

# Fallstudie zum Thema: Finanzielle Nachhaltigkeit der niedersächsischen Kommunen

Der folgende Beitrag ist im Rahmen eines Praxisprojekts im Studiengang „Öffentliche Verwaltung“ der Hochschule Osnabrück entstanden und stellt ausgewählte Untersuchungen und Ergebnisse vor. Die Studierenden wurden dabei durch das Dezernat „Staats- und Kommunalfinanzen“ des Landesamtes für Statistik Niedersachsen betreut.

## Einleitung

Vorhandene Schulden abbauen, sich trotzdem keinem Sparzwang unterziehen und dennoch eine ständige Aufgabenerfüllung gewährleisten – dieses Ziel haben womöglich die meisten niedersächsischen Kommunen. Doch eine nachhaltige Politik muss auch finanzierbar sein, was viele Kommunen vor Probleme stellt. So steigen die Schulden oftmals stetig an, um Investitionen tätigen oder die Kosten für die fortlaufenden Aufgaben decken zu können.

Vor diesem Hintergrund wurde die „Finanzielle Nachhaltigkeit der niedersächsischen Kommunen“ im Zuge einer Projektarbeit von Studierenden des Studiengangs „Öffentliche Verwaltung“ der Hochschule Osnabrück untersucht. Das Praxisprojekt wurde in Kooperation mit dem Landesamt für Statistik (LSN) in Hannover bearbeitet. Die Daten des LSN bildeten die Grundlage der Fallstudie.

Anhand ausgewählter Kennzahlen ist die finanzielle Situation exemplarisch für vier kreisfreie Städte, nämlich Wolfsburg, Delmenhorst, Oldenburg und Osnabrück, näher analysiert und auf ihre Nachhaltigkeit überprüft worden. Die verwendeten Kennzahlen geben in ihrer Gesamtheit Aufschluss auf die finanzielle Nachhaltigkeit der jeweiligen Stadt. Dabei war es wichtig, nicht nur die gegenwärtige Lage zu betrachten. Ebenso war es von Bedeutung, die vergangene Situation zu untersuchen, um festzustellen, inwiefern eine positive oder negative Entwicklung erkennbar ist, damit eventuell eine Prognose für die Zukunft gestellt werden kann. Daher wurde ein Zeitraum von zwölf Jahren, 2002 bis 2013, festgelegt.

Im Folgenden wird zunächst der Begriff der finanziellen Nachhaltigkeit definiert. Im Anschluss werden die jeweiligen Kennzahlen, die zur Untersuchung der finanziellen Nachhaltigkeit herangezogen wurden, vorgestellt. Daraufhin werden die Ergebnisse der Kennzahlenuntersuchung, bezogen auf die jeweilige Stadt, zusammengefasst vorgestellt. Schlussendlich sollen die Ergebnisse und die Kennzahlen in einem Fazit gewürdigt werden.

## Definition „Finanzielle Nachhaltigkeit“

Der Begriff „Finanzielle Nachhaltigkeit“ ist in der Literatur nicht einheitlich definiert, sodass selbstständig eine Defini-

tion erarbeitet wurde. Diese orientiert sich einerseits an den bekannten Definitionen, die publiziert sind und andererseits an eigenen Wertvorstellungen der Autorinnen bzw. Autoren:

*Finanzielle Nachhaltigkeit ist einerseits die finanzielle Leistungsfähigkeit in Form von Selbstverwaltungskraft und finanzieller Unabhängigkeit von außen und andererseits Zukunftsorientierung, Generationengerechtigkeit und stetige Aufgabenerfüllung.*

Ein Thema, welches mit der finanziellen Nachhaltigkeit in enger Verbindung steht, ist die *Generationengerechtigkeit*. Zentrale Ziele sind somit ein ausgeglichener Haushalt und der Schuldenabbau zugunsten der kommenden Generationen. So soll die nachfolgende Generation nicht mit den Schulden der jetzigen Generation belastet werden. Im Zusammenhang mit der Generationengerechtigkeit steht auch die Langfristigkeit. Es sollte möglichst zukunftsorientiert geplant und gehandelt werden.

Ebenso ist dem in § 110 Abs. 1 S. 1 NKomVG verankerten Grundsatz der *stetigen Aufgabenerfüllung* gerecht zu werden. Die Kommune hat auf längere Sicht die Erfüllung ihrer gesetzlichen und vertraglichen Aufgaben sicherzustellen und ggf. freiwillige Aufgaben wahrzunehmen. Sie kann die Erfüllung von Pflichtaufgaben nicht mit der Begründung fehlender Haushaltsmittel verweigern. Finanzielle Nachhaltigkeit beinhaltet somit auch, dass die Aufgabenerfüllung gewährleistet ist.

Allerdings zielt Nachhaltigkeit auch auf eine gewisse *finanzielle Unabhängigkeit* ab. So sollte eine Kommune möglichst in der Lage sein, sich aus eigenen Mitteln zu finanzieren, d. h. aus eigenen Steuereinnahmen, Beiträgen oder Gebühren. Eine hohe Selbstverwaltungskraft steht für eine gewisse finanzielle Unabhängigkeit und somit auch für die finanzielle Nachhaltigkeit. In diesem Zusammenhang ist auch das Konnexitätsprinzip zu erwähnen, nach dem die Kosten nicht derjenige zu tragen hat, der mit der Ausführung der Aufgaben betraut ist, sondern derjenige, der ihm die Aufgaben zugewiesen und damit die Entscheidungshoheit hat<sup>1)</sup>.

Die ausgewählten Kennzahlen sollen nun dazu beitragen, anhand der Definition eine Einschätzung der finanziellen Nachhaltigkeit der jeweiligen kreisfreien Stadt zu geben.

## Kennzahlen

Bevor die Kennzahlen näher betrachtet werden, sind noch allgemeine Hinweise angezeigt: Aufgrund der beim LSN er-

1) Gabler Wirtschaftslexikon Online: Konnexitätsprinzip, verfügbar unter: <http://wirtschaftslexikon.gabler.de/Definition/konnexitaetsprinzip.html> (abgerufen am 22.04.2015).

hobenen Daten sind für die Untersuchung nur Daten aus der Finanzrechnung, nicht aber die aus der Ergebnisrechnung verfügbar gewesen. Somit beruhen die ermittelten Ergebnisse nur auf der Finanzrechnung und können daher, bei Betrachtung der Ergebnisrechnung, abweichen. Die Formeln sind entsprechend auch auf die Berechnung anhand der Finanzrechnung ausgelegt. Zudem wurde jeweils nur der Kernhaushalt berücksichtigt, die ausgelagerten Einheiten wurden dagegen nicht betrachtet.

## 1.) BIP je Einwohner

### Formel

$$\text{BIP je Einwohner/-in} = \frac{\text{BIP}}{\text{Einwohnerinnen und Einwohner insgesamt}}$$

### Aussagekraft der Kennzahl

Diese Kennzahl ermöglicht es, einen Blick auf die Wirtschaftskraft jeder einzelnen Kommune pro Einwohner bzw. Einwohnerin zu werfen und eine Aussage über die wirtschaftliche Entwicklung im Vergleich zu anderen Kommunen treffen zu können. Allgemein lässt sich sagen, dass die Schulden nicht höher sein dürfen als das erlangte BIP<sup>2)</sup>.

Sinkt die Wirtschaftskraft einer Kommune, kann dieses viele Ursachen haben. Das BIP pro Kopf ist eine sehr leicht ermittelbare Kennzahl, die darüber hinaus ohnehin erfasst wird. Wenn das BIP längerfristig niedrig ist, spricht einiges dafür, dass die Kommune wirtschaftlich nicht so gut aufgestellt ist; deshalb wird der Kennzahl eine gewisse Alarmerkennung zugerechnet. Eine Prüfung der weiteren Kennzahlen ist dann empfehlenswert. Um der Alarmerkennung Rechnung zu tragen, wurde ein Betrachtungszeitraum von 2002 bis 2012 gewählt, um somit auch kurzfristige Schwankungen aufgrund besonderer Vorkommnisse ausschließen zu können. Bei dem Ergebnis handelt es sich um einen Durchschnittswert.

## 2.) Pendlersaldo

### Formel

Pendlersaldo = Einpendler/-innen – Auspendler/-innen

$$\text{Pendlersaldo je 100 Einwohner/-innen} = \frac{\text{Pendlersaldo}}{\text{Einwohnerinnen und Einwohner insgesamt}} \times 100$$

Statistisch werden die Pendlerinnen und Pendler anhand der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten erfasst, deren Arbeitsort sich vom Wohnort unterscheidet.

### Aussagekraft der Kennzahl

Der Pendlersaldo der jeweiligen Städte gibt an, ob mehr Arbeitskräfte die Stadt verlassen und außerhalb dieser ar-

2) Vgl. Hafner, W.: Bewertung der kommunalen Leistungsfähigkeit anhand von Kennzahlen, in: Kegelman, J. / Martens, K.-U. (Hrsg.): Kommunale Nachhaltigkeit – Jubiläumsband zum 40-jährigen Bestehen der Hochschule Kehl und des Ortenaukreises, Baden-Baden 2013, S. 175-189, hier S. 178f.

beiten, oder mehr Beschäftigte in die Stadt einpendeln, um dort ihrer Arbeit nachzugehen.

Ein positiver Pendlersaldo bedeutet folglich, dass der Anteil der Menschen, die in eine Kommune zur Arbeit einpendeln, gegenüber dem Anteil der Menschen, die zur Arbeit auspendeln, überwiegt. Ein negativer Pendlersaldo zeigt, dass mehr Beschäftigte außerhalb des Gemeindegebietes ihrer Arbeit nachgehen als einpendeln.

Der Pendlersaldo je 100 Einwohner bzw. Einwohnerinnen deutet auf eine zunehmende oder abnehmende „Attraktivität der örtlichen Wirtschaft im Verhältnis zur Entwicklung der Gemeinde selbst hin“<sup>3)</sup>.

Die Kennzahl gibt somit Auskunft über den regionalen Arbeitsmarkt des jeweiligen Gemeindegebiets. Viele Einpendler weisen auf einen attraktiven Arbeitsstandort hin. Ein attraktiver Arbeitsort indiziert wiederum eine gute Gewerbestruktur, die in der Regel hohe Gewerbesteuereinnahmen zur Folge hat. Hohe Gewerbesteuereinnahmen sind ebenfalls ein Maß für die Wirtschaftskraft. Gerade weil kreisfreie Städte, durch das große Angebot vielfältiger Dienstleistungen zentralörtliche Funktionen wahrnehmen, kommt eine hohe Wirtschaftskraft besonders der örtlichen Wirtschaft zu Gute.

## 3.) Realsteuermessbetrag

### Formel

$$\text{Realsteuermessbetrag} = \frac{\text{Realsteuererträge}}{\text{Hebesatz}} \times 100$$

oder

$$\text{Grundbetrag} = \frac{\text{Istaufkommen}}{\text{Hebesatz}} \times 100$$

### Aussagekraft der Kennzahl

Durch die Realsteuermessbeträge bzw. den Grundbetrag kann die Finanzkraft einer Kommune beurteilt werden. Weisen die Realsteuermessbeträge eine steigende Tendenz auf, so ist auch die Wirtschaftskraft zunehmend. Haben Kommunen also einen hohen Realsteuermessbetrag bzw. Grundbetrag, sind diese Kommunen grundsätzlich nicht auf einen hohen Hebesatz angewiesen<sup>4)</sup>, da sie finanziell sowieso gut aufgestellt sind. Daraus folgt auch, dass sie nicht bzw. nicht auf hohe Schlüsselzuweisungen angewiesen sind. Für die Kommunen besteht die Möglichkeit, die Hebesätze anzuheben. Damit wären sie ebenfalls nicht mehr in so hohem Maße auf Schlüsselzuweisungen angewiesen. Auf die Schlüsselzuweisungen wird später noch bei der Formel Steuerkraftrelation näher eingegangen.

## 4.) Steuerquote

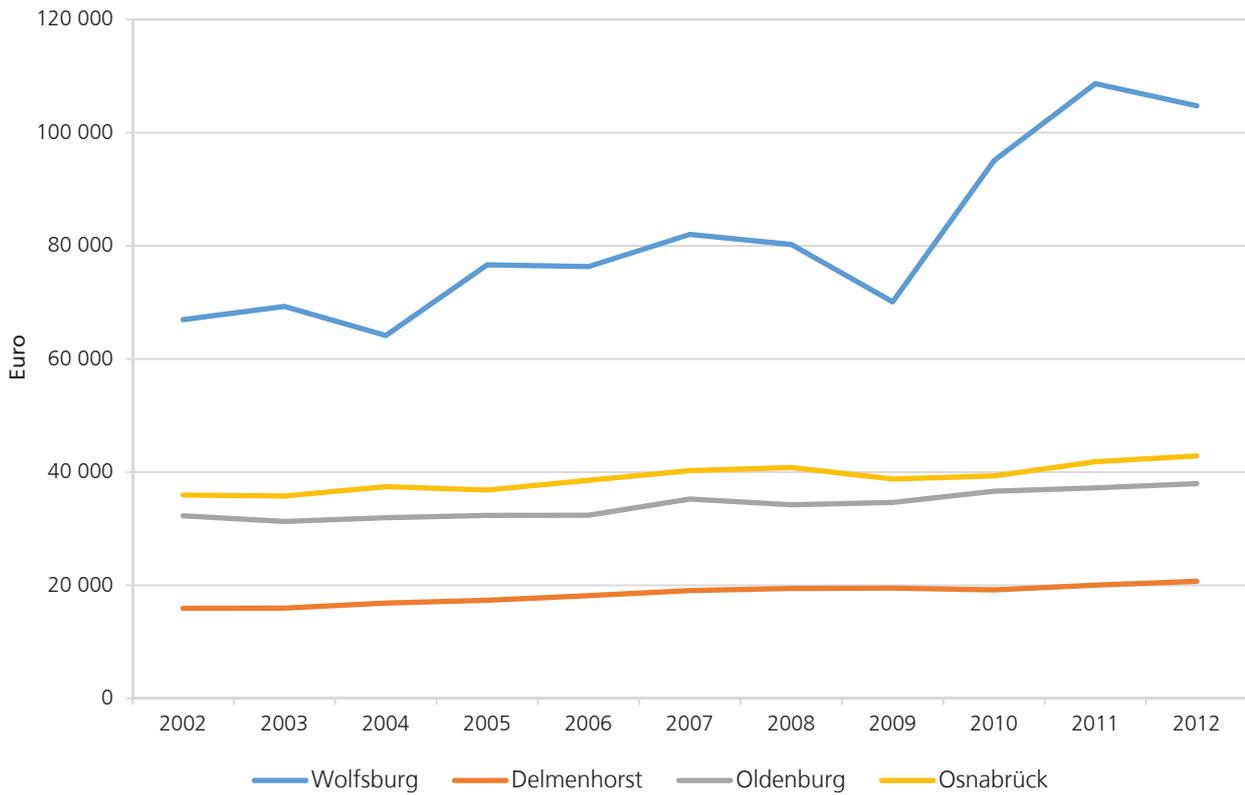
### Formel

$$\text{Steuerquote (in \%)} = \frac{\text{Steuereinnahmekraft}}{\text{bereinigte Gesamtausgaben bzw. Auszahlungen der laufenden Rechnung und Kapitalrechnung zus.}} \times 100$$

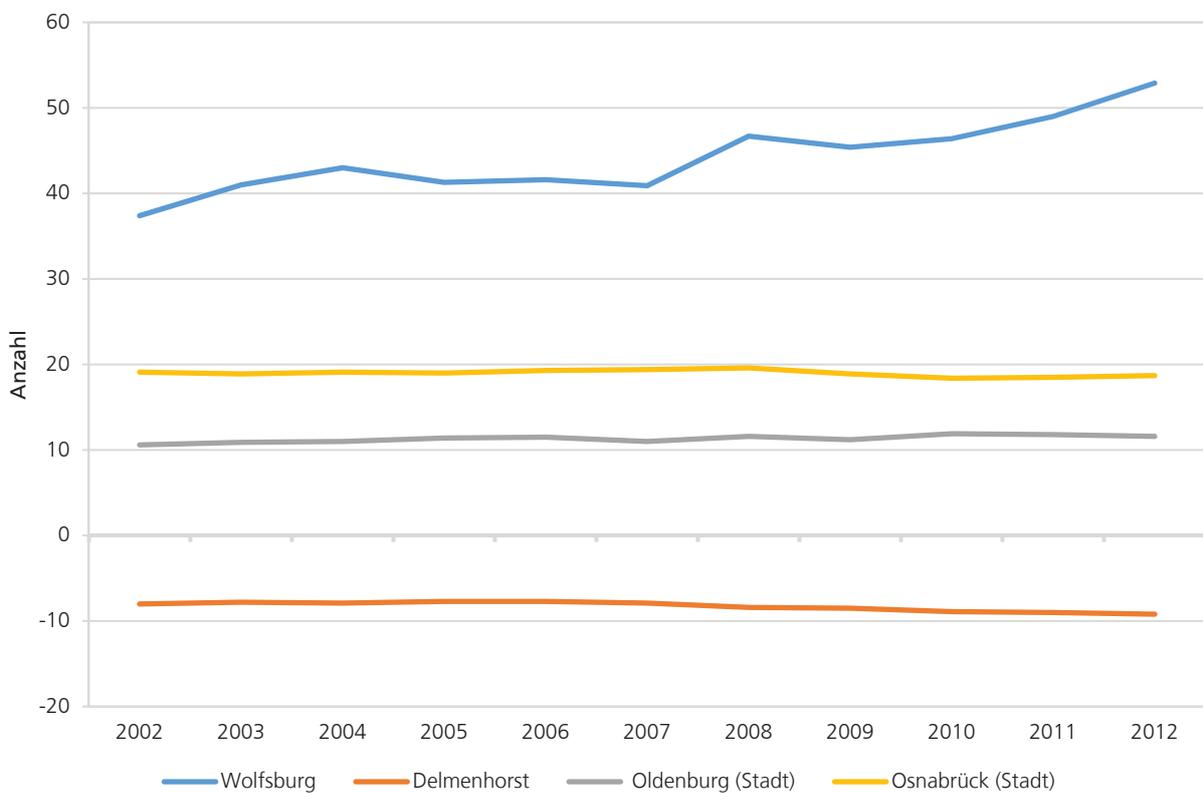
3) Ebd., S. 177 f.

4) Vgl. ebd., S. 189.

### A1 | BIP je Einwohner/-in



### A2 | Pendlersaldo je 100 Einwohner/-innen



### Aussagekraft der Formel

Die Formel der Steuerquote gibt einen Hinweis auf die Ertragsfähigkeit der eigenen Steuerquellen einer Gemeinde oder Stadt.<sup>5)</sup> Je höher die Steuerquote ist, desto größer ist die finanzielle Autonomie einer Gemeinde.

## 5.) Zuweisungsquote

### Formel

$$\text{Zuweisungsquote (in \%)} = \frac{\text{Zuweisungen, Zuschüsse für laufende Zwecke}}{\text{bereinigte Gesamtausgaben bzw. Auszahlungen der laufenden Rechnung und Kapitalrechnung zus.}} \times 100$$

### Aussagekraft der Formel

Die Zuweisungsquote beschreibt, wie die bereinigten Gesamtausgaben beziehungsweise die Auszahlungen der laufenden Rechnung und der Kapitalrechnung durch Zuweisungen und Zuschüsse für laufende Zwecke gedeckt werden. Sie belegt somit den Grad einer finanziellen Abhängigkeit von außen<sup>5)</sup>.

## 6.) Steuerkraftrelation

### Formel

$$\text{Steuerkraftrelation} = \frac{\text{Steuerkraftsumme (s. u.)}}{\text{Steuerkraftmesszahl} + \text{Umlagekraftmesszahl}} \times 100$$

$$\text{Steuerkraftsumme} = \text{Steuerkraftmesszahl} + \text{Umlagekraftmesszahl} + \text{Schlüsselzuweisungen für Gemeindeaufgaben} + \text{Schlüsselzuweisungen für Kreisaufgaben}$$

Die Formel wurde aufgrund der besonderen Stellung der kreisfreien Städte um die Umlagekraftmesszahl und die Schlüsselzuweisungen für die Kreisaufgaben ergänzt, da sie sowohl Gemeinde- wie auch Kreisaufgaben wahrnehmen. Beispiele wären Gemeindeaufgaben wie das Einwohnermeldewesen und Landkreisaufgaben wie das Straßenverkehrswesen, die von den kreisfreien Städten wahrgenommen werden.

Die Formel für die Steuerkraftrelation gibt Aufschluss über die finanzielle Leistungsfähigkeit der untersuchten Kommunen.

Ergibt die Berechnung der Steuerkraftrelation ein Ergebnis von eins, bedeutet dies, dass die kreisfreie Stadt keine Schlüsselzuweisungen erhält und damit finanziell leistungsfähig ist; man bezeichnet sie dann als "abundant". Je höher das Ergebnis aus der Berechnung der Steuerkraftrelation ist (> 1), desto mehr Schlüsselzuweisungen erhält die kreisfreie Stadt in Relation zu ihrer Steuerkraft und

5) Vgl. ebd., S. 187.

desto weniger leistungsfähig ist sie. Dies bedeutet, dass sich die kreisfreie Stadt in diesem Fall aus den eigenen Mitteln nicht ausreichend selbst finanzieren kann und damit auf die Schlüsselzuweisungen angewiesen ist<sup>6)</sup>, die die Ergänzung/den Ausgleich nicht ausreichender Steuerkraft im Rahmen des Finanzausgleiches vornehmen.

## 7.) Zinssteuerquote

### Formel

$$\text{Zinssteuerquote} = \frac{\text{Zinsauszahlungen}}{\text{Steuereinzahlungen}} \times 100$$

### Aussagekraft der Kennzahl

Die Zinssteuerquote drückt das Verhältnis von Zinsausgaben zu Steuereinnahmen aus. Sie gibt den Prozentteil der Steuereinnahmen an, der für die Zinsen verausgabt wird und beschreibt, „welcher Teil der Steuereinnahmen von vornerein nicht zur Finanzierung von Aufgaben zur Verfügung steht, weil er aufgrund einer Kredit- oder Kassenfinanzierung in den vergangenen Haushaltsjahren zur Bedienung der Zinslast eingesetzt werden muss<sup>7)</sup>.“

Je höher die Zinssteuerquote, desto größer ist also der Anteil der Steuereinnahmen, der für die Zinsen verausgabt wird. Eine hohe Zinssteuerquote ist jedoch nicht zwangsläufig auf eine hohe Kredit- bzw. Kassenfinanzierung zurückzuführen. Auch sehr geringe Steuereinnahmen können eine hohe Quote herbeiführen. Neben der Grund- und Gewerbesteuer steht der Gemeinde auch ein Anteil an der Einkommenssteuer und Umsatzsteuer zu. Größte Einnahmequellen einer Gemeinde sind die Gewerbesteuer sowie auch der Gemeindeanteil der Einkommenssteuer. Eine differenzierte Betrachtung dieser Faktoren ist daher von Vorteil, da sie starken Schwankungen unterliegen können und somit möglicherweise zu variierenden Steuereinzahlungen führen.

Bezogen auf die finanzielle Nachhaltigkeit deutet eine hohe Zinssteuerquote darauf hin, dass weniger finanzielle Mittel zur Erfüllung stetiger oder neuer Aufgaben zur Verfügung stehen. Dies könnte zum einen die Folge haben, dass vermehrt Kredite aufgenommen werden müssen, zum anderen aber auch, dass notwendige Investitionen ausbleiben.

## 8.) Anteil der Kommunalverschuldung am BIP

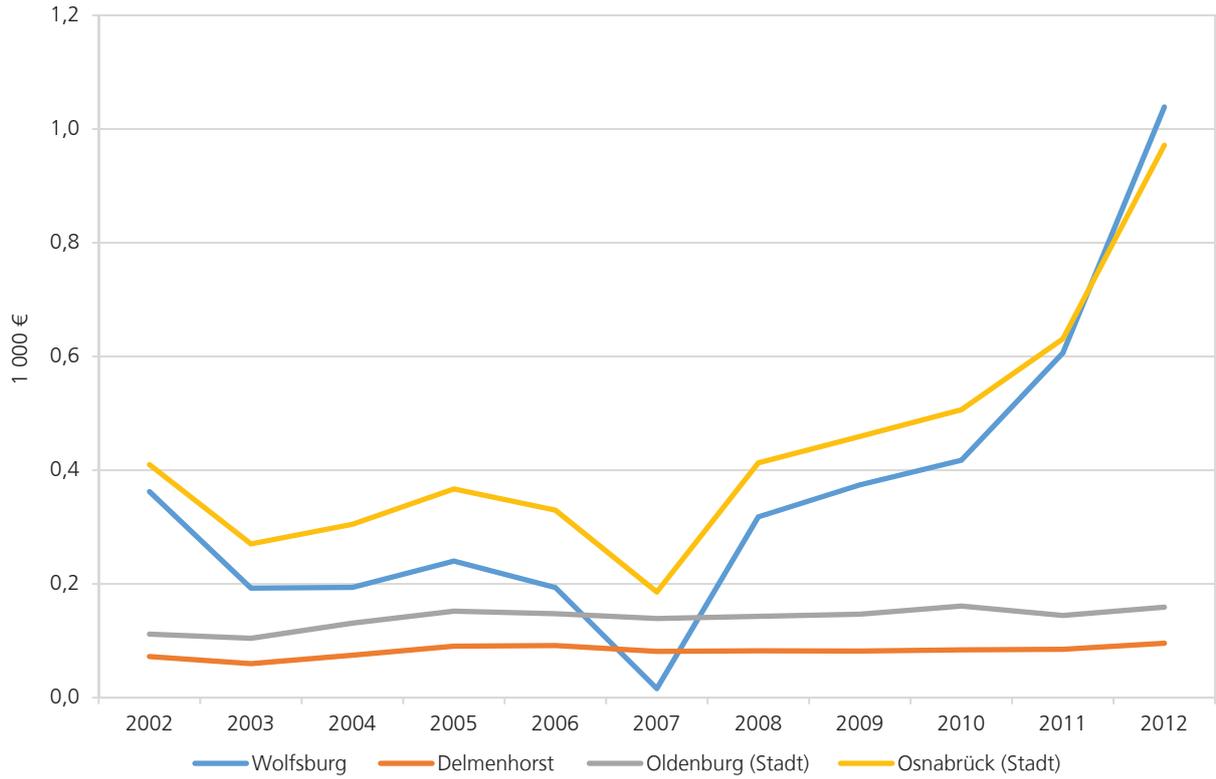
### Formel

$$\text{Anteil der Kommunalverschuldung am BIP (in \%)} = \frac{\text{Schulden}}{\text{Anteil am BIP}} \times 100$$

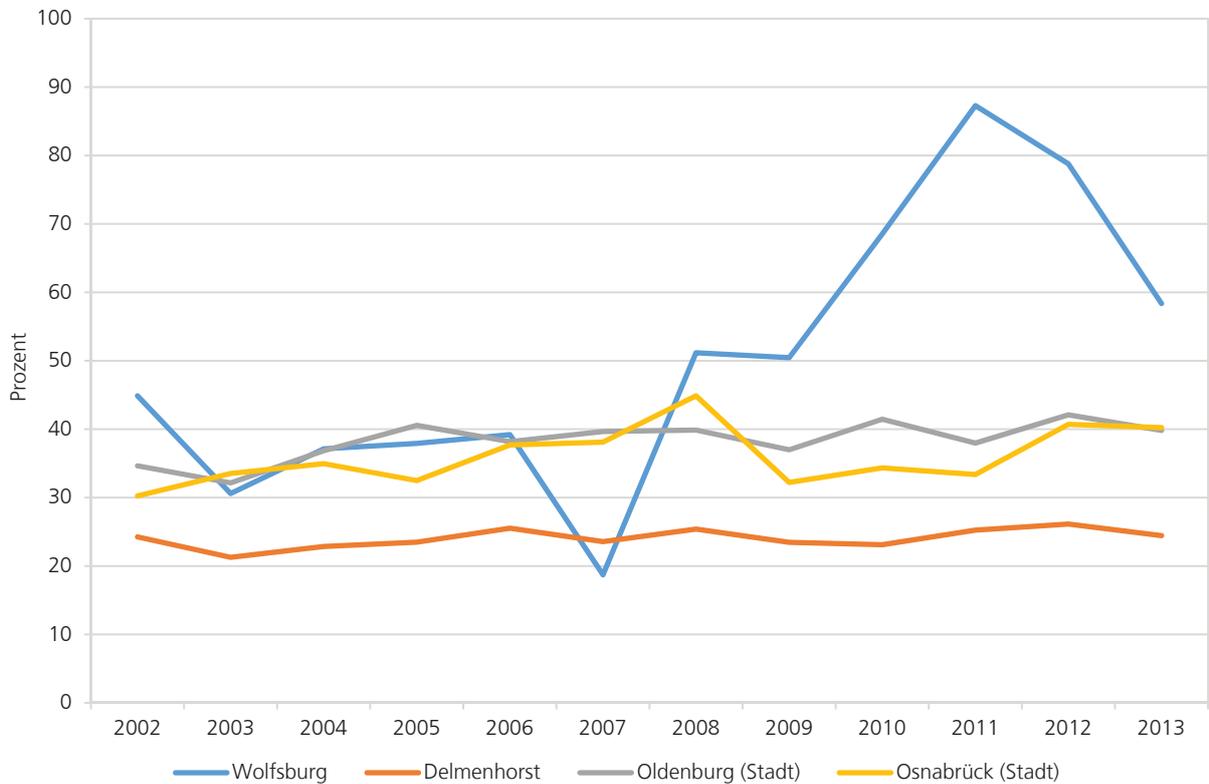
6) Vgl. ebd. S. 188.

7) Vgl. ebd. S. 188. 1 Lexikon zur öffentlichen Haushalts- und Finanzwirtschaft: Zins-Steuer-Quote, verfügbar unter: <http://www.haushaltssteuerung.de/lexikon-zins-steuer-quote.html> (abgerufen am 25.11.2014, 07.12.2014).

### A3 | Realsteuermessbeträge je Einwohner/-in



### A4 | Steuerquote



Aussagekraft der Formel

Durch diese Kennzahl ist es möglich, die Schulden mit dem von der Kommune erwirtschafteten BIP im Verhältnis betrachten zu können. Es gilt bei der vorliegenden Formel Folgendes: Je niedriger der errechnete Wert ist, desto besser ist die Kommune im Bereich der Kommunalverschuldung aufgestellt.

**9.) Entschuldungsdauer**

Formel

$$\text{Entschuldungsdauer} = \frac{\text{Schulden} - \text{liquide Mittel} - \text{kurzfristige Forderungen}}{\text{Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit}}$$

Aussagekraft der Formel

Die Formel der Entschuldungsdauer klärt letztlich darüber auf, wie lange eine Kommune braucht, um ihre vorhandenen Schulden abzubauen, wenn sie hierfür die ihr zur Verfügung stehenden Mittel nutzt, um ihre Schulden zu tilgen.

Der zur Verfügung gestellte Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit kann hierbei herangezogen werden. Unter dem Saldo der laufenden Verwaltungstätigkeit ist die Kraft der Kommune zu verstehen, welche die Kommune aus ihrem eigenen laufenden Verwaltungsgeschäft schöpfen kann, um diese letztlich zur Schuldentilgung einsetzen oder auch um diese investieren zu können<sup>8)</sup>. Er kann das Ergebnis untermauern, da, sofern keine übermäßigen Abweichungen zum Vorjahr erkennbar sind, davon ausgegangen werden kann, dass dieses Ergebnis auch in den kommenden Jahren erzielt wird. Des Weiteren handelt es sich bei dieser Formel um eine stichtagsbezogene Betrachtung, da die Ergebnisse zu einem bestimmten Zeitpunkt, hier der 31.12.2013, betrachtet werden. Die Entschuldungsdauer wird also, sobald ein anderer Stichtag betrachtet wird, auch eine andere Entschuldungsdauer ergeben,

8) Vgl. Lasar, A.: Kommunales Rechnungswesen in Niedersachsen – Band 2: Jahresabschluss und Jahresabschlussanalyse. Witten 2011, S. 495.

was mit Schwankungen der Werte, die in die Formel einfließen, zusammenhängt. Da die Ergebnisse somit nicht besiegelt sind, sind die Ergebnisse mit ein wenig Abstand zu betrachten. In der Literatur wird meist eine Entschuldungsdauer von unter 10 Jahren als durchaus erstrebenswert erachtet.

**T1 | Entschuldungsdauer**

Euro	Delmenhorst	Oldenburg	Osnabrück
Schulden (€)	103 519 000	78 705 000	177 916 000
Liquide Mittel (€)	12 264 640	8 409 991	20 192 086
kurzfristige Forderungen (€)	9 459 447	34 041 284	52 051 954
Saldo aus lfd. Verwaltungstätigkeit (€)	10 635 774	24 133 535	23 159 702
<b>Entschuldungsdauer (Jahre)</b>	<b>7,69</b>	<b>1,50</b>	<b>4,56</b>

**Zusammenfassung der Kennzahlen**

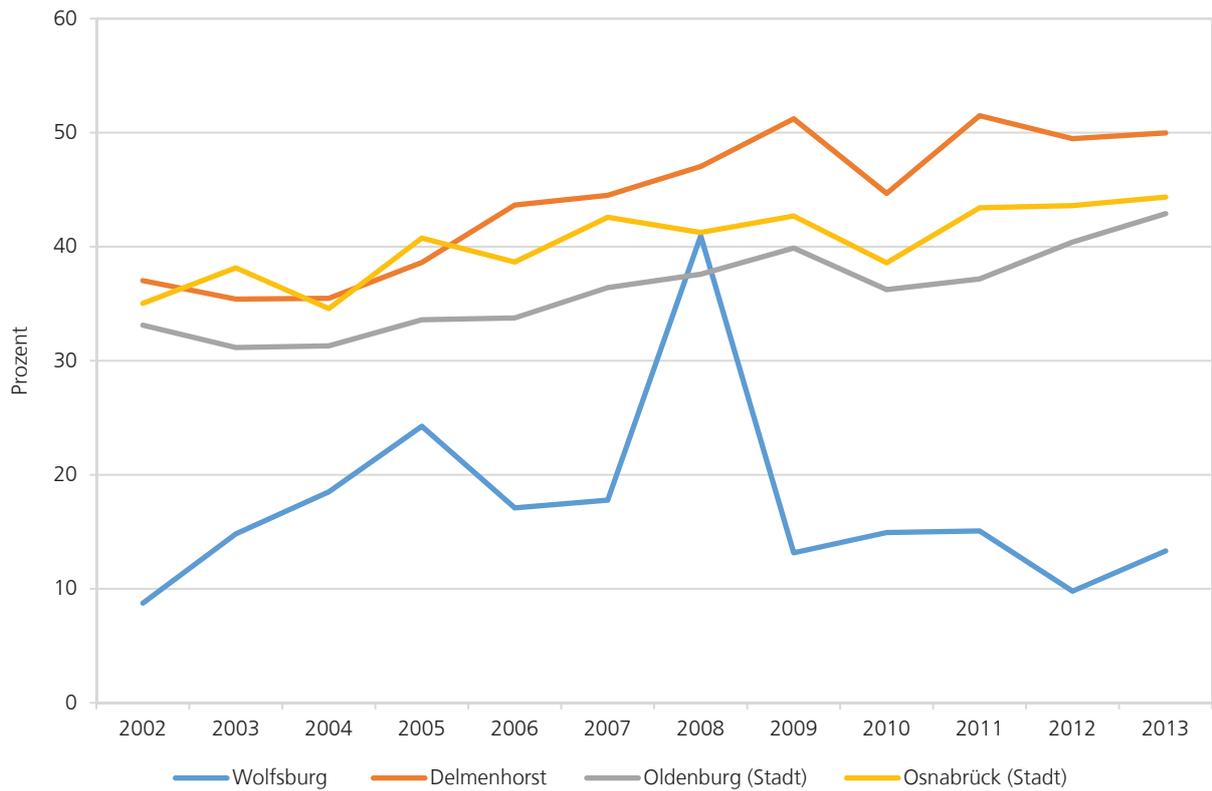
Die vorgestellten Kennzahlen dürfen nicht (nur) isoliert voneinander betrachtet werden. Sicherlich kann die eine oder andere Kennzahl alleine schon einiges aussagen. Allerdings ergibt erst die Gesamtwürdigung aller Kennzahlen in ihren Zusammenhängen und in der Summe, ob die vier in der Fallstudie betrachteten kreisfreien Städte als finanziell nachhaltig zu werten sind. Die im Rahmen des Praxisprojektes entwickelte Definition der finanziellen Nachhaltigkeit, die zu Anfang dieses Berichtes vorgestellt wurde, dient hierbei als Maßstab der Gesamtbeurteilung.

Für die vorgenommene Betrachtung der finanziellen Nachhaltigkeit, wurden drei große Blöcke mit kohärenten Indikatoren gebildet.

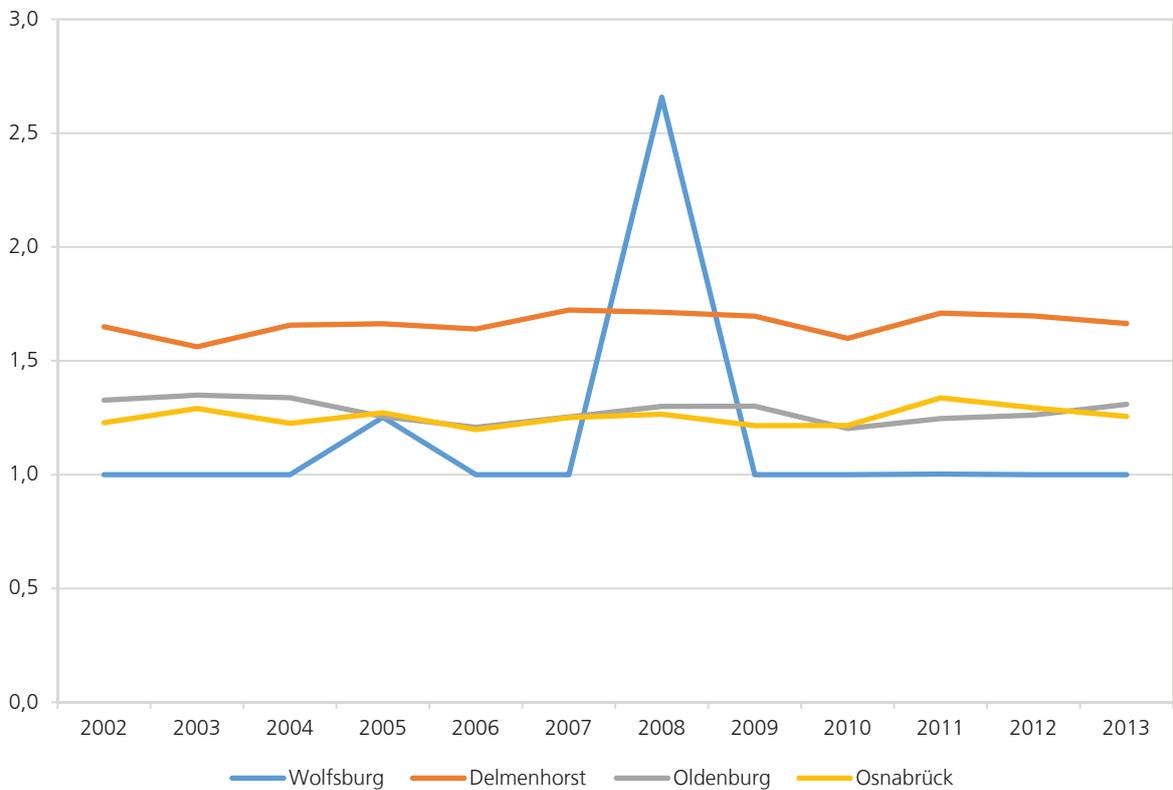
Der erste Block besteht aus den Formeln BIP je Einwohner/-in, Pendlersaldo und Realsteuermessbetrag. Dieser gibt Hinweise darauf, wie die kreisfreie Stadt wirtschaftlich aufgestellt ist. Die Wirtschaftskraft einer Stadt kann in einem zweiten Schritt auch Einflüsse auf die Ergebnisse der fol-



## A5 | Zuweisungsquote



## A6 | Steuerkraftrelation



genden Kennzahlen haben, die den zweiten Block bilden: Steuerquote, Zuweisungsquote und Steuerkraftrelation. Bei wirtschaftlicher Attraktivität steigen die Chancen auf finanzielle Autonomie sowie finanzielle Leistungsfähigkeit und auch finanzielle Unabhängigkeit, die sich aus der Berechnung letztgenannter Formeln ergeben. Die Finanzierbarkeit sollte also immer gegeben sein. Allerdings stehen die finanzielle Unabhängigkeit und die stetige Aufgabenerfüllung, die Teil des dritten Blocks sind, in einem gewissen Konflikt, da oftmals die eigenen finanziellen Mittel nicht ausreichen, um die notwendigen Aufgaben zu erfüllen und Kommunen somit auf Mittel Dritter angewiesen sind. Demnach sollten auch Bund und Länder unter Beachtung des Konnexitätsprinzips die Voraussetzungen für eine stabile und dauerhafte Finanzierung schaffen. Trotz des Konfliktes sollte eine stetige Aufgabenerfüllung angestrebt und damit die kommunale Selbstverwaltung gewährleistet werden. Darauf sowie auf die Generationengerechtigkeit, geht der dritte Block ein, der aus den Kennzahlen Kommunalverschuldung sowie Zinssteuerquote besteht.

Über allem steht die Formel für die Entschuldungsdauer. Denn alle Faktoren haben gemeinsam Einfluss darauf, wie lange eine Stadt braucht, um sich zu entschulden. Schließlich untermauern die einzelnen Berechnungen die Ergebnisse, die sich aus der Berechnung der Entschuldungsdauer ergeben haben.

Durch die angewandten Formeln lassen sich für die Städte folgende Ergebnisse ableiten:

## Wolfsburg

Zunächst soll die Wirtschaftskraft der kreisfreien Stadt, entsprechend des ersten Blockes, untersucht werden. In Wolfsburg konnte das höchste BIP pro Kopf verzeichnet werden (vgl. A1). Durch die Berücksichtigung des Hebesatzes in der Formel der Realsteuermessbeträge sind die Gewerbesteuererinnahmen herunter gebrochen worden, sodass sich die Kennzahl zur Vergleichbarkeit eignet. Die Realsteuermessbeträge sind aber bei Wolfsburg in den betrachteten Jahren nicht konstant gewesen (vgl. A3), was Rückschlüsse darauf zulässt, dass Wolfsburg von einzelnen Faktoren (sehr) abhängig ist. Trotz allem ist bei einer Betrachtung über den gesamten Zeitraum festzustellen, dass Wolfsburg eine hohe Wirtschaftskraft aufwies.

Auch im zweiten Block zeigt sich die Steuerkraft Wolfsburgs: Die Kennzahl "Steuerquote" untermauert die im ersten Block beschriebene Wirtschaftskraft und zeigt, dass auch die Steuerkraft der Stadt Wolfsburg hoch war. Bei der Berechnung des Pendlersaldos (vgl. A2) und der Realsteuermessbeträge wurde festgestellt, dass Wolfsburg ein starker Wirtschaftsstandort ist, der demzufolge auch hohe Realsteuermessbeträge bei der Gewerbesteuer aufwies. So resultierten im Schnitt der Jahre 2002 bis 2013 87,4 % der Realsteuereinnahmen aus der Gewerbesteuer.

Das Pendant zur Steuerquote ist, wie bei der Vorstellung der Kennzahl schon deutlich gemacht, die Zuweisungsquote. Wolfsburg hat im betrachteten Zeitraum kaum Zuweisungen und Zuschüsse erhalten (vgl. A5), was darauf schließen lässt, dass sie sich zu großen Teilen selbst finanzieren konnte. Der Bedarf an Schlüsselzuweisungen, der sich aus der Formel für die Steuerkraftrelation ergibt und für Wolfsburg lediglich in den Jahren 2005, 2008 und 2011 bestand, ist ein Anzeichen für die Volatilität der Gewerbesteuererinnahmen. Die starken Schwankungen im Aufkommen dieser Steuer können die finanzielle Unabhängigkeit einer Kommune zeitweise gefährden. Für die Stadt Wolfsburg ist festzustellen, dass sie neben der wirtschaftlichen Attraktivität auch finanziell gut aufgestellt war. Sie hatte eine hohe Selbstverwaltungskraft, mit der finanzielle Leistungsfähigkeit und finanzielle Unabhängigkeit einhergehen.

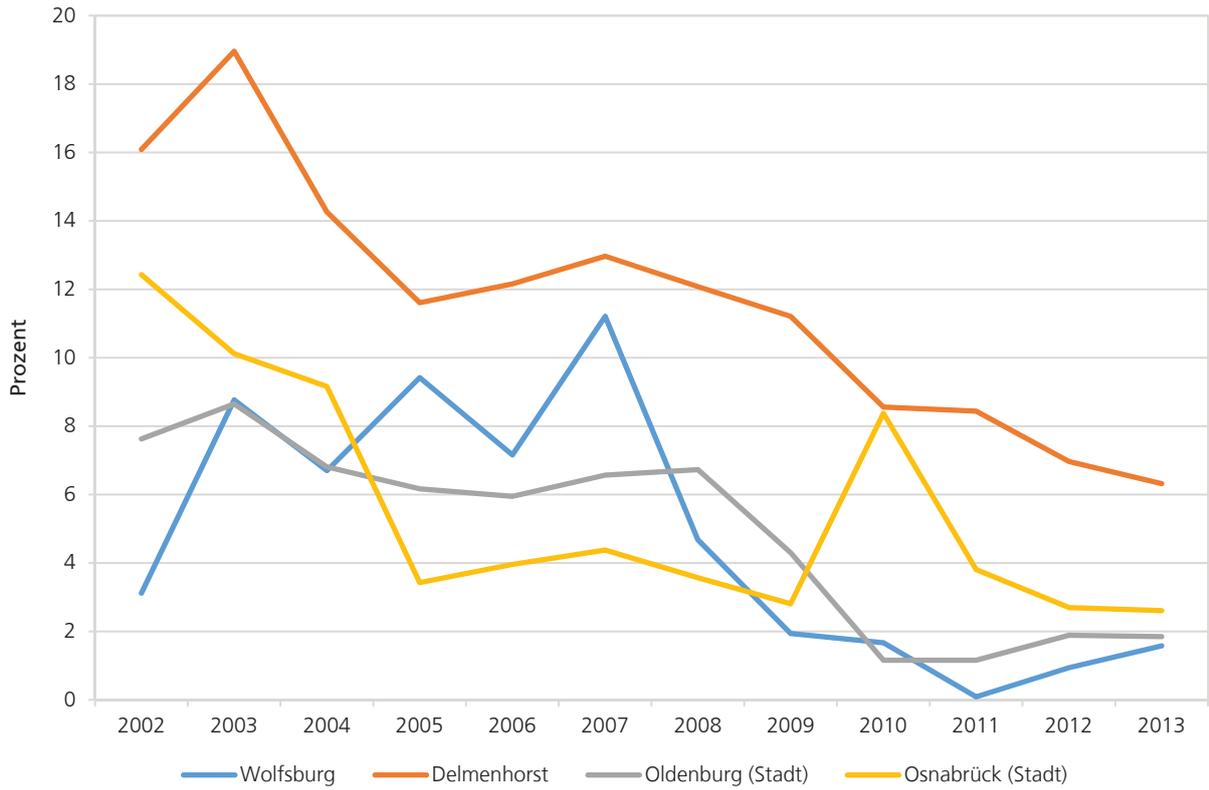
Die kreisfreie Stadt Wolfsburg gab im Verhältnis nur einen geringen Anteil der Steuereinnahmen für die Kreditfinanzierung aus (vgl. A6). Somit stand der Großteil der Steuereinnahmen für die originäre Aufgabenerfüllung zur Verfügung. Der Verzicht auf die Kreditfinanzierung von Aufgaben ist ein wesentlicher Aspekt für eine nachhaltige und generationengerechte Finanzpolitik. Somit lassen sich auch aus dem dritten Block positive Schlüsse für die Stadt Wolfsburg ziehen. Darüber hinaus erübrigte sich die Anwendung der Formel für die Entschuldungsdauer bei Wolfsburg, da diese Stadt bereits seit 2010 schuldenfrei ist. Dies rundet die zuvor festgestellten Ergebnisse ab. Wolfsburg ist nach diesen Kennzahlen im Betrachtungszeitraum folglich als finanziell nachhaltig anzusehen.

## Delmenhorst

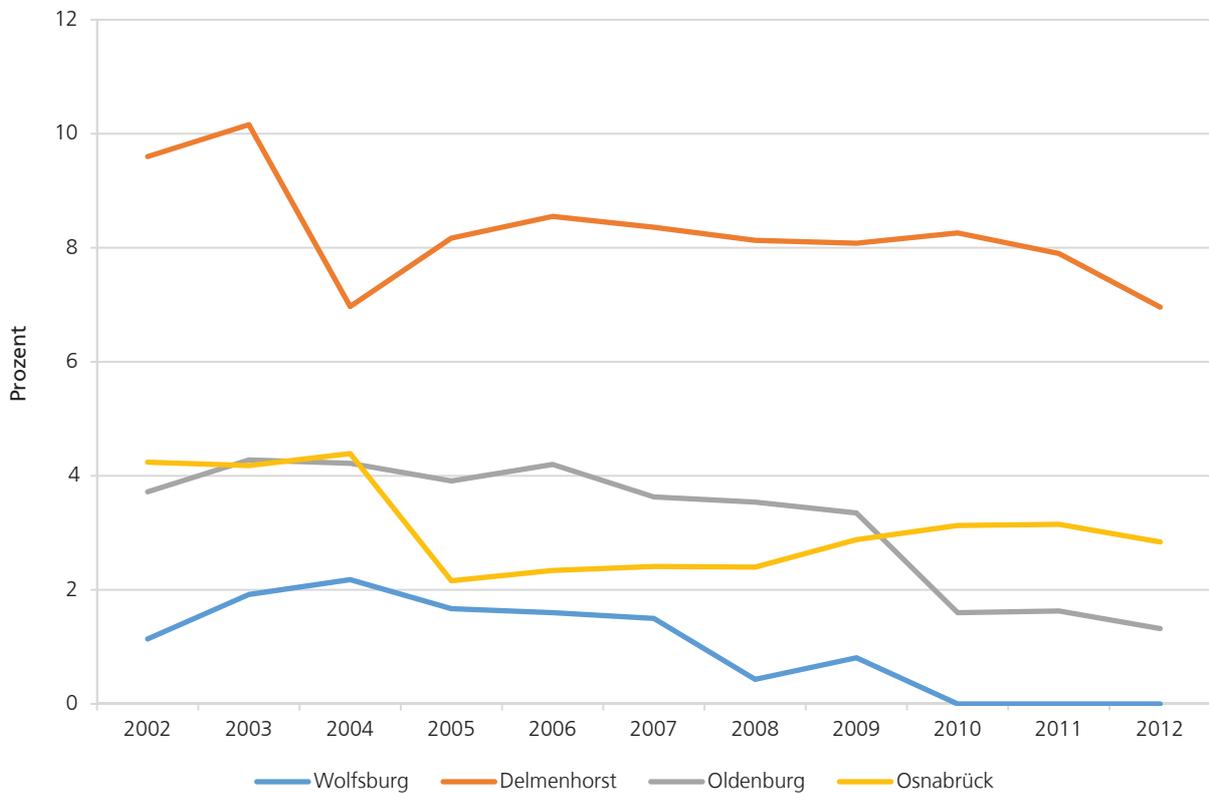
Die kreisfreie Stadt Delmenhorst weist, wie die Kennzahlen BIP je Einwohnerin bzw. Einwohner (vgl. A1), Pendlersaldo (vgl. A2) und Realsteuermessbeträge (vgl. A3) ergeben haben, eine relativ geringe Wirtschaftskraft auf. Über die finanzielle Leistungsfähigkeit sowie die finanzielle Unabhängigkeit, gibt der zweite Block Aufschluss. Die Steuerquote zeigt (vgl. A4), dass die Stadt Delmenhorst nur gut 20 % ihrer Ausgaben aus den eigenen Steuerquellen finanzieren konnte. Demzufolge war sie auf hohe Zuweisungen angewiesen, wie auch die Ermittlung der Zuweisungsquote ergeben hat (vgl. A5). Neben dem Bedarf an Zuweisungen bestand auch noch großer Bedarf an Schlüsselzuweisungen, deren Höhe in die Berechnung der Steuerkraftrelation mit einfließt. So ist nicht verwunderlich, dass Delmenhorst im betrachteten Zeitraum fast durchgängig die höchste Steuerkraftrelation aufweist, unterbrochen nur durch Wolfsburg im Jahr 2008.

Schlussendlich werden noch die Kennzahlen Zinssteuerquote und Kommunalverschuldung betrachtet, die Teil des dritten Blockes sind. Die Zinssteuerquote der Stadt Delmenhorst war im Vergleich zu den anderen Städten am höchsten (vgl. A7). Jedoch lässt sich aus der Abbildung 7 ein deutlicher Rückgang der Zinssteuerquote ablesen, der auch durch den Rückgang des Schuldenstandes von Delmenhorst (vgl. A8) plausibel wird.

### A7 | Zinssteuerquote



### A8 | Anteil der Kommunalverschuldung am BIP



Die Entschuldungsdauer bestätigt das Ergebnis der Kennzahlen für Delmenhorst. Mit Stand vom 31.12.2013 ist für Delmenhorst eine Entschuldungsdauer von aufgerundet acht Jahren ermittelt worden (vgl. T1).

Auch wenn die Ergebnisse für Delmenhorst im Vergleich schwächer ausgefallen sind, war bei vielen Kennzahlen eine positive Tendenz festzustellen. Auch die Haushaltssicherungskonzepte, die pflichtgemäß aufgestellt wurden, hatten verschiedene Maßnahmen zum Inhalt, die insbesondere der unterdurchschnittlichen Steuereinnahmekraft und der überproportionalen Sozialhilfelasst entgegenwirken sollten, welche von der Stadt Delmenhorst im Haushaltssicherungsbericht von 2011 selbst als Schwachpunkt bezeichnet worden sind<sup>9)</sup>. Im Jahr 2012 musste schließlich kein Haushaltssicherungskonzept mehr aufgestellt werden<sup>10)</sup>. Und auch die Pressemitteilung der Stadt Delmenhorst vom 24.06.2014 zeigt, dass 2014 ebenfalls kein Sicherungskonzept aufgestellt werden musste<sup>11)</sup>. Die Stadt Delmenhorst ist sich folglich ihrer Lage bewusst und schöpft alle Möglichkeiten aus, um ein Haushaltsdefizit zu vermeiden. Ziel ist es, zukunftsweisende Investitionen (im Sinne der Generationengerechtigkeit) zu tätigen und die dauernde Leistungsfähigkeit erreichen. Die errechneten Werte können dieses Bestreben und deren Wirkung nur untermauern.

## Oldenburg und Osnabrück

Da für Oldenburg und Osnabrück bei allen Kennzahlen ähnliche Werte ermittelt wurden, sollen diese Städte an dieser Stelle gemeinsam betrachtet werden, denn schon die Berechnung und Zusammensetzung der Einwohnerzahlen hat ergeben, dass Oldenburg und Osnabrück ähnlich aufgestellt sind.

Zunächst soll auch hier wieder die Wirtschaftskraft der Städte näher betrachtet werden. Das BIP pro Kopf der Stadt Oldenburg fiel etwas geringer aus als das der Stadt Osnabrück (vgl. A1). Beide Städte hatten positive Pendlersalden, jedoch ergab die Berechnung, dass mehr Personen nach Osnabrück einpendeln als nach Oldenburg (vgl. A2). Auch bei der Grundsteuer A und Grundsteuer B konnte Osnabrück geringfügig höhere Steuermesszahlen nachweisen als Oldenburg. Bei der Gewerbesteuer hingegen waren sie gleichauf<sup>12)</sup>. Osnabrück kann zwar, zusammenfassend betrachtet, wirtschaftlich über geringfügig ertragsreichere Steuerquellen verfügen als Oldenburg. Gleichwohl belegen die Pendlerüberschüsse die Bedeutung beider Städte als Arbeitsstandorte. Im Kontext der Indikatoren bilden Oldenburg und Osnabrück zwischen Wolfsburg und Delmenhorst die Mitte.

9) Stadt Delmenhorst: Produkthaushalt 2011 der Stadt Delmenhorst, verfügbar unter: [http://www.delmenhorst.de/medien/bindata/rat-politik/Produkthaushalt\\_Version\\_19.10.11.pdf](http://www.delmenhorst.de/medien/bindata/rat-politik/Produkthaushalt_Version_19.10.11.pdf) (abgerufen am 08.12.2014), S. 59.

10) Stadt Delmenhorst: Pressemitteilung vom 21.06.2012, verfügbar unter: [http://www.delmenhorst.de/aktuelles/presse/archiv2012/120621\\_haushalt\\_2012.php](http://www.delmenhorst.de/aktuelles/presse/archiv2012/120621_haushalt_2012.php) (abgerufen am 05.01.2015).

11) Stadt Delmenhorst: Pressemitteilung vom 24.06.2014, verfügbar unter: [http://www.delmenhorst.de/aktuelles/presse/archiv2014/140624\\_haushalt\\_2014.php](http://www.delmenhorst.de/aktuelles/presse/archiv2014/140624_haushalt_2014.php) (abgerufen am 05.01.2015).

12) Vgl. hierzu LSN-online, Tabelle M920003 für die Jahre 2002 bis 2013, abzurufen unter: <http://www1.nls.niedersachsen.de/statistik/> (abgerufen am 04.08.2015).

Auch der Block, der sich hauptsächlich mit der finanziellen Komponente beschäftigt, soll nun eingehender betrachtet werden: In den letzten beiden betrachteten Jahren haben sich Oldenburg und Osnabrück nahezu gleich durch Zuweisungen und Steuern finanziert, waren also beide noch von außen abhängig. Osnabrück war dabei mehr auf Zuweisungen angewiesen als Oldenburg (vgl. A5). Bezogen auf erhaltene Schlüsselzuweisungen, die Bestandteil der Formel für die Steuerkraftrelation waren, ist festzustellen, dass im betrachteten Zeitraum mal Oldenburg mal Osnabrück die relativ gesehen höheren Werte aufwies. Die finanzielle Leistungsfähigkeit und Unabhängigkeit lässt sich anhand dieser drei Kennzahlen nur bedingt bestätigen. Dies kann insbesondere an der Zuweisungsquote abgelesen werden.

Osnabrück wies in den letzten betrachteten Jahren eine höhere Kommunalverschuldung auf, woraus sich auch die längere Entschuldungsdauer, von aufgerundet fünf Jahren ergibt, wohingegen Oldenburg nur 2 Jahre benötigen würde, um schuldenfrei zu sein (vgl. T1). In beiden Städten sind die Schulden am Ende des betrachteten Zeitraumes gesunken. Besonders Oldenburg konnte seit 2007 seine Schulden (gerechnet als Anteil des BIP) deutlich reduzieren. Auch die Zinssteuerquote zeigt insbesondere in den drei zuletzt betrachteten Jahren einen deutlichen Rückgang (vgl. A7).

Nach den hier gewählten Kriterien wären die beiden kreisfreien Städte wegen ihrer Abhängigkeit von außen und die vorhandenen Schulden aktuell nur als bedingt finanziell nachhaltig zu betrachten.

## Fazit

Alles in allem ist mit dem Praxisprojekt ein Überblick geschaffen worden, wie es um die finanzielle Nachhaltigkeit ausgewählter kreisfreier Städte in Niedersachsen steht. Für die Stadt Wolfsburg konnte, auch bedingt durch seine Rolle als bedeutender Industriestandort, durchweg bei allen ermittelten Kennzahlen positive Indizien im Hinblick auf eine nachhaltige Finanzwirtschaft berechnet werden. In den anderen betrachteten Städten Delmenhorst, Oldenburg und Osnabrück lassen sich in den letzten Jahren des Betrachtungszeitraumes sinkende Quoten wie der Zinssteuerquote aber auch des Schuldenstandes in Bezug auf das BIP feststellen. Diese belegen, dass den Kommunen bei einer Fortsetzung dieser Trends neue finanzielle Spielräume (wieder-) eröffnen und die Haushaltswirtschaft einen höheren Grad der finanziellen Nachhaltigkeit erreicht. Zugleich belegen aber die Zuweisungsquoten eine finanzielle Abhängigkeit von außen.

Sicherlich lassen sich auch noch viele weitere Kennzahlen finden, um die finanzielle Nachhaltigkeit der niedersächsischen Kommunen zu bestimmen. Jedoch sind hier durch die Verfügbarkeit der statistischen Daten Grenzen gesetzt.

Eine weitere Schwierigkeit ergab sich aus der Umstellung vom kameralen auf das doppische Rechnungswesen bei den niedersächsischen Kommunen im Zeitraum von 2006 bis 2012. Unterschiedliche Bezeichnungen und Abgrenzungen in den finanzstatistischen Daten erschwerten die intertemporale Vergleichbarkeit. Die Ableitung neuer Kennzahlen zur finanziellen Nachhaltigkeit kann daher im-

mer nur vor dem Hintergrund der Verfügbarkeit statistischer Daten erfolgen.

Die finanzielle Nachhaltigkeit der niedersächsischen Kommunen unterliegt einem ständigen Wandel. Die vorliegende Auswertung sollte als eine Momentaufnahme betrachtet werden.

---