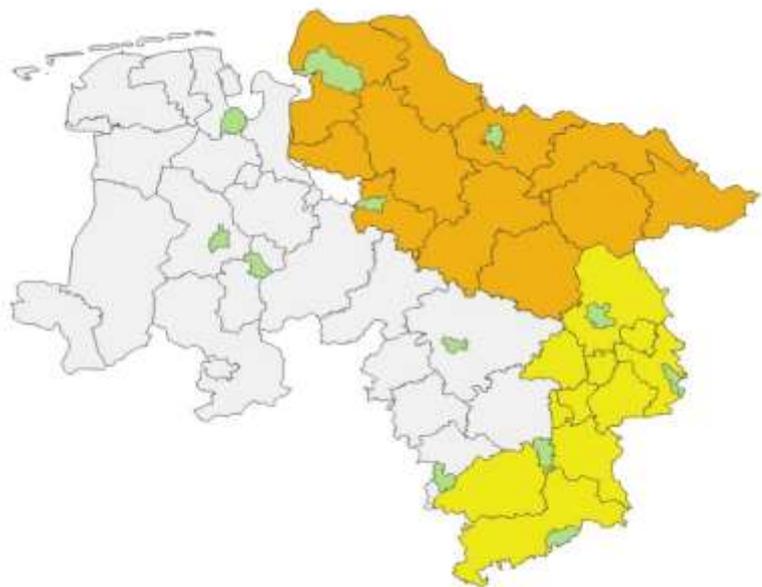


**Die Präsidentin des  
Niedersächsischen Landesrechnungshofs**

**- Überörtliche Kommunalprüfung -**

Prüfungsmitteilung

**Finanzstatusprüfung bei zwölf  
selbständigen Gemeinden unter  
Berücksichtigung der COVID-19-  
Pandemiefolgen**



Übersandt an

- Städte Achim, Buchholz i. d. N., Cloppenburg, Duderstadt, Geestland, Gifhorn, Helmstedt, Holzminden, Seelze, Seesen, Varel, Vechta
- deren Kommunalaufsichtsbehörden
- Niedersächsisches Ministerium für Inneres und Sport

Hildesheim, 17.04.2023

Az.: 10712/6.2-1/2022



**Niedersachsen**

## Inhaltsverzeichnis

<b>1</b>	<b>Zusammenfassung der wesentlichen Prüfungsergebnisse.....</b>	<b>5</b>
<b>2</b>	<b>Prüfungsanlass und Durchführung der Prüfung .....</b>	<b>7</b>
<b>3</b>	<b>Finanzielle Folgen der COVID-19-Pandemie.....</b>	<b>9</b>
3.1	Sonderregelungen für epidemische Lagen.....	9
3.2	Mittelfristige Ergebnis- und Finanzplanung.....	11
<b>4</b>	<b>Ergebnisse zum Finanzstatus .....</b>	<b>13</b>
4.1	Kennzahlenanalyse.....	13
4.1.1	Entwicklung der Ertragslage.....	13
4.1.2	Entwicklung der Finanzlage.....	21
4.1.3	Entwicklung der Vermögenslage.....	23
4.2	Demografische Entwicklung .....	31
4.3	Fazit zum Finanzstatus .....	34
<b>5</b>	<b>Ergebnisse zur Ordnungsmäßigkeit .....</b>	<b>35</b>
5.1	Haushaltsaufstellungsverfahren .....	35
5.2	Rechnungslegungs- und Entlastungsverfahren .....	37
5.3	Kassenaufsicht / Kassensicherheit.....	38
5.4	Fazit zur Ordnungsmäßigkeit .....	42

## Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Vergleich des ordentlichen/vorläufigen Ergebnisses .....	14
Abbildung 2:	Durchschnittliche Steuereinnahmekraft 2018 bis 2021 .....	16
Abbildung 3:	Gewerbsteuererträge 2018 - 2020 .....	17
Abbildung 4:	Finanzhilfen des Landes .....	18
Abbildung 5:	Steuererträge 2018 bis 2020 sowie 2021 .....	20
Abbildung 6:	Cashflow 2018 bis 2020 .....	22
Abbildung 7:	Tilgungsdeckungsgrad 2018 bis 2020 .....	23
Abbildung 8:	Liquide Mittel 2018 bis 2021 .....	24
Abbildung 9:	Investive Haushaltsreste 2018 bis 2021 .....	26
Abbildung 10:	Nettopositionsquote 2018 bis 2020 .....	28
Abbildung 11:	Gesamtverschuldung 2018 bis 2020 .....	29
Abbildung 12:	Investive Verschuldung 2018 bis 2020 .....	29
Abbildung 13:	Durchschnittliche Verschuldung 2018 bis 2020 sowie 2021 .....	30
Abbildung 14:	Vergleich der Einwohnerzahlen 2000 und 2021 .....	32
Abbildung 15:	Bevölkerungsentwicklung 2021 gegenüber 2000 .....	32
Abbildung 16:	Anzahl der aufgestellten Haushaltssatzungen 2018 bis 2020.....	35

## Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Auswirkung der Ausgleichszahlung auf die Gewerbsteuerentwicklung .....	19
Tabelle 2:	Struktur einzelner Altersgruppen 2000 gegenüber 2021 .....	33
Tabelle 3:	Vor- und Nachteile kommunaler Doppelhaushalte .....	36
Tabelle 4:	Kassenprüfungen durch die Rechnungsprüfungsämter .....	40
Tabelle 5:	Kassenprüfungen durch die Kassenaufsicht .....	41

## Anlagenverzeichnis

Anlage 1	Einordnung der Prüfungskommunen in den interkommunalen Kennzahlenvergleich
Anlage 2	Übersicht zur Kennzahlenberechnung
Anlage 3	Checkliste für die Dienstanweisung nach § 43 Abs. 2 KomHKVO

## Abkürzungsverzeichnis

FSP	Finanzstatusprüfung
HVB	Hauptverwaltungsbeamtin/Hauptverwaltungsbeamter
KomHKVO	Verordnung über die Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans sowie die Abwicklung der Kassengeschäfte der Kommunen
LSN	Landesamt für Statistik Niedersachsen
MI	Niedersächsisches Ministerium für Inneres und Sport
NFAG	Niedersächsisches Gesetz über den Finanzausgleich
NKomVG	Niedersächsisches Kommunalverfassungsgesetz
NKPG	Niedersächsisches Kommunalprüfungsgesetz
RPA	Rechnungsprüfungsamt/Rechnungsprüfungsämter
Tz.	Textziffer
üöKp	Überörtliche Kommunalprüfung

## Quellenhinweis

Die Karte des Deckblattes basiert auf den Geodaten des Landesamtes für Geoinformation und Landesvermessung Niedersachsen,

## 1 Zusammenfassung der wesentlichen Prüfungsergebnisse

Die überörtliche Kommunalprüfung (üöKp) führte bei zwölf selbständigen Gemeinden eine Finanzstatusprüfung (FSP) unter Berücksichtigung der COVID-19-Pandemiefolgen durch. Folgende wesentliche Ergebnisse wurden festgestellt:

- Die geprüften Kommunen benötigten die gesetzlichen Sonderregelungen für epidemische Lagen gem. § 182 Abs. 4 Niedersächsisches Kommunalverfassungsgesetz (NKomVG) im Prüfungszeitraum nicht. Die Haushaltsüberschüsse der konjunkturell guten Vorjahre verschafften ihnen für die Jahre 2020 und 2021 finanzielle Handlungsspielräume (vgl. Abschnitt 3.1).
- Die dem Finanzstatus zugrunde liegende Kennzahlenanalyse führte insbesondere auf der Ertragsseite zu einem heterogenen Ergebnis: Steuereinnahmen, Veräußerung von Bauland und die Ausgliederung einzelner kommunaler Aufgaben auf kommunale Gesellschaften wirkten sich bei den geprüften Kommunen unterschiedlich aus (vgl. Abschnitt 4.1).
- Die Gewerbesteuererträge und Jahresergebnisse des Jahres 2020 sind bei der Mehrzahl der geprüften Kommunen besser als zu Beginn der Pandemie prognostiziert. Die finanziellen Folgen der COVID-19-Pandemie waren im Prüfungszeitraum geringer als erwartet (vgl. Abschnitt 4.1.1). *Die Stadt Vechta verzeichnete hingegen einen pandemiebedingten Rückgang der Gewerbesteuererträge.*
- Mehr als die Hälfte der Prüfungskommunen konnte trotz der COVID-19-Pandemie Überschüsse in 2020 erzielen. Auch für 2021 zeichnete sich eine positive Entwicklung ab. *Dies traf ebenso auf die Stadt Vechta zu.* Im interkommunalen Vergleich war die Entwicklung jedoch heterogen (vgl. Abschnitt 4.1.1).
- In einigen selbständigen Gemeinden stellte die üöKp hohe Haushaltsreste durch investive Umsetzungsverzögerungen fest. Die sich aus Haushaltsresten ergebenden Übertragungseffekte können zur Bildung von „Schattenhaushalten“ führen und damit die transparente Haushaltsdarstellung gefährden (vgl. Abschnitt 4.1.3). *In der Stadt Vechta stiegen die Haushaltsreste im Zeitraum 2018 bis 2021 um 4 Prozent von 17,7 Mio. € auf 18,4 Mio. €.*

Die üöKp empfiehlt, entsprechende Erläuterungen in den Rechenschaftsbericht zum Jahresabschluss aufzunehmen, um die Höhe der Bilanzposition „Liquide Mittel“ transparenter abzubilden.

- Die Vertretungen – *auch bei der Stadt Vechta* – veranschlagten trotz des Aufbaus vergleichsweise hoher Haushaltsreste weitere Mittel für Investitionsmaßnahmen in den Haushaltsplanungen. Die üöKp regt an, die ausstehenden Investitionen stärker nach Umsetzbarkeit zu priorisieren, um ihre Investitionsmaßnahmen von der Planung bis zur Realisierung gezielter steuern zu können (vgl. Abschnitt 4.1.3).
- Mit Blick auf eine effizientere Haushaltsplanaufstellung nutzten einzelne der geprüften Kommunen – *zu denen die Stadt Vechta nicht gehört* – die gesetzliche Möglichkeit, Doppelhaushalte aufzustellen. Diese Kommunen bewerteten eine zweijährige Haushaltsaufstellung unter dem Gesichtspunkt der Planungssicherheit positiv, insbesondere für Auftragsvergaben und Investitionen (vgl. Abschnitt 5.1).
- Bei den geprüften selbständigen Gemeinden bemängelte die üöKp die aktuelle Praxis der verspäteten Vorlage von Haushaltssatzungen. Die fristgerechte Vorlage blieb die Ausnahme und verzögerte somit vielfach die Genehmigung der Haushalte durch die Kommunalaufsichten. *Dies traf auch auf die Stadt Vechta zu* (vgl. Abschnitt 5.1).
- Nicht fristgerecht aufgestellte Jahresabschlüsse führen bei allen Kommunen zu fehlenden Entscheidungsgrundlagen für Politik und Verwaltung. Keine der geprüften Kommunen stellte ihre Jahresabschlüsse fristgerecht bis jeweils zum 31.03. des Folgejahres auf. Für 12 von 36 Jahresabschlüssen gelang dies zumindest bis zum Ende des Folgejahres (vgl. Abschnitt 5.2). *Die Stadt Vechta stellte alle Jahresabschlüsse für den Prüfungszeitraum auf, jedoch keinen fristgerecht.*
- Die geprüften Kommunen führten mehr als die Hälfte der gesetzlich geforderten Kassenprüfungen nicht durch. Dies führt regelmäßig zu einer risikobehafteten Kassensicherheit (vgl. Abschnitt 5.3). *Auch die Stadt Vechta hat hier Nachsteuerungsbedarf.*

## 2 Prüfungsanlass und Durchführung der Prüfung

Tz. 1 Die üöKp betrachtet regelmäßig, ob das Haushalts- und Kassenwesen der Kommunen ordnungsgemäß und wirtschaftlich geführt wird (§ 2 Abs. 1 Satz 1 Niedersächsisches Kommunalprüfungsgesetz (NKPG)). Die FSP ist ein bewährtes Instrument, um eine formale Prüfung anhand der Rechtsvorschriften<sup>1</sup> zum Haushalts- und Kassenwesen durchzuführen. Daneben trifft sie Aussagen zur Fähigkeit der stetigen Aufgabenerfüllung nach § 110 Abs. 1 NKomVG anhand ausgewählter Kennzahlen und eröffnet mit Hilfe dieser Kennzahlen einen interkommunalen Vergleich.<sup>2</sup> Die vergleichenden Analysen stellen kommunale Strukturen und Entwicklungen unter überörtlichen Gesichtspunkten dar. Diese sollen den geprüften Kommunen zur eigenen Standortbestimmung innerhalb des Vergleichsringes dienen.

Die COVID-19-Pandemie stellte die Kommunen vor eine Vielzahl von Herausforderungen. Eine neue Art der Funktionsfähigkeit der Verwaltung musste erreicht werden, um trotz weitgehender Arbeit im Home-Office für die Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen erreichbar zu bleiben. Die Haushaltsbelastungen blieben bestehen und durch den ersten Lockdown im Frühjahr 2020 drohten wesentliche Einnahmen wegzubrechen. Insbesondere die Mai-Steuerschätzung 2020 für Niedersachsen<sup>3</sup> prognostizierte mehrjährige Einnahmeausfälle von 8 Milliarden €, so dass die kommunale Ebene zum damaligen Zeitpunkt mit deutlich reduzierten Steuereinnahmen rechnen musste.

Die Ergebnisse der Finanzstatusprüfung sollen insbesondere in haushalterisch schwierigen Zeiten zur Resilienz kommunaler Verwaltungen beitragen. Auf dieser Grundlage führte die üöKp eine Prüfung bei selbständigen Gemeinden in der Größenordnung 19.000 bis 55.000 Einwohner durch, da diese einen repräsentativen Querschnitt der niedersächsischen Kommunen erwarten ließ. Die üöKp hat einen Vergleichsring aus zwölf selbständigen Gemeinden gebildet.<sup>4</sup> Die Auswahl

---

<sup>1</sup> Vgl. Abschnitt 5 „Ergebnisse zur Ordnungsmäßigkeit“.

<sup>2</sup> Vgl. hierzu auch „Übersicht über Daten der Haushaltswirtschaft für Kommunen“, RdErl. d. MI v. 13.12.2017, Anlage 2, Kennzahlen und allgemeine Hinweise zum Umgang mit den Kennzahlen“.

<sup>3</sup> <https://www.mf.niedersachsen.de/startseite/aktuelles/presseinformationen/ergebnis-der-mai-steuerschätzung-für-niedersachsen-2020-2024-einnahmeausfälle-von-8-milliarden-euro-erwartet-188432.html> (zuletzt abgerufen am 24.11.2022).

<sup>4</sup> Städte Achim, Buchholz i. d. N., Cloppenburg, Duderstadt, Geestland, Gifhorn, Helmstedt, Holzminden, Seelze, Seesen, Varel, Vechta. Zur besseren Lesbarkeit werden die Städte im weiteren Text ausschließlich mit ihren Gemeindefürnamen betitelt. Auf den Zusatz „Stadt“ vor dem jeweiligen Gemeindefürnamen wird verzichtet.

der Kommunen für diese Prüfung berücksichtigte auch den für den Kommunalbericht 2023 vorgesehenen besonderen regionalen Schwerpunkt. Es sollten unter regionalen Aspekten besonders die statistischen Gebiete (NUTS-Ebenen 2) Braunschweig<sup>5</sup> und Lüneburg<sup>6</sup> betrachtet werden. Mit der regional abgegrenzten Betrachtung will die überörtliche Kommunalprüfung die höhere Vergleichbarkeit der Prüfungsergebnisse unterstützen, um den Kommunen ihre Standortbestimmung im differenzierten Vergleich zu erleichtern. Sofern die entscheidenden Prüfungskriterien nicht dagegensprachen, war diese regionale Betrachtung auch maßgeblich für die Auswahl der zu prüfenden Kommunen bei den für den Kommunalbericht 2023 vorgesehenen Prüfungen und somit auch für diese Prüfung.

Der Kommunalbericht 2022 hat sich schwerpunktmäßig mit den statistischen Gebieten Hannover<sup>7</sup> und Weser-Ems<sup>8</sup> befasst. Damit wird sich für die Kommunalberichte 2022 und 2023 eine detaillierte Betrachtung des „westlichen“ und „östlichen“ Niedersachsens ergeben.

Der Kennzahlenvergleich erstreckte sich auf die Jahre 2018 bis 2020. Zusätzlich verglich die üöKp die finanzielle Situation vor und nach Entstehen der COVID-19-Pandemie. Dafür bezog sie die vorläufigen Jahresabschlussdaten für das Jahr 2021 mit ein.

Tz. 2 Zum Zeitpunkt der Prüfung hätten für die Haushaltsjahre 2018 bis 2020 insgesamt 36 Jahresabschlüsse seitens der ausgewählten Kommunen aufgestellt sein müssen. Die üöKp weist zum besseren Leseverständnis daraufhin, dass ein Viertel der Jahresabschlüsse noch nicht aufgestellt war (vgl. Kapitel 5.2). Daher musste die üöKp für den vollständigen Vergleich teilweise auf vorläufige Haushaltszahlen zurückgreifen.

Die Stadt Gifhorn stellte für den gesamten Prüfungszeitraum keine Jahresabschlüsse auf und konnte der üöKp auch bis zum Ende der örtlichen Erhebungen keine vorläufigen Haushaltszahlen zur Verfügung stellen. Die Kommune war

---

<sup>5</sup> Landkreisbereiche Gifhorn, Göttingen, Goslar, Helmstedt, Northeim, Peine und Wolfenbüttel sowie die Städte Braunschweig, Salzgitter und Wolfsburg.

<sup>6</sup> Landkreisbereiche Celle, Cuxhaven, Harburg, Heidekreis, Lüchow-Dannenberg, Lüneburg, Osterholz, Rotenburg (Wümme), Stade, Uelzen und Verden.

<sup>7</sup> Regionsbereich Hannover, Landkreisbereiche Diepholz, Hameln-Pyrmont, Hildesheim, Holz Minden, Nienburg/Weser und Schaumburg sowie die Landeshauptstadt Hannover.

<sup>8</sup> Landkreisbereiche Ammerland, Aurich, Cloppenburg, Emsland, Friesland, Grafschaft Bentheim, Leer, Oldenburg, Osnabrück, Vechta, Wesermarsch und Wittmund sowie die Städte Delmenhorst, Emden, Oldenburg, Osnabrück und Wilhelmshaven.

somit zum überwiegenden Teil nicht prüffähig und konnte insbesondere nicht in die Kennzahlenbetrachtung einbezogen werden. Anders als für die anderen Prüfungskommunen ist eine Individualisierbarkeit der Feststellungen damit nur bedingt möglich.

Tz. 3 Der Entwurf dieser Prüfungsmitteilung wurde am 21.12.2022 an die zwölf geprüften Kommunen mit der Gelegenheit übersandt, Stellung zu nehmen (§ 4 Abs. 1 Satz 3 NKPG). Bis zum Ende der Stellungnahmefrist (28.02.2023) nutzten die Städte Achim, Cloppenburg, Duderstadt, Geestland und Vechta diese Möglichkeit.

Die Städte führten in ihren Stellungnahmen aus, welche Einschätzung sie teilen und welche Maßnahmen sie aufgrund der festgestellten Handlungsfelder bereits umgesetzt bzw. geplant haben. Beispielsweise beleuchten einzelne Kommunen ihre investiven Haushaltsreste oder überarbeiten bereits ihre Dienstanweisungen zur Kassensicherheit. Gegebenenfalls abweichende Auffassungen wurden in den jeweiligen Gliederungsabschnitten dieser Prüfungsmitteilung berücksichtigt.

### **3 Finanzielle Folgen der COVID-19-Pandemie**

#### **3.1 Sonderregelungen für epidemische Lagen**

Tz. 4 Die COVID-19-Pandemie versetzte im Jahr 2020 Bund, Länder und Kommunen in eine haushalterisch schwierige Lage. Auf Basis der Steuerschätzung im Mai 2020 musste insbesondere die kommunale Ebene mit erheblichen Einnahmeeinbrüchen kalkulieren. Neben Defiziten im Bereich der Steuereinnahmen<sup>9</sup> drohten auch Reduzierungen im Finanzausgleich, so dass die Gefahr kurzfristig entstehender Fehlbeträge bestand. Gleichzeitig mussten die Kommunen als Folge der Pandemie zusätzliche Ausgaben leisten, beispielsweise durch die kurzfristige Bereitstellung digitaler Infrastruktur für Telearbeit und Home-Schooling<sup>10</sup> oder den Ankauf von Luftfiltergeräten oder Infektionsschutzausrüstung.

---

<sup>9</sup> Vgl. Freier, Ronny/ Geißler, René, Kommunale Finanzen in der Corona-Krise: Effekte und Reaktionen, in: Wirtschaftsdienst – Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, Hrsg. ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft, S. 359, Heft 5, 2020.

<sup>10</sup> Kostenübernahme durch die kommunale Ebene, soweit nicht durch den DigitalPakt Schule – <https://www.digitalpaktschule.de/> (zuletzt abgerufen am 24.11.2022) – gegen- / mitfinanziert.

- Tz. 5 Zur Eindämmung der vorgenannten finanziellen Auswirkungen beschlossen Bund und Länder noch zu Beginn der Pandemie im Jahr 2020, die kommunale Ebene durch Hilfspakete zu entlasten.<sup>11</sup> So erhielten die Kommunen allein aus dem Hilfsprogramm des Landes 1,1 Mrd. €. Darin enthalten war auch der hälftige Anteil des Landes – aus dem gemeinsamen Rettungsschirm mit dem Bund – zum Ausgleich der Gewerbesteuerausfälle in Höhe von 407 Mio. €. Hinsichtlich der weiteren Wirkung dieser Hilfspakete verweist die üöKp auf die Entwicklung der Ertragslage in Abschnitt 4.1.1.
- Tz. 6 Das Land sah nicht nur die Notwendigkeit, die erwarteten monetären Auswirkungen abzufedern, sondern auch den Kommunen Handlungsspielräume für ihre Haushalte verschaffen zu müssen. Demzufolge erließ der niedersächsische Landtag mit dem „Gesetz zur Änderung niedersächsischer Rechtsvorschriften aus Anlass der COVID-19-Pandemie“<sup>12</sup> vom 15.07.2020 neben weiteren Gesetzen auch den § 182 Abs. 4 NKomVG.
- Tz. 7 Die neue Gesetzeslage sollte deutliche Erleichterungen für Kommunen bei der Anwendung des NKomVG im Haushaltsaufstellungsverfahren bringen. Die Kommunen durften danach z. B. von folgenden Regelungen Gebrauch machen:
- § 182 Abs. 4 S. 1 Nr. 2: Möglichkeit der Verschuldung über das Vermögen hinaus
  - § 182 Abs. 4 S. 1 Nr. 3: Möglichkeit des Verzichts auf Haushaltssicherungskonzepte
  - § 182 Abs. 4 S. 1 Nr. 8: Möglichkeit der Erhöhung der genehmigungsfreien Liquiditätskredite
- Tz. 8 Nach den Feststellungen der üöKp benötigten die geprüften Kommunen die gesetzlichen Sonderregelungen für epidemischen Lagen bislang wider Erwarten nicht. Insbesondere der Rückgriff auf die Haushaltsüberschüsse der finanzstarken Vorjahre führte dazu, dass ausreichend Handlungsspielräume ohne Inanspruchnahme dieser Hilfsinstrumente bestanden. Zusätzlich führten eingeleitete

---

<sup>11</sup> Vgl. Die Präsidentin des Landesrechnungshof, Kommunalbericht 2021, „Kommunal Finanzen 2015 bis 2020“, S. 69.

<sup>12</sup> Nds. GVBl. Nr. 27/2020, ausgegeben am 17.07.2020, S. 249 f.

Sofortmaßnahmen zu Beginn der Pandemie zu einer Entlastung der kommunalen Haushalte. So erließen u. a. Achim und Geestland mit Beginn der Pandemie Haushaltssperren. Anders entschied sich die Stadt Duderstadt, die interne Bewirtschaftungsregeln vorgab und über diesen Weg das gleiche Ziel verfolgte. Die Stadt Holzminden verschob eine Kitaerweiterung und setzte Digitalisierungsmittel für die Feuerwehr stattdessen für EDV-Beschaffungen der Stadtverwaltung ein.

- Tz. 9 Dennoch bezogen einzelne Prüfungskommunen die neuen Regelungen in ihre Überlegungen ein. Achim und Helmstedt erwähnten in den Beratungen zum jeweiligen Doppelhaushalt 2021/2022 die Möglichkeit der Inanspruchnahme der Sonderregelungen.
- Tz. 10 Das Niedersächsische Ministerium für Inneres und Sport (MI) stellte zur Anwendung der neuen gesetzlichen Regelung den Kommunen Hinweise durch einen Runderlass<sup>13</sup> zur Verfügung. Zur Wirkung dieser Hinweise lässt die von der üöKp vorgefundene Sachlage keine Schlüsse zu.

### **3.2 Mittelfristige Ergebnis- und Finanzplanung**

- Tz. 11 Die Kommunen haben gemäß § 118 Abs. 1 Satz 1 NKomVG ihrer Haushaltswirtschaft eine mittelfristige Ergebnis- und Finanzplanung für fünf Jahre zu Grunde zu legen. Gemäß § 9 Absatz 3 KomHKVO sollen bei der Aufstellung und Fortschreibung der mittelfristigen Ergebnis- und Finanzplanung die zum Zeitpunkt der Haushaltsplanaufstellung vom MI bekanntgegebenen Orientierungsdaten<sup>14</sup> berücksichtigt werden.
- Tz. 12 Im Mai 2020 zeigten die Ergebnisse des Arbeitskreises Steuerschätzung bei den Steuereinnahmen für 2020 deutlich geringere Schätzwerte an, als noch 2019 prognostiziert.<sup>15</sup> Auch die Prognosedaten im Finanzplanungszeitraum bis 2024 erreichten nicht das Niveau vorangegangener Schätzungen. Das MI gab mit Datum vom 30.06.2021 die Orientierungsdaten der Gemeindefinanzplanung für den

---

<sup>13</sup> Rd. Erl. d. MI v. 11.12.2020 – 33.12-10005 § 182 Abs. 4 – Hinweise zu den haushaltsrechtlichen Sonderregelungen für epidemische Lagen (§ 182 Abs. 4 NKomVG).

<sup>14</sup> Die Orientierungsdaten beinhalten die Einnahmeschätzungen, die aus den Ergebnissen des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“ abgeleitet werden und auf geltendem Recht beruhen. Der Steuerschätzung wurden die gesamtwirtschaftlichen Eckwerte der jeweiligen Frühjahrsprojektion der Bundesregierung zugrunde gelegt, welche insbesondere auch die erwarteten Auswirkungen der COVID-19-Pandemie auf die gesamtwirtschaftliche Entwicklung abbildet.

<sup>15</sup> <https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Pressemitteilungen/Finanzpolitik/2020/05/2020-05-14-Steuerschaetzung.html> (zuletzt abgerufen am 24.11.2022).

Planungszeitraum 2021 bis 2025 bekannt.<sup>16</sup> Aus diesem Grund hätten Kommunen spätestens mit dem Haushalt 2022 die nach unten korrigierten Planzahlen auf der Einnahmeseite innerhalb des kompletten Finanzplanungszeitraums berücksichtigen müssen, bei weiterhin höherem Ausgabenniveau.<sup>17</sup>

Tz. 13 Die üöKp ermittelte, dass nur wenige der geprüften Kommunen sich veranlasst sahen, die mittelfristige Ergebnis- und Finanzplanung entsprechend anzupassen. Neben den bereits in Abschnitt 3.1 aufgeführten Maßnahmen, wie kurzfristig erlassenen Haushaltssperren, sorgten schnelle Kompensationszahlungen von Bund und Land bei 6 von 12 der geprüften Kommunen für eine spürbare Entlastung. Zudem waren die Gewerbesteuererträge und Jahresergebnisse der Jahre 2020 und 2021 bei der Mehrzahl der geprüften Kommunen deutlich besser als zuvor prognostiziert (vgl. Abschnitt 4.1.1).

Tz. 14 Ein anderes Bild zeichnet sich aktuell für die haushalterischen Auswirkungen auf kommunaler Ebene ab. Durch die Folgen des Krieges in der Ukraine (Unterbringungskosten), bei Investitionsmaßnahmen (Rohstoffpreise) und den Kosten für die Gebäudeunterhaltung (Energiekosten) sind nunmehr die finanziellen Auswirkungen aufgrund aufgezehrter bzw. stark reduzierter Rücklagen spürbar. Die Prüfungskommunen führten übereinstimmend aus, dass aufgrund der Kriegsfolgen eine wesentlich größere Gefahr für die kommunalen Haushalte drohe, als nach heutiger Kenntnis durch die COVID-19-Pandemie.

Mit Blick auf die genannten Herausforderungen steht die Resilienz der kommunalen Haushaltswirtschaft im Sinne der Handlungs- und Leistungsfähigkeit mehr denn je im Fokus. Der Landtag ergänzte daher im September 2022 den § 182 NKomVG um den Abs. 5, damit die Kommunen aufgrund der Folgen des Ukrainekrieges die nunmehr notwendigen Erleichterungen, die zunächst nur für die Pandemie gedacht waren, nutzen können.

---

<sup>16</sup> Vgl. Bek. d. MI v. 30.6.2021 – 33.22-10301/01 – Nds. MBl. 2021, S. 1284.

<sup>17</sup> Nach den Prognosedaten sollte die Ertragslage auf den Wert von 2017 zurückgehen, jedoch würden die Kosten der Aufwandsseite auf dem Niveau von 2021 verbleiben.

Vgl. Garske, Benjamin, Holtkamp, Lars, COVID-19: Zäsur in der kommunalen Haushaltskonsolidierung!? Ein Überblick, erschienen in: VM Verwaltung & Management, Jahrgang 27, Heft 4 aus 2021, S. 176.

## 4 Ergebnisse zum Finanzstatus

### 4.1 Kennzahlenanalyse

Tz. 15 Die üöKp erstellt anhand von Haushaltsdaten der einzelnen Prüfungskommunen Finanzkennzahlen, um die finanzwirtschaftliche Situation der einzelnen Prüfungskommunen abbilden zu können. Die Erkenntnisse der Kennzahlenanalyse zeigen auf, ob die Kommunen ausgeglichene Haushalte vorweisen können und dem Grundsatz der stetigen Aufgabenerfüllung gerecht werden. Die dazu im Wege der Prüfung erhobenen Finanzkennzahlen bilden das Gerüst, auf denen die nachfolgenden Zeitreihenanalysen dieser Prüfungsmitteilung beruhen. Zudem bilden sie auch die Grundlage, um die individuelle Entwicklung für die einzelnen Kommunen des Vergleichsrings darstellen zu können.

Tz. 16 Die vorgenannten Kennzahlen der elf<sup>18</sup> selbständigen Gemeinden sind in der Anlage 1 zur Prüfungsmitteilung aufgeführt. Diese – nach Städten getrennt dargestellte – Aufstellung beinhaltet die einzelnen Kennzahlen des Prüfungszeitraums sowie einen interkommunalen Vergleich mit Hilfe von Durchschnittswerten. Ergänzend erläutert die üöKp durch eine Übersicht in der Anlage 2 die Berechnungsgrundlagen der Kennzahlen sowie die Quellen der herangezogenen Daten.

#### 4.1.1 Entwicklung der Ertragslage

##### Jahres- und ordentliches Ergebnis

Tz. 17 Ein Aspekt der Doppik ist die intergenerative Gerechtigkeit.<sup>19</sup> Demnach soll eine Generation nur die Ressourcen verbrauchen, die sie auch erwirtschaftet. Unter dem Gesichtspunkt einer geordneten Haushaltswirtschaft ist letztlich die stetige Aufgabenerfüllung der Kommune gegenüber der Allgemeinheit sicherzustellen.<sup>20</sup> Das Ziel ist erreicht, wenn die ordentlichen Erträge die ordentlichen Aufwendungen decken. Der ordentliche Aufwandsdeckungsgrad beträgt mindestens 100 %. Drei Städte erreichten nur in zwei Jahren des Prüfungszeitraums einen ordentlichen Aufwandsdeckungsgrad von mind. 100 % (Duderstadt, Helmstedt, Varel). Des Weiteren erreichte Seelze diesen Wert nur in 2018. Die übrigen

<sup>18</sup> Die selbständige Gemeinde Gifhorn bleibt gem. Tz. 2 außen vor.

<sup>19</sup> Vgl. Rose, Joachim, Kommunale Finanzwirtschaft in Niedersachsen, S. 29, 7. überarbeitete Auflage, Stuttgart, 2017.

<sup>20</sup> § 110 Abs. 1 NKomVG.

Prüfungskommen überschritten in allen Jahren die 100 %-Marke, so dass der ordentliche Aufwandsdeckungsgrad durchschnittlich bei 107 % lag (vgl. Anlage 1).

Tz. 18 Die Prüfungskommunen erzielten im Betrachtungszeitraum im Mittel ordentliche Erträge in Höhe von 2.144 € je Einwohnerin und Einwohner. Dagegen standen ordentliche Aufwendungen von 2.010 € je Einwohnerin und Einwohner. Das ordentliche Ergebnis lag demnach im Durchschnitt bei 134 € je Einwohnerin und Einwohner (vgl. Anlage 1).

Tz. 19 Die üöKp betrachtete für das Jahr 2021 das ordentliche Ergebnis je Einwohnerin und Einwohner und stellte es dem Durchschnittswert von 2018 bis 2020 gegenüber. In vier von acht Kommunen zeigte sich eine positive Entwicklung des ordentlichen Ergebnisses. Holzminden und Seelze erreichten kein ausgeglichenes ordentliches Ergebnis. Holzminden generierte hier vergleichsweise niedrige Gewerbesteuererträge. Die Stadt fing ihr Defizit durch die teilweise Auflösung hoher Überschussrücklagen<sup>21</sup> auf. Bei Seelze war ein Rückgriff auf Rücklagen der Vorjahre nicht möglich.

Nachfolgende Grafik verdeutlicht die Entwicklung bei den geprüften Kommunen:

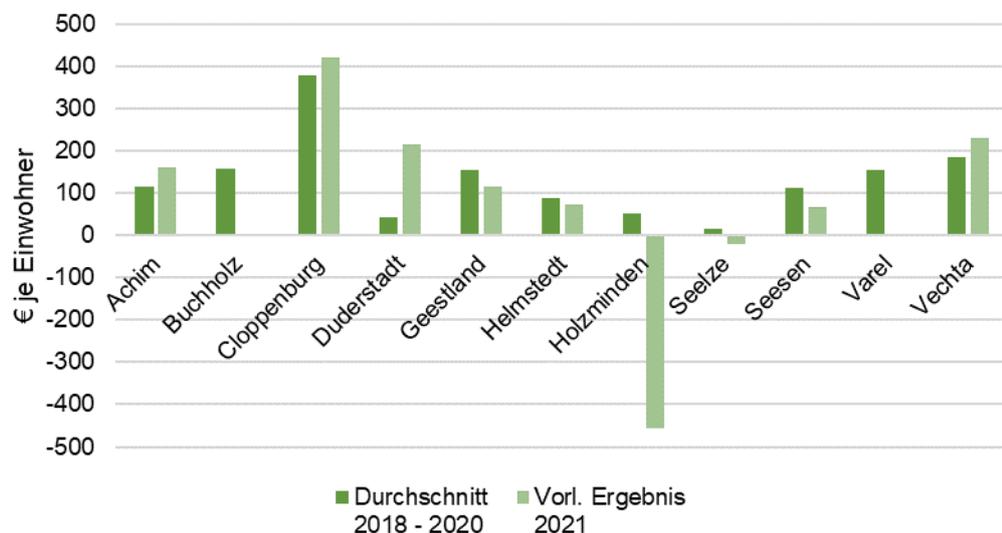


Abbildung 1: Vergleich des ordentlichen/vorläufigen Ergebnisses

<sup>21</sup> Den Überschussrücklagen werden gemäß § 110 Abs. 6 Satz 2 NKomVG die Jahresüberschüsse zugeführt. Sie dienen gemäß § 110 Abs. 5 NKomVG bei voraussichtlichen Fehlbeträgen dem Haushaltsausgleich.

- Tz. 20 Neben dem ordentlichen Ergebnis verglich die üöKp die Jahresergebnisse. Diese setzten sich zusammen aus den ordentlichen und den außerordentlichen Ergebnissen<sup>22</sup>. Bei einigen geprüften Städten, so u. a. in Helmstedt und Cloppenburg, entstanden verhältnismäßig hohe außerordentliche Erträge überwiegend durch die Veräußerung von Baugrundstücken.
- Tz. 21 In Holzminden war die vergleichsweise hohe Differenz zwischen Jahres- und ordentlichem Ergebnis auf die Auflösung von Rückstellungen für Steuerschuldverhältnisse in den Jahren 2019 und 2020 zurückzuführen.<sup>23</sup> Dies führte in den beiden Jahren dazu, dass das Jahresergebnis das ordentliche Ergebnis in Teilen um das Dreifachen überstieg. Während bei den Prüfungskommunen grundsätzlich die erzielten Jahresergebnisse die ordentlichen Ergebnisse überstiegen, war dies bei Buchholz aufgrund einer hohen außerplanmäßigen Abschreibung umgekehrt.
- Tz. 22 Insgesamt acht der geprüften Städte erreichten in allen drei Jahren von 2018 bis 2020 ein positives Jahresergebnis. Duderstadt, Seelze und Varel erreichten dies in zwei Jahren des Prüfungszeitraums. Duderstadt und Varel verzeichneten in 2020 einen Einbruch der Gewerbesteuererträge, der ursächlich für das negative Ergebnis war. Sie nutzten jedoch die Möglichkeit zum Haushaltsausgleich durch Auflösung der Überschussrücklagen. Seelze schaffte es bis 2020 nicht, entsprechende Rücklagen aufzubauen.<sup>24</sup> Die Stadt konnte ferner das Defizit im ordentlichen Ergebnis 2019 nicht und 2020 nur durch Verkäufe von Grundstücken und Fahrzeugen ausgleichen.

#### Erträge und Aufwendungen

- Tz. 23 Die wichtigsten Ertragsarten der geprüften Städte bilden die Steuererträge mit durchschnittlich 58,5 % der ordentlichen Gesamterträge. Die wichtigste Steuerart ist die Gewerbesteuer mit durchschnittlich knapp 24 % gefolgt vom Gemeindeanteil an der Einkommensteuer mit durchschnittlich 21,3 % der ordentlichen Gesamterträge.

---

<sup>22</sup> Das außerordentliche Ergebnis erfasst im Wesentlichen ungewöhnliche, selten vorkommende oder periodenfremde Erträge und Aufwendungen.

<sup>23</sup> Die Rückstellungen verschlechtern das ordentliche Ergebnis im Jahr der Bildung, verbessern dagegen das außerordentliche Ergebnis im Jahr der Auflösung.

<sup>24</sup> Es gelang jedoch mit dem Jahresergebnis 2018, nunmehr den Soll-Fehlbetrag aus kameralem Abschluss gänzlich abzubauen. Vgl. § 110 Abs. 6 Satz 3 NKomVG.

Tz. 24 Um eine Vergleichbarkeit der Kommunen trotz verschiedener Realsteuer<sup>25</sup>-Hebesätze zu ermöglichen, nutzte die üöKp als Vergleichsmaßstab die Steuereinnahmekraft. Sie ergibt sich aus der Realsteueraufbringungskraft<sup>26</sup> zuzüglich der Gemeindeanteile an der Einkommensteuer und der Umsatzsteuer abzüglich der Gewerbesteuerumlage.

Die folgende Grafik zeigt die durchschnittliche Steuereinnahmekraft der Prüfkommunen unter Berücksichtigung regionaler Schwerpunkte (NUTS-Ebenen) für die Jahre 2018 bis 2021:

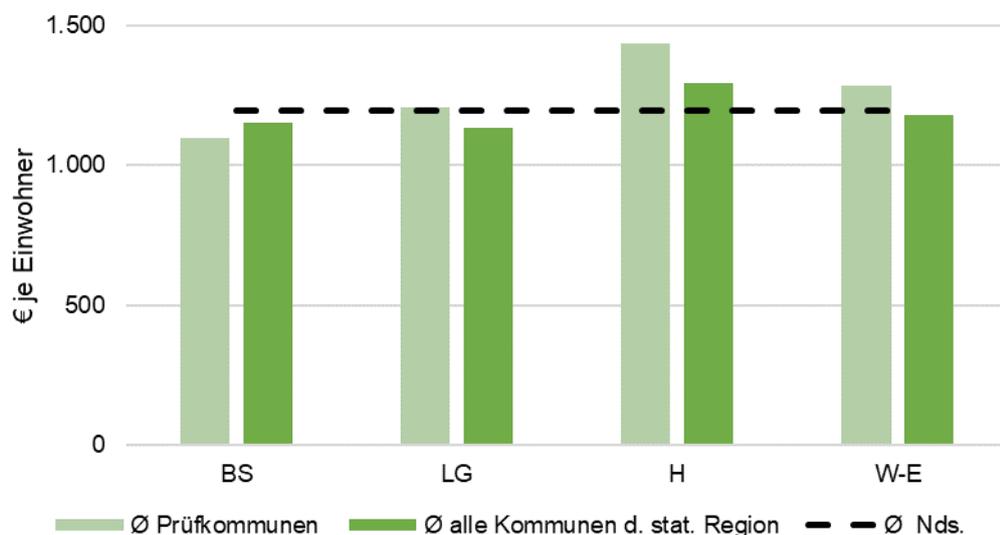


Abbildung 2: Durchschnittliche Steuereinnahmekraft 2018 bis 2021

Der deutlichste Unterschied zeigte sich bei der durchschnittlichen Steuereinnahmekraft zwischen den Prüfkommunen aus den statistischen Regionen Braunschweig und Hannover. Einzelnen betrachtet verfügte Holzminde (statistisches Gebiet Hannover) über die höchste durchschnittliche Steuereinnahmekraft der Prüfungskommunen. Geestland (statistisches Gebiet Lüneburg) und Seesen (statistisches Gebiet Braunschweig) wiesen die niedrigsten Werte im Vergleichsring auf. Somit bestätigt sich für das statistischen Gebiet Hannover eine höhere durchschnittliche Steuereinnahmekraft, als in den übrigen Regionen.

Zudem zeigt die Entwicklung der Steuererträge 2018 - 2020 (vergleiche hierzu auch Anlage 1), dass bei sieben der elf Kommunen (Buchholz, Duderstadt, Helmstedt, Seelze, Seesen, Varel, Vechta) sich die Steuererträge im Prüfungszeitraum negativ entwickelten. Diese sanken im Durchschnitt um 19 % bzw. um

<sup>25</sup> Die Realsteuern sind Grundsteuer und Gewerbesteuer (§ 3 II Abgabenordnung).

<sup>26</sup> Die Realsteueraufbringungskraft gibt an, wie hoch das Realsteuer-Istaufkommen gewesen wäre, wenn die betrachteten Gemeinden den gewogenen Durchschnittsbesatz angewandt hätten.

102 € je Einwohnerin und Einwohner. Die Spanne der Entwicklung reichte dabei von einem Rückgang in Höhe von 343 € je Einwohnerin und Einwohner in Varel (-53 %) bis hin zu einer positiven Entwicklung in Höhe von 189 € je Einwohnerin und Einwohner in Holzminden (+17 %).

- Tz. 25 Von den sieben geprüften Kommunen, deren Gewerbesteuererträge sich negativ entwickelten, gaben Helmstedt, Seelze, Seesen und Varel an, dass der Einbruch bei den Gewerbesteuererträgen nicht oder nur in geringem Maße durch die Covid-19-Pandemie bedingt war. So begründeten die Kommunen diese Entwicklung u. a. mit strukturellen und (betrieblichen/betriebsinternen) Veränderungen bei den steuerpflichtigen Betrieben. Buchholz, Duderstadt und Vechta führten dagegen den Gewerbesteuereinbruch auf die Covid-19-Pandemie zurück.

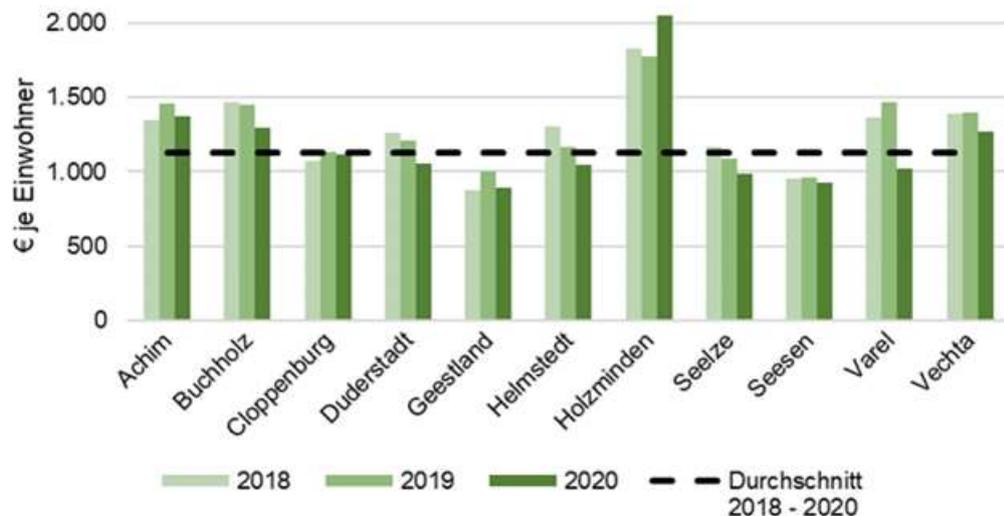


Abbildung 3: Gewerbesteuererträge 2018 - 2020

- Tz. 26 Die Spanne der Gewerbesteuererträge je Einwohnerin und Einwohner war vergleichsweise weit. Durchschnittlich erhielten die geprüften Städte Gewerbesteuern in Höhe von 536 € je Einwohnerin und Einwohner. Den niedrigsten Wert mit 224 € verzeichnete Geestland und lag somit bei weniger als der Hälfte des Durchschnittswerts. In Holzminden lag der Wert bei 1.157 € und erreichte damit mehr als das fünffache von Geestland. Hierzu ist anzumerken, dass in Holzminden und Duderstadt einzelne große Gewerbesteuerzahler ansässig sind. Zudem wirken sich jeweiligen Einwohnerzahlen auf den statistischen Vergleich aus.
- Tz. 27 Neben den Steuern stellte die üöKp auch bei weiteren Ertragsarten deutliche Unterschiede fest. So erzielte Cloppenburg bei den öffentlich-rechtlichen Entgelten die höchsten Erträge mit 282 € je Einwohnerin und Einwohner, Geestland

dagegen nur 45 €. In Cloppenburg wurde dagegen die Abwasserbeseitigung mit öffentlich-rechtlichen Benutzungsgebühren von rd. 7 Mio. € im Kernhaushalt abgebildet. In Geestland hingegen – wie auch in Achim oder in Helmstedt – nahmen diese Aufgabe Eigenbetriebe bzw. -gesellschaften wahr, die auch die zugehörigen Erträge in gesonderten Jahresabschlüssen verbuchten. Entsprechend gab es auch bei den Aufwendungen, je nach Ausmaß der Ausgliederungen, erhebliche Unterschiede: Während die durchschnittlichen ordentlichen Aufwendungen je Einwohnerin und Einwohner in Geestland bei 1.688 € lagen, betrugen sie in Cloppenburg 2.002 €.

### Ausgleichszahlungen durch Bund und Land

- Tz. 28 Um die größten finanziellen Auswirkungen der Pandemie auf kommunaler Ebene einzudämmen, erhielten die Kommunen in erheblichem Umfang Unterstützungsmaßnahmen durch Bund und Land. Der Niedersächsische Landtag verabschiedete dazu die in der nachfolgenden Grafik aufgeführten Hilfen<sup>27</sup>:

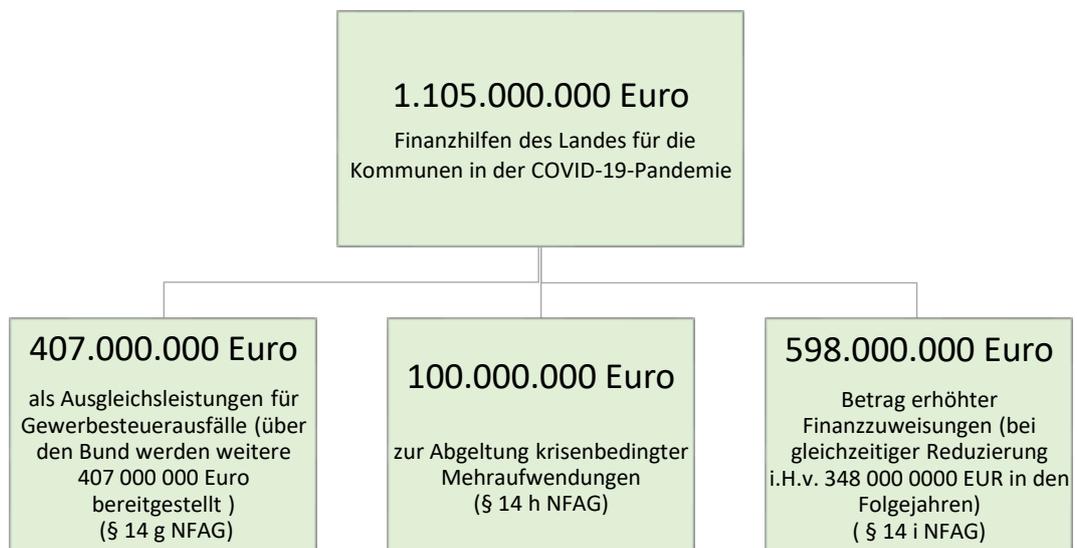


Abbildung 4: Finanzhilfen des Landes

- Tz. 29 Im Rahmen des „Kommunalen Solidarpakt 2020“ gewährten Bund und Länder im Jahr 2020 einen pauschalisierten Ausgleich der krisenbedingten Ausfälle bei den Gewerbesteuern in Höhe von 407 Mio. €. <sup>28</sup> Der Verteilschlüssel führte dazu, dass

<sup>27</sup> Vgl. Haushaltsbegleitgesetz zum Zweiten Nachtragshaushaltsgesetz 2020 vom 15.07.2020.

<sup>28</sup> Die Verteilung orientierte sich am Rückgang des Gewerbesteueraufkommens für den Zeitraum Oktober 2019 bis September 2020 (entspricht dem Finanzausgleichszeitraum 2021) gegenüber dem Durchschnittswert der für die Jahre 2018 bis 2020 maßgeblichen Zeiträume. Durch diese Vergleichsberechnung sollten atypische Gewerbesteuerverläufe nivelliert werden.

sieben der elf Kommunen im Vergleichsring diese Ausgleichszahlung erhielten. Für diese sieben Kommunen stellte die üöKp die nachfolgende Tabelle auf, die abbildet, welchen Einfluss die Beträge der Ausgleichszahlungen auf die Entwicklung der Gewerbesteuererträge von 2018 auf 2020 hatte:

Kommune	Betrag (je Einw.)	Entwicklung der Gewerbesteuererträge	
		ohne Ausgleichszahlung	mit Ausgleichszahlung
Achim	1.146.984 € (35,82 €)	+1,9%	+7,9%
Buchholz	2.743.296 € (68,71 €)	-26,2%	-14,70%
Duderstadt	1.499.827 € (73,26 €)	-36,9%	-24,80%
Helmstedt	4.524.335 € (176,70 €)	-43,1%	-14,10%
Seelze	9.679.591 € (282,13 €)	-44,6%	+24,4%
Varel	1.878.800 € (78,07 €)	-53,0%	-40,90%
Vechta	6.562.255 € (199,59 €)	-20,9%	+6,9%

Tabelle 1: Auswirkung der Ausgleichszahlung auf die Gewerbesteuerentwicklung

In die weitere Betrachtung bezog die üöKp auch die Prüfungskommunen ein, die keine Ausgleichszahlung erhielten und erkannte auch hier eine gemischte Situation: Achim, Cloppenburg, Geestland und Holzminden verzeichneten trotz der Pandemie eine Zunahme der Gewerbesteuererträge.

In Seesen war die Entwicklung zwar negativ, eine Ausgleichszahlung erhielt die Stadt aufgrund des Verteilungsschlüssels<sup>29</sup> jedoch nicht. Andersherum verhielt es sich bei Achim. Die Stadt erhielt unbeschadet der positiven Entwicklung aufgrund des Verteilungsschlüssels eine Ausgleichszahlung. Zudem registrierten Seelze und Vechta aufgrund der Ausgleichszahlung eine positive gewerbesteuerliche Entwicklung. Duderstadt und Varel erreichten trotz erhaltener Ausgleichszahlungen im Jahr 2020 aufgrund der Entwicklung der Gewerbesteuer kein ausgeglichenes Ergebnis.

<sup>29</sup> Vgl. FN 27.

### Einbezug der Entwicklung 2021

Die üöKp verglich zudem die durchschnittlichen Gewerbesteuererträge je Einwohnerin und Einwohner der Jahre 2018 bis 2020 mit denen des Jahres 2021. Bei der Mehrheit der geprüften Kommunen erkannte die üöKp trotz der anhaltenden Einflüsse der Pandemie einen positiven Trend.

Die folgende Grafik zeigt die Gewerbesteuererträge sowie die weiteren Steuererträge im Durchschnitt der Jahre 2018 bis 2020 und vergleicht sie mit den vorläufigen Daten des Jahres 2021. In Buchholz und Varel standen für 2021 noch keine verlässlichen Jahresabschlussdaten zur Verfügung. Für diese Kommunen sind die Jahre 2018 bis 2020 nachrichtlich aufgeführt:

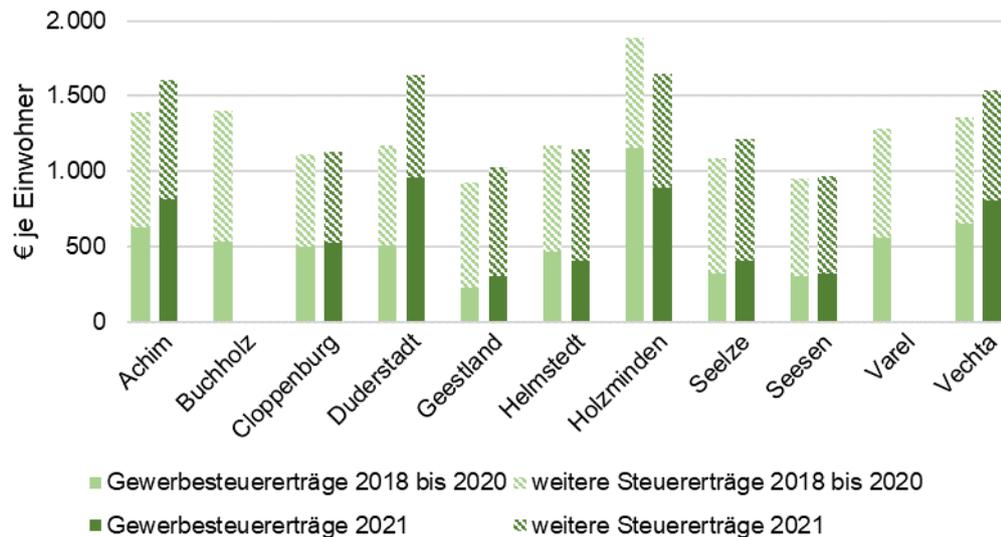


Abbildung 5: Steuererträge 2018 bis 2020 sowie 2021

- Tz. 30 Im Rahmen der örtlichen Erhebungen befragte die üöKp die Prüfungskommunen, wie sie sich die jeweiligen Ergebnisse erklären. Die Kommunen mit keinen oder geringen Schwankungen gaben mehrheitlich an, dass sie eine gute Mischung an mittelständischen Betrieben in Industrie, Handwerk und Dienstleistungen im Gemeindegebiet aufwiesen. Basis dafür seien entsprechende Ansätze der Wirtschaftsförderung, die einen vielfältigen Branchenmix vorsehen und so die Abhängigkeit von einzelnen Industriezweigen reduzieren sollen.
- Tz. 31 Diese Vorgehensweise stärkt die Resilienz der Kommunen hinsichtlich bestehender und künftiger Krisen. Die Gewerbesteuer als aktuell wichtigste Ertragsquelle der Gemeinden steht in konjunktureller Abhängigkeit und ist damit in

besonderem Maße krisenanfällig. Folglich ist es den Kommunen kaum möglich, kurz- bis mittelfristig auf sozioökonomische Veränderungen zu reagieren.

- Tz. 32 Die Kommunen finanzierten 2020 auch pandemie-bedingte Mehraufwendungen. Hierzu zählten beispielsweise Schutzmasken, Schnelltests sowie zusätzliches Sicherheitspersonal. Für diese Mehraufwendungen gewährte das Land mit dem § 14h NFAG eine pauschale Aufwandsentschädigung in Höhe von ca. 11 € je Einwohnerin und Einwohner (vgl. [Abbildung 4: Finanzhilfen des Landes](#)).<sup>30</sup>

#### 4.1.2 Entwicklung der Finanzlage

##### Cashflow

- Tz. 33 Der Cashflow stellt den Saldo aus Einzahlungen und Auszahlungen der laufenden Verwaltungstätigkeit dar. Dabei wird im niedersächsischen Recht nicht zwischen ordentlichen und außerordentlichen Vorgängen unterschieden. Ein positiver Cashflow begünstigt sowohl den Schuldenabbau als auch die Finanzierung von Investitionen aus eigenen Mitteln.
- Tz. 34 Die folgende Abbildung zeigt die Entwicklung des Cashflows der Prüfungskommunen in den Jahren 2018 bis 2020 je Einwohnerin und Einwohner. Der durchschnittliche Cashflow je Einwohnerin und Einwohner lag bei durchschnittlich 239 €.

---

<sup>30</sup> Die Verteilung erfolgte auf Grundlage der Einwohnerzahlen entsprechend § 7 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 2 NFVG. Die Finanzierung wird zur Hälfte aus Landesmitteln aufgebracht; die andere Hälfte wird mittelfristig im Rahmen des Finanzausgleichs abgerechnet.

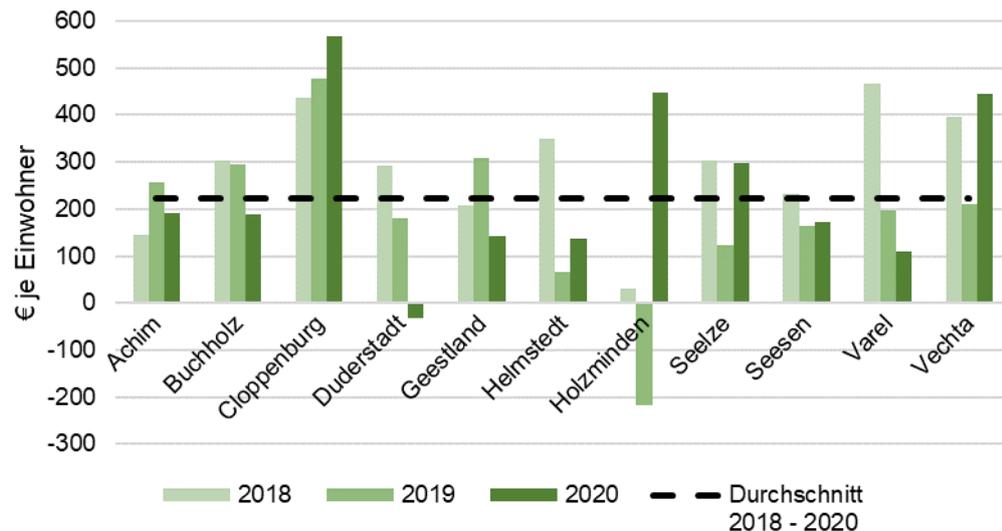


Abbildung 6: Cashflow 2018 bis 2020

### Tilgungsdeckung

- Tz. 35 Gemäß der Deckungsregel nach § 17 Abs. 1 Nr. 2 KomHKVO dienen die Einzahlungen für laufende Verwaltungstätigkeit insgesamt zur Deckung der Auszahlungen für laufende Verwaltungstätigkeit sowie für die Auszahlungen zur ordentlichen Tilgung von Investitionskrediten und zur Rückzahlung innerer Darlehen. Der Tilgungsdeckungsgrad gibt an, inwieweit die Auszahlungen zur ordentlichen Tilgung aus dem Cashflow geleistet werden kann und damit Schulden aus eigenen Mitteln abgebaut werden. Liegt er unter 100 %, schafft es die Kommune nicht, die ordentliche Tilgung aus diesem zu leisten.
- Tz. 36 Die folgende Abbildung zeigt die Entwicklung des Tilgungsdeckungsgrads der einzelnen Städte in den Jahren 2018 bis 2020 (ohne Vechta<sup>31</sup>):

<sup>31</sup> Vechta wies nur einen geringen Betrag der Tilgung auf. Der Tilgungsdeckungsgrad im Prüfzeitraum hätte bei teilweise über 4.000% gelegen. Demzufolge ist Vechta in der Grafik nicht aufgeführt.

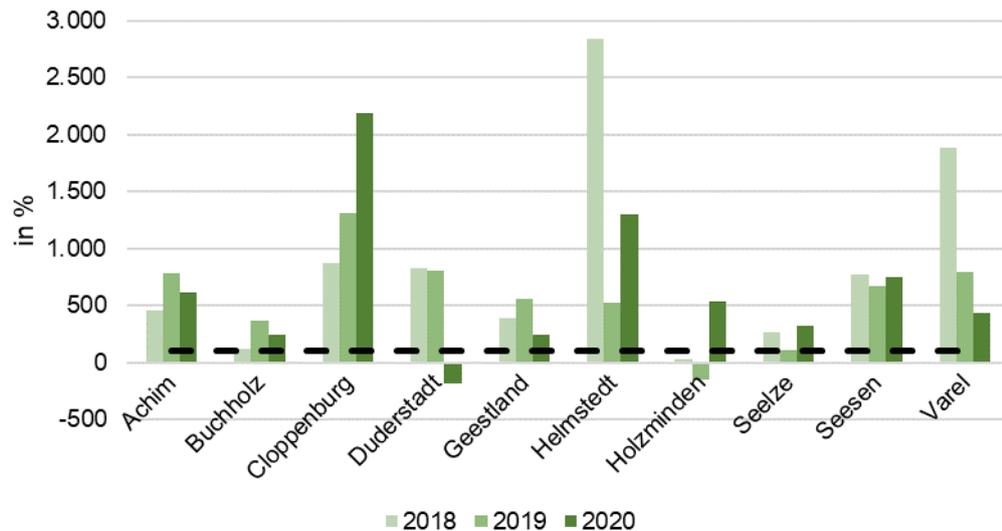


Abbildung 7: Tilgungsdeckungsgrad 2018 bis 2020

Tz. 37 Bei den dargestellten Kommunen lag der Tilgungsdeckungsgrad im Prüfungszeitraum bei durchschnittlich 688 % und damit deutlich über den notwendigen 100 %. Lediglich Duderstadt und Holzminden erreichten aufgrund eines negativen Cashflows nicht in jedem Jahr des Prüfungszeitraums einen ausreichend hohen Tilgungsdeckungsgrad. Duderstadt erzielte im Jahr 2020 insgesamt durch den pandemiebedingten Rückgang der Gewerbesteuer ein negatives Ergebnis. Holzminden konnte die negative Entwicklung in 2019 durch einen vergleichsweise hohen Cashflow in 2020 ausgleichen. Die ordentliche Tilgung muss in derartigen Fällen dann durch vorhandene Mittel oder im ungünstigsten Fall durch die Aufnahme von Liquiditätskrediten erfolgen.

#### 4.1.3 Entwicklung der Vermögenslage

##### Liquide Mittel

Tz. 38 Die liquiden Mittel als Teil des Vermögens stellen ein wichtiges Finanzierungsinstrument für die Kommunen dar. Sie bestehen hauptsächlich aus Bankguthaben und sind kurzfristig einsetzbar. Die üöKp stellte fest, dass die zum jeweiligen Bilanzstichtag ausgewiesenen liquiden Mittel der Prüfungskommunen im Betrachtungszeitraum 2018 bis 2020 durchschnittlich um ca. 42 € (rd. 8 %) je Einwohnerin und Einwohner sanken. Bei den neun Kommunen, die entsprechende Werte auch für den Bilanzstichtag 31.12.2021 liefern konnten, zeigte sich dagegen ein Anstieg der liquiden Mittel im Vergleich zum Durchschnittswert der Jahre 2018 bis 2020 um knapp 5 %. Bei

drei der zehn Kommunen fiel dieser Anstieg mit über 50 % sehr deutlich aus. Dies lag u. a. an nicht umgesetzten Investitionsmaßnahmen und damit nicht verausgabten Haushaltsmitteln. Ein weiterer Grund waren hohe Gewerbesteuernachzahlungen.

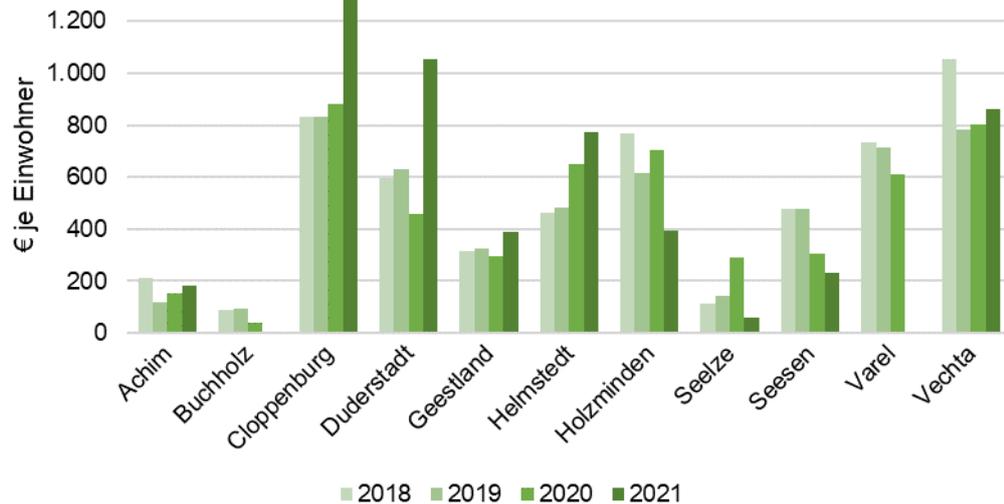


Abbildung 8: Liquide Mittel 2018 bis 2021

- Tz. 39 Im Durchschnitt verfügten die Kommunen zum 31.12.2020 über liquide Mittel in Höhe von 487 € und zum 31.12.2021 über 528 € je Einwohnerin und Einwohner. Im Einzelnen betrachtet reichten die Werte je Einwohnerin und Einwohner von 40 € in Buchholz in 2020 bis hin zu 1.055 € in Vechta in 2018.
- Tz. 40 Bis zum Beginn der Covid-19-Pandemie profitierten die Kommunen von der insgesamt guten wirtschaftlichen Lage. Die Kommunen nutzen dies sowohl zum Abbau ggf. noch vorhandener bzw. unterjährig aufgenommenener Liquiditätskredite als auch zur Finanzierung von Investitionen aus Eigenmitteln. Lediglich Buchholz und Seelze wiesen in einzelnen Jahren des Prüfungszeitraums Liquiditätskredite in ihren Bilanzen aus.
- Tz. 41 Die noch nicht verbrauchten liquiden Mittel erhöhten die Guthabenbeständen bei den Kreditinstituten. Die Nullzinspolitik der Zentralbanken führte dazu, dass die Kommunen die vorübergehend nicht benötigten Mittel nicht immer mit Ertrag anlegen konnten. In vielen Fällen wurden auf die Guthaben dagegen Negativzinsen fällig, z. B. 2020 in Cloppenburg rd. 25.000 €.

- Tz. 42 Den wachsenden Beständen an liquiden Mitteln standen häufig ebenfalls stark gestiegene investive Haushaltsreste gegenüber. Letztere entstanden, da die Prüfungskommunen oftmals die in den Haushaltsplänen ausgewiesene Investitionsvorhaben nicht wie geplant umsetzen konnten. Die dafür eingeplanten Geldmittel stehen nachfolgend als nicht benötigte Finanzmittel in der Bilanz, obwohl sie grds. gebundenes Kapital darstellen. Die Bindungswirkung ergibt sich zumindest zum Teil durch die unterhalb der Bilanz ausgewiesenen „Vorbelastungen künftiger Haushaltsjahre“. Theoretisch stehen diese liquiden Mittel damit nicht mehr für andere Zwecke zur Verfügung.
- Tz. 43 Die üöKp empfiehlt, entsprechende Erläuterungen in den Rechenschaftsberichten zum Jahresabschluss<sup>32</sup> aufzunehmen, um die Höhe der Bilanzposition „Liquide Mittel“ transparenter abzubilden. Zugleich sollte damit deutlich werden, welcher Betrag tatsächlich noch für Investitionen als Deckungsmittel zur Verfügung steht bzw. welcher Anteil für zeitlich geschobene Vorhaben bereits gebunden ist.
- Tz. 44 So führte beispielsweise Cloppenburg im Rechenschaftsbericht zum Jahresabschluss 2020 zu dieser Bilanzposition aus: „Zum einen begründet die zzt. recht gute Einnahmesituation den Geldbestand. Zum anderen stehen demgegenüber gebundene Mittel. Im Folgejahr sind Investitionen i. H. v. rd. 51,9 Mio. Euro zu finanzieren.“<sup>33</sup>
- Tz. 45 Ähnlich formulierte es Vechta im Rechenschaftsbericht zum Jahresabschluss 2020: „Es war genügend Liquidität vorhanden, um die kurzfristigen Verbindlichkeiten zu decken. Grundsätzlich sind jedoch die im Jahresabschluss 2020 gebildeten Haushaltsreste in Höhe von rund 16,9 Mio. € zu beachten, die die vorhandenen liquiden Mittel binden.“<sup>34</sup>

#### Investive Haushaltsreste

- Tz. 46 Neben den Erörterungen in den Prüfungskommunen zu den liquiden Mitteln, beleuchtete die üöKp auch den Themenbereich Haushaltsreste:  
Die Kommunen gaben an, dass Investitionsmaßnahmen nicht wie geplant umgesetzt werden können. Dies begründeten sie zum einen mit Lieferengpässen bei

---

<sup>32</sup> Nach § 129 Abs. 2 NKomVG ist der Jahresabschluss mit Anlagen (der Rechenschaftsbericht ist ein Teil davon) sieben Tage öffentlich auszulegen.

<sup>33</sup> Vgl. Bilanz der Stadt Cloppenburg zum 31.12.2020: 31.510.688,62 €.

<sup>34</sup> Vgl. Bilanz der Stadt Vechta zum 31.12.2020: 26.318.963,15 €.

Baumaterialien und daraus resultierenden Bauzeitverzögerungen. Aber auch fehlende Kapazitäten in Handwerksbetrieben, Fachkräftemangel und ausgelastete Fachdienste innerhalb der Kommunen seien dafür ursächlich.

Tz. 47 Die üöKp ermittelte zudem, dass die Vertretungen trotz des Aufbaus vergleichsweise hoher Haushaltsreste weitere Mittel für Investitionsmaßnahmen in die Haushaltsplanung aufnehmen lassen und diese dann beschließen. Die häufig daraus resultierenden hohen investiven Haushaltsreste in den geprüften Kommunen deuten darauf hin, dass die Kommunen zu viele Haushaltsmittel in den Haushalt einstellen und nicht hinreichend auf die tatsächliche Durchführbarkeit der Maßnahmen<sup>35</sup> achten. Dabei dürfen Kommunen Vermögensgegenstände nur erwerben, soweit dies zur Erfüllung ihrer Aufgaben in absehbarer Zeit erforderlich ist.<sup>36</sup>

Tz. 48 Die folgende Grafik zeigt die Höhe der investiven Haushaltsreste:

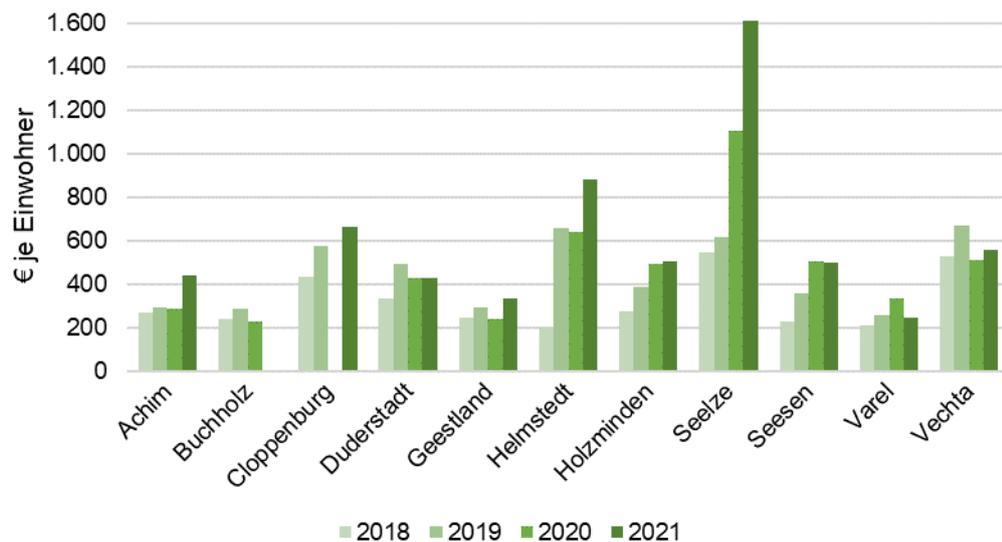


Abbildung 9: Investive Haushaltsreste 2018 bis 2021

Tz. 49 Die Abbildung zeigt, dass Cloppenburg im Jahr 2020 (sowie zuvor 2016) nur sehr geringe Reste bildete. Die Stadt veranschlagte stattdessen die Haushaltsmittel neu und sorgte beispielhaft für eine realitätsnahe Darstellung und die geforderte Transparenz.

<sup>35</sup> Nach dem Kassenwirksamkeitsprinzip soll bei den Veranschlagungen sowie bei der Bildung von Haushaltsresten auf die tatsächliche Durchführbarkeit abgestellt werden. Vgl. § 113 Abs. 1 NKomVG i. V. m. § 10 Abs. 2 Satz 2 KomHKVO.

<sup>36</sup> § 124 Abs. 1 NKomVG.

Im Rahmen des Stellungnahmeverfahrens bestätigten die Städte Achim, Duderstadt und Geestland nicht nur die von der üöKp festgestellten hohen Haushaltsreste. Sie erkannten einen entsprechenden Handlungsbedarf.

In diesem Zusammenhang regt die üöKp die Priorisierung der ausstehenden Investitionen (anhand der jeweiligen Arbeitsvolumina<sup>37</sup>) an. Somit können die Kommunen ihre Investitionsmaßnahmen von der Planung bis zur Realisierung steuern.

- Tz. 50 Um den Komplex der kommunalen Investitionstätigkeit und ihrer Auswirkungen auf die kommunalen Haushalte detailliert betrachten zu können, führte die üöKp in 2020 eine landesweite Bestandserhebung zur Situation der Investitionsrückstände in den niedersächsischen Kommunen durch. In dieser gab die überwiegende Anzahl der Kommunen an, dass die Investitionsrückstände in allen Infrastrukturbereichen in den nächsten fünf Jahren auf hohem Niveau stagnieren oder sogar weiter ansteigen werden. Überdies lagen die Hauptursachen für diesen Befund nach Ansicht der Kommunen im Vorhandensein unzureichender Finanzmittel sowie fehlendem Personal.<sup>38</sup>

Die üöKp unterstrich diesbezüglich, dass zur Bewältigung dieser Herausforderungen kommunale Investitionsstrategien erforderlich sind.

#### Nettopositionsquote

- Tz. 51 Die Nettopositionsquote gibt an, wie hoch der Anteil der Nettoposition<sup>39</sup> am Gesamtkapital ist. Sie korrespondiert mit der Fremdkapitalquote und stellt den Anteil des Vermögens dar, der die Schulden und Rückstellungen übersteigt. Je höher die Nettopositionsquote einer Gebietskörperschaft ist, desto unabhängiger ist sie tendenziell von Fremdkapitalgebern und desto entfernter ist sie von dem gesetzlichen Überschuldungsverbot nach § 110 Abs. 7 Satz 1 NKomVG. Damit ist die Nettopositionsquote ein wichtiger Indikator für die Sicherung der stetigen Aufgabenerfüllung (§ 110 Abs. 1 NKomVG).

---

<sup>37</sup> Die Arbeitsvolumina spiegeln den Wert wieder, den die Kommunen sowie die zu beauftragenden Handwerksbetriebe im Folgejahr realistisch abarbeiten können.

<sup>38</sup> Kommunalbericht 2021, Gliederungsabschnitt 4.5, S.54, „Landesweite Erhebung von Investitionsrückständen bei niedersächsischen Kommunen“; [https://www.lrh.niedersachsen.de/startseite/veroeffentlichungen/kommunalberichte/kommunalbericht\\_2021/](https://www.lrh.niedersachsen.de/startseite/veroeffentlichungen/kommunalberichte/kommunalbericht_2021/), zuletzt abgerufen am 24.11.2022.

<sup>39</sup> Die Nettoposition ist vergleichbar mit der Position des Eigenkapitals in handelsrechtlichen Bilanzen. Sie gliedert sich auf in das Basis-Reinvermögen, die Rücklagen, das Jahresergebnis und die Sonderposten.

Die nachfolgende Abbildung zeigt die Entwicklung der Nettopositionsquote in den Prüfungsjahren:

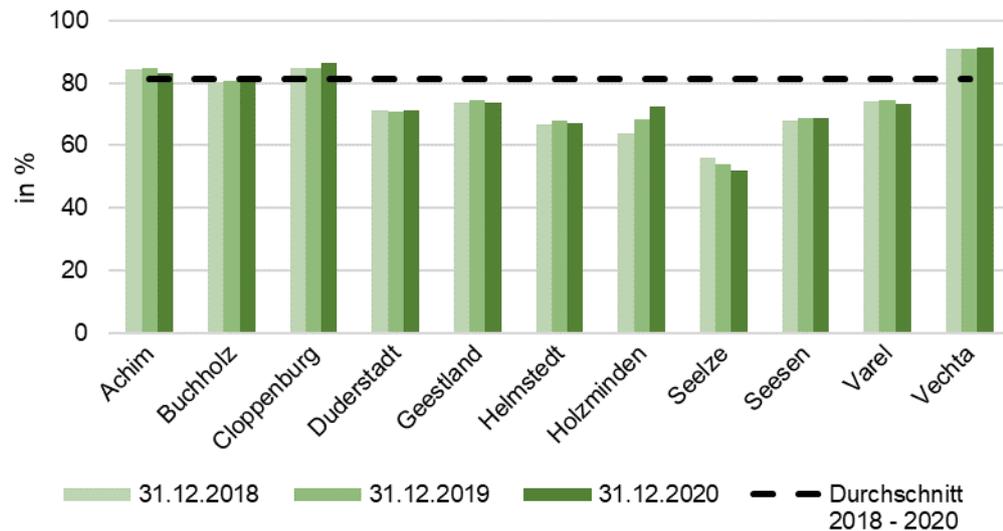


Abbildung 10: Nettopositionsquote 2018 bis 2020

- Tz. 52 Im Sinne der intergenerativen Gerechtigkeit (vgl. Tz. 17) sollte die Nettopositionsquote beständig sein. Die Nettopositionsquote nahm durch eine steigende Gesamtverschuldung jedoch in Achim, Seelze und Varel von 2018 bis 2020 ab.

### Fremdkapital

- Tz. 53 Die Gesamtverschuldung der Kommunen umfasst sowohl die Schulden als auch die Rückstellungen (§ 55 Abs. 3 Nr. 2 und 3 KomHKVO). Zu den Schulden gehören als Geldschulden (§ 55 Abs. 3 Nr. 2.1 KomHKVO) u. a. die Verbindlichkeiten aus investiven Krediten und Liquiditätskrediten.

Die nachfolgende Grafik zeigt die Entwicklung der Gesamtverschuldung der geprüften Kommunen je Einwohnerin und Einwohner:

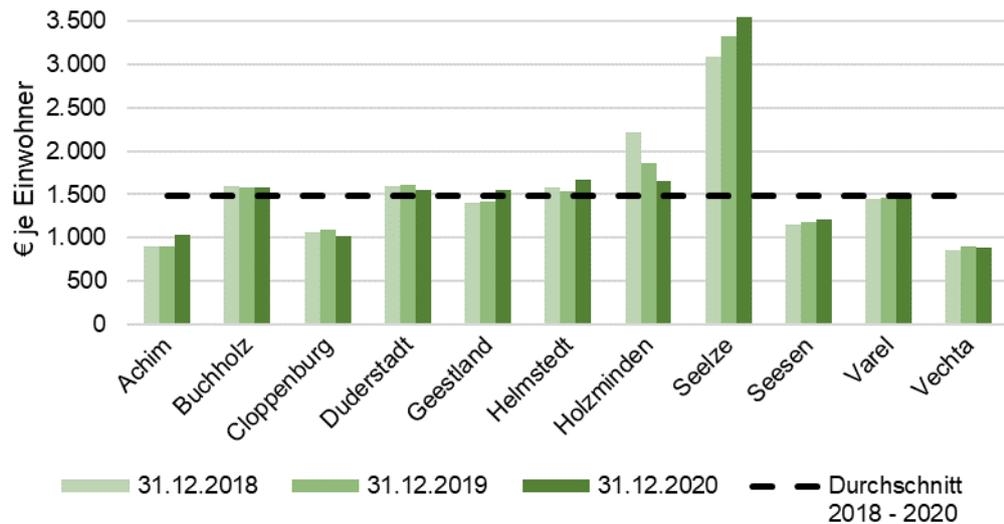


Abbildung 11: Gesamtverschuldung 2018 bis 2020

Tz. 54 Der Anteil der Rückstellungen an der Gesamtverschuldung betrug im Betrachtungszeitraum durchschnittlich 58 %. Davon entfielen durchschnittlich rd. 81 % ausschließlich auf Pensionsrückstellungen und ähnliche Verpflichtungen, die die Kommunen trotz Einzahlungen in die Versorgungskassen zu bilden haben.<sup>40</sup>

Investive Verschuldung

Tz. 55 Den größten Teil der Geldverschuldung stellt die investive Verschuldung dar. Die üöKp bildet daher im Folgenden die rein investive Verschuldung je Einwohnerin und Einwohner der elf Prüfungskommunen ab:

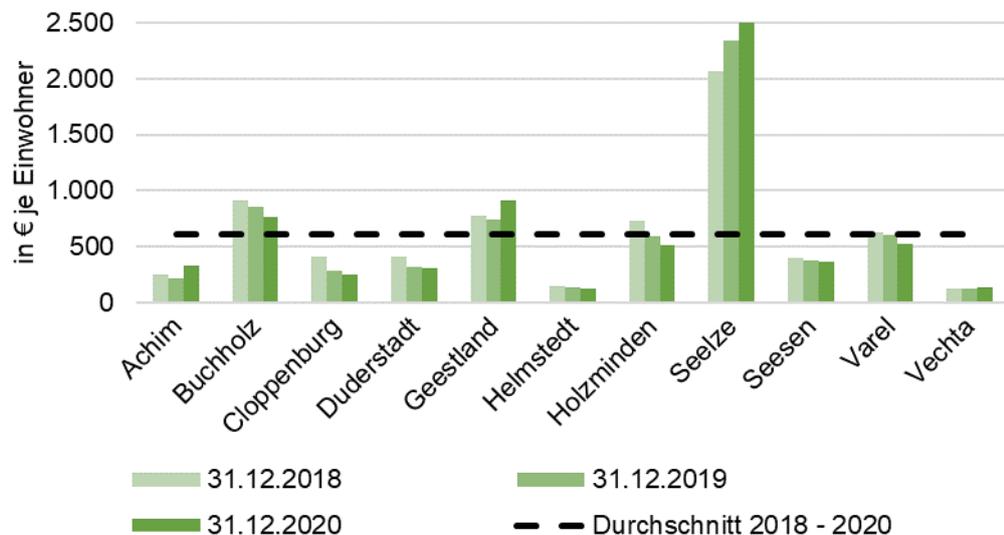


Abbildung 12: Investive Verschuldung 2018 bis 2020

<sup>40</sup> § 123 Abs. 2 NKomVG i. V. m. § 45 Abs. 1 Nr. 1 KomHKVO.

- Tz. 56 Die investive Verschuldung zeigte bei den geprüften Kommunen eine heterogene Entwicklung. Bei nur vier der geprüften Kommunen stieg sie von 2018 bis 2020 an. Auffällig war die Spanne der investiven Verschuldung je Einwohnerin und Einwohner. Sie belief sich von durchschnittlich 129 € in Vechta bis hin zum fast 18-fachen mit durchschnittlich 2.312 € in Seelze. Der Mittelwert betrug 614 €.
- Tz. 57 Die üöKp stellte darüber hinaus fest, dass mit Buchholz und Seelze nur zwei der geprüften Kommunen in jeweils zwei Jahren zum Bilanzstichtag Liquiditätskredite auswiesen. Ferner benötigte Achim unterjährig Liquiditätskredite zur Finanzmitteldeckung im Prüfungszeitraum.
- Tz. 58 Im Jahr 2021 erkannte die üöKp, dass die Gesamtverschuldung zwar überwiegend zunahm. Die investive Verschuldung war jedoch bei allen Prüfungskommunen mit Ausnahme von Seelze rückläufig. Für 2021 wies zudem keine Prüfungskommune, die Daten für 2021 zur Verfügung stellte, Liquiditätskredite zum Bilanzstichtag aus.

Die folgende Grafik stellt die durchschnittliche Gesamt- und investive Verschuldung der Jahre 2018 bis 2020 den Werten des Jahres 2021 gegenüber:

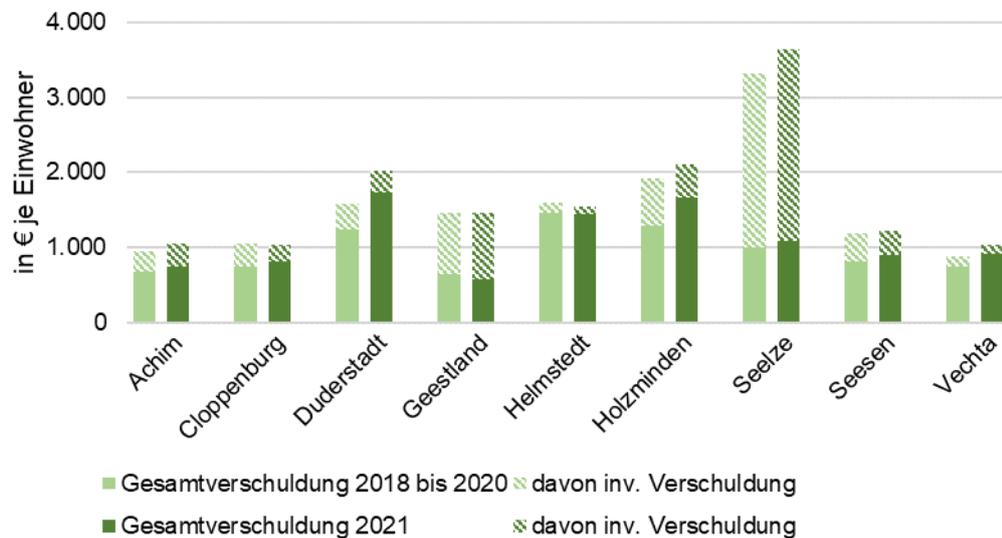


Abbildung 13: Durchschnittliche Verschuldung 2018 bis 2020 sowie 2021

Ein Kriterium neben der Höhe ist bei der Beurteilung der durchschnittlichen Verschuldung die Darlehenslaufzeit. Seelze verfügte z. B. über hohe Investitionskredite. Da diese überwiegend langfristigen Charakter hatten, unterlagen sie jedoch keinem hohen Zinsänderungsrisiko.

Tz. 59 Abweichend zu den Feststellungen der Kommunalberichte vergangener Jahre stellte die üöKp in dieser Vergleichsringprüfung keine stetige Zunahme der investiven Verschuldung der Kernhaushalte der Prüfungskommunen fest. Die Analyse ergab, dass nicht nur die günstige wirtschaftliche Lage ursächlich für die Entwicklung der Geldverschuldung war. Alle geprüften Kommunen bauten im Prüfungszeitraum Haushaltsreste für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen auf (vgl. Tz. 46 ff.).

Die üöKp weist darauf hin, dass die Finanzierung dieser Haushaltsreste die Aufnahme weiterer Investitionskredite mit sich bringen kann. Dadurch besteht auch bei den Prüfungskommunen mit einer bisher sinkenden Verschuldung die Gefahr einer Trendumkehr. Ursächlich dafür ist der bei den liquiden Mitteln bereits dargestellte zeitliche Verlagerungseffekt.

Tz. 60 In Zeiten steigender Zinsbelastungen könnte demzufolge auch ein gezieltes Fördermittelmanagement hilfreich sein. Fördermittel können, soweit die Kofinanzierung sichergestellt ist, die Haushalte entlasten bzw. die Realisierung weiterer Investitionen ermöglichen. Nach Ansicht der Prüfungskommunen gibt es diesbezüglich noch Verbesserungspotenziale. So gab die Mehrheit der Kommunen an, dass sie für das Identifizieren, Einwerben, Abrechnen und Steuern von Fördermitteln kein speziell geschultes Personal vorhielten bzw. die Einwerbung nicht hinreichend prüften.

## **4.2 Demografische Entwicklung**

Tz. 61 Die demografische Entwicklung ist ein Faktor, der auf die kommunale Haushaltsplanung sowie auf die Erstellung der „mittelfristigen Planung“ Einfluss nimmt. Im Rahmen der Prüfung betrachtete die üöKp die Entwicklung der Vermögenslage und die damit zusammenhängende Priorisierung der Investitionen. Dabei ist die Entwicklung der Bevölkerung bei allen auf die Einwohnerzahl heruntergebrochenen Kennzahlen von Bedeutung.

Tz. 62 Die folgende Abbildung vergleicht die Bevölkerungszahlen der geprüften selbständigen Städte im Jahr 2000 mit denen im Jahr 2021.<sup>41</sup>

---

<sup>41</sup> Die Daten beziehen sich auf die Tabelle Z100001G des LSN.

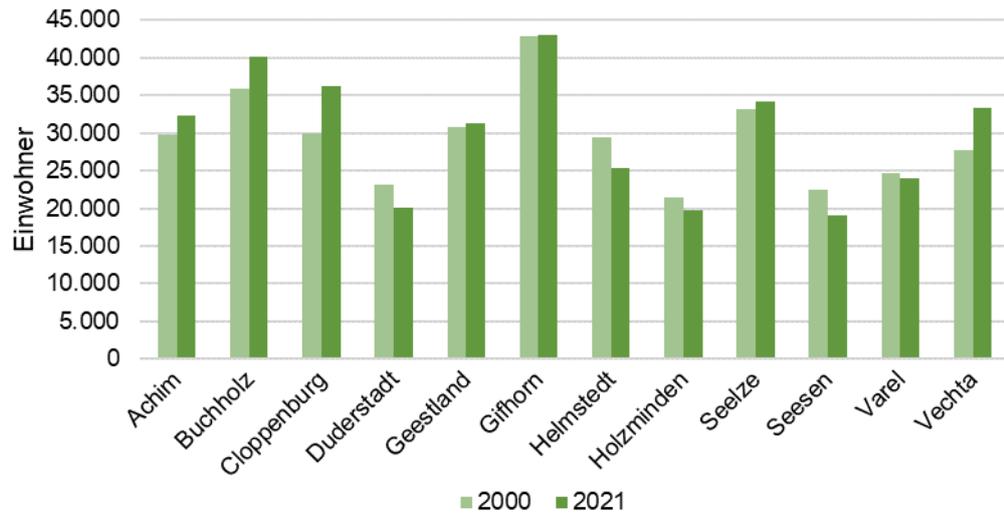


Abbildung 14: Vergleich der Einwohnerzahlen 2000 und 2021<sup>42</sup>

Tz. 63 Die nachstehende Abbildung veranschaulicht auf Basis der Daten des LSN die prozentuale Entwicklung der Bevölkerung vom Jahr 2000 zum Jahr 2021. Die Entwicklung verlief dabei in den Prüfkommunen unterschiedlich.

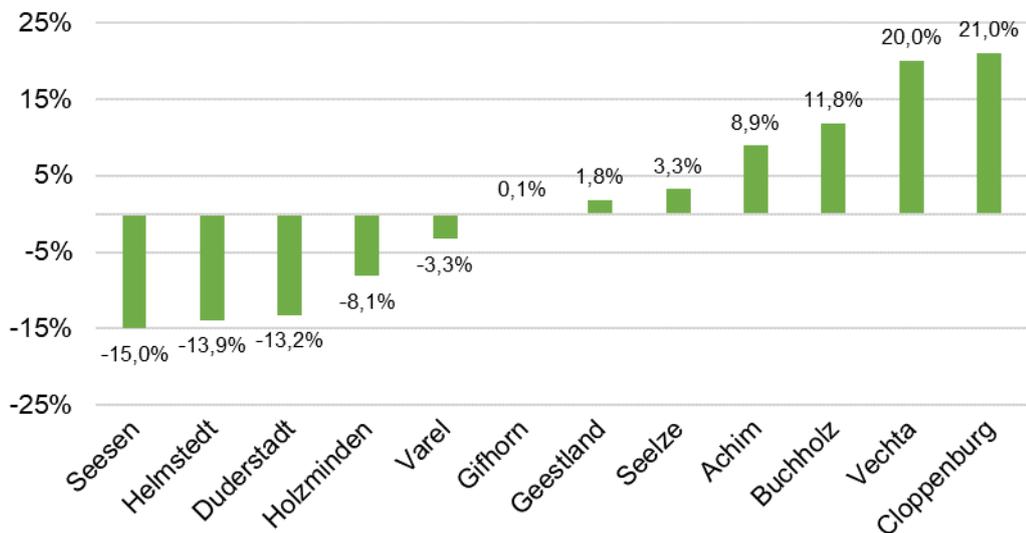


Abbildung 15: Bevölkerungsentwicklung 2021 gegenüber 2000

Tz. 64 Die üöKp ermittelte unter Einbeziehung des besonderen regionalen Schwerpunkts für den Kommunalbericht 2023, dass die Prüfkommunen im Südosten (regionaler Schwerpunkt Braunschweig) eine deutliche Bevölkerungsabnahme

<sup>42</sup> Die Ergebnisse der Wanderungsstatistik und als Folge die Entwicklung des Bevölkerungsstandes ab Berichtsjahr 2016 sind aufgrund methodischer Änderungen, technischer Weiterentwicklungen der Datenlieferungen aus dem Meldewesen an die Statistik sowie der Umstellung auf ein neues statistisches Aufbereitungsverfahren nur bedingt mit den Vorjahreswerten vergleichbar.

verzeichneten. Anders war es bei den Prüfungskommunen im regionalen Schwerpunkt Weser-Ems (Cloppenburg, Vechta) sowie Buchholz aus der Region Lüneburg (Speckgürtel von Hamburg), die eine deutliche Bevölkerungszunahme verzeichneten. Die Städte Cloppenburg und Vechta fielen dadurch auf, dass sie mit Abstand das niedrigste Durchschnittsalter im Vergleich aufwiesen.

Tz. 65 Auch bei der Betrachtung der jeweiligen Anteile der drei Altersgruppen von 0 bis unter 18 Jahren, von 18 bis unter 65 Jahren sowie von über 65jährigen zeigte sich die Zunahme des Anteils an älteren Einwohnerinnen und Einwohnern. Dies wird in folgender Tabelle dargestellt:

Angaben in %	31.12.2000			31.12.2021		
	0 J. bis < 18 J.	18 J. bis < 65 J.	> 65 J.	0 J. bis < 18 J.	18 J. bis < 65 J.	> 65 J.
Achim	18,7	65,8	15,5	18,5	56,7	24,7
Buchholz	19,3	65,0	15,7	18,3	57,8	23,9
Cloppenburg	<b>24,3</b>	61,9	13,8	<b>19,4</b>	62,8	17,8
Duderstadt	20,6	61,7	17,6	15,6	59,7	24,7
Geestland	19,9	61,9	18,3	17,0	57,5	25,5
Gifhorn	21,1	63,3	15,6	18,3	58,6	23,1
Helmstedt	<b>17,5</b>	61,0	<b>21,5</b>	16,2	59,3	24,5
Holzminen	18,6	61,3	20,1	<b>15,0</b>	59,5	25,4
Seelze	18,8	64,8	16,4	18,0	60,6	21,3
Seesen	18,8	60,7	20,5	15,7	57,8	26,5
Varel	19,2	62,4	18,5	16,1	57,3	<b>26,6</b>
Vechta	22,8	64,6	<b>12,7</b>	19,1	64,1	<b>16,7</b>
Durchschnitt	20,0	62,9	17,2	17,3	59,3	23,4

Tabelle 2: Struktur einzelner Altersgruppen 2000 gegenüber 2021<sup>43</sup>

Tz. 66 Die demografischen Veränderungen stellen die Kommunen vor neue Herausforderungen. Einzelne Prüfungskommunen befassten sich schon näher mit den Auswirkungen:

Tz. 67 So stellte beispielsweise Achim im Vorbericht zum Haushaltsplan 2021/2022 dar, dass aufgrund der Ausweisung einer großen Anzahl neuer Baugebieten die Einwohnerzahl der Stadt Achim in den letzten Jahren stetig gestiegen sei. Das habe Auswirkungen auf die Gemeinbedarfseinrichtungen der Stadt. Insbesondere das Kinderbetreuungsangebot müsse erheblich ausgebaut werden. Im Rahmen der Erstellung des Leitbildes für die Stadt Achim wurde das Ziel „Moderates Wachstum und Qualitätssicherung des Wohnstandortes“ festgelegt.

<sup>43</sup> Vgl. LSN Tabelle A100100G (2000), LSN Tabelle A100002G (2020), jeweils zum 31.12.

Tz. 68 Auch Holzminden widmete sich im Rechenschaftsbericht zum Jahresabschluss 2021 diesem Thema: „Die Einschätzung der weiteren Bevölkerungsentwicklung ist Grundlage für jede Art von strategischer Planung in Kommunalverwaltungen. Bedingt durch den allgemeinen demografischen Trend haben die meisten deutschen Kommunen einen Bevölkerungsrückgang sowie eine zunehmend alternde Bevölkerung zu verzeichnen. Dies erfordert für die Zukunft eine Anpassung der kommunalen Angebote für Kinder und Jugendliche sowie Senioren.“

### 4.3 Fazit zum Finanzstatus

Tz. 69 Die COVID-19-Pandemie, die Folgen des Ukrainekriegs sowie die Energiekrise sind nur einzelne Beispiele, die die von der üöKp befragten Kommunen derzeit bewältigen müssen. Zeigten die Prüfungserkenntnisse 2018 - 2021, dass die geprüften Kommunen zumindest in der Anfangsphase der COVID-19-Pandemie noch ausreichend Finanzkraft durch konjunkturell gute Vorjahre hatten, werden die nächsten Jahre neue Belastungsgrenzen aufzeigen. Dabei stellte die üöKp in dieser Finanzstatusprüfung auch fest, dass nicht nur regionale Unterschiede vorlagen. Einzelne Gewerbesteuerzahler und Sondereffekte, wie die Veräußerung von Bauland, nahmen deutlichen Einfluss auf die jeweilige kommunale Ertragslage.

Tz. 70 Unterblieben im Prüfungszeitraum vermehrt kommunale Investitionen durch Handwerkerangel oder fehlende Kapazitäten, werden die dafür vorgesehenen Finanzmittel durch die verschobenen Investitionen in den Folgejahren aufgezehrt sein. Problematisch erscheint der üöKp dabei, dass diese Investitionen wahrscheinlich nicht ohne einen weiteren Fremdkapitaleinsatz umsetzbar sein werden. Dies stellt die Kommunen nicht nur hinsichtlich des deutlichen Anstiegs der Verschuldungssituation vor eine Herausforderung. Insbesondere das steigende Zinsniveau wird die Kommunen in ihren haushalterischen Handlungsspielräumen weiter einschränken.

Tz. 71 Die üöKp regt an, dass die geprüften Kommunen – soweit dies nicht bereits Bestandteil ihres Handelns ist – die abgebildeten Finanzkennzahlen fortschreiben. Es verschafft ihnen einen schnellen Überblick über die finanzielle Situation und bietet ihnen zugleich ein internes Controllinginstrument. Darüber hinaus können diese Zahlen auch den Vertretungen zur Verfügung gestellt werden, um diese in ihren Entscheidungsfindungen zielführend zu unterstützen.

## 5 Ergebnisse zur Ordnungsmäßigkeit

### 5.1 Haushaltsaufstellungsverfahren

Tz. 72 Die von der Vertretung der Kommune beschlossene Haushaltssatzung soll spätestens einen Monat vor Beginn des Haushaltsjahres, demnach bis zum 30. November des dem Haushaltsjahr vorangehenden Jahres, der Kommunalaufsichtsbehörde vorgelegt werden (§ 114 Abs. 1 NKomVG). Eine ordnungsgemäße Haushaltswirtschaft erfordert somit eine frühzeitige und vorausschauende Planung. Die Kommune darf vom Grundsatz der Vorherigkeit nur abweichen, wenn besondere Umstände dies rechtfertigen.<sup>44</sup>

Tz. 73 Die üöKp hat bei den geprüften Kommunen untersucht, ob diese für die Jahre 2018 bis 2020 die gesetzliche Frist zur Vorlage der jeweiligen Haushaltssatzungen einhielten. Diese Untersuchung ergab:

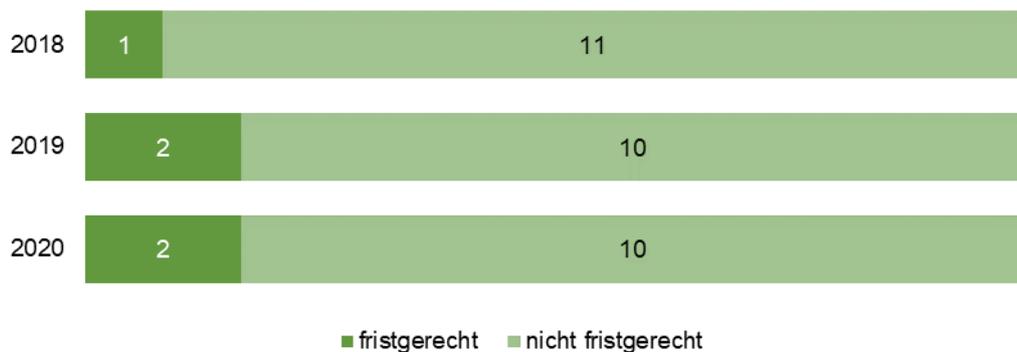


Abbildung 16: Anzahl der aufgestellten Haushaltssatzungen 2018 bis 2020

Lediglich fünf von 36 Haushaltssatzungen wurden fristgerecht aufgestellt, 13 weitere noch im Dezember des Vorjahres. 14 Haushaltssatzungen wurden im ersten Quartal des jeweiligen Haushaltsjahres der Kommunalaufsichtsbehörde vorgelegt, die übrigen vier erst danach.

Tz. 74 Als Begründungen für die Nichteinhaltung der Frist gaben einzelne Kommunen u. a. an, dass eine spätere Beschlussfassung zu einer höheren Planungssicherheit führe, zudem lägen hinreichend gesicherte Daten zum Finanzausgleich erst Mitte November vor.

<sup>44</sup> Vgl. Rose, Joachim, in Praxis der Kommunalverwaltung, Landesausgabe Niedersachsen 2018, NKomVG, § 114, Rn. 4.

Tz. 75 Den Rechnungsprüfungsämtern (RPA) der Prüfungskommunen war die Problematik der Verfristung hinlänglich bekannt. Die Schlussberichte zu den Jahresabschlussprüfungen enthielten dementsprechende substantiierte Feststellungen. Die Einhaltung der Vorschriften zur Haushaltsführung war regelmäßig Gegenstand der örtlichen Rechnungsprüfung. Eine dahingehende stichprobenartige Prüfung der Schlussberichte ergab keine Hinweise auf Verstöße gegen die Vorschriften zur vorläufigen Haushaltsführung.<sup>45</sup>

Aufstellung von Doppelhaushalten

Tz. 76 Besondere Aufmerksamkeit verdient die Feststellung, dass alle fünf fristgerecht aufgestellte Haushaltssatzungen Teile von (verfristet aufgestellten) Doppelhaushalten der Vorvorjahre waren. Der Gesetzgeber eröffnet die Möglichkeit der Festsetzungen für zwei Haushaltsjahre in § 112 Abs. 3 Satz 2 NKomVG.

Tz. 77 Nachfolgend bildet die üöKp mögliche Vor- und Nachteile von Doppelhaushalten ab:

Vorteile	Nachteile
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Im zweiten Haushaltsjahr entfällt die Haushaltsplanung. Die ggf. erforderliche Aufstellung eines Nachtragsplans könnten vergleichsweise weniger aufwändig sein.</li> <li>- Fristenwahrung des § 114 (1) NKomVG im Folgejahr automatisch gewährleistet.</li> <li>- Grds. erhöhte Planungssicherheit.</li> <li>- Keine Verzögerungen durch vorläufige Haushaltsführung im zweiten Jahr bei Planungen, Ausschreibungen (insbes. Investitionsvorhaben und größeren Instandhaltungsprojekten) sowie Auftragserteilungen. Somit verbesserte Resonanz auf Ausschreibungen.</li> <li>- Keine Verzögerungen in Wahljahren.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Im Jahr der Aufstellung höherer Arbeitsaufwand für Fachdienste, Kämmerei und Vertretung.</li> <li>- Das zweite Jahr des Doppelhaushalts ist mit höheren Unsicherheiten behaftet. Nachtragshaushalte sind wahrscheinlich.</li> <li>- Planungen weniger flexibel. Eine neugewählte Vertretung kann z. B. im ersten Jahr weniger Einfluss nehmen.</li> <li>- Abweichung vom grds. Jahresturnus des öffentlichen Haushaltsrechts (Einschränkung des Etatrechts).</li> </ul>

Tabelle 3: Vor- und Nachteile kommunaler Doppelhaushalte

Tz. 78 Buchholz, Varel und Helmstedt wiesen auf positive Erfahrungen mit Doppelhaushalten hin. Dadurch ließ sich u. a. im jeweils zweiten Haushaltsjahr die vorläufige Haushaltsführung vermeiden und so Planungssicherheit bei Auftragsvergaben herstellen. Die üöKp erkennt jedoch durch Doppelhaushalte auch die Gefahr, dass Vertretungen z. B. in ihrem Etatrecht eingeschränkt werden könnten.

<sup>45</sup> § 116 NKomVG.

- Tz. 79 Die Entscheidung, inwieweit das Instrument des Doppelhaushalts eingesetzt werden kann, obliegt den Kommunen im Rahmen ihrer Selbstverwaltung. Die üöKp regt an, in geeigneten Fällen die Inanspruchnahme dieser Haushaltsaufstellungsmöglichkeit unter den zuvor genannten Aspekten zu betrachten.
- Tz. 80 Diese Prüfung zeigte erneut, dass durch die aktuelle Praxis der verspäteten Vorlage der Haushaltssatzungen das Regel-Ausnahme-Verhältnis insoweit verkehrt wird und die fristwahrende Vorlage die Ausnahme darstellt. Ein Verstoß gegen § 114 Abs. 1 NKomVG liegt somit vor.
- Tz. 81 Die üöKp empfiehlt, die Haushalte frühzeitiger als bisher zu planen. Ein Abwarten der vorläufigen Berechnungsgrundlagen zum kommunalen Finanzausgleich, die zumeist Mitte November eines Jahres veröffentlicht werden, erscheint aus Sicht der üöKp nicht notwendig und verzögert den Beschluss der Vertretung. Hilfestellung bei der Planung der Leistungen nach dem N FAG könnten den Kommunen neben den vom MI herausgegebenen Orientierungsdaten der Gemeindefinanzplanung (vgl. Tz 11) auch die Daten der Vierteljahresstatistik der Kommunalfinanz des dritten Quartals des Haushaltsjahres bieten. Diese Orientierungswerte und Konjunkturentwicklungshinweise ermöglichen den Vertretungen ein frühzeitigeres Handeln und damit die Einhaltung der gesetzlichen Vorgabe. Die in dieser Prüfung befragten Kämmerereien bestätigten mehrheitlich die Auffassung der üöKp: Beispielsweise streben die Städte Helmstedt und Holzminden fristgerechte Beschlüsse für den Haushalt 2023 an.

## 5.2 Rechnungslegungs- und Entlastungsverfahren

- Tz. 82 Das Rechnungslegungs- und Entlastungsverfahren richtet sich nach den Vorschriften der §§ 128 und 129 NKomVG. Diese sehen u. a. zwei Fristen vor: die Aufstellung des Jahresabschlusses bis zum 31.03. (§ 129 Abs. 1 Satz 1 NKomVG) und die Beschlussfassung sowie die Entlastung der HVB bis zum 31.12. des Folgejahres (§ 129 Abs. 1 Satz 3 NKomVG).

Die üöKp stellte hierzu fest, dass die Prüfkommunen im Zeitraum 2018 bis 2020 keinen der 36 Jahresabschlüsse innerhalb der gesetzlichen Frist von drei Monaten nach Ende des Haushaltsjahres aufgestellt hatten. Holzminden gelang dieses erstmals für den Jahresabschluss 2021. Von den Kommunen sind ferner 24 der 36 Jahresabschlüsse nicht oder nicht innerhalb eines Jahres aufgestellt worden.

Nicht fristgerecht aufgestellte Jahresabschlüsse führten bei allen Kommunen weiterhin zu fehlenden Entscheidungsgrundlagen für die Politik und Verwaltung.

- Tz. 83 Nicht besser stellte sich die Einhaltung der Frist für die Beschlussfassung über den Jahresabschluss und die Entlastung der HVB zum 31.12. dar. Lediglich in Seelze konnten für die Jahresabschlüsse 2018 und 2020 die Beschlüsse durch die Vertretungen und die Entlastungen des HVB fristgerecht vollzogen werden. Bei den übrigen Jahresabschlüssen stellte die üöKp fest, dass die Fristüberschreitungen den Kommunen nicht in allen Fällen anzulasten sind. Vielfach mangelte es den Kommunen an Schlussberichten der RPA, sodass Beschluss- und Entlastungsverfahren nicht rechtzeitig eingeleitet werden konnten.
- Tz. 84 In den Städten Achim, Buchholz, Geestland, Gifhorn, Helmstedt, Varel und Vechta fehlte eine fristgerechte Beschlussfassung und Entlastung des HVB in allen Jahren des Prüfungszeitraums. Es war jedoch erkennbar, dass auch diese Kommunen kontinuierlich am Abbau ihrer Rückstände arbeiteten.
- Tz. 85 Auf die besondere Bedeutung fristgerechter Jahresabschlüsse hinsichtlich der Aufstellung und Beschlussfassung weist das MI in der Bekanntmachung vom 12.02.2021 mit den Hinweisen für kommunalaufsichtliche Genehmigungen nach § 176 NKomVG hin.<sup>46</sup> Danach „kann die Genehmigung der genehmigungsbedürftigen Bestandteile einer Haushaltssatzung inhaltlich mit der vorzulegenden Beschlussfassung über die Jahresabschlüsse verknüpft werden.“ Es liegt somit grundsätzlich im Ermessen der zuständigen Kommunalaufsichtsbehörde, wie auf den jeweiligen Rückstand reagiert wird.

### **5.3 Kassenaufsicht / Kassensicherheit**

- Tz. 86 Jede Kommune richtet eine Kommunalkasse ein. Dieser obliegt die Abwicklung aller Zahlungen (§ 126 Abs. 1 NKomVG). Da die Wahrnehmung aller kommunalen Aufgaben mit Zahlungsströmen verbunden ist, kommt der Organisationseinheit Kasse große Bedeutung zu.
- Tz. 87 Um reibungslose Abläufe sowie ein Höchstmaß an Sicherheit zu gewährleisten, fordert der Gesetzgeber den Erlass einer entsprechenden Dienstanweisung (§ 43 Abs. 1 KomHKVO), die Wahrnehmung einer Kassenaufsicht durch den

---

<sup>46</sup> Vgl. Bek. MI v. 12.2.2021 – 32.12-10005 128 – (Nds. MBl. S. 414).

HVB (§ 126 Abs. 5 NKomVG) sowie weitere unvermutete Prüfungen des RPA (§ 155 Abs. 1 Nr. 4 NKomVG).

### Dienstanweisung

- Tz. 88 Die Kommunalhaushalts- und -kassenverordnung (KomHKVO) überträgt den Kommunen die Regelung zahlreicher Sicherheitsstandards zum Betrieb der Kasse. Gemäß § 43 Abs. 1 KomHKVO erlässt die Kommune zur Sicherstellung der ordnungsgemäßen Erledigung der Aufgaben der Zahlungsanweisung, der Buchführung und der Zahlungsabwicklung, insbesondere dem Umgang mit Zahlungsmitteln, eine Dienstanweisung. Deren Mindestinhalte sind in § 43 Abs. 2 KomHKVO geregelt.
- Tz. 89 Keine der geprüften Kommunen verfügte über Dienstanweisungen, die den gesetzlichen Vorgaben vollständig entsprachen. Zum Beispiel fehlten Regelungen zur Ausgestaltung der Aufsicht über die Buchhaltung sowie über die Zahlungsabwicklung. Auch mangelte es an Regelungen zur Beteiligung des RPA und der Kassenaufsicht bei der Festlegung von Sicherheitsstandards. Die Dienstanweisungen von Duderstadt, Gifhorn, Seelze, Seesen, Varel und Vechta basierten zudem auf veralteten Rechtsgrundlagen und bedürfen einer vollständigen Überarbeitung.
- Tz. 90 Ursächlich dafür war überwiegend eine lückenhafte Musterdienstanweisung<sup>47</sup>, an der sich die Mehrheit der Kommunen nach eigener Aussage orientierte. Die üöKp regt daher eindringlich an, dass die geprüften Kommunen ihre Dienstanweisungen hinsichtlich der Sicherheitsstandards gemäß § 43 KomHKVO anpassen, um damit die Grundlagen für eine erhöhte Kassensicherheit zu schaffen.
- Tz. 91 Für die Erstellung vollständiger Kassendienstanweisungen stellte die üöKp den Kommunen noch während der Prüfung eine Handlungsempfehlung (Checkliste) zur Verfügung (vgl. Anlage 3). Diese Checkliste wird in mehreren Prüfungskommunen bereits verwandt, um Dienstanweisungen anzupassen bzw. zu vervollständigen. Positive Rückmeldungen zu erfolgten Umsetzungen erhielt die üöKp bereits aus Seelze und Seesen.

---

<sup>47</sup> Fachverband der Kämmerer Niedersachsen e. V., Fachverband der Kommunalkassenverwalter Niedersachsen e. V. und die Gruppe INTECON GmbH Wirtschaftsprüfungsgesellschaft Osnabrück, Muster-Dienstanweisung für die Finanzbuchhaltung 19. Edition und die Kommunalkasse der Kommune, Stand 05.02.2008 – überarbeitet auf Grund der Änderung des NKomVG 2016 sowie der KomHKVO 2017.

Im Rahmen des Stellungnahmeverfahrens erklärten z. B. die Kommunen Achim und Duderstadt, dass sie derzeit ihre Dienstanweisungen überarbeiten würden.

Kassenprüfung

Tz. 92 Nach § 42 Abs. 7 KomHKVO wird die Zahlungsabwicklung mindestens einmal jährlich durch das RPA unvermutet geprüft. Wird die Zahlungsabwicklung regelmäßig durch ein RPA überwacht, so kann von einer unvermuteten Prüfung abgesehen werden.

Die Vorschriften über die Durchführung der Kassenaufsicht durch Kassenaufsichtsbeamtinnen oder -beamte bleiben davon unberührt (§ 155 Abs. 1 Nr. 4 NKomVG). Die Kassenaufsicht besteht in einer laufenden Überwachung durch regelmäßige unvermutete Kassenprüfungen und einer sowohl ständigen als auch stichprobenweisen Kontrolle des gesamten Geschäftsgangs der Kommunal-kasse.<sup>48</sup>

Tz. 93 Die RPA überwachten bei keiner der geprüften Kommunen dauerhaft die Zahlungsabwicklung. Somit sind unvermutete Kassenprüfungen sowohl durch das RPA als auch von den KAB durchzuführen.

Jahr	2018	2019	2020	2021
Kommune				
Stadt Achim	ja	ja	ja	ja
Stadt Buchholz	ja	ja	ja	ja
Stadt Cloppenburg	nein	ja	nein	nein
Stadt Duderstadt	ja	ja	ja	ja
Stadt Geestland	ja	ja	ja	ja
Stadt Gifhorn	ja	ja	ja	ja
Stadt Helmstedt	nein	nein	nein	ja
Stadt Holzminden	ja	ja	nein	ja
Stadt Seelze	ja	ja	ja	ja
Stadt Seesen	ja	ja	ja	ja
Stadt Varel	ja	nein	nein	nein
Stadt Vechta	ja	ja	ja	nein

Tabelle 4: Kassenprüfungen durch die Rechnungsprüfungsämter

Tz. 94 In Cloppenburg, Helmstedt, Holzminden und Varel erfolgten in den Jahren 2018 bis 2021 keine durchgehenden unvermuteten Kassenprüfungen durch die RPA.

<sup>48</sup> Vgl. Rose in KVR-NKomVG § 126 Rn. 7 u. 8.

Als Begründung führten die geprüften Kommunen u. a. Arbeitsüberlastung durch Jahresabschlussprüfungen und die Übernahme von Sonderaufgaben während der Pandemie, beispielsweise in Krisenstäben, an.

Tz. 95 Überdies ergab die Prüfung, dass von den 12 geprüften Kommunen nur die jeweils örtliche Kassenaufsicht der Städte Cloppenburg, Duderstadt und Seelze unvermutete Kassenprüfungen in allen Jahren des Prüfungszeitraums vornahm. Achim, Buchholz, Gifhorn und Seesen führten keine zusätzlichen unvermuteten Kassenprüfungen ergänzend zum RPA durch. Sie begründeten diese Entbehrlichkeit teilweise mit der regelmäßigen Vorlage von Tagesabschlüssen, die jedoch aus Sicht der üöKp die unvermutete Kassenprüfung nicht ersetzt.

Jahr	2018	2019	2020	2021
Kommune				
Stadt Achim	nein	nein	nein	nein
Stadt Buchholz	nein	nein	nein	nein
Stadt Cloppenburg	ja	ja	ja	ja
Stadt Duderstadt	ja	ja	ja	ja
Stadt Geestland	ja	ja	nein	nein
Stadt Gifhorn	nein	nein	nein	nein
Stadt Helmstedt	ja	nein	ja	ja
Stadt Holzminden	ja	ja	ja	nein
Stadt Seelze	ja	ja	ja	ja
Stadt Seesen	nein	nein	nein	nein
Stadt Varel	ja	nein	nein	nein
Stadt Vechta	nein	nein	nein	ja

Tabelle 5: Kassenprüfungen durch die Kassenaufsicht

Tz. 96 Ausdrücklich weist die üöKp auf die Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben nach §126 Abs.5 NKomVG, § 155 Abs. 1 Nr. 4 NKomVG sowie § 42 Abs. 7 KomHKVO hin. Sie beanstandet, dass in beiden Pandemie Jahren von 48 gesetzlich geforderten Kassenprüfungen nur 21 Prüfungen erfolgten. Insbesondere stuft die üöKp das Vorgehen von Varel als risikoreich ein, da diese Kommune in beiden Jahren weder eine Kassenprüfung durch das RPA noch durch die Kassenaufsicht durchführte. Aus Sicht der üöKp muss der Kassensicherheit deutlich mehr Aufmerksamkeit gewidmet werden.

Die Stadt Geestland erklärte im Stellungnahmeverfahren, dass sie sich dieser Problematik bereits gewidmet hätte.

## 5.4 Fazit zur Ordnungsmäßigkeit

Tz. 97 Die üöKp verkennt nicht, dass gerade in den Jahren 2020 und 2021 die Kommunen vor besonderen Herausforderungen standen. Es galt angesichts der Covid-19-Pandemie, schnelle Entscheidungen zu treffen und bestimmte Aufgaben zu lasten anderer zu priorisieren.

Unabhängig davon musste die üöKp aber auch<sup>49</sup> bei den geprüften selbständigen Kommunen die aktuelle Praxis der verspäteten Vorlage von Haushaltssatzungen bemängeln. Die fristgerechte Vorlage blieb die Ausnahme und verzögerte somit vielfach die Genehmigung der Haushalte durch die Kommunalaufsichten.

Ähnlich verhielt es sich im Rechnungs- und Entlastungsverfahren. Verfristungen zur Aufstellung des Jahresabschlusses sowie zur Beschlussfassung und Entlastung der HVB wurden zum Regeltatbestand.

Abgerundet wurde dieses Bild durch eine Vielzahl nicht durchgeführter Kassenprüfungen, das neben einem Rechtsverstoß vornehmlich ein Risikopotenzial bei den geprüften Kommunen aufzeigt. Demzufolge wirbt die üöKp dafür, ihre Handlungsempfehlung zur Erstellung vollständiger Kassendienstanweisungen (vgl. Anlage 3) zu nutzen.

Die üöKp mahnt, dass die geprüften Kommunen ein besonderes Augenmerk auf die Einhaltung der Ordnungsvorschriften legen müssen. Die Einhaltung von Rechtsvorschriften ist kein Mittel zum Selbstzweck, sondern dient dem geordneten und risikoarmen Verwaltungshandeln.

Im Auftrag



Heike Fliess

---

<sup>49</sup> Vgl. die Präsidentin des Landesrechnungshofs: „Finanzstatusprüfung bei Samtgemeinden und deren Mitgliedsgemeinden – Entscheidungsgrundlagen deutlich früher schaffen!“ (Kommunalbericht 2022, Seite 79 ff.).