

Stand: 6. Juli 2021

Herausgeber:
Niedersächsisches
Finanzministerium
Referat 17 (17 2)
Schiffgraben 10
30159 Hannover
www.mf.niedersachsen.de

Juli 2021

Gedruckt auf chlorfrei
gebleichtem Papier

Deckblatt: Mit freundlicher
Unterstützung des LSN
www.statistik.niedersachsen.de

Entwicklung der Finanz- und Haushaltslage des Landes Niedersachsen und der niedersächsischen Kommunen

Vorbemerkung

Mit der Vorlage des Berichtes zur „Entwicklung der Finanz- und Haushaltslage des Landes Niedersachsen und der niedersächsischen Kommunen“ (kurz: Finanzstatus) erfüllt die Landesregierung ihre Verpflichtung, regelmäßig anhand von bestimmten Indikatoren die Frage nach der Angemessenheit der Finanzausstattung der Kommunen im Verhältnis zur Finanzlage des Landes zu beantworten.

Die Ergebnisse des vorgelegten Berichtes basieren auf der Interpretation des abgeschlossenen Haushaltsjahres 2020. Daher sind die langfristigen finanziellen Wirkungen der noch andauernden COVID-19-Pandemie in den Folgejahren auf den Landeshaushalt nur bedingt dargestellt.

Der Bericht dient der Landesregierung als Entscheidungshilfe für die Beratungen zum Haushaltsplanentwurf 2022/2023 und der Mittelfristigen Finanzplanung 2021 - 2025 (Mipla 2021 - 2025).

Der Bericht wurde am 11. / 12. Juli 2021 von der Landesregierung beschlossen.

Inhalt

Abbildungsverzeichnis.....	6
1. Einleitung	7
2. Finanzbeziehungen zwischen Land und Kommunen	10
3. Die finanziellen Entwicklungen im Haushaltsjahr 2020	12
3.1 COVID-19-Pandemie im Jahr 2020	12
3.2 Die Finanzierungssalden des Landes und der Kommunen	13
Die Einnahmeentwicklungen	13
Die Einnahmeentwicklung des Landes	14
Die Einnahmeentwicklung der Kommunen	15
Die Ausgabeentwicklungen	16
Die Ausgabeentwicklung des Landes	17
Die Ausgabeentwicklung der Kommunen	18
3.3 Der Vergleich der Finanzierungssalden	18
3.4 Soziale Sicherung	20
Übersicht über Gesamteinnahmen und –ausgaben	20
SGB II: Grundsicherung für Arbeitsuchende	21
SGB XII: Sozialhilfe	21
SGB VIII: Kinder- und Jugendhilfe	22
Kindertagesbetreuung	23
Familie	27
Migration und Teilhabe	27
4. Die Verschuldung.....	28
Die Schuldenstände.....	28
Die Kreditfinanzierung	30
Liquiditätskredite der Kommunen.....	31
Zinsausgaben- und Zinslastquote.....	32
Zuschussbedarfe nach Aufgabenkategorien in den niedersächsischen Kommunen	33
5. Gesamtbewertung der Finanz- und Haushaltslage	36
5.1 Gesamtbetrachtung der Indikatoren	36
5.2 Aktuelle Steuerschätzung	36
5.3 Weitere Entlastungsmaßnahmen auf Bundes- und Landesebene	37
5.4 Entwicklung der Konnexität.....	38
6. Fazit.....	39
Literaturverzeichnis	40
Anhang	40

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Leistungen des Landes an die Kommunen (eigene Darstellung)	10
Abbildung 2: Steuereinnahmen in Niedersachsen - Anteilsverhältnis Land / Kommunen	14
Abbildung 3: Nettoeinnahmen des Landes (in Mio. Euro)	15
Abbildung 4: Einnahmen aus Steuern und kommunalem Finanzausgleich der Kommunen (in Mio. Euro)	16
Abbildung 5: Entwicklung der bereinigten Einnahmen und Ausgaben insgesamt (in Mio. Euro)	17
Abbildung 6: Finanzierungssalden Land und Kommunen (2018 bereinigt um den Sondereffekt VW-Milliarde)	19
Abbildung 7: Soziale Sicherung, Ausgaben Land	21
Abbildung 8 : Ausgaben des Landes für Finanzhilfe, Betriebskostenförderung in der Kindertagesbetreuung und Ausgaben für die Weiterentwicklung der Qualität in der Kindertagesbetreuung und Erhöhung der Teilhabe	24
Abbildung 9: Jahresbeträge 3. Krippenkraft.....	24
Abbildung 10: Wertpapierschulden und Kredite beim nicht-öffentlichen Bereich des Landes und der Kommunen (in Mio. Euro)	29
Abbildung 11: Kreditfinanzierungsquote	30
Abbildung 12: Liquiditätskredite der kommunalen Körperschaften 2005 bis 2019 (in Mio. Euro)	31
Abbildung 13: Zinsausgaben an Kreditmarkt Land – Kommunen.....	32
Abbildung 14: Zinslastquote und Zinsausgabenquote Land und Kommunen	33
Abbildung 15: Verhältnis Gesamtzuschussbedarf zu allg. Deckungsmitteln der Kommunen	34
Abbildung 16: Übersicht der verschiedenen Ausgabenbereiche der Kommunen	35
Abbildung 17: Steuereinnahmen in Niedersachsen - Anteilsverhältnis Land / Kommunen in %	37

1. Einleitung

Der aktuelle Bericht „Finanzstatus 2021“ für das abgeschlossene Haushaltsjahr 2020 ist im Juni 2021 vor dem Hintergrund der anhaltenden Auswirkungen der COVID-19-Pandemie auf das gemeinschaftliche Leben entstanden. Im vergangenen Jahr ist die Wirtschaftsleistung um 4,9 % eingebrochen; die Steuereinnahmen sind pandemiebedingt auf allen staatlichen Ebenen stark gesunken. Das Jahr 2020 war von der Pandemie und den staatlich ergriffenen Maßnahmen zur Überwindung der Krisensituation geprägt.

Das Land hat im letzten Jahr mit zwei Nachtragshaushalten schnell und umfassend reagiert, um die Folgen der COVID-19-Pandemie zu bewältigen, die bestehenden Strukturen über die Krise hinaus zu erhalten und die Pandemie durchzustehen.

Die Folgen der Pandemie werden die staatlichen Ebenen auch in den kommenden Jahren begleiten. Dieser Bericht ist zum überwiegenden Teil eine Rückschau auf die Finanzsituation der Kommunen und des Landes der vergangenen Jahre; mit der Darstellung der Ergebnisse der aktuellen Steuerschätzung wird ein Ausblick in die Zukunft gewagt.

Nach Artikel 58 Niedersächsische Verfassung (NV) ist das Land verpflichtet, den Gemeinden und Landkreisen die zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichen Mittel durch Erschließung eigener Steuerquellen und im Rahmen seiner finanziellen Leistungsfähigkeit durch übergemeindlichen Finanzausgleich zur Verfügung zu stellen.

Aufgrund verschiedener Entscheidungen des Niedersächsischen Staatsgerichtshofes (StGH) in den vergangenen Jahrzehnten gilt der Grundsatz, dass das Kriterium der Verteilungssymmetrie zwischen den beiden Ebenen - Land und Kommunen - einen wesentlichen Einfluss auf die verfassungsrechtlich festgelegte Finanzausstattung der Kommunen hat. Dabei geht es in erster Linie um die Beurteilung der Frage, ob die Finanzausstattung der Gemeinden im Verhältnis zur Finanzlage des Landes angemessen ist.

Das Ergebnis dieser Betrachtungen wird von der Niedersächsischen Landesregierung mit dem Finanzstatusbericht seit dem Jahr 2000 in Form einer Rückschau des abgeschlossenen Haushaltsjahres vorgelegt und ist regelmäßig an neue Erkenntnisse aus Beschlüssen des StGH angepasst worden.

Mit dem Bericht für das Rechnungsjahr 2016 wurden die kommunalen Datengrundlagen auf einer neuen Basis dargestellt. Dazu orientieren sich die neuen Standards an dem Schalenkonzept des Bundes mit Kernhaushalt, Extrahaushalt und sonstigen öffentlichen Fonds und Einrichtungen.¹ Die Einführung des Schalenkonzeptes in den Finanz- und Personalstatistiken erfordert eine umfassende Anpassung von Definitionen und Methoden.²

¹ DESTATIS, <https://www.destatis.de/DE/Themen/Staat/Oeffentliche-Finanzen/fachbegriffe-finanz-personalstatistiken-pdf.html>

² DESTATIS, S. 2.

Das Landesamt für Statistik (LSN) errechnete bisher aus den doppischen Daten mit einer landesinternen Lösung die statistischen Auswertungen, weil die niedersächsischen Kommunen bis 2012 ihre zuvor kameralen Haushalte auf doppische Buchführung umgestellt hatten. Die unterschiedliche Auslegung der doppischen Indikatoren bei den Statistikämtern führte bundesweit zu Abstimmungsnotwendigkeiten bei länderübergreifenden Auswertungen. Die Vergleichbarkeit wurde aufgrund einer bundesweiten Einigung in 2015 – geltend ab dem Erhebungsjahr 2016 – durch die „Finanzstatistischen Kennzahlen des Mindestveröffentlichungsprogramms“¹ mit den doppischen Auswertungen auf Basis der doppischen Ergebnisse für einzelne Indikatoren wiederhergestellt. Mit dem Haushaltsjahr 2016 basieren die Berechnungen der Indikatoren bei den „Ein- und Auszahlungen“ (und damit das Saldo) auf bundeseinheitlichen Standards. Der wesentliche Unterschied der Ermittlung liegt in der Bereinigung der laufenden Ein- und Auszahlungen um alle Schuldenbewegungen (öffentliche und nicht-öffentliche Schulden) im Bereich der Kernhaushalte. „Insofern sind die Indikatoren unmittelbar für die Beurteilung der Kernhaushalte geeignet.“² In der Abbildung 5 wird der damit verbundene Effekt noch überleitend für die kommunale Ebene dargestellt und im Text erläutert. Die Vorgängerabbildung befindet sich zum Vergleich im Anhang.

Zum 31.12.2018 erfolgte ein weiterer Methodenwechsel in der Schuldenstatistik zur Schaffung der Übereinstimmung der Erhebungsmethode mit den EU-Vorgaben des Europäischen Systems Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnung (ESVG). Dabei sind Schulden, die Kommunen für ihre ausgegliederten Einheiten (Eigenbetriebe als Quasikapitalgesellschaften gem. ESVG) aufgenommen haben, in den Kernhaushalten der Trägergemeinden auszuweisen. Rechnerisch kann es zu einem Anstieg der Schulden der Trägergemeinden kommen (s. Abb. 10). Die Überleitungsdarstellung wird in der Abbildung integriert.

Die vom Niedersächsischen Landesamt für Statistik bis zum Jahr 2011 durchgeführte obligatorische Untersuchung der Zuschussbedarfe nach Aufgabenkategorien in den niedersächsischen Kommunen wird seit 2015 wieder aufgenommen, da die Datenbasis der Kommunen zwischenzeitlich untereinander ausreichend vergleichbar ist.

Die hier verwendeten Datengrundlagen der Kommunen stellen zum Zeitpunkt der Erstellung des Berichtes auf den aktuellen IST-Zahlen der Kassenstatistik für 2020 und für die vorhergehenden Jahre auf den Rechnungsergebnissen ab.

Die Datengrundlagen für das Land unterliegen weiterhin dem kameralen Ansatz, werden vom Niedersächsischen Finanzministerium (MF) zur Verfügung gestellt und entsprechen dem Abschluss des vorangegangenen Haushaltsjahres 2020.

¹ DESTATIS (F302), von Oktober 2016.

² DESTATIS, S. 3.

Dieser Bericht informiert auf Basis dieser Erhebungen über den aktuellen Finanzstatus des Jahres 2020 und ist folglich als Rückschau der Finanzbeziehung zwischen den Kommunen und dem Land zu interpretieren.

Einzelne Fachbeiträge wurden von den zuständigen Ressorts geliefert.

Insgesamt wird zur leichteren Lesbarkeit auf die Begriffe der Kameralistik¹ zurückgegriffen.

Im Einvernehmen mit der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände ersetzt der Begriff „Kommune“ stellvertretend die bisher gebräuchlichen Bezeichnungen Gemeinden, Gemeindeverbände und Landkreise.

¹ LSN: Die Begriffe „Einnahmen“ und „Ausgaben“ entsprechen bei den doppisch buchenden Gemeinden/Gv den Begriffen „Einzahlungen“ und „Auszahlungen“. Aus: Ausgewählte Daten zur Finanzwirtschaft des Landes und der Gemeinden/Gv Niedersachsens, Stand April 2013.

2. Finanzbeziehungen zwischen Land und Kommunen

Die verfassungsrechtlich festgelegten Finanzbeziehungen zwischen Land und Kommunen wurden seit 1997 mehrfach vor dem StGH verhandelt und konkretisiert und dienen für folgenden Bericht als gefestigte Grundlage.

Auf Grundlage der in Artikel 57 NV vorgesehenen dualistischen Aufgabenwahrnehmung der niedersächsischen Kommunen (auf der einen Seite die gemeindlichen und auf der anderen Seite die staatlichen Aufgaben) wurde für die niedersächsischen Kommunen eine dualistische Finanzgarantie¹ per Gesetz festgelegt. Hierbei besteht die erste Säule aus der Garantie der kommunalen Einnahmehoheit sowie dem Anspruch auf staatliche Finanzzuweisungen, die steuer- bzw. umlagekraftabhängig bereitgestellt werden. Die zweite Säule beinhaltet spezifische Zuweisungen, Transferleistungen und Zuführungen sowie Ausgleichszahlungen nach den geltenden Konnexitätsregelungen (Artikel 57 Abs. 4 NV). Die schematische Darstellung in Abbildung 1 verdeutlicht den Zusammenhang der Leistungen des Landes innerhalb und außerhalb des Steuerverbundes an die Kommunen.

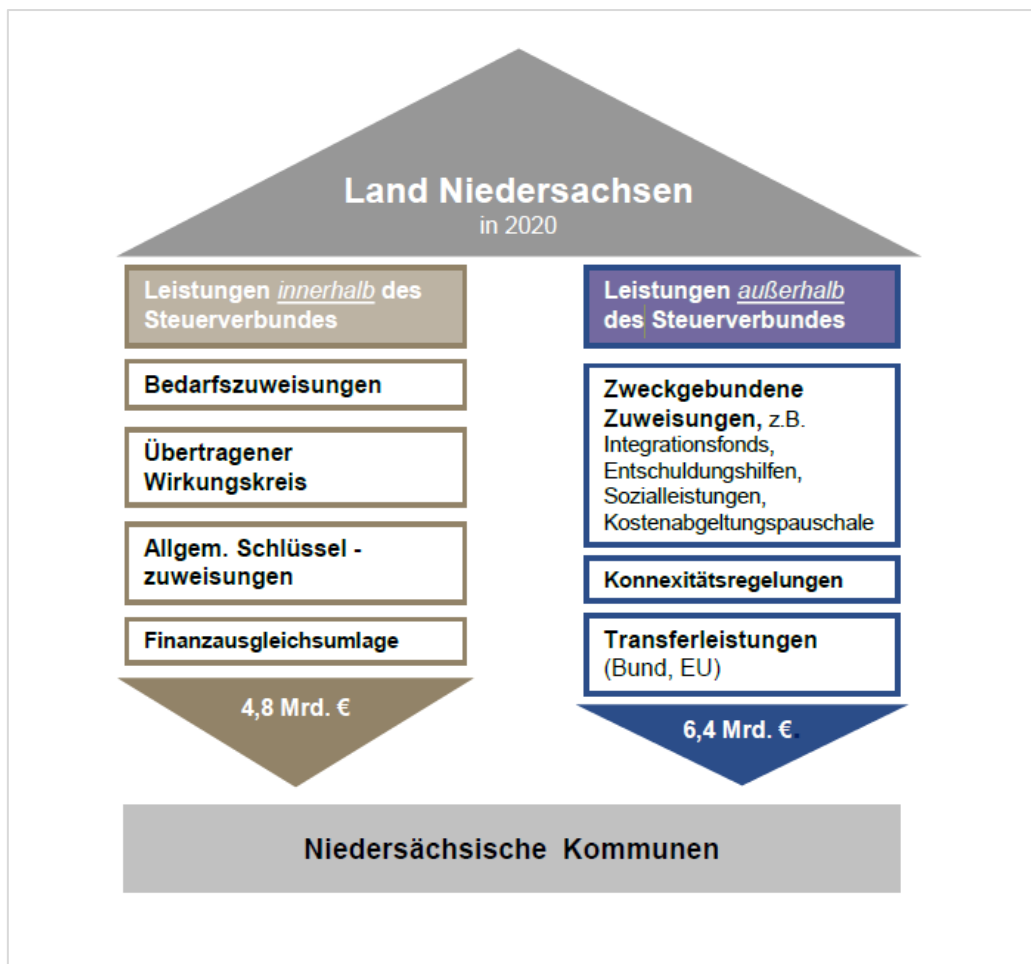


Abbildung 1: Leistungen des Landes an die Kommunen (eigene Darstellung)

¹ Hesse, Mario/Lenk, Thomas/Lück, Oliver (2013): Synoptische Darstellung der kommunalen Finanzausgleichssysteme, S. 9.

Die Leistungen¹ innerhalb des Steuerverbundes (insgesamt 4,818 Mrd. Euro) beinhalten in Niedersachsen die Allgemeinen Schlüsselzuweisungen (4,256 Mrd. Euro), die Zuweisungen für den Übertragenen Wirkungskreis (460 Mio. Euro), die Bedarfszuweisungen (75,7 Mio. Euro) sowie die Finanzausgleichsumlage (25 Mio. Euro). Die Leistungen außerhalb des Steuerverbundes betragen in der Summe 6,4 Mrd. Euro, die aus den verschiedensten Einzelplänen aufgrund von Bundesgesetzen, Landesgesetzen, Verträgen o. ä. bereitgestellt werden.

Zusammen erhalten die Kommunen auf diesem Wege rd. 11,2 Mrd. Euro aus dem Landeshaushalt Niedersachsens.

Ob diese landesseitige Finanzausstattung der Kommunen im Verhältnis zu den finanziellen Rahmenbedingungen des Landes angemessen ist und dessen Leistungsfähigkeit entspricht, soll im Folgenden anhand von Parametern in der vertikalen Finanzbeziehung dargestellt werden.

Zu den aus den verschiedenen Entscheidungen des StGH entwickelten Parametern zur Beurteilung dieser Verteilungssymmetrie zählen

- die Finanzierungssalden² des Landes und der Kommunen und die damit tatsächlich erzielten und erzielbaren Einnahmen³ der Kommunen,
- die Sozialhilfelasten⁴,
- die Schuldenstände und die Zinsausgaben⁵ sowie
- die Investitionsquote⁶.

Im Folgenden werden diese Parameter erläutert und um eine kurze Interpretation der IST-Abschlüsse des Haushaltsjahres 2020 ergänzt.

¹ Die folgenden Ansätze beziehen sich auf die Planungszahlen des HP 2020.

² Nds. StGH 16.05.2001

³ Nds. StGH 25.11.1997

⁴ Nds. StGH 25.11.1997

⁵ Nds. StGH 25.11.1997

⁶ Nds. StGH 27.02.2008

3. Die finanziellen Entwicklungen im Haushaltsjahr 2020

Aufgrund der beschriebenen vertikalen Finanzbeziehungen zwischen dem Land und den Kommunen wurde bereits 1989 die „Vergleichende Darstellung der finanziellen Situation von Land und Gemeinden/Gv“ vom Landesamt für Statistik entwickelt. Diese im Anhang befindliche Darstellung „Tabelle G“ stellt für die folgende Analyse der Einnahmen die Grundlage dar und dient einem belastbaren Vergleich.

3.1 COVID-19-Pandemie im Jahr 2020

Die COVID-19-Pandemie und der damit einhergehende starke Wirtschaftseinbruch mit hohen Steuereinnahmeausfällen haben im letzten Jahr alle staatlichen Ebenen erheblich getroffen. In dieser Situation hat das Land schnell reagiert und zwei Nachtragshaushalte auf den Weg gebracht, um die Folgen dieser Ausnahmesituation zu überwinden, die bestehenden Strukturen über die Krise hinaus zu erhalten und die Pandemiesituation durchzustehen.

Mit dem 2. Nachtragshaushalt im Juni 2020 wurden neben der Darstellung der Steuermindereinnahmen auch Maßnahmen zur Stützung der niedersächsischen Kommunen in Gestalt eines kommunalen Hilfsprogramms umgesetzt. Auf Basis des vom Bund im Koalitionsausschuss am 03.06.2020 auf den Weg gebrachten milliardenschweren Sonderprogramms „Corona-Folgen bekämpfen, Wohlstand sichern, Zukunftsfähigkeit stärken“ und mit Blick auf die in der Mai-Steuerschätzung 2020 erwarteten Einnahmeausfälle wurden die voraussichtlichen Gewerbesteuerausfälle der niedersächsischen Kommunen mit 814 Mio. Euro von Bund und Land je hälftig übernommen. Zusätzlich hatte das Land beschlossen, die auf Basis der Mai-Steuerschätzung 2020 zu erwartende negative Verbundabrechnung in Höhe von -598 Mio. Euro für 2020, die eigentlich 2021 abzubilden gewesen wären, bereits 2020 mit Landesmitteln zu kompensieren. Weiterhin wurden den Kommunen zusätzlich 100 Mio. Euro als allgemeine Deckungsmittel zur Verfügung gestellt, davon 11 Mio. Euro für Systemadministratoren an Schulen. Die Kommunen haben zugestimmt, sich an diesem 1,1 Mrd. Euro aus Landesmitteln umfassenden Paket zu beteiligen und einen Betrag in Höhe von 348 Mio. Euro zurückzuführen; die Aufrechnung erfolgt entsprechend der Regelungen im Niedersächsischen Finanzausgleichsgesetzes, sobald und soweit der Kommunale Finanzausgleich das im Haushaltsplan 2020 (vor Corona) veranschlagte Niveau überschreitet, frühestens 2022.

Im Nachgang zeigt sich, dass der Gewerbesteuerausfall um 290 Mio. Euro geringer ausfiel als die für diesen Zweck im kommunalen Hilfsprogramm gewährte Ausfallpauschale (814 Mio. Euro). Nachdem mit dem kommunalen Hilfsprogramm eine negative Steuerverbundabrechnung 2020 vermieden werden sollte, ergab sich durch mildere

Einnahmeentwicklungen des Landes tatsächlich eine positive Steuerverbundabrechnung in Höhe von 303 Mio. Euro. Insgesamt hat das kommunale Hilfsprogramm damit über das Jahr 2020 hinaus zu einer Stabilisierung der kommunalen Finanzen beigetragen.

3.2 Die Finanzierungssalden des Landes und der Kommunen

Die Finanzierungssalden der Kommunen und des Landes sind als Indikator besonders geeignet, die finanziellen Entwicklungen beider Ebenen zu interpretieren. Die Finanzierungssalden beschreiben den Saldo aus den bereinigten Einnahmen/Ausgaben zuzüglich des Saldos der haushaltstechnischen Verrechnung.¹

Die Einnahmeentwicklungen

Die Steuereinnahmen, die steuerinduzierten Einnahmen, die Förderabgabe sowie die steuerähnlichen Abgaben bilden für das Land und die Kommunen auf der Einnahmeseite die Indikatoren für die zum Teil über kommunizierende Röhren miteinander verbundenen steuernahen Nettoeinnahmen beider Ebenen.

Die deutsche Wirtschaft befand sich bis einschließlich 2019 auf einem lang anhaltenden stabilen Wachstumspfad, dessen positive Entwicklung sich in den Steuereinnahmen beider Ebenen widerspiegelte. Die COVID-19-Pandemie beendete diese Entwicklung abrupt; die Haushaltsdaten des Jahres 2020 sind deutlich geprägt von den finanziellen Auswirkungen der Pandemie einschließlich der bundes- und landesseitig ergriffenen Hilfsmaßnahmen.

Die Abbildungen 3 und 4 zeigen die Entwicklung bei den steuernahen Nettoeinnahmen bis zum Jahr 2020. Auf beiden Ebenen ist im Jahr 2020 ein Einbruch zu verzeichnen, der sich mit -7,1 % beim Land erheblich deutlicher zeigt als bei den Kommunen mit -1,5 %. Die moderatere Entwicklung auf kommunaler Ebene ist insbesondere auf die Stärkung des Kommunalen Finanzausgleichs im Rahmen des Kommunalen Hilfsprogramms des Landes zurückzuführen.

Insgesamt ist festzustellen, dass beide Ebenen bis 2019 gleichsam von der positiven Wirtschaftsentwicklung der Jahre vor der COVID-19-Pandemie profitiert haben, und dies in einer stabilen Einnahmeentwicklung mündete. Im Jahr 2020 sind die Einnahmen aufgrund der Pandemiesituation eingebrochen, wobei auf kommunaler Ebene die Stützungsmaßnahmen seitens des Bundes und des Landes ihre Wirkung zeigen.

Der Anteil der Kommunen an dem Gesamtsteueraufkommen in Niedersachsen erhöht sich im Jahr 2020 damit auf 38,1% und überschreitet das Langzeitmittel von 37%. Darin nicht enthalten ist die Zahlung an die niedersächsischen Kommunen zur Kompensation der mit

¹ DESTATIS, S. 8.

der Mai-Steuerschätzung 2020 erwarteten Gewerbesteuerausfälle für das Jahr 2020 in Höhe von 814 Mio. Euro, die von Bund und Land jeweils zur Hälfte getragen wurden.

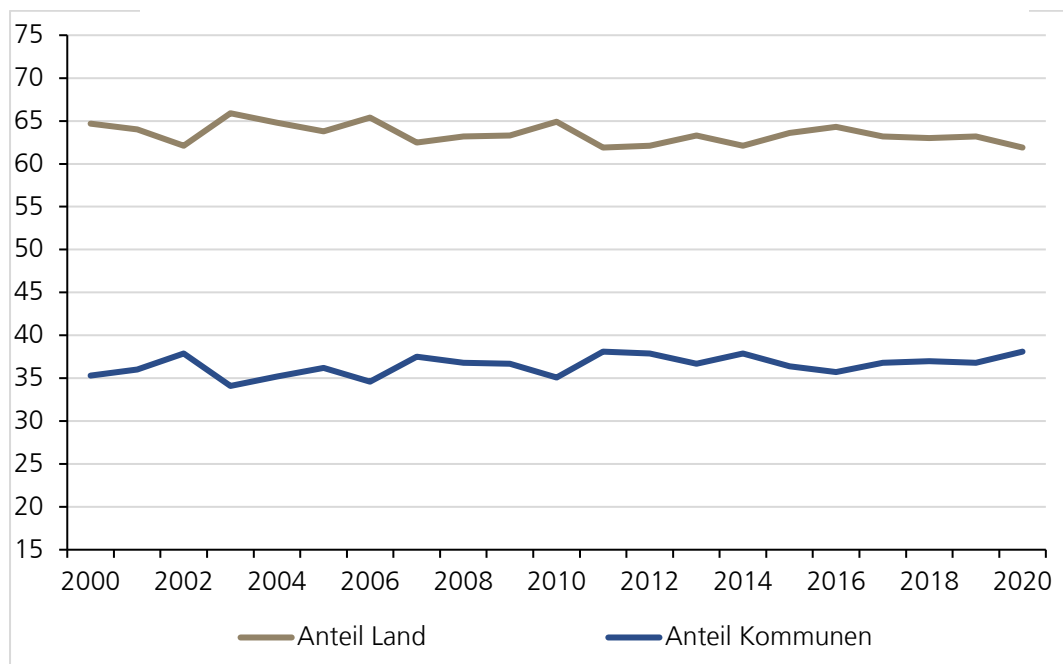


Abbildung 2: Steuereinnahmen in Niedersachsen - Anteilsverhältnis Land / Kommunen in %

Die Einnahmeentwicklung des Landes

Die Nettoeinnahmen des Landes haben sich im Jahresverlauf 2020 deutlich rückläufig entwickelt. Mit einem Einbruch von -1.756,3 Mio. Euro bzw. einem Rückgang von -7,1 % wurden in Niedersachsen netto 23.136,4 Mrd. Euro vereinnahmt.

Die Betrachtung der einzelnen Steuerarten zeigt dabei ein divergierendes Bild. Die Einnahmen aus Erbschaftsteuer (+20,6 %) und Grunderwerbsteuer (+7,1 %), an der die Kommunen mit 33 % beteiligt sind, sind gestiegen. Hingegen sind beispielsweise die Einnahmen aus der veranlagten Einkommensteuer (-8,9 %), der Körperschaftsteuer (-8,8 %) und den nicht veranlagten Steuern vom Ertrag (-39,7 %) gesunken. Die unterschiedliche Entwicklung der einzelnen Steuerarten ist ebenfalls mit der pandemischen Gesamtsituation und der Volatilität der einzelnen Steuerart zu begründen.

Die Deckungsquote, die das prozentuale Verhältnis von Einnahmen zu Ausgaben angibt, spiegelt den Einnahmerückgang des Landes wider: Nachdem die Deckungsquote in den Jahren 2016 bis 2019 bei über einhundert Prozent lag, ist sie im Jahr 2020 auf 87,8 % gefallen.

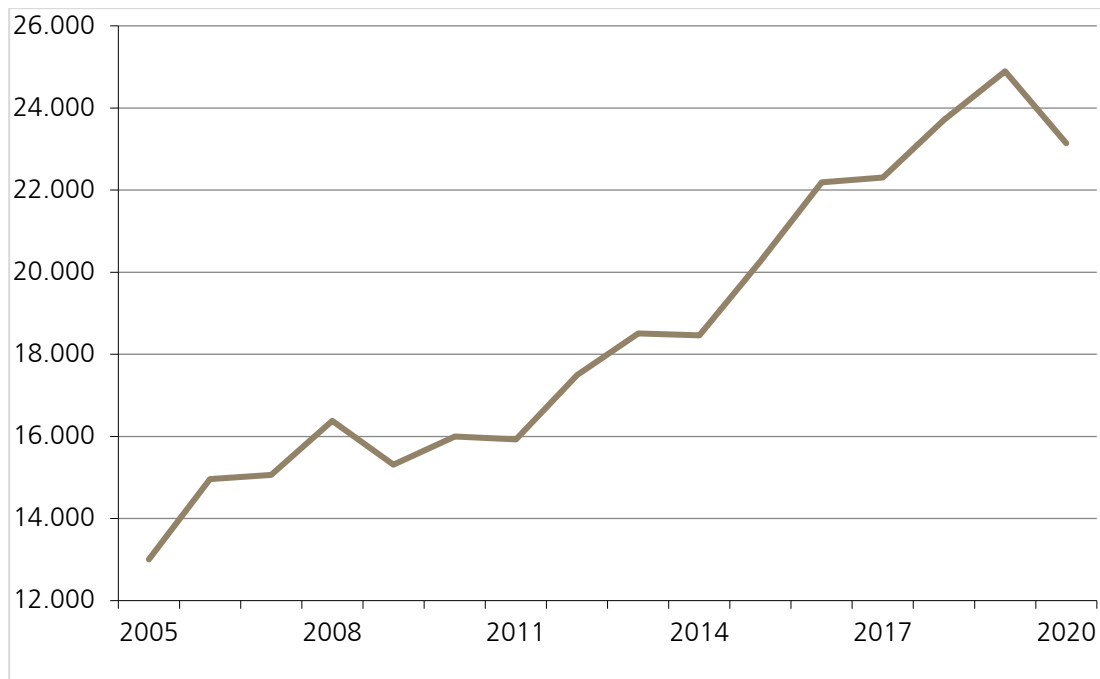


Abbildung 3: Nettoeinnahmen des Landes (in Mio. Euro)

Die Einnahmeentwicklung der Kommunen

Die Steuereinnahmen sind im Jahr 2020 pandemiebedingt deutlich eingebrochen. Sie beliefen sich brutto auf insgesamt 9,615 Mrd. Euro und lagen damit 928 Mio. Euro unter dem Niveau des Vorjahres (10,543 Mrd. Euro). Bereinigt um die Gewerbesteuerumlage ergibt sich hingegen ein Rückgang von 9,838 Mrd. Euro um 525 Mio. Euro auf 9,314 Mrd. Euro; Hintergrund für die moderatere Netto-Entwicklung ist der Wegfall der einigungsbedingten Gewerbesteuerumlage ab dem Jahr 2020. Insgesamt fielen die Nettosteuerereinnahmen der Kommunen im Jahr 2020 hinter das Niveau des Jahres 2018 zurück.

Differenziert nach den einzelnen Steuerarten bzw. steuerähnlichen Abgaben zeigt sich folgendes Bild: Die Gewerbesteuern verringerten sich um 796 Mio. Euro brutto (392 Mio. Euro netto) und die Einnahmen aus dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer verringerten sich um 198 Mio. Euro. Die Einnahmen aus Grundsteuern und aus den Gemeindeanteilen an der Umsatzsteuer entwickelten sich hingegen positiv (+31 bzw. + 72 Mio. Euro). Die sonstigen Steuerarten waren insgesamt rückläufig (- 41 Mio. Euro).

Deutlich gestiegen sind hingegen die Einnahmen aus Zuwendungen und allgemeinen Umlagen. Bereinigt um kommunale Umlagen stiegen diese um 1,896 Mrd. Euro auf 9,418 Mrd. Euro an. Ursächlich sind in erster Linie die bundes- und landesseitigen Maßnahmen zur Unterstützung der Kommunen in der Pandemie, u.a. die bereits erwähnte Pauschale in Höhe von 814 Mio. Euro zum Ausgleich von Gewerbesteuermindereinnahmen (§ 14 g NFAG) und in Höhe von 100 Mio. Euro zum Ausgleich krisenbedingter Mehraufwendungen. Die

Leistungsbeteiligung des Bundes nach SGB II hat sich gegenüber dem Vorjahr um 385 Mio. Euro erhöht; dies ist im Wesentlichen auf die erhöhte Beteiligung an den Kosten der Unterkunft zurückzuführen. Die Einnahmen aus dem kommunalen Finanzausgleich beliefen sich im Jahr 2020 auf 4,944 Mrd. Euro und erhöhten sich damit um 313 Mio. Euro gegenüber dem Vorjahr. Zwar wurde der kommunale Finanzausgleich 2020 – mit Blick auf die rückläufigen Landeseinnahmen und eine in der Folge zu erwartende negative Steuerverbundabrechnung – um 598 Mio. Euro gekürzt, allerdings wurde dieser Betrag im Rahmen des Kommunalen Hilfsprogramms gem. § 14 i NFAG zeitgleich wieder ausgeglichen¹. Faktisch konnten die Kommunen somit in voller Höhe über die im Haushaltsplan 2020 veranschlagten Haushaltsmittel (zzgl. der Steuerverbundabrechnung 2019) verfügen.

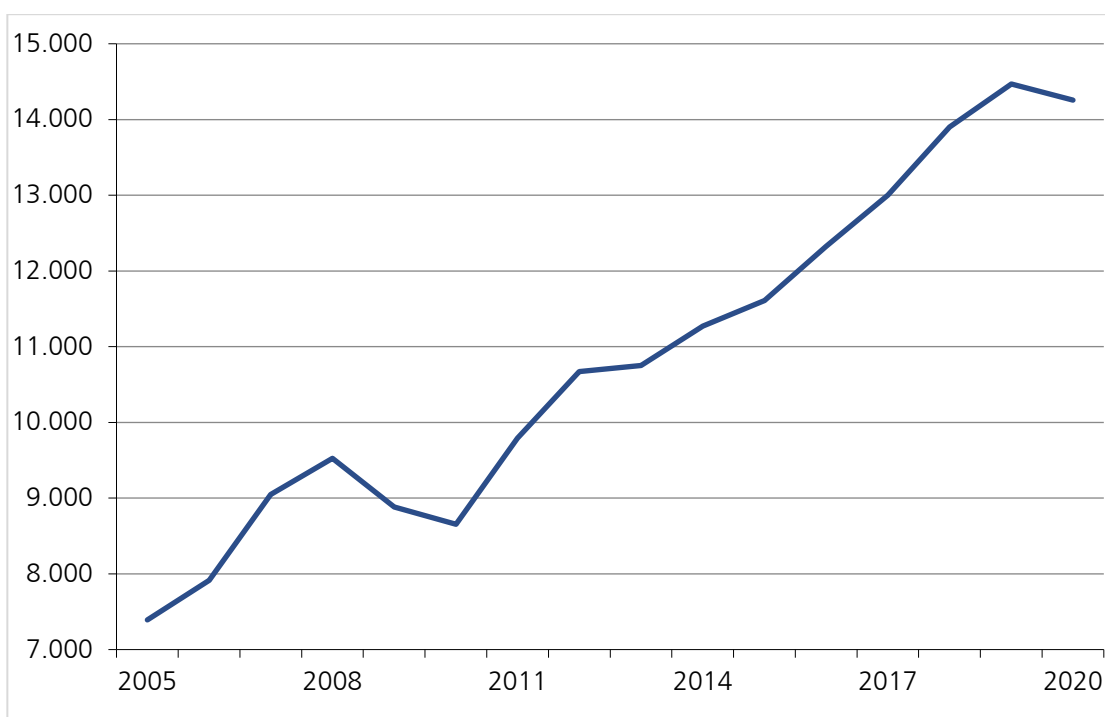


Abbildung 4: Einnahmen aus Steuern und kommunalem Finanzausgleich der Kommunen (in Mio. Euro)

Die Ausgabeentwicklungen

Die Ausgabe- und Einnahmeentwicklung beider Ebenen ist unter Berücksichtigung der geänderten statistischen Erhebungen für die Kommunen in der nachfolgenden Abbildung 5 dargestellt.

¹ Ein Teilbetrag von 348 Mio. Euro ist gestundet und wird in Folgejahren aufgerechnet, sobald und soweit der Kommunale Finanzausgleich das im Haushaltsplan 2020 (vor Corona) veranschlagte Niveau überschreitet, frühestens jedoch 2022.

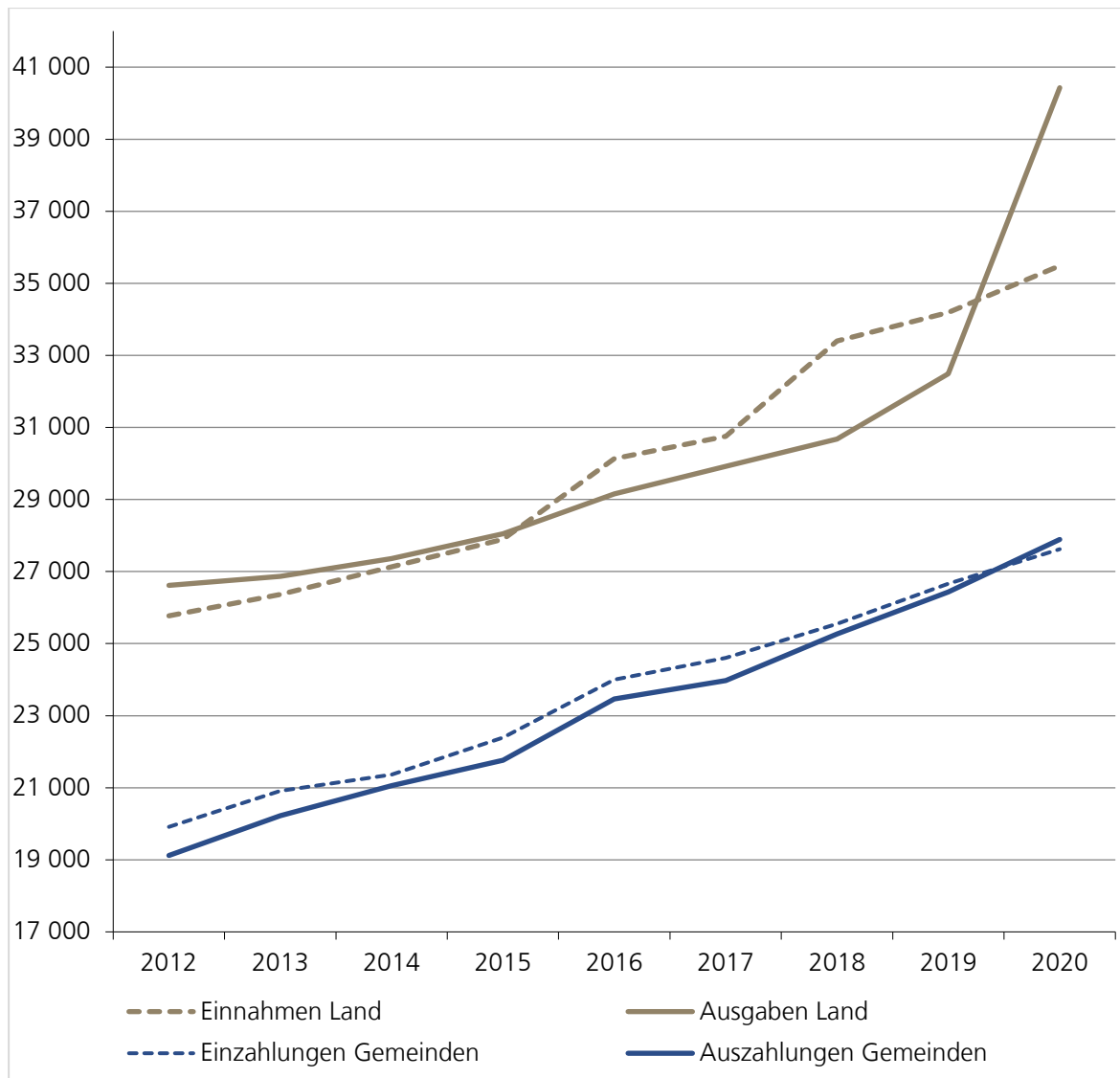


Abbildung 5: Entwicklung der bereinigten Einnahmen und Ausgaben insgesamt (in Mio. Euro)¹

Die Ausgabeentwicklung des Landes

Die Steigerung der bereinigten Gesamtausgaben² des Landes (Abbildung 5) von 32,490 Mrd. Euro auf 40,428 Mrd. Euro beträgt für 2020 krisenbedingt deutliche + 24,4 %. Das Land hatte mit zwei Nachtragshaushalten zügig und schnell reagiert und viel Geld zur Überwindung der Pandemie zur Verfügung gestellt.

Trotz der COVID-19-Pandemie und der damit einhergehenden wirtschaftlichen negativen Konjunktorentwicklung lag die Investitionsquote 2020 bei 4,7 %.

Die Personalausgabenquote liegt 2020 mit 33,1 % erwartungsgemäß in einem hohen prozentualen Bereich und beträgt absolut 13,375 Mrd. Euro. Aufgrund der umfangreichen

¹ Datengrundlagen: 2020: Kassenergebnis; 2012 bis 2019 Rechnungsergebnis.

² Entspricht dem formalen Haushaltsvolumen ohne haushaltstechnische Verrechnungen, Deckung von Fehlbeträgen, besondere Finanzierungsvorgänge sowie Tilgungsausgaben am Kreditmarkt.

Ausgabesteigerungen zur Überwindung der Pandemie ist die prozentuale Personalausgabenquote im Vergleich zum Vorjahr gesunken, der absolute Ausgabebetrag für das Personal ist hingegen gestiegen.

Die Ausgabeentwicklung der Kommunen

2020 stiegen die bereinigten Gesamtausgaben (bei den Kommunen wird Bezug genommen auf die Auszahlungen) im Vergleich zum Vorjahr um 5,5 % und somit deutlich moderater als beim Land an. Die bereinigten Ausgaben aus laufender Verwaltungstätigkeit erhöhten sich dabei um 1,114 Mrd. Euro bzw. 3,9 % auf 29,732 Mrd. Euro; neben gestiegenen Personal- und Sachausgaben (+323 bzw. +147 Mio. Euro) sind deutlich höhere Zuschüsse an öffentliche und nicht-öffentliche Unternehmen festzustellen (+338 Mio. Euro; +15,7 %), Für Investitionen und Investitionsförderungen erhöhten sich die Auszahlungen gegenüber dem Vorjahr ebenfalls deutlich um 607 Mio. Euro bzw. 16,1 % auf 4,368 Mrd. Euro.

3.3 Der Vergleich der Finanzierungssalden

Der in Abbildung 6 dargestellte Finanzierungssaldo der Kommunen spiegelt die ab 2016 geltende Anwendung der bundeseinheitlichen Statistik (s.a. 1.) wider.

Im Jahr 2020 haben die Kommunen einen negativen Finanzsaldo in Höhe von 270 Mio. Euro erwirtschaftet. Die seit dem Jahr 2011 andauernde Serie positiver Finanzsalden konnte nicht fortgesetzt werden. Hierzu hat allerdings auch maßgeblich die gegenüber 2019 erneut gestiegene Investitionstätigkeit der Kommunen – diese haben ihre Investitionsquote um weitere 1,4 Prozentpunkte auf nunmehr 15,0 % erhöht – beigetragen. Unter Ausblendung der Investitionstätigkeit ist festzuhalten, dass der Saldo der bereinigten laufenden Ein- und Auszahlungen ungefähr auf dem Niveau des Vorjahres gehalten werden konnte.

Während die Situation der Kommunalfinanzen bis einschließlich 2019 als stabil bezeichnet werden konnte, gestaltet sich die Bewertung für das Jahr 2020 etwas schwieriger. Dieses war einerseits geprägt durch deutlich rückläufige Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben, die jedoch andererseits wirkungsvoll durch bundes- und landesseitig ergriffene Unterstützungsmaßnahmen aufgefangen werden konnten.

Ohne diese, meist befristet ausgestalteten, Maßnahmen wäre die kommunale Finanzlage als angespannt zu bezeichnen.

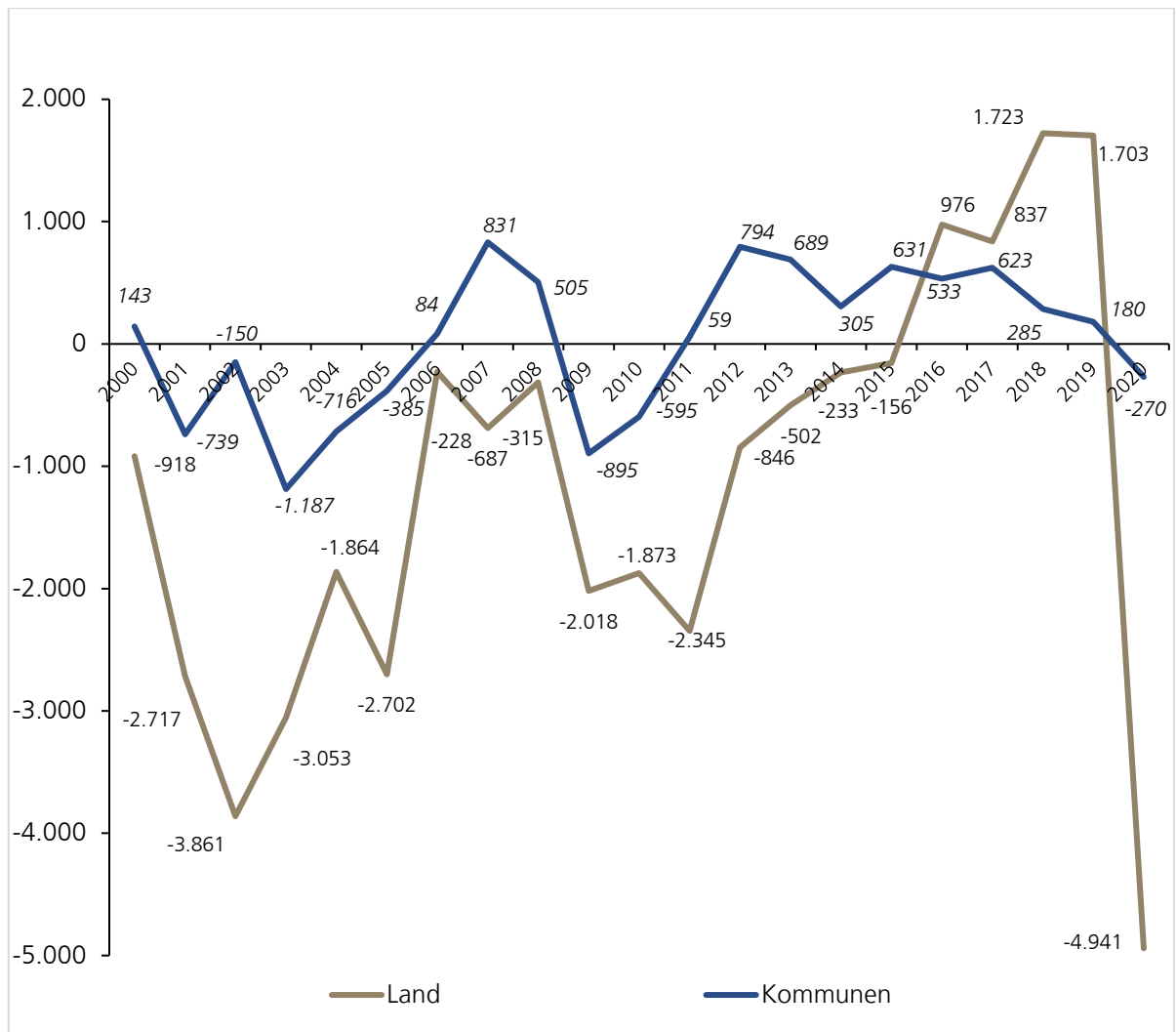


Abbildung 6: Finanzierungssalden Land und Kommunen (2018 bereinigt um den Sondereffekt VW-Milliarde) (in Mio. Euro)

Der Finanzierungssaldo des Landes ist im Jahr 2020 aufgrund der Pandemie und den damit einhergehenden Einnahmeausfällen sowie den Stützungsmaßnahmen auf -4.941 Mio. Euro gefallen. Damit ist der Finanzierungssaldo des Landes auf seinen tiefsten Stand seit mehr als 20 Jahren gesunken und gleichzeitig so steil abgestürzt wie in den letzten 20 Jahren nicht.

In den Jahren 2011 bis 2018 hatte sich der Finanzierungssaldo des Landes stetig verbessert und auch in 2019 hatte der Finanzierungssaldo des Landes fast den positiven Höchststand des Jahres 2018 erreicht. Dieser Aufwärtstrend war vor allem auf einen konsequenten Konsolidierungskurs des Landes zurückzuführen. Die Haushaltsplanungen wurden mit Blick auf die für den Landeshaushalt ab 2020 wirkende Schuldenbremse ausgerichtet. Zur Erreichung und dauerhaften Einhaltung der Schuldenbremse ist strukturell ein Finanzierungssaldo nahe Null erforderlich. Zu diesem Zweck wurde in den vergangenen Jahren sowohl die Nettokreditaufnahme als auch das strukturelle Defizit insgesamt auf Null zurückgeführt.

Der direkte Vergleich der Finanzierungssalden beider Ebenen zeigt, dass 2020 sowohl der kommunale als auch der Finanzierungssaldo des Landes in den negativen Bereich abgerutscht sind. Diese Entwicklung spiegelt die finanziellen Auswirkungen der COVID-19-Pandemie auf beiden Ebenen wider. Gleichwohl ist der Absturz des Landes hier deutlich größer als der der kommunalen Ebene.

Mittelfristig wird zu beobachten sein, wie die Finanzierungssalden unter den Maßnahmen des Bundes und des Landes zur Bewältigung der COVID-19-Pandemie und zugleich der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung unter Einbeziehung des Wegfalls der erhöhten Gewerbesteuerumlage reagieren werden.

3.4 Soziale Sicherung

Im Folgenden werden aus dem Bereich der Sozialen Sicherung die Finanzwirkungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II), der Sozialhilfe (SGB XII) sowie der Kinder- und Jugendhilfe (SGB VIII) dargestellt.

Übersicht über Gesamteinnahmen und –ausgaben

Die Aufwendungen nach dem SGB XII wurden seit 2001 bis 2019 größtenteils im Rahmen des Quotalen Systems in der Sozialhilfe abgerechnet. Dabei beteiligten sich das Land als überörtlicher Träger der Sozialhilfe sowie die Landkreise, die kreisfreien Städte und die Region Hannover als örtliche Träger der Sozialhilfe in gemeinsamer Finanzverantwortung an den Pflichtaufwendungen des Anderen. Eine Ausnahme bildeten bereits in der Vergangenheit die außerhalb des Quotalen Systems abgerechneten Aufwendungen für die Leistungen zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten nach §§ 67 ff. SGB XII. Seit dem 01.01.2020 werden den für die Aufgabenwahrnehmung des Landes als überörtlichen Trägers der Sozialhilfe herangezogenen Kommunen insoweit die tatsächlichen Aufwendungen erstattet.

Mit Inkrafttreten des Niedersächsischen Gesetzes zur Ausführung des Neunten und des Zwölften Buchs Sozialgesetzbuch (Nds. AG SGB IX / XII) wurden ab 01.01.2020 die sachlichen Zuständigkeiten, einhergehend mit der Finanzierungs- und Haushaltssystematik, erheblich geändert. Die Abrechnung bzw. der Haushaltstitel 0530-633 11 beinhaltet seitdem auch die Ausgaben der Hilfe nach dem 8. Kapitel SGB XII (vorgehend Ausgaben des Landes bei: Titel 0530-633 25 (2019: 33,65 Mio. Euro)).

Das Land als überörtlicher Träger der Eingliederungshilfe und der Sozialhilfe und die örtlichen Träger der Eingliederungshilfe und der Sozialhilfe beteiligen sich nach § 22 Nds. AG SGB IX/XII jedoch weiterhin – wenn auch zu geänderten Konditionen - gegenseitig an den Pflichtausgaben des anderen. Hinsichtlich der Verwaltungskosten erfolgt ein Ausgleich nach Maßgabe des § 25 Nds. AG SGB IX / XII.

Soziale Sicherung: Gesamtausgaben Land				
	SGB II¹	zum Vorjahr	SGB XII/SGBIX²	zum Vorjahr
	Mio. Euro	%	Mio. Euro	%
2019	142,8	0	2.037,6	+9,20
2020	142,8	0	2.281,8	+11,98
2021	142,8	0	2.461,4	+7,87

Abbildung 7: Soziale Sicherung, Ausgaben Land

SGB II: Grundsicherung für Arbeitsuchende

Die Landkreise und kreisfreien Städte sind als kommunale Träger der Grundsicherung für Arbeitsuchende u.a. zuständig für die Leistungen für Unterkunft und Heizung und für das Bildungs- und Teilhabepaket. Der Bund beteiligt sich zweckgebunden an diesen Kosten und übernimmt die Kosten der Unterkunft und Heizung (KdU) für anerkannte Asyl- und Schutzberechtigte im SGB II vom 01.10.2016 bis 31.12.2021 vollständig.

Das Land beteiligt sich an der Finanzierung der Unterkunftskosten im SGB II als Ausgleich für die den kommunalen Trägern durch den Wegfall des besonderen Mietzuschusses im Wohngeld seit 2005 entstehenden Mehrbelastungen (§ 5 Nds. AG SGB II).

SGB XII: Sozialhilfe

Im Anschluss an die ausgelaufene Erstattungsregelung des § 136 SGB XII wurde bereits durch Artikel 13 des Gesetzes zur Stärkung der Teilhabe und Selbstbestimmung von Menschen mit Behinderungen (Bundesteilhabegesetz - BTHG - vom 23. Dezember 2016, BGBl. I S. 3234) zum 01. Januar 2020 die neue Bundeserstattung nach § 136a SGB XII eingeführt. Der Bund beteiligt sich hiernach auch weiterhin an den Aufwendungen für die zum 1. Januar 2017 eingetretene Verdoppelung des Arbeitsförderungsgeldes nach § 59 SGB IX für Personen, die im Arbeitsbereich einer Werkstatt für Menschen mit Behinderung (WfbM) tätig sind sowie für die zum 1. April 2017 erfolgte Anhebung des Vermögensfreibetrags für kleinere Geldbeträge in der Sozialhilfe. Als pauschalierten Ausgleich für diese Mehrausgaben erstattet der Bund den Bundesländern für jede leistungsberechtigte Person nach dem Vierten Kapitel SGB XII, die Leistungen in einer stationären Einrichtung sowie einen Barbetrag zur persönlichen Verfügung nach dem Dritten Kapitel SGB XII erhält, einen monatlichen Betrag, der sich an der Höhe der Regelbedarfsstufe 1 nach der Anlage zu § 28 SGB XII orientiert. Die Erstattung bemisst sich in den Jahren 2020 bis 2025 nach einem schrittweise von 5,2 % auf 4,4 %

¹ Ist-Ergebnisse 2018 und 2019 sowie Ansatz 2020 bei Kapitel 05 36 Titel 613 66.

² Nur Zuweisungen an Gemeinden (Erstattungen an die örtlichen Träger der Sozialhilfe und der Eingliederungshilfe), Ist-Ergebnisse 2019 und 2020 sowie Ansatz 2021 bei Kapitel 05 30 Titel 633 11 (inkl. vorgehend 0530-633 25).

sinkenden Anteil der monatlichen Regelbedarfsstufe 1. Die vorstehende Erstattungsregelung des § 136a SGB XII stellt insoweit einen vom Bund gewählten rein rechnerischen Finanzierungstransferweg für den Ausgleich von Mehraufwendungen dar, die wie dargelegt an anderer Stelle entstehen.

Infolge der grundlegenden Neuordnung der sachlichen Zuständigkeiten in der Eingliederungshilfe und der Sozialhilfe in Niedersachsen zum 1. Januar 2020 fällt der diesen finanziellen Ausgleich begründende Personenkreis weitestgehend in die sachliche Zuständigkeit des überörtlichen Trägers der Sozialhilfe. Insoweit verbleiben diese Erstattungsleistungen des Bundes nach § 136a SGB XII beim Land.

SGB VIII: Kinder- und Jugendhilfe

Auch die Ausgaben der niedersächsischen Gemeinden, Städte und Landkreise für die Kinder- und Jugendhilfe stellen nach wie vor einen großen Ausgabenblock innerhalb des Gesamtkomplexes der sozialen Sicherung dar. Nach einigen Jahren, in denen die Nettobelastung der Kommunen im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe sank bzw. stagnierte, hat sich die Tendenz steigender Ausgaben fortgesetzt. Die Nettobelastung für Jugendhilfeleistungen (Leistungen nach dem SGB VIII) sowie für Einrichtungen der Jugendhilfe betragen im Jahr 2019 (Daten für 2020 liegen noch nicht vor) 4,767 Mrd. Euro (2018: 4,24 Mrd. Euro¹). Dies entspricht einer Steigerung von ca. 12 % im Vergleich zum Vorjahr und ist im Wesentlichen weiterhin auf den Ausbau der Kindertagesbetreuung sowie der Hilfen zur Erziehung, der Eingliederungshilfen und Schutzmaßnahmen (Inobhutnahmen) zurückzuführen.

Die aktuellen Entwicklungen in den Bereichen Kinderschutz und Kindertagesbetreuung zeigen, dass die Inanspruchnahme von Jugendhilfeleistungen von zahlreichen Einflüssen abhängig ist. Dies gilt ebenso für die Hilfen zur Erziehung. Eine vermehrte Inanspruchnahme ist z. B. auf die sich vollziehenden gesellschaftlichen Veränderungsprozesse oder die mitunter eingeschränkte Erziehungsfähigkeit der Eltern zurückzuführen.

Daneben spielt aber auch eine positivere Wahrnehmung der Kinder- und Jugendhilfe eine Rolle. So werden Leistungsangebote, insbesondere im ambulanten Bereich, häufig nicht mehr als Eingriff, sondern als Unterstützung empfunden und daher vermehrt nachgefragt.

Hinsichtlich der Ausgaben des Landes für die Kinder- und Jugendhilfe ist eine Entwicklung vor dem Hintergrund unterschiedlicher gesetzlicher Regelungen nicht zusammenfassend darzustellen. Einen besonderen Schwerpunkt bildet die Erstattung der Aufwendungen öffentlicher Stellen für die Unterbringung, Versorgung und Betreuung unbegleiteter ausländischer Minderjähriger.

¹ Quelle: DESTATIS, Statistiken der Kinder- und Jugendhilfe, Statistisches Bundesamt, Ausgaben und Einnahmen 2019, Seite 23.

Das Land Niedersachsen hat gem. § 89 d SGB VIII die den öffentlichen Trägern der örtlichen Kinder- und Jugendhilfe im Rahmen der Unterbringung, Versorgung und Betreuung unbegleiteter ausländischer Minderjähriger entstandenen Aufwendungen zu erstatten. Die Zahl der nach Deutschland eingereisten Ausländerinnen und Ausländer sowie die Zahl unbegleiteter ausländischer Kinder und Jugendlicher haben seit 2013 deutlich zugenommen. Der Höhepunkt wurde Mitte 2016 überschritten und die Tendenz ist rückläufig. Die amtliche Kinder- und Jugendhilfestatistik wies im Jahr 2013 insgesamt 6.583 unbegleitete ausländische Kinder und Jugendliche aus. Ende 2016 befanden sich bundesweit 64.065 unbegleitete ausländische Minderjährige und junge ausländische Volljährige in vorläufigen Schutzmaßnahmen oder Anschlussmaßnahmen der Kinder- und Jugendhilfe (Hilfen zur Erziehung und Hilfen für junge Volljährige), davon waren 5.374 in Niedersachsen registriert. Zum Jahresanfang 2021 befanden sich noch 20.219 unbegleitete ausländische Minderjährige bundesweit in Jugendhilfemaßnahmen, davon 1.924 in Niedersachsen. Mit der Abnahme der Zugangszahlen sind auch die Ausgaben erheblich gesunken, sodass das Land Niedersachsen im Jahr 2020 in diesem Bereich rd. 87 Mio. Euro verausgabt hat. Für 2021 wurden 92 Mio. Euro veranschlagt.

Kindertagesbetreuung

Für die Betreuung von Kindern in Tageseinrichtungen ab der Einschulung gewährt das Land eine Finanzhilfe in Höhe von 20% der Personalausgaben. Für die Betreuung von Kindern unter drei Jahren gewährt das Land als Zuschuss zu den Personal- und Sachausgaben eine erhöhte Finanzhilfe für die Erst- und Zweitkräfte - bis 31.07.2020 in Höhe von 54 % und seit dem 01.08.2020 in Höhe von 56 % - und für dritte Fach- und Betreuungskräfte eine Finanzhilfe von 100%.

Mit der Novellierung des KiTaG zum 01.08.2018 wurde die Beitragsfreiheit auf alle Kinder im Alter von drei Jahren bis zur Einschulung ausgeweitet. Die Mindereinnahmen der Kommunen durch Wegfall der Elternbeiträge und Streichung der besonderen Finanzhilfe (nach § 21 Abs. 2 KiTaG in der bis zum 31.07.2018 gültigen Fassung) gleicht das Land durch eine Erhöhung des allgemeinen Finanzhilfesatzes für Kinder ab drei Jahren bis zur Einschulung von bislang 20 % auf 55 % für das Kindergartenjahr 2018/2019 aus. Für die folgenden drei Kindergartenjahre wird der allgemeine Finanzhilfesatz für die Kinder im Kindergartenalter jährlich um 1 % gesteigert. Ab dem Kindergartenjahr 2021/2022 erreicht die Finanzhilfe dauerhaft 58 %. Im mittelfristigen Finanzplanungszeitraum von 2020 bis 2025 wächst der hierfür veranschlagte Betrag im Haushaltsjahr 2025 auf rund 441,3 Mio. Euro auf.

Die für die Betriebsausgaben in der Kindertagesbetreuung insgesamt verausgabte Summe ist seit 2007 von knapp über 200 Mio. Euro stetig bis auf rund 1.503 Mio. Euro in 2021

aufgewachsen mit zunächst weiterhin steigender Tendenz (s. Abbildung 8). Zusammen mit den Ausgaben zur Weiterentwicklung der Qualität und zur Teilhabe in der Kindertagesbetreuung, teilweise finanziert aus Bundesmitteln durch das Gesetz zur Weiterentwicklung der Qualität und zur Teilhabe in der Kindertagesbetreuung vom 19.12.2018 (KiQuTG), entwickeln sich die Betriebsausgaben wie folgt:

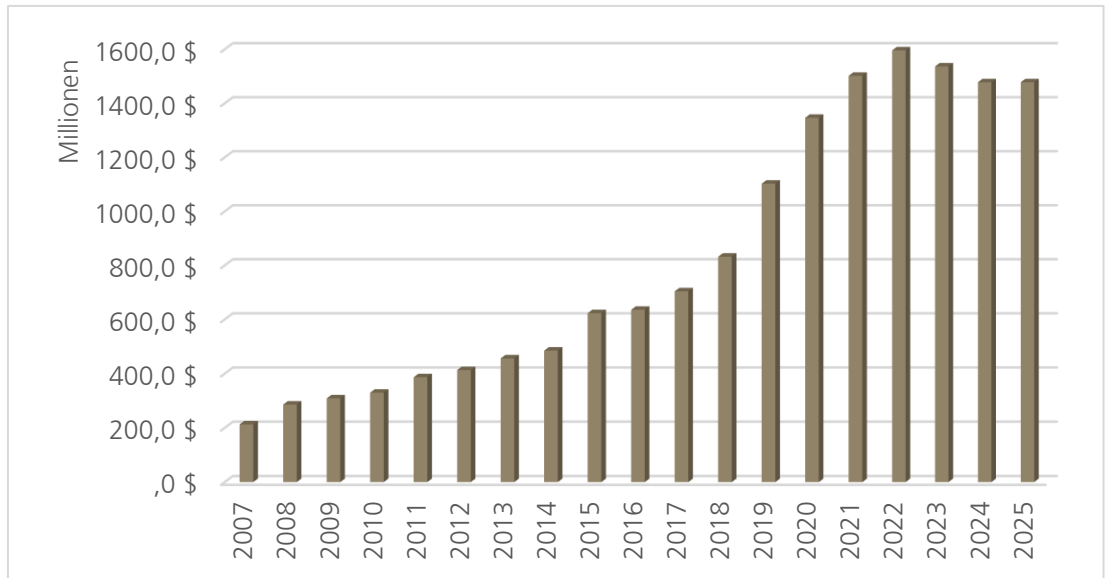


Abbildung 8 : Ausgaben des Landes für Finanzhilfe, Betriebskostenförderung in der Kindertagesbetreuung und Ausgaben für die Weiterentwicklung der Qualität in der Kindertagesbetreuung und Erhöhung der Teilhabe

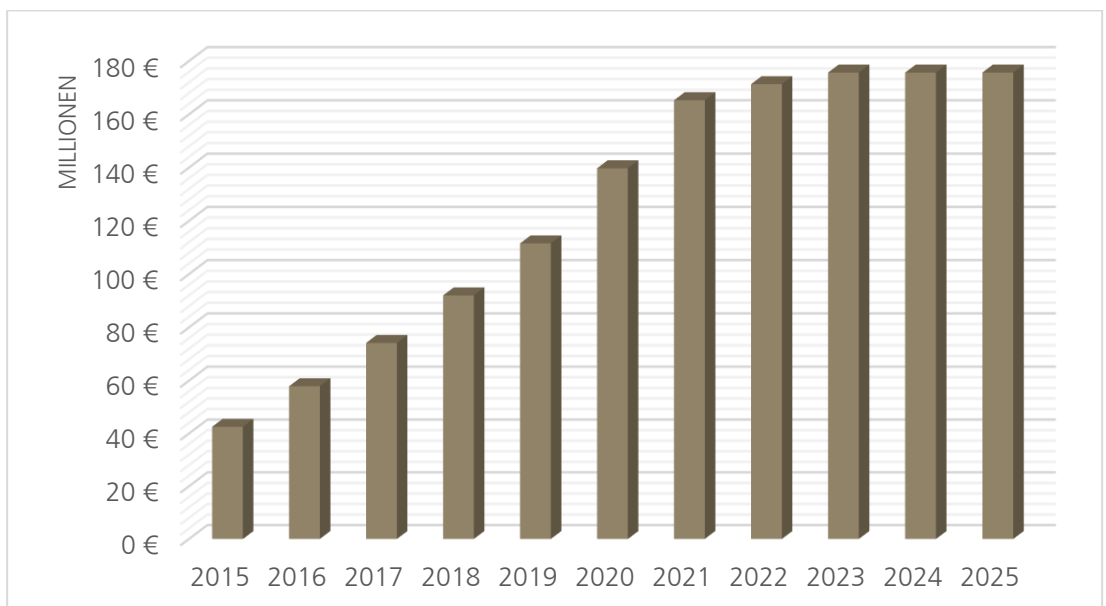


Abbildung 9: Jahresbeträge 3. Krippenkraft

Für die zusätzliche Finanzhilfe aufgrund der Einführung der Finanzierung der dritten Kräfte in Krippengruppen zum 01.01.2015 wurden bis 2025 (s. Abbildung 9) insgesamt rund 1.382 Mio. Euro veranschlagt. Im Jahr 2021 erhöht sich die entsprechende Finanzhilfe von rund 139,7 Mio. Euro im Jahr 2020 auf rund 165,3 Mio. Euro. Ab dem 01.08.2020 wird die dritte Kraft in Krippengruppen ohne Beschränkung auf eine Höchststundenzahl gefördert.

Das Land gewährt seit 2011 nach Maßgabe der „Fördergrundsätze für die Gewährung von Zuwendungen zur Verbesserung des Betreuungsangebotes in Kindertagespflege“ Zuwendungen für die Verbesserung des qualitativen und quantitativen Betreuungsangebotes in Kindertagespflege, insbesondere für unter dreijährige Kinder. Im Zeitraum von 2011 bis zum Ende der mittelfristigen Finanzplanung im Jahre 2025 wurden insgesamt Mittel in Höhe von rund 770 Mio. Euro veranschlagt.

Im Rahmen der Bund-Länder-Vereinbarung vom 07.07.2016 hat der Bund den Ländern eine Beteiligung an den Kosten der Integration der Flüchtlinge durch eine jährliche Integrationspauschale in Höhe von zwei Mrd. Euro in den Jahren 2016 bis 2018 zugesagt. Davon wurden für die Kindertagesbetreuung in den Haushaltsjahren 2017 und 2018 insgesamt 120 Mio. Euro (jeweils 60,0 Mio. Euro) veranschlagt. Rund 108,6 Mio. Euro (2017 und 2018: je rund 54,3 Mio. Euro) entfallen dabei auf die Integration durch Sprache. Die Mittel werden im Rahmen der Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Verbesserung der Qualität in Kindertagesstätten (QuiK) für zusätzliche Integrationsmaßnahmen für Kinder mit Fluchterfahrungen verwendet. Im Jahr 2019 erfolgt die finanzielle Absicherung des Förderprogramms vollständig aus Landesmitteln in Höhe von rund 60 Mio. Euro.

Für den Förderzeitraum Januar 2020 bis Juli 2023 wurde die bisherige QuiK-Förderung durch die Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Verbesserung der Qualität in Kindertagesstätten und zur Gewinnung von Fachkräften (Richtlinie Qualität in Kitas) ersetzt, verbunden mit einer erheblichen Mittelaufstockung. Die Finanzierung erfolgt in den Jahren 2020 bis 2022 aus Bundesmitteln in Höhe von rund 301 Mio. Euro (jeweils rund 100,3 Mio. Euro/Jahr in den Jahren 2020 bis 2022). In den Monaten Januar bis Juli 2023 wird das Förderprogramm mit Landesmitteln in Höhe von rund 58,5 Mio. Euro finanziert.

Aus dem Investitionsprogramm des Bundes „Kinderbetreuungsfinanzierung“ 2017 - 2020 standen Mittel in Höhe von insgesamt rund 105,6 Mio. Euro zur Schaffung von Betreuungsangeboten für Kinder unter drei Jahren zur Verfügung, die bereits vollständig durch Zuwendungsbescheide gebunden wurden. Darüber hinaus wurden Landesmittel in Höhe von 65,0 Mio. Euro in 2018 und in Höhe von rund 60,7 Mio. Euro in den Jahren 2020 bis 2022 (für 2020 20 Mio. Euro, für 2021 rund 32,5 Mio. Euro und für 2022 11,1 Mio. Euro) für die investive Förderung von U3-Betreuungsplätzen in Kindertageseinrichtungen und in der

Kindertagespflege im Rahmen der Richtlinie Ausbau Kinderbetreuung (RAT) zur Verfügung gestellt.

Mit dem Haushaltsplan 2020 wurden erstmalig Landesmittel in Höhe von 30 Mio. Euro für die Jahre 2020 bis 2022 (für 2020 10 Mio. Euro, für 2021 15 Mio. Euro und für 2022 5 Mio. Euro) zur Schaffung von Kindergartenplätzen veranschlagt.

Aktuell stehen weitere Mittel in Höhe von insgesamt rund 94,4 Mio. Euro (jeweils 47,2 Mio. Euro in den Jahren 2020 und 2021) aus dem Investitionsprogramm des Bundes „Kinderbetreuungsfinanzierung“ 2020- 2021 für Investitionen in der frühkindlichen Bildung zur Verfügung. Davon werden Mittel in Höhe von rund 64,4 Mio. Euro zur Schaffung von Betreuungsangeboten für Kinder unter drei Jahren und Mittel in Höhe von 30 Mio. Euro für Investitionen in Kindergärten eingesetzt.

Für die Qualifizierung von nicht nach § 4 KiTaG qualifizierten Kräften, insbesondere von dritten Kräften in Krippengruppen, wurde die Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung der tätigkeitsbegleitenden Ausbildung zur staatlich geprüften Sozialpädagogischen Assistentin oder zum staatlich geprüften Sozialpädagogischen Assistenten und zur staatlich anerkannten Erzieherin oder zum staatlich anerkannten Erzieher (Richtlinie Ausbildungsförderung Kindertagesbetreuung) verlängert. Für 2017 und 2018 wurden weitere Mittel von je 1,0 Mio. Euro zur Verfügung gestellt, welche jeweils hälftig aus der Integrationspauschale des Bundes und aus Landesmitteln finanziert werden. Ab dem Jahr 2019 erfolgt die Finanzierung ausschließlich aus Landesmitteln, die Mittelveranschlagung für die Jahre 2019 bis 2022 beträgt insgesamt rund 3,3 Mio. Euro (für 2019 0,5 Mio. Euro, für 2020 1,9 Mio. Euro, für 2021 0,6 Mio. Euro und für 2022 0,2 Mio. Euro). Mit den veranschlagten Mitteln werden bis zum 31.12.2019 begonnene Maßnahmen finanziell abgesichert, während danach begonnene Maßnahmen über die Richtlinie Qualität in Kitas gefördert werden.

Für die Sprachbildung und Sprachförderung im Elementarbereich sind in den Jahren 2020 ff. Finanzmittel in Höhe von jährlich rund 32,5 Mio. Euro veranschlagt.

Zur Gewährleistung einer engeren Zusammenarbeit und eines besseren Übergangs von der Kindertageseinrichtung zur Grundschule werden für die neue Richtlinie Projekte zur Förderung durchgängiger Bildungswege und Unterstützung kindlicher Entwicklungsprozesse (Brücke) insgesamt finanzielle Mittel von rund 7 Mio. Euro veranschlagt. Hierbei entfallen auf das Jahr 2018 Mittel in Höhe rund 1,4 Mio. Euro, für Jahr 2019 rund 3,4 Mio. Euro, für 2020 rund 2,0 Mio. Euro und für Jahr 2021 rund 0,3 Mio. Euro.

Familie

Mit der Förderung familienfreundlicher Infrastrukturen ermöglicht das Land den örtlichen Trägern der öffentlichen Kinder- und Jugendhilfe die Weiterentwicklung der Familienbüros als Anlaufstelle und Wegweiser für Familien. Gefördert werden darüber hinaus Projekte der örtlichen Träger der öffentlichen Kinder- und Jugendhilfe zur Stärkung sozial benachteiligter Familien und Familien mit Zuwanderungsbiografie sowie Projekte der Eltern- und Familienbildung zur Stärkung der Erziehungsverantwortung. Für die Umsetzung stehen im Jahr 2021 für die Förderung der Familienbüros und von Familien unterstützenden Projekten insgesamt 5,629 Mio. Euro zur Verfügung.

Migration und Teilhabe

Mit der Förderung von Koordinierungsstellen Migration und Teilhabe (KMuT) ermöglicht das Land die strategische Steuerung der Integrationsarbeit vor Ort. Ziel dieser Förderung ist die Etablierung eines Migrations- und Teilhabemanagements als fester Bestandteil der kommunalen Handlungsprozesse. Die KMuT bilden eine wichtige strategische Schnittstelle sowohl innerhalb der Kommunen als auch zwischen den Kommunen und dem Land. Durch die Erstellung bzw. die Aktualisierung der Bestandsaufnahme zum Thema Migration und Zuwanderung und Erstellung bzw. Fortschreibung von kommunalen Konzepten werden die kommunalen Integrationsaufgaben in den KMuT gebündelt und koordiniert. Verbindliche kooperative Strukturen mit den verschiedenen Trägern der Integrationsarbeit werden intern und extern ausgebaut. In 2021 stehen 1,645 Mio. Euro für die Förderung der KMuT zur Verfügung.

4. Die Verschuldung

Im folgenden Kapitel wird die Entwicklung der Indikatoren der Schuldenstände und Zinsausgaben beschrieben.

Zum 31.12.2018 wurde die Erhebungsmethode der Schuldenstatistik für die Kommunen in einem Teilbereich angepasst: Schulden, die Kommunen für ihre ausgegliederten Einheiten (Eigenbetriebe als Quasikapitalgesellschaften gemäß des Europäischen Systems Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen ESVG) aufgenommen haben, werden jetzt bei den Kernhaushalten der Trägergemeinden ausgewiesen. Hierdurch kommt es rechnerisch zu einem Anstieg der Schulden der Trägergemeinden, während die Schulden der Eigenbetriebe bzw. sonstigen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen (FEU) sinken. Gleichzeitig werden diejenigen Schulden, die die ausgegliederten Einheiten eigenständig aufgenommen haben (Maßstab: Unterzeichnung des Kreditvertrages nur durch ausgelagerte Einheit) weiterhin nur der ausgegliederten Einheit zugeordnet. Der Methodenwechsel soll die Übereinstimmung der Erhebungsmethode mit den EU-Vorgaben des ESVG sicherstellen.

Die für das Jahr 2018 vorgenommenen Anpassungen erreichten eine Größenordnung von ca. 0,9 Mrd. Euro. Im Jahr 2019 wurde im Rahmen des Pilotprojektes eine weitergehende Präzisierung vorgenommen, wodurch mehrere der in 2018 bei Kernhaushalten ausgewiesenen Schulden wieder bei den Eigenbetrieben und FEU abgebildet werden. Im Ergebnis führt dies zu Verzerrungen bei der Darstellung der Schuldenentwicklung.

Für das Jahr 2020 liegen für die Kommunen bislang nur die Ergebnisse der vierteljährlichen Kassenstatistik vor; die für die Schuldenstatistik erforderlichen Anpassungen im o. g. Sinne sind dort nicht berücksichtigt. Da ein Vorjahresvergleich nur eingeschränkt möglich ist, werden nachfolgend die Kassenergebnisse für das Jahr 2020 den Kassenergebnissen des Jahres 2019 gegenübergestellt. In den Grafiken werden zukünftig sowohl die Entwicklung der Kassenstatistik als auch der (angepassten) Schuldenstatistik dargestellt.

Die Schuldenstände

Der Anstieg der langfristigen Verschuldung der kommunalen Körperschaften setzt sich 2020 fort. Waren am 31.12.2019 bei den Kommunen noch Wertpapiersschulden und Kredite im nicht-öffentlichen Bereich von insgesamt etwa 10,3 Mrd. Euro zu verzeichnen, belief sich dieser Schuldenstand am 31.12.2020 bereits auf ca. 11,2 Mrd. Euro (+ 8,0 %). Diese Entwicklung ist im Blick zu behalten.

Die (an die EU-Vorgaben des ESVG ausgerichtete) Schuldenstatistik weist hingegen für das Jahr 2019 Wertpapiersschulden und Kredite im öffentlichen und nicht-öffentlichen Bereich in Höhe von 10,7 Mrd. Euro auf. Diese haben sich gegenüber dem Vorjahr um 257 Mio. Euro bzw. 2,4 % verringert, allerdings ist dies auf die oben genannten statistischen Präzisierungen ab dem Jahr 2019 zurückzuführen.

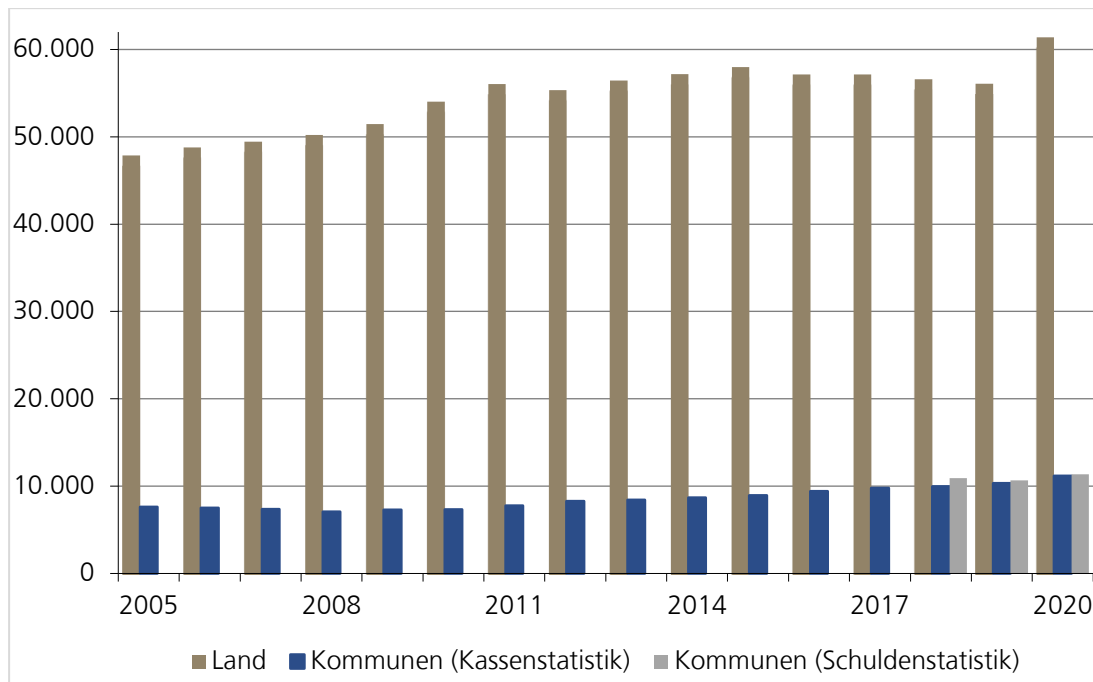


Abbildung 10: Wertpapiersschulden und Kredite beim nicht-öffentlichen Bereich des Landes und der Kommunen (in Mio. Euro)¹

In den Jahren vor der COVID-19-Pandemie wurde das Land seiner finanziellen Verantwortung gerecht und hat seine Wertpapiersschulden und Kredite beim nicht-öffentlichen Bereich zurückgeführt. 2019 hat das Land wie schon in den Jahren 2016 und 2018 seine Wertpapiersschulden reduziert und verzeichnet hier einen um -0,9 % abgesenkten Schuldenstand in Höhe von 56,1 Mrd. Euro. Der Schuldenstand konnte damit gegenüber 2018 um 517 Mio. Euro gesenkt werden. Hierbei ist zu beachten, dass es sich insofern als stichtagsbezogene statistische Größe nur um eine liquiditätsorientierte Momentaufnahme handelt. Aus diesem Grund wird für Zwecke des Stabilitätsrats eine weitergehende Abgrenzung verwendet. Hierbei wird dem Schuldenstand der amtlichen Schuldenstatistik (SFK 4) der Bestand an aufgeschobenen bewilligten Krediten hinzugerechnet. In der Abgrenzung des Stabilitätsrats betrug der Schuldenstand des Landes zum Jahresende 2016 61,452 Mrd. Euro. Durch den im Rahmen des Jahresabschlusses 2017 erfolgten Einstieg in die Schuldentilgung verringerte sich der Schuldenstand des Landes mit dem Jahresabschluss 2017 um 100 Mio. Euro, 2018 um 686 Mio. Euro und 2019 um 86 Mio. Euro auf 60,580 Mrd. Euro.

Der Schuldenbremse verbunden mit der nachhaltigen Finanzpolitik der vergangenen Jahre hatte das Land die finanziellen Spielräume zu verdanken, um angemessen auf die pandemischen Herausforderungen im letzten Jahr zu reagieren. 2020 stieg der Schuldenstand in Abgrenzung des Stabilitätsrats auf 68,727 Mrd. Euro an, dies ist ein Anstieg um 13,45 %. Entsprechend den Regelungen der Schuldenbremse wird das Land

¹ LSN: der Begriff „Kreditmarktschulden“ wird seit 2010 nicht mehr verwendet.

seine zur Überwindung der Pandemie aufgenommenen Kredite gemäß des vom Niedersächsischen Landtag beschlossenen Tilgungsplan ab 2024 zurückzahlen.

Die Kreditfinanzierung

Die Kreditfinanzierungsquote gibt den mit der Nettokreditaufnahme finanzierten Anteil der Ausgaben wieder.

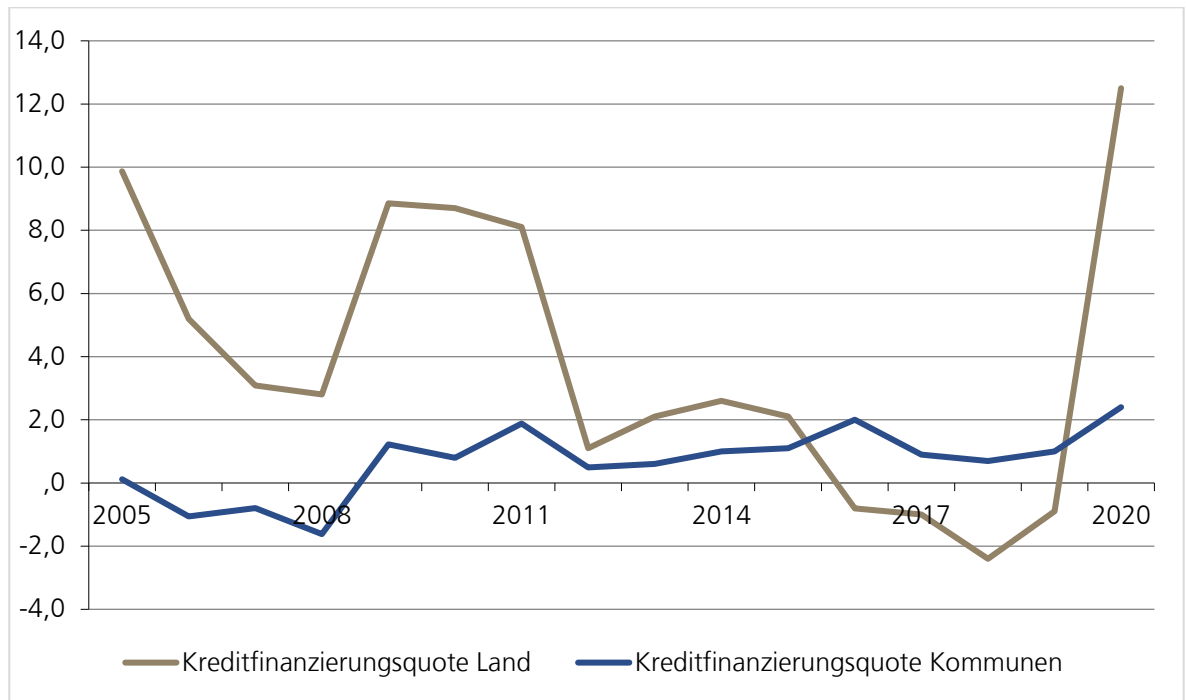


Abbildung 11: Kreditfinanzierungsquote

Die in Abbildung 11 dargestellte vergleichende Entwicklung der Kreditfinanzierungsquote auf kommunaler Ebene und auf Landesebene zeigt für das Jahr 2020 für die kommunale Ebene einen Anstieg auf 2,4 % und beim Land einen Anstieg von 2019 (- 0,9%) auf 12,5 % in 2020. Verglichen mit den letzten fünfzehn Jahren hat die Kreditfinanzierungsquote damit auf beiden Ebenen einen Höchststand erreicht. Der sprunghafte Anstieg der Kreditfinanzierungsquote des Landes in 2020 ist ebenfalls mit den Steuereinnahmefällen und den ergriffenen Maßnahmen zur Überwindung der Pandemie-Situation zu begründen. Die Kreditfinanzierungsquote des Landes berücksichtigt in dieser Betrachtung den buchungsmäßigen Stand der Nettokreditaufnahme zum Ende eines Jahres, lässt jedoch die Entwicklung des Schuldenstandes in Abgrenzung des Stabilitätsrates außen vor.

Liquiditätskredite der Kommunen

Bis zum Jahr 2019 war eine kontinuierliche Entspannung bei der Liquiditätskreditverschuldung festzustellen. Während sich die Liquiditätskredite zum 31.12.2010 noch auf über 5 Mrd. Euro beliefen, konnten diese lt. Kassenstatistik beim öffentlichen und nicht-öffentlichen Bereich bis zum 31.12.2019 auf 1,406 Mrd. Euro reduziert werden.¹ Im Jahr 2020 konnte der Abbau nicht fortgesetzt werden; die Liquiditätskredite lagen zum 31.12.2020 bei 1,474 Mrd. Euro und somit knapp über Niveau des Vorjahres. Die Liquiditätskreditverschuldung beim nicht-öffentlichen Bereich betrug zum 31.12.2020 1,366 Mrd. Euro (Vorjahr 1,336 Mrd. Euro).

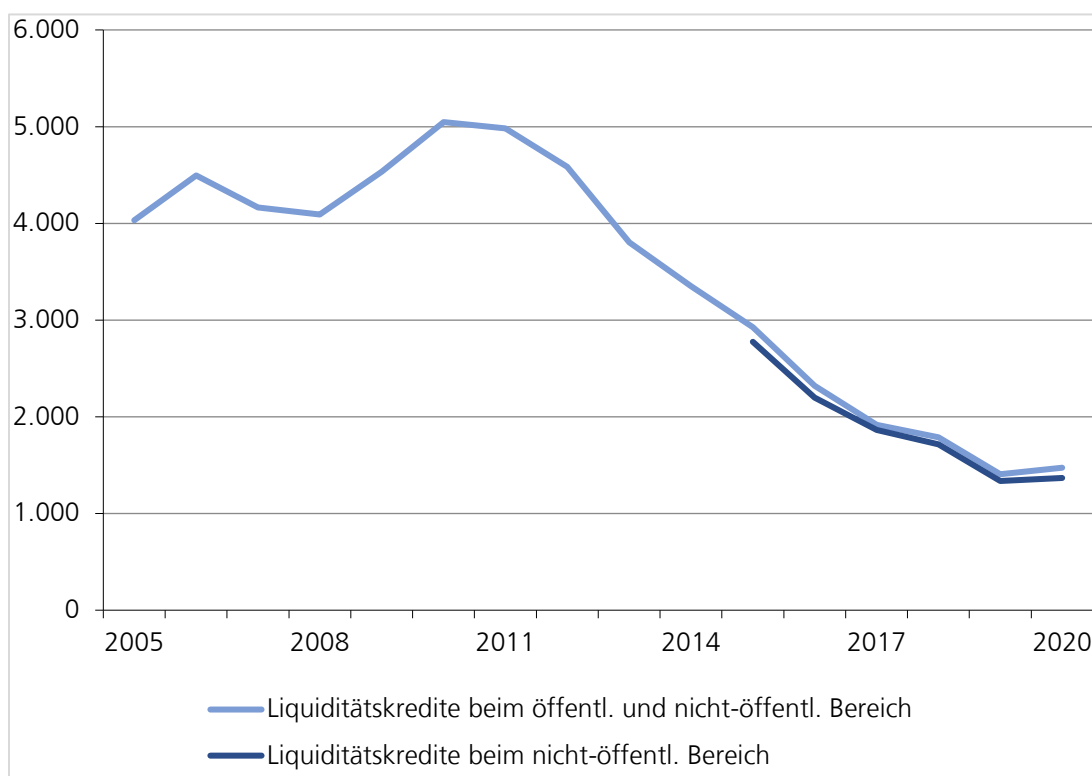


Abbildung 12: Liquiditätskredite der kommunalen Körperschaften 2005 bis 2020 (in Mio. Euro)

Das (vorläufige) Ende des bisherigen Abbaupfades ist auf die finanziellen Auswirkungen der COVID-19-Pandemie zurückzuführen. Auch wenn die Einnahmeeinbrüche weitestgehend durch die bundes- und landesseitigen Unterstützungen aufgefangen werden konnten, verblieben insgesamt keine Überschüsse zum weiteren Abbau von Liquiditätskrediten.

In Anbetracht der ausgesprochen schwierigen Rahmenbedingungen ist es jedoch als Erfolg zu werten, dass ein Wiederanstieg der Liquiditätskredite verhindert wurde; die in den

¹ Nicht berücksichtigt sind dabei Verbindlichkeiten innerhalb eines kommunalen Liquiditätsverbundes (sog. Cash-Pooling), die rechtlich ebenfalls Liquiditätskredite darstellen können

vergangenen Jahren insbesondere durch die Entschuldungsmaßnahmen von Land und Kommunen gemeinsam erreichten Fortschritte wurden insgesamt nicht konterkariert.

Grundsätzlich bleibt wie in den vergangenen Jahren festzuhalten, dass bei zahlreichen Kommunen Liquiditätskredite weiterhin nicht zur Überbrückung kurzfristiger Liquiditätsengpässe, sondern noch immer zur Finanzierung einer dauerhaften Deckungslücke im Finanzhaushalt aufgenommen werden. Diese Situation könnte sich durch das insgesamt reduzierte Einnahmenniveau weiter verschärfen.

Zinsausgaben- und Zinslastquote

Die Zinsausgabenquote beschreibt das Verhältnis der bereinigten Ausgaben zu den Zinsausgaben.

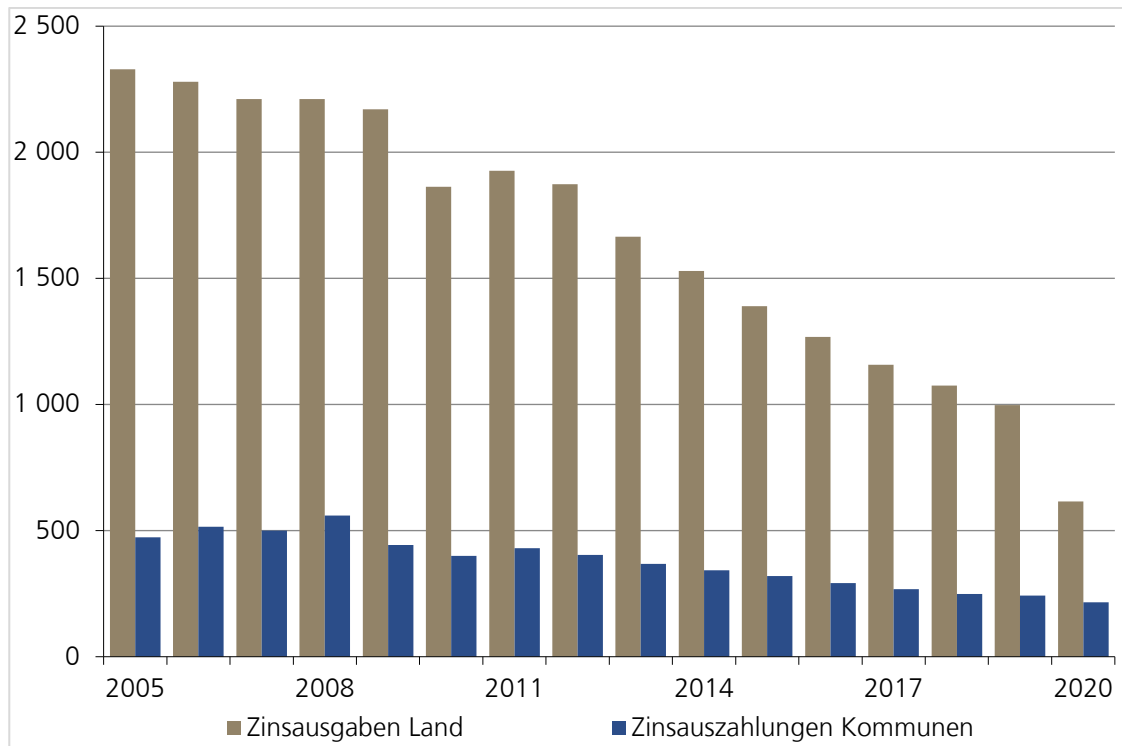


Abbildung 13: Zinsausgaben an Kreditmarkt Land – Kommunen

Die Abbildung 13 verdeutlicht die absinkende Zinsbelastung für Land und Kommunen. Die Zinsausgaben des Landes sanken 2020 erneut und lagen mit 616 Mio. Euro erstmals unter der Milliardenmarke. Die Zinsausgabenquote betrug nur noch 1,5 %. Die Zinsausgaben der kommunalen Ebene sanken 2020 auf 216 Mio. Euro. Die Zinsausgabenquote betrug damit 0,9 %. Für beide Ebenen sind dieses historische Tiefstwerte.

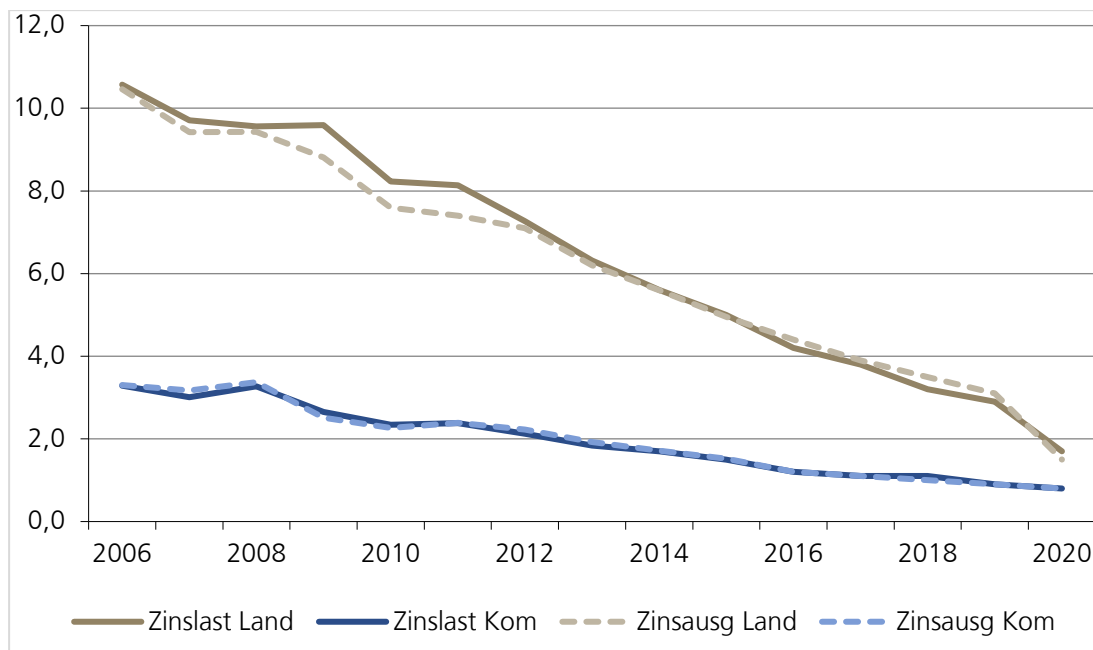


Abbildung 14: Zinslastquote und Zinsausgabenquote Land und Kommunen

Die Zinslastquote bezeichnet den Anteil der „Zinszahlungen an Kreditmarkt“ an den Gesamteinnahmen einer Gebietskörperschaft. Auch die Zinslastquote ist für beide Ebenen auf einem historischen Tiefststand angekommen (vgl. Abbildung 14). Für das Land beträgt die Zinslastquote in 2020 nur noch 1,7 %, nachdem sie in 2019 noch bei 2,9 % lag.

Zuschussbedarfe nach Aufgabenkategorien in den niedersächsischen Kommunen

Der Niedersächsische Staatsgerichtshof hat in seinem Urteil vom 16. Mai 2001 festgestellt, dass der Gesetzgeber zur Bestimmung der nach Art. 58 NV den Kommunen für die Aufgabenerfüllung zuzuweisenden Mittel eine typisierende Bedarfsanalyse vorzunehmen hat.

Gegenstand dieser Untersuchung ist die Entwicklung der sogenannten Zuschussbedarfe der Kommunen, die nach Aufgabenkategorien gegliedert sind. Der Zuschussbedarf beschreibt die nicht durch spezielle Einzahlungen gedeckten Auszahlungen der Kommunen¹. Der Gesamtzuschussbedarf ist die Summe der Zuschussbedarfe einer Kommune, die mit allgemeinen Deckungsmitteln zu finanzieren sind². Die Bildung von Zuschuss- und Gesamtzuschussbedarf sowie die Verteilung der Zuschussbedarfe auf die

¹ Der Zuschussbedarf wird aus der Finanzrechnung der Kommunen mit der Differenz von Kontenklasse 7 (Auszahlungen) und Kontenklasse 6 (Einzahlungen) ermittelt.

² Der Gesamtzuschussbedarf wird aus der Summe der kommunalen Produktgruppen 1 bis 4 sowie 5a errechnet. Die Produktgruppen 5b sowie 6 bilden die allgemeinen Deckungsmittel ab. Produktgruppe 5b wird aus folgenden Produkten gebildet: 5222, 531, 532, 533, 534, 535, 546 und 548.

Aufgabenkategorien sind mit den kommunalen Spitzenverbänden grundsätzlich einvernehmlich abgestimmt.

Die Untersuchungsergebnisse für den Betrachtungszeitraum bis 2019 stellen sich wie folgt dar:

Der Gesamtzuschussbedarf der Gemeinden und Gemeindeverbände ist im Jahr 2019 gegenüber dem Vorjahr von gut 13,8 Mrd. Euro auf fast 14,5 Mrd. Euro, und damit um über 660 Mio. Euro, gestiegen. Maßgeblich für den Anstieg waren insbesondere die Zuschussbedarfe für die Kinder-, Jugend- und Familienhilfe (+286 Mio. Euro, davon 144 Mio. Euro Kitas) und Schulträgeraufgaben (+165 Mio. Euro), erhöhte Wirtschaftsförderung (+102 Mio. Euro) und Straßenunterhaltung (+80 Mio. Euro).

Die allgemeinen Deckungsmittel stiegen im Jahr 2019 um 640 Mio. Euro auf knapp über 15 Mrd. Euro. Maßgeblich war ein Anstieg der Steuereinnahmen (+358 Mio. Euro) und von Zuweisungen des Landes (+197 Mio. Euro). Die Auswirkungen der COVID-19-Pandemie sind dabei selbstverständlich noch nicht enthalten.

Jahr	Produktgruppen 1 bis 4 und 5A	Produktgruppen 5B und 6	Gesamthaushalt (Summe 1 bis 6)
	Mio. Euro	Mio. Euro	Mio. Euro
	1	2	3
2012	10 158,2	-11 029,0	-870,8
2013	10 973,6	-11 764,1	-790,5
2014	11 554,0	-12 062,0	-508,0
2015	11 459,7	-12 305,1	-845,4
2016	12 430,4	-13 403,1	-972,8
2017	12 669,4	-13 406,4	-737,0
2018	13 819,7	-14 399,7	-580,0
2019	14 481,6	-15 039,5	-557,9
2012 bis 2014	10 895,3	-11 618,4	-723,1
2013 bis 2015	11 329,1	-12 043,7	-714,6
2014 bis 2016	11 814,7	-12 590,1	-775,4
2015 bis 2017	12 186,5	-13 038,2	-851,7
2016 bis 2018	12 973,2	-13 736,4	-763,3
2017 bis 2019	13 656,9	-14 281,9	-625,0

Abbildung 15: Verhältnis Gesamtzuschussbedarf zu allg. Deckungsmitteln der Kommunen

Der geringste Anteil des Zuschussbedarfs entfällt auf die Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises. Der relative Anteil an dieser Aufgabenkategorie beträgt im Dreijahresschnitt (2017 bis 2019) 8,6 % und weist damit gegenüber den Vorjahren eine Steigerung auf; diese ist auf bundesrechtlich veranlasste Änderungen bei der Kategorisierung im Bereich der sozialen Hilfen (Nr. 3111 bis 3117) zurückzuführen. Gegenüber dem Vorjahr ist der Zuschussbedarf für Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises um 91,7 Mio. Euro auf 1.215,0 Mio. Euro gesunken. Ursächlich dafür sind

Änderungen im Abrechnungsverfahren nach dem Asylbewerberleistungsgesetz (Produktgruppe 313).

Der aus den Änderungen bei der Kategorisierung folgende Anstieg beim Anteil des Zuschussbedarfs für Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises führt zwangsläufig zu einem Rückgang beim Anteil des Zuschussbedarfs für Aufgaben der pflichtigen Selbstverwaltung am Gesamtzuschussbedarf. Dieser hat sich im Dreijahresschnitt von 62,9 % (2014 bis 2016) auf 61,7 % (2017 bis 2019) verringert. Der Anteil der freiwilligen Aufgaben sinkt im Dreijahresschnitt (2017 bis 2019) auf 12,2 %. Der Anteil der sonstigen Kosten hingegen ist im gleichen Zeitraum auf etwa 17,5 % angestiegen.

Jahr	Aufgaben des übertr. Wirkungskreises		Pflichtige Selbstverwaltungs-aufgaben		Freiwillige Aufgaben		Sonstige Kosten	
	Mio. Euro	Anteil in %	Mio. Euro	Anteil in %	Mio. Euro	Anteil in %	Mio. Euro	Anteil in %
	1	2	3	4	5	6	7	8
2012	501,2	4,9	6 711,8	66,1	1 285,7	12,7	1 659,6	16,3
2013	602,7	5,5	7 167,1	65,3	1 433,1	13,1	1 770,6	16,1
2014	679,9	5,9	7 439,7	64,4	1 492,2	12,9	1 942,2	16,8
2015	881,1	7,7	7 094,6	61,9	1 506,7	13,1	1 977,3	17,3
2016	1 114,2	9,0	7 772,3	62,5	1 504,2	12,1	2 039,6	16,4
2017	998,1	7,9	7 908,9	62,4	1 535,5	12,1	2 226,9	17,6
2018	1 306,7	9,5	8 389,7	60,7	1 639,3	11,9	2 484,0	18,0
2019	1 215,0	8,4	8 979,0	62,0	1 831,5	12,6	2 456,1	17,0
2014 bis 2016	891,7	7,5	7 435,5	62,9	1 501,0	12,7	1 986,4	16,8
2017 bis 2019	1 173,3	8,6	8 425,9	61,7	1 668,8	12,2	2 389,0	17,5

Abbildung 16: Übersicht der verschiedenen Ausgabenbereiche der Kommunen

Der größte Anteil von 36,8 % am Gesamtzuschussbedarf entfällt auf die Produktgruppe Soziales und Jugend mit über 5,3 Mrd. Euro. Davon wiederum entfallen 3,6 Mrd. Euro, ca. 25,0 % des Gesamtzuschussbedarfs, auf die Produktgruppe der Kinder-, Jugend- und Familienhilfe und 1,7 Mrd. Euro, etwa 11,9 % des Gesamtzuschussbedarfs, auf die Produktgruppe der sozialen Hilfen. Ein recht hoher Anteil entfällt mit knapp 2,6 Mrd. Euro und 17,8 % auf das Produkt Verwaltungssteuerung und -service, sowie mit 2,1 Mrd. Euro (14,7 %) auf die Produktgruppe der Schulträgeraufgaben. Auf die Produktgruppe Verkehrsflächen und -anlagen (ÖPNV) entfallen immerhin noch 1,2 Mrd. Euro und damit etwa 8,5 % des kommunalen Gesamtzuschussbedarfs.

Der Zuschussbedarf der kommunalen Körperschaften für die Produktgruppe Soziales und Jugend im Bereich der pflichtigen Selbstverwaltung bildet mit 4,7 Mrd. Euro weiterhin einen der größten Blöcke der Zuschussstatistik. Der Betrag fällt höher aus als die Summe der Zuschussbedarfe für alle anderen pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben (insg. knapp 4,3 Mrd. Euro) und ist nicht viel niedriger als die Summe aus dem Zuschussbedarf für den gesamten übertragenen Wirkungskreis, für die gesamten freiwilligen Leistungen und für die gesamten sonstigen Kosten (insg. 5,5 Mrd. Euro).

5. Gesamtbewertung der Finanz- und Haushaltslage

5.1 Gesamtbetrachtung der Indikatoren

In der Summe der betrachteten Indikatoren können folgende Feststellungen getroffen werden:

- In 2020 ist für die Kommunen ein Rückgang bei den steuernahen Nettoeinnahmen um 211 Mio. Euro (-1,5 %) zu verzeichnen; der Rückgang der Nettoeinnahmen des Landes lag bei -7,1 %. Beide Ebenen wurden auf der Einnahmeseite stark von der Pandemie getroffen. Die Kommunen profitierten jedoch vom Kommunalen Hilfspaket des Landes, welches einen stärkeren Rückgang abfedern konnte.
- Die Kommunen haben im Jahr 2020 – erstmals seit 2011 – einen negativen Finanzsaldo erwirtschaftet (-270 Mio. Euro). Ausschlaggebend dafür war die gegenüber 2019 gestiegene Investitionstätigkeit der Kommunen; die pandemiebedingten Einnahmeausfälle konnten hingegen durch bundes- und landesseitige Unterstützungen aufgefangen werden.
- Der Finanzierungssaldo des Landes (-4.941 Mio. Euro) fällt aufgrund der Stützungsmaßnahmen zur Überwindung der Pandemie auf seinen tiefsten Stand seit 20 Jahren.
- Der historische Tiefststand der Zinsen führt zu einer derzeitigen Entlastung der Haushalte beider Ebenen – Zinssteigerungen könnten zu einer deutlichen Belastung zukünftiger Haushalte führen.
- Die Liquiditätskredite der Kommunen konnten im Jahr 2020 nicht weiter abgebaut werden; die Höhe stagnierte ungefähr auf dem Vorjahresniveau. Das Land musste zur Überwindung der Krise hohe Nettokreditaufnahmen tätigen, die sich in einer signifikanten Erhöhung des Schuldenstandes niederschlugen.
- Der größte Anteil des Gesamtzuschussbedarfes der Kommunen entfällt auf die Produktgruppe „Soziales und Jugend“.

5.2 Aktuelle Steuerschätzung

Die Auswirkungen aus der COVID-19-Pandemie führen zu einer länger anhaltenden Niveauabsenkung der Steuereinnahmen aller Ebenen. Auch in den Folgejahren ist daher mit sichtbar geringeren Einnahmen als vor der Pandemie erwartet zu rechnen. Allerdings fällt der Einbruch aus derzeitiger Sicht weniger stark aus als noch zu Beginn der Pandemie befürchtet. Am aktuellen Rand sind Bund und Länder überproportional betroffen, langfristig kommt es beim Anteilsverhältnis Land / Kommunen jedoch zu keinen wesentlichen

Veränderungen (siehe Abbildung 17). Geringfügige Schwankungen in den Jahren 2022 und 2023 haben ihre Ursache lediglich in einer teilweisen Rückzahlungsverpflichtung der Kommunen im kommunalen Hilfsprogramm.

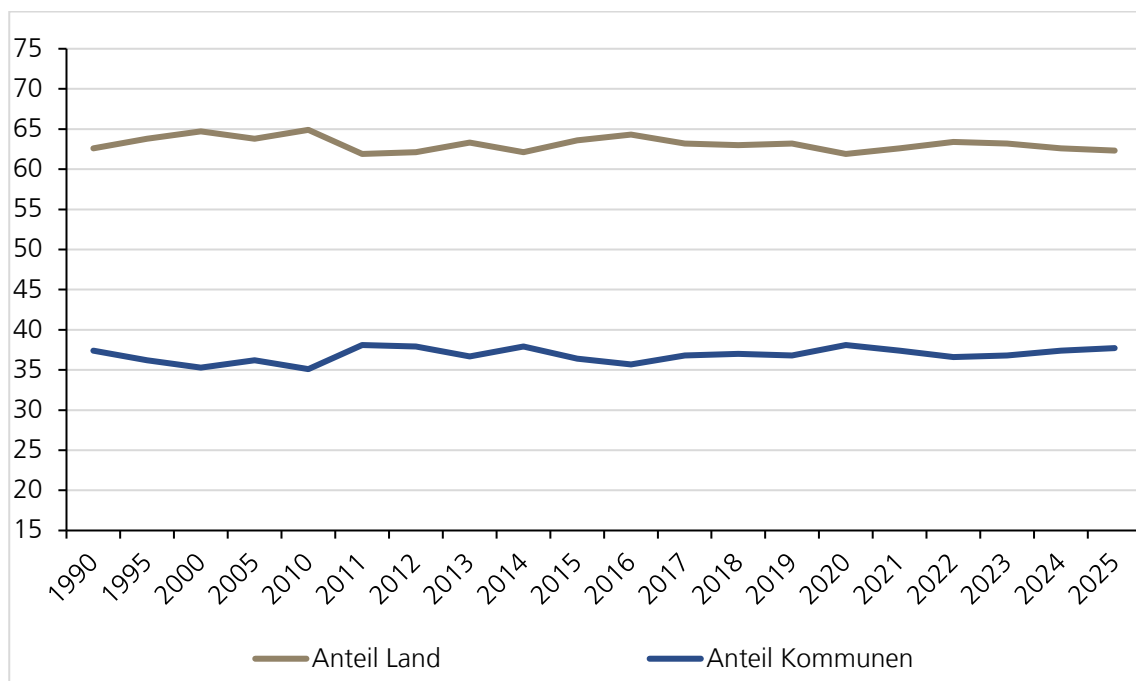


Abbildung 17: Steuereinnahmen in Niedersachsen - Anteilsverhältnis Land / Kommunen in %

Der Anteil der Kommunen dürfte auch nach der aktuellen Schätzung perspektivisch weiterhin auf einem Niveau oberhalb von 37 % und damit über dem langfristigen Mittel liegen.

Von dieser Entwicklung sind strukturbedingte Abweichungen möglich.

5.3 Weitere Entlastungsmaßnahmen auf Bundes- und Landesebene

- Mit der Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen wurde der bislang geltende Länderfinanzausgleich abgeschafft. Seit dem Jahr 2020 wird eine Angleichung der Finanzkraft der Länder durch Zu- und Abschläge bei der Umsatzsteuerverteilung vorgenommen; darüber hinaus wurden weitere Bundesergänzungszuweisungen eingeführt. Davon partizipieren¹ auch die Kommunen im Rahmen des Kommunalfinanzausgleichs unmittelbar an diesen Mehreinnahmen des Landes.

¹ Die Einbeziehung der zusätzlich eingeführten Bundesergänzungszuweisungen beim Steuerverbund ist Gegenstand der aktuell in den Landtag eingebrachten NKomVG-Novelle.

- Das Land unterstützt die kommunale Ebene weiterhin dauerhaft im Rahmen der EU-Kofinanzierung¹ sowie der Abgeltung von Zins- und Tilgungshilfen im Rahmen des Zukunftsvertrages (bis zum Jahr 2041).
- Mit dem ersten Kapitel des Kommunalinvestitionsförderungsgesetzes (KInvFG) gewährt der Bund den Ländern seit 2015 Finanzhilfen für Investitionen finanzschwacher Kommunen in Höhe von insgesamt 3,5 Mrd. Euro. Auf Niedersachsen entfallen hiervon 327,5 Mio. Euro. Durch dieses Programm soll in strukturschwachen Kommunen und Regionen eine funktionierende und effiziente Infrastruktur zu einer positiven Wirtschaftsentwicklung führen. Im Jahr 2017 hat der Bund das KInvFG um ein zweites Kapitel erweitert und die Finanzhilfen um weitere 3,5 Mrd. Euro aufgestockt. Diese Programmerweiterung ist ausschließlich für Investitionen von finanzschwachen Kommunen in die kommunale Bildungsinfrastruktur vorgesehen. Auf Niedersachsen entfallen in diesem zweiten Programmteil 288,78 Mio. Euro. Beide Programme wurden inzwischen um ein Jahr (bis 2021 bzw. 2023) verlängert.

5.4 Entwicklung der Konnexität

Mit der Änderung des Art. 57 Absatz 4 NV und Einführung der Konnexität zum 1.1.2006 hat das Land einen ersten Schritt zur partnerschaftlichen Neubestimmung des Verhältnisses des Landes zu seinen Kommunen getan und für eine verfassungsrechtliche Absicherung der kommunalen Gebietskörperschaften vor finanziellen Mehrbelastungen gesorgt. Die Regelung umfasst Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises und pflichtige Selbstverwaltungsangelegenheiten. Sie enthält damit im Vergleich zur vorherigen Regelung in Art. 57 Abs. 4 NV a. F., die nur auf den übertragenen Wirkungskreis abstellte, eine deutliche Steigerung des Aufgabenumfangs, für den das Land die Finanzierungsverantwortung übernimmt.

¹ Über das niedersächsische Ministerium für Bundes- und Europaangelegenheiten.

6. Fazit

Insgesamt zeigen die beschriebenen Indikatoren, dass die finanzielle Entwicklung sowohl in den vergangenen Jahren als auch aktuell für Land und Kommunen im Einklang mit den für die Verteilungssymmetrie festgelegten Grundsätzen steht. Vor dem Hintergrund der prinzipiellen Gleichwertigkeit der Landes- und Kommunalaufgaben wird die vom StGH geforderte Verteilungssymmetrie der finanziellen Ausstattung von Land und Kommunen zur Aufgabenerledigung eingehalten.

Es besteht daher aktuell keine Veranlassung, grundsätzliche Veränderungen in der Zusammensetzung der Steuerverbundmasse oder in der Höhe der Steuerverbundquote vorzunehmen.

Literaturverzeichnis

Hesse, Mario/Lenk, Thomas/Lück, Oliver (2013): Synoptische Darstellung der kommunalen Finanzausgleichssysteme der Länder aus finanzwissenschaftlicher Perspektive, Studie im Auftrag des Landesrechnungshofs Mecklenburg-Vorpommern;

<https://www.wifa.uni-leipzig.de/pfpm/fiwi/forschung/kommunal Finanzen.html>

Ministerium für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung (2016): Basisberichte im Rahmen der Landesjugendhilfeplanung mit dem Schwerpunkt Hilfen zur Erziehung und Sozialstruktur.

http://www.ms.niedersachsen.de/themen/kinder_jugendliche/landesjugendhilfeplanung/landesjugendhilfeplanung-101553.html ;

Mipla 2020 - 2024

https://www.mf.niedersachsen.de/startseite/themen/haushalt/mittelfristige_finanzenplanung/mittelfristige_finanzenplanung-168100.html

Statistische Monatshefte des Landesamtes für Statistik:

https://www.statistik.niedersachsen.de/startseite/veroeffentlichungen/statistische_monatshefte/statistische-monatshefte-niedersachsen-87704.html

DESTATIS

<https://www.destatis.de/DE/Themen/Staat/Oeffentliche-Finanzen/fachbegriffe-finanzenpersonalstatistiken-pdf.html>

Anhang

„Tabelle G“ auf der folgenden Seite



Vergleichende Darstellung der finanziellen Situation von Land und Gemeinden/Gv

G. Steuereinnahmen, steuerinduzierte Einnahmen, Förderabgabe und steuerähnliche Abgaben ¹⁾

- Beträge in Mio. Euro -

Land	2010	2011	2012 ²⁾	2013 ²⁾	2014 ²⁾	2015 ²⁾	2016 ²⁾	2017 ²⁾	2018 ²⁾	2019 ²⁾	2020 ²⁾
Lohnsteuer	4 454,1	4 865,2	5 377,1	5 698,1	6 045,6	6 456,1	6 630,1	7 033,1	7 423,3	7 843,2	7 455,0
Veranlagte Einkommensteuer	1 095,0	1 129,1	1 461,5	1 603,5	1 828,8	1 871,9	2 020,2	2 178,5	2 312,5	2 424,1	2 208,0
Nicht veranlagte Steuern vom Ertrag	454,3	442,2	806,6	657,2	595,5	707,0	575,0	782,1	1 025,6	1 058,1	638,4
Körperschaftsteuer	610,3	752,5	823,1	862,8	699,6	547,6	1 130,0	1 162,7	1 009,6	987,4	900,4
Zinsabschlag	327,7	273,8	284,7	294,1	271,6	262,8	181,2	209,1	229,3	150,1	192,6
Umsatzsteuer	8 348,0	8 064,4	8 492,5	9 134,4	8 943,3	10 245,7	11 213,9	10 585,6	11 342,6	12 181,9	12 608,1
Vermögensteuer	0,0	0,2	0,5	0,0	0,0	- 0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Erbschaftsteuer	304,2	365,0	329,9	319,3	291,6	356,0	382,7	405,5	478,6	491,7	592,8
Grundwerbsteuer	397,9	512,2	576,2	637,8	715,2	824,7	908,3	973,0	1 035,1	1 197,6	1 283,0
Totalisatorsteuer	0,5	0,5	0,2	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,1
Sonstige Rennwettsteuer	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-	-	-	-	-
Lotteriesteuer ³⁾	127,3	126,1	125,4	153,5	149,9	161,1	158,9	169,7	183,1	177,0	200,5
Feuerschutzsteuer	36,6	33,8	37,3	39,7	42,4	41,3	44,2	45,9	49,3	48,3	53,8
<i>kommunaler Anteil</i>	- 24,5	- 28,0	- 25,1	- 25,0	- 28,3	- 28,4	- 28,5	- 32,9	- 32,7	- 34,5	- 37,7
Biersteuer	27,4	27,0	30,3	28,2	27,8	27,2	32,2	30,6	29,4	28,9	25,5
Gewerbesteuerumlage	427,8	522,7	547,6	563,7	513,3	513,9	539,8	556,2	576,5	555,4	183,8
Länderfinanzausgleich	233,7	210,4	116,4	174,5	238,0	405,8	679,3	768,0	839,7	830,6	0,0
Bundesergänzungszuweisungen	1 039,8	947,6	908,6	958,8	1 018,8	1 099,0	1 286,2	1 283,7	1 356,9	1 309,5	1 602,9
Förderabgabe	531,7	682,4	682,4	589,5	509,2	295,9	172,1	180,7	153,7	135,4	52,4
Spielbankabgabe	4,3	6,8	5,6	4,9	9,3	13,2	12,8	14,5	18,6	26,4	18,5
<i>kommunaler Anteil</i>	0,0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Zusatzleistungen/Tronc-Abgabe	13,5	10,6	11,4	10,9	3,9	5,1	5,2	8,1	8,6	14,7	9,0
Sonstige steuerähnliche Abgaben	96,2	97,6	86,8	88,5	97,5	102,2	103,4	106,5	109,6	97,7	93,3
Zusammen	18 505,6	19 042,0	20 679,2	21 794,8	21 973,2	23 908,0	26 046,9	26 460,8	28 149,5	29 523,8	28 080,5
- Kommunaler Finanzausgleich	- 2 509,5	- 3 117,3	- 3 185,1	- 3 289,6	- 3 513,8	- 3 634,3	- 3 861,7	- 4 156,4	- 4 443,9	- 4 631,0	- 4 944,1
Insgesamt (netto)	15 996,1	15 924,7	17 494,1	18 505,2	18 459,5	20 273,7	22 185,2	22 304,4	23 705,6	24 892,9	23 136,4

Gemeinden/Gv

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020 ²⁾
Grundsteuer A	65,3	65,8	67,0	68,1	68,8	72,8	67,4	71,2	72,1	72,2	73,3
Grundsteuer B	1 121,1	1 141,4	1 184,1	1 218,8	1 241,3	1 275,8	1 316,6	1 343,5	1 371,8	1 403,3	1 432,9
Gewerbesteuer (brutto)	3 046,8	3 505,0	3 990,0	3 775,1	3 763,7	3 675,3	4 092,6	4 079,4	4 352,7	4 434,9	3 639,0
Gewerbesteuerumlage	- 534,3	- 657,4	- 693,2	- 713,9	- 650,3	- 648,3	-684	- 703,5	- 725,4	- 704,9	- 301,1
Gemeindeanteil a.d. Einkommensteuer	2 053,1	2 193,6	2 494,2	2 650,2	2 845,2	3 022,6	3 060	3 331,3	3 512,2	3 687,4	3 489,6
Gemeindeanteil a.d. Umsatzsteuer	282,9	300,1	312,4	316,3	322,9	392,4	405	503,2	651,3	721,3	793,5
Übrige Steuern	87,8	97,1	108,2	122,5	137,6	155,8	176	184,6	189,5	189,6	148,9
Steuerähnliche Abgaben	0,1	0,2	0,4	0,1	0,1	0,2	0,1	0,0	0,0	0,1	0,1
Kommunaler Anteil Feuerschutzsteuer	24,5	28,0	25,1	25,0	28,3	28,4	28,5	32,9	32,7	34,5	37,7
" Spielbankabgabe	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Zusammen	6 147,2	6 673,9	7 488,2	7 462,2	7 757,6	7 975,0	8 461,8	8 842,7	9 456,9	9 838,3	9 313,8
+ Kommunalen Finanzausgleich	2 509,5	3 117,3	3 185,1	3 289,6	3 513,8	3 634,3	3 861,7	4 156,4	4 443,9	4 631,0	4 944,1
Insgesamt (netto)	8 656,7	9 791,2	10 673,3	10 751,7	11 271,3	11 609,3	12 323,5	12 999,1	13 900,8	14 469,3	14 257,9

Land und Gemeinden/Gv

	2010	2011	2012 ⁴⁾	2013 ⁴⁾	2014 ⁴⁾	2015 ⁴⁾	2016 ⁴⁾	2017 ⁴⁾	2018 ⁴⁾	2019 ⁴⁾	2020 ²⁾
--	------	------	--------------------	--------------------	--------------------	--------------------	--------------------	--------------------	--------------------	--------------------	--------------------

Nettobeträge

Land	15 996,1	15 924,7	17 494,1	18 505,2	18 459,5	20 273,7	22 185,2	22 304,4	23 705,6	24 892,9	23 136,4
Gemeinden/Gv	8 656,7	9 791,2	10 673,3	10 751,7	11 271,3	11 609,3	12 323,5	12 999,1	13 900,8	14 469,3	14 257,9
Insgesamt	24 652,8	25 715,9	28 167,4	29 256,9	29 730,8	31 883,0	34 508,8	35 303,6	37 606,4	39 362,1	37 394,3

Anteil in %

Land	64,9	61,9	62,1	63,3	62,1	63,6	64,3	63,2	63,0	63,2	61,9
Gemeinden/Gv	35,1	38,1	37,9	36,7	37,9	36,4	35,7	36,8	37,0	36,8	38,1

1) Ergebnisse der Jahresrechnungsstatistik.

2) Kassenergebnisse.

3) Ab 2015 beinhaltet die Lotteriesteuer auch die Sportwettensteuer.

4) Land = Kassenergebnisse, Gemeinden/Gv = Rechnungsergebnisse.

- Die Veränderungsdaten beziehen sich auf das jeweils vergleichbare Ergebnis des Vorjahres (z.B. Kassenergebnisse untereinander).