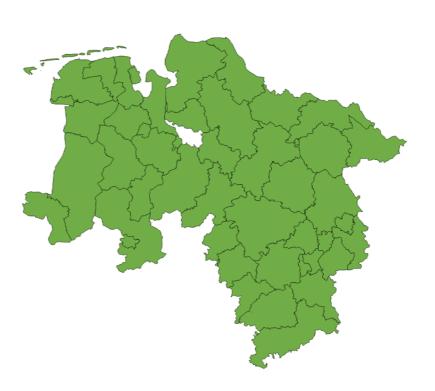
### Die Präsidentin des Niedersächsischen Landesrechnungshofs

- Überörtliche Kommunalprüfung -



# Kommunalbericht 2018



## 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.

#### 3 Kommunen in Niedersachsen und ihre Steuerkraft

Zum 01.01.2018 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, 214 Einheitsgemeinden und 116 Samtgemeinden, davon 3 selbständige Samtgemeinden. Hinzu kamen 653 Mitgliedsgemeinden von Samtgemeinden.

Die kommunale Landschaft am 01.01.2018

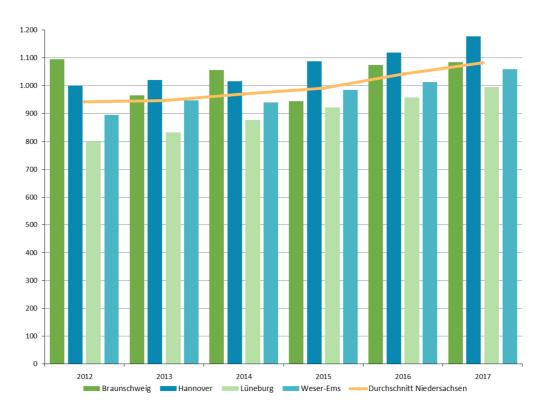
Die finanzielle Leistungsfähigkeit von Kommunen, ihre Aufgabenstruktur und ihre Entwicklungschancen werden maßgeblich durch Bedingungen beeinflusst, die vom jeweiligen Umfeld gesetzt werden. Die finanzielle Leistungsfähigkeit beeinflussende Faktoren sind neben der allgemeinen konjunkturellen Entwicklung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

Schwierige Strukturen mindern die Finanzkraft

Die Kommunalstrukturen und deren Auswirkungen auf die finanzielle Leistungsfähigkeit von Kommunen unterscheiden sich im Flächenland Niedersachsen erheblich. Diese Aussage hat trotz der – aktuell und in den vergangenen Haushaltsjahren – hohen Steuereinnahmen und der vielerorts erzielten Zahlungsüberschüsse unverändert Bestand. Denn Steuermehreinnahmen genügen letztendlich nicht, um Strukturunterschiede auszugleichen, weil nicht alle Kommunen gleichmäßig von den Steuerzuwächsen profitieren.

Finanz- und strukturstarke Kommunen partizipieren überproportional von Steuermehreinnahmen, sodass schon aus diesem Grund die Diskrepanz zwischen ihnen und finanzschwachen Kommunen zunimmt. Gleichzeitig können finanzschwache Kommunen allein mit Mehreinnahmen eine aus einer Strukturschwäche resultierende fehlende finanzielle Leistungsfähigkeit allenfalls kurzfristig, aber nicht dauerhaft mindern. Vielmehr sind stetige und langfristige Maßnahmen notwendig, um das Umfeld nachhaltig im Sinne einer Verbesserung der kommunalen Finanzkraft zu verändern. Die betroffenen Kommunen können solche Maßnahmen gerade wegen ihrer Finanzschwäche häufig nicht ergreifen. Folglich sind die Möglichkeiten der finanzschwachen Kommunen sehr begrenzt, um Unterschiede in der Finanzkraft aus eigener Kraft zu verringern. Es ist zu befürchten, dass sich gerade wegen der Steuermehreinzahlungen bereits vorhandene Strukturunterschiede ausweiten oder neue entstehen.

Steuereinnahmekraft 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 Kommune bildet die Steuereinnahmekraft<sup>1</sup>. Sie spiegelt u. a. die strukturellen Unterschiede in Niedersachsen wider.



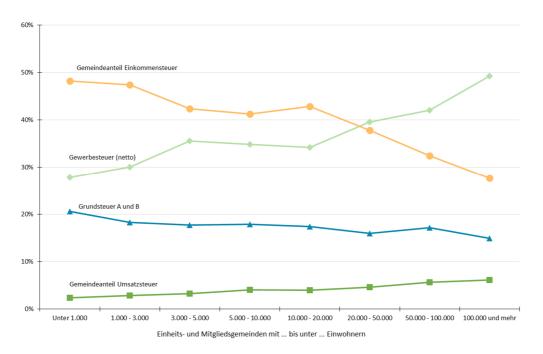
Ansicht 2: Steuereinnahmekraft in den Gebietseinheiten der NUTS-Ebene 2 (in € je Einwohner)

In den statistischen Gebieten werden Kommunen mit hoher und niedriger Steuereinnahmekraft zusammengefasst. Dabei sorgen insbesondere die konjunkturabhängigen Gewerbesteuereinzahlungen für Schwankungen in der Steuereinnahmekraft. Dies zeigt sich insbesondere an den statistischen Gebieten Hannover und Braunschweig, die den Landesdurchschnitt maßgeblich beeinflussen. Die Landeshauptstadt und einige Kommunen der Region Hannover verfügen wegen ihrer Strukturstärke durchgängig über eine hohe Steuereinnahmekraft. Auch in den statistischen Gebieten Lüneburg und Weser-Ems ist eine erneute Zunahme der Steuereinnahmekraft zu verzeichnen. Zwar gibt es in diesen Gebieten ebenfalls Kommunen mit überdurchschnittlicher Steuereinnahmekraft, die durchschnittliche Steuereinnahmekraft ihres Gebiets prägen sie jedoch nicht so deutlich, wie dies bei der Landeshauptstadt oder – bezogen auf das statistische Gebiet

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.

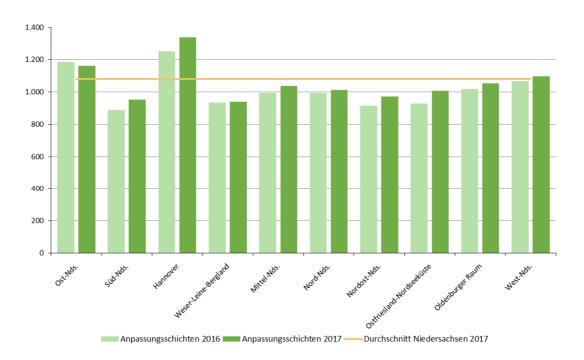
Braunschweig – bei der Stadt Wolfsburg der Fall ist. Ausschließlich die sinkende Steuereinnahmekraft der Stadt Wolfsburg bedingte eine geringer ausfallende Steigerungsrate der Steuereinnahmekraft im statistischen Gebiet Braunschweig in 2017.

Diese Beispiele verdeutlichen die Abhängigkeit der Steuereinnahmekraft insbesondere größerer Kommunen von der allgemeinen wirtschaftlichen Entwicklung. Einerseits zeichnen sich städtische Regionen sowohl durch hohe Einwohnerzahlen als auch durch gehäufte Gewerbeansiedlungen aus und profitieren zudem von der Kaufkraft ihres Umfelds. Der in der Berechnung der Steuereinnahmekraft ebenfalls berücksichtigte gemeindliche Einkommensteueranteil ist zwar nicht den Schwankungen der Gewerbesteuer unterworfen, hängt aber gleichwohl von der allgemeinen wirtschaftlichen Entwicklung im Land und von der besonderen wirtschaftlichen Entwicklung in der einzelnen Kommune ab. In den großen Städten würde somit die konjunkturelle Schwäche eines bestimmten Wirtschaftszweigs nicht nur die Gewerbesteuereinzahlungen senken, sondern wegen einer möglicherweise daraus folgenden höheren Arbeitslosigkeit zusätzlich den Einkommensteueranteil reduzieren. Eher ländlich geprägte oder reine Wohngemeinden unterliegen diesem Risiko nicht in gleichem Maße. Sie generieren ihre Steuereinnahmekraft vorrangig aus der grundsätzlich stabileren Steuerguelle des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer und erhalten daraus relativ gleichmäßige, aber niedrigere Steuereinzahlungen. Damit ist es ihnen jedoch in der Regel nicht möglich, notwendige Strukturveränderungen mithilfe von konjunkturbedingt besonders hohen Steuereinzahlungen zu finanzieren.



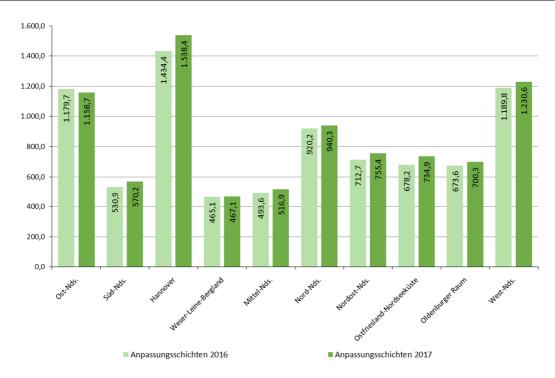
Ansicht 3: Anteil der wesentlichen Steuereinnahmen an den gesamten Steuereinnahmen 2016 nach Gemeindegrößenklassen

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 2016 und 2017.



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

Schon jetzt verteilt sich ein Drittel der kommunalen Steuereinnahmekraft auf nur 13,4 % der Fläche und 27,1 % der Einwohner Niedersachsens, nämlich auf die einwohnerstarken und gleichzeitig gewerbeintensiven Regionen Hannover und Ostniedersachsen. Die Ungleichheit wird fortbestehen, wenn es nicht gelingt, durch zielgenaue Maßnahmen strukturelle Unterschiede auszugleichen. Insbesondere bei Förderprogrammen des Bundes und des Landes sollten Förderungen nach dem "Gießkannenprinzip" vermieden werden. Nur mit differenziert und punktuell ausgerichteten Förderprogrammen kann besonderen Strukturschwächen in geeigneter Weise begegnet werden. Vermeintliche Ungleichgewichte bei der Bewilligung von Zuwendungen sollten dabei hingenommen werden. Denn die Alternative würde darin bestehen, die dauerhafte Unterstützung finanzschwacher Kommunen durch Finanzausgleichsmaßnahmen sicherzustellen.



Ansicht 5: Steuereinnahmekraft nach differenzierterer räumlicher Gliederung (in Mio. €)

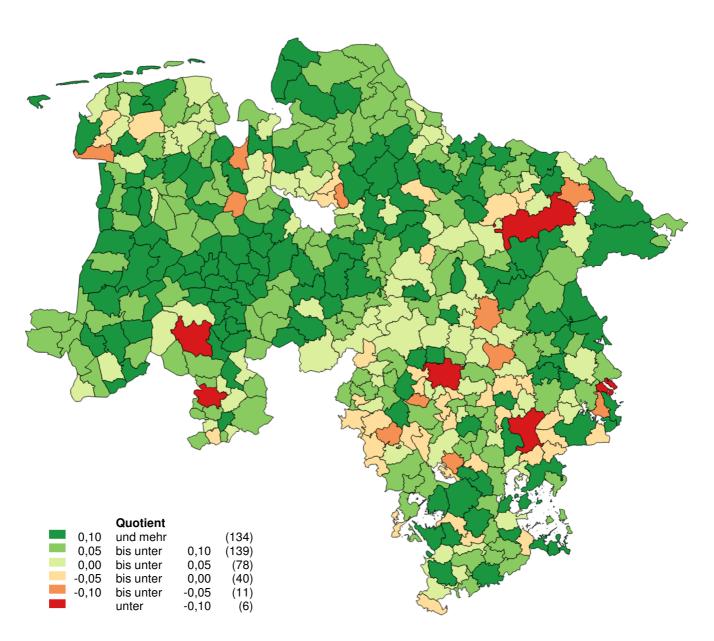
Für die Zuordnung der Räume wird auf die sogenannten "Anpassungsschichten" als untere Regionalebenen zurückgegriffen. Diese statistische Größe wurde für die Auswertung des Zensus 2011 gebildet.

NUTS-Ebene 2	"Anpassungs- schicht"	Kreisfreie Städte und Landkreisbereiche	
Braunschweig	Ostniedersachsen	Städte Braunschweig, Salzgitter und Wolfsburg sowie Landkreise Gifhorn, Helmstedt, Peine und Wolfenbüttel	
	Südniedersachsen	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 (Oldb) sowie Landkreise Ammerland, Cloppenburg und Oldenburg	
	Westniedersachsen	Stadt Osnabrück sowie Landkreise Emsland, Grafschaft Bentheim, Osnabrück und Vechta	

Tabelle 1: Zuordnung Anpassungsschichten – NUTS-Ebene 2

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 2013 bis 2017 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.

Anzahl der finanziell leistungsfähigen Kommunen gestiegen Die Ansicht bestätigt die weitere Stabilisierung der Kommunalfinanzen. 2016 waren auf der Grundlage dieser Berechnung 344 von 409 Samt- und Einheitsgemeinden leistungsfähig. 2017 war dies bei 351 von 408 Samt- und Einheitsgemeinden der Fall. Einen negativen Quotienten hatten somit nur noch 57 Samt- und Einheitsgemeinden (2016: 65). Allerdings erhöhte sich die Anzahl der besonders finanzschwachen Kommunen von 5 auf 6 Samt- bzw. Einheitsgemeinden. Hinzu kam auch die Landeshauptstadt Hannover.



Ansicht 6: Verteilung der Finanzkraft der Einheitsgemeinden und Samtgemeindebereiche