

Der Zuschussbedarf als Kriterium für die Bedarfsermittlung im kommunalen Finanzausgleich: Anpassung der Berechnung an die Doppik

Jahresrechnungsstatistik

Bis vor wenigen Jahren haben die Kommunen in Niedersachsen *kameral* gebucht. Der Nachteil dieses Buchungssystems besteht darin, dass in erster Linie nur Einzahlungen und Auszahlungen erfasst werden. Belastungen, die erst in der Zukunft zu einer Auszahlung führen, z.B. für Pensionen, lassen sich so nicht oder nur umständlich nachweisen. Wenn für bestimmte Aufgaben eine kaufmännische Buchhaltung zweckmäßig war – beispielsweise um Abschreibungen zu erfassen und Gebühren besser kalkulieren zu können – wurden sie aus dem Haushalt ausgegliedert, etwa als Eigenbetrieb oder in einer privatrechtlichen Rechtsform.

Für den Vergleich der kommunalen Finanzen ist der (kameral) Zuschussbedarf¹⁾ eine wichtige Kenngröße, die in Niedersachsen insbesondere für Untersuchungen hinsichtlich des kommunalen Finanzausgleichs genutzt wurde. Für seine Berechnung wird die kommunale Jahresrechnungsstatistik verwendet. Mit dem Berichtsjahr 2012 endete die Übergangsphase, in der die niedersächsischen Kommunen ihr Rechnungswesen von der Kameralistik auf die *Doppik* umstellen mussten. Aufgrund der Ablösung der kameralen Haushaltssystematik und der Einführung der Doppik ist es notwendig geworden, die bisherige Vorgehensweise zur Berechnung des Zuschussbedarfs anzupassen.

In der Doppik werden die Aufgaben der Kommunen nach Produkten differenziert und die Zahlungsarten nach Konten. Für die Jahresrechnungsstatistik werden nach dem Finanz- und Personalstatistikgesetz²⁾ die Daten der Finanzrechnung, also die *Kontenklassen 6 Einzahlungen* und *7 Auszahlungen* abgefragt. Nach der Haushaltssystematik werden die Produkte mit vierstelligen Kennziffern versehen und zu dreistelligen Produktgruppen zusammengefasst. In der Regel werden für die Statistik nur die Produktgruppen erhoben. Die Zusammenfassung zusammengehörender Produktgruppen wird Produktbereich genannt.

Zuschussbedarf

Die zentrale Größe zur Messung der Belastung der Kommunen durch die Wahrnehmung einer Aufgabe ist der Zuschussbedarf, also die Differenz aus den einer Aufgabe zurechenbaren Ausgaben (z.B. Personalausgaben, Investitionen) und zurechenbaren Einnahmen (z.B. Gebühren-

einnahmen, Erstattungen). Der Zuschussbedarf gibt an, wie viel allgemeine Deckungsmittel wie Steuereinnahmen, Umlagen und Zuweisungen aus dem Finanzausgleich zur Finanzierung dieser Aufgabe benötigt werden. Der Zuschussbedarf wird doppisch definiert als Differenz aus *Kontenklasse 7 (Auszahlungen)* abzgl. *Kontenklasse 6 (Einzahlungen)*.

Die Betrachtung des Zuschussbedarfs ist nützlich, um zu analysieren, welche Aufgaben die Kommunen in welcher Höhe durch allgemeine Deckungsmittel finanzieren müssen. Bedeutende Aufgaben, die aber weitgehend durch eigene Einnahmen finanziert werden – beispielsweise *Krankenhäuser (411)* oder *Müllabfuhr (5371)* – treten bei dieser Betrachtung allerdings finanziell fast gar nicht in Erscheinung.

Auch wenn ausgegliederte Aufgaben mit ihren Einnahmen und Ausgaben nicht im Kernhaushalt enthalten sind, wird ihre Verbindung mit dem Haushalt durch den Zahlungsverkehr (Verlustabdeckung bzw. Gewinnabführung) abgebildet, der Zuschussbedarf wird dadurch also nicht verzerrt.

Aufgabenkategorien

Hilfreich für die Analyse der Daten ist die Aufteilung der Produktgruppen auf vier Kategorien: Bei den *Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises* handelt es sich um Landesaufgaben, die aber von den Kommunen wahrgenommen werden, wie zum Beispiel der *Katastrophenschutz (128)*. Wenn Kommunen in diesem Bereich tätig sind, nehmen sie die Aufgabe also für das Land wahr. Für diese Aufgaben erhalten die Kommunen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs pauschale und von der Finanzkraft unabhängige Zuweisungen. Diese Zuweisungen werden in der Produktgruppe *Steuern, allgemeine Zuweisungen, allgemeine Umlagen (611)* verbucht, also nicht auf die einzelnen Produktgruppen verteilt. Die Zuweisungen sind so kalkuliert, dass im Durchschnitt 75 % der Belastung durch die Aufgabe erstattet wird. Die 25 % Eigenanteil werden als Interessensquote bezeichnet. Im Jahr 2006 wurde das Konnexitätsprinzip in die Landesverfassung eingefügt, danach muss das Land den Kommunen den Aufwand für wesentliche neu zugewiesene oder ausgeweitete Aufgaben erstatten, somit entsteht hier kein Zuschussbedarf. Die *pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben* sind Aufgaben des eigenen Wirkungskreises, die die Kommunen wahrnehmen müssen, z.B. Schulträgeraufgaben. Bei den *freiwilligen Aufgaben* handelt es sich um Aufgaben, zu deren Wahrnehmung die Kommunen nicht verpflichtet sind, die meisten Aufgaben im Bereich Kultur und Wissenschaft – z.B. *Volkshochschulen (271)*, *Büchereien (272)* oder *Thea-*

1) Zu weiteren Details der Berechnung vgl. Maas, Bernd: Belastung der Kommunalhaushalte durch pflichtige und freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben, in: Statistische Monatshefte Niedersachsen, Ausgabe 12/2001, S. 664-673; sowie Dr. Soyka, Dirk: Zuschussbedarf der Kommunen nach Aufgabenbereichen im Jahr 2004, Statistische Monatshefte Niedersachsen, Ausgabe 4/2006, S. 169-175.
2) Finanz- und Personalstatistikgesetz (FPStatG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 22. Februar 2006 (BGBl. I S. 438), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 2. März 2016 (BGBl. I S. 342) geändert worden ist.

ter (261) – zählen hierzu. Schließlich gibt es noch die *sonstigen Kosten*, hierzu gehört im Wesentlichen die Verwaltung der Kommunen im engeren Sinn, also Kosten, die der Wahrnehmung der Aufgaben der übrigen drei Kategorien dienen.

Grundlage der Aufteilung ist ein zwischen Land und den kommunalen Spitzenverbänden in Niedersachsen vereinbarter Katalog aus dem Jahr 2000³⁾, damals noch für die kamerale Haushaltssystematik. Im Jahr 2008 erfolgte eine abgestimmte Überarbeitung⁴⁾. Diese Aufteilung wurde gemeinsam von Land, kommunalen Spitzenverbänden und LSN an die Doppik angepasst. Da die doppischen Produktgruppen weniger stark differenziert sind als die kamerale Abschnitte und Unterabschnitte, war eine eins zu eins Übertragung nicht möglich. Ausgangspunkt der Aufteilung war dennoch die kamerale Aufteilung, bei zusammengefassten Produktgruppen wurden die Anteile teilweise errechnet, teilweise wurde die Aufteilung auch aktualisiert. Die Aufteilung versucht rechtliche Gegebenheiten nachzuvollziehen. Häufig ist die kommunale Haushaltssystematik allerdings nicht fein genug differenziert, um die gesetzlichen Regelungen vollständig abzubilden.

Die Unterschiede bei der Aufteilung für die drei Gebietskörperschaftsgruppen sind eher gering, Tabelle T1 zeigt beispielhaft die Aufteilung für die kreisangehörigen Gemeinden; diese Tabelle sowie die Aufteilung für die kreisfreien Städte und die Landkreise sind im LSN-Internetangebot zu finden⁵⁾.

Die meisten Produktgruppen lassen sich eindeutig einer Aufgabenkategorie zuordnen, so sind etwa die Schulträgeraufgaben fast durchgehend zu 100 % als pflichtige Selbstverwaltung eingeordnet. Schwieriger ist die Festlegung bei Produktgruppen, in die mehrere Aufgabenkategorien einfließen. Hier war letztlich eine Setzung notwendig, welche der Kategorien wie zu gewichten ist. Gerade bei diesen Produktkategorien können die Aufteilungsverhältnisse für eine einzelne Kommune ungeeignet bzw. unpassend sein, wenn aufgrund der örtlichen Gegebenheiten eine andere Schwerpunktsetzung notwendig ist.

Für die Interpretation dieser Aufteilung ist es wichtig zu beachten, dass es sich hierbei nicht um rechtlich verbindliche Vorgaben handelt. Aus der Darstellung lassen sich keine Verpflichtungen für die kommunalen Haushalte ableiten, dass x % des Zuschussbedarfes des Produktes y freiwillig sein müssen. Es ist keine amtliche Aufteilung, sondern eine Auswertung der Jahresrechnungsstatistik. Letztlich müssen die Nutzerinnen und Nutzer individuell entscheiden, ob diese Darstellung für ihre Zwecke nützlich ist. Die Aufteilung gilt näherungsweise für den Durchschnitt der niedersächsischen Kommunen, aber nicht zwingend für jede einzelne. Für eine einzelne Kommune ist sie eher als eine Hilfestellung zur Analyse des Haushalts und zum Vergleich mit anderen Kommunen zu sehen.

3) Vgl. Niedersächsischer Landtag, Drucksache 14/1524 vom 23. März 2000. 4) Vgl. Dr. Soyka, Dirk und Rebggiani, Luca: Überprüfung und Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs in Niedersachsen. Gutachten im Auftrag des Niedersächsischen Ministeriums für Inneres und Sport, abgedruckt in: Niedersächsischer Landtag, Drucksache 16/4506 vom 21. Februar 2012. 5) www.statistik.niedersachsen.de > Themenbereiche > Finanzen, Steuern, Personal > Tabellen.

Gesamtzuschussbedarf

Der Gesamtschussbedarf stellt die (Netto-)Belastung der Kommunen durch die Erfüllung ihrer Aufgaben dar, er muss durch allgemeine Deckungsmittel finanziert werden. Im nächsten Schritt wird festgelegt, welche Produkte dazu zählen.

Der Produktbereich *Gestaltung der Umwelt (5)* enthält auch Aufgaben, die oft durch wirtschaftliche Unternehmen wahrgenommen werden, insbesondere im Bereich Ver- und Entsorgung. Diese Unternehmen erzielen häufig Überschüsse, allerdings sind die Kommunen nicht verpflichtet, diese Aufgaben wahrzunehmen, sie sind daher in der Übersicht als freiwillige Aufgaben eingestuft. Diese Überschüsse sind als allgemeine Deckungsmittel anzusehen und dienen – wie Steuern und allgemeine Zuweisungen – der Finanzierung aller übrigen Produkte. Würden diese Aufgaben zum Gesamtzuschussbedarf gezählt werden, würde ihr Überschuss daher den Zuschussbedarf der anderen freiwilligen Aufgaben senken und so zu Fehlschlüssen über das Ausmaß der Wahrnehmung freiwilliger Aufgaben in den Kommunen führen. Die *Gestaltung der Umwelt* wurde daher in zwei Teile aufgeteilt: In Teil A sind die Produktgruppen zusammengefasst, in denen typischerweise ein Zuschussbedarf zu beobachten ist, etwa *Gemeindestraßen (541)* oder *ÖPNV (547)*. Teil B enthält dagegen Produktgruppen, in denen normalerweise ein Überschuss erwirtschaftet wird wie Versorgungsunternehmen.

Problematisch ist die Produktgruppe *Allgemeine Einrichtungen und Unternehmen (573)*, hierin sind Aufgaben eingeflossen, die bei den kamerale Daten zum Teil dem Gesamtzuschussbedarf und zum Teil den allgemeinen Deckungsmitteln zugerechnet wurden. Diese Aufteilung kann nicht reproduziert werden. Die kreisangehörigen Gemeinden und die kreisfreien Städte haben hier eine Belastung, die Landkreise einen Überschuss. Es wurde festgelegt, dass die Produktgruppe Allgemeine Einrichtungen und Unternehmen zum Gesamtzuschussbedarf gezählt wird.

Eine Besonderheit stellt die Produktgruppe *Abwasserbeseitigung (538 bis 2013 bzw. Bau, Unterhaltung und Betrieb von Kläranlagen, Abwasserkanälen, Bedürfnisanstalten und dgl. (5381)* ab Berichtsjahr 2014) dar. Für diese Produktgruppe sind in einigen Jahren vergleichsweise hohe Investitionen erforderlich (Kläranlagen, Abwasserleitungen), die im Laufe der Jahre durch Gebühreneinnahmen finanziert werden. Die Abnutzung der Investitionen über die Jahre hinweg wird mit Hilfe von Abschreibungen ermittelt. Abschreibungen werden allerdings nur in der Ergebnisrechnung und nicht in der Finanzrechnung erfasst, sie sind daher in der Jahresrechnungsstatistik nicht enthalten. Als Konsequenz daraus können sich in der Finanzrechnung (Schein-) Überschüsse ergeben; in der langfristigen Betrachtung stellen diese Überschüsse keine allgemeinen Deckungsmittel dar, die der Finanzierung anderer Aufgaben dienen. Auch die Abwasserbeseitigung wird zum Gesamtzuschussbedarf gerechnet, je nach Fragestellung kann es aber sinnvoll sein, sie aus dem Gesamtzuschussbedarf

T1 | Aufteilung des Zuschussbedarfs der kreisangehörigen Gemeinden nach Aufgabenkategorien

Nr.	Produktgruppen und verbindliche Produkte	Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises	Pflichtige Selbstverwaltungsleistungen	Freiwillige Aufgaben	Sonstige Kosten
		in %			
1	Zentrale Verwaltung				
11	Innere Verwaltung				
111	Verwaltungssteuerung und -service	3	2		95
12	Sicherheit und Ordnung				
121	Statistik und Wahlen	30			70
122	Ordnungsangelegenheiten	100			
126	Brandschutz		100		
127	Rettungsdienst		100		
128	Katastrophenschutz	100			
2	Schule und Kultur				
21 - 24	Schulträgeraufgaben				
211	Grundschulen		100		
212	Hauptschulen		100		
213	Kombinierte Grund- und Hauptschulen		100		
215	Realschulen		100		
216	Kombinierte Haupt- und Realschulen		100		
217	Gymnasien, Kollegs		100		
218	Gesamtschulen		100		
221	Förderschulen		100		
231	Berufliche Schulen		100		
241	Schülerbeförderung		100		
242	Fördermaßnahmen für Schüler		100		
243	Sonstige schulische Aufgaben		84	16	
244	Kreisschulbaukasse		100		
25 - 29	Kultur und Wissenschaft				
251	Wissenschaft und Forschung		5	95	
252	Nichtwissenschaftliche Museen, Sammlungen		5	95	
253	Zoologische und Botanische Gärten			100	
261	Theater			100	
262	Musikpflege			100	
263	Musikschulen			100	
271	Volkshochschulen			100	
272	Büchereien			100	
273	Sonstige Volksbildung			100	
281	Heimat- und sonstige Kulturpflege			100	
291	Förderung von Kirchengemeinden und sonstigen Religionsgemeinschaften			100	
3	Soziales und Jugend				
31 - 35	Soziale Hilfen				
3111	Hilfe zum Lebensunterhalt (3. Kapitel SGB XII)	40	60		
3112	Hilfe zur Pflege (7. Kapitel SGB XII) Auszahlungen für die häusliche Pflege nach § 63 SGB XII	25	75		
3113	Eingliederungshilfe für behinderte Menschen	75	25		
3114	Hilfen zur Gesundheit	15	85		
3115	Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten und Hilfen in anderen Lebenslagen	15	85		
3116	Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung (Viertes Kapitel SGB XII)	100			
3117	Zahlungen Quotales System	70	30		
3119	Verwaltung der Sozialhilfe		100		
312	Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch (SGB II)		100		
3120	Zuweisungen des Landes gemäß § 5 Nds. AG SGB II		100		
3121	Leistungen für Unterkunft und Heizung		100		
3122	Eingliederungsleistungen		100		
3123	Einmalige Leistungen		100		

Noch: T1 | Aufteilung des Zuschussbedarfs der kreisangehörigen Gemeinden nach Aufgabenkategorien

Nr.	Produktgruppen und verbindliche Produkte	Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises	Pflichtige Selbstverwaltungs-aufgaben	Freiwillige Aufgaben	Sonstige Kosten
		in %			
3124	Arbeitslosengeld II (KdU) / Optionsgemeinden		100		
3125	Eingliederungsleistungen / Optionsgemeinden		100		
3126	Leistungen für Bildung und Teilhabe nach § 28 SGB II		100		
3129	Verwaltung der Grundsicherung für Arbeitsuchende		100		
313	Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz	100			
315	Soziale Einrichtungen	35	30	35	
3155	Soziale Einrichtungen für Aussiedler und Ausländer	35	30	35	
321	Leistungen nach dem Bundesversorgungsgesetz	100			
341	Unterhaltsvorschussleistungen	100			
343	Betreuungsleistungen		100		
344	Hilfen für Heimkehrer und politische Häftlinge	100			
345	Landesblindengeld	100			
346	Wohngeld	100			
347	Bildung und Teilhabe nach § 6b Bundeskindergeldgesetz		100		
351	Sonstige soziale Hilfen und Leistungen	60	30	10	
36	Kinder-, Jugend- und Familienhilfe				
361	Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen und in Tagespflege		100		
362	Jugendarbeit		100		
363	Sonstige Leistungen der Kinder-, Jugend- und Familienhilfe		100		
365	Tageseinrichtungen für Kinder		100		
366	Einrichtungen der Jugendarbeit		100		
367	Sonstige Einrichtungen der Kinder-, Jugend- und Familienhilfe		85	15	
4	Gesundheit und Sport				
41	Gesundheitsdienste				
411	Krankenhäuser		100		
412	Gesundheitseinrichtungen	100			
414	Maßnahmen der Gesundheitspflege	100			
418	Kur- und Badeeinrichtungen			100	
42	Sportförderung				
421	Förderung des Sports			100	
424	Sportstätten und Bäder		25	75	
5A	Gestaltung der Umwelt - Teil A				
51	Räumliche Planung und Entwicklung				
511	Räumliche Planungs- und Entwicklungsmaßnahmen	5	90	5	
52	Bauen und Wohnen				
521	Bau- und Grundstücksordnung	100			
5221	Aufstellung und Durchführung von Wohnungsbau- und Siedlungsprogrammen	50	50		
523	Denkmalschutz und -pflege	70	30		
53	Ver- und Entsorgung				
5371	Müllabfuhr, Fäkalienabfuhr		100		
5372	Ordnungsaufgaben nach Abfallrecht	100			
5381	Bau, Unterhaltung und Betrieb von Kläranlagen, Abwasserkanälen, Bedürfnisanstalten und dgl.		100		
5382	Ordnungsaufgaben nach Wasserrecht	100			
54	Verkehrsflächen und -anlagen, ÖPN				
541	Gemeindestraßen		100		
542	Kreisstraßen		100		
543	Landesstraßen	5	95		
544	Bundesstraßen	5	95		
545	Straßenreinigung, Straßenbeleuchtung		20	80	
547	ÖPNV		80	20	
55	Natur- und Landschaftspfleg				
551	Öffentliches Grün/Landschaftsbau			100	
552	Öffentliche Gewässer/Wasserbauliche Anlagen		90	10	
553	Friedhofs- und Bestattungswesen		100		

Nr.	Produktgruppen und verbindliche Produkte	Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises	Pflichtige Selbstverwaltungs-aufgaben	Freiwillige Aufgaben	Sonstige Kosten
		in %			
554	Naturschutz und Landschaftspflege	70		30	
555	Land- und Forstwirtschaft	40		60	
56	Umweltschutz				
561	Umweltschutzmaßnahmen				100
57	Wirtschaft und Tourismus				
571	Wirtschaftsförderung			100	
573	Allgemeine Einrichtungen und Unternehmen			100	
575	Tourismus			100	
5B	Gestaltung der Umwelt - Teil B				
5222	Grunderwerb zur Weiterveräußerung			100	
531	Elektrizitätsversorgung			100	
532	Gasversorgung			100	
533	Wasserversorgung			100	
534	Fernwärmeversorgung			100	
535	Kombinierte Versorgung			100	
546	Parkeinrichtungen			100	
548	Sonstiger Personen- und Güterverkehr			100	
6	Zentrale Finanzleistungen				
61	Allgemeine Finanzwirtschaft				
611	Steuern, allgemeine Zuweisungen, allgemeine Umlagen				
612	Sonstige allgemeine Finanzwirtschaft				

herauszurechnen. Es gibt weitere Aufgaben, die durch Gebühren finanziert werden, da bei ihnen allerdings der Investitionsbedarf nicht so groß ist, dienen die Gebühreneinnahmen hauptsächlich der Deckung laufender Kosten.

Der Gesamtzuschussbedarf wird als Summe der Produktgruppen 1 bis 4 sowie 5A festgelegt. Die Aufteilung des Produktbereichs 5 *Gestaltung der Umwelt* auf die Teile A und B ist den Tabellen T1 bzw. T2 zu entnehmen.

Allgemeine Deckungsmittel

Der Gesamtzuschussbedarf wird durch die Einzahlungen bzw. Überschüsse in den Produktbereichen 5B und 6 finanziert. Dazu gehören die Steuereinnahmen (abzüglich der Gewerbesteuerumlage), nicht zweckgebundene Zuweisungen des Landes (z.B. Schlüsselzuweisungen und Zuweisungen für den übertragenen Wirkungskreis) sowie die Zuweisungen und Umlagen von bzw. an Kommunen (z.B. Samtgemeinde- und Kreisumlage). Sie werden in den *Zentralen Finanzleistungen (6)* in der Produktgruppe *Steuern, allgemeine Zuweisungen, allgemeine Umlagen (611)* verbucht.

Die Produktgruppe *Sonstige allgemeine Finanzwirtschaft (612)* umfasst u.a. Kreditaufnahmen und -tilgungen sowie Zinszahlungen für Kredite und für Liquiditätskredite.

Steuern, Zuweisungen und Umlagen sowie die Überschüsse in 5B können zu den allgemeinen Deckungsmitteln (brutto) zusammengefasst werden. In einer weiteren Differenzierung können von den allgemeinen Deckungsmitteln

(brutto) die Zinszahlungen subtrahiert werden, um zu den allgemeinen Deckungsmitteln (netto) zu gelangen⁶⁾.

Werden die Deckungsmittel auf den Gesamtzuschussbedarf bezogen, ergeben sich die Deckungsquoten (brutto bzw. netto). Eine Deckungsquote von 100 % bedeutet, dass die Einzahlungen ausreichen, um die Auszahlungen zu finanzieren. Bei über 100 % wird ein Überschuss erzielt.

Umsetzungen

In einigen Fällen hat es sich als zweckmäßig erwiesen, die Ergebnisse der Jahresrechnungsstatistik anzupassen. Das Land zahlt jährlich an die Landkreise und kreisfreien Städte ca. 130 Mio. Euro als Zuweisungen des Landes gemäß § 5 Nds. AG SGB II⁷⁾, diese werden im Konto 6052 in der Produktgruppe 611 verbucht. Inhaltlich gehören diese Zuweisungen allerdings zu den Sozialen Hilfen, sie werden im kommunalen Finanzausgleich auch beim Soziallastenansatz für Schlüsselzuweisungen für Kreisaufgaben berücksichtigt. Ab dem Berichtsjahr 2014 wurde daher das fiktive Produkt 3120 *Zuweisungen des Landes gemäß § 5 Nds. AG SGB II eingeführt*.

Bei der Berechnung des Soziallastenansatzes im kommunalen Finanzausgleich werden die Soziallasten der Stadt Göt-

6) Vgl. Cordes, Alexander und Schiller, Daniel: Novellierung des horizontalen Finanzausgleichssystems in Niedersachsen. Gutachten im Auftrag des Niedersächsischen Ministeriums für Inneres und Sport, 2015, verfügbar unter: www.mi.niedersachsen.de > Themen > Kommunen > Kommunale Finanzen (abgerufen am 10.10.2017). 7) Niedersächsisches Gesetz zur Ausführung des Zweiten Buchs des Sozialgesetzbuchs und des § 6 b des Bundeskindergeldgesetzes (Nds. AG SGB II) vom 16. September 2004, das zuletzt durch Artikel 4 des Gesetzes vom 15.12.2016 (Nds. GVBl. S. 301) geändert worden ist.

T2 | Doppischer Zuschussbedarf in den niedersächsischen Gemeinden und Gemeindeverbänden 2015

nach Aufgabekategorien

Nr.	Produktgruppen und verbindliche Produkte	Zuschuss- bedarf	Davon			
			Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises	pflichtige Selbst- verwaltungs- aufgaben	freiwillige Aufgaben	sonstige Kosten
			in € je Einwohner/-in			
1	Zentrale Verwaltung	333,76	34,23	54,05	-	245,47
11	Innere Verwaltung	263,36	10,24	8,24	-	244,88
111	Verwaltungssteuerung und -service	263,36	10,24	8,24	-	244,88
12	Sicherheit und Ordnung	70,40	23,99	45,81	-	0,59
121	Statistik und Wahlen	0,84	0,25	-	-	0,59
122	Ordnungsangelegenheiten	22,38	22,38	-	-	-
126	Brandschutz	45,74	-	45,74	-	-
127	Rettungsdienst	0,07	-	0,07	-	-
128	Katastrophenschutz	1,36	1,36	-	-	-
2	Schule und Kultur	272,29	-	220,33	51,96	-
21 - 24	Schulträgeraufgaben	222,79	-	219,89	2,91	-
211	Grundschulen	50,20	-	50,20	-	-
212	Hauptschulen	4,03	-	4,03	-	-
213	Kombinierte Grund- und Hauptschulen	1,55	-	1,55	-	-
215	Realschulen	6,03	-	6,03	-	-
216	Kombinierte Haupt- und Realschulen	22,14	-	22,14	-	-
217	Gymnasien, Kollegs	24,76	-	24,76	-	-
218	Gesamtschulen	18,62	-	18,62	-	-
221	Förderschulen	10,63	-	10,63	-	-
231	Berufliche Schulen	24,08	-	24,08	-	-
241	Schülerbeförderung	40,30	-	40,30	-	-
242	Fördermaßnahmen für Schüler	0,49	-	0,49	-	-
243	Sonstige schulische Aufgaben	18,18	-	15,27	2,91	-
244	Kreisschulbaukasse	1,79	-	1,79	-	-
25 - 29	Kultur und Wissenschaft	49,49	-	0,45	49,05	-
251	Wissenschaft und Forschung	3,47	-	0,17	3,30	-
252	Nichtwissenschaftliche Museen, Sammlungen	5,46	-	0,27	5,18	-
253	Zoologische und Botanische Gärten	0,16	-	-	0,16	-
261	Theater	8,47	-	-	8,47	-
262	Musikpflege	0,66	-	-	0,66	-
263	Musikschulen	3,69	-	-	3,69	-
271	Volkshochschulen	5,19	-	-	5,19	-
272	Büchereien	8,51	-	-	8,51	-
273	Sonstige Volksbildung	3,10	-	-	3,10	-
281	Heimat- und sonstige Kulturpflege	10,73	-	-	10,73	-
291	Förderung von Kirchengemeinden und sonstigen Religionsgemeinschaften	0,06	-	-	0,06	-
3	Soziales und Jugend	533,46	50,95	474,28	8,23	-
31 - 35	Soziale Hilfen	205,15	44,38	152,92	7,84	-
3111	Hilfe zum Lebensunterhalt (3. Kapitel SGB XII)	25,72	10,29	15,43	-	-
3112	Hilfe zur Pflege (7. Kapitel SGB XII) Auszahlungen für die häusliche Pflege nach § 63 SGB XII	19,08	4,77	14,31	-	-
3113	Eingliederungshilfe für behinderte Menschen	216,82	162,62	54,21	-	-
3114	Hilfen zur Gesundheit	7,88	1,18	6,70	-	-
3115	Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten und Hilfen in anderen Lebenslagen	1,18	0,18	1,00	-	-
3116	Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung (Viertes Kapitel SGB XII)	3,06	3,06	-	-	-
3117	Zahlungen Quotales System	-217,53	-142,14	-75,39	-	-
3119	Verwaltung der Sozialhilfe	24,32	-	24,32	-	-
312	Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch (SGB II)	-	-	-	-	-
3120	Zuweisungen des Landes gemäß § 5 Nds. AG SGB II	-18,27	-	-18,27	-	-
3121	Leistungen für Unterkunft und Heizung	113,73	-	113,73	-	-
3122	Eingliederungsleistungen	1,04	-	1,04	-	-
3123	Einmalige Leistungen	2,55	-	2,55	-	-
3124	Arbeitslosengeld II (KdU) / Optionsgemeinden	-0,15	-	-0,15	-	-
3125	Eingliederungsleistungen / Optionsgemeinden	0,03	-	0,03	-	-
3126	Leistungen für Bildung und Teilhabe nach § 28 SGB II	0,53	-	0,53	-	-
3129	Verwaltung der Grundsicherung für Arbeitsuchende	7,32	-	7,32	-	-
313	Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz	-4,10	-4,10	-	-	-
315	Soziale Einrichtungen	11,81	3,54	2,95	5,33	-
3155	Soziale Einrichtungen für Aussiedler und Ausländer	2,71	0,36	0,22	2,13	-
321	Leistungen nach dem Bundesversorgungsgesetz	-0,11	-0,11	-	-	-
341	Unterhaltsvorschussleistungen	2,31	2,31	-	-	-

Noch: T2 | Doppischer Zuschussbedarf in den niedersächsischen Gemeinden und Gemeindeverbänden
2015 nach Aufgabenkategorien

Nr.	Produktgruppen und verbindliche Produkte	Zuschuss- bedarf	Davon			
			Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises	pflichtige Selbst- verwaltungs- aufgaben	freiwillige Aufgaben	sonstige Kosten
in € je Einwohner/-in						
343	Betreuungsleistungen	1,15	-	1,15	-	-
344	Hilfen für Heimkehrer und politische Häftlinge	0,05	0,05	-	-	-
345	Landesblindengeld	0,08	0,08	-	-	-
347	Bildung und Teilhabe nach § 6b Bundeskindergeld- gesetz	0,09	-	0,09	-	-
351	Sonstige soziale Hilfen und Leistungen	3,85	2,31	1,16	0,39	-
36	Kinder-, Jugend- und Familienhilfe	328,31	6,56	321,36	0,39	-
361	Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen und in Tagespflege	19,03	-	19,03	-	-
362	Jugendarbeit	7,18	-	7,18	-	-
363	Sonstige Leistungen der Kinder-, Jugend- und Familienhilfe	138,31	6,56	131,74	-	-
365	Tageseinrichtungen für Kinder	145,17	-	145,17	-	-
366	Einrichtungen der Jugendarbeit	12,98	-	12,98	-	-
367	Sonst. Einrichtungen der Kinder-, Jugend- u. Familienhilfe	5,64	-	5,26	0,39	-
4	Gesundheit und Sport	76,15	13,76	33,57	28,81	-
41	Gesundheitsdienste	40,90	13,76	26,00	1,14	-
411	Krankenhäuser	25,49	-	25,49	-	-
412	Gesundheitseinrichtungen	3,73	3,73	-	-	-
414	Maßnahmen der Gesundheitspflege	10,55	10,04	0,51	-	-
418	Kur- und Badeeinrichtungen	1,14	-	-	1,14	-
42	Sportförderung	35,25	-	7,57	27,68	-
421	Förderung des Sports	6,38	-	-	6,38	-
424	Sportstätten und Bäder	28,87	-	7,57	21,30	-
5A	Gestaltung der Umwelt - Teil A	242,22	13,14	120,32	102,68	6,07
51	Räumliche Planung und Entwicklung	21,26	1,15	19,05	1,06	-
511	Räumliche Planungs- und Entwicklungsmaßnahmen	21,26	1,15	19,05	1,06	-
52	Bauen und Wohnen	7,52	6,71	0,81	-	-
521	Bau- und Grundstücksordnung	4,78	4,78	-	-	-
5221	Aufstellung und Durchführung von Wohnungs- bau- und Siedlungsprogrammen	-0,05	-0,02	-0,02	-	-
523	Denkmalschutz und -pflege	2,79	1,95	0,84	-	-
53	Ver- und Entsorgung	-8,21	1,50	-9,72	-	-
5371	Müllabfuhr, Fäkalienabfuhr	-0,24	-	-0,24	-	-
5372	Ordnungsaufgaben nach Abfallrecht	0,28	0,28	-	-	-
5381	Bau, Unterhaltung und Betrieb von Kläranlagen, Abwasserkanälen, Bedürfnisanstalten und dgl.	-9,47	-	-9,47	-	-
5382	Ordnungsaufgaben nach Wasserrecht	1,23	1,23	-	-	-
54	Verkehrsflächen und -anlagen, ÖPN	120,36	0,04	104,67	15,65	-
541	Gemeindestraßen	61,35	-	61,35	-	-
542	Kreisstraßen	28,01	-	28,01	-	-
543	Landesstraßen	0,57	0,03	0,54	-	-
544	Bundesstraßen	0,23	0,01	0,22	-	-
545	Straßenreinigung, Straßenbeleuchtung	15,83	-	3,06	12,77	-
547	ÖPNV	14,38	-	11,50	2,88	-
55	Natur- und Landschaftspfleg	28,98	3,74	5,50	19,74	-
551	Öffentliches Grün/Landschaftsbau	17,03	-	-	17,03	-
552	Öffentliche Gewässer/Wasserbauliche Anlagen	5,96	-	5,37	0,60	-
553	Friedhofs- und Bestattungswesen	0,13	-	0,13	-	-
554	Naturschutz und Landschaftspflege	3,78	2,93	-	0,85	-
555	Land- und Forstwirtschaft	2,07	0,81	-	1,26	-
56	Umweltschutz	6,07	-	-	-	6,07
561	Umweltschutzmaßnahmen	6,07	-	-	-	6,07
57	Wirtschaft und Tourismus	66,23	-	-	66,23	-
571	Wirtschaftsförderung	14,73	-	-	14,73	-
573	Allgemeine Einrichtungen und Unternehmen	45,24	-	-	45,24	-
575	Tourismus	6,26	-	-	6,26	-
1 - 4, 5A	Gesamtzuschussbedarf	1 457,87	112,09	902,56	191,68	251,55
	Anteile	100	7,7	61,9	13,1	17,3
5B	Gestaltung der Umwelt - Teil B	- 60,83	-	-	-	-
5222	Grunderwerb zur Weiterveräußerung	-3,75	-	-	-	-
531	Elektrizitätsversorgung	-21,33	-	-	-	-

Noch: T2 | Doppischer Zuschussbedarf in den niedersächsischen Gemeinden und Gemeindeverbänden
2015 nach Aufgabekategorien

Nr.	Produktgruppen und verbindliche Produkte	Zuschuss- bedarf	Davon			
			Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises	pflichtige Selbst- verwaltungs- aufgaben	freiwillige Aufgaben	sonstige Kosten
in € je Einwohner/-in						
532	Gasversorgung	-1,97				
533	Wasserversorgung	-1,64				
534	Fernwärmeversorgung	0,03				
535	Kombinierte Versorgung	-29,61				
546	Parkeinrichtungen	-3,46				
548	Sonstiger Personen- und Güterverkehr	0,90				
6	Zentrale Finanzleistungen	-1 504,59				
611	Steuern, allgemeine Zuweisungen, allgemeine Umlagen	-1 469,99				
dav.	Steuereinnahmen (netto)	-1 011,79				
	Zuweisungen/ Umlagen von/an Land	-458,70				
	Zuweisungen/ Umlagen von/an Gem/Gv	1,09				
	Übrige Konten in 611	-0,60				
612	Sonstige allgemeine Finanzwirtschaft	-34,60				
dav.	Zinsausgaben (netto)	34,66				
	Zinsausgaben für Liquiditätskredite	1,81				
	Kredittilgung und -aufnahme	-27,67				
	Übrige Konten in 612	-43,40				
5B, 6	5B und 6 zusammen	-1 565,42				
1 - 6	Summe Produkte 111 bis 612	-107,55				
Deckungsquoten						
1 - 4, 5A	Gesamtzuschussbedarf	1 457,87				
	Allgemeine Deckungsmittel (brutto)	-1 530,23				
	Deckungsquote (brutto)	105,0				
	Allgemeine Deckungsmittel (netto)	-1 493,75				
	Deckungsquote (netto)	102,5				

tingen dem Landkreis zugerechnet, daher werden auch bei der Berechnung des Zuschussbedarfs die Belastung der Stadt durch die Produkte 3111 bis 3117 und 3120 bis 3126 komplett zum Landkreis Göttingen umgesetzt. Es erfolgt jeweils eine Gegenbuchung bei der Kreisumlage, so dass sich die Salden nicht ändern.

Der Zuschussbedarf im Jahr 2015

Tabelle T2 zeigt den Zuschussbedarf für die Kommunen in Niedersachsen insgesamt⁸⁾ im Jahr 2015. Dort ist für jede Produktgruppe der Zuschussbedarf je Einwohnerin bzw. Einwohner insgesamt sowie die Aufteilung auf die vier Aufgabekategorien zu finden. Alle niedersächsischen Kommunen insgesamt hatten 2015 einen Gesamtzuschussbedarf von 1 457,87 € pro Kopf. Den größten Anteil am Gesamtzuschussbedarf hatten die pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben mit 61,9 % gefolgt von den sonstigen Kosten (17,3 %). Die freiwilligen Aufgaben liegen bei 13,1 % und die Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises bei 7,7 %.

In Abbildung A1 sind die Anteile der vier Aufgabekategorien am Gesamtzuschussbedarf für alle drei Gebietskörperschaftsgruppen in den Jahren 2011 bis 2015 zu finden.

8) Der Zuschussbedarf in Euro und in Euro je Einwohner/-in für die drei Gebietskörperschaftsgruppen ist im Internet zu finden unter: www.statistik.niedersachsen.de > Themenbereiche > Finanzen, Steuern, Personal > Tabellen. Dort stehen auch die kameralen Ergebnisse für die Jahre 2005 bis 2010 zur Verfügung.

In allen drei Gruppen ist der Anteil der pflichtigen Selbstverwaltung am höchsten, der Anteil der Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises liegt für alle drei Gebietskörperschaftsgruppen bei einer Größenordnung von etwa 5 %.

In den Landkreisen ist der Anteil der freiwilligen Aufgaben – verglichen mit den anderen Gebietskörperschaftsgruppen – am niedrigsten und der der pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben am höchsten.

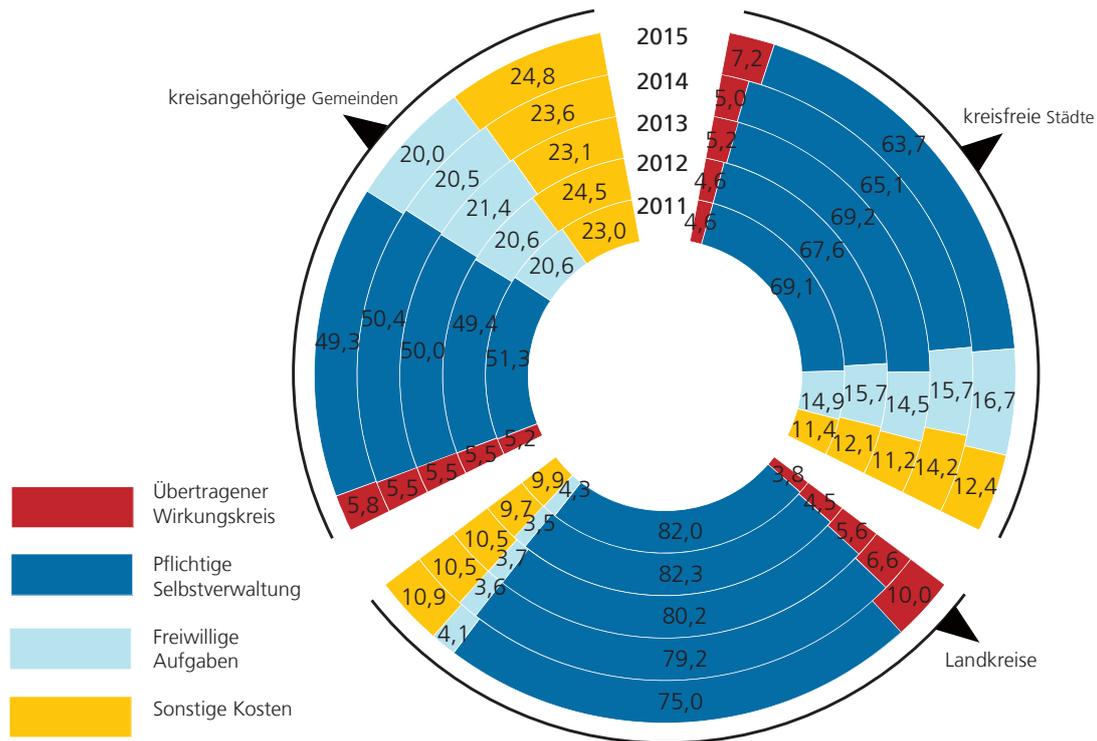
Die kreisangehörigen Gemeinden weisen den höchsten Anteil an freiwilligen Aufgaben auf. Hier haben auch die sonstigen Kosten einen vergleichsweise hohen Anteil, was an der zwangsläufig kleinteiligeren Struktur verglichen mit den Landkreisen bzw. den kreisfreien Städten liegt.⁹⁾

In den kreisfreien Städten liegt der Anteil der pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben und der freiwilligen Aufgaben zwischen dem der Landkreise und dem der kreisangehörigen Gemeinden. Die sonstigen Kosten sind etwas höher als in den Landkreisen.

Der Abbildung A2 ist zu entnehmen, wie sich 2015 die vier Aufgabekategorien in den einzelnen Produktbereichen verteilen. Bei der Interpretation ist zu beachten, dass kreisfreie Städte sowohl Kreis- als auch Gemeindeaufgaben wahrnehmen.

9) So stehen 287 Einheitsgemeinden und 122 Samtgemeinden mit 684 Mitgliedsgemeinden 17 Landkreisen und der Region Hannover gegenüber, Stand 1. Januar 2015.

A1 | Anteile der Aufgabenkategorien am Gesamtzuschussbedarf der Gemeinden und Gemeindeverbände in den Jahren 2011 bis 2015 - Angaben in Prozent -



Rundungsbedingt ergibt die Addition der Werte nicht 100 %.

Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises finden sich vor allem in den Produktbereichen *Sicherheit und Ordnung* (12), *Soziale Hilfen* (31 – 35) und *Gesundheitsdienste* (41) (hier sind es die *Maßnahmen der Gesundheitspflege* (414)).

Die stärksten Belastungen ergeben sich jeweils in den Produktbereichen *Soziale Hilfen* (31 – 35) und *Kinder-, Jugend- und Familienhilfe* (36). Hierbei handelt es sich überwiegend um pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben, zu einem kleineren Teil auch um Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises. Bei den Gemeinden sind es in erster Linie die *Tageseinrichtungen für Kinder* (365), die immerhin einen Anteil von 33,0 % an den pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben aufweisen.

Weitere bedeutende pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben stellen die *Schulträgeraufgaben* (21 – 24) dar. Schulträger der Grundschulen sind die Gemeinden, der weiterführenden Schulen die Landkreise.¹⁰⁾ Schließlich sind es die *Gemeinde-* (541) bzw. die *Kreisstraßen* (542), die als pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben ins Gewicht fallen.

Der Produktbereich *Kultur und Wissenschaft* (25 – 29) enthält fast vollständig freiwillige Aufgaben. Hier sind die kreisfreien Städte besonders stark (99,1 %). Weitere Bereiche mit einem hohen Anteil an freiwilligen Aufgaben sind *Sportförderung* (42), *Natur- und Landschaftspflege* (55) sowie *Wirtschaft und Tourismus* (57).

Die sonstigen Kosten fallen in erster Linie in der *Inneren Verwaltung* (11) an. Dies entspricht auch ihrer Charakteristik, die Rahmenbedingungen für die übrigen Aufgaben zu schaffen. Die Produktgruppe *Verwaltungssteuerung und -service* (111) macht schon 95 % der sonstigen Kosten aus, bei den Gemeinden sind es sogar 98,8 %.

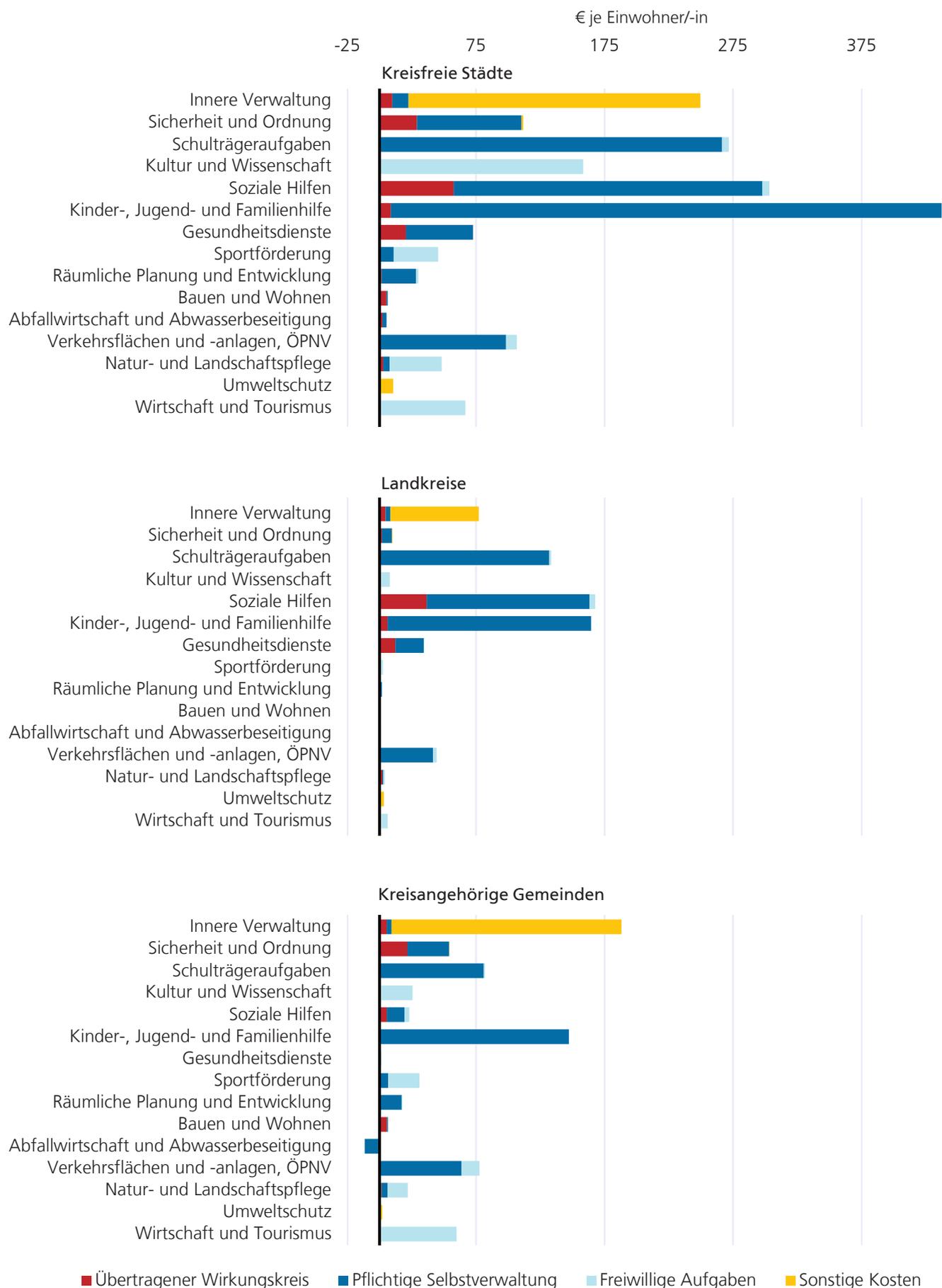
Zur Finanzierung des Gesamtzuschussbedarfs aller Gemeinden und Gemeindeverbände in Höhe von 1 457,87 € je Einwohnerin bzw. Einwohner stand 2015 ein Überschuss von 1 565,42 € pro Kopf in den Produktbereichen 5B und 6 zur Verfügung – per Saldo ergab sich damit ein Überschuss in Höhe von 107,55 € pro Kopf. Dieser Gesamtbetrachtung stehen natürlich sehr unterschiedliche finanzielle Situationen in den einzelnen Kommunen gegenüber.

Die *Steuereinnahmen (netto)* lagen – nach Abzug der Gewerbesteuerumlage – bei 1 011,79 € pro Person. Sie sind die wichtigsten Einnahmen der kreisangehörigen Gemeinden und der kreisfreien Städte, spielen aber bei den Landkreisen kaum eine Rolle. Die wichtigste Einnahme der Landkreise ist die Kreisumlage, die in identischer Höhe bei den Gemeinden als Belastung anfällt, daher liegt der Zuschussbedarf bei *Zuweisungen/ Umlagen von/ an Gemeinden und Gemeindeverbände* in der zusammengefassten Darstellung der Tabelle T2 nur bei 1,09 € je Einwohnerin bzw. Einwohner.

Die zweitwichtigsten Einnahmen sind die Zuweisungen des Landes an die Kommunen – hauptsächlich im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs – mit 458,70 € pro Kopf. Die Zuweisungen vom Land an die kreisfreien Städte

10) Für die Region Hannover gibt es eine spezielle Regelung zur Schulträgerschaft in § 163 (1) Niedersächsisches Kommunalverfassungsgesetz (NKomVG).

A2 | Zuschussbedarf in Niedersachsen 2015 nach Produktbereichen und Aufgabenkategorien



sind deutlich höher als für die anderen beiden Gebietskörperschaftsgruppen, da sie Schlüsselzuweisungen für Kreis- wie für Gemeindeaufgaben erhalten.

Die Konten in der Produktgruppe *Sonstige allgemeine Finanzwirtschaft (612)* fallen sehr viel weniger ins Gewicht. Belastend wirken hier die Zinszahlungen für Kredite und für Liquiditätskredite. Ein negativer Wert bei Kredittilgung und -aufnahme bedeutet, dass die Kreditaufnahme höher als die Tilgung ist, und die Verschuldung daher steigt.

Im unteren Teil von Tabelle T2 sind die Deckungsquoten dargestellt. Die Werte von 105,0 % (Deckungsquote (brutto)) bzw. 102,5 % (Deckungsquote (netto)) zeigen, dass 2015 für

alle Kommunen insgesamt die allgemeinen Deckungsmittel ausreichen, den Gesamtzuschussbedarf zu finanzieren.

Abschließend zeigt Abbildung A3 die Deckungsquoten (netto) von 2011 bis 2015 nach Gebietskörperschaftsgruppen. Auffällig ist vor allem die stark schwankende Deckungsquote der kreisfreien Städte, allerdings gibt es in Niedersachsen nur 8 kreisfreie Städte, so dass einzelne Ausreißer ein hohes Gewicht haben. Ursache der Fluktuationen sind in erster Linie schwankende Steuereinnahmen. Deutlich wird auch, dass sich der günstige Wert der Deckungsquote 2015 für alle Kommunen insgesamt schon bei der Differenzierung nach Gebietskörperschaftsgruppen recht unterschiedlich darstellt.

A3 | Deckungsquote (netto) der niedersächsischen Gemeinden und Gemeindeverbände von 2011 bis 2015 - Angaben in Prozent -

