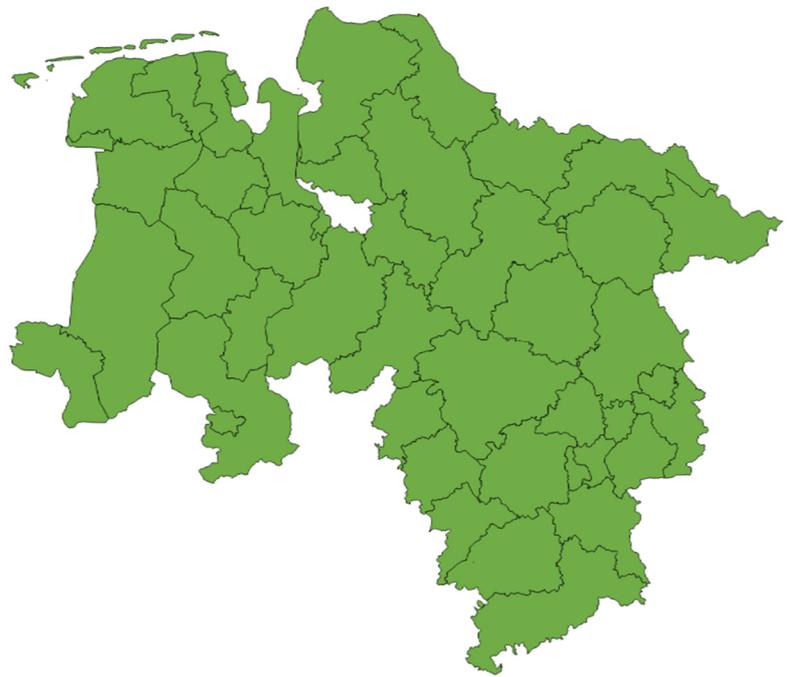


**Die Präsidentin des
Niedersächsischen Landesrechnungshofs
- Überörtliche Kommunalprüfung -**



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.

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 auch im Kommunalbericht 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 Entgelten⁴. 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 Jahresrechnungstatistiken bzw. Schuldenstatistiken des LSN für die Jahre 2013 bis 2017. Die Angaben für 2018 ergeben sich aus der kommunalen vierteljährlichen Kassenstatistik des LSN, weil sowohl die Jahresrechnungs- als auch die Schuldenstatistik 2018 erst nach Drucklegung dieses Berichts veröffentlicht werden. Teilweise wurden die statistischen Daten durch eigene Berechnungen ergänzt.⁵

Verwendete Statistiken

Die Abweichung der Daten für 2017 in den folgenden Tabellen und Ansichten dieses Kapitels zwischen dem Kommunalbericht 2018 und diesem Bericht resultiert aus der Aktualisierung der Ergebnisse der vierteljährlichen Kassenstatistik (Kommunalbericht 2018) mit den Daten der Jahresrechnungstatistik (Kommunalbericht 2019). Dabei ist erneut festzustellen, dass die Ergebnisse dieser Statistiken teilweise erheblich voneinander abweichen. Während die Abweichungen bei den Einzahlungen insgesamt bei der gewählten Betragseinheit kaum auffallen (+ 1 Mio. €), beträgt die Abweichung bei den Auszahlungen insgesamt + 141 Mio. €. Offensichtlich ordnen die Kommunen viele Einzahlungen und Auszahlungen erst mit den sogenannten Jahresabschlussbuchungen den richtigen Finanzrechnungskonten zu. Die überörtliche Kommunalprüfung wird kritisch verfolgen, worauf diese Abweichungen zurückzuführen sind.

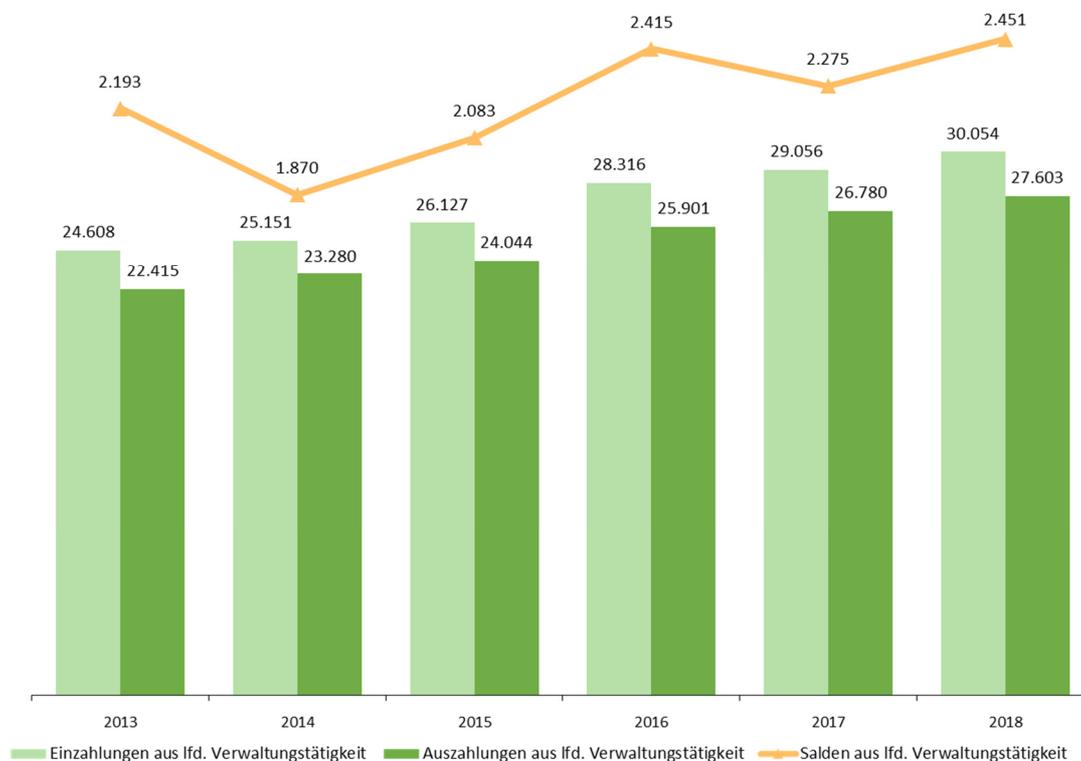
Große Abweichungen bei den verwendeten Statistiken

⁴ Z. B. Erschließungsbeiträge nach dem Baugesetzbuch, Straßenausbaubeiträge.

⁵ Eventuelle Unstimmigkeiten begründen sich in Rundungsdifferenzen.

4.2 Ergebnisse aus laufender Verwaltungstätigkeit

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



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

Fast eine Milliarde Mehreinzahlungen

Der im gesamten Betrachtungszeitraum zu verzeichnende positive Trend steigender Einzahlungen setzte sich 2018 weiter fort. Die Einzahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit erhöhten sich im Vergleich zu 2017 um 998 Mio. €. Die Steigerungsrate betrug 3,4 %. Im Vergleich der Vorjahre 2017 zu 2016 betrug sie 2,6 %.

Wiederholt: erhebliche Mehrauszahlungen

Die Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit erhöhten sich wiederholt erheblich. Sie nahmen gegenüber 2017 um 823 Mio. € (Steigerungsrate 3,1 %) zu. Im Vergleich der Vorjahre 2017 zu 2016 steigerten sich die Auszahlungen um 879 Mio. € (Steigerungsrate 3,4 %).

Ergebnis aus laufender Verwaltungstätigkeit: 2,4 Milliarden plus

Auch 2018 überstieg die Gesamtsumme der Einzahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit die Gesamtsumme der entsprechenden Auszahlungen maßgeblich. Es ergab sich ein positiver Saldo von über 2,4 Mrd. €. Er erhöhte sich gegenüber 2017 um 7,7 % (+ 176 Mio. €).

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Einzahlungen aus lfd. Verwaltungstätigkeit (in Mio. €)	24.608	25.151	26.127	28.316	29.056	30.054
Veränderung absolut (in Mio. € zum Vorjahr)		543	976	2.189	740	998
Veränderung prozentual (in % zum Vorjahr)		2,2	3,9	8,4	2,6	3,4
Auszahlungen aus lfd. Verwaltungstätigkeit (in Mio. €)	22.415	23.280	24.044	25.901	26.780	27.603
Veränderung absolut (in Mio. € zum Vorjahr)		865	764	1.857	879	823
Veränderung prozentual (in % zum Vorjahr)		3,9	3,3	7,7	3,4	3,1
Saldo aus lfd. Verwaltungstätigkeit (in Mio. €)	2.193	1.870	2.083	2.415	2.275	2.451
Veränderung absolut (in Mio. € zum Vorjahr)		-323	213	332	-140	176
Veränderung prozentual (in % zum Vorjahr)		-14,7	11,4	15,9	-5,8	7,7

Tabelle 2: Entwicklung der lfd. Verwaltungstätigkeit

Die hohe Steigerungsrate errechnet sich jedoch nur, weil im Jahr 2017 die Steigerung der Auszahlungen die der Einzahlungen überstieg und deswegen ein um 140 Mio. € geringeres Ergebnis aus laufender Verwaltungstätigkeit erwirtschaftet wurde als im Jahr 2016. Im Vergleich der Jahre 2016 und 2018 verbesserte sich das Ergebnis aus laufender Verwaltungstätigkeit nur unwesentlich um 36 Mio. € (+ 1,5 %).

Im Vergleich zu 2013 erhielten die Kommunen 2018 Mehreinzahlungen von 5,4 Mrd. € (Zuwachs: 22,1 %) und leisteten sich Mehrauszahlungen in Höhe von 5,2 Mrd. € (Zuwachs: 23,1 %). Für den Saldo aus lfd. Verwaltungstätigkeit ergab sich eine Steigerungsrate von 11,8 % bzw. ein Anstieg von 258 Mio. €.

4.3 Einzahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit

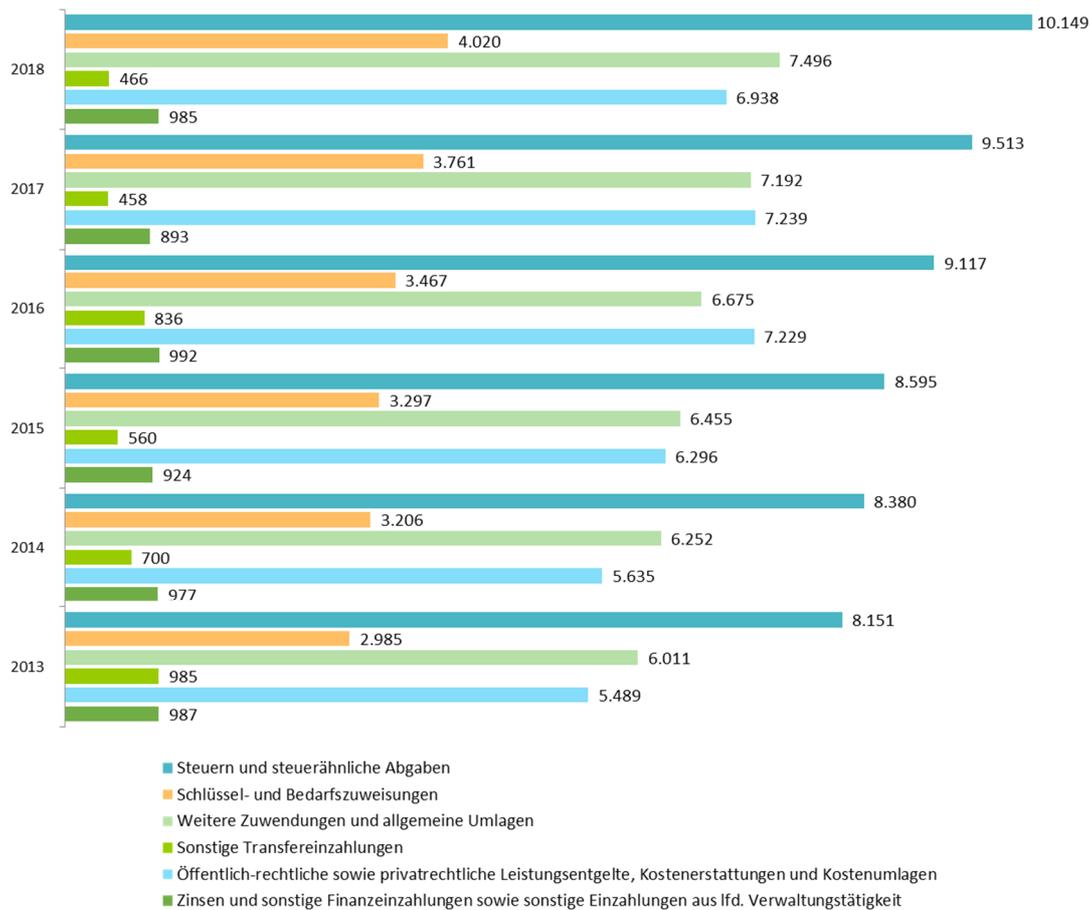
Die Einzahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit umfassen die einer Kommune zur Finanzierung ihres Verwaltungs- und Dienstleistungsangebots zufließenden Einzahlungen (s. Kapitel 4.1).

2018 vereinnahmten die Kommunen Einzahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit von 30 Mrd. €. Davon entfielen 14,2 Mrd. €, somit 47 %, auf die Einzahlungen aus Steuern und Schlüsselzuweisungen. Die Einzahlungen aus Steuern und Schlüsselzuweisungen haben für die Gestaltungsmöglichkeiten kommunaler Haushalte allein schon wegen ihres Umfangs besondere Bedeutung. Zudem unterliegen sie beispielsweise im Vergleich zu den meisten Zuweisungen keiner unmittelbaren Zweckbindung. Eine Steige-

Komfortable Steigerungs-raten bei Steuern und Schlüsselzuweisungen!

rungsrate von 6,7 %, die zudem deutlich höher ausfiel als die Steigerungsrate der anderen prägenden Einzahlungen, sollte die finanziellen Handlungsspielräume der Kommunen erweitern.

Im Einzelnen entwickelten sich die Einzahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit wie folgt:



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

Schlüsselzuweisungen

Gemäß der grundgesetzlichen Vorgabe steht den Gemeinden ein durch Landesgesetz zu bestimmender Anteil an den Landeseinnahmen aus den Gemeinschaftssteuern zu. In Niedersachsen werden in den sogenannten Steuerverbund außer den Landesanteilen an den Gemeinschaftssteuern weitere Steuern einbezogen, beispielsweise die Grunderwerbsteuer. Der den Kommunen zustehende Anteil an der Steuerverbundmasse (Verbundquote) wird im Wesentlichen in Form von Schlüsselzuweisungen zur Verfügung gestellt. Die Verbundquote legt das NFVG mit 15,5 % der Verbundmasse fest.

Die Schlüssel- und Bedarfszuweisungen wiesen im gesamten Betrachtungszeitraum dieses Berichts stabile Steigerungsrate auf. Im Vergleich zum Vorjahr erhöhten sie sich

2018 um 6,9 % von 3,8 Mrd. € auf 4,0 Mrd. € (+ 259 Mio. €). Seit 2013 verbesserten sie sich insgesamt um über 1 Mrd. €. Wegen ihrer Größenordnung sind die Schlüssel- und Bedarfszuweisungen für die Finanzierung der kommunalen Haushalte von ähnlicher Bedeutung wie die Gewerbesteuereinnahmen.

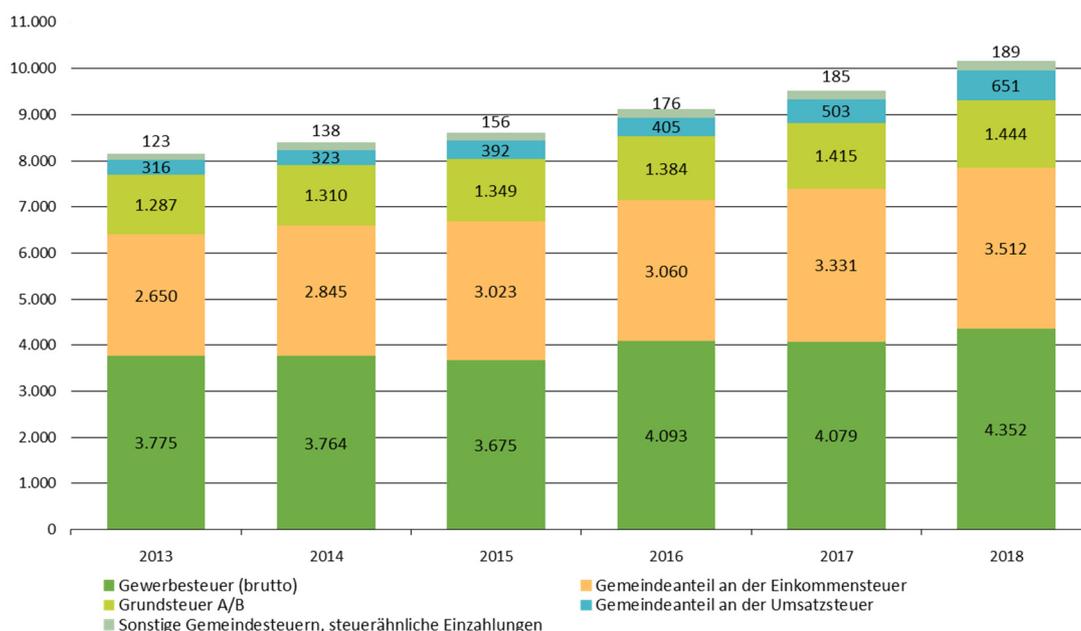
	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Schlüssel- und Bedarfszuweisungen (in Mio. €)	2.985	3.206	3.297	3.467	3.761	4.020
Steigerung absolut (in Mio. € zum Vorjahr)		221	91	170	294	259
Steigerung prozentual (in % zum Vorjahr)		7,4	2,8	5,2	8,5	6,9

Tabelle 3: Steigerungsraten der Schlüssel- und Bedarfszuweisungen

Rund ein Drittel ihrer Einzahlungen erhielten die Kommunen aus Steuereinzahlungen, die sich 2018 erstmals auf mehr als 10 Mrd. € beliefen. Sie umfassen im Wesentlichen die Einzahlungen aus den kommunalen Steuern, der Grundsteuer A und B und der Gewerbesteuer, sowie die den Kommunen gem. § 106 Abs. 5 und 5 a GG zustehenden Anteile an der Einkommensteuer und der Umsatzsteuer. Sie verbesserten sich gegenüber dem Vorjahr um 636 Mio. € (+ 6,7 %). Allein die beträchtlichen Steigerungsraten der eigenen Steuereinzahlungen und der Schlüsselzuweisungen führten zu nicht zweckgebundenen Mehreinzahlungen von 900 Mio. €.

Steuern

Die einzelnen Steuerarten entwickelten sich wie folgt:



Ansicht 9: Einzahlungen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben (in Mio. €)

**Gewerbe-
steuer**

Nachdem 2017 die Gewerbesteureinzahlungen stagnierten, wiesen sie 2018 mit einem Zuwachs von 273 Mio. € (+ 6,7 %) die höchste Steigerungsrate im Betrachtungszeitraum auf. Abzüglich der an Bund und Land abzuführenden Gewerbesteuerumlagen verblieben den Kommunen 2018 Gewerbesteureinzahlungen in Höhe von 3,6 Mrd. €. In der Nettobetrachtung ergibt sich sogar eine Steigerungsrate von 7,4 %.

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Gewerbesteuer (brutto) (in Mio. €)	3.775	3.764	3.675	4.093	4.079	4.352
abzgl. Gewerbesteuerum- lage (in Mio. €)	714	650	648	684	703	726
Gewerbesteuer (netto)	3.061	3.113	3.027	3.409	3.376	3.626
Veränderung absolut (in Mio. € zum Vorjahr)		52	- 86	382	- 33	250
Veränderung prozentual (in % zum Vorjahr)		1,7	- 2,8	12,6	- 1,0	7,4

Tabelle 4: Entwicklung der Gewerbesteuer (netto)

**Gemeinde-
anteil an der
Einkom-
mensteuer**

Die Einzahlungen aus dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer erhöhten sich zwar um 5,4 % (+ 181 Mio. €), allerdings fiel die Steigerungsrate deutlich geringer aus als im Vorjahr (8,9 %, + 271 Mio. €).

Bei den Gewerbesteureinzahlungen und den Einzahlungen aus dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer handelte es sich unverändert um die wichtigsten Steuerquellen der Kommunen.

**Grundsteu-
ern A und B**

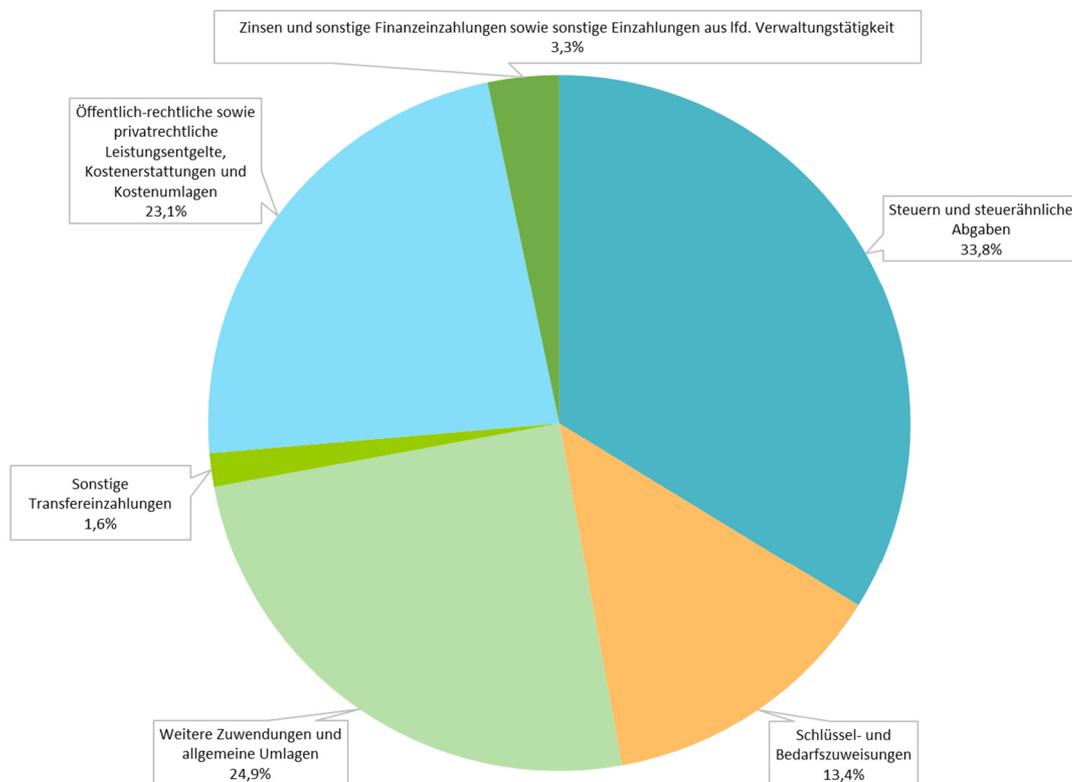
An dritter Stelle der Steuereinzahlungen der Kommunen standen die Einzahlungen aus der Grundsteuer A und B. Sie weisen seit Jahren gleichmäßige und insofern verlässliche Steigerungsraten auf. Die Einzahlungen 2018 betragen 1,4 Mrd. € und nahmen gegenüber 2017 nur unwesentlich zu. Allerdings unterliegen die Grundsteuereinzahlungen künftigen Unsicherheiten. Abzuwarten bleibt, ob die Umsetzung der Forderungen des Bundesverfassungsgerichts tatsächlich allorts aufkommensneutral gelingt.⁶

**Übrige Steu-
ereinzahlun-
gen**

Die Einzahlungen aus dem Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer steigerten sich gegenüber dem Vorjahr um 148 Mio. € (+ 29,4 %). Obwohl diese Einzahlungen in ihrer Bedeutung für die Finanzierung der Kommunalhaushalte hinter den bereits genannten Steuereinzahlungen zurückfallen, nähert sich die nominelle Steigerung von 2017 auf 2018 dem Steigerungsbetrag der Einzahlungen aus dem Gemeindeanteil an der Einkommenssteuer und wies – wie schon 2017 – die höchste Steigerungsrate auf.

⁶ Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) hat am 10.04.2018 die gesetzlichen Regelungen zur Grundsteuer für unvereinbar mit dem allgemeinen Gleichheitssatz der Verfassung erklärt - Urteil des Ersten Senats vom 10.04.2018 - 1 BvL 11/14 - Rn. (1-181), http://www.bverfg.de/e/ls20180410_1bvl001114.html, abgerufen am 13.05.2019.

Die übrigen Steuereinzahlungen nahmen gegenüber 2017 um lediglich 4 Mio. € (2,2 %) zu.



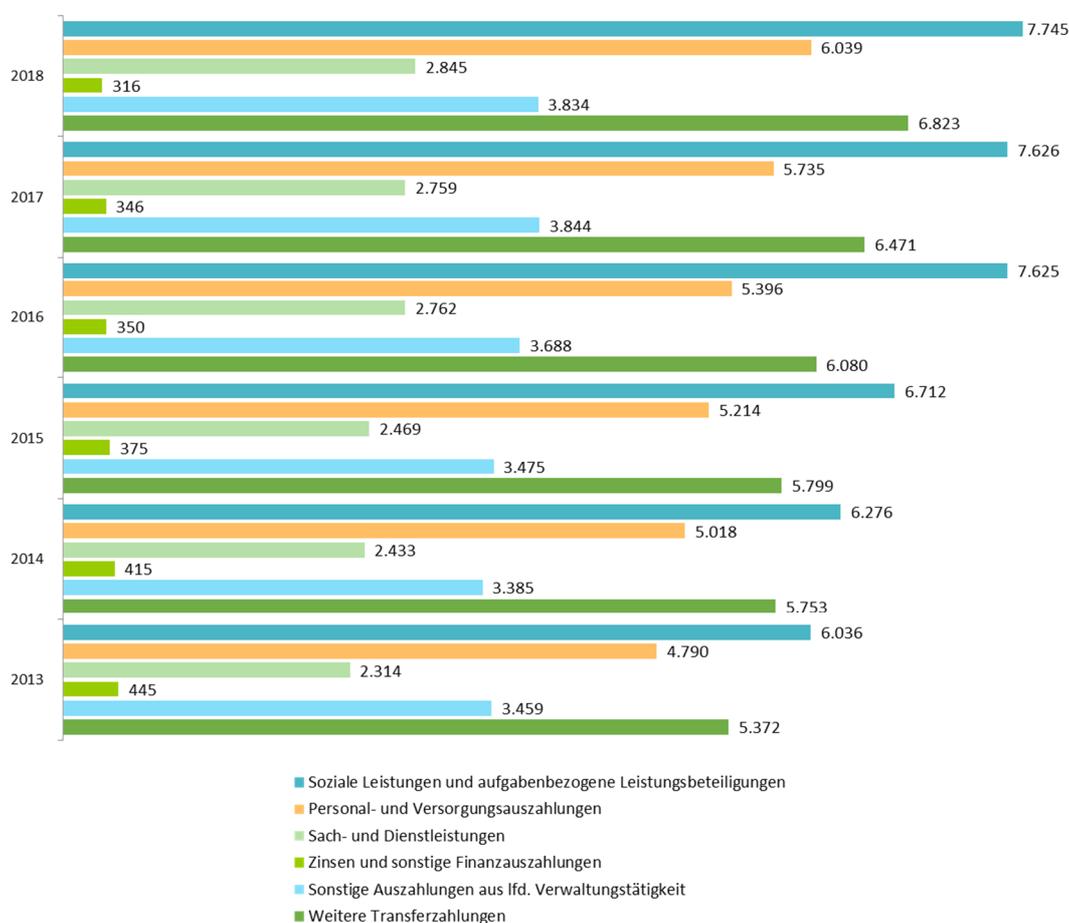
Ansicht 10: Verhältnis der Einzahlungsarten 2018

Die Einzahlungen aus weiteren Zuwendungen und allgemeinen Umlagen erhöhten sich 2018 gegenüber 2017 um 304 Mio. € auf 7,5 Mrd. € (+ 4,2 %). Diese Einzahlungsart erfasst die zumeist zweckgebundenen Zuweisungen und Zuschüsse im öffentlichen Bereich, darunter die Leistungsbeteiligung des Bundes an den Sozialleistungen, insbesondere der Grundsicherung nach SGB II, die sich gegenüber 2017 nur unwesentlich veränderten. Zu den allgemeinen Umlagen zählen die von den Mitgliedsgemeinden an ihre Samtgemeinden zu zahlenden Samtgemeindeumlage und die von den kreisangehörigen Kommunen an die Landkreise zu zahlende Kreisumlage. Diese Einzahlungen erreichten 2018 ein Volumen von über 4 Mrd. € und eine Steigerungsrate von 3,8 %. Die Umlagegrundlagen sind in beiden Fällen die gestiegenen eigenen Steuereinzahlungen der Gemeinden und die ebenfalls gestiegenen Schlüsselzuweisungen. Obgleich die Umlagen enorme Bedeutung für die Finanzierung der Landkreis- und der Samtgemeindehaushalte haben, sind sie bei der Beurteilung der Entwicklung der kommunalen Finanzkraft zu vernachlässigen. Sie sind Teil der Eigenfinanzierung zwischen den Gemeindeverbänden und ihnen zugehörigen Gemeinden, und finden sich daher auf der Ein- und Auszahlungsseite in korrespondierender Höhe wieder.

Weitere Zuwendungen und allgemeine Umlagen

4.4 Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit

Die Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit umfassen die von einer Kommune für die Erfüllung ihrer Verwaltungs- und Dienstleistungsaufgaben zu leistenden Auszahlungen (s. Kapitel 4.1). Hierfür wandten die Kommunen 2018 über 27 Mrd. € auf, 823 Mio. € mehr als im Vorjahr. Dabei entfielen die erhöhten Auszahlungen nicht gleichmäßig auf alle Aufgabenbereiche, vielmehr ergaben sich sehr unterschiedliche Steigerungsraten. Im Einzelnen stellten sich die Auszahlungen in den Jahren 2013 bis 2018 wie folgt dar:



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

Soziale Leistungen

Die Auszahlungen für soziale Leistungen und aufgabenbezogene Leistungsbeteiligungen bildeten unverändert den größten Auszahlungsbereich. 2018 wandten die Kommunen 7,7 Mrd. € (28,1 %) der Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit für soziale Leistungen auf. Sie erhöhten sich gegenüber dem Vorjahr um 119 Mio. €. Dies entspricht einer moderaten Steigerung von 1,6 %. Schon vor den Jahren 2015 und 2016, in denen

hohe Kosten durch den Zuzug neuer Flüchtlinge entstanden waren, hatten die Kommunen wesentlich höhere Steigerungsraten zu verkräften. Die übrigen in dieser Position zusammengefassten Auszahlungen entwickelten sich unterschiedlich. Die Auszahlungen für Leistungen der Grundsicherung für Arbeitssuchende nach dem SGB II gingen gegenüber 2017 um 61 Mio. € zurück (- 2,9 %), nachdem sie 2017 um 6,3 % gestiegen waren. Die Sozialhilfeleistungen nach dem SGB XII erhöhten sich erneut um fast 150 Mio. € (+ 4,4 %). Auch 2017 hatten sie um 115 Mio. € (+ 3,5 %) zugenommen. Die Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe stiegen um 46 Mio. € (+ 3,3 %). 2017 erhöhten sie sich um 35 Mio. € (+ 2,5 %). Die Position der sonstigen Sozialleistungen – einschließlich der Hilfen für Asylbewerber – verringerte sich wiederum leicht um 1,9 %.

2018 betrug der Anteil der Personal- und Versorgungsauszahlungen an den Gesamtauszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit 21,9 % (s. Ansicht 12). Sie erhöhten sich 2018 im Vergleich zum Vorjahr um 5,3 % (304 Mio. €). Bereits 2017 steigerten sich die Personal- und Versorgungsauszahlungen erheblich um 6,3 % (+ 339 Mio. €). Zurzeit entfallen 11,5 % der Personal- und Versorgungsauszahlungen auf die Versorgungsleistungen. Sie erhöhten sich im Vergleich zu 2017 um 2,3 %. In den nächsten Jahren wird wegen der zu erwartenden hohen Anzahl von Beschäftigten, die in den Ruhestand treten, mit erhöhten Versorgungsauszahlungen zu rechnen sein. 2018 begründeten sich die erhöhten Auszahlungen in Tarif- und Besoldungserhöhungen sowie in der Zunahme des aktiven Personals. Dabei kann angenommen werden, dass die Personalkostenerhöhung auf einen erhöhten Personalbedarf bei der Erledigung von Pflichtaufgaben, z. B. nach dem Bundesteilhabegesetz, zurückzuführen war.

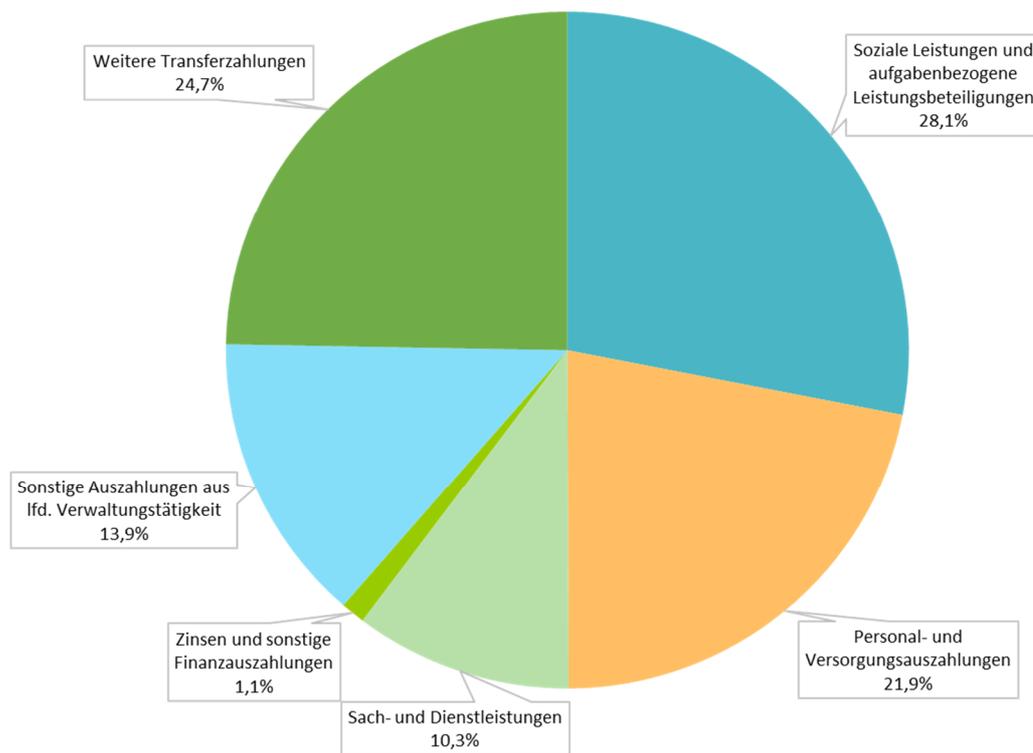
Personal- und Versorgungsauszahlungen

Die Sach- und Dienstleistungen erhöhten sich im Vergleich zum Vorjahr um 3,1 % auf 2,8 Mrd. €. Mit 1,6 Mrd. € entfielen mehr als die Hälfte dieser Auszahlungen auf die Bauunterhaltung und Bewirtschaftung von Grundstücken.

Sach- und Dienstleistungen

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. Insbesondere enthält diese Position die sog. Zuschüsse für laufende Zwecke an ausgegliederte Bereiche, z. B. Verlustabdeckungen, in Höhe von über 2 Mrd. €.

Hohe Zuschüsse an ausgegliederte Bereiche



Ansicht 12: Verhältnis der Auszahlungsarten 2018

4.5 Finanzierung von Investitionen

Die Kommunen finanzieren ihre Investitionsmaßnahmen grundsätzlich aus Eigenmitteln, Zuschüssen Dritter und ergänzend mit Investitionskrediten. Der Umfang des Fremdfinanzierungsanteils bestimmt sich maßgeblich nach der Höhe der im Rahmen der laufenden Verwaltungstätigkeit erwirtschafteten Eigenmittel.

Die Einzahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit dienen insgesamt zur Deckung der Auszahlungen für laufende Verwaltungstätigkeit sowie für die Auszahlungen zur ordentlichen Tilgung von Investitionskrediten und zur Rückzahlung innerer Darlehen. Die danach verbleibenden Mittel sind zunächst für die Tilgung von Liquiditätskrediten einzusetzen. Lediglich die dann verbleibenden Zahlungsüberschüsse können für die Finanzierung von Investitionen verwendet werden (§ 17 KomHKVO). Mit dieser Vorschrift will der Verordnungsgeber sicherstellen, dass Kommunen ihre Haushaltswirtschaft so ausrichten, dass der Schuldendienst für aufgenommene Investitionskredite gesichert ist. Sind Kommunen wegen ihrer besonderen Finanzschwäche nicht in der Lage, aus den Überschüssen aus laufender Verwaltungstätigkeit ihre ordentlichen Tilgungsverpflichtungen zu erfüllen, führt dies zur Finanzierung der Tilgungsleistungen für Investitionskredite mithilfe von Liquiditätskrediten.

2018 erwirtschafteten die Kommunen einen Überschuss aus der laufenden Verwaltungstätigkeit von über 2,451 Mrd. €. Unbeschadet etwaiger zurückzuzahlender innerer Darlehen oder zurückzuführender Liquiditätskredite leisteten die Kommunen 2018 statistisch Tilgungsauszahlungen in Höhe von 1,721 Mrd. € (- 66 Mio. € gegenüber 2017)⁷. Damit verblieben den Kommunen in der zusammengefassten Betrachtung aller kommunalen Haushalte von dem positiven Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit in Höhe von annähernd 2,5 Mrd. € rechnerisch höchstens 730 Mio. € für die Finanzierung ihrer Investitionen bei einem ansteigenden Finanzierungsbedarf (Saldo aus Investitionstätigkeit).

Dies verdeutlicht die folgende Tabelle:

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Saldo aus lfd. Verwaltungstätigkeit	2.193	1.870	2.083	2.415	2.275	2.451
Abzgl. Tilgung von Wertpapierschulden und Investitionskrediten	-1.179	-1.187	-1.123	-1.564	-1.787	-1.721
Verbleibende Überschüsse aus lfd. Verwaltungstätigkeit	1.014	683	960	851	488	730
Abzgl. Saldo aus Investitionstätigkeit	-1.504	-1.566	-1.452	-1.889	-1.750	-2.166
Fremdfinanzierungsbedarf (rechnerisch)	-490	-883	-492	-1.038	-1.262	-1.436

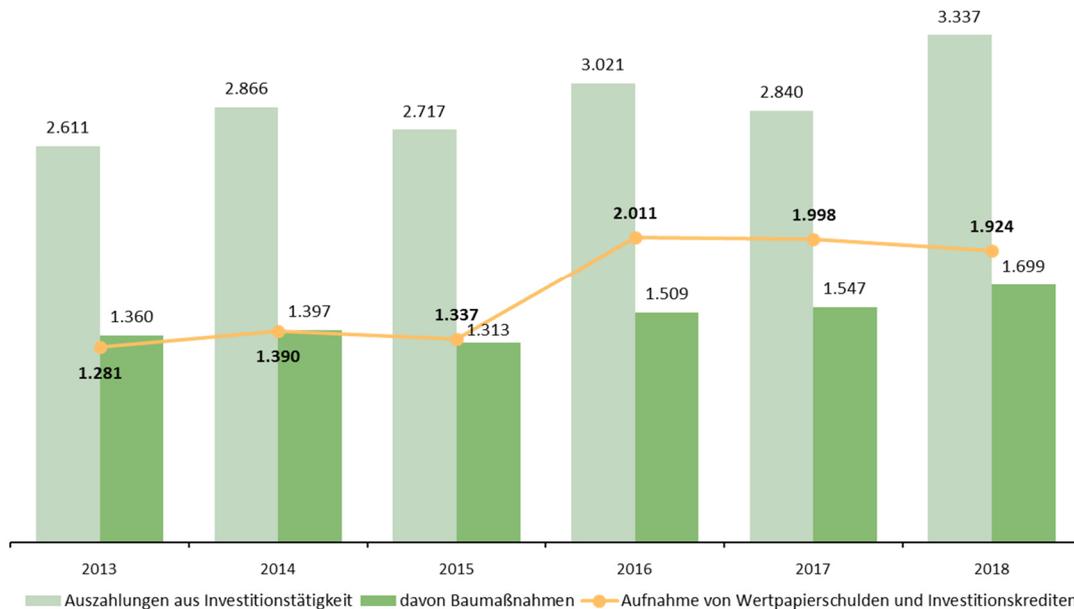
Tabelle 5: Überschüsse aus laufender Verwaltungstätigkeit (in Mio. €)

Wegen der im Vergleich mit dem Vorjahr höheren Zahlungsüberschüsse aus laufender Verwaltungstätigkeit und gleichzeitig geringeren Tilgungszahlungen standen den Kommunen 242 Mio. € mehr Eigenmittel für Investitionsmaßnahmen zur Verfügung als 2017. Allerdings bedingen die seit Jahren anwachsenden Kosten für Investitionsmaßnahmen einen ständig steigenden Finanzierungsbedarf (Saldo aus Investitionstätigkeit), der regelmäßig die Aufnahme weiterer Kredite nach sich zieht.⁸ Die Kommunen müssen daher in besonderem Maß daran interessiert sein, möglichst hohe Überschüsse aus ihrer laufenden Verwaltungstätigkeit zu erwirtschaften, um ihre Investitionsmaßnahmen in einem größerem Umfang aus eigenen Mitteln zu finanzieren. Dass den Kommunen angesichts der außerordentlich hohen Einzahlungszuwächse nicht mehr freie Mittel für die Finanzierung von Investitionen verblieben, bewertet die überörtliche Kommunalprüfung

⁷ 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.

⁸ Der in Tabelle 5 ausgewiesene Fremdfinanzierungsbedarf entspricht nicht dem Umfang erforderlicher Kreditaufnahmen, weil die ausgewiesenen Tilgungsleistungen ordentliche und außerordentliche Tilgungen enthalten (s. Fußnote 7).

sehr kritisch. Ursächlich dafür sind die auffälligen Steigerungsraten auf der Auszahlungsseite (s. Kapitel 4.4).



Ansicht 13: Investitionen und ihre Finanzierung (in Mio. €)

Gestiegene Investitionsauszahlungen

Nachdem 2017 die Investitionsauszahlungen in den kommunalen Kernhaushalten zurückgingen (- 181 Mio. €), nahmen sie 2018 erheblich zu. Denn die Kommunen investierten 497 Mio. € mehr als im Vorjahr. Schon 2016 waren im Vergleich mit den Vorjahren überproportional gestiegene Auszahlungen aus Investitionstätigkeit zu verzeichnen, die allerdings mit einer noch darüber hinaus gesteigerten Aufnahme von Investitionskrediten einherging. 2018 wurden trotz der erheblichen Steigerung der Investitionsauszahlungen – geringfügig – weniger Kredite für ihre Investitionen aufgenommen als im Vorjahr. Dadurch verringerte sich der Anteil der Kreditaufnahmen an den Auszahlungen für Investitionen von 70 % (2017) auf 58 %. Die bereits im Kommunalbericht 2018 festgestellte Tendenz, dass seit 2015 die Kreditaufnahmen höher sind als die Auszahlungen für reine Baumaßnahmen hielt weiter an.

Die verschiedenen Förderprogramme des Landes und des Bundes dürften dazu geführt haben, dass die Kommunen neue Investitionen in Angriff nahmen oder bisher zurückgestellte Investitionen nachholten. Hierbei handelt es sich um einen notwendigen Schritt zum Abbau des Investitionsstaus. Auch der geringer werdende Fremdfinanzierungsanteil bei der Investitionsfinanzierung wirkt grundsätzlich positiv. Dennoch ist negativ fest-

zustellen, dass die Gesamtverschuldung der Kommunen aus Investitions- und Liquiditätskrediten zunahm, weil die neu aufgenommenen Kredite die Tilgungsauszahlungen überschritten.

4.6 Schuldenstand

Die nachstehende Tabelle enthält für 2013 bis 2018 die Verschuldung⁹ der Kernhaushalte und nachrichtlich die Verschuldung einschließlich der Extrahaushalte für 2013 bis 2017. Abweichend von der Schuldenstatistik enthält die kommunale vierteljährliche Kassenstatistik keine Informationen über die kommunalen Extrahaushalte. Um den Zeitreihenvergleich zu ermöglichen, stellt die anschließend abgebildete Ansicht daher auf die Verschuldung der kommunalen Kernhaushalte ab.

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Investitionskredite	8.744	8.994	9.223	9.688	10.043	10.232
(einschl. Extrahaushalte)	(9.047)	(9.679)	(11.184)	(12.023)	(12.309)	
Liquiditätskredite	3.803	3.351	2.907	2.339	2.034	1.920
(einschl. Extrahaushalte)	(3.827)	(3.371)	(2.935)	(2.371)	(2.072)	
Schulden insgesamt	12.547	12.346	12.130	12.027	12.077	12.152
(einschl. Extrahaushalte)	(12.875)	(13.050)	(14.119)	(14.394)	(14.381)	

Tabelle 6: Verschuldung (in Mio. €)

Ende 2018 betrug die Verschuldung der Kernhaushalte aus Investitions- und Liquiditätskrediten 12,152 Mrd. €. Sie erhöhte sich gegenüber 2017 um 75 Mio. €. Damit ergibt sich nach 2017 erneut eine gestiegene Gesamtverschuldung, die wiederum aus der erhöhten Verschuldung aus Investitionskrediten resultiert.

*Gesamtverschuldung
erneut gestiegen*

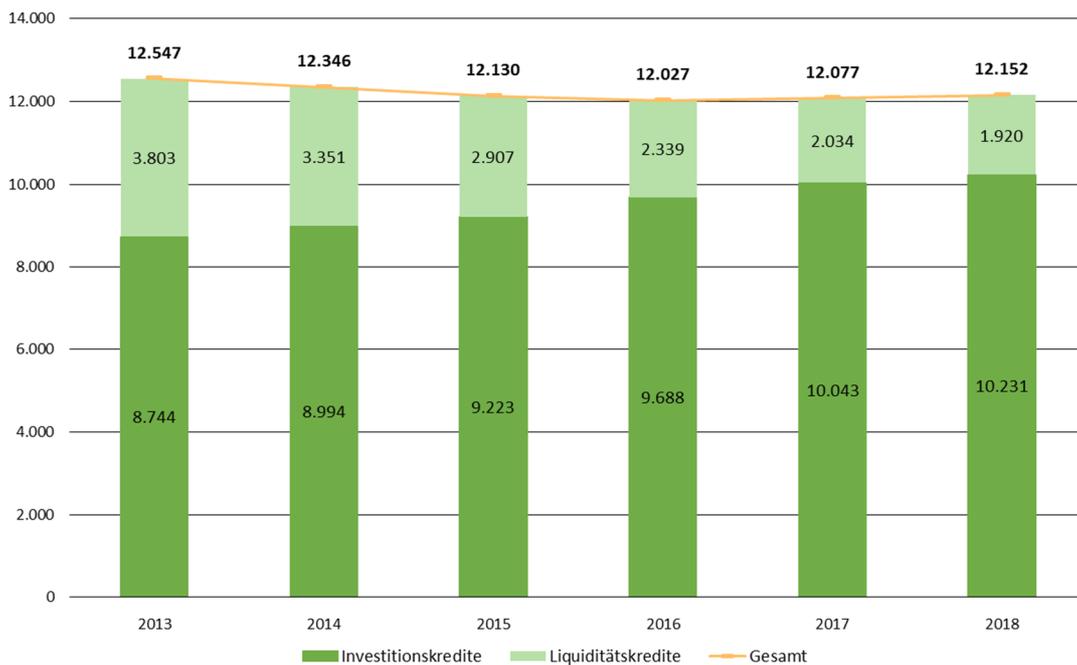
Die Verschuldung aus Liquiditätskrediten ging dagegen weiter zurück. Den höchsten Stand erreichte die kommunale Verschuldung aus Liquiditätskrediten in den Jahren 2010 und 2011 mit jeweils 5 Mrd. €. ¹⁰ In den Jahren 2012 bis 2016 verringerte sich die Verschuldung aus Liquiditätskrediten durchschnittlich um 500 Mio. €. In diesem Zeitraum erhielten finanzschwache Kommunen verstärkt Entschuldungs- und Stabilisierungshilfen aus dem Zukunftsvertrag¹¹. Die Rückführung der Liquiditätskredite 2017 und 2018 fiel

⁹ 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.

¹⁰ Vgl. Der Präsident des Niedersächsischen Landesrechnungshofs, Kommunalbericht 2015, „Tabelle 3: Verschuldung“, S. 28.

¹¹ 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).

zwar geringer aus, ist aber maßgeblich darauf zurückzuführen, dass die meisten Kommunen in der Lage waren, ihre Auszahlungen mit eigenen Mitteln zu finanzieren und Liquiditätskredite lediglich zum Ausgleich unterjähriger Liquiditätsschwankungen einzusetzen. Unbeschadet dessen beinhaltet die Summe der Liquiditätskreditverschuldung weiterhin auch Liquiditätskredite, die von finanzschwachen Kommunen dauerhaft als Deckungsmittel zum Ausgleich ihre Haushaltsdefizite eingesetzt werden müssen.



Ansicht 14: Entwicklung der Verschuldung in den Kernhaushalten (in Mio. €)

4.7 Zusammenfassung / Ausblick

Die Finanzlage der niedersächsischen Kommunen wurde 2018 von der Höhe der Einzahlungen getragen: Die Steigerung der Einzahlungen lag über der der Auszahlungen, was zur weiteren Stabilisierung der Kommunalfinanzen führte. Die niedersächsischen Kommunen erzielten im letzten Jahr 30 Mrd. € Einzahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit, mithin 3.767 € je Einwohner. Die Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit betragen 27,6 Mrd. €, damit 3.459 € je Einwohner. Die Gesamtheit der Kommunen in Niedersachsen erwirtschafteten aus ihrer Verwaltungstätigkeit einen Überschuss von 2,5 Mrd. €, das entspricht 307 € je Einwohner.

*Finanzlage
nur
scheinbar
stabil*

Die Tilgungsverpflichtung aus aufgenommenen Investitionskrediten in Höhe von 1,7 Mrd. € – 216 € je Einwohner – reduzierte den Überschuss deutlich, sodass den Kommunen 2018 lediglich 92 € je Einwohner für die Finanzierung ihrer Investitionen von insgesamt 3,3 Mrd. € – 418 € je Einwohner – verblieben. Die eigentliche Zweckbestimmung der Überschüsse aus laufender Verwaltungstätigkeit, nämlich die Finanzierung der Investitionsauszahlungen, konnten die Kommunen damit nur teilweise erfüllen.

Die fehlenden Mittel für die Finanzierung der Investitionen wurden deswegen regelmäßig über neue Kredite beschafft, soweit nicht genügend Zuschüsse Dritter zur Verfügung standen. Zudem standen den Kommunen trotz weit überdurchschnittlicher Einzahlungen nicht genügend Mittel für die Zukunftsvorsorge zur Verfügung. Die erzielten Überschüsse ließen die Bildung von Rücklagen für zukünftige unvorhergesehene oder andere zusätzliche Auszahlungen nicht zu.

Die überörtliche Kommunalprüfung sieht hierin ein hohes Risiko für die Haushalts- und Finanzlage der niedersächsischen Kommunen. Die weitere Verschuldung mit daraus folgenden hohen Schuldendienstverpflichtungen schränkt die Handlungsfähigkeit der Kommunen ein.

Genauso schwer wog der weitere Anstieg der Auszahlungen. Die Kommunen erzielten 2018 Mehreinzahlungen gegenüber 2017 von annähernd 1 Mrd. €, das entsprach 125 € je Einwohner. Es fällt negativ auf, dass den Kommunen dennoch nur 92 € je Einwohner für die Finanzierung von Investitionen zu Verfügung standen.¹² Angesichts der hohen Mehreinzahlungen waren höhere Zahlungsüberschüsse zu erwarten. Auf die überaus problematische Höhe der Auszahlungen wies die überörtliche Kommunalprüfung bereits in den vorhergehenden Kommunalberichten wiederholt hin. Ein defensiveres Auszahlungsverhalten ließ sich nicht feststellen. In der mehrjährigen Betrachtung (2013 bis

¹² Die Differenz von 34 € je Einwohner standen für Investitionsauszahlungen nicht zur Verfügung, weil sie bereits im Rahmen der laufenden Verwaltungstätigkeit verausgabt wurden.

2018) verbesserte sich das Ergebnis aus laufender Verwaltungstätigkeit trotz Mehreinzahlungen von insgesamt 5,4 Mrd. € um nur 258 Mio. €.

Bei gleichbleibenden Auszahlungsverhalten könnte vielen Kommunen erneut die Gefährdung ihrer finanziellen Leistungsfähigkeit drohen. Angesichts einer sich abschwächenden Konjunktur kann nicht davon ausgegangen werden, dass die Einzahlungen in dem Maße ansteigen werden wie in den vergangenen sechs Jahren.

So ging der Arbeitskreis Steuerschätzung im November 2018 noch von kontinuierlichen Steuermehereinzahlungen in den nächsten Jahren aus – wenngleich mit geringeren Steigerungsraten als in den zurückliegenden Jahren. Zwischenzeitlich wurden die Erwartungen an die konjunkturelle Entwicklung bereits zweimal gesenkt. Dies berücksichtigt die aktuelle Mai-Steuerschätzung. Diese prognostiziert für die Jahre 2019 und 2020 einen Rückgang der Gewerbesteuereinzahlungen, geht aber in der Summe der kommunalen Steuern und Steueranteilen von in etwa gleichbleibenden Einzahlungen aus. Die angenommenen Steuermehereinnahmen aller Kommunen in Höhe von 87 Mio. € (2019) und 158 Mio. € (2020) wären – bezogen auf die Gesamtzahl der Kommunen – unmaßgeblich. Damit entsprächen die kommunalen Steuereinzahlungen 2019 und 2020 denen des Jahres 2018. Ferner können die Kommunen aus den auf den Vorjahreszahlen basierenden Finanzausgleichsleistungen mindestens für 2019 Mehreinzahlungen erwarten. Diese können die fehlenden Steigerungsraten der Steuereinzahlungen möglicherweise kompensieren. Schon für 2021 und 2022 werden wieder deutlichere Steuermehereinzahlungen geschätzt. Ob diese so realisiert werden können, bleibt jedoch abzuwarten.

Angesichts der Umstände sind die Kommunen erneut dringend aufgefordert, ihre Auszahlungen in den kommenden Haushaltsjahren zu mindern. Unvermeidbare Mehrauszahlungen wären durch Einsparungen an anderer Stelle oder zusätzlich zu generierende Einzahlungen zu decken. Das MI hatte mit Runderlass vom 12.07.2018 darauf hingewiesen, dass die Ausgabeentwicklung im Planungszeitraum 2018 bis 2022 deutlich unterhalb des Maßes der zur Verfügung stehenden Einnahmen zu halten sei.¹³ Nach Auffassung der überörtlichen Kommunalprüfung ist eine Steigerungsrate der Auszahlungen in den Jahren 2014 bis 2018¹⁴ von durchschnittlich 3,4 %, die zudem die durchschnittliche Steigerungsrate der Einzahlungen von 3,0 % überschreitet, kaum zu rechtfertigen.

¹³ Gemeindefinanzplanung; Orientierungsdaten für den Planungszeitraum 2018 bis 2022 - Bek. d. MI. v. 12.07.2018 – 33.22 - 04020/7 - (Nds. MBl. S. 778).

¹⁴ Wegen der Auswirkungen des Flüchtlingszuzugs blieb das Haushaltsjahr 2016 bei dieser Berechnung unberücksichtigt.

Nach wie vor nimmt das Volumen der sozialen Leistungen den größten Teil der kommunalen Auszahlungen in Anspruch. Die Kommunen verweisen zu Recht auf die hohen Belastungen durch die Aufgaben Inklusion und Integration. Außerdem steigen die Kosten der Pflege. Auch der weitere Ausbau von Kindertagesstätten sowie der Ganztagsbeschulung ist Teil der beständig steigenden Sozialauszahlungen. Gleichwohl begründen die hohen Sozialauszahlungen die erneute und sehr erhebliche Steigerung der Gesamtauszahlungen im Jahr 2018 nur zum Teil. Denn die Auszahlungen für Soziales stiegen lediglich um 1,6 % im Vergleich zu einer Gesamtsteigerungsrate der Auszahlungen von 3,0 %. Außerdem stellen Bund und Land den Kommunen Mittel zur Finanzierung dieser Aufgabenbereiche zur Verfügung.

*Auszahlungen –
nähere
Betrachtung*

Eine bedeutende Ursache für die Steigerung der kommunalen Auszahlungen sieht die überörtliche Kommunalprüfung in den zunehmenden Personalauszahlungen. Sie machen schon jetzt ein Fünftel der Gesamtauszahlungen aus und werden weiter ansteigen. Aktuell ist die Steigerung der Personalauszahlungen im Wesentlichen auf die Steigerung der Auszahlungen für aktives Personal zurückzuführen. Die Versorgungsauszahlungen haben vergleichsweise geringer zugenommen. Gleichwohl werden die Versorgungsleistungen mittelfristig erheblich zunehmen. Denn die geburtenstarken Jahrgänge scheiden mittelfristig aus dem aktiven Arbeitsleben aus. Insbesondere aufgrund der demografischen Veränderung wird die Besetzung der frei werdenden Stellen zu einer noch größeren Herausforderung für die Kommunen werden als bisher.

Der Landesdurchschnitt der kommunalen Personalauszahlungen 2018 betrug 739 € je Einwohner. Dabei haben die großen Städte wegen ihrer umfangreicheren Aufgabenfelder in der Regel höhere Personalauszahlungen. Kleinere Kommunen müssen verhältnismäßig hohe Overheadkosten finanzieren, sodass ihre Personalkosten in der einwohnerbezogenen Betrachtung meist höher ausfallen. Anders als bei anderen Auszahlungsarten ließen sich bei den Personalauszahlungen regionale Unterschiede feststellen, die sich nicht ausschließlich mit der Größe einer Kommune begründen lassen. Im Raum Weser-Ems, einem Gebiet mit einer relativ ausgeglichenen Finanzkraft, liegen die Personalauszahlungen in den kommunalen Kernhaushalten mit 642 € je Einwohner deutlich unter dem Landesdurchschnitt.

Die trotz der hohen Einzahlungen gestiegene Gesamtverschuldung gibt Anlass zur Besorgnis. Offensichtlich konnten viele Kommunen den Eigenanteil ihrer Investitionen nur mithilfe neuer Kreditaufnahmen finanzieren. Die die darauf folgenden höheren Tilgungsverpflichtungen werden die finanziellen Spielräume für freiwillige Leistungen und Neuinvestitionen weiter einengen.

*Gestiegene
Gesamtverschuldung
erschwert
künftige
Investitionen*

Die Kommunen sind deswegen mehr denn je berufen, ihre Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit zu kontrollieren, um einen hohen Eigenanteil ihrer Investitionen selbst zu erwirtschaften, um den Fremdfinanzierungsanteil zu reduzieren und die die weitere Verschuldung zu begrenzen.