs-
kriterien*

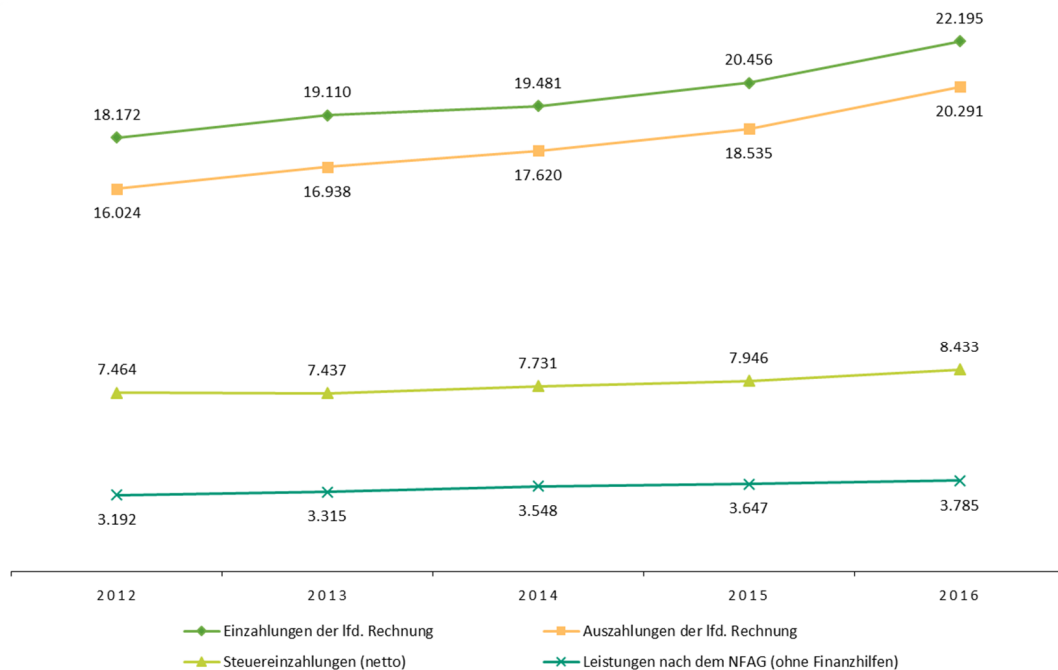
Die dem laufenden Verbrauch dienenden Finanzvorfälle werden von den auf eine Ver-
mögensveränderung hinzielenden Einzahlungen und Auszahlungen getrennt. Im ersten
Fall werden sie der laufenden Rechnung, im zweiten Fall der Kapitalrechnung zugeord-
net. Die wesentlichen Einzahlungen der laufenden Rechnung sind die Steuereinzahlun-
gen (nach Abzug der Gewerbesteuerumlage), Zuweisungen und Zuschüsse für laufende
Zwecke sowie Gebühren und Entgelte. Bei den Auszahlungen umfasst die laufende
Rechnung Personalauszahlungen, laufenden Sachaufwand, Zuweisungen und Zu-

⁴ Eventuelle Unstimmigkeiten begründen sich in Rundungsdifferenzen.

schüsse für laufende Zwecke und Sozialleistungen. Zur Kapitalrechnung zählen die Einzahlungen aus der Veräußerung von Vermögen, aus Vermögensübertragungen, aus Darlehensrückflüssen und aus Kreditaufnahmen im öffentlichen Bereich. Die Auszahlungen enthalten die Sachinvestitionen, den Erwerb von Beteiligungen, Vermögensübertragungen sowie die Gewährung von Darlehen und die Schuldentilgung im öffentlichen Bereich.

4.2 Einzahlungen der laufenden Rechnung

Nachstehend wird die Entwicklung der Steuereinzahlungen mit der Entwicklung der Einzahlungen und Auszahlungen der laufenden Rechnung verglichen. Die Einzahlungen aus der Gewerbesteuer sind als Nettobetrag berücksichtigt, d. h. reduziert um die an Bund und Land abzuführenden Gewerbesteuerumlagen.



Ansicht 6: Steuereinzahlungen (netto), Einzahlungen/Auszahlungen der lfd. Rechnung (in Mio. €)

*Steigende
Erträge
auch 2016*

Die Ertragslage in den kommunalen Haushalten entwickelte sich auch 2016 überaus positiv. Die Gesamteinzahlungen der laufenden Rechnung nahmen gegenüber 2015 um 1,739 Mrd. € (8,5 %) zu. Davon betrugen die Mehreinzahlungen bei den allgemeinen Deckungsmitteln, das sind im Wesentlichen Steuern und Finanzausgleichsleistungen, gegenüber dem Vorjahr 625 Mio. € (5,4 %). Damit verdoppelte sich die Steigerungsrate bei den allgemeinen Deckungsmitteln gegenüber 2015 (314 Mio. €, 2,8 %) annähernd.

Allerdings beruhte die Zunahme bei den allgemeinen Deckungsmitteln ganz wesentlich auf der deutlichen Steigerung der Gewerbesteuereinzahlungen um 383 Mio. € (12 %).

Auch die Finanzausgleichszuweisungen aus der Steuerverbundmasse, die sich um 138 Mio. € (3,8 %) auf 3,785 Mrd. € erhöhten, trugen zur positiven Gesamtentwicklung bei. Die übrigen Positionen der allgemeinen Deckungsmittel stiegen nur unwesentlich. Die Gesamtsumme der Einzahlungen erhöhte sich zusätzlich durch gesteigerte Kostenerstattungen von Bund und Land. Allein die Kostenerstattung des Landes stieg um 551 Mio. €. Diesen Einzahlungen stehen entsprechende Auszahlungen in den kommunalen Haushalten gegenüber.

Höhere Kostenerstattungen von Bund und Land



Ansicht 7: Steuereinzahlungen (in Mio. €)

4.3 Auszahlungen der laufenden Rechnung

Im Jahr 2016 entfielen 87,7 % der bereinigten Gesamtauszahlungen auf die laufende Rechnung (2015: 87,9 %, 2014: 86,4 %). Die Auszahlungen der laufenden Rechnung betrugen insgesamt 20,291 Mrd. €. Sie erhöhten sich gegenüber 2015 um 1,756 Mrd. € (9,5 %). Dass die Steigerung der Auszahlungen somit die erhöhten Einzahlungen (1,739 Mrd. €) überstiegen hat, ist bedenklich.

Gesteigerte Auszahlungen größer als gesteigerte Einzahlungen

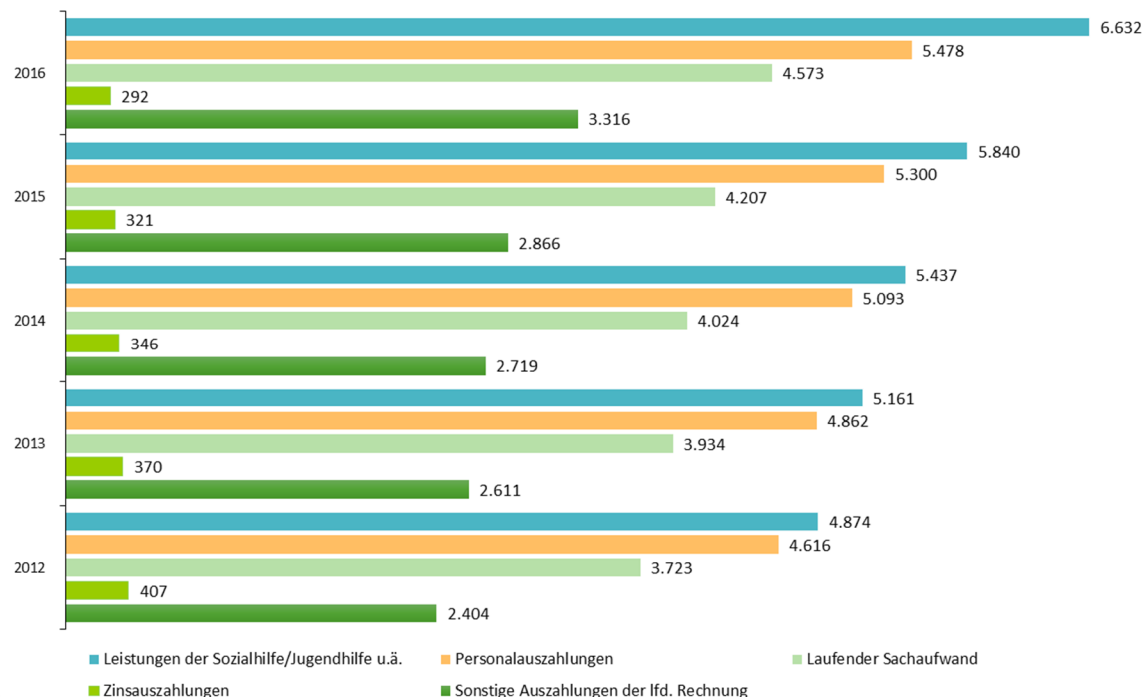
Im Jahr 2016 leisteten die Kommunen 33 % der Auszahlungen der laufenden Rechnung im sozialen Bereich. Das Volumen der Auszahlungen für Soziales erhöhte sich gegen-

Steigende Sozialauszahlungen

über dem Vorjahr um 792 Mio. €, mithin um 13,5 %. Die Steigerungsrate dieser Auszahlungen betrug 2015 noch 7,4 %, ihr Anteil an den Auszahlungen an der laufenden Rechnung 31,5 %. Ein hoher Anteil der Mehrauszahlungen ist auf den von Kommunen zu leistenden Aufwand für die Bewältigung des Flüchtlingszuzugs zurückzuführen. Für diesen Aufwand erhalten die Kommunen – zeitlich verzögert – pauschalisierte Erstattungszahlungen vom Land. Auch der demografische Wandel in Hinblick auf eine durchschnittlich älter werdende Bevölkerung erhöht die Sozialauszahlungen. Die Kommunen sind für alle Sozialhilfeleistungen ab dem 60. Lebensjahr zuständig. Sie haben somit einen kontinuierlichen Zuwachs an Fallzahlen zu bewältigen. Vermutlich begründen die hohen Auszahlungen für soziale Leistungen in hohem Maße die beträchtliche Steigerungsrate der Gesamtauszahlungen.

*Personal-
auszahlun-
gen stabili-
siert*

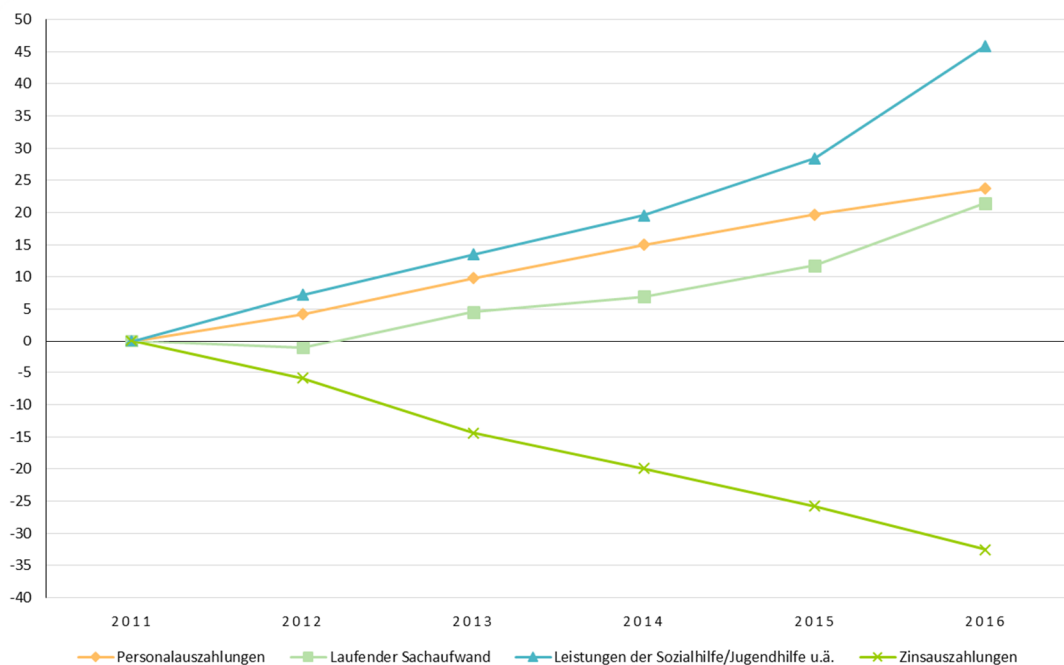
In der Gesamtschau stabilisierten sich die Personalauszahlungen. Sie erhöhten sich im Vergleich zum Vorjahr um 3,4 % (178 Mio. €). Ihr Anteil an den Gesamtauszahlungen betrug 27 %. In den Jahren 2012 bis 2015 lag der Anteil der Personalauszahlungen an den Gesamtauszahlungen der laufenden Rechnung bei über 28 % und ebenfalls in allen Jahren betrug die Steigerungsrate über 4 %.



Ansicht 8: Auszahlungen der lfd. Rechnung (in Mio. €)

*Sinkende
Zinsauszah-
lungen*

Die Zinsauszahlungen 2016 verringerten sich gegenüber 2015 um 29 Mio. € (9,0 %). Dies ermöglichten zurückgeführte Liquiditätskredite und das weiterhin andauernde historische Zinstief. Kommunen sollten sich kritisch mit der Höhe ihrer Zinsauszahlungen auseinandersetzen, wenn sie ihre Darlehensverträge mit Zinssicherungsinstrumenten abgesichert hatten. Inzwischen wird am Geldmarkt mit Negativzinsen gehandelt. Diskutiert wird in diesem Zusammenhang, ob und inwieweit in diesen Fällen die Zinszahlungsverpflichtung der kommunalen Kreditnehmer unverändert fortbesteht, oder ob eine Neugestaltung der Zinssicherungsgeschäfte wegen Wegfalls der Geschäftsgrundlage in Betracht kommt. Den Kommunen ist zu empfehlen, den Ausgang der Diskussion genau zu verfolgen, weil eventuelle Verjährungsfristen zu beachten sind.



Ansicht 9: Steigerungsraten der wesentlichen Auszahlungen der lfd. Rechnung im Verhältnis zum Basisjahr 2011 (in %)

4.4 Finanzierung von Investitionen

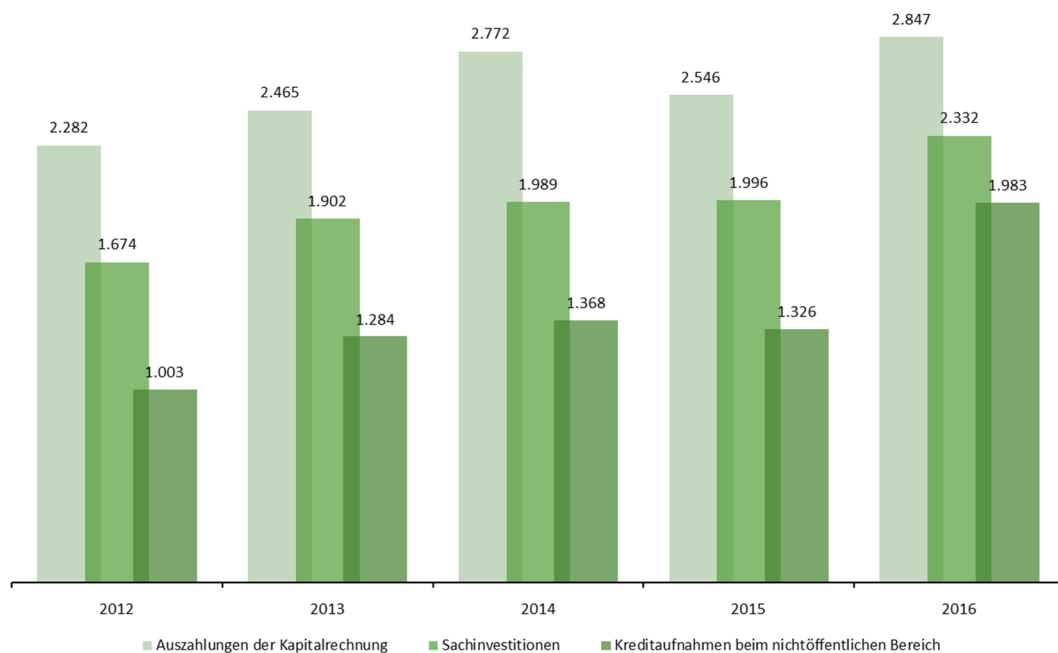
Die in Tabelle 2 ausgewiesenen „verbleibenden Überschüsse aus laufender Rechnung“ zeigen auf, ob und inwieweit die Kommunen ihre Investitionen aus Zahlungsüberschüssen aus der laufenden Verwaltungstätigkeit finanzieren können, nachdem die Auszahlungen für die Tilgung von Investitionskrediten geleistet wurden.

	2012	2013	2014	2015	2016
Ergebnis der laufenden Rechnung	2.148	2.172	1.861	1.922	1.904
Tilgung von Wertpapierschulden und Krediten beim nichtöffentlichen Bereich	913	1.152	1.163	1.092	1.525
Verbleibende Überschüsse aus laufender Rechnung	1.235	1.021	698	830	379

Tabelle 2: Überschüsse aus lfd. Rechnung (in Mio. €)

Deutlich geringerer Überschuss aus laufender Rechnung

In der zusammengefassten Betrachtung aller kommunalen Haushalte standen den niedersächsischen Kommunen 2016 rechnerisch 379 Mio. € für Investitionen zur Verfügung. Die 2016 für die Finanzierung von Investitionen zur Verfügung stehenden Mittel fielen damit trotz eines mit dem Vorjahr vergleichbaren Ergebnisses in der laufenden Rechnung um 451 Mio. € geringer aus als 2015. Der im Vergleich zur Entwicklung in den Vorjahren sprunghafte Anstieg der Auszahlungen für die Tilgung von Investitionskrediten um 433 Mio. € deutet daraufhin, dass Kommunen das günstige Zinsniveau nutzten, um Kredite umzuschulden. Die Statistik weist diese – außerordentlichen – Tilgungsauszahlungen nicht gesondert aus. Das in den vergangenen Jahren vergleichbare Niveau neu aufgenommenen Investitionskredite begründet jedoch keine stark erhöhten – ordentlichen – Tilgungsleistungen.



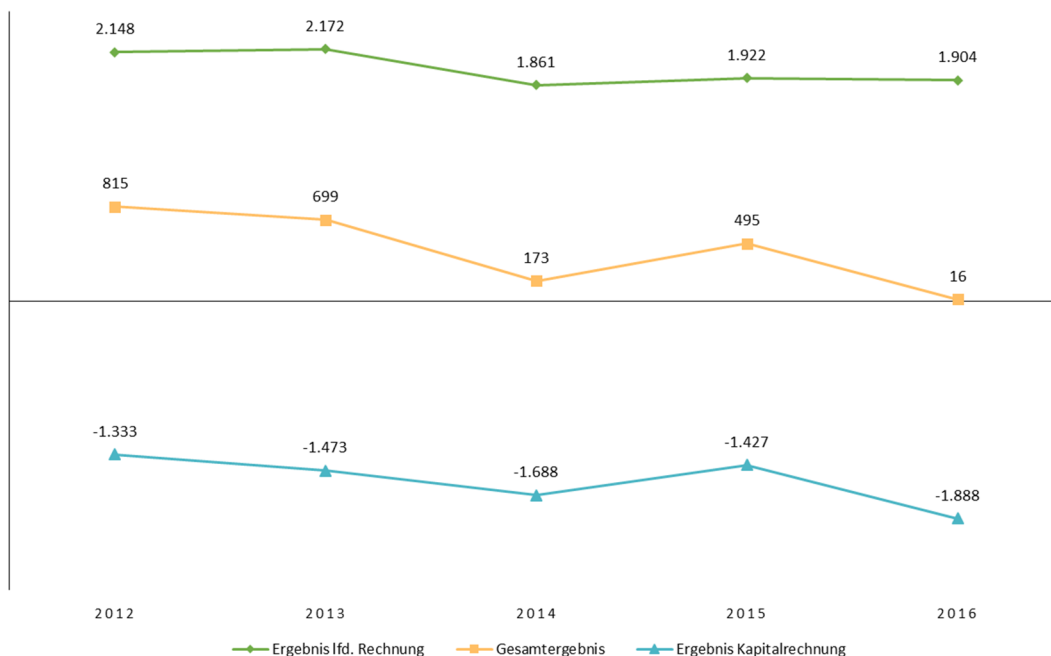
Ansicht 10: Finanzierung von Investitionen (in Mio. €)

Erhöhte Anteile der durch Umschuldungen bedingten – außerordentlichen – Tilgungsauszahlungen führten dazu, dass die im Vergleich zum Vorjahr um 657 Mio. € gesteigerten Kreditaufnahmen für Investitionen die erhöhten Auszahlungen für Sachinvestitionen (336 Mio. €) deutlich überschritten. Dementsprechend betrug 2016 der Anteil der Kreditaufnahmen an den Gesamtauszahlungen für Sachinvestitionen 85 %, 2015 waren es nur 66 %. Dagegen veränderte sich der Anteil der Auszahlungen für Sachinvestitionen an den Auszahlungen der Kapitalrechnung nur leicht (2016: 82 %, 2015: 78 %).

*Zinsniveau
führt zu Um-
schuldun-
gen*

4.5 Finanzierungssaldo

Der Finanzierungssaldo bezeichnet die Differenz zwischen den bereinigten Einzahlungen und Auszahlungen (s. Kap. 4.1). Ergebniswirksame Buchungen, die keinen Zahlungsvorfall auslösen – wie Abschreibungen –, enthält der Finanzierungssaldo nicht. Der Finanzierungssaldo im laufenden Ergebnis ist daher nicht mit dem Fehlbetrag in der kommunalen Ergebnisrechnung gleichzusetzen. Gleichwohl geben die Finanzierungssalden der laufenden Rechnung, der Kapitalrechnung und der Gesamteinzahlungen und Gesamtauszahlungen (Gesamtergebnis) Auskunft darüber, inwieweit die niedersächsischen Kommunen ihre Aufgaben finanzieren können.



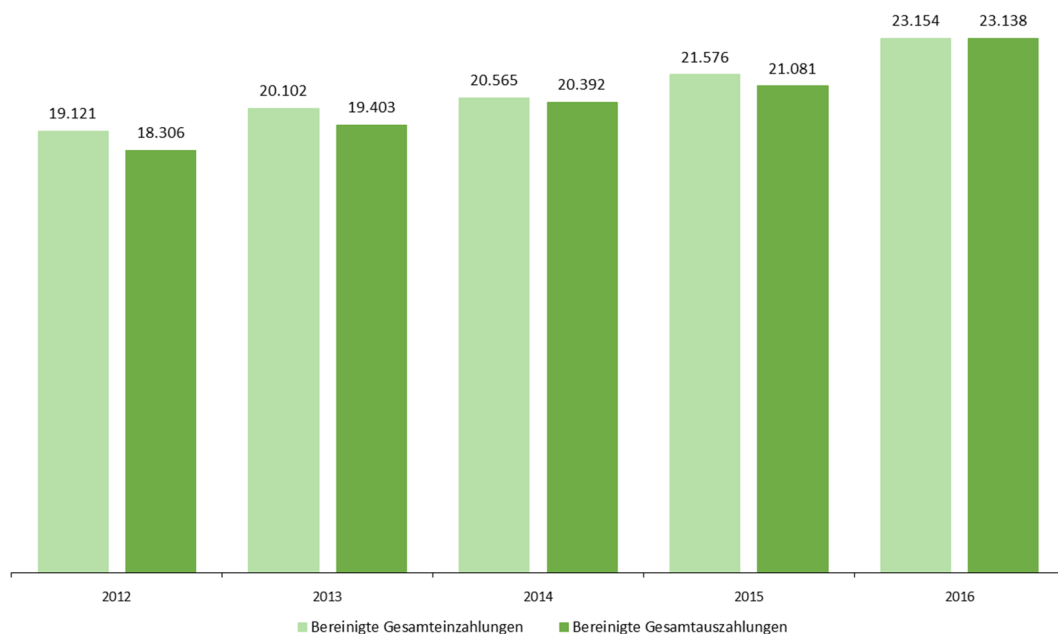
Ansicht 11: Finanzierungssalden (in Mio. €)

*Gesamtergebnis
noch positiv*

Auch das Jahr 2016 konnte mit einem – noch – positiven Gesamtergebnis abgeschlossen werden. Allerdings verschlechterte sich der Finanzierungssaldo im Gesamtergebnis des Jahres 2016 im Vergleich zum Vorjahr um 479 Mio. € auf 16 Mio. €. Das Ergebnis der laufenden Rechnung verschlechterte sich nur leicht um 18 Mio. €. Die deutliche Ergebnisverschlechterung beruhte auf der um 461 Mio. € höher ausgefallenen Deckungslücke in der Kapitalrechnung. Die Kapitalrechnung enthält die Auszahlungen für Investitionen und Investitionsfördermaßnahmen und die dafür vereinnahmten Zuschüsse Dritter. Defizite in der Kapitalrechnung werden regelmäßig mit den bei der laufenden Aufgabenerledigung von den Kommunen erwirtschafteten Eigenmitteln (s. verbleibende Überschüsse aus laufender Rechnung) und der Aufnahme von Investitionskrediten finanziert. Die vergrößerte Deckungslücke dokumentiert somit den erhöhten Investitionskreditbedarf (s. Kap. 4.4).

*Gesamteinzahlungen
und -auszahlungen
erheblich erhöht*

Gegenüber dem Vorjahr stiegen die Gesamteinzahlungen 2016 um 1,578 Mrd. € (7,3 %), nachdem die Gesamteinzahlungen 2015 bereits um 1,011 Mrd. € (4,9 %) zunahmen. Die Gesamtauszahlungen erhöhten sich 2016 um 2,057 Mrd. € (9,8 %) gegenüber 689 Mio. € (3,4 %) in 2015.



Ansicht 12: Bereinigte Gesamteinzahlungen und Gesamtauszahlungen (in Mio. €)

4.6 Schuldenstand

Die nachstehende Tabelle enthält für die Jahre 2012 bis 2016 die Verschuldung der Kernhaushalte und nachrichtlich die Verschuldung einschließlich der Extrahaushalte für die Jahre 2012 bis 2015. Um den Zeitreihenvergleich zu ermöglichen, stellen die anschließend abgebildeten Ansichten auf die Verschuldung der kommunalen Kernhaushalte ab.

	2012	2013	2014	2015	2016
Investitionskredite	8.606	8.744	8.994	9.223	9.691
(einschl. Extrahaushalte)	(9.173)	(9.052)	(9.679)	(11.184)	
Liquiditätskredite	4.585	3.803	3.351	2.907	2.320
(einschl. Extrahaushalte)	(4.608)	(3.830)	(3.371)	(2.935)	
Schulden insgesamt	13.191	12.547	12.346	12.130	12.011
(einschl. Extrahaushalte)	(13.781)	(12.882)	(13.050)	(14.119)	

Tabelle 3: Verschuldung (in Mio. €)

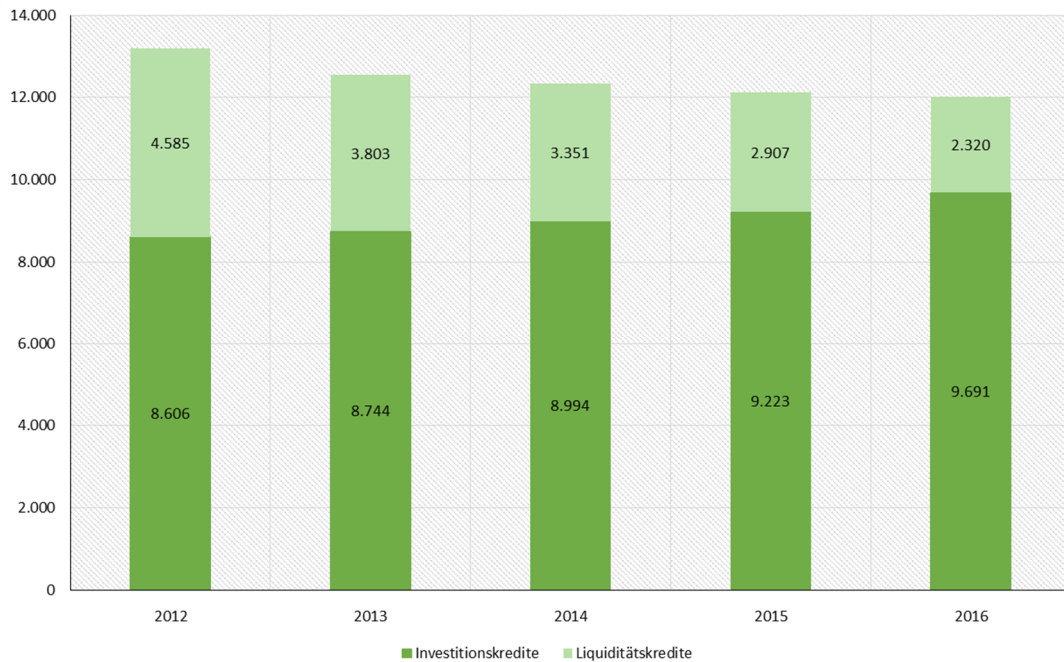
Die Gesamtverschuldung der kommunalen Kernhaushalte konnte im Jahr 2016 um 119 Mio. € (1 %) zurückgeführt werden. Ende des Jahres 2016 betrug die Verschuldung aller kommunalen Kernhaushalte aus Investitions- und Liquiditätskrediten 12,011 Mrd. €.

*Geringere
Gesamtverschuldung*

Der Rückgang der Gesamtverschuldung ist maßgeblich darin begründet, dass die Liquiditätskredite in den Kernhaushalten um 587 Mio. € auf 2,320 Mrd. € reduziert wurden. Dagegen überschritten fortwährend neu aufgenommene Investitionskredite die Tilgungsbeträge (siehe auch Kap. 4.4). 2016 betrug die Nettoneuverschuldung aus Investitionskrediten 458 Mio. €.

*Erneute
Nettoneuverschuldung*

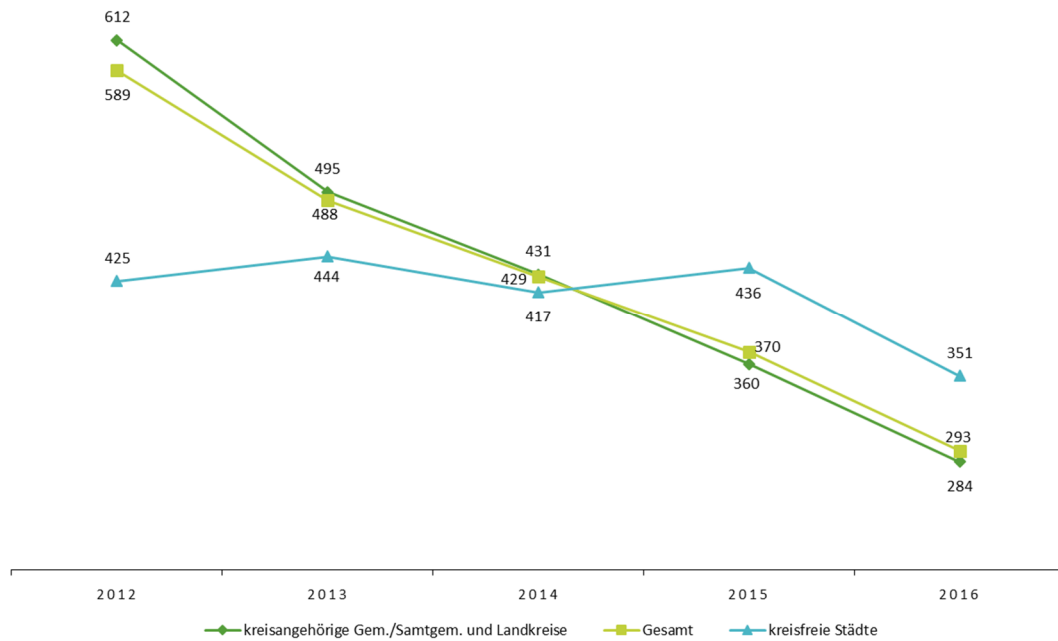
Hinzuzurechnen wäre der Schuldenstand aus Investitions- und Liquiditätskrediten in den Extrahaushalten. Dieser betrug Ende 2015 1,989 Mrd. €. Davon entfielen 1,961 Mrd. € auf die Verschuldung aus Investitionskrediten und nur 28 Mio. € auf Liquiditätskredite. Der Schuldenstand in den Extrahaushalten erhöhte sich um 1,284 Mrd. € (183 %).



Ansicht 13: Entwicklung der Verschuldung in den Kernhaushalten (in Mio. €)

*Liquiditäts-
kreditbedarf
konnte hal-
biert werden*

In der Gesamtschau aller Kommunen konnte der Liquiditätskreditbedarf im Betrachtungszeitraum 2012 bis 2016 halbiert werden. Der Gesamtbetrag der Liquiditätskredite in den Kernhaushalten ging 2016 im Vergleich zum Vorjahr um 587 Mio. € zurück. Er betrug Ende 2016 2,320 Mrd. €. Dieser Gesamtbetrag war wie schon 2015 deutlich geringer als ein Sechstel der Einnahmen im Gesamtergebnis der laufenden Rechnung. Das kommunale Haushaltsrecht stellt bis zu dieser Höhe in den Haushaltssatzungen der Kommunen festgesetzte Liquiditätskredite genehmigungsfrei. Grundsätzlich wird davon ausgegangen, dass in dieser Größenordnung festgesetzte Liquiditätskredite für kurzfristige Liquiditätsschwankungen benötigt und damit rechtmäßig verwendet werden. Bei der Bewertung dieser durchaus positiven Entwicklung ist allerdings zu bedenken, dass hohe Steigerungsraten auf der Aufwandsseite eine höhere Rückführung verhinderten. Außerdem gilt die positive Bewertung zwar für viele, aber nicht für alle niedersächsischen Kommunen.



Ansicht 14: Stand der Liquiditätskredite in den Kernhaushalten am 31.12. d. J.
(in € je Einwohner)

Der Graph der Liquiditätskredite (je Einwohner) der acht kreisfreien Städte verläuft aufgrund ihrer geringen Zahl volatil. Schwankungen beim Liquiditätskreditbedarf einzelner Kommunen werden in den zusammengefassten Ergebnissen der kreisangehörigen Gemeinden und Samtgemeinden sowie der Landkreise aufgrund ihrer größeren Zahl nivelliert. Deren Graph zeigt daher genauso wie der Verlauf im Gesamtergebnis eine stetige Abwärtsentwicklung.

Vom Gesamtbestand der Liquiditätskredite zum 31.12.2016 (2,32 Mrd. €) entfielen 350 Mio. € (15 %) auf die kreisfreien Städte. Tatsächlich wiesen aber nur zwei der acht kreisfreien Städte einen – allerdings erheblichen – Liquiditätskreditbestand zum Jahresende aus. In ähnlicher Größenordnung bewegt sich der Liquiditätskreditbestand der sieben großen selbständigen Städte. Er betrug 370 Mio. €, mithin 16 % des Gesamtbestands. Auch hier entfiel ein hoher Anteil (40 %) auf eine Stadt. Zwei große selbständige Städte hatten zum Jahresende keinen Bestand an Liquiditätskrediten. Zu jeweils einem Drittel verteilte sich der Gesamtbestand der Liquiditätskredite auf die Landkreise und die übrigen kreisangehörigen Städte und Gemeinden einschließlich der Landeshauptstadt.

Mehrzahl der großen Städte ohne Liquiditätskreditbestand

4.7 Ausblick

Ein regelmäßig hoher Liquiditätskreditbedarf ist ein deutlicher Beleg für die fehlende finanzielle Leistungsfähigkeit. Insofern belegen die Beispiele der kreisfreien und großen selbständigen Städte die eingangs gemachten Ausführungen zum Zusammenhang zwischen Strukturschwäche und Finanzkraft. Jede der drei Städte, die sich in einer schwierigen finanziellen Lage befinden, verfügen über eine im Landesvergleich unterdurchschnittliche Steuereinnahmekraft – wenn auch in unterschiedlichem Ausmaß. Obwohl jede dieser Städte in den vergangenen Jahren finanzielle Hilfen des Landes erhielt, ist eine Gesundung ihrer Finanzen nicht in Sicht.

Insofern ist gut nachvollziehbar, dass diese und andere finanzschwache Kommunen ihre Investitionskredite gegenüber dem Vorjahr erhöhten, da sie keine freien Mittel für die Finanzierung von Investitionen erwirtschaften konnten.

Allerdings ist nicht ohne weiteres verständlich, dass trotz einer überaus guten Ertragslage weder im Ergebnis aller Kommunen noch in den zusammengefassten Ergebnissen der verschiedenen kommunalen Ebenen, wie der Ebene der Landkreise, die Verschuldung aus Investitionskrediten zurückging. Dies ist besonders auffällig, weil sich 2016 bundesweit in 10 der 13 Flächenländer die Verschuldung aus Investitionskrediten der Kommunen verringerte.

Die Steigerung der Investitionskredite kann nicht mit erheblichen Mehrkosten bei Baumaßnahmen begründet werden. Die Mehrauszahlungen für Baumaßnahmen betrugen nur 187 Mio. €, während sich die Nettoneuverschuldung auf 458 Mio. € belief. Im Rahmen der Prüfungen hat die überörtliche Kommunalprüfung zudem nicht festgestellt, dass die Kommunen in Sanierungsmaßnahmen investierten, die wegen unterlassener Instandhaltung entstanden wären.

Bei gleichbleibender Entwicklung wird die stetige Nettoneuverschuldung aus Investitionskrediten den positiven Effekt aus dem Rückgang der Liquiditätskredite aufzehren. Im Übrigen beinhalten kurz- und langfristige Kreditverträge das Risiko gestiegener Zinsen zum Ende der Laufzeit, weil diese unter Umständen nicht mehr zu den niedrigen Zinsen prolongiert werden können. Dass die Kommunen das zurzeit günstige Zinsniveau nutzen und Investitionskredite umschuldeten sowie im rechtlich zulässigen Rahmen⁵ kurzfristige Liquiditätskredite in langfristige Verbindlichkeiten umwandelten, schützt sie nur

⁵ Kreditwirtschaft der kommunalen Körperschaften einschließlich ihrer Sonder- und Treuhandvermögen, RdErl. d. MI v. 21.07.2014 (Nds. MBl. S.517).

Trotz guter Ertragslage Verschuldung aus Investitionskrediten nicht zurückgegangen

Nettoneuverschuldung zehrt den positiven Effekt aus Rückgang der Liquiditätskredite auf

in naher Zukunft vor dem Eintritt von Zinsrisiken. Insofern hat die im letzten Kommunalbericht formulierte Aufforderung an die Kommunen, auch ihre Verschuldung aus Investitionskrediten zu reduzieren, unverändert Bestand.

Besorgniserregend ist zudem die enorme Zunahme der Verschuldung in den Extrahaushalten. Dass sich der Schuldenstand in den Extrahaushalten in einem Jahr fast verdreifachte, unterstreicht die Notwendigkeit, die jeweilige kommunale Gesamtverschuldung im Rahmen eines konsolidierten Gesamtabchlusses zu betrachten (s. dazu Kap. 6).

Enorme Zunahme der Verschuldung in den Extrahaushalten

Unbeschadet dessen war – mindestens in der Gesamtsumme aller Haushaltsergebnisse – eine Entspannung der kommunalen Finanzen festzustellen. Dieses Ergebnis beruhte ganz wesentlich auf der allgemein positiven konjunkturellen Entwicklung und den daraus resultierenden überdurchschnittlich hohen Erträgen. Den Umstand, dass die Steigerung der Auszahlungen der laufenden Rechnung die erhöhten Einzahlungen überstieg, allein mit dem Aufwand der Kommunen für die Unterbringung von Flüchtlingen zu begründen, wäre zu einfach. Schließlich unterstützten Bund und Land die Kommunen mit entsprechenden Finanzhilfen. Die deutlich gestiegenen Kosten der Zuwanderung sind nicht in Abrede zu stellen. Aber diese Verantwortung trifft alle Bundesländer gleichermaßen. In der Gesamtbetrachtung ist es den Kommunen in vielen Bundesländern dennoch gelungen, freie Mittel zu erwirtschaften, die ausreichten, um eine Nettoneuverschuldung zu vermeiden. Dies gilt auch für Kommunen in Bundesländern, die im statistischen Vergleich der 13 Flächenländer im Rang hinter Niedersachsen liegen. Bei den Einnahmen aus kommunalen Steuern und Steueranteilen belegt Niedersachsen Rang 5, im Vergleich der Gesamtverschuldung beim nicht-öffentlichen Bereich Rang 9.

Daher lastet unverändert hoher Handlungsdruck für die Kommunen auf der Ausgabenseite. Eine Steigerungsrate von annähernd 10 % bei den Auszahlungen der laufenden Rechnung sollte sich nicht wiederholen.

Handlungsdruck auf der Ausgabenseite erfordert Handlungsstrategien für die Abwehr künftiger Risiken

Die kommunalen Finanzen werden auch zukünftig wiederkehrenden und neuen Risiken ausgesetzt sein, die von den Kommunen kaum beeinflusst werden können. Zu den neuen Risiken zählen nicht die Kosten des Flüchtlingszuzugs. Aber die Kosten der Integration einschließlich eines Familiennachzugs werden zu finanzieren sein. Zudem bleibt abzuwarten, ob und inwieweit sich die sog. Diesel-Affäre auf die Verteilung im kommunalen Finanzausgleich auswirken wird. Letztendlich beeinflussen auch welt- oder europapolitische Entscheidungen die Kommunalfinanzen – Stichwort Brexit.

Somit sind Handlungsstrategien für die Abwehr künftiger Risiken erforderlich. Diese setzen gesunde kommunale Haushalte voraus. Dazu müssen Kommunen zuerst, und zwar über die gesetzliche Verpflichtung hinaus, die Wirtschaftlichkeit ihres Handelns im Blick haben. Außerdem müssen sie in die eigene Entwicklungsfähigkeit investieren. Wegen

ihrer Struktur- und Finanzschwäche werden einige Kommunen nicht in der Lage sein, sich auf künftige Herausforderungen vorzubereiten. In diesen Fällen ist das Land gefordert, mit gezielten Maßnahmen zu unterstützen.