Begleitanalyse

zum Finanzmemorandum der Städte Braunschweig, Göttingen, Hannover und Wolfsburg

Zahlen – Daten – Fakten zur finanziellen Lage der Kommunen

Dr. Manfred Busch (Stadtkämmerer a.D.) Bochum, den 12.07.2021

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung	4
a.	Aufgabenstellung	4
b.	Herangehensweise	5
2.	Strukturprobleme der Kommunalfinanzen	6
a.	Kommunale Verschuldung	6
b.	Verteilungssymmetrie und Finanzausstattung	8
c.	Sanierungs- und Investitionsbedarfe	13
d.	Verletzungen des Konnexitätsgedankens	17
e.	Regionale Wirtschaftsentwicklung und kommunale Disparitäten	18
f.	Institutionelle Faktoren und kommunale Disparitäten	22
3.	Folgen der Pandemie	24
a.	Kommunale Steuererträge	24
b.	. Zuweisungen innerhalb und außerhalb des Steuerverbunds	26
c.	Pandemiebedingte Sonderlasten	28
4.	Perspektiven der mittelfristigen Finanzplanung	29
5.	Fazit	31
6.	Literatur	32

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Kommunale Liquiditätskredite (ohne öffentlichen Bereich; Mio. €)	.6
Abbildung 2: kommunale Gesamtverschuldung (1993-2020)	.7
Abbildung 3: Allgemeine Zuweisungen der Länder im Vergleich	.8
Abbildung 4: Kommunalisierungsgrade im Bundesländer-Vergleich	.9
Abbildung 5: Finanzierungssalden Kommunen / Land lt. Finanzministerium Niedersachsen	10
Abbildung 6: Kommunale Steuererträge, Steuersubstrat und gewogener Realsteuer-Hebesatz	12
Abbildung 7: KFA-Leistungen und Netto-Soziallasten (1990 = 100)	13
Abbildung 8: Wahrgenommener Investitionsrückstand der Kommunen 2020 (KfW-Panel)	14
Abbildung 9: Kommunale Sach-Investitionen im Bundesländer-Vergleich (€ pro E; 2013-2019)	14
Abbildung 10: Investive Auszahlungen nach Gemeindegruppen (Mio. €)	15
Abbildung 11: langfristige Beschäftigungsentwicklungen (1998 - 2020)	18
Abbildung 12: Netto-Soziallasten (pro Einwohner 2019)	19
Abbildung 13: Grundsteuer B - Hebesätze 2019 (auf Ebene der Landkreise gewichtet)	20
Abbildung 14: Anteil am kommunalen Steueraufkommen (in %)	21
Abbildung 15: Umlagen-Entwicklung 2012 - 2019 im Vergleich (2012 = 100)	22
Abbildung 16: Verschuldung der Umlageverbände im Vergleich	23
Abbildung 17: Steuerschätzungen im Vergleich - kommunale Steuererträge gesamt (Mrd. €)	24
Abbildung 18: Steuerschätzungen im Vergleich - Gewerbesteuer (Mrd. €)	25
Abbildung 19: kommunale Steuererträge in Niedersachsen (analog Bundes-Steuerschätzungen) 2	26
Abbildung 20: Zuweisungen an die Kommunen - Saldo zwischen Planungen 2019 und 2020	27
Abbildung 21: kommunaler Finanzierungssaldo 2017 - 2024 (Bundesebene, Mrd. €)	29
Abbildung 22: Finanzierungssalden aus lfd. Verwaltungstätigkeit (€ pro E)	30
Abbildung 23: Finanzierungssalden aus Verwaltung plus Investition (€ pro E)	30

1. Einleitung

a. Aufgabenstellung

In dieser Begleitanalyse zum Finanzmemorandum der Städte Braunschweig, Göttingen, Hannover und Wolfsburg wird mit besonderem Fokus auf die Memorandumsstädte die strukturell schwierige und durch die Pandemie noch weiter verschärfte defizitäre **Finanzlage** der Kommunen in Niedersachsen aufgezeigt.

Herausgearbeitet werden als Problemkomplexe insbesondere

- die kommunale **Unterfinanzierung** / fehlende aufgabenangemessene Finanzausstattung, insbesondere Dotierung des niedersächsischen kommunalen Finanzausgleichs,
- das Verhalten des Landes gegenüber seinen Kommunen in Bezug auf Aufgabenzuordnungen und damit im Zusammenhang stehenden Finanzierungsmodalitäten (formale Einhaltung des Konnexitätsprinzips, jedoch Verstoß gegen dessen Geist),
- die sich verschärfenden **Disparitäten** aufgrund ungleicher regionaler Wirtschafts- und Beschäftigungs-Entwicklungen (Strukturwandel) insbesondere beim Steueraufkommen und bei den Soziallasten,
- das Verhältnis der umlagefinanzierten Gemeindeverbände zu ihren Mitgliedsgemeinden (Kreise/Regionen und Gemeinden; Kreis- und Regionalumlagen),
- die finanziellen Folgen der Corona-Pandemie.

Auf dieser Grundlage werden Begründungen geliefert für die kurzfristig-pandemiebedingten und mittelfristig-strukturellen **Forderungen** des Finanzmemorandums:

- Ausgleich der Gewerbesteuer-Ausfälle auch für 2021 und 2022 und Stabilisierung des Niveaus des kommunalen Finanzausgleichs (KFA),
- Rettungsschirm für kommunale Unternehmen 2021 und 2022 (ÖPNV, Kultur etc.),
- kostendeckende Betriebsmittel-Finanzierung für Schulen und Kindertagesstätten, alternativ eine bessere Dotierung des kommunalen Finanzausgleichs 2022 und 2023,
- Verbesserung der **Investitionsförderung** des Landes (Höhe und Richtlinien) und Verringerung der Eigenanteile für strukturschwache Städte,
- Einhaltung eines strengen **Konnexitätsprinzips**., d.h. materielle Umsetzung des Konnexitätsgedankens.

Das Ziel ist die Erreichung strukturell ausgeglichener Haushalte in den Kommunen des Landes und ein Abbau des Investitions- und Unterhaltungsstaus, um die gewaltigen zukünftigen Aufgaben bewältigen zu können.

b. Herangehensweise

Die Denkschrift des Niedersächsischen Städtetags "Existenzfragen kommunaler Selbstverwaltung" aus dem Jahre 2011 und der aktuelle 15. Bericht der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände vom Sept. 2020 dienten als richtungsweisende Unterlagen¹, die hier um Informationen aus den vier Memorandumsstädten angereichert und um aktuelle Erkenntnisse zu den finanziellen Auswirkungen der Pandemie erweitert werden.

Soweit nicht anders vermerkt, liegen den nachfolgenden Argumentationen Daten aus der Online-Datenbank des niedersächsischen Landesamt für Statistik (LSN) bzw. die der beteiligten Städte zugrunde. ² Überwiegend wurden Daten ab 2012, also nach der vollständigen Umstellung auf die Doppik, verwendet. Mit der Bezeichnung "Landkreise" wird i.d.R. zur Vereinfachung auch die Region Hannover eingeschlossen.

¹ Städtetag (2011), Spitzenverbände (2020).

² Besonderer Dank gilt Herrn Stefan Müller, Fachbereich Finanzen der Stadt Hannover, für die intensive Begleitung dieser Arbeit, insbesondere bei der Erfassung und Qualitätskontrolle der Daten.

2. Strukturprobleme der Kommunalfinanzen

a. Kommunale Verschuldung

Der Einbruch der Steuererträge Mitte der 90er Jahre, die "Jahrhundert-Steuerreform" Anfang des neuen Jahrtausends, die "dot.com"-Krise ab 2001 sowie die Finanzmarktkrise ab 2008/2009 haben - nicht nur in Niedersachsen - zu einem dramatischen Aufbau von Liquiditätskrediten geführt.

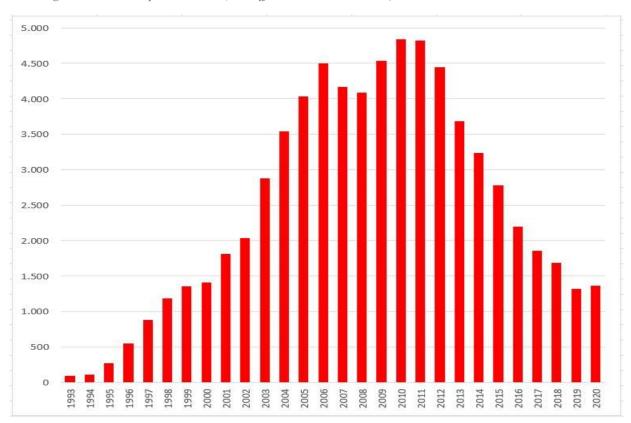


Abbildung 1: Kommunale Liquiditätskredite (ohne öffentlichen Bereich; Mio. €)

Seit Jahren stimmen auch Bundesfinanzministerium und Bundesbank der Aussage zu: "Kommunale Liquiditätskredite stellen einen Indikator für die fehlende finanzielle Mindestausstattung der kommunalen Gebietskörperschaften dar".³

Die Entschuldungsprogramme ab 2011 (Zukunftsvertrag und Stabilisierungshilfen) sowie die konjunkturelle Erholungsphase bewirkten einen weitgehenden Abbau der Liquiditätskredite bis 2019. Sicherlich eine Erfolgsgeschichte - wobei dieser Abbau in den letzten 10 Jahren und durch eine noch langfristig von den Kommunen zu entrichtende Entschuldungsumlage in Höhe von jährlich 35

³ Spitzenverbände (2020), S. 31; s. auch FAG (2019) und Bertelsmann (2021) Abschnitt G Kassenkredite, S. 17.

Mio. Euro von der kommunalen Seite hälftig mitfinanziert wird. Diese Umlage schmälert somit noch rund weitere zwei Jahrzehnte die kommunalen Erträge.⁴

Idealerweise würden die Einzahlungen aus Ifd. Verwaltungstätigkeit, also insbesondere die kommunalen Steuern und Zuweisungen des Landes, die korrespondierenden Auszahlungen für Personal, Transferleistungen etc. soweit übertreffen, dass hieraus auch ein wesentlicher Beitrag zur Finanzierung der notwendigen Investitionen - neben staatlichen Zuweisungen - geleistet werden kann.

Zwar ist eine dauerhafte Finanzierung von Investitionen über Kredite zulässig, allerdings müssen die damit verbundenen Belastungen mit der dauerhaften Leistungsfähigkeit einer Gemeinde vereinbar sein. Anders als in der Privatwirtschaft erzielen Investitionen nur im "rentierlichen" Bereich (insb. Gebührenhaushalte) Erträge, die die korrespondierenden Abschreibungen decken können. Investitionen in Schulen, Feuerwachen oder Schwimmbäder dienen unbestritten der öffentlichen Daseinsvorsorge, bringen aber keine unmittelbare Refinanzierung über Erträge. Je geringer die Überschüsse aus der Ifd. Verwaltungstätigkeit, desto stärker muss deshalb auf (investive) Kreditfinanzierung zurückgegriffen werden.

Diesen Zusammenhang zeigt Abb. 2: Die Gesamtverschuldung der niedersächsischen Kommunen ist über die Jahre stetig gestiegen; lediglich die Anteile haben sich zwischen Liquiditäts- und Investitionskrediten verschoben; die Wellenbildung vollzieht die jeweiligen Krisen nach.

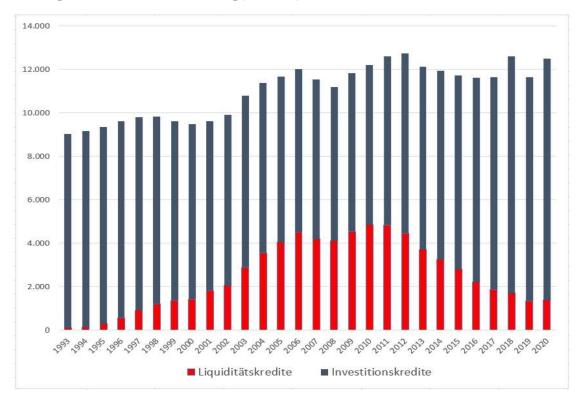


Abbildung 2: kommunale Gesamtverschuldung (1993-2020)

_

⁴ Dazu diente auch der verschärfte § 17 II KomHKVO: "Übersteigen die Einzahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit die Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit einschließlich der Auszahlungen für die ordentliche Tilgung von Investitionskrediten…, so wird der übersteigende Betrag zur Tilgung von Liquiditätskrediten eingesetzt."

Der isolierte Blick auf die Liquiditätskredite führt in die Irre - die kommunale Verschuldung ist in der Zeit seit 2010 nicht gesunken. Der Verringerung der Liquiditätskredite stehen ansteigende Investitionskredite gegenüber.

Richtig ist natürlich, dass Investitionskrediten (anders als Liquiditätskrediten, die zur Abdeckung von Altdefiziten dienen) "Werte" in der Bilanz gegenüberstehen, allerdings muss es möglich sein, den laufenden Verzehr dieser Werte, die Abschreibungen, auch zu "verdienen". Zudem belasten aufgenommene Investitionskredite die kommunale Liquidität bis zu ihrer Rückzahlung, also oft über Jahrzehnte, in Höhe der jährlichen Zinsen und Tilgung.

b. Verteilungssymmetrie und Finanzausstattung

Im Rahmen der kommunalen Finanzreporte der Bertelsmann-Stiftung wurden Fragen der Vergleichbarkeit der kommunalen Finanzsituation in den Bundesländern intensiv konzeptionell bearbeitet und hierzu quantitative Ergebnisse vorgelegt.

Die beiden nachfolgenden Abbildungen zeigen - nach Bundesländern sortiert und über die zur Verfügung stehenden Erhebungsjahre gemittelt - die jeweiligen Zuweisungen an die Kommunen sowie den jeweiligen Kommunalisierungsgrad.⁵

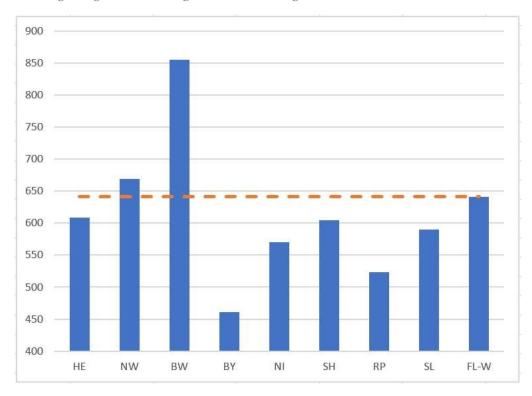


Abbildung 3: Allgemeine Zuweisungen der Länder im Vergleich

⁵ Es liegen auch Werte für die ostdeutschen Bundesländer vor. Allerdings sind die strukturellen Unterschiede zwischen den westdeutschen Bundesländern und ihren jeweiligen Kommunen einerseits, den ostdeutschen andererseits nach wie vor sehr gravierend, so dass hier nur die westdeutschen Flächenländer miteinander verglichen werden.

Im Vergleich der westdeutschen Bundesländer liegen die allgemeinen Zuweisungen (allgemeine "zweckunabhängige" Deckungsmittel) pro Einwohner in Niedersachsen um 11% unter dem Durchschnitt (nur Bayern und Rheinland-Pfalz liegen niedriger): ⁶

Allerdings berücksichtigt diese Aussage noch nicht die unterschiedlichen Kommunalisierungsgrade, also die jeweils unterschiedlichen Aufgabenkataloge für Kommunen, die in den jeweiligen Bundesländern zu erfüllen sind.⁷ In der Tat weist Niedersachsen auch einen unterdurchschnittlichen Kommunalisierungsgrad (minus 4,1%) auf.

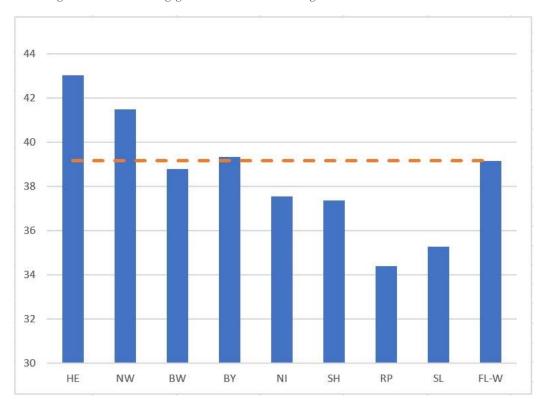


Abbildung 4: Kommunalisierungsgrade im Bundesländer-Vergleich

Erst der Saldo aus beiden Gesichtspunkten liefert ein valides Ergebnis: Grundsätzlich ist zu erwarten, dass einem niedrigen Kommunalisierungsgrad auch geringere allgemeine Landeszuweisungen entsprechen. Allerdings liegt die eine Abweichung bei 11%, die andere bei 4,1% - im Saldo liegen die Zuweisungen in Niedersachsen auch unter Berücksichtigung des niedrigeren Kommunalisierungsgrades spürbar unter dem Durchschnitt.

Damit ist der Anspruch auf eine Erhöhung der Landeszuweisungen mit dem Bundesländer-Vergleich begründbar.

⁶ Hier wurden die Jahre 2014 - 2020 zugrunde gelegt; s. Bertelsmann (2015, 2017, 2019, 2021); s. auch Spitzenverbände (2020), S. 42; Deutscher Landkreistag 10/2020.

⁷ Bertelsmann (2017), S. 5f, mit weiteren Verweisen. Hier wurden die Werte für 2014 - 2017 zugrunde gelegt; s. Bertelsmann (2017, 2019, 2021).

Das Land Niedersachsen argumentiert bzgl. der Dotierung des KFA mit einer "Verteilungs-Symmetrie" zwischen den Finanzierungssalden auf Landes- und Kommunal-Ebene. ⁸

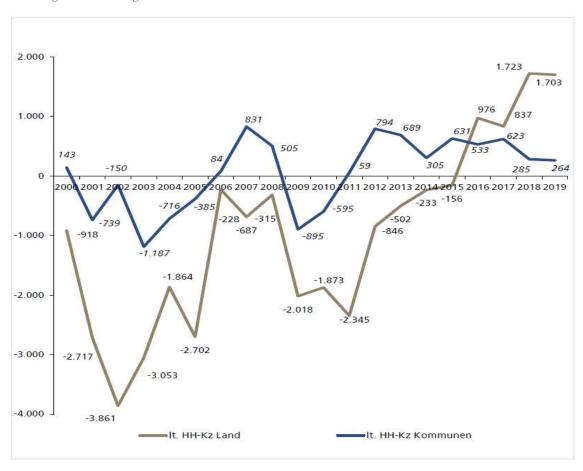


Abbildung 5: Finanzierungssalden Kommunen / Land lt. Finanzministerium Niedersachsen

Diese Argumentation hat jedoch erkennbare Schwächen, wie bereits die Bundesbank 2007 ⁹ analysiert hatte und nachfolgend weiter ausgearbeitet wurde ¹⁰:

• Finanzierungssalden entstanden auf der kommunalen Ebene vor einem anderen regulatorischen Hintergrund (strenge Verschuldungsregeln) als auf Landesebene (wo es lange Zeit keine wirksame Begrenzung gab). Wenn Kommunen aufgrund fehlender "dauerhafter finanzieller Leistungsfähigkeit" notwendige Investitionen nicht durchführen durften und hierdurch c.p. einen "besseren" Finanzierungssaldo realisierten, war dies eben kein Ausdruck finanzieller Stärke.

Dieser Unterschied hat sich erst seit wenigen Jahren mit Ankündigung der "Schuldenbremse" auf Bundes- und Landesebene nivelliert, um direkt - in Zeiten der Pandemie - gleich wieder aufgehoben zu werden.

_

⁸ Finanzministerium (2020), insb. S. 17f; Spitzenverbände (2020), S. 34 - 46.

Im Detail gibt es Abweichungen zwischen den Definitionen von "Finanzierungssaldo"; s. Bertelsmann (2021) Abschnitt A S. 7 (pdf S. 18).

⁹ Bundesbank (2007), S. 30; kommunale Spitzenverbände (2020) S. 17ff.

¹⁰ Spitzenverbände (2020), S. 35 - 38.

- "Verteilungssymmetrie" blendet die Entwicklung der den Kommunen gesetzlich zugewiesenen Aufgaben und damit Ausgaben aus (s. unten "Konnexität").
 Es fällt auf, dass in der konjunkturellen "Blütephase" nach der Finanzmarktkrise ab etwa 2012 der Landes-Finanzierungssaldo massiv ins Plus geht, während der kommunale Saldo auf niedrigem Niveau im Plus eher absinkt. Hier spielen sicherlich Sonderfaktoren wie die Anforderungen der Flüchtlingsaufnahme ab 2015/2016 eine wichtige Rolle.
- Die Aggregation von zahlreichen Kreisen, kreisangehörigen und kreisfreien Städten zu einer Größe "Kommunen" blendet die besonderen Problemlagen eines Teils der Kommunen (s. unten "Disparitäten") aus.
- In der Logik des Vergleichs von Finanzierungssalden würde eine Hebesatz-Anhebung auf kommunaler Ebene dazu führen, dass das Land die Schlüsselmasse im KFA kürzen könnte, um die "Verteilungssymmetrie" aufrechtzuerhalten (s. Abb. 6: Hebesätze). Tatsächlich wurden Steuerverbund und Steuerverbundquote seit 1990 durch diverse Eingriffe dauerhaft gesenkt; die Auswirkungen werden aktuell auf rd. 800 Mio. Euro jährlich geschätzt. "In Zahlen ausgedrückt haben sich die Steuer- und steuerindizierten Einnahmen des Landes von 1990 mit 11,6 Mrd. Euro auf 29,5 Mrd. Euro in 2019 um 155% erhöht. Die um die Sondereffekte bereinigten Zuweisungen im kommunalen Finanzausgleich (netto ohne Überführungen) stiegen aber im vergleichbaren Zeitraum nur um 96,5% von 2,0 Mrd. Euro auf 3,976 Mrd. Euro." ¹¹

Abb. 6 zeigt, wie sich das Verhältnis zwischen Steuererträgen einerseits und Steuersubstrat andererseits in den letzten 20 Jahren verändert hat. Die rote Linie zeigt, wie stark der über die Realsteuer-Arten Grundsteuer A und B sowie Gewerbesteuer gewogene kommunale Gesamt-Hebesatz in Niedersachsen angestiegen ist.

_

¹¹ Spitzenverbände (2020), S. 40-45.

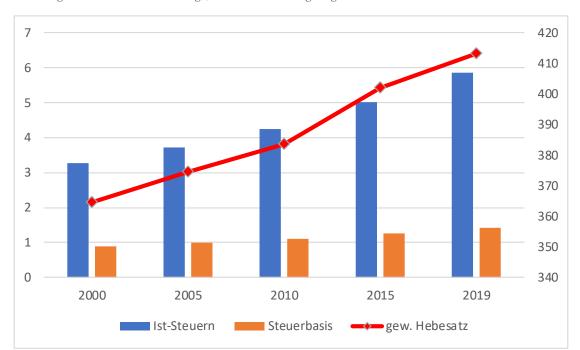


Abbildung 6: Kommunale Steuererträge, Steuersubstrat und gewogener Realsteuer-Hebesatz

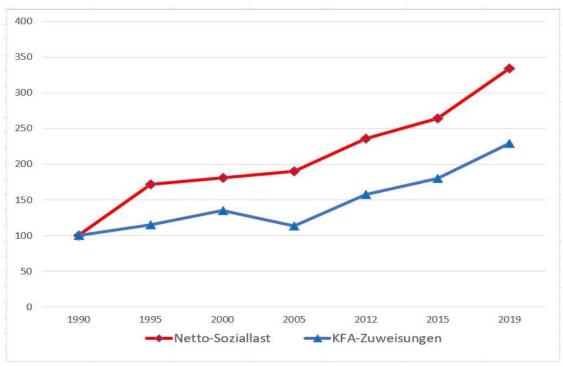
Die Finanznot zwang die kommunale Ebene zu immer weiteren Steuererhöhungen ¹² - die aber bei Betrachtung der Finanzierungssalden als "Finanzstärke" fehlinterpretiert werden.

Eine wesentliche Ursache der finanziellen Probleme auf kommunaler Ebene waren die unzureichende Mitfinanzierung des starken Wachstums der durch Bundesgesetze bestimmten Sozialtransfers durch den Bund (fehlende bzw. zu späte Anpassung der Zuschüsse bzw. Kostenerstattungen) und das Landes (zu geringe kommunale Grundfinanzierung).

Abb. 7 zeigt das Verhältnis von Netto-Soziallasten auf kommunaler Ebene und KFA-Leistungen des Landes Niedersachsen.

¹² Spitzenverbände (2020), S. 45f.; zur regionalen Differenzierung s. Abbildung 16.

Abbildung 7: KFA-Leistungen und Netto-Soziallasten (1990 = 100)



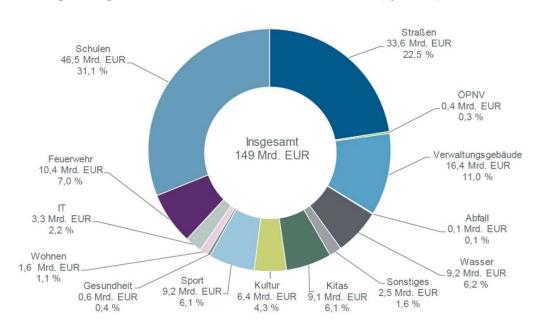
1990 waren die KFA-Leistungen mehr als ausreichend (+ 400 Mio. Euro), um die kommunalen finanziellen Belastungen aus sozialen Aufgaben ¹³ zu erfüllen; 2019 fehlten den Kommunen fast 850 Mio. Euro, um diese Aufgaben aus dem KFA finanzieren zu können. Dazu haben maßgeblich auch die o.g. verdeckten Kürzungen der Verbundmasse beigetragen.

c. Sanierungs- und Investitionsbedarfe

Seit Jahren zeigt das von der KfW in Zusammenarbeit mit dem difu erarbeitete Kommunal-Panel Mrd.-schwere Instandhaltungs- und Investitionsrückstände auf kommunaler Ebene auf. In der Reihenfolge der größten Investitionsrückstände stehen Schulen, Straßen, Verwaltungsgebäude, Brandschutz, Wasserversorgung und Entwässerung, Sport, Kindertagesstätten und Kultur.

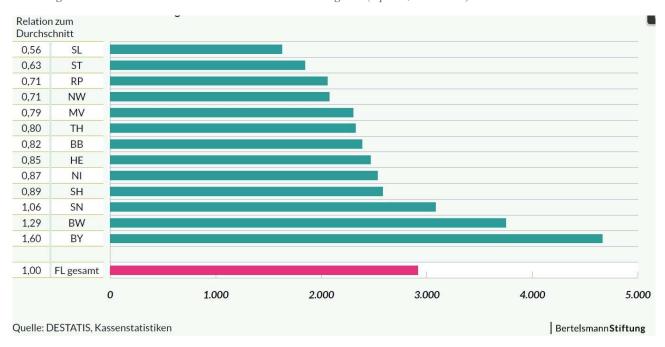
¹³ Spitzenverbände (2020), S. 18 - 24 zur Entwicklung der sozialen Belastungen.

Abbildung 8: Wahrgenommener Investitionsrückstand der Kommunen 2020 (KfW-Panel)



Der Bundesländer-Vergleich auf Basis der Jahre 2013 - 2019 und einer erweiterten Definition von Haushalt (einschließlich der Beteiligungen) zeigt Niedersachsen unter dem Durchschnitt: Während in Niedersachsen in diesem Zeitraum ca. 2.500 Euro investiert wurden, lag dieser Wert bundesweit bei rd. 2.900 Euro.

Abbildung 9: Kommunale Sach-Investitionen im Bundesländer-Vergleich (€ pro E; 2013-2019)¹⁴



¹⁴ Bertelsmann (2021) Abschnitt A S. 14: Kern- und Extra-Haushalte, Summe 2013 - 2019.
Zu berücksichtigen ist bei dieser Darstellung, dass die (kameralen) Werte für Bayern und Baden-Württemberg den Unterschied zu den doppischen Bundesländern wie z.B. Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen "übertreiben".

Die kommunale Investitionstätigkeit in Niedersachsen ¹⁵ ist in den Jahren seit 2012 in Summe deutlich angestiegen (von 2,4 auf 3,7 Mrd. Euro). Allerdings verteilt sich dieser Zuwachs sehr ungleichmäßig - insbesondere die kreisfreien Städte (hier inklusive der Landeshauptstadt und der Stadt Göttingen) konnten keinen Zuwachs erreichen.

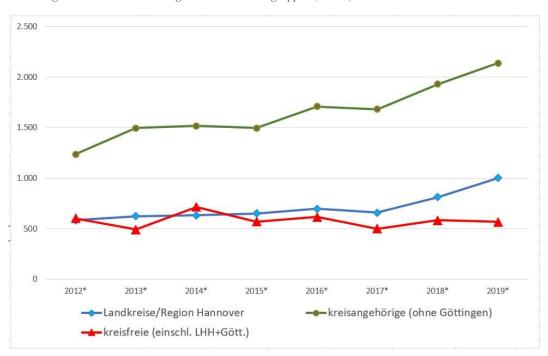


Abbildung 10: Investive Auszahlungen nach Gemeindegruppen (Mio. €)

Die aus den Memorandumsstädten genannten Schwerpunkte liegen wesentlich in den folgenden Bereichen:

- Infrastruktur für Mobilität (Straßen- und Radverkehr, ÖPNV-Ausbau),
- Schulneubauten und -sanierungen (auch unabhängig von der Aufgabe "Inklusion", insb. Digitalisierung, Brandschutz, Barrierefreiheit u.ä.),
- Kindertagesstätten-Neubauten angesichts des Gesetzesanspruchs auf Betreuung,
- Sportstättensanierung,
- Verbesserung der medizinisch-pflegerischen Versorgung (demografischer Wandel),
- Digitalisierung (erhebliche Investitionskosten, aber insbesondere auch Folgekosten im Personalbereich),
- Wohnungsbau und Klimaschutz.

Probleme bereiten insbesondere die aktuellen Preissteigerungen und Verknappungen im Bausektor, die seit 2020 zu erheblichen Mehrbedarfen geführt haben und noch werden.

¹⁵ S. auch Spitzenverbände (2020), S. 27 - 29: Dort findet sich eine Grafik der kommunalen Sachinvestitionen von 1990 - 2018, wonach das 2017 erreichte Niveau dem von 1992 - 1994 entsprechen würde.

Die Auswirkungen der Doppik-Umstellung (der doppische Investitionsbegriff unterscheidet sich deutlich vom Kameralen) und die zwischenzeitlich erfolgte Ausgliederung von kommunalen Aktivitäten in private Rechtsformen sind hierbei sicherlich zu bedenken.

Ein weiteres Problem stellt die Verengung auf ausschließlich "investive" Maßnahmen dar. Auch die Sanierung / Modernisierung zentraler Gebäude und Infrastrukturen sollte förderfähig sein und damit die kommunalen Haushalte entlasten.

Die bürokratisch-umständliche, z.T. willkürlich befristete Investitionsförderung und das nachfolgend aufwändige "Fördermittelmanagement" hat die Stadt Hannover 2019 veranlasst, einen Forderungskatalog zu verfassen. Die konkreten Vorschläge bestehen darin,

- "die Regularien und Fristen der Förderprogramme (z.B. Investitionspakt Soziale Integration im Quartier) mit realistischen Zeitabläufen von Projekten abzustimmen,
- Kostenschätzungen mit geringer Planungstiefe für die Antragstellung zuzulassen,
- den Zeitrahmen bis zur Abgabe von Kostenberechnungen ausreichend zu bemessen,
- zeitliche Vorgaben und Fristen des Vergaberechts einschl. Fristen zur Einreichung und Prüfung der Schlussrechnungen im Verfahren zu berücksichtigen,
- den Maßnahmenbeginn möglichst spät im Projektablauf zu definieren (frühestens der erste Auftrag an eine ausführende Firma bzw. der Beginn von Bauleistungen vor Ort),
- bereits in Bearbeitung befindliche Projekte zuzulassen, wenn die Projekte den Förderregularien entsprechen,
- ÖPP-Maßnahmen ausdrücklich zuzulassen, wenn die zu fördernde Maßnahme im Eigentum der öffentlichen Hand verbleibt und nicht an den privaten ÖPP-Partner übergeht,
- ggf. die Installation eines 2-stufigen Verfahrens zur Optimierung des Planungsprozesses vorzusehen:
 - o formloser Antrag für die Bewilligung und Förderung der Planungsleistung vorbehaltlich der Umsetzbarkeit der Maßnahme,
 - o detaillierte Planung als Grundlage der Antragstellung zur Förderung der baulichen Umsetzung der Maßnahme."

Die Probleme der traditionellen Investitionsförderprogramme werden von Geißler (2021) wie folgt auf den Punkt gebracht: 16

- fehlende Planbarkeit
- begrenzte Laufzeiten
- falsche Prioritäten
- ausufernde Vorgaben ("Normendickicht")
- Über-Bürokratisierung in der Abwicklung
- zu hohe Eigenanteile

Er schlägt einen Paradigmenwechsel vor mit folgenden Eckpunkten:

- "Auszahlung in zehn gleichen Jahresraten anstelle kurzfristiger ad hoc-Programme
- Verteilung nach Indikatoren anstatt Projektanträge und Mittelabrufe
- investive Schlüsselzuweisungen anstatt anteilige Kofinanzierungen
- Vorgabe von Politikfeldern anstatt Definition förderfähiger Maßnahmen
- Öffentliches Reporting anstatt Verwendungsnachweise" ¹⁷

¹⁶ Geißler (2021), S. 2 - 4.

¹⁷ Geißler (2021), S. 4 - 6.

Auch wenn Bund und Länder diesen weitgehenden Vorschlägen nicht folgen wollen, ließen sich schon im bisherigen Förderrahmen wesentliche Verbesserungen erreichen, wie z.B. das Kommunalinvestitionsförderungsgesetz (KInvFG 2015 - 2017) und die Vorschläge aus Hannover zeigen.

d. Verletzungen des Konnexitätsgedankens

Die Einführung von verfassungsrechtlichen Konnexitätsregeln, in Niedersachsen zum 01.01.2006, und nachfolgende höchstrichterliche Urteile, zuletzt das Bundesverfassungsgericht am 07.07.2020, haben sicherlich eine präventive Wirkung entfaltet. ¹⁸

Offensichtliche Verstöße gibt es kaum noch, aber Verstöße gegen den Konnexitätsgedanken in großer Zahl ¹⁹. Als Konnexitätsgedanke sei hier das im Verfassungsrecht nur teilweise abgesicherte Grundprinzip "Wer bestellt, bezahlt" bezeichnet, wonach diejenige staatliche Ebene, die die Kommunen zu einer Leistungsausweitung selbst veranlasst bzw. diese über den Bundesrat nicht verhindert, richtigerweise die vollständige und dauerhafte Finanzierung sicherzustellen hat.

- Gewährte Rechtsansprüche werden nicht mit ausreichenden Finanzmitteln hinterlegt (z.B. Bundesteilhabegesetz, Digitalisierung von Schulen u.a.),
- Aufgaben bleiben erhalten, aber die korrespondierte Refinanzierung über die von einer kommunalen Leistung besonders Begünstigten wird abgeschafft
 (z.B. KiTa-Betreuungsleistungen ohne Elternbeiträge, drohende Abschaffung der Straßenausbaubeiträge),
- Anschubfinanzierung führt zur Leistungsausweitung, die dann ohne Refinanzierung bleibt (z.B. Schulsozialarbeit, Schulbildungsberatung u.a.),
- Kostenträchtige Standardanhebungen (z.B. Brandschutz an Schulen, Verschärfung der Versammlungsstättenverordnung).

Die Memorandumsstädte haben Beispiele zu diesen Verstößen gegen den Konnexitätsgedanken zusammengestellt, auf die hier verwiesen werden kann.²⁰

¹⁸ BVerfG (2017; 2020).

¹⁹ Spitzenverbände (2020), S. 6 - 13, zur Nichteinhaltung insb. S. 8f.

²⁰ Anlage 1, "Ohne gelebte Konnexität keine gesunden Städte".

e. Regionale Wirtschaftsentwicklung und kommunale Disparitäten

Wie Südekum et. al. herausgearbeitet haben, können die Disparitäten in den regionalen Wirtschaftsentwicklungen sehr gut durch die Beschäftigungsentwicklung in den jeweiligen Arbeitsmarktregionen bzw. Kreisen/kreisfreien Städte erfasst werden. ²¹

 80%

 70%

 50%

 40%

 20%

 10%

 10%

Abbildung 11: langfristige Beschäftigungsentwicklungen (1998 - 2020)

Die Beschäftigungsentwicklung in den einzelnen Landkreisen Niedersachsens verlief - wie nicht anders zu erwarten - extrem unterschiedlich: Die Landkreise Goslar, Salzgitter und Holzminden zeigen sogar Beschäftigungsverluste in den zugrunde liegenden gut 20 Jahren, die Landkreise Emsland, Cloppenburg, Vechta und Harburg sowie die Stadt Wolfsburg Beschäftigungsgewinne oberhalb der 50%. Der Landkreis Göttingen liegt eher im unteren Bereich, Braunschweig und die Region Hannover im Mittelfeld.

²¹ Südekum (2014) und (2016); zu Disparitäten generell s. Bertelsmann (2019), Abschnitt E.

Ein weiterer Indikator für Disparitäten ist die Höhe der finanziellen Netto-Belastung der kommunalen Haushalte aus den Bereichen Kinder-Jugend-Familie-Soziales (doppischer Produktbereich 3, kameral Einzelplan 4).

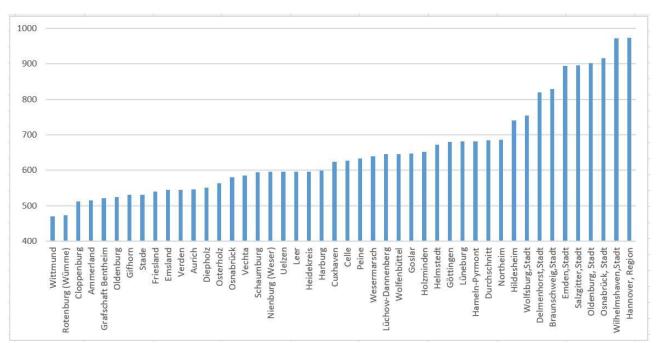


Abbildung 12: Netto-Soziallasten (pro Einwohner 2019)

Die Belastung liegt im günstigsten Falle unter 500 Euro pro Einwohner (2019), im schlechtesten Falle (Region Hannover) bei fast 1.000 Euro. Es fällt auf, dass die kreisfreien Städte ausschließlich im oberen Bereich zu finden sind - eine Erfahrung, die auch aus anderen Bundesländern bekannt ist.

Die Disparitäten in der Finanznot lassen sich auch an unterschiedlichen Hebesätzen in den niedersächsischen Kommunen erkennen, insbesondere an den Hebesätzen der Grundsteuer B, deren Anhebung zur Haushaltskonsolidierung überwiegend als unvermeidlich und wirksam eingeschätzt wird.

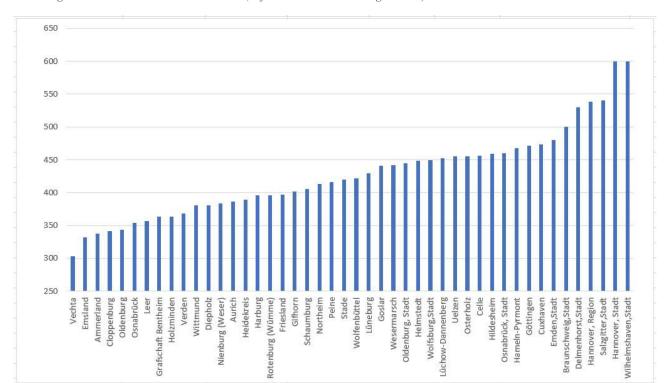


Abbildung 13: Grundsteuer B - Hebesätze 2019 (auf Ebene der Landkreise gewichtet)

Keine Gemeinde wird ihren BürgerInnen ohne Not hohe Hebesätze abverlangen. Die Spreizung der Hebesätze von rd. 300% bis 600% zeigt daher an, dass "Finanznot" und Konsolidierungszwänge in Niedersachsen, wie in anderen Bundesländern auch, sehr unterschiedlich verteilt sind. Ebenso wie bei den Netto-Soziallasten finden sich auch hier die kreisfreien Städte konzentriert im Bereich der höheren Hebesätze.

Naheliegend ist, dass die kommunale Finanzlage wiederum sehr stark vom - negativen oder positiven - Strukturwandel und den Folgen für Beschäftigung, Soziallasten und Steueraufkommen abhängt.²²

Deshalb wurde hier auf der Ebene der Landkreise und kreisfreien Städte ökonometrisch ²³ untersucht, ob die Höhe der Verschuldung über die genannten sozioökonomischen Variablen (langfristige Beschäftigungsentwicklung, Soziallasten, Steueraufkommen) erklärbar ist.

Im Ergebnis zeigt die Variable "langfristige Beschäftigungsentwicklung" einen höchst signifikanten Einfluss auf die Höhe der Verschuldung (sowohl der Liquiditäts- als auch der Investitionskredite). Für das Jahr 2010 war auch die Gesamt-Erklärungskraft der Regression sehr hoch (57% der Varianz).

pro Einwohner erklären.

²² Für Nordrhein-Westfalen lässt sich zeigen, dass die Höhe der kommunalen Liquiditätskredite sehr gut über die langfristige Beschäftigungsentwicklung als Proxy für erfolgreichen oder belastenden Strukturwandel erklärt werden kann; s. Busch (2019) insb. S. 7.

Die linearen Regressionen wurden mit SPSS gerechnet.
 Basis waren die Beschäftigungsentwicklungen der 45 Regionen (Landkreise/kreisfreie Städte/Region Hannover) von 1978 / 1998 bis 2010 / 2019, die jeweiligen Soziallasten und Steueraufkommen pro Einwohner, die die Verschuldung

Dies belegt einmal mehr, dass es überwiegend exogene Faktoren sind, die die kommunale Verschuldung determinieren, und weniger kommunalindividuelles "Fehlverhalten", wie es in manchen Beiträgen zu den Beratungen der Facharbeitsgruppe 1 "Kommunale Altschulden" der Kommission "Gleichwertige Lebensverhältnisse" auf Bundesebene anklang.²⁴

Der Strukturwandel trifft Gemeinden auf sehr unterschiedliche Weise. Wie bei der Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt unterscheidet sich auch die Entwicklung der Steuererträge deutlich.

Abb. 14 zeigt die Anteile (in %) der Memorandumsstädte an den kommunalen Steuererträgen in Niedersachsen einzeln und insgesamt:

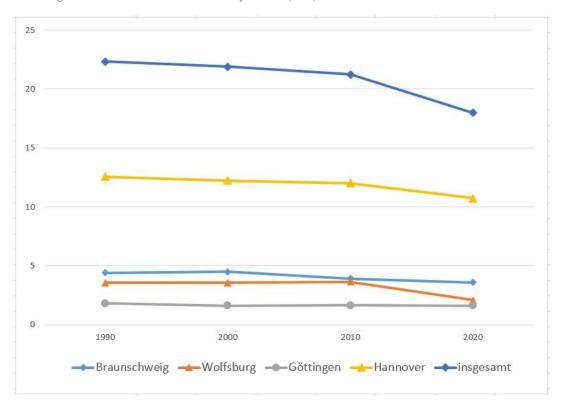


Abbildung 14: Anteil am kommunalen Steueraufkommen (in %)

Alle Städte haben Steueranteile verloren, wobei sich der Rückgang in den letzten 10 Jahren deutlich beschleunigt hat. Insgesamt liegt der Verlust bei 4,3%-Punkten in 30 Jahren.

Im Wesentlichen verfügt die regionale Wirtschafts- und Strukturpolitik von Bund und Land über Instrumente zur Bekämpfung von sozioökonomischen Disparitäten bzgl. Beschäftigung, Soziallasten und Steuerkraft; auch der kommunale Finanzausgleich könnte hierzu einen noch stärkeren Beitrag leisten.

²⁴ FAG (2019).

f. Institutionelle Faktoren und kommunale Disparitäten

Ungleichgewichte in den kommunalen Entwicklungen entstehen nicht nur aufgrund unterschiedlicher regionaler Wirtschaftsentwicklungen, sondern auch durch Mängel in der Aufgaben- und Einnahmen-Verteilung zwischen den kommunalen Ebenen.

Abb. 15 zeigt die Entwicklung der allgemeinen Kreis- und Regionalumlagen ab 2012 im Vergleich zur allgemeinen Preisentwicklung und zur Entwicklung der Netto-Soziallasten der Kreise inkl. der Region Hannover.

Netto-Soziallasten und Umlagen entwickeln sich weitgehend parallel - die Kreise überwälzen ihre Soziallasten auf die kreis- bzw. regionsangehörigen Kommunen.

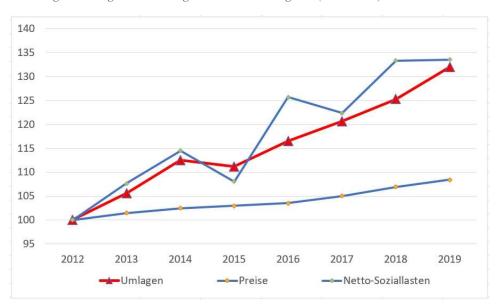


Abbildung 15: Umlagen-Entwicklung 2012 - 2019 im Vergleich (2012 = 100)

Dies wäre hinnehmbar, wenn die Kreise gewissermaßen als Dienstleister ihrer auftraggebenden kreisangehörigen Kommunen zu verstehen wären ²⁵ und die Finanzausstattung der kreisangehörigen Kommunen entsprechend angepasst würde.

Dass dies gerade nicht der Fall ist, zeigt sich an der unterschiedlichen Entwicklung der Gesamtverschuldung (s. Abb. 16): Die Verschuldung der kreisfreien Städte und kreisangehörigen Gemeinden (jeweils linke Säule) stieg um 13,8% an, d.h. der Rückgang der Liquiditätskredite wurde durch einen Anstieg der Investitionskredite überkompensiert - demgegenüber sank die Verschuldung der Umlageverbände (jeweils rechte Säule) um 34,1% deutlich.

2

²⁵ sofia (2017), S. 168.

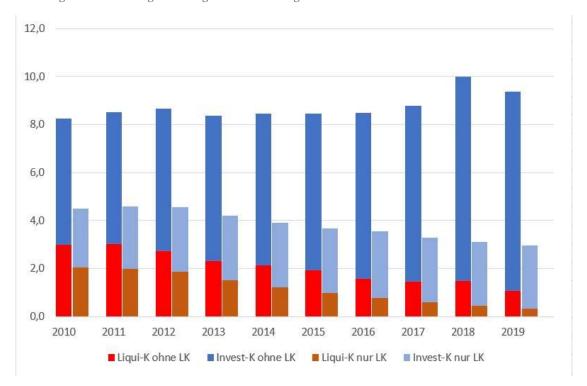


Abbildung 16: Verschuldung der Umlageverbände im Vergleich

Während die Umlageverbände die Soziallasten über ihre Umlagen an die kreis- / regionsangehörigen Kommunen weitergeben, erreicht die (lange verzögerte) Entlastung des Bundes über die Bundesbeteiligung an den Kosten der Unterkunft (BBKdU) zunächst eben diese Umlageverbände und nicht die am meisten betroffenen kreis- bzw. regionsangehörigen Kommunen.

Es besteht die Erwartung, dass diese Bundes-Entlastungen in Form von sinkenden Umlagen weitergegeben werden.

3. Folgen der Pandemie

a. Kommunale Steuererträge

Die letzte Steuerschätzung vor Ausbruch der Pandemie stammt aus dem Oktober 2019; sie beinhaltete bereits erhebliche Abstriche gegenüber den vorherigen Steuerschätzungen, deren Optimismus in der Steuerschätzung vom Mai 2018 gipfelte: Im Mai 2018 wurden z.B. für das Jahr 2021 noch gemeindliche Steuereinnahmen von 128,7 Mrd. Euro erwartet, die im Oktober 2019 bereits auf 121,9 Mrd. Euro (- 5,3%) reduziert wurden.

Gemessen an dieser bereits reduzierten Steuerschätzung vom Oktober 2019 sind die coronabedingten Einbrüche dramatisch. Während nach Ausbruch der Pandemie zunächst noch die Einschätzung vorherrschte, es werde eine schnelle Erholung folgen, rechnet bereits die Steuerschätzung vom Mai 2020 (ähnlich dann auch die Interims-Steuerschätzung vom September 2020) mit einem "gestreckteren" Verlauf.

Die Steuerschätzung vom Mai 2021 zeigt nun den weiter verringerten Einbruch in 2020, dafür aber höhere Steuerverluste in den Jahren 2021 und 2022. Erst ab 2023 wird es demnach - auf niedrigem Niveau - ein etwas stärkeres Einnahmen-Wachstum geben als im Oktober 2019 für dieses Jahr erwartet.

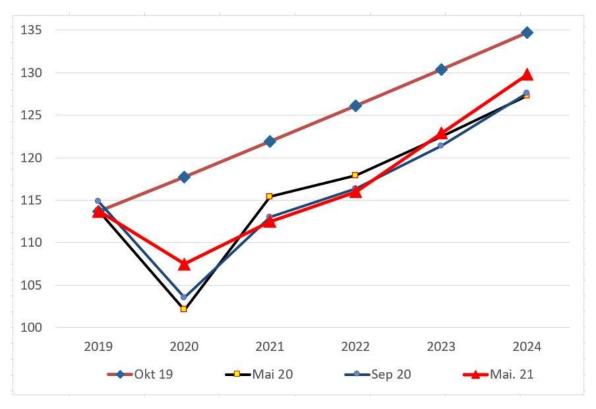


Abbildung 17: Steuerschätzungen im Vergleich - kommunale Steuererträge gesamt (Mrd. €)

Die pandemiebedingten kommunalen Steuerverluste auf Bundesebene - kumuliert betrachtet für die Jahre 2020, 2021 und 2022, liegen bei knapp 10% der Steuereinnahmen von 2019. Ein "Aufholen" der Wachstums- und Steuerverluste wird keinesfalls erreicht - es bleiben dauerhafte Steuerausfälle, die verkraftet werden müssen.

Lediglich bei der Gewerbesteuer - als wesentlicher Teil der kommunalen Gesamterträge - sieht das Bild ein wenig optimistischer aus: Bis 2022 bleibt die Entwicklung ähnlich, aber im Jahre 2024 soll das vor der Krise geschätzte Niveau wieder erreicht sein.

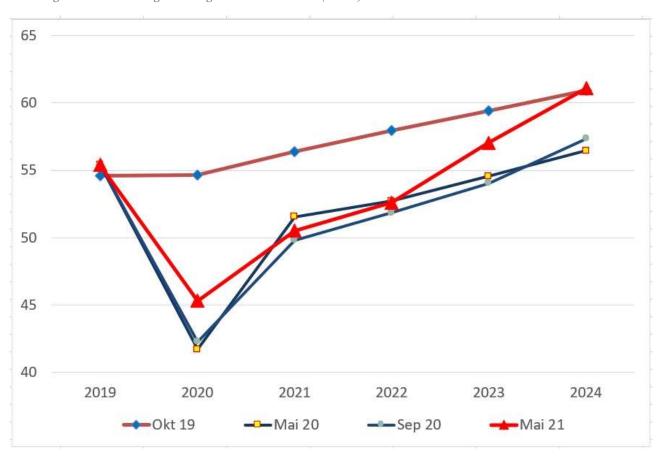


Abbildung 18: Steuerschätzungen im Vergleich - Gewerbesteuer (Mrd. €)

Die niedersächsische Steuerentwicklung lag in den letzten 10 Jahren im Bundestrend ²⁶. Bis 2019 war die Steuerentwicklung in Niedersachsen geringfügig ungünstiger, in der Pandemie etwas günstiger.

Daher liegt es - in Ermanglung aktueller Orientierungsdaten des Landes - nahe, die Erkenntnisse der Bundes-Steuerschätzung von Mai 2021 auch auf die kommunalen Steuererträge in Niedersachen anzuwenden, um eine Abschätzung der zu erwartenden Mindererträge vorzunehmen.

Abb. 19 zeigt das Ergebnis:

²⁶ Bei einem Index von 100 für 2010 lagen die kommunalen Steuererträge im Jahre 2019 im Bund bei 163,1 gegenüber 160,2 in Niedersachsen, für 2020 bei 149,1 gegenüber 151,6 in Niedersachsen.

11,5
11,0
10,5
10,0
9,5
9,0
2018 2019 2020 2021 2022 2023 2024

Abbildung 19: kommunale Steuererträge in Niedersachsen (analog Bundes-Steuerschätzungen)

Die rote Linie zeigt bis einschließlich 2020 die Ist-Ergebnisse der kommunalen Steuern in Niedersachsen. Die Steuermindererträge ab 2021 bis zum Jahr 2023 liegen demnach insgesamt bei rd. 1 Mrd. Euro oder 10,7% der Steuererträge von 2019.

Mai 21

b. Zuweisungen innerhalb und außerhalb des Steuerverbunds

Okt 19

Bislang beschränkten sich die Maßnahmen von Bund und Land weitgehend auf das Haushaltsjahr 2020:

- Gewerbesteuerausgleich 2020 mit 814 Mio. Euro,
- Aufstockung Kommunaler Finanzausgleich in 2020 um 598 Mio. Euro, davon allerdings 348 Mio. Euro nur gestundet,
- einzelne weitere Entlastungen 2020 (ÖPNV u.a.; Bund hat inzwischen Verlängerung in Aussicht gestellt).
- Die Aufstockung des Bundesanteils an den Kosten der Unterkunft (BBKdU) erfolgt zwar dauerhaft, aber dies kompensiert nicht Belastungen durch die Pandemie, sondern stellt einen (verspäteten) Ausgleich für erhöhte soziale Lasten in den zurückliegenden Jahren dar.

Diese Maßnahmen haben ausgereicht, um die pandemiebedingten Steuerausfälle des Jahres 2020 weitgehend zu kompensieren. Die Liquiditätskredite sind 2020 gegenüber 2019 nicht weiter angestiegen.

Die absehbaren Finanzierungslücken der Folgejahre bleiben allerdings bislang ungedeckt.

Der Vergleich der mittelfristigen Finanzplanung des Landes von 2019 (vor der Pandemie; beschlossen am 30.06.2019) und 2020 (nach Ausbruch der Pandemie; beschlossen am 06.07.2020 ²⁷) zeigt für das Jahr 2020 die Corona-Hilfen auf, macht aber auch deutlich, dass die Landeszuweisungen innerhalb und außerhalb des Steuerverbunds nach 2020 um rd. 1,2 Mrd. Euro schrumpfen sollen. Hier wirken sich vor allem die absehbar niedrigeren Erträge aus Verbundsteuern aus (insbesondere Einkommen- und Umsatzsteuern).

Die vorgesehene Rückzahlung von 348 Mio. Euro im KFA, die zeitlich noch nicht konkretisiert ist, wurde in dieser Zahl und in der Grafik noch nicht berücksichtigt.

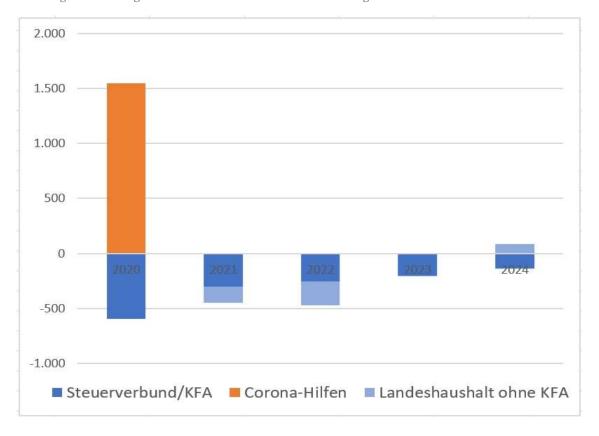


Abbildung 20: Zuweisungen an die Kommunen - Saldo zwischen Planungen 2019 und 2020

Zwar sind lt. § 182 IV NKomVG zentrale haushaltsrechtliche Einschränkungen bis einschließlich 2022 aufgehoben, aber schon der Blick in die mittelfristige Finanzplanung wird die Kommunen zu einer restriktiven Haushaltswirtschaft führen. Die absehbaren Einnahmeausfälle zwingen dazu, entgegen den konjunkturellen Anforderungen fiskalisch kontraktiv zu agieren.

-

²⁷ Die mittelfristige Finanzplanung des Landes für die Jahre 2021 - 2025 liegt noch nicht vor.

Bundesweit sind die Kommunen für rd. 60% der Sachinvestitionen verantwortlich - sie finanzieren damit den wesentlichen Teil der öffentlichen Infrastruktur. Käme es hier zu wesentlichen Kürzungen, würde nicht nur der Verschleiß der Infrastruktur zunehmen, sondern auch noch die expansive Fiskalpolitik auf Bundes- und Landesebene konterkariert. Da dies nicht im gesamtgesellschaftlichen Interesse sein kann, ist nach geeigneten Lösungswegen zu suchen.

c. Pandemiebedingte Sonderlasten

Über Steuerausfälle und Veränderungen bei den Landes- und Bundes-Zuweisungen hinaus gibt es eine unmittelbare kommunale Betroffenheit, die sich auf vielen verschiedenen Ebenen und in vielfältigen Formen zeigt.

Aus den Memorandumsstädten werden folgende Bereiche benannt:

- pandemiebezogene Aufgabenausweitung in den Gesundheitsämtern,
- gesundheitsbezogene Maßnahmen (z.B. Schnelltests),
- erhöhter IT-Ausstattungs-Bedarf (Homeoffice),
- Gebühren- und Entgeltausfälle in Bädern, Kultureinrichtungen, Volkshochschulen u.ä.,
- verringerte Gewinnabführungen der bzw. erhöhte Zuschüsse an die kommunalen Unternehmen und Beteiligungen,
- Soforthilfen für Wirtschaft und ehrenamtlichen Bereich (Vereine).

Hierzu gibt es auf Landesebene kaum Daten. Die vorliegenden Informationen aus den einzelnen Städten erlauben es nicht, eine Abschätzung für die Landesebene vorzunehmen.

Für eine realistische Einschätzung der Problematik verspricht mehr Erfolg, mit Globaldaten auf Bundesebene zu rechnen. Dies leistet der vorliegende aktuelle Kommunale Finanzreport 2021 mit seinen Prognosen für die Entwicklung von Einnahmen und Ausgaben der Jahre 2021 - 2024 und dem hieraus resultierenden Finanzierungssaldo. ²⁸

²⁸ Bertelsmann (2021) Abschnitt D Prognosen S. 6 - 16 (pdf S. 114 - 124).

4. Perspektiven der mittelfristigen Finanzplanung

Während das Haushaltsjahr 2020 dank der umfassenden Hilfen von Bund und Land noch gut bewältigt werden konnte, sind die Aussichten der Jahre 2021 - 2024 düster.

Für die Bundesebene prognostiziert der aktuelle Kommunale Finanzreport der Bertelsmann-Stiftung für die Jahre 2021 - 2024 kommunale Defizite in Höhe von insgesamt 22,8 Mrd. Euro.



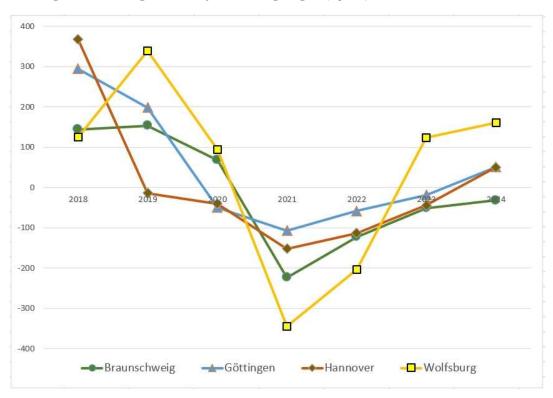
Abbildung 21: kommunaler Finanzierungssaldo 2017 - 2024 (Bundesebene, Mrd. €) ²⁹

Die mittelfristigen Finanzplanungen der Memorandumsstädte zeichnen ein sehr ähnliches Bild. Während sich die Defizite It. Finanzreport auf 275 Euro pro Einwohner belaufen sollen, ergibt die mittelfristige Finanzplanung der Memorandumsstädte einen negativen Saldo aus Ifd. Verwaltungstätigkeit von 286 Euro pro Einwohner (s. Abb. 22).³⁰

²⁹ Bertelsmann (2021) Abschnitt D S. 16 (pdf S. 124), ohne Ein- und Auszahlungen aus Investitionstätigkeit.

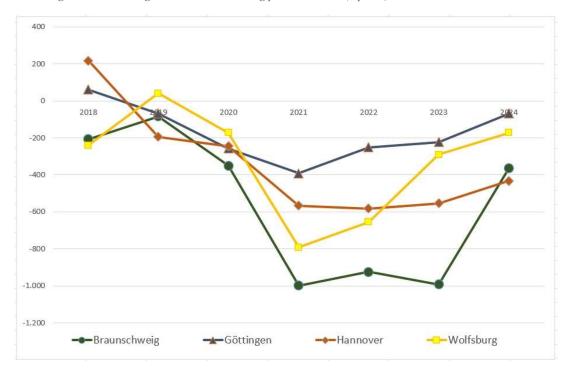
³⁰ Dies entspricht den Erkenntnissen auf S. 24 - s. auch Fußnote 26.

Abbildung 22: Finanzierungssalden aus lfd. Verwaltungstätigkeit (€ pro E)



Der Finanzierungssaldo inklusive Investitionstätigkeit zeigt eine noch größere Dramatik:

Abbildung 23: Finanzierungssalden aus Verwaltung plus Investition (€ pro E)



Hier werden für die Jahre 2021 - 2024 insgesamt negative Finanzierungssalden von über 2 Mrd. Euro oder oberhalb von 2.000 Euro pro Einwohner erwartet, wenn sich die befürchteten Entwicklungen einstellen.

5. Fazit

Die Analyse zeigt, dass

- die Gesamtverschuldung der niedersächsischen Kommunen im letzten Jahrzehnt nicht gesunken, sondern gestiegen ist;
- die Zuweisungen des Landes für den kommunalen Finanzausgleich im Bundesländer-Vergleich eher niedrig liegen und die Steuerverbund-Quote nur formal stabil geblieben ist;
- die Kommunen nur über faktische Steuererhöhungen also Anhebungen der Hebesätze ihre Finanznot lindern konnten;
- die Investitionen im Bundesländer-Vergleich unter dem Durchschnitt liegen und weit hinter den Bedarfen zurückbleiben;
- das Land die Konnexität nur formal respektiert hat;
- es innerhalb der kommunalen Familie massive Disparitäten gibt, die sich aus unterschiedlichen wirtschaftlichen Entwicklungen und dem institutionellen Aufbau ergeben;
- das Haushaltsjahr 2020 trotz der Corona-Pandemie "glimpflich" abgelaufen ist, weil den pandemiebedingten Ausfällen massive Landes- und Bundeshilfen gegenüberstanden;
- die finanziellen Perspektiven dramatisch schlecht sind, falls vergleichbare Hilfen für die Jahre 2021 2023 ausbleiben; insbesondere fehlen die Überschüsse aus der lfd. Verwaltungstätigkeit, um die notwendigen Investitionen der nächsten Jahre finanzieren zu können.

Wenn absehbar die pandemiebedingten haushaltsrechtlichen Sonderregeln auslaufen und der finanzielle "Alltag" wieder eingekehrt, wird sich die kommunale Haushaltswirtschaft auf die nachhaltig verschlechterte Finanzlage einstellen müssen und genau die restriktiven (Konsolidierungs-) Maßnahmen einleiten, die gerade noch mit gewaltig dimensionierten "Rettungsschirmen" verhindert wurden.

Die Forderungen des Memorandums zielen darauf ab, die Kommunen in Niedersachsen trotz Pandemie handlungsfähig zu halten, um die anstehenden Zukunfts-Aufgaben zu bewältigen.

Es wird entscheidend auf Bundes- und Landespolitik ankommen, ob dieses Ziel erreicht werden kann oder nicht.

6. Literatur

Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände Niedersachsens: 15. Bericht zur Finanzlage der Kommunen in Niedersachsen, Hannover 23.09.2020 (Spitzenverbände 2020)

Bertelsmann-Stiftung: Finanzreporte 2015, 2017, 2019, 2021, Gütersloh (Bertelsmann 2015, 2017, 2019, 2021)

Bundesministerium der Finanzen: Material und Sitzungsprotokolle der Arbeitsgruppe Kommunale Altschulden, 2019 (AG Altschulden 2019)

Bundesministerium der Finanzen: 160. Steuerschätzung 2021 - 2025, Berlin 12.05.2021 (BMF 2021)

Bundesministerium für Wirtschaft: Projektion zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Berlin 27.04.2021 (BMWi 2021)

Bundesverfassungsgerichts-Entscheidungen vom 21.11.2017, 2 BvR 2177/16 (BVerfG 2017) und vom 07.07.2020, 2 BvR 696/12 (BVerfG 2020)

Bundesverwaltungsgericht: Urteil vom 30.01.2013, 8 C 1-12 (BVerwG 2013)

Busch, Manfred: Nachhaltige Entschuldung - Ermittlung und Bekämpfung der Ursachen von Kassenkredit-Verschuldung, Gutachten, Bochum 29.01.2020 (Busch 2020)

Deutsche Bundesbank, Zur Entwicklung der Gemeindefinanzen seit dem Jahr 2000, Monatsbericht Juli 2007, S. 29 - 49 (Bundesbank 2007)

Deutscher Landkreistag: Heft 10/2020 (DLT 2020)

Deutscher Städtetag: Städte für Menschen. Erwartungen und Forderungen des Deutschen Städtetages an den neuen Bundestag und die neue Bundesregierung, Beiträge zur Stadtpolitik 117, Beschluss v. 24.02.2021 (Städtetag 2021)

Döring/Brenner: Überprüfung der Systematik des kommunalen Finanzausgleichs in Nordrhein-Westfalen, Sonderforschungsgruppe Institutionenanalyse (sofia), Darmstadt, August 2017 (sofia 2017)

Facharbeitsgruppe 1 "kommunale Altschulden" der Regierungskommission "Gleichwertige Lebensverhältnisse": Bericht an die Kommission vom Mai 2019 (FAG 2019)

Geißler, René: Ein kommunales Investitionsprogramm für das nächste Jahrzehnt - die Verfahren sind entscheidend, Policy Paper, Dezernat Zukunft e.V., Berlin 14.04.2021

Kreditanstalt für Wiederaufbau: Kommunalpanel 2021 (KfW 2021)

Landesamt für Statistik Niedersachsen: Ergebnisse der vierteljährlichen Kassenstatistik für Niedersachsen, 4. Quartal 2020, in: Statistische Monatshefte 3/2021, S. 129 - 161 (LSN 2020)

Niedersächsischer Staatsgerichtshof: Urteil vom 06.03.2008, StGH 2/5 (StGH 2008)

Niedersächsischer Städtetag: Existenzfragen kommunaler Selbstverwaltung - kommunale Finanzlage im Gesamtbild, Denkschrift, Hannover 2011 (Städtetag 2011)

Niedersächsisches Finanzministerium: Bericht zur Entwicklung der Finanz- und Haushaltslage des Landes Niedersachsen und der niedersächsischen Kommunen, Hannover, 24.06.2020 (LFM 2020)

Orientierungsdaten des Landes Niedersachsen vom 30.09.2020, Nds. MBL Nr. 47/2020, S. 1132f (O-Daten 2020)

Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose: Pandemie verzögert Aufschwung - Demografie bremst Wachstum, Essen 14.04.2021 (Gemeinschaftsdiagnose 2021)

Südekum / Dauth: Globalization and Local Profiles of Economic Growth and Industrial Change, DICE Discussion Paper No. 142, Düsseldorf, April 2014 (Südekum 2014)

Südekum / Dauth / Findeisen: Verlierer (-regionen) der Globalisierung in Deutschland: Wer? Warum? Was tun?, DICE Ordnungspolitische Perspektiven Nr. 89, Düsseldorf, Dezember 2016 (Südekum 2016)