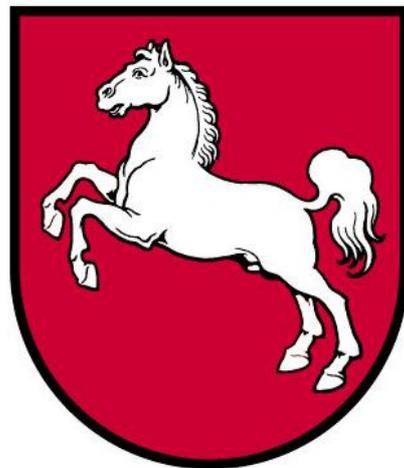


Zwischenbilanz der niedersächsischen Entschuldungs- programme





Az. 33.27-10461 N32; 10461/2; 10464 N40

Hannover, 18.08.2017

Inhaltsverzeichnis

0. Summary.....	4
1. Ausgangslage	4
2. Maßnahmen von Landesregierung und Kommunalen Spitzenverbänden.....	6
a) Solidarische Unterstützungsleistung als Hilfe zur Selbsthilfe	6
b) Entschuldungsfonds und Forderungsverkauf.....	6
c) Nachhaltigkeit der Entschuldungsmaßnahmen.....	7
d) Veränderung kommunaler Gebietsstrukturen	8
e) Nachsteuerung und Controlling	8
3. Die Entschuldungsprogramme im Einzelnen	10
a) Kapitalisierte Bedarfszuweisungen.....	10
b) Zukunftsverträge	11
c) Stabilisierungshilfen.....	12
4. Restriktionen und Grenzen der Entschuldungsprogramme.....	14
a) Begrenztes Budget.....	14
b) Keine Berücksichtigung steuerstarker Kommunen	14
c) Stichtagsregelung; Mindestliquiditätskredite und –fehlbeträge.....	15
d) Defizitmodelle.....	15
e) Prinzip der Freiwilligkeit.....	15
5. Auswirkungen der Entschuldungsprogramme	16
a) Überblick über die Entschuldungsmaßnahmen	16
b) Gebietsänderungen.....	17
c) Erreichung der Haushaltsziele	19
d) Änderung des Haushaltsgebahrens.....	21
(1) Entwicklung der Personalkosten	21
(2) Entwicklung der Sachkosten	22
(3) Nutzung von Ertragspotentialen	24
e) Entwicklung der Liquiditätskredite	24
f) Positive Auswirkungen auf nicht entschuldete Kommunen	27
g) Fortbestehende Herausforderungen.....	27
h) Fazit	29



6. Zukünftige Weiterentwicklung.....	31
a) Anpassung des Bedarfszuweisungsverfahrens bei besonderer Lage (BzA)	31
b) Wiedereinführung des Bedarfszuweisungsverfahrens für besondere Aufgaben (BzB) ...	32
c) Angebot von Konsolidierungs- und Entwicklungspartnerschaften (KEP).....	32
d) Entschuldungshilfen; Unterstützung von Gebietsänderungen.....	33
e) Weitergehende Überlegungen.....	33
Anlage - Entschuldungsmaßnahmen nach §§ 13, 14a, 14b NFAG bis 2016	35



0. Summary

Im Oktober 2016 wurden die letzten Entschuldungshilfen auf Grundlage des Zukunftsvertrages, den das Land Niedersachsen mit den kommunalen Spitzenverbänden am 17.12.2009 unterzeichnet hatte, ausgezahlt. Damit gelten der Zukunftsvertrag und seine zwischenzeitlich **nachfinanzierten und konzeptionell angepassten Maßnahmen nach knapp siebenjähriger Laufzeit als beendet**. Vor diesem Hintergrund bietet sich eine erste Bilanz über alle Entschuldungsmaßnahmen an.

Insgesamt können eine erfolgreiche Umsetzung und ein effektives Controlling der Maßnahmen sowie im Ergebnis eine **positive Haushaltsentwicklung bei fast allen der 68 entschuldeten Kommunen** festgestellt werden. Derzeit können 90 % von ihnen die vertraglich vereinbarten Haushaltsziele erreichen. Der bislang stetige Anstieg ihrer Liquiditätskredite wurde meist nicht nur gestoppt, sondern umgekehrt. Die betroffenen Kommunen konnten wieder Perspektiven entwickeln und finanzielle Spielräume schaffen, insbesondere für Investitionen. Darüber hinaus wirkten sich die Maßnahmen **auch positiv für nicht entschuldete Kommunen** aus, indem sie das Bedarfszuweisungsverfahren entlasteten und eine Senkung von Kreisumlagen ermöglichten.

Trotzdem konnte **nicht allen finanziellen Fehlentwicklungen** bei niedersächsischen Kommunen **entgegengewirkt** werden. In den Verhandlungen wie auch beim Controlling traten vereinzelt Probleme und Grenzen der Entschuldungsprogramme zu Tage. Um möglichst allen niedersächsischen Kommunen eine nachhaltig positive Entwicklung zu ermöglichen, sind daher über die seit 2013 vollzogene Nachsteuerung hinaus weitere Anstrengungen von Land und Kommunen wünschenswert.

Am Ende dieser (Zwischen-)Bilanz werden dafür erste, auf Grundlage der Erfahrungen aus den Entschuldungsmaßnahmen konzipierte **Lösungsansätze** dargestellt, die in enger Abstimmung mit den kommunalen Spitzenverbänden weiterentwickelt werden sollen.

1. Ausgangslage

Eine Analyse der Finanzlage der niedersächsischen Kommunen im Jahr 2008 zeigte im Ländervergleich eine deutlich **ausgeprägte Schwäche bei den Liquiditätskrediten**. Zum



31.12.2007 lag die absolute Höhe der Liquiditätskredite aller kommunalen Körperschaften in Niedersachsen bei 4,2 Mrd. €. Niedersachsen war damit, nach Nordrhein-Westfalen (13,7 Mrd. €), das Flächenland mit der zweithöchsten absoluten Liquiditätskreditverschuldung seiner Kommunen, deutlich vor Rheinland-Pfalz (3,3 Mrd. €) und Hessen (3,1 Mrd. €). Bei einer Betrachtung je Einwohner belegte Niedersachsen mit 521 € den vierthöchsten Wert der Flächenländer nach Saarland (1.115 €), Rheinland-Pfalz (811 €) und Nordrhein-Westfalen (763 €).

Eine Auswertung der **Liquiditätskreditstatistik zum Stichtag 31.12.2007** ergab:

- 88 von 465 Kommunen (19%) wiesen Liquiditätskredite von über 500 € /Ew. auf; bei 35 Kommunen (7,5%) lagen diese sogar bei über 1.000 € /Ew.
- In fast all diesen Fällen zeigte sich eine - teils deutlich - steigende Tendenz gegenüber den Vorjahren.
- Von den 10 Kommunen mit der höchsten Liquiditätskreditverschuldung pro Einwohner entsprachen 7 nicht dem geltenden Leitbild der niedersächsischen Kommunalstrukturen aus den 1970er Jahren; sie hatten nur 3% der Einwohner des Landes, aber auf ihnen lasteten 13,5% der Liquiditätskredite aller niedersächsischen Kommunen.
- Viele Kommunen mit hoch defizitären Haushalten lagen in extrem strukturschwachen Regionen Niedersachsens. Die Finanzkraft dieser Kommunen war teilweise derart gering, dass weniger als die Hälfte der Steuereinnahmen vergleichbarer Kommunen erzielt wurden.
- Unter den Kommunen mit der höchsten Liquiditätskreditverschuldung war eine Reihe von Kommunen, welche seit Jahren Bedarfszuweisungen erhielten. Eine Änderung der finanziellen Situation war allein durch die Gewährung von jährlichen Bedarfszuweisungen aufgrund ihres begrenzten Volumens aber nicht zu erreichen.

Auch perspektivisch konnte mit **keiner Entspannung** der kommunalen Haushaltslage gerechnet werden; vielmehr wurde ein stetiger Anstieg der Liquiditätskredite erwartet.

Der **Staatsgerichtshof Niedersachsen** (StGH) ging in seinem **Urteil vom 07.03.2008** zum Kommunalen Finanzausgleich auf diese Problematik ein. Er stellte fest, dass ein ständiger Einsatz neuer Kassenkredite ohne echte Rückzahlperspektive einen Formmissbrauch darstelle und eine Pflicht des Gesetzgebers zur Reduzierung dieser Verschuldung postuliert. Der Gesetzgeber sei bei fortschreitender Konsolidierung des Landeshaushaltes verpflichtet, dafür Sorge zu tragen, dass die



entgegen den gesetzlichen Vorschriften aufgenommenen Kassenkredite auf ein zulässiges Maß zurückgeführt werden. Dies sei eine gemeinsam von Land und kommunalen Gebietskörperschaften zu bewältigende Aufgabe.

2. Maßnahmen von Landesregierung und Kommunalen Spitzenverbänden

a) Solidarische Unterstützungsleistung als Hilfe zur Selbsthilfe

Angesichts der verschärften Finanzlage war es das gemeinsame Anliegen von Land und Kommunalen Spitzenverbänden, der anhaltend negativen Haushaltsentwicklung betroffener Kommunen entgegen zu wirken und nachhaltige Lösungen zu entwickeln. Eine hälftige Finanzierung von Land und Kommunen bot die Basis, um mit Blick auf die hohen Liquiditätskredite ein **Modell für Entschuldungshilfen** zu erarbeiten. Darüber hinaus wurden auch strukturelle Ansätze, insbesondere eine Überprüfung der Aufgaben- und Gebietsstrukturen, verfolgt. Die Verhandlungen mündeten am 17.12.2009 in die Unterzeichnung einer gemeinsamen Erklärung zur Zukunftsfähigkeit der niedersächsischen Kommunen (sog. Zukunftsvertrag). Darin wurden folgende **Ziele** vereinbart:

1. Weitere Kommunalisierung von Aufgaben
2. Heraushebung der Bedeutung der Finanzausstattung der Kommunen
3. Reduzierung von Aufgaben und Standards sowie der Bürokratieabbau
4. Weitere Förderung der interkommunalen Zusammenarbeit und des eGovernment
5. Entschuldung von Kommunen
6. Gemeinsamer Entschuldungsfonds zur Finanzierung der Entschuldungshilfen
7. Eine Bestandsaufnahme der vorhandenen kommunalen Gebietsstrukturen
8. Unterstützung freiwilliger kommunaler Neugliederungen durch Gutachten und Moderationen
9. Verwirklichung einer ressortübergreifenden Strukturpolitik für Kommunen

b) Entschuldungsfonds und Forderungsverkauf

Kernelement des Zukunftsvertrages war der Aufbau eines gemeinsamen Entschuldungsfonds, aus dem hochverschuldete Kommunen nachhaltig konsolidiert werden sollten. Ziel war eine wirkungsvolle **Entschuldungshilfe als Einmalzahlung anstelle jährlicher Zuschüsse**.



Nach einer **Aufstockung um mehr als die Hälfte im Jahr 2013** erreichte das Programm ein **Volumen von 2,048 Mrd. €**. Der Fonds wird seit dem Jahr 2012 mit jährlichen Raten i.H.v. 70 Mio. € gespeist, die Land und Kommunen nach §§ 14b und 14c NFAG jeweils hälftig aufbringen. Der kommunale Anteil in Höhe von 35 Mio. € wird im Rahmen des Finanzausgleichs vorab der Schlüsselmasse entnommen.

Die Entschuldungshilfe beinhaltet eine Tilgungs- und eine Zinserstattungskomponente. Die Zinserstattung erfolgt, soweit eine vollständige Tilgung nicht zum Zeitpunkt des Vertragsabschlusses möglich ist. Bei einigen der entschuldeten Kommunen hätten sich die Auszahlung der letzten Tilgungsrate somit bis zu 30 Jahre hinziehen können. Zudem bestand für das Land bedingt durch den langen Zeitraum ein erhebliches Zinsänderungsrisiko. Zur Lösung dieser Situation hat sich das Land für ein **Forderungsverkaufsmodell** entschieden, bei welchem die Kommunen ihre aus den Zukunftsverträgen resultierenden Forderungen an einen Finanzintermediär verkaufen und dafür kurzfristig den Gegenwert der Forderungen (=gewährte Entschuldungshilfe) ausgezahlt bekommen. Über Verträge zwischen dem Land und den Finanzintermediären ist die Tilgung dieser Forderungen mit den jährlich zur Verfügung stehenden Mitteln i.H.v. 70 Mio. € geregelt. Dabei wurden für den gesamten Zeitraum Festzinsen vereinbart, so dass für das Land die notwendige Kalkulationsicherheit hergestellt werden konnte. Der Vorteil dieser Lösung besteht darin, dass die unterstützten **Kommunen sofort entschuldet** werden konnten, während die solidarische Finanzierung durch das Land und die kommunale Familie über einen langen Zeitraum zu fixen Konditionen erfolgt.

c) Nachhaltigkeit der Entschuldungsmaßnahmen

Aufgrund negativer Erfahrungen aus den Entschuldungsaktionen der 90er Jahre legten das Land und die Kommunalen Spitzenverbände besonderen Wert auf eine **nachhaltige Verbesserung der Haushaltssituation**. Die finanzielle Leistungsfähigkeit der begünstigten Kommune sollte möglichst dauerhaft wiederhergestellt und ein Rückfall in die wachsende Verschuldung verhindert werden.

Um dies zu erreichen, mussten die Vertragspartner für die Gewährung einer Entschuldungshilfe auch **eigene Konsolidierungsanstrengungen** erbringen. Es galt eine Nachrangigkeit der Entschuldungshilfe gegenüber den eigenen Konsolidierungsmaßnahmen, so dass von den Kommunen in den Verhandlungen stets erhebliche Bemühungen verlangt wurden. Die Auswahl der



konkreten Konsolidierungsschritte zur Erreichung der vereinbarten Haushaltsziele oblag dabei im Rahmen des verfassungsrechtlich garantierten Rechtes auf kommunale Selbstverwaltung ausschließlich den zuständigen Organen der Kommune.

Insgesamt sollten die Entschuldungshilfe, die einhergehenden Zinsentlastungen, die Konsolidierungsmaßnahmen und die haushaltsentlastende Wirkungen etwaiger Gebietsänderungen (Synergieeffekte, ggf. Einwohnerveredelung beim Finanzausgleich) **im Regelfall den Haushaltsausgleich** ermöglichen. Dies war anhand von Finanztableaus nachzuweisen.

d) Veränderung kommunaler Gebietsstrukturen

In den Genuss einer Entschuldungshilfe sollten insbesondere diejenigen strukturschwachen Kommunen kommen, welche **zum Zweck der Haushaltskonsolidierung Fusionen mit anderen Gebietskörperschaften** oder die Umwandlung von einer Samtgemeinde in eine Einheitsgemeinde anstrebten, soweit dieses zur finanziellen Gesundung beitrug und erforderlich war.

Zur Unterstützung von Gebietsänderungen wurden im Rahmen von Entschuldungsmaßnahmen erleichterte Bewilligungskriterien vorgesehen; so reichte hier **als Vertragsziel (nur) eine wesentliche Verbesserung der Leistungsfähigkeit** aus, wenn der Haushaltsausgleich trotz Ausschöpfung aller zumutbaren Konsolidierungsmaßnahmen nicht erreichbar erschien.

e) Nachsteuerung und Controlling

Trotz der beträchtlichen Summe von zunächst 1,26 Mrd. € zeigte sich Anfang der 2010er Jahre, dass der **Zukunftsvertrag zu gering dotiert** war, um die nötigsten Entschuldungsmaßnahmen zu decken. Deshalb kam es 2013 zu einer weiteren, solidarisch getragenen **Nachfinanzierung** im Umfang von 788 T€. Dies ermöglichte es, vor allem auch in solchen Fälle zu helfen, in denen die betroffenen Kommunen paradoxer Weise *zu* finanzschwach waren, um angesichts der anfänglichen Kriterien am Programm teilzunehmen (keine Fusionspartner und kein eigenständiger Haushaltsausgleich).

Hinzutrat die notwendige intensive Begleitung der Kommunen. Denn zur Sicherstellung einer nachhaltig positiven Wirkung der Entschuldungsmaßnahmen für die Dauer der Vertrags- bzw. Vereinbarungslaufzeit war dafür Sorge zu tragen, dass die vereinbarten Ziele erreicht und langfristig



eingehalten werden. Um dies zu gewährleisten, wurden die entschuldeten Kommunen verpflichtet, jährlich über den Stand der Zielerreichung zu berichten. Zuständig für die Prüfung der vertrags- bzw. vereinbarungskonformen Haushaltsentwicklung ist die jeweils zuständige Kommunalaufsichtsbehörde. Die Landesregierung hat darüber hinaus im Innenministerium **zum 01.04.2014 eine zentrale Controllingstelle** eingerichtet, die die Einhaltung der Entschuldungsverträge/-vereinbarungen durch eine enge Abstimmung mit den Kommunalaufsichtsbehörden sicherstellen soll.

Grundsätzlich hat die entschuldete Kommune alle **vereinbarten Konsolidierungsmaßnahmen** und Rahmenbedingungen für die Haushaltsbewirtschaftung, beispielsweise die Entwicklung der investiven Kredite oder Begrenzung der freiwilligen Leistungen, vollständig einzuhalten. Es besteht jedoch im Sinne der Kommunalen Selbstverwaltungsgarantie die Flexibilität, von einzelnen Maßnahmen und Maßgaben abzusehen, sofern die einhergehenden Mehrbelastungen anderweitig kompensiert werden. Sofern die Ziele des Vertrages bzw. der Vereinbarung nicht gefährdet sind, sind Abweichungen sogar ohne Kompensationspflicht möglich. Insofern liegt es in der Hand der Kommune, sich selbst zusätzliche Spielräume zu erwirtschaften. Eine differenziertere Betrachtung erfolgt, wenn unvorhersehbare Ereignisse, beispielsweise ein Gewerbesteuer einbruch, die Zielerreichung gefährden; in diesen Fällen sind Nachverhandlungen vorgesehen.

Die entschuldeten Kommunen werden im Konsolidierungsprozess durch die Kommunalaufsichtsbehörden und die Controllingstelle unterstützend begleitet. Soweit sich Fehlentwicklungen abzeichnen, werden **frühzeitig Gespräche geführt und Lösungsmöglichkeiten abgestimmt**. Falls sich keine einvernehmliche Lösung abzeichnet, wären auch kommunalaufsichtliche Vorgaben und Mittel zur Sicherstellung der Zielerreichung zu prüfen. Hiervon konnte bislang aufgrund der regelmäßigen und intensiven Kommunikation abgesehen werden. Vielmehr ist im Rahmen des Controllings insgesamt eine hohe Disziplin und Vertragstreue der teilnehmenden Kommunen zu verzeichnen.

Über die Haushaltsentwicklung der entschuldeten Kommunen wird **seit 2013 jährlich ein Gesamtbericht** erstellt. Dieser umfasst einerseits die Gesamtentwicklung aller Entschuldungskommunen und andererseits Kurzberichte über jede einzelne Kommune. Der Bericht dient auch der Unterrichtung der Kommunalen Spitzenverbände.



3. Die Entschuldungsprogramme im Einzelnen

Im Verlauf der Entschuldungsmaßnahmen entwickelten sich aufgrund unterschiedlicher Rechtsgrundlagen bzw. Finanzierungsquellen drei **i. T. variierende Entschuldungsprogramme**. Die Unterschiede werden nachfolgend dargestellt:

a) Kapitalisierte Bedarfszuweisungen

Im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs können Kommunen, die sich in einer außergewöhnlichen Lage befinden oder die besondere Aufgaben wahrzunehmen haben, auf Antrag Bedarfszuweisungen nach § 13 NFAG gewährt werden. Für diesen Zweck stehen **jährlich 1,6 % der Schlüsselmasse** zur Verfügung (2008 ca. 45 Mio. €). Die Höhe der Bedarfszuweisung orientiert sich dabei prozentual am Gesamtfehlbetrag des Vorjahres der antragsberechtigten Kommune. Diese sog. Abdeckungsquote reduzierte sich seit Anfang der 2000er Jahre aufgrund der steigenden Fehlbeträge der Antragsberechtigten und steigenden Zahl an Antragstellern stetig; die niedrigste Abdeckungsquote lag im Jahr 2010 bei nur noch 5,5 % des Gesamtfehlbetrages. Die sinkenden Bedarfszuweisungen wurden ihrer Steuerungs- und Ausgleichsfunktion im Finanzausgleichssystem somit kaum noch gerecht und reichten in Einzelfällen nicht einmal mehr zur Abdeckung der Zinslasten der Liquiditätskredite.

Vor diesem Hintergrund sowie den eingangs genannten Überlegungen zur Entwicklung eines Entschuldungshilfeprogramms wurde bereits im Jahr 2008 erstmals die Möglichkeit zur Gewährung einer „kapitalisierten“ Bedarfszuweisung geschaffen. Abweichend vom regulären Bedarfszuweisungsverfahren wird dabei **keine laufende Unterstützung, sondern eine Einmalzahlung** in Form einer Entschuldungshilfe i.H.v. bis zu 75 % des Gesamtfehlbetrages angeboten. Für diesen Zweck wird ein bestimmter Anteil des jährlichen Bedarfszuweisungsfonds reserviert. Der Anteil wird jährlich nach Auswertung der Antragslage im Bedarfszuweisungsverfahren festgelegt. Es kann ein Anteil von bis zu 20 % des Aufkommens bereitgestellt werden, das entspricht ca. 10 Mio. € / Jahr.

Rechtsgrundlage für die Bewilligung einer kapitalisierten Bedarfszuweisung ist § 13 NFAG. Die konkreten **Voraussetzungen** sind im Erlass vom 20.06.2008, Az.: 32.1-10464/1 (2008), geregelt:

- außergewöhnliche Lage, d.h. der Fehlbetrag kann nicht aus eigener Kraft abgebaut werden;



- besondere Finanzschwäche, d.h. die Steuereinnahmekraft liegt zu einem bestimmten Prozentsatz unterhalb des Durchschnitts von Kommunen vergleichbarer Größenordnung. Der Prozentsatz orientiert sich an die jährliche Verteilungskonzeption im Bedarfszuweisungsverfahren und lag bislang zwischen -15 % und -5%;
- Erreichung des Haushaltsausgleichs (mit oder ohne Gebietsänderung) oder
- wesentliche Verbesserung der Leistungsfähigkeit (nur mit Gebietsänderung).

Eine kapitalisierte Bedarfszuweisung ist schriftlich zu beantragen. Im Rahmen der Verhandlungen wird eine gemeinsame **Zielvereinbarung mit Haushaltszielen und konkreten Konsolidierungsmaßnahmen** erarbeitet und unterzeichnet. Die Bewilligung erfolgt durch einen Bescheid des Innenministeriums.

Bislang wurden **18 kapitalisierte Bedarfszuweisungen** mit einem Volumen von **73 Mio. €** bewilligt; Details können der Anlage entnommen werden. Aktuell werden 2 weitere Anträge verhandelt.

b) Zukunftsverträge

Das Haushaltsvolumen für kapitalisierte Bedarfszuweisungen war bemessen an der beträchtlichen Liquiditätskreditverschuldung der niedersächsischen Kommunen völlig unzureichend. Erst durch die Unterzeichnung des unter Ziffer 2 genannten Zukunftsvertrages im Dezember 2009 stand ein umfangreiches und 2013 noch einmal deutlich verstärktes Volumen zur Verfügung, um **wirksame Entschuldungen** vorzunehmen. Betroffenen Kommunen konnten daraus Entschuldungshilfen in Höhe von bis zu 75 % der Liquiditätskredite zum Stichtag 31.12.2009, in begründeten Einzelfällen auch zum Stichtag 31.10.2010, angeboten werden.

Die Voraussetzungen wurden in § 14 a NFAG verankert. Eine Entschuldungshilfe konnten danach Kommunen erhalten, die folgende **Voraussetzungen** erfüllten:

- weit überdurchschnittliche Liquiditätskreditverschuldung von mindestens 500 € /Ew am Stichtag 31.12.2009 bzw. 30.10.2010;
- die Steuereinnahmekraft liegt unter dem Durchschnitt von Kommunen vergleichbarer Größenordnung;



- ein Haushaltsausgleich kann trotz eigener Konsolidierungsbemühungen ohne eine Entschuldungshilfe nicht erreichen werden;
- Erreichung des Haushaltsausgleichs (mit oder ohne Gebietsänderung) oder
- wesentliche Verbesserung der Leistungsfähigkeit (nur mit Gebietsänderung).

Konkretisiert wurden die Voraussetzungen von der **Entschuldungshilfekommission**, die mit jeweils drei Vertretern des Landes und der kommunalen Spitzenverbände besetzt war, in dem Grundsatzpapier „Rahmenbedingungen Entschuldungshilfe“; dieses bildete auch die operationale Grundlage für die Verhandlung über den Abschluss eines Zukunftsvertrages.

Die Entschuldungshilfe konnte ursprünglich bis zum 31.10.2011 beantragt werden; diese Zugriffsfrist wurde später bis zum 31.03.2013 verlängert. Im Rahmen der Verhandlungen wurde ein Zukunftsvertrag einschließlich einer **Finanzdatenprognose über die zukünftig zu erwartende Haushaltsentwicklung** erarbeitet, der anschließend in der Entschuldungshilfekommission beraten wurde. Die abschließende Entscheidung oblag dem Innenminister.

Im Zeitraum Februar 2010 bis September 2016 wurden insgesamt **45 Zukunftsverträge** unterzeichnet und ca. **1,5 Mrd. €** des Entschuldungsfonds gebunden. Das Antragsverfahren nach § 14a NFAG ist inzwischen abgeschlossen. Der verbliebene Restbetrag wurde für die Stabilisierungshilfen verwendet (s.u.).

c) Stabilisierungshilfen

Bei den Zukunftsvertragsverhandlungen zeigte sich, dass **mehrere Antragsteller zu schlechte Rahmenbedingungen aufwiesen**, um die gesetzlich formulierten Voraussetzungen und die im Jahr 2009 zwischen der Landesregierung und den Kommunalen Spitzenverbänden abgestimmten Ziele des Zukunftsvertrages zu erreichen. Überwiegend konnte der erforderliche Haushaltsausgleich nicht dargestellt werden oder es fehlte an geeigneten bzw. willigen Fusionspartnern. Darüber hinaus hatten sich seit den gesetzlich festgelegten Stichtagen (31.12.2009 bzw. 31.10.2010) die Liquiditätskreditbestände vieler Kommunen erheblich verändert, teilweise sogar dramatisch verschlechtert.



Aus diesen Gründen wurden im Sommer 2015 die noch verfügbaren Restmittel des Zukunftsvertrages mit Zustimmung der Kommunalen Spitzenverbände durch eine **Erweiterung des Antragstellerkreises** für weitere Unterstützungs- und Stabilisierungsmaßnahmen genutzt. Im Rahmen dieser Stabilisierungsmaßnahmen sollten besonders hoch verschuldete Kommunen eine **Entschuldungshilfe i.H.v. bis zu 60 % der Liquiditätskredite** zum Stichtag 31.12.2014 erhalten.

Als Rechtsgrundlage für die Bewilligung von Stabilisierungshilfen wurde § 14 b NFAG neu gefasst. Die Bewilligung erfolgte entsprechend der Bedarfszuweisungsgrundsätze nach § 13 Abs. 1 NFAG. Die konkreten **Voraussetzungen** wurden mit dem Beirat Stabilisierungshilfen, der stimmengleich besetzt war wie die Entschuldungshilfekommision (Innenministerium, Kommunale Spitzenverbände), festgelegt:

- außergewöhnliche Lage, d.h. der Fehlbetrag kann nicht aus eigener Kraft abgebaut werden;
- weit überdurchschnittliche Liquiditätskreditverschuldung von mindestens 1.000 € /Ew am Stichtag 31.12.2014;
- besondere Finanzschwäche, d.h. die Steuereinnahmekraft liegt mindestens 5 % unter dem Durchschnitt von Kommunen vergleichbarer Größenordnung;
- Erreichung des Haushaltsausgleichs oder
- Erreichen eines vorgegebenen Konsolidierungsbeitrages.

Da die Zugangsvoraussetzungen gegenüber den Zukunftsverträgen nach § 14a NFAG erleichtert werden mussten und die zu stabilisierenden Kommunen keineswegs besser gestellt werden sollten als die Zukunftsvertragskommunen, wurden **besonders hohe Konsolidierungsanforderungen** gestellt. Dabei wurden individuelle Konsolidierungsbeiträge ermittelt, die sich an den höchsten Ertragsverbesserungen und Aufwandssenkungen der Zukunftsvertragskommunen orientierten.

Die Stabilisierungshilfe musste schriftlich beantragt werden. Im Rahmen der Verhandlungen wurde eine **Stabilisierungsvereinbarung einschließlich einer Finanzdatenprognose** über die zukünftig zu erwartende Haushaltsentwicklung erarbeitet, die anschließend im Beirat Stabilisierungshilfe beraten wurde; die abschließende Entscheidung oblag dem Innenminister.



Die verfügbaren Restmittel aus dem Zukunftsvertrag beliefen sich auf **über 500 Mio. €**. Im August sowie September 2016 wurden insgesamt **10 Stabilisierungsvereinbarungen** unterzeichnet und 482 Mio. € gebunden. Das Antragsverfahren nach § 14b NFAG ist damit ebenfalls abgeschlossen.

4. Restriktionen und Grenzen der Entschuldungsprogramme

Bereits bei der Erarbeitung der Entschuldungsprogramme war klar, dass diese **nicht allen individuellen Problemlagen**, Anforderungen und Erwartungen vollumfänglich gerecht werden können. Hieraus werden bereits weitere Handlungsbedarfe (Ziffer 6.) abgeleitet.

a) Begrenztes Budget

Die Entschuldungsprogramme wurden mit einem beachtlichen Budget ausgestattet, das es in dieser Größenordnung seit dem Emslandplan nicht mehr gegeben hat. Gleichwohl deckten die knapp 2 Mrd. € nur einen Teil der zwischenzeitlich auf über 5,5 Mrd. € angestiegenen Liquiditätskredite ab. Folglich bedurfte es bei der Festlegung der Bewilligungskriterien Einschränkungen, durch die **mehrere Kommunen bislang nicht an den Entschuldungsprogrammen partizipieren** konnten.

b) Keine Berücksichtigung steuerstarker Kommunen

So wurde in allen Entschuldungsprogrammen für die Bewilligung einer Entschuldungshilfe stets eine relative Steuereinnahmeschwäche vorausgesetzt. Dadurch sollte sichergestellt werden, dass nur Kommunen in den Genuss einer Entschuldungshilfe kommen können, die nicht über genügend **eigene Ertragspotentiale zur Behebung ihrer Finanznot** aufweisen. Beispielsweise erfüllten beim Zukunftsvertrag insgesamt 11 Kommunen trotz hoher Liquiditätskreditverschuldung am Stichtag 31.12.2009 aufgrund der fehlenden Steuereinnahmeschwäche nicht die Bewilligungsvoraussetzungen. Für den Kreis der defizitären aber steuerstarken Kommunen bedarf es folglich noch weiterer Lösungen und Handlungsanreize.



c) Stichtagsregelung; Mindestliquiditätskredite und –fehlbeträge

Des Weiteren bedingen die Entschuldungsprogramme, dass zu einem Stichtag ein bestimmter Schwellenwert an Liquiditätskrediten bzw. Fehlbeträgen überschritten wird. Da **nur Liquiditätskredite bzw. Fehlbeträge des Kernhaushaltes** berücksichtigt wurden, hatten Kommunen mit defizitären Ausgliederungen keine Teilnahmemöglichkeit. Ebenso konnten Kommunen, die zum Zeitpunkt der Verhandlungen noch geringe Liquiditätskredite bzw. Fehlbeträge aufwiesen, selbst bei negativen Haushaltsprognosen nicht vom Zukunftsvertrag bzw. von den Stabilisierungshilfen profitieren. Das Instrumentarium der kapitalisierten Bedarfszuweisungen besteht zwar weiterhin, ist jedoch aufgrund der sehr begrenzt zur Verfügung stehenden Mittel insbesondere für die Entschuldung von großen Kommunen nicht geeignet.

d) Defizitmodelle

Beim Zukunftsvertrag und den kapitalisierten Bedarfszuweisungen konnte im Zusammenhang mit Gebietsänderungen eine wesentliche **Verbesserung der Leistungsfähigkeit anstelle eines Haushaltsausgleichs** als Vertragsziel vereinbart werden. Ebenso wurden bei einigen Stabilisierungsvereinbarungen Konsolidierungsbeiträge vereinbart, die nicht vollständig zum Erreichen des Haushaltsausgleiches ausreichten. In diesen Fällen besteht mittelfristig voraussichtlich weiterer Nachsteuerungsbedarf.

e) Prinzip der Freiwilligkeit

Alle Kommunen, die die Bewilligungsvoraussetzungen erfüllten, mussten **in eigener Verantwortung entscheiden**, ob sie einen Antrag auf Gewährung einer Entschuldungshilfe stellen und ob sie einen Vertrag bzw. eine Vereinbarung unter den gegebenen Rahmenbedingungen abschließen wollen. Soweit notwendige Konsolidierungsschritte und/oder sinnvolle Gebietsänderungen nicht von den zuständigen Vertretungen mitgetragen wurden, konnten die Kommunen nicht von den Entschuldungshilfen profitieren. Insbesondere bei heterogenen Samtgemeindestrukturen erschwerten sich insoweit die Verhandlungen.



5. Auswirkungen der Entschuldungsprogramme

a) Überblick über die Entschuldungsmaßnahmen

Von 2008 bis Ende 2016 wurden insgesamt **73 Entschuldungsverträge bzw. -vereinbarungen** mit 68 Kommunen¹ und mit einem Tilgungsvolumen von 1,71 Mrd. €² unterzeichnet. Die Entschuldungshilfen kamen schwerpunktmäßig Südniedersachsen (29%), Nordostniedersachsen (22%) und dem Cuxhavener Raum (22%) zugute. Eine detaillierte Übersicht über die konkreten Entschuldungsmaßnahmen ist als Anlage beigefügt.

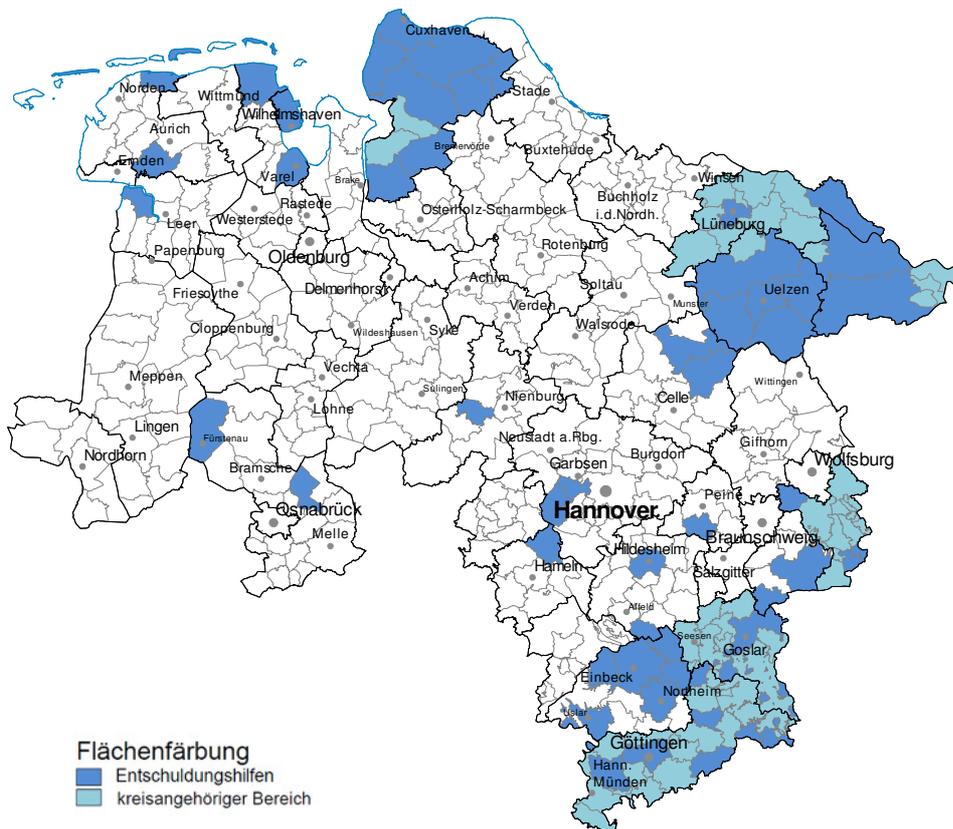


Abbildung 1: Entschuldete Kommunen

¹ Mit 5 Kommunen wurden zwei Verträge bzw. Vereinbarungen infolge späterer Fusionsprozesse oder ergänzender Unterstützungen abgeschlossen (siehe Anlage)

² Die Differenz zum weiter oben genannten Gesamtaufwand der Entschuldungsmaßnahmen in Höhe von über 2 Mrd. € erklärt sich aus den darin enthaltenen Kapitalkosten.



b) Gebietsänderungen

Bei einer Vielzahl der Entschuldungsverhandlungen wurde die Möglichkeit von Gebietsänderungen intensiv erörtert. In mehreren Fällen zeigte sich eine Offenheit kommunaler Vertretungen, mit Blick auf leistungsfähigere, effizientere und damit letztlich bürgernähere Verwaltungsstrukturen auch die eigenen Grenzen in Frage zu stellen. Hierbei hat insbesondere die demografische Perspektive der betroffenen Regionen eine wichtige Rolle gespielt, da in einigen Gebieten mit einem Bevölkerungsrückgang bis 2030 im Umfang von rund einem Viertel der Einwohner zu rechnen ist. Mit der Einsicht, dass gerade unter solchen Bedingungen kleine Verwaltungseinheiten immer weniger leistungsfähig und unwirtschaftlicher zu werden drohen, ist die **Bereitschaft der Kommunen zu Gebietsveränderungen gestiegen**. Dazu hat auch die Begutachtung der niedersächsischen Kommunalstrukturen durch Professor Joachim Jens Hesse beigetragen. Er war von der Landesregierung beauftragt, eine wissenschaftlich-analytische Bestandsaufnahme der vorhandenen kommunalen Strukturen durchzuführen (vgl. Ziffer 7 des Zukunftsvertrages). Seine Erkenntnisse haben insoweit deutliche Handlungsbedarfe aufgezeigt und speziell die Stabilisierungsbedürftigkeit bestimmter Räume in den Fokus gerückt.

Im Rahmen der Entschuldungsmaßnahmen kam es **seit dem Jahr 2010** zu insgesamt **21 Gebietsänderungen**. Neben einer Kreisfusion gab es 5 Zusammenschlüsse von Samtgemeinden und 15 Fusionen zu Einheitsgemeinden; Fusionen einzelner Mitgliedsgemeinden innerhalb von Samtgemeinden bleiben dabei unberücksichtigt.

Vertragsabschlüsse mit einer Gebietsänderung und Vertragsabschlüsse, die lediglich eine Eigenentschuldung vorsehen, weisen ein Verhältnis von 21 zu 52 auf. Folglich erfolgten 28,8 % der 73 Entschuldungsmaßnahmen einhergehend mit Gebietsänderungen. Betrachtet man die finanzielle Relation, so wurden Tilgungsleistungen i.H.v. rund **386 Mio. € (22,6 %) für Fusionsentschuldungen** und rund 1.324 Mio. € (77,4 %) für Eigenentschuldungen aufgebracht.

Unabhängig von den Entschuldungsprogrammen gab es seit 2010 insgesamt 12 weitere Gebietsänderungen. Davon entfallen 6 auf Zusammenschlüsse von Samtgemeinden und weitere 6 auf Fusionen zu Einheitsgemeinden. Insgesamt ist die **Anzahl an Gebietsänderungen seit Beginn der Entschuldungsverhandlungen gravierend angewachsen**. In den 32 Jahren von 1978 bis 2009 gab es lediglich 6 kommunale Fusionen bzw. Zusammenschlüsse; Eingliederungen von

gemeindefreien Gebieten wurden dabei nicht berücksichtigt. In den 8 darauf folgenden Jahren gab es hingegen 33 entsprechende Gebietsänderungen - das entspricht einer Steigerung auf 2.200 %. Diese Entwicklung belegt, dass sich die im Rahmen der Entschuldungsprogramme angestoßenen Diskussionen über nachhaltige Haushaltsverbesserungen im Rahmen sinnvoller Gebietsänderungen auch auf Kommunen ausgewirkt haben, die nicht die Voraussetzungen für die Gewährung einer Entschuldungshilfe erfüllten. Viele dieser weiteren Fusionsprozesse wurden ebenfalls eng von der im Innenministerium eingerichteten Projektgruppe für Entschuldungshilfen begleitet.

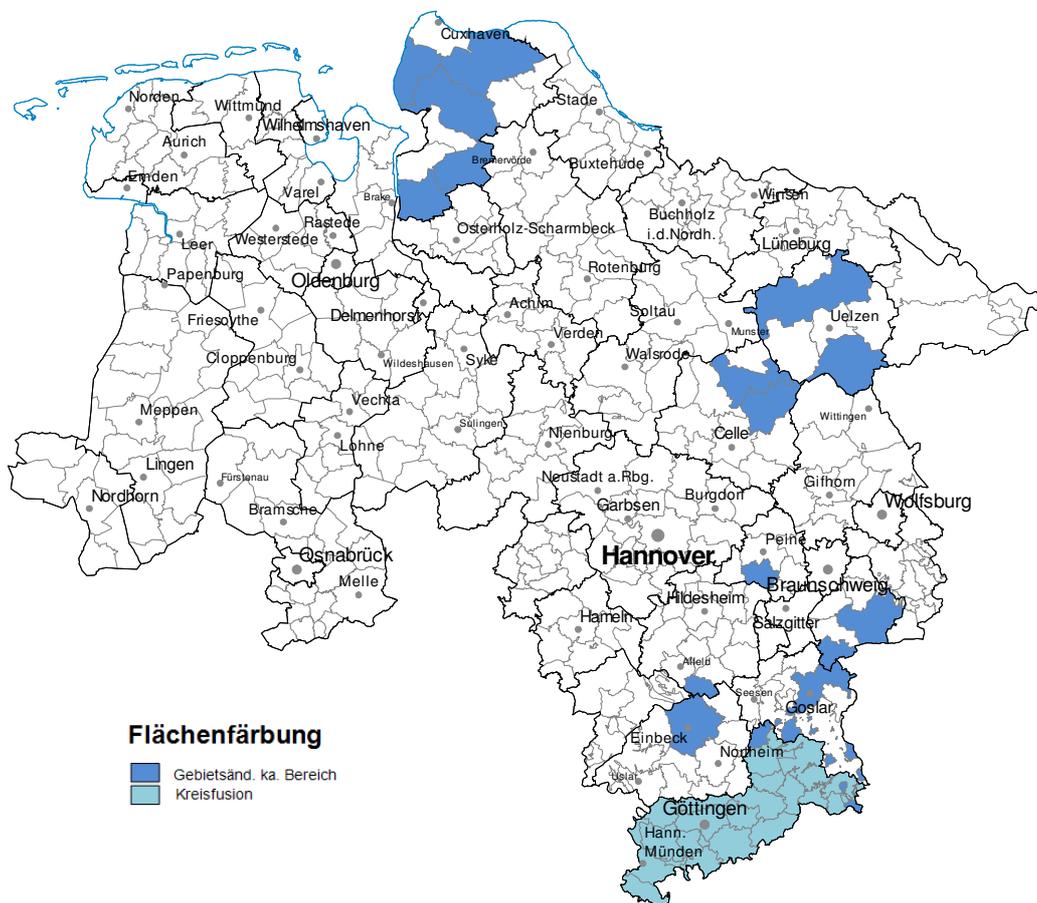


Abbildung 3: Gebietsänderungen i.R.v. Entschuldungsprogrammen

Auch wenn somit gerade im Vergleich zur Entwicklung in anderen Flächenändern von einer veritablen **Eigenbewegung der niedersächsischen Kommunalstrukturen** gesprochen werden kann, bleibt die Anzahl der Gebietsänderungen noch hinter den ursprünglichen Erwartungen zurück. Hoch war die Bereitschaft zu Gebietsänderungen in einigen Teilen Süd-Niedersachsens, Nordost-



Niedersachsens und besonders im Cuxhavener Raum. In einigen besonders stabilisierungsbedürftigen Bereichen Niedersachsens, insbesondere im Helmstedter Raum, zeigte sich hingegen eine teils sehr ablehnende Haltung gegenüber jeglicher Art von Veränderung. Besonders bei heterogenen Samtgemeindestrukturen scheiterten sinnvolle und teils von der breiten Mehrheit getragene Gebietsänderungen an einzelnen Mitgliedsgemeinden. Insofern setzte der ausschließlich freiwillige Ansatz den Potentialen der Entschuldungsprogramme Grenzen (Ziffer 4. e)). In diesem Zusammenhang stellt sich nach wie vor auch die Frage, wie mit einem Leitbild aus den 1970er Jahren umzugehen ist, das nicht wie in anderen Ländern geänderten technischen, infrastrukturellen und demografischen Rahmenbedingungen Rechnung trägt und dabei in einer Vielzahl von Fällen noch nicht einmal selbst umgesetzt wurde. Zur Sicherstellung zukunfts- und leistungsfähiger Kommunalstrukturen werden vom Land folglich weiterhin strukturelle Lösungen zu prüfen sein.

c) Erreichung der Haushaltsziele

In 62 der 73 Entschuldungsverträge bzw. -vereinbarungen (85%) wurde als Haushaltsziel der **Haushaltsausgleich** vereinbart, wobei in Einzelfällen auch ein längerer Zeitraum für die Erreichung dieses Zieles (spätestens 2020) eingeräumt wurde. In den anderen 11 Fällen (15%) wurde hingegen eine wesentliche Haushaltsverbesserung vereinbart, wobei für zukünftige Haushalte ein maximales strukturelles Defizit vereinbart wurde. Bei den Zukunftsverträgen und kapitalisierten Bedarfszuweisungen waren solche **Defizitminderungsmodelle** nur im Zusammenhang mit Gebietsänderungen möglich (4 Fälle). Bei den Stabilisierungsvereinbarungen wurden unabhängig von Gebietsänderungen ambitionierte Konsolidierungsbeiträge vorgegeben, die in 7 Fällen nicht (ganz) zu einem Ausgleich des Haushaltes ausreichten. In den meisten Fällen konnten die zugestandenen Haushaltsdefizite immerhin auf ein Maß reduziert werden, bei dem durch eventuell weiterhin gewährte Bedarfszuweisungen und unterjährige Haushaltsverbesserungen im Jahresabschluss ein Ausgleich erreichbar erscheint.

Die entschuldeten Kommunen sind gehalten, jährlich zum Stichtag 30.06. über die Umsetzung der Konsolidierungsmaßnahmen und die Erreichung der vereinbarten Haushaltsziele zu berichten. Zum Stichtag 30.06.2017 haben die **meisten** von ihnen ihr **Vertragsziel erreicht** bzw. werden dieses voraussichtlich noch erreichen. Samtgemeinden und fusionierende Kommunen werden dabei kumuliert betrachtet. So können im Haushaltsjahr 2017 insgesamt 39 der 68 Kommunen (57,4%) ihren ordentlichen Ergebnishaushalt ausgleichen. Unter Einberechnung der Kommunen, die ihren



Haushalt fiktiv nach § 110 Abs. 5 NKomVG ausgleichen können, handelt es sich bereits um 51 Kommunen (75%).

Bei den 17 defizitären Kommunen stellte sich die Lage sehr heterogen dar. Zwei der Kommunen werden das geplante Defizit voraussichtlich unterjährig auffangen und somit einen Ausgleich im Jahresabschluss darstellen können. Eine Kommune hat im aktuellen Jahr nur aufgrund der Folgewirkungen hoher Gewerbesteuererinnahmen des Vorjahres einen defizitären Haushalt; im kommenden Jahr erwartet die Gemeinde wieder einen Haushaltsausgleich. Mit zwei Kommunen wurde ein Haushaltsausgleich erst in Folgejahren vereinbart – eine zeitgerechte Zielerreichung wird in beiden Fällen erwartet. Die verbleibenden **12 Vertragspartner können derzeit und auch mittelfristig keinen ausgeglichenen Haushalt** darstellen. Erwartungsgemäß tritt dies bei neun Kommunen ein, mit denen eine Defizitreduzierung vereinbart wurde. In vier dieser neun Fälle ist die fristgerechte Reduzierung des Haushaltsdefizites auf den vereinbarten Höchstbetrag allerdings noch nicht gesichert, so dass ggf. Nachsteuerungsbedarf im Rahmen des Controllings besteht. Bei den verbleibenden drei Fällen handelt es sich um Kommunen, die einen vereinbarten Haushaltsausgleich voraussichtlich nicht bzw. nicht fristgerecht erreichen können; in diesen Fällen werden bereits intensive Haushaltsgespräche geführt und Lösungsmöglichkeiten abgestimmt. **Die vereinbarten Haushaltsziele wurden bzw. werden somit bei mindestens 61 von 68 Entschuldungskommunen (90%) erreicht.**

Die Zukunftsverträge und Stabilisierungsvereinbarungen wurden jeweils **für einen Zeitraum von 10 Jahren abgeschlossen**. Sofern die Kommune die dauernde Leistungsfähigkeit vorher erreicht, endet die Laufzeit unmittelbar. Bisher wurden erst zwei Zukunftsverträge (Stadt Dassel, Landkreis Uelzen) und noch keine Stabilisierungsvereinbarung vorzeitig beendet. Bei den kapitalisierten Bedarfszuweisungen werden die Zielvereinbarungen in der Regel für die Dauer des Finanzplanungszeitraumes abgeschlossen und im Falle von Zielverfehlungen entsprechend verlängert. Dort endeten inzwischen 5 Zielvereinbarungen (SG Liebenau, SG Rosche, SG Lüchow, Flecken Bodenfelde, Gem. Jemgum). Die Anzahl der vorzeitig beendeten Verträge bzw. Vereinbarungen eignet sich nur bedingt als Erfolgsindikator der Entschuldungsprogramme. Hintergrund ist, dass das Vorliegen der dauernden Leistungsfähigkeit sehr restriktiv geprüft und bescheinigt wird, insbesondere indem die Voraussetzungen zwingend anhand geprüfter Jahresabschlüsse nachzuweisen sind. Ohne dieses Erfordernis würde sich die Gesamtlage noch positiver darstellen.

d) Änderung des Haushaltsgebahrens

Die entschuldeten Kommunen haben sich im Rahmen der Entschuldungsverträge und -vereinbarungen **zu umfangreichen Konsolidierungsmaßnahmen verpflichtet**. Diese umfassen sowohl Begrenzungen bzw. Reduzierungen auf der Aufwandsseite, als auch eine höhere Ausschöpfung von Ertragspotentialen.

Zur Überprüfung der Umsetzung der Konsolidierungsmaßnahmen und des geänderten Haushaltsgebahrens wurde die **Entwicklung der Personal- und Sachausgaben** aller Kommunen in den Jahren 2010 bis 2015 ausgewertet (Werte für das Jahr 2016 liegen bislang nicht vor). Anschließend wurde zwischen entschuldeten und nicht entschuldeten Kommunen differenziert. Da die Konsolidierungsmaßnahmen im Regelfall erst nach der Unterzeichnung des Entschuldungsvertrages bzw. der -vereinbarung umgesetzt werden mussten, erfolgte die Zuordnung zur Gruppe der entschuldeten Kommunen erst ab dem Jahr der Unterzeichnung.

(1) Entwicklung der Personalkosten

Bei den Personalausgaben liegen die **Ausgabensteigerungen der entschuldeten Kommunen** in jedem Jahr **unter dem Landesdurchschnitt**; in den Jahren 2011, 2012 und 2015 beträgt diese sogar nur knapp die Hälfte. Die vergleichsweise hohen Steigerungen in den Jahren 2013 und 2014 dürften auf den Ausbau der Krippenplätze zurückzuführen sein, denen sich beide Vergleichsgruppen gleichermaßen stellen mussten.

Personalausgaben	Anstieg 2011	Anstieg 2012	Anstieg 2013	Anstieg 2014	Anstieg 2015	Durch- schnitt
Alle Kommunen	3,6 %	4,2 %	6,2 %	5,6 %	3,1 %	4,5 %
entschuldete Kommunen	1,8 %	2,1 %	5,3 %	5,4 %	1,8 %	3,3 %

Bei einer Differenzierung der Personalausgaben je Einwohner nach Gemeindegrößenklasse zeigt sich ein leicht differenziertes Bild. Bei den **Landkreisen** liegen die Personalausgaben in jedem Jahr über dem Landesdurchschnitt und steigen sogar überproportional an. Rechnet man indes den seiner Größe und Aufgabenstruktur nach untypischen Kreis Lüchow-Dannenberg heraus, liegen die



Personalausgaben in jedem Jahr zwischen 8 und 12 % unter dem Landesdurchschnitt und steigen mit 23,9 % auch unterdurchschnittlich an.

Bei den **Städten und Gemeinden** zwischen 20.000 und 50.000 sowie unter 5.000 Einwohnern liegen die Personalausgaben je Einwohner **in fast allen Jahren unter dem Landesdurchschnitt**. Bei den Größenklassen über 50.000 und 5.000 bis 10.000 wird dieser erst über- und dann unterschritten. Nur in der Größenklasse 10.000 bis 20.000 Einwohner wird der Landesdurchschnitt stetig überschritten, wobei auch hier eine rückläufige Tendenz erkennbar ist.

Personalausg. / Ew	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Insg %
Landkreise - alle	191 €	201 €	210 €	224 €	237 €	246 €	28,8%
Landkreise - entschuldet	200 €	209 €	212 €	227 €	255 €	262 €	31,2%
Landkreise - entsch. ohne DAN	175 €	185 €	187 €	204 €	211 €	217 €	23,9 %
> 50.000 - alle	519 €	537 €	558 €	606 €	625 €	643 €	23,9%
> 50.000 - entschuldet	522 €	544 €	549 €	599 €	615 €	615 €	17,9%
20.000 - 50.000 - alle	346 €	357 €	370 €	395 €	412 €	427 €	23,5%
20.000 - 50.000 - entschuldet	311 €	318 €	329 €	341 €	356 €	367 €	18,2%
10.000 - 20.000 - alle	293 €	303 €	319 €	337 €	356 €	367 €	25,0%
10.000 - 20.000 - entschuldet	320 €	320 €	357 €	348 €	369 €	373 €	16,9%
5.000 - 10.000 - alle	297 €	307 €	318 €	334 €	355 €	364 €	22,8%
5.000 - 10.000 - entschuldet	299 €	307 €	308 €	327 €	340 €	347 €	15,8%
< 5.000 - alle	475 €	483 €	513 €	529 €	555 €	564 €	18,7%
< 5.000 - entschuldet	463 €	472 €	501 €	487 €	565 €	531 €	14,8%

(2) Entwicklung der Sachkosten

Bei den Sachausgaben zeichnet sich ein ähnliches Bild ab. Auch hier liegen die **Steigerungsraten** der entschuldeten Kommunen in jedem Jahr – teils deutlich – **unter dem Durchschnittswert**.

Sachausgaben	Anstieg 2011	Anstieg 2012	Anstieg 2013	Anstieg 2014	Anstieg 2015	Durch- schnitt
Alle Kommunen	10,2 %	1,8 %	9,0 %	2,6 %	3,2 %	5,3 %
entschuldete Kommunen	8,6 %	1,6 %	5,0 %	1,0 %	2,1 %	3,7 %

Bei den Landkreisen sowie den Städten und Gemeinden zwischen 20.000 und 50.000 Einwohnern liegen die **Sachausgaben je Einwohner in fast allen Jahren unter dem Landesdurchschnitt**. Bei den Landkreisen sind Schwankungen und insgesamt ein leichter Anstieg der Sachausgaben erkennbar, die auch hier auf Sondereffekte beim Landkreis Lüchow-Dannenberg zurückzuführen sind. Unter Herausrechnung dieses Landkreises liegen die Sachausgaben in jedem Jahr 2 bis 14 % unter dem Landesdurchschnitt; zudem liegt die Steigerungsquote nur noch bei 21,3 %. Bei den Städten und Gemeinden der beiden Größenklassen über 50.000 und unter 5.000 liegen die Sachausgaben zunächst über und inzwischen unter dem Landesdurchschnitt. Über dem Landesdurchschnitt liegen die Sachausgaben weiterhin bei den entschuldeten Städten und Gemeinden in der Größenklasse 10.000 bis 20.000 sowie 5.000 bis 10.000 Einwohner, wobei auch hier eine deutlich rückläufige Tendenz festzustellen ist.

Sachausg. / Ew	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Insg %
Landkreise - alle	174 €	182 €	191 €	206 €	210 €	220 €	26,2%
Landkreise - entschuldet	173 €	179 €	189 €	232 €	216 €	219 €	26,4%
Landkreise - entsch. ohne DAN	156 €	162 €	172 €	203 €	196 €	189 €	21,3 %
> 50.000 - alle	478 €	506 €	487 €	515 €	517 €	528 €	10,6%
> 50.000 - entschuldet	493 €	506 €	478 €	495 €	474 €	514 €	4,4%
20.000 - 50.000 - alle	248 €	268 €	269 €	290 €	294 €	301 €	21,4%
20.000 - 50.000 - entschuldet	245 €	263 €	262 €	275 €	266 €	271 €	10,5%
10.000 - 20.000 - alle	202 €	220 €	223 €	243 €	247 €	251 €	24,2%
10.000 - 20.000 - entschuldet	238 €	249 €	242 €	262 €	264 €	271 €	14,3%
5.000 - 10.000 - alle	209 €	225 €	227 €	246 €	252 €	257 €	22,8%
5.000 - 10.000 - entschuldet	234 €	250 €	257 €	275 €	279 €	273 €	16,5%
< 5.000 - alle	386 €	432 €	379 €	372 €	376 €	401 €	3,9%
< 5.000 - entschuldet	526 €	556 €	485 €	414 €	413 €	393 €	-25,4%

Insgesamt kann den statistischen Daten entnommen werden, dass die **Personal- und Sachausgaben bei den entschuldeten Kommunen** im Durchschnitt der Jahre 2010 bis 2015 **deutlich geringer** ansteigen als bei den nicht entschuldeten Kommunen. Dadurch konnten die Personal- und Sachausgaben in vielen entschuldeten Kommunen bereits auf ein unterdurchschnittliches Niveau gesenkt werden.

(3) Nutzung von Ertragspotentialen

Ertragsseitig wurde exemplarisch ausgewertet, wie sich die Hebesatzpunkte für **Grundsteuer A, Grundsteuer B und Gewerbesteuern** bei den entschuldeten Kommunen in den Jahren 2010 bis 2015 im Vergleich zum Landesdurchschnitt entwickelten. Bei Samtgemeindebereichen sind die Hebesätze der Mitgliedsgemeinden gewichtet eingeflossen, so dass die Samtgemeinden wie Einheitsgemeinden betrachtet wurden. Im Ergebnis haben die entschuldeten Kommunen ihre Hebesätze durchschnittlich **um mehr Hebesatzpunkte angehoben** als die nicht entschuldeten Kommunen:

Hebesatzpunkte	Anstieg 2011	Anstieg 2012	Anstieg 2013	Anstieg 2014	Anstieg 2015	Kumuliert	Durch- schnitt
Alle Kommunen	8,5	14,4	18,7	8,9	17,4	67,9	13,6
entschuldete Komm.	17,1	35,9	20,6	12,2	11,4	97,0	19,4
nicht entsch. Komm.	8,0	12,7	18,5	8,5	18,2	66,0	13,2

Im Durchschnitt der Jahre 2010 bis 2015 hat jede entschuldete Kommune ihre **Hebesätze jährlich um 19,4 Hebesatzpunkte angehoben**. Die nicht entschuldeten Kommunen haben ihre Hebesätze im gleichen Zeitraum um jährlich 13,2 Hebesatzpunkte angehoben, also knapp ein Drittel weniger. Dass es im Jahr 2015 deutlich größere Anhebungen der Hebesätze bei den nicht entschuldeten als bei den entschuldeten Kommunen gegeben hat, dürfte darauf zurückzuführen sein, dass im Jahr 2015 nur zwei und somit vergleichsweise wenige Entschuldungsverträge bzw. Vereinbarungen unterzeichnet wurden.

e) Entwicklung der Liquiditätskredite

Insgesamt hat sich die finanzielle Lage der niedersächsischen Kommunen inzwischen deutlich entspannt. Nach einem Anstieg der Liquiditätskredite bis Anfang 2011 auf einen Höchststand von 5,51 Mrd. € sinken diese nunmehr - mit kleinen Schwankungen - stetig. **Ende 2016** lagen die **Liquiditätskredite** noch bei 2,32 Mrd. € und somit **nicht einmal halb so hoch wie 2011**.

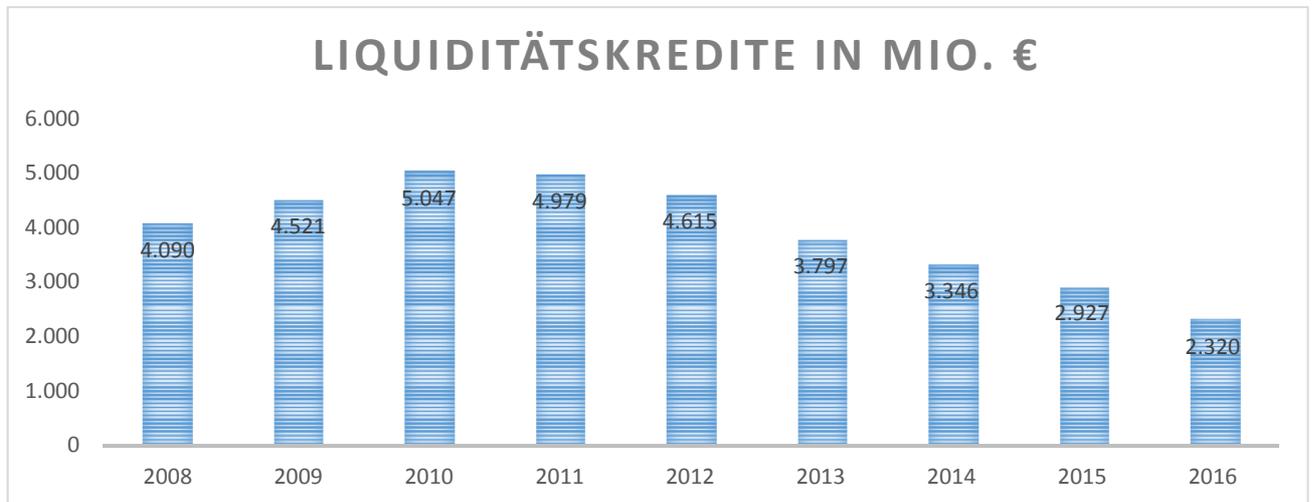


Abbildung 2: Entwicklung der Liquiditätskredite aller nds. Kommunen in Mio. € zum 31.12.

Im Ländervergleich³ wies Niedersachsen zum Stichtag 31.12.2016 nach Nordrhein-Westfalen (26,43 Mrd. €), Hessen (6,005 Mrd. €) und Rheinland-Pfalz (5,889 Mrd. €) den vierthöchsten Wert der Flächenländer auf. Gegenüber dem Stand vor den Entschuldungsmaßnahmen konnte sich Niedersachsen somit um zwei Plätze verbessern. Bei einer Betrachtung je Einwohner belegte Niedersachsen mit 280 € **nur noch den achthöchsten Wert der Flächenländer** nach Saarland (2.137 €), Nordrhein-Westfalen (1.459 €), Rheinland-Pfalz (1.464 €), Hessen (982 €), Sachsen-Anhalt (594 €), Mecklenburg-Vorpommern (363 €) und Brandenburg (311 €); das entspricht einer Verbesserung im Ländervergleich um vier Plätze.

Der **Rückgang der Liquiditätskredite um 3,19 Mrd. €** ist auf mehrere Faktoren zurückzuführen. Ein maßgeblicher Teil ist auf die gewährten Entschuldungshilfen (1,71 Mrd. €) und die einhergehenden Konsolidierungsmaßnahmen zurückzuführen. Darüber hinaus hat die gesamtwirtschaftliche Entwicklung zu einem deutlich erhöhten Steuer- und Finanzausgleichsaufkommen geführt. Zudem wurden bspw. die Landkreise durch Übernahme der Kosten für Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung sowie der Kosten für Unterkunft durch den Bund entlastet. Der verbesserten Ertragslage standen allerdings auch diverse Kostensteigerungen gegenüber. Die vorgenannten Entlastungsmittel des Bundes bewirkten lediglich in einem Jahr (2012) ein Abbremsen der stetig steigenden Zuschussbedarfe im Sozialbereich. Insgesamt konnten gleichwohl die meisten

³ Quelle: Finanzen und Steuern, Vorläufiger Schuldenstand des Öffentlichen Gesamthaushalts, Stat. Bundesamt v. 29.06.2017



Kommunen einen positiven Finanzsaldo und somit ggf. Überschüsse zum Abbau von Liquiditätskrediten erwirtschaften.

Vergleicht man die Entwicklung der Liquiditätskredite bei den entschuldeten und den nicht entschuldeten Kommunen, so zeigt sich eine unterschiedliche Entwicklung. Die Kommunen, die keine Entschuldungshilfen erhalten haben, konnten ihre Liquiditätskredite seit dem 31.12.2010 bis zum 31.12.2016 von 2.648 Mio. € um 35,9 % auf 1.698 Mio. € zurückführen. Die Liquiditätskredite der entschuldeten Kommunen sanken von 2.400 Mio. € um 74,1 % auf nunmehr 622 Mio. €. Da vier der entschuldeten Kommunen zum Stichtag 31.12.2016 einen Teil ihrer Liquiditätskredite laufzeitbedingt noch nicht durch die gewährten Stabilisierungshilfen abdecken konnten, lägen die **Liquiditätskredite aller entschuldeten Kommunen bereinigt nur noch bei 557 Mio. € (-76,8%)**. Dabei haben 24 der entschuldeten Kommunen zu diesem Stichtag sogar keine Liquiditätskredite mehr in Anspruch genommen.

Vor dem Hintergrund der gewährten Entschuldungshilfen ist natürlich eine differenziertere Betrachtung angebracht. Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass die Entschuldungsverträge mit den einhergehenden Konsolidierungsmaßnahmen sukzessive verhandelt und unterzeichnet wurden, so dass der Rückgang der Liquiditätskredite auf den Zeitpunkt der Vertragsunterzeichnung zu beziehen ist. Die Liquiditätskredite der entschuldeten Kommunen lagen vor der Gewährung der Entschuldungshilfen bei 2.476 Mio. €. Der Rückgang um 1.919 Mio. € auf 557 Mio. € ist zu 1.710 Mio. € (89,1 %) auf die Entschuldungshilfen und zu **209 Mio. € (10,1 %) auf darüber hinaus gehende Haushaltsverbesserungen** zurückzuführen.

Dieser Prozentsatz ist deutlich niedriger als bei den nicht entschuldeten Kommunen (35,9 %). Unter Berücksichtigung der besonders prekären Ausgangslage der entschuldeten Kommunen und insbesondere der teils weit unterdurchschnittlichen Steuereinnahmekraft kann diese Entwicklung gleichwohl als sehr positiv gewürdigt werden. Dabei ist auch zu beachten, dass einige Vertragskommunen übergangsweise oder auch dauerhaft weiterhin Defizite erwirtschaftet haben (Defizitmodell). Insofern dokumentiert der überschüssige Abbau von Liquiditätskrediten nicht nur den Gesamterfolg der Maßnahmen selbst, sondern verweist auf erzeugte **Verhaltensänderungen**, die nicht zuletzt auf ein **konsequentes und situationsangemessenes Controlling** zurückzuführen sind, das durchgängig mit der Unterstützung der Entschuldungshilfekommision arbeiten konnte.



f) Positive Auswirkungen auf nicht entschuldete Kommunen

Von den Entschuldungsmaßnahmen profitieren nicht nur unmittelbar die entschuldeten Kommunen. Die Maßnahmen haben sich insbesondere **positiv auf das reguläre Bedarfszuweisungsverfahren ausgewirkt**. Da die meisten entschuldeten Kommunen inzwischen keine oder sehr viel geringere Bedarfszuweisungen benötigen, stehen den anderen steuerschwachen und bedürftigen Kommunen mehr Mittel zur Verfügung. So konnten die Zugangskriterien nun deutlich erleichtert und somit der Kreis der Bedarfszuweisungskommunen erweitert werden. Folglich kommen nun die bedürftigen Kommunen „aus der zweiten Reihe“ zum Zuge. Ebenso wurden die Abdeckungsquoten und die Höchstbetragsdeckelungen maßgeblich angehoben, so dass die Bedarfszuweisungen inzwischen wieder ihrer Steuerungs- und Ausgleichsfunktion im Finanzausgleichssystem gerecht werden.

Von den Entschuldungsmaßnahmen haben **auch diverse kreisangehörige Gemeinden profitiert**. Da bereits fünf der sieben entschuldeten Landkreise ihre Fehlbeträge bzw. Liquiditätskredite weitestgehend abbauen konnten, haben diese ihre **Kreisumlagehebesätze** teils deutlich gesenkt.

Landkreis	Kreisumlage vor Vertragsunterzeichnung	Kreisumlage aktuell
Uelzen	55,0 % (2011)	51,0 %
Goslar	54,5 % (2012)	51,2 %
Cuxhaven	52,5 % (2012)	47,0 %
Lüneburg	54,5 % (2012)	53,0 %
Göttingen (neu)	50,0 % (2013) 56,3 % / 50,3 %	50,0 %
Lüchow-Dann.	56,0 % / 60,0 % (2014)	unverändert
Helmstedt	55,0 % (2016)	unverändert

g) Fortbestehende Herausforderungen

Trotz der positiven Haushaltsentwicklungen befinden sich **noch etliche Kommunen in einer finanziellen Schieflage**, wie die Auswertung der Liquiditätskredite zum 31.12.2016 zeigt:



- 55 von 446 Kommunen (12%) weisen Liquiditätskredite von über 500 € /Ew. auf; bei 20 Kommunen (4%) liegen diese sogar bei über 1.000 € /Ew.
- Von den 55 Kommunen mit über 500 € / Ew. haben 17 bereits einen Entschuldungsvertrag abgeschlossen. In den meisten Fällen können diese ihre Liquiditätskredite planmäßig zurückführen; es gibt allerdings auch 9 Kommunen mit stagnierenden Beträgen (insb. bei Defizitmodellen).
- Von den verbleibenden 38 Kommunen ohne Entschuldungsvertrag sind in 32 Fällen die Liquiditätskredite seit dem 31.12.2009 trotz der positiven gesamtwirtschaftlichen Entwicklung angestiegen; die Steigerungsquoten liegen in 14 Fällen bei über 100 % und in einem Fall sogar bei über 1.000 %.
- Drei der 38 Kommunen ohne Entschuldungsvertrag werden voraussichtlich in diesem Jahr eine kapitalisierte Bedarfszuweisung erhalten, so dass noch bei 35 Kommunen mit problematischer Haushaltslage dringender Handlungsbedarf besteht.
- 14 der 35 Kommunen (40%) weisen eine überdurchschnittliche Steuereinnahmekraft auf.
- 18 der 35 Kommunen (51%) entsprechen nicht einmal dem Strukturleitbild der 70iger Jahre.
- Bei den zwei Kommunen dieser Gruppe mit den höchsten Liquiditätskrediten je Einwohner handelt es sich um besonders kleine Samtgemeinden aus dem Landkreis Helmstedt; mit beiden scheiterten die Zukunftsvertragsverhandlungen, weil die Vertretungen sinnvolle Gebietsänderungen und / oder notwendige Konsolidierungsmaßnahmen ablehnten.
- Die Liquiditätskredite dieser 35 Kommunen sowie der 9 entschuldeten Kommunen mit stagnierendem Liquiditätskreditabbau liegen zusammen bei 1.309 Mio. €; das entspricht 58 % der Gesamtsumme an Liquiditätskrediten.

Die Hintergründe dafür, dass einige Kommunen weiterhin eine schlechte Haushaltslage und -entwicklung aufweisen, dürften vielfältig bzw. vielschichtig sein. Ein Abgleich der problematischen Kommunen mit den unter Ziffer 4. aufgezeigten Grenzen der Entschuldungsprogramme weisen jedoch deutliche Schnittmengen auf. Besonders zu erwähnen sind die **steuerstarken dauerdefizitären Kommunen** und die Kommunen, die bereits bei den Zukunftsvertragsverhandlungen Entschuldungsangebote vor dem Hintergrund notwendiger Konsolidierungsmöglichkeiten und/oder Gebietsänderungen ausgeschlagen haben.

Es gibt auch Einzelfälle von **bereits entschuldeten Kommunen**, wo sich die Haushaltslage nicht wie erhofft entwickelt. Als eher unproblematisch können die Fälle eingeordnet werden, in denen die



Erreichung der Haushaltsziele übergangsweise, beispielsweise durch einen Gewerbesteuer-einbruch, erschwert wird. Problematischer ist die Lage, wenn die Kommune schwierigen strukturellen Rahmenbedingungen ausgesetzt ist. Als größter Problemfall gilt eine kleine Kommune im Harz, die sich trotz Gebietsänderung, Konsolidierungsmaßnahmen und Entschuldungshilfe nach wie vor in einer extremen Haushaltsschieflage befindet. Ursachen liegen in der extremen Steuerschwäche, der primären Ausrichtung auf Tourismus, einem extremen Bevölkerungsschwund, besonderen geografischen Anforderungen, fehlendem Personal, einem bedenklichen Investitionsstau und – als einer der ersten Zukunftsverträge – viel zu optimistischen Vertragsverhandlungen. Hier werden derzeit Nachverhandlungen mit neuen Lösungsansätzen (s.u.) geführt.

Darüber hinaus zeigten sich im Rahmen des Controllings **vereinzelt Probleme** bei der Umsetzung der verhandelten Entschuldungsverträge und -vereinbarungen:

- So wurde der Fokus bei den Entschuldungsverhandlungen anfänglich zu stark auf die Haushaltskonsolidierung und nicht auf die Weiterentwicklung der Kommune gerichtet. Der unter Ziffer 9 des Zukunftsvertrags vom 17.12.2009 verankerte Strukturförderungsansatz trat in den Hintergrund. In mehreren Fällen wurden in den verbindlichen Finanzdatenprognosen Kreditaufnahmen und -entwicklungen verankert, die zu einem erheblichen Investitionsstau führten und so letztlich die Entwicklungsmöglichkeiten der Kommune einschränkten.
- Ebenso zeigte sich, dass zu starke Konsolidierungen im Personalbereich kontraproduktiv wirkten. Einige Kommunen waren personell nicht mehr in der Lage, Entwicklungsperspektiven zu entwickeln, Investitionsmaßnahmen vorzubereiten und Fördermittel zu beantragen.

In den zurückliegenden Jahren wurde damit begonnen, mit den betroffenen Kommunen **Lösungswege und Alternativen** zu entwickeln. Voraussetzung bleibt dabei jedoch, dass die Erreichung der vereinbarten Haushaltsziele dadurch nicht gefährdet wird.

h) Fazit

Es ist festzustellen, dass die Entschuldungsprogramme einen **maßgeblichen und wirkungsvollen Beitrag zur Verbesserung der Gesamtlage** der niedersächsischen Kommunen geleistet haben.



Die **Haushaltslage** der Kommunen, die eine Entschuldungshilfe erhalten haben, hat sich – bis auf wenige Ausnahmefälle – **grundlegend verbessert**. In Anbetracht dessen, dass sich viele von diesen Kommunen zuvor noch in einer Abwärtsspirale und nahezu aussichtslosen Situation befanden, ist dies eine sehr erfreuliche Entwicklung. Ohne die Entschuldungshilfen wären die kommunalen Vertragspartner mittelfristig in eine finanzielle Situation geraten, welche von ihnen und auch vom Land finanziell nicht mehr zu lösen gewesen wäre.

Vor dem Hintergrund des niedrigen Zinsniveaus haben die Entschuldungshilfen zwar kurzfristig nur in einem vergleichsweise geringen Maß zur unmittelbaren Verbesserung der Ergebnis- und Finanzhaushalte der entschuldeten Kommunen beigetragen. Allerdings haben die angebotenen Entschuldungshilfen und aufgezeigten Entwicklungsperspektiven eine **kommunalpolitische Bereitschaft** zu – auch unpopulären – **Konsolidierungsmaßnahmen** und zu einer ausgeprägten Haushaltsdisziplin erzeugt. Und langfristig wurden gerade die finanzschwächsten Kommunen im Land von Zinsänderungsrisiken für Kredite in dreistelliger Millionenhöhe befreit.

Die hohe Erfolgsquote bei den Entschuldungsmaßnahmen lässt auch den Rückschluss zu, dass die **Begleitung der Entschuldungskommunen** durch die zuständigen Kommunalaufsichtsbehörden – in enger Zusammenarbeit mit der beim Niedersächsischen Innenministerium angesiedelten Controllingstelle – **sehr gut funktioniert**. Durch einen regelmäßigen Informationsaustausch konnten Fehlentwicklungen stets frühzeitig erkannt und das weitere Vorgehen kurzfristig abgestimmt werden.

Wie unter Ziffer 5. f) dargelegt, **wirkten sich die Entschuldungsprogramme nicht nur positiv auf die unmittelbar betroffenen Kommunen aus**. Auf der einen Seite sind die Kommunen anzuführen, die von den Verschiebungen im Bedarfszuweisungsverfahren oder von reduzierten Kreisumlagen profitiert haben. Auf der anderen Seite ist zu beachten, dass die im Rahmen der Entschuldungsprogrammen angestoßenen Diskussionen über sinnvolle Gebietsänderungen und notwendige Konsolidierungsmaßnahmen offenbar auch zu Denkanstößen bei nicht entschuldeten Kommunen geführt haben. Darauf lassen einerseits die stark ansteigende Zahl der Gebietsänderungen seit 2010 und andererseits die landesweit zunehmende Ausschöpfung von Ertragspotentialen schließen. Beides galt vor wenigen Jahren vielerorts noch als Tabuthema.

Gleichwohl sind Grenzen und Probleme der Entschuldungsprogramme (siehe Ziffern 4., 5. g) nicht von der Hand zu weisen. Es gibt weiterhin eine Reihe von Kommunen in Niedersachsen, die – aus



den unterschiedlichsten Gründen – hohe Defizite aufweisen und keine Trendwende erkennen lassen. Diese noch bestehenden Schwierigkeiten schmälern allerdings nicht den Erfolg der Entschuldungsprogramme, da Letztere (erwartungsgemäß) nicht allen Problemkonstellationen gerecht werden konnten und nur wenige Entschuldungskommunen zu den benannten Fällen zählen. Insofern belegen die beschriebenen Herausforderungen, dass **auch in anderen Fällen weiterhin Handlungsbedarf** besteht, um möglichst allen Kommunen in Niedersachsen eine positive Entwicklung zu ermöglichen. Die zwischenzeitlich konzeptionell weiterentwickelten Entschuldungs- und Förderansätze des Landes bieten hierfür eine geeignete Grundlage.

6. Zukünftige Weiterentwicklung

Das Innenministerium hat für die Unterstützung unverändert bestehender Defizitkommunen **erste Lösungsansätze** erarbeitet und steht diesbezüglich mit den Kommunalen Spitzenverbänden in einem intensiven Austausch.

Bei den Weiterentwicklungen sollte in jedem Fall das bei den Entschuldungsprogrammen erfolgreich angewendete **Anreizsystem (Hilfe zur Selbsthilfe)** beibehalten werden. Im Gegenzug wird von den Kommunen daher weiterhin jeweils ein eigener Konsolidierungsbeitrag zu erwarten sein. Die Anreize sollten sich dabei an den aktuellen Problemfeldern der Kommunen orientieren, wobei der **Fokus auch auf die Entwicklung der Kommune** zu richten ist.

a) Anpassung des Bedarfszuweisungsverfahrens bei besonderer Lage (BzA)

In einem ersten Schritt ist beginnend mit dem Bewilligungsjahr 2017 das bisherige Bedarfszuweisungsverfahren bedarfsgerechter und flexibler gestaltet worden. Zum einen soll damit die Höhe der Bedarfszuweisungen (BzA) nicht mehr ausschließlich am aufgelaufenen Gesamtfehlbetrag, sondern **dynamisch an der Höhe des jährlichen Fehlbetrages orientiert** werden; in diesen Fällen könnte auch die bisherige Deckelung auf 5 Mio. € in Einzelfällen angehoben werden. Von diesen Maßnahmen sollen insbesondere diejenigen Kommunen profitieren, die bislang trotz Bedarfszuweisung kein ausgeglichenes Ergebnis erreichen konnten.



b) Wiedereinführung des Bedarfszuweisungsverfahrens für besondere Aufgaben (BzB)

Darüber hinaus sollen die Bedarfszuweisungen für besondere Aufgaben (BzB) wieder eingeführt werden. Die „besondere Aufgabe“ ist noch zu definieren, wobei eine **Beschränkung auf den pflichtigen Selbstverwaltungsbereich** und im Regelfall auf die Finanzierung investiver Maßnahmen vorgesehen ist.

Das Innenministerium prüft, ob dieses Verfahren auch auf besonders hoch verschuldete Kommunen ausgeweitet werden könnte, die das Kriterium der besonderen Finanzschwäche derzeit nicht erfüllen. Bislang waren finanzielle **Anreize bei nicht steuerschwachen Kommunen** kategorisch ausgeschlossen, da diesen Kommunen auskömmliche eigene Potentiale zur Behebung der Haushaltsprobleme unterstellt wurden. Es ist jedoch nicht auszuschließen, dass diese pauschale Herangehensweise in Einzelfällen nicht zielführend ist. So dürften einige dieser Kommunen inzwischen so erhebliche Defizite angehäuft haben, dass sie kontinuierlich sehr hohe Überschüsse benötigen, um die Verschuldung wieder abzubauen. Unsichere Rahmenbedingungen, konjunkturabhängige Einnahmen und das Erschwernis, stabile Mehrheiten in Räten und Kreistagen zu gewinnen, lassen dies in einigen Fällen eher unrealistisch erscheinen. Ob auch für diese kommunale Gruppe (erstmals) ein entsprechendes Anreizsystem geschaffen werden soll, bedarf noch einer grundsätzlichen Erörterung mit den Kommunalen Spitzenverbänden.

c) Angebot von Konsolidierungs- und Entwicklungspartnerschaften (KEP)

Auf Grundlage des modifizierten Bedarfszuweisungsverfahrens kann einzelnen Kommunen eine Konsolidierungs- und Entwicklungspartnerschaft (KEP) angeboten werden. Diese zielt zum einen auf eine Stabilisierung der Haushaltslage durch **zusätzliche Bedarfszuweisungsmittel und einen ambitionierten Konsolidierungskurs** ab. Zum anderen sollen kontinuierlich Investitionen in die örtliche Infrastruktur und zugunsten der **wirtschaftlichen Entwicklung** ermöglicht werden; neben einem konzertierten Fördermitteleinsatz ist hier auch eine intensive Beratung und konzeptionelle Unterstützung vorgesehen. Dabei soll insbesondere in jedem Einzelfall ein „runder Tisch“ mit Vertretern der Kommune, der zuständigen Kommunalaufsicht, der örtlichen Stakeholder und Unternehmerschaft sowie der zuständigen Landesressorts (MI, MS, MW, ML, MWK, MU) zur Aufstellung und Fortschreibung eines Maßnahmenplans gebildet werden. Die Beratungsleistungen und konzeptionellen Unterstützungen werden von dem jeweiligen **Amt für Regionale**



Landesentwicklung angeboten; die Zuständigkeit für Maßnahmen zur Haushaltsstabilisierung und insbesondere für das nachfolgende Controlling liegt (weiterhin) beim Innenministerium.

d) Entschuldungshilfen; Unterstützung von Gebietsänderungen

Das Instrument der kapitalisierten Bedarfszuweisungen zur Entschuldung von Kommunen soll beibehalten und – sofern möglich – aufgestockt werden. In dem Zuge sollen auch **weiterhin sinnvolle Gebietsänderungen besonders unterstützt** werden. Vor diesem Hintergrund könnten mittelfristig auch die bestehenden und aus den 1970er Jahren stammenden Leitbilder der kommunalen Gebietsgrößen weiterentwickelt werden. Orientierungswerte für die Ausgestaltung kommunaler Größenstrukturen und ggf. auch Funktionalbilder (modellartiges Aufgabenportfolio) dürften maßgeblich zur sachorientierten Argumentation in der regionalen Debatte um mögliche kommunale Fusionen beitragen.

e) Weitergehende Überlegungen

Den vorgenannten Maßnahmen sind vor dem Hintergrund der begrenzt zur Verfügung stehenden Bedarfszuweisungsmittel enge Grenzen gesetzt. Folglich können **zunächst nur einige wenige Kommunen** von den Änderungen des Verfahrens profitieren. Ebenso können kapitalisierte Bedarfszuweisungen nur sukzessive im Rahmen der verfügbaren Mittel vorgenommen werden; die Entschuldung großer Kommunen ist damit weiterhin ausgeschlossen. In einem weiteren Schritt sollte daher mit allen Beteiligten eine Aufstockung der verfügbaren Mittel erörtert werden.

Es ist anzunehmen, dass einige bedürftige Kommunen auch den neuen Angeboten skeptisch gegenüberstehen und zurückhaltend agieren. Folglich bedarf es auch Überzeugungsarbeit und einer **engen kommunalaufsichtlichen Begleitung**. Es wird auch abzuwägen sein, ob das Prinzip der Freiwilligkeit, insbesondere bei dringend notwendigen strukturellen Anpassungen, in jedem Einzelfall uneingeschränkt beibehalten werden kann.

Schließlich gilt es, den **Entwicklungsbedarf finanzschwacher und dauerdefizitärer Kommunen** weiterhin stärker in den Blick zu nehmen. Die aus Bedarfszuweisungsmitteln mitgetragenen Kofinanzierungshilfen für EU-Förderprogramme, das Südniedersachsenprogramm und die oben skizzierten Konsolidierungs- und Entwicklungspartnerschaften bilden in diesem Zusammenhang



bereits wichtige Instrumente, indem sie auf die Stärkung der Investitionskraft zielen. Künftige Unterstützungsmaßnahmen sollten daher immer in einem engen Zusammenhang mit jenen Bedarfen stehen, die die Kommunen im Bereich ihrer Infrastruktur aufweisen.

Anlage - Entschuldungsmaßnahmen nach §§ 13, 14a, 14b N FAG bis 2016

Nr	Kommune	Art	Vorhabentyp	Tilgungshilfe	Abschluss	Fusion
153 - Lk Goslar						
1	LK Goslar	ZV	Eigenentschuldung	64.102.500 €	12.03.2012	-
2	St. Goslar	ZV	Fusion zur Einheitsgemeinde; (ehem. Goslar / Vienenburg) zuvor Eigenentschuldungs- vertrag mit der Stadt Goslar	44.692.705 €	20.11.2012 / 13.02.2013	01.01.2014
3		ZV				
4	St. Braunlage	ZV	Fusion zur Einheitsgemeinde (ehem. Braunl / St. Andreasb.)	9.083.250 €	07.07.2010	01.11.2011
5	B.- u. Univ.-St. Clausthal-Zellerfeld	ZV	Umwandlung SG in EG (ehem. SG Oberharz; Def.M.)	16.178.521 €	03.12.2014	01.01.2015
154 - Lk Helmstedt						
6	LK Helmstedt	Stab.H.	Eigenentschuldung (Def.M.)	69.570.000 €	01.09.2016	-
7	Gem. Lehre	ZV	Eigenentschuldung	12.050.542 €	25.11.2014	-
8	Gem. Büddenstedt	Stab.H.	Eigenentschuldung (Def.M.)	2.130.000 €	01.09.2016	-
9	St. Königslutter a E	Stab.H.	Eigenentschuldung (Def.M.)	16.392.000 €	01.09.2016	-
10	St. Schöningen	Stab.H.	Eigenentschuldung (Def.M.)	21.290.000 €	01.09.2016	-
155 - Lk Northeim						
11	Bad Gandersheim	ZV	Eigenentschuldung	23.907.478 €	02.09.2010	-
12	St. Northeim	ZV	Eigenentschuldung	39.750.000 €	25.10.2011	-
13	St. Dassel	ZV	Eigenentschuldung	3.900.000 €	25.10.2011	-
14	St. Uslar	ZV	Eigenentschuldung	10.875.000 €	19.12.2011	-
15	St. Einbeck	ZV	Fusion zur Einheitsgemeinde (ehem. Einbeck / Kreiensen)	24.150.000 €	25.10.2011	01.01.2013
16	Flecken Bodenfelde	k BzA	Eigenentschuldung	1.190.000 €	21.10.2009	-
17	Gem. Kalefeld	k BzA	Eigenentschuldung	3.680.000 €	07.11.2013	-
157 - Lk Peine						
18	Gem. Ilsede	ZV	Fusion zur Einheitsgemeinde (ehem. Ilsede, Lahstedt)	12.810.522 €	25.11.2014	01.01.2015
158 - Lk Wolfenb.						
19	Gem. Schladen- Wehrla	ZV	Umwandlung SG in EG (ehem. SG Schladen)	11.382.640 €	17.11.2011	01.11.2013
20	SG Elm-Asse	ZV	Fusion zur Samtgemeinde; (ehem. SG Asse, Schöppen- sedt; Fusion einzelner MG)	32.732.081 €	05.10.2011	01.01.2015
159 - Lk Gö. (neu)						
21	LK Göttingen	ZV	Landkreisfusion	79.845.782 €	12.11.2013	01.11.2016
22	St. Göttingen	ZV	Eigenentschuldung	113.468.291 €	13.07.2012	-
23	St. DuderSt.	ZV	Eigenentschuldung	9.888.923 €	07.03.2014	-
24	SG Dransfeld	ZV	Eigenentschuldung	5.593.888 €	03.12.2014	-
25	St. B. Lauterberg	ZV	Eigenentschuldung	9.375.000 €	03.12.2014	-
26	St. Bad Sachsa	ZV	Eigenentschuldung	9.245.653 €	13.02.2013	-
27	Gem. Bad Grund	ZV	Umwandlung SG in EG (ehem. SG Bad Grund)	12.003.784 €	24.03.2011	01.03.2013



28	SG Walkenried	Stab.H.	Umwandlung SG in EG	10.205.000 €	31.08.2016	01.11.2016
29	SG Hattorf am Harz	k BzA	Eigenentschuldung	2.320.000 €	06.12.2016	-
	241 – Reg. Hann.					
30	St. Barsinghausen	ZV	Eigenentschuldung	12.790.600 €	13.02.2013	-
31	St. Seelze	Stab.H.	Eigenentschuldung (Def.M.)	22.380.000 €	31.08.2016	-
	252 – Lk H.-Pyr.					
32	St. Bad Münder	ZV	Eigenentschuldung	17.100.000 €	26.08.2011	-
	254 - Lk Hildesh.					
33	St. Hildesheim	ZV	Eigenentschuldung	130.000.000 €	20.12.2012	-
34	SG Freden (Leine)	ZV	Umwandlung SG in EG	2.900.000 €	31.08.2016	01.11.2016
	256 - Lk Nienburg					
35	SG Liebenau	k BzA	Eigenentschuldung	2.565.000 €	23.10.2009	-
	351 - Lk Celle					
36	Gem. Südheide	ZV	Fusion zur Einheitsgemeinde (ehem. Unterlüß, Hermannsb.)	3.750.000 €	14.12.2012	01.01.2015
37	Gem. Eschede	ZV	Umwandlung SG in EG (ehem. SG Eschede, Def.M.)	6.811.143 €	17.09.2012	01.01.2014
	352 - Lk Cuxhaven					
38	Lk Cuxhaven	ZV	Eigenentschuldung	78.698.831 €	01.10.2012	-
39	St. Cuxhaven	Stab.H.	Eigenentschuldung (Def.M.)	187.500.000 €	01.09.2016	-
40	St. Geestland	ZV	Fusion zur Einheitsgemeinde (ehem. Stadt Langen, SG Bederkesa), zuvor Eigenent- schuldung Stadt Langen	25.075.852 €	23.09.2010	01.01.2015
41		ZV				
42	Gem. Wurster	ZV	Fusion zur Einheitsgemeinde (ehem. SG Land Wursten, Gem. Nordholz, Def.M.)	38.816.865 €	24.10.2011	01.01.2015
43	Nordseeküste	k BzA				
44	Gem. Beverstedt	ZV	Umwandlung SG in EG (ehem. SG Beverstedt)	9.419.164 €	05.02.2010	01.11.2011
45		k BzA				
46	Gem. Hagen im Bremischen	ZV	Umwandlung SG in EG (ehem. SG Hagen)	8.018.982 €	11.06.2012	01.01.2014
47	SG Hemmoor	ZV	Eigenentschuldung	5.270.942 €	19.12.2012	-
48	SG B. Lamstedt	Stab.H.	Eigenentschuldung	6.000.000 €	02.09.2016	-
49	SG Land Hadeln	k BzA	Fusionsentschuldung (SG Sietland / SG Hadeln), Fusionsentschuldung (SG Am Dobrock / SG Land Hadeln)	19.268.000 €	22.04.2010	01.01.2011
50		ZV			02.09.2016	01.11.2016
	354 - Lk L.Dan.					
51	LK Lüchow- Dannenberg	ZV	Eigenentschuldung	80.700.000 €	20.11.2014	-
52	SG Elbtalau	ZV	Eigenentschuldung	23.319.300 €	20.11.2014	-
53	SG Lüchow	k BzA	Eigenentschuldung	8.500.000 €	20.11.2014	-
	355 - Lk Lüneburg					
54	Lk Lüneburg	ZV	Eigenentschuldung	71.818.400 €	02.02.2012	-
55	Hanses. Lüneburg	ZV	Eigenentschuldung	70.000.000 €	09.11.2012	-
56	Amt Neuhaus	Stab.H.	Eigenentschuldung (Def.M.)	9.100.000 €	23.08.2016	-



	360 - Lk Uelzen					
57	Lk Uelzen	ZV	Eigenentschuldung	60.029.669 €	26.08.2011	-
58	St. Uelzen	ZV	Eigenentschuldung	28.242.850 €	14.11.2013	-
59	SG Bevensen - Ebstorf	ZV	Fusion zur neuen SG (ehem. Bevensen, Altes Amt Ebstorf)	8.506.351 €	09.09.2010	01.11.2011
60	SG Aue	ZV	Fusion zur neuen SG; (ehem. Bodenteich / Wrestedt)	10.590.845 €	15.12.2010	01.11.2011
61	SG Rosche	k BzA	Eigenentschuldung	1.000.000 €	10.12.2014	-
62	SG Suderburg	k BzA	Eigenentschuldung	2.210.000 €	14.11.2013	-
	405 - St. WHV					
63	Wilhelmshaven	Stab.H.	Eigenentschuldung	48.300.000 €	01.09.2016	-
	452 - Lk Aurich					
64	Gem. Ihlow	ZV	Eigenentschuldung	4.912.500 €	17.11.2014	-
65	Gem. Dornum	k BzA	Eigenentschuldung	1.920.000 €	15.12.2016	-
66	Inselgem. Juist	k BzA	Eigenentschuldung	2.280.000 €	27.09.2010	-
	455 - Lk Friesland					
67	Gem. Wangerland	ZV	Eigenentschuldung	7.278.951 €	07.09.2011	-
68	St. Varel	k BzA	Eigenentschuldung	8.750.000 €	03.03.2015	-
69	Ins. Wangerooge	k BzA	Eigenentschuldung	5.400.000 €	01.02.2013	-
	457 - Lk Leer					
70	Gem. Jemgum	k BzA	Eigenentschuldung	495.000 €	11.11.2009	-
	459 - Lk Osnabr.					
71	SG Fürstenau	k BzA	Eigenentschuldung	5.000.000 €	15.01.2013	-
72	Gem. Ostercappeln	k BzA	Eigenentschuldung	1.000.000 €	15.01.2013	-
	462 - Lk Wittmund					
73	Inselg. Langeoog	k BzA	Eigenentschuldung	2.540.000 €	12.12.2016	-

1.710.072.805 €