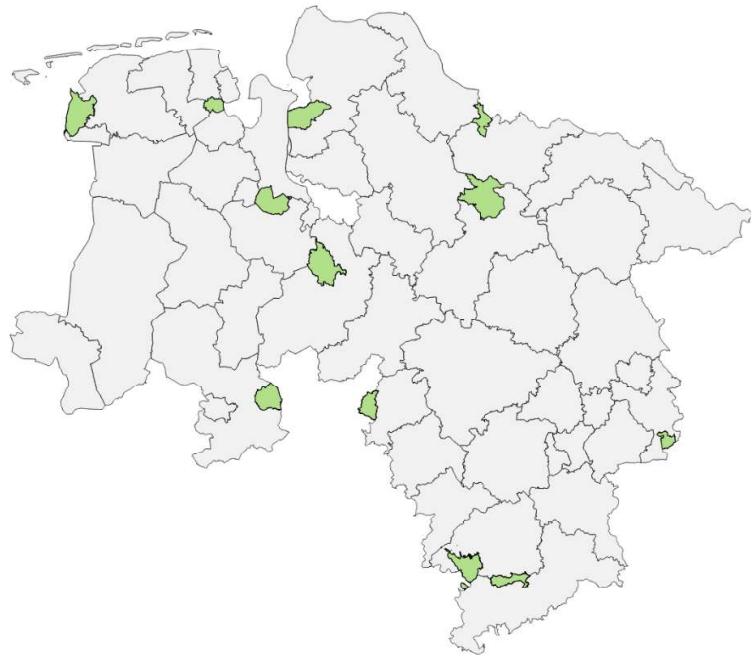


**Die Präsidentin des
Niedersächsischen Landesrechnungshofs**

- Überörtliche Kommunalprüfung -

Prüfungsmitteilung

**Finanzstatusprüfung bei
Einheitsgemeinden unter
Berücksichtigung des
demografischen Wandels**



Übersandt an

- Städte Bassum, Bückeburg, Schneverdingen, Schöningen, Uslar
- Gemeinden Bad Essen, Hude, Krummhörn, Loxstedt, Neu Wulmstorf, Sande
- Flecken Bovenden
- deren Kommunalaufsichtsbehörden
- Niedersächsisches Ministerium für Inneres und Sport

Hildesheim, 17.03.2025

Az.: 10712/6.2 – 1/2024



Niedersachsen

Inhaltsverzeichnis

1	Zusammenfassung der wesentlichen Inhalte	4
2	Prüfungsanlass und Durchführung der Prüfung	6
3	Finanzstatus der geprüften Kommunen	7
3.1	Kennzahlenanalyse	8
3.2	Entwicklung der Ertragslage.....	8
3.2.1	Ordentliche Erträge und Aufwendungen.....	8
3.2.2	Steuererträge	11
3.3	Entwicklung der Finanzlage.....	15
3.3.1	Nettoinvestitionsmittel	15
3.3.2	Liquiditätskreditquote	16
3.4	Entwicklung der Vermögenslage	18
3.4.1	Nettopositionsquote	18
3.4.2	Verschuldung	19
3.4.3	Investitionsrückstände.....	22
3.5	Fazit zum Finanzstatus	26
4	Demografischer Wandel	27
4.1	Ausgangssituation und Herausforderungen.....	27
4.1.1	Demografietypen und Bevölkerungsentwicklung	27
4.1.2	Haushaltsauswirkungen	29
4.2	Vorgehensweisen in den Kommunen	30
4.2.1	Strategien und Maßnahmen	30
4.2.2	Einschätzung zur Zukunftsperspektive	33
4.3	Fazit zur Demografie	34
5	Ergebnisse zur Ordnungsmäßigkeit	35
5.1	Haushaltsaufstellungsverfahren	35
5.2	Rechnungslegungs- und Entlastungsverfahren	37
5.3	Kassenaufsicht / Kassensicherheit.....	41
5.4	Fazit zur Ordnungsmäßigkeit	43

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Durchschnitt der ordentlichen Erträge	9
Abbildung 2: Durchschnitt der ordentlichen Aufwendungen	9
Abbildung 3: Ordentlicher Aufwandsdeckungsgrad	10
Abbildung 4: Steuereinnahmekraft in Euro je Einw.	12
Abbildung 5: Steuerquote mit Gewerbesteueranteil für 2019-2022 und 2024-2027	13
Abbildung 6: Durchschnittliche Steuererträge je Einw. 2019-2022 und 2024-2027	14
Abbildung 7: Nettoinvestitionsmittel	16
Abbildung 8: Liquiditätskredite in % der Einzahlungen aus lfd. Verwaltungstätigkeit.....	17
Abbildung 9: Entwicklung der Nettopositionsquote	18
Abbildung 10: Verschuldung je Einw.	19
Abbildung 11: Investive Verschuldung.....	20
Abbildung 12: Zinsdeckungsquote.....	21
Abbildung 13: Investitionsrückstände 2020/2021 aus der Bestandserhebung	22
Abbildung 14: Anlagenabnutzungsgrad	24

Abbildung 15: Investive Haushaltsreste	25
Abbildung 16: Demografietypen gemäß Bertelsmann Stiftung	27
Abbildung 17: Bevölkerungsentwicklung und -prognose gemäß LSN	28
Abbildung 18: Veränderung der Altersverteilung	28
Abbildung 19: Bedeutung des demografischen Wandels	31
Abbildung 20: Ganzheitlicher Steuerungsansatz	32
Abbildung 21: Reaktionsfähigkeit auf demografische Veränderungen	33
Abbildung 22: Anzahl der aufgestellten Haushaltssatzungen 2020 bis 2023	35
Abbildung 23: Vor- und Nachteile kommunaler Doppelhaushalte	36
Abbildung 24: Aufstellung des Jahresabschlusses 2019 bis 2022	38
Abbildung 25: Beschlussfassungen und Entlastungen 2019 bis 2022	38
Abbildung 26: Kassenprüfungen durch die Rechnungsprüfungsämter	43
Abbildung 27: Kassenprüfungen durch die Kassenaufsicht	44

Anlagenverzeichnis

Anlage 1	Einordnung der Prüfungskommunen in den interkommunalen Kennzahlenvergleich
Anlage 2	Übersicht zur Kennzahlenberechnung
Anlage 3	Steckbrief Demografie
Anlage 4	Ablaufplan zur Jahresabschluss-Erstellung Bovenden
Anlage 5	Checkliste für die Dienstanweisung nach § 43 Abs. 2 KomHKVO

Abkürzungsverzeichnis

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
MiPla	Mittelfristige Ergebnis- und Finanzplanung
NFAG	Niedersächsisches Gesetz über den Finanzausgleich
NKomVG	Niedersächsisches Kommunalverfassungsgesetz
RPA	Rechnungsprüfungsamt/Rechnungsprüfungsämter
üöKp	Überörtliche Kommunalprüfung

Quellenhinweis

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

1 Zusammenfassung der wesentlichen Inhalte

Die überörtliche Kommunalprüfung (üöKp) führte bei zwölf Einheitsgemeinden eine Finanzstatusprüfung (FSP) unter Berücksichtigung des demografischen Wandels durch. Folgende wesentliche Ergebnisse stellte sie fest:

- Mehr als die Hälfte der Prüfungskommunen, *zu denen auch die Gemeinde Bad Essen gehörte*, konnte trotz der COVID-19-Pandemie Überschüsse erzielen. Im interkommunalen Vergleich war die Entwicklung jedoch heterogen (vgl. Abschnitt 3.2.1).
- Im Durchschnitt der Jahre 2019 bis 2022 konnten alle geprüften Kommunen ihre ordentlichen Aufwendungen mit ihren ordentlichen Erträgen decken. In ihrer mittelfristigen Planung (2024 bis 2027) rechnen hingegen fast alle Kommunen mit Haushaltsdefiziten (vgl. Abschnitt 3.2.1).
- Die im Planungszeitraum deutlich steigende investive Verschuldung, *bei der Gemeinde Bad Essen auf rd. 72 Mio. €*, weist auf einen vermehrten Investitions- und Fremdfinanzierungsbedarf hin. Die Möglichkeiten der Finanzierung aus eigenem Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit scheinen weitgehend ausgeschöpft zu sein (vgl. Abschnitt 3.3.1 und 3.4.2). Die üöKp empfiehlt daher, die Instrumente des Schuldenmanagements gezielt einzusetzen.¹
- Die Vertretungen, *so auch die der Gemeinde Bad Essen*, 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 Investitionsmaßnahmen von der Planung bis zur Realisierung gezielter steuern zu können (vgl. Abschnitt 3.4.3).
- Gemäß den aktuellen Prognosen wird bei allen geprüften Kommunen der demografische Wandel zu einer deutlichen Zunahme des Anteils der Bevölkerungsgruppe 65+ führen. Zusätzlich wird auch in den Altersgruppen unter 16 Jahren – *so auch in Bad Essen* – mit Zuwächsen gerechnet.

¹ Kommunalbericht 2024, Gliederungsabschnitt 3.4, S. 26, „Schuldenmanagement bei selbständigen Gemeinden – Warum gerade jetzt?“.

Damit geht eine Veränderung der Nachfrage nach altersspezifischen kommunalen Angeboten einher, die zu steigenden Aufwendungen führen wird (vgl. Abschnitt 4).

- Bei den geprüften Einheitsgemeinden, *so auch bei der Gemeinde Bad Essen*, stellte die üöKp erneut die aktuelle Praxis der verspäteten Vorlage von Haushalts-satzungen fest. Die fristgerechte Vorlage blieb die Ausnahme und verzögerte somit vielfach die Genehmigung der Haushalte durch die Kommunalaufsichten (vgl. Abschnitt 5.1).
- Nicht fristgerecht aufgestellte Jahresabschlüsse führen bei allen Kommunen zu fehlenden Entscheidungsgrundlagen für Politik und Verwaltung. Lediglich drei von 48 Jahresabschlüssen waren innerhalb der gesetzlichen Frist von drei Monaten nach Ende des Haushaltsjahres aufgestellt. Der Stadt Bückeberg gelang dies für 2019, dem Flecken Bovenden für 2020 und 2021 (vgl. Abschnitt 5.2).

2 Prüfungsanlass und Durchführung der Prüfung

Die überörtliche Kommunalprüfung (üöKp) betrachtet, ob das Haushalts- und Kassenwesen der Kommunen ordnungsgemäß und wirtschaftlich geführt wird (§ 2 Abs. 1 Satz 1 Niedersächsisches Kommunalprüfungsgesetz). Die Finanzstatusprüfung (FSP) ist ein bewährtes Instrument, um eine Prüfung anhand der Rechtsvorschriften² zum Haushalts- und Kassenwesen durchzuführen. Daneben trifft sie Aussagen zur Fähigkeit der stetigen Aufgabenerfüllung nach § 110 Abs. 1 NKomVG anhand ausgewählter Kennzahlen und ermöglicht mit Hilfe dieser Kennzahlen einen interkommunalen Vergleich.³ Die Analysen stellen kommunale Strukturen und Entwicklungen unter überörtlichen Gesichtspunkten dar. Diese sollen den geprüften Kommunen zur eigenen Standortbestimmung innerhalb des Vergleichsrings dienen.

Die Kommunen müssen sich zunehmend einer Vielzahl von Herausforderungen stellen. Neben einer angespannten Finanzlage, Integrationsmaßnahmen und Digitalisierung müssen sie sich auch vermehrt mit einer veränderten Altersstruktur der Bevölkerung befassen. Mit Blick auf die Veränderungen in der Bevölkerungsstruktur sowie in den letzten Jahren angepassten Prognosewerte bezog die üöKp den „Demografischen Wandel“ in ihre FSP mit ein. Dabei berücksichtigte sie bei der Auswahl der Kommunen neben der Größenklasse und der regionalen Verteilung auch die demografische Entwicklung.

Die Ergebnisse der FSP sollen zudem in haushalterisch schwierigen Zeiten zur Resilienz kommunaler Verwaltungen beitragen. Auf dieser Grundlage führte die üöKp eine Prüfung bei Einheitsgemeinden in der Größenordnung 9.000 bis 22.000 Einwohner/Einwohnerinnen (Einw.) durch. Die üöKp bildete dazu einen Vergleichsring aus zwölf Einheitsgemeinden.⁴

² Vgl. Abschnitt 5 „Ergebnisse zur Ordnungsmäßigkeit“.

³ 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“.

⁴ Die Städte Bassum, Bückeburg, Schneverdingen, Schöningen und Uslar, die Gemeinden Bad Essen, Hude (Oldb), Krummhörn, Loxstedt, Neu Wulmstorf, Sande sowie den Flecken Bovenden. Zur besseren Lesbarkeit werden die Kommunen im weiteren Text ausschließlich mit ihren Gemeindefürnamen betitelt. Auf die Zusätze „Stadt“, „Gemeinde“ sowie „Flecken“ vor dem jeweiligen Gemeindefürnamen sowie regionale Bezeichnungen hinter dem jeweiligen Gemeindefürnamen wird verzichtet.

(Nicht-)Berücksichtigung einzelner Kommunen in das Prüfungsergebnis

Der Kennzahlenvergleich erstreckte sich auf die Jahre 2019 bis 2022. Zum Zeitpunkt der Prüfung hätten für diese Haushaltsjahre insgesamt 48 Jahresabschlüsse seitens der ausgewählten Kommunen aufgestellt sein müssen. Jedoch fehlte über ein Drittel der Jahresabschlüsse (vgl. Abschnitt 5.2). Daher musste die üöKp für den vollständigen Vergleich teilweise auf vorläufige Haushaltsdaten zurückgreifen.

Die Gemeinden Krummhörn, Neu Wulmstorf und Sande stellten für den gesamten Prüfungszeitraum bisher keine Jahresabschlüsse auf und konnten der üöKp auch bis zum Ende der örtlichen Erhebungen keine validen Abschlusszahlen zur Verfügung stellen. Diese Kommunen konnte die üöKp somit nicht in die Kennzahlenbetrachtung einbeziehen. Auch eine Individualisierbarkeit der Feststellungen war damit nur bedingt möglich.

Aufgrund der nur in Teilen verfügbaren validen Abschlusszahlen für 2023 bezog die üöKp dieses Jahr nicht in den Kennzahlenvergleich ein. Während der Prüfung stellte sich zudem heraus, dass die Ist-Daten erheblich von den Planansätzen abwichen. Eine Bewertung der Plan-Daten hält die üöKp nicht für zielführend. Daher beziehen sich die Ist-Daten der folgenden Kennzahlenanalyse auf die Jahre 2019 bis 2022. Den Plan-Daten liegen die mittelfristigen Ergebnis- und Finanzplanungen (MiPla) der Jahre 2024 bis 2027⁵ zugrunde.

Stellungnahmeverfahren

Der Entwurf dieser Prüfungsmitteilung wurde am 16.12.2024 an die zwölf geprüften Kommunen mit der Gelegenheit übersandt, Stellung zu nehmen (§ 4 Abs. 1 Satz 3 NKPG). Alle Kommunen verzichteten auf eine Stellungnahme.

Darüber hinaus korrigierte die üöKp einen redaktionellen Fehler, da im Entwurf der Prüfungsmitteilung nicht alle Kassenprüfungen in der Gemeinde Neu Wulmstorf berücksichtigt wurden. Abschnitt 5.3 wurde entsprechend angepasst.

⁵ Die Daten für die MiPla wurden den jeweiligen Haushaltsplänen für das Jahr 2024 entnommen.

3 Finanzstatus der geprüften Kommunen

3.1 Kennzahlenanalyse

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.

Die Kennzahlen der neun einbezogenen Einheitsgemeinden sind in der Anlage 1 zur Prüfungsmitteilung aufgeführt. Diese – nach Gemeinden 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.

3.2 Entwicklung der Ertragslage

3.2.1 Ordentliche Erträge und Aufwendungen

Ein Aspekt der Doppik ist die intergenerative Gerechtigkeit.⁶ 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. Das Ziel ist erreicht, wenn die ordentlichen Erträge die ordentlichen Aufwendungen decken.

⁶ Vgl. Rose, Joachim, Kommunale Finanzwirtschaft in Niedersachsen, S. 29, 7. überarbeitete Auflage, Stuttgart, 2017.

Für einen Gesamtüberblick bietet sich daher eine Darstellung der ordentlichen Erträge und Aufwendungen der Haushaltsjahre sowie der Plandaten an.

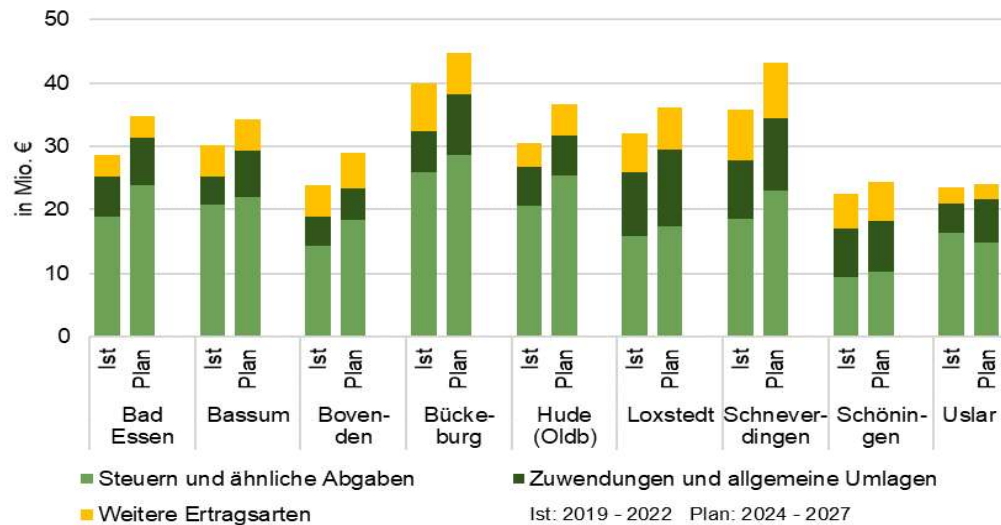


Abbildung 1: Durchschnitt der ordentlichen Erträge

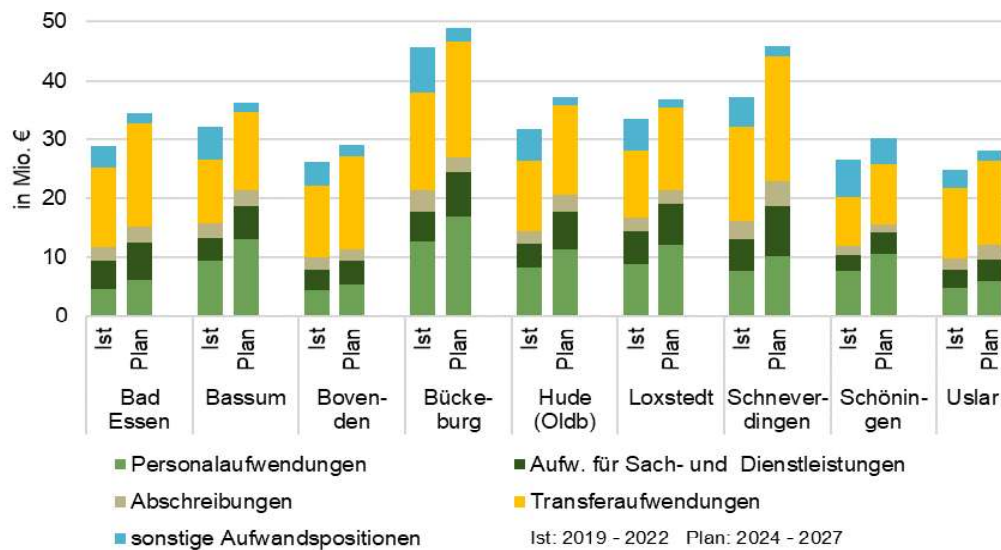


Abbildung 2: Durchschnitt der ordentlichen Aufwendungen

Ordentlicher Aufwandsdeckungsgrad

Das Verhältnis des ordentlichen Gesamtertrags zum ordentlichen Gesamtaufwand ergibt den ordentlichen Aufwandsdeckungsgrad der jeweiligen Rechnungsperiode. Der ordentliche Aufwandsdeckungsgrad sollte mindestens 100 % betragen.

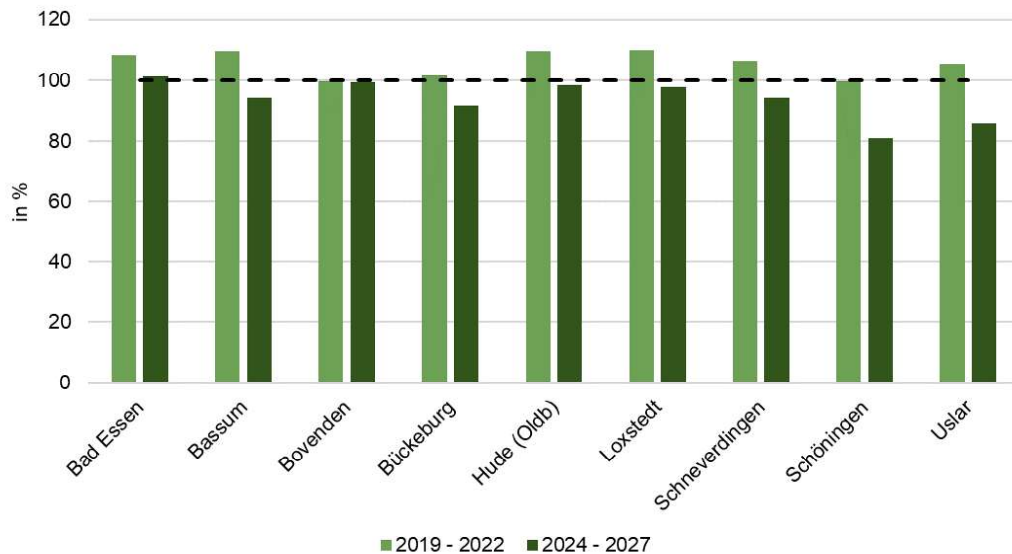


Abbildung 3: Ordentlicher Aufwandsdeckungsgrad

Bei der Betrachtung einzelner Jahre des Prüfungszeitraums stellte die üöKp fest, dass Bassum, Hude und Loxstedt durchgängig einen ordentlichen Aufwandsdeckungsgrad von über 100 % erzielten. Alle anderen Kommunen erreichten dies nicht in allen Jahren. Im Durchschnitt der Jahre 2019 bis 2022 schafften dennoch alle in den Vergleich einbezogenen Kommunen einen ordentlichen Aufwandsdeckungsgrad von mindestens 100 %.

Kommunen planen ihre Haushalte grundsätzlich vorsichtig, die tatsächlichen Ergebnisse fallen zumeist besser aus als geplant. Dieses Bild ergab sich auch bei dieser Prüfung. Von den 36 in den Vergleich einbezogenen Plan- und Ist-Daten des Prüfungszeitraums fielen in 30 Fällen die prognostizierten ordentlichen Ergebnisse z. T. erheblich besser aus. Insgesamt ist jedoch davon auszugehen, dass sich die Jahresergebnisse der geprüften Kommunen künftig verschlechtern werden.⁷ Infolge geringerer Wachstumserwartungen wurden mit der zentralen Mai-Steuerschätzung 2024 auch die prognostizierten Steuereinnahmen sichtbar nach unten korrigiert.⁸

Hervorzuheben ist, dass trotz der COVID-19-Pandemie das Jahr 2021 insgesamt hinsichtlich der ordentlichen Ergebnisse das finanzstärkste Jahr für die geprüften Kommunen war. Lediglich Schöningen wies in diesem Jahr ein negatives

⁷ Vgl. Stellungnahme der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände vom 01.10.2024 zum Haushaltsgesetz 2025 (LT-Drs. 19/4900) und Haushaltsbegleitgesetz 2025 (19/5319) sowie Finanzstatusbericht des Finanzministeriums (Vorlage 142), S. 1 f.

⁸ Vgl. Bek. d. MI. v. 27.06.2024 – 33.22–10301/01 –.

ordentliches Ergebnis aus. Ein ähnliches Bild ergab sich auch bei der Prüfung der selbständigen Gemeinden im Jahr 2022, deren Ergebnisse besser als prognostiziert ausfielen.⁹

Zukunftsperspektive

Für den Planungszeitraum der Jahre 2024 bis 2027 rechnen hingegen acht der neun Kommunen nicht damit, einen solchen guten Durchschnittswert zu erreichen. Lediglich Bad Essen geht von positiveren Entwicklungen aus. Als Gründe für eine künftige Unterdeckung gaben die geprüften Kommunen u. a. Steigerungen bei den Personal- bzw. Kinderbetreuungsaufwendungen an. In Uslar wird dieser Effekt ferner noch durch den Rückgang der Gewerbesteuer verstärkt. Bei den ordentlichen Erträgen erwartete Bad Essen zusammen mit Bovenden den im Vergleichsring höchsten Zuwachs bei den Steuern und ähnlichen Abgaben. Zugleich wurde aber auch mit einer weiteren Zunahme beim ordentlichen Gesamtaufwand geplant.

In diesem Zusammenhang lohnt sich der Blick auf die Entwicklung der Überschussrücklagen¹⁰. Die bisher wirtschaftlich guten Jahre versetzten acht Kommunen (alle bis auf Schöningen) in die Lage, Rücklagen aufzubauen. Die Höhe der Rücklagen stieg von 2019 bis 2022 um durchschnittlich 23 %. Fließen in diese Betrachtung die Planungen der Kommunen bis 2027 mit ein, so werden diese Rücklagen aufgrund der deutlich verschlechterten Situation vielerorts aufgezehrt sein. Einzelne Einheitsgemeinden könnten dann ggf. ihre Haushalte nicht mehr ausgleichen und müssten ein Haushaltssicherungskonzept erstellen.

3.2.2 Steuererträge

Wie aus Abbildung 5 ersichtlich, generieren die Kommunen aus Steuern und ähnlichen Abgaben ihre anteilmäßig höchsten Erträge. Dabei unterliegen die Realsteuern¹¹ den von den Kommunen individuell festgesetzten Hebesätzen.

⁹ Vgl. Die Präsidentin des Niedersächsischen Landesrechnungshofs, Kommunalbericht 2023, „Finanzstatusprüfung unter Berücksichtigung der Auswirkungen der COVID-19-Pandemie: Finanzielle Blessuren hielten sich vorerst in Grenzen“, Seite 80.

¹⁰ 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.

¹¹ Die Realsteuern sind Grundsteuer und Gewerbesteuer (§ 3 II Abgabenordnung).

Diese lagen im Prüfungszeitraum z. B. bei der Gewerbesteuer bei einer Spannweite von 354 % in Hude bis zu 500 % in Sande.

Um einen geeigneten Vergleichsmaßstab für die einbezogenen Kommunen zu gewährleisten, wird aufgrund der verschiedenen Realsteuer-Hebesätze die Steuereinnahmekraft herangezogen. Sie ergibt sich aus der Realsteueraufbringungskraft¹² zuzüglich der Gemeindeanteile an der Einkommensteuer und der Umsatzsteuer abzüglich der Gewerbesteuerumlage. Die folgende Tabelle zeigt die jeweilige Steuereinnahmekraft der Prüfkommunen in den Jahren 2019 bis 2022 aufsteigend nach der Höhe des individuellen Mittelwerts:

Kommunen	Steuereinnahmekraft in € je Einwohner				
	2019	2020	2021	2022	Ø 2019-2022
Schöninge	724,99	656,13	761,68	824,06	741,72
Loxstedt	903,21	865,59	978,04	1.025,70	943,14
Schneverdingen	879,47	869,50	1.104,59	1.027,34	970,23
Bovenden	984,09	1.014,63	1.108,87	1.187,50	1.073,77
Uslar	987,46	966,94	1.280,82	1.139,25	1.093,62
Bad Essen	1.113,73	895,40	1.480,86	1.274,95	1.191,24
Bassum	1.099,70	1.245,27	1.281,66	1.412,70	1.259,83
Bückeburg	1.262,72	1.160,05	1.258,71	1.391,19	1.268,17
Hude (Oldb)	1.166,04	1.132,87	1.364,12	1.682,63	1.336,42

Abbildung 4: Steuereinnahmekraft in Euro je Einw.

Steuerquote

Die Steuererträge und ähnlichen Abgaben erreichten einen Anteil von durchschnittlich 60 % an den ordentlichen Gesamterträgen im Prüfungszeitraum:

¹² Die Realsteueraufbringungskraft gibt an, wie hoch das Realsteuer-Istaufkommen gewesen wäre, wenn die betrachteten Gemeinden die gewogenen landesdurchschnittlichen Hebesätze angewandt hätten.

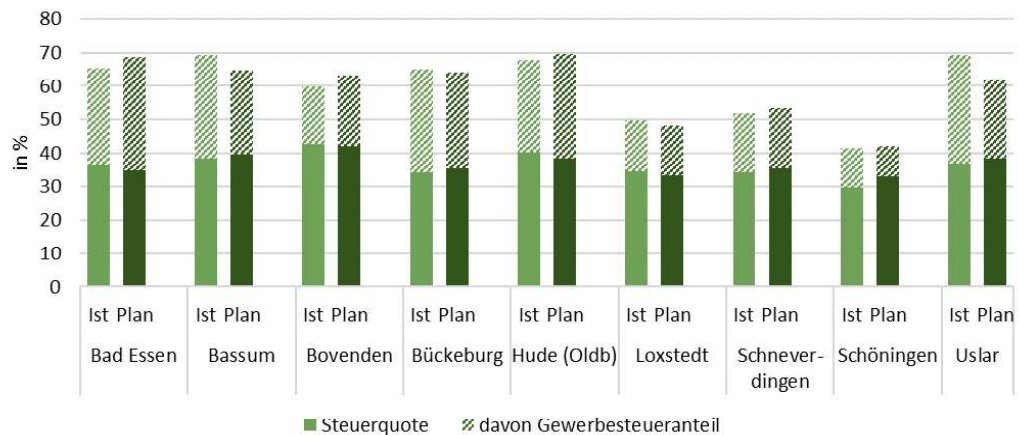


Abbildung 5: Steuerquote mit Gewerbesteueranteil für 2019-2022 und 2024-2027

Hohe Steuererträge bedeuten zunächst eine gewisse Unabhängigkeit von anderen, nicht beeinflussbaren Erträgen, dazu zählen Zuwendungen und allgemeine Umlagen, vor allem von den Schlüsselzuweisungen. Da die Steuererträge wesentlich durch die Gewerbesteuer bestimmt werden, birgt eine einseitige Gewerbestruktur ein nicht zu unterschätzendes Ausfallrisiko.

Die üöKp stellte – wie auch schon in vorhergehenden FSP – fest, dass eine gute Mischung an mittelständischen Betrieben aus Industrie, Handwerk und Dienstleistungen die Resilienz der Kommunen hinsichtlich bestehender und künftiger Krisen stärken kann.

Steuerertrag je Einwohner/Einwohnerin

Der Steuerertrag je Einw. lässt im Gegensatz zur Steuerquote einen Blick auf die absoluten Erträge aus Steuern und ähnlichen Abgaben zu und dient der direkten Vergleichbarkeit. Folgende Abbildung zeigt ferner die unterschiedliche Ausprägung der Gewerbesteueranteile sowie der Gemeindeanteile an der Einkommenssteuer am Steueraufkommen:

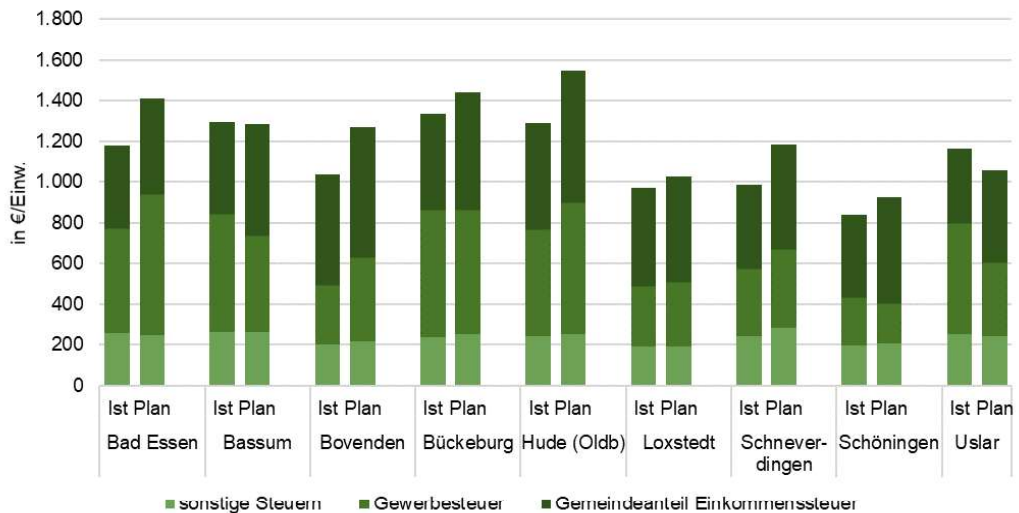


Abbildung 6: Durchschnittliche Steuererträge je Einw. 2019-2022 und 2024-2027

Gewerbesteuer je Einw.

Die Spannweite der Gewerbesteuererträge je Einw. reichte im Prüfungszeitraum durchschnittlich von 242 € in Schöningen bis hin zu 631 € in Bückeburg. Bezogen auf den Vergleichsring erhielten die geprüften Kommunen Gewerbesteuern in Höhe von 444 €/Einw.

Schöningen gab an, dass seit Wegfall des Kohleabbaus die Steuererträge dauerhaft niedrig seien. Für die künftigen Jahre plane sie zwar mit stabilen Gewerbesteuererträgen/Einw., jedoch auf niedrigerem Niveau als im Prüfungszeitraum. Bückeburg berichtete dagegen von einem guten Branchenmix. Eine Abhängigkeit von einzelnen Gewerbesteuerzahlern bestehe nicht. Im Planungszeitraum 2024 bis 2027 rechne Bückeburg zwar mit Steigerungen bei den Gewerbesteuererträgen von rd. 13 % innerhalb dieses Zeitraums, bleibe jedoch unterhalb des Niveaus des Prüfungszeitraums. Ein ähnliches Bild zeigte sich auch für Uslar.

Gemeindeanteile an der Einkommensteuer je Einw.

Die zweithöchste Ertragsart bei den Steuererträgen bilden die Gemeindeanteile an der Einkommensteuer. Diese sind zwar nicht in dem Maße konjunkturanfällig wie die Gewerbesteuererträge, jedoch werden sich hier möglicherweise die demografischen Veränderungen bemerkbar machen (vgl. Abschnitt 4.1.2). Sinkt die Anzahl der Erwerbstätigen und damit die Höhe des festgesetzten örtlichen Aufkommens (insbesondere durch Beendigung der Erwerbstätigkeit), könnte sich das beim Einkommensteueraufkommen und damit auch bei den gemeindlichen

Anteilen niederschlagen. Insofern sind die Kommunen schon heute gehalten, sich mit diesem Ausfallrisiko zu befassen.

Abweichend dazu enthält der aktuelle Orientierungsdatenerlass¹³ für den Planungszeitraum 2024 bis 2028 noch keinen zu erwartenden Rückgang bei den Gemeindeanteilen aus der Einkommensteuer. Demzufolge ist beim Vergleich des Ist-Aufkommens aus dem Jahr 2022 und den Planwerten für das Jahr 2027 festzustellen, dass bislang keine der geprüften Kommunen mit einem Rückgang bis zum Ende des Planungszeitraums rechnet. Bis 2027 erwarten sie kumulierte Steigerungen von bis zu rd. 31 %.

3.3 Entwicklung der Finanzlage

3.3.1 Nettoinvestitionsmittel

Um Erkenntnisse über die Leistungsfähigkeit der Kommunen gewinnen zu können, ist es erforderlich, den Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit im Kontext der Finanzierungs- und Investitionstätigkeit zu betrachten. 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 sowie zur Rückzahlung innerer Darlehen. Der danach verbleibende Liquiditätsüberschuss (Nettoinvestitionsmittel) kann als kommunale eigenfinanzierte Investitionsfähigkeit für das jeweils gültige Jahr bezeichnet werden.

Schafft es eine Kommune nicht, die ordentliche Tilgung aus dem Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit zu leisten, so muss sie diese durch vorhandene Mittel decken oder im ungünstigsten Fall durch die Aufnahme von Liquiditätskrediten ihre Zahlungsfähigkeit gewährleisten.

¹³ Bek. Niedersächsisches Ministerium für Inneres und Sport v. 27.6.2024 – 33.22–10301/01 – (Nds. MBl. Nr. 294).

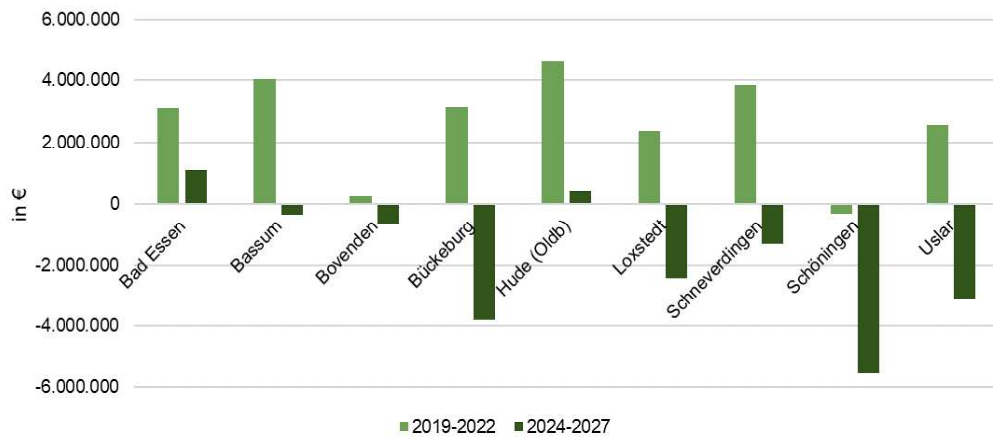


Abbildung 7: Nettoinvestitionsmittel

Im Prüfungszeitraum verfügten die meisten geprüften Kommunen über ausreichend Nettoinvestitionsmittel. Lediglich Bovenden, Schöningen und Uslar gelang es nicht regelmäßig, die Tilgung aus dem Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit zu decken. Bovenden konnte nach einer Unterdeckung in 2019 seine Tilgung in den Folgeperioden gewährleisten. Diese reichten auch zum Teil-Abbau der Liquiditätskredite, konnten jedoch nicht zur Finanzierung der Investitionen beitragen. Der Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit der Stadt Schöningen konnte zwar in zwei Prüfperioden die ordentliche Tilgung decken, ein Abbau der Liquiditätskredite darüber hinaus war jedoch nicht möglich.

Gemäß den Daten aus der mittelfristigen Finanzplanung gehen die meisten Kommunen nicht mehr von einem Überschuss aus laufender Verwaltungstätigkeit aus. Lediglich drei Kommunen planen nur in einzelnen Jahren mit einer Tilgungsdeckung. Demzufolge würde diese Entwicklung die Kommunen in ihrer Zahlungs-, Investitions- und Leistungsfähigkeit künftig gefährden.

3.3.2 Liquiditätskreditquote

Die Liquiditätskreditquote stellt den Anteil der erforderlichen Kassenverstärkungsmittel im Verhältnis zu den Einzahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit (blaue Rahmen) dar. Von großer Bedeutung ist diese Kennziffer, da durch ein funktionsfähiges Liquiditätsmanagement¹⁴ die jederzeitige Zahlungsfähigkeit

¹⁴ Das Liquiditätsmanagement wird durch die Kreditrichtlinie der Kommune (§ 120 Abs. 1 Satz 2 i. V. m. § 58 Abs. 1 Nr. 15 NKomVG) sowie weitere Handlungsanweisungen definiert. Diese Regelungen legen fest, wie eine Kommune liquide Mittel gezielt einsetzen und sichern kann. Ein gutes Liquiditätsmanagement berücksichtigt nicht nur die allgemeine Finanzlage, sondern schafft auch volle Transparenz über Einzahlungen und Auszahlungen, Verbindlichkeiten sowie Rücklagen.

der Kommune sichergestellt werden muss. Sollten die liquiden Mittel in einer Kommune nicht ausreichen, müssen diese eine kurzfristige Liquiditätsbeschaffung am Kapitalmarkt vornehmen und versuchen, ungünstige Konditionen zu vermeiden:

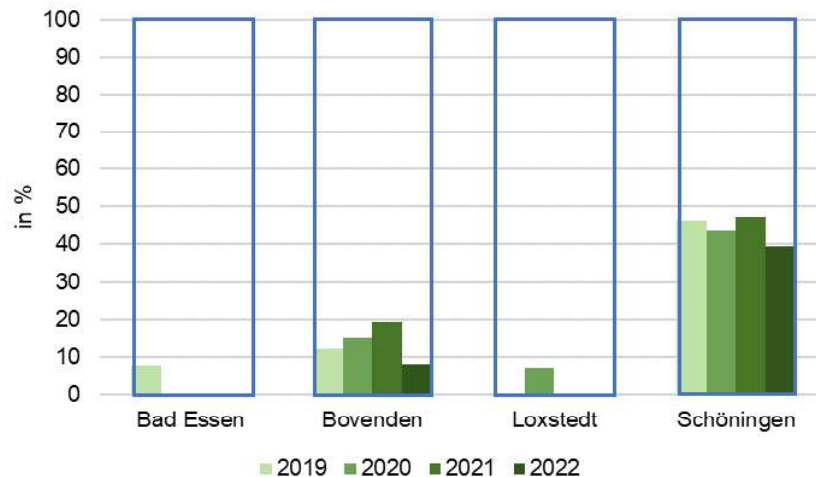


Abbildung 8: Liquiditätskredite in % der Einzahlungen aus lfd. Verwaltungstätigkeit

Während fünf Kommunen im Prüfungszeitraum keine Liquiditätskredite in ihren Bilanzen auswiesen, benötigten Bad Essen und Loxstedt diese lediglich in jeweils einem Jahr. Bückeberg nutzte Liquiditätskredite in 2020 nur unterjährig. In Bovenden und Schöningen betragen die Liquiditätskreditquoten im gesamten Prüfungszeitraum im Durchschnitt 13,6 % bzw. 44,2 %. Dabei ist positiv anzumerken, dass es Bovenden gelungen ist, nach kontinuierlicher Zunahme der Liquiditätskredite bis 2021 diese im Jahr 2022 um mehr als die Hälfte abzubauen. Anders in Schöningen, bei denen der Rückgang der Liquiditätskreditquote 2022 nicht auf den Abbau der Liquiditätskredite, sondern auf höhere Einzahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit zurückzuführen ist.

Sollten bei den geprüften Kommunen zukünftig trotz erheblicher Anstrengungen zur Haushaltskonsolidierung ständige unabwiesbare Defizite vorliegen, ist es nach dem Gebot der sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung möglich, einen solchen Bedarf in Höhe eines sog. Sockelbetrags mittelfristig zu finanzieren. Die üöKp empfiehlt daher Kommunen mit Liquiditätsschwierigkeiten zu prüfen, ob solch eine Sockelbetragsfinanzierung vorteilhaft ist. Durch diese Option

ist es Kommunen gestattet, auch mittelfristig erforderliches Fremdkapital zu günstigeren Konditionen zu finanzieren.¹⁵

3.4 Entwicklung der Vermögenslage

3.4.1 Nettopositionsquote

Die Nettopositionsquote gibt an, wie hoch der Anteil der Nettoposition am Gesamtkapital ist. Sie 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 der Gefahr, sich zu überschulden (§ 110 Abs. 7 Satz 1 NKomVG).

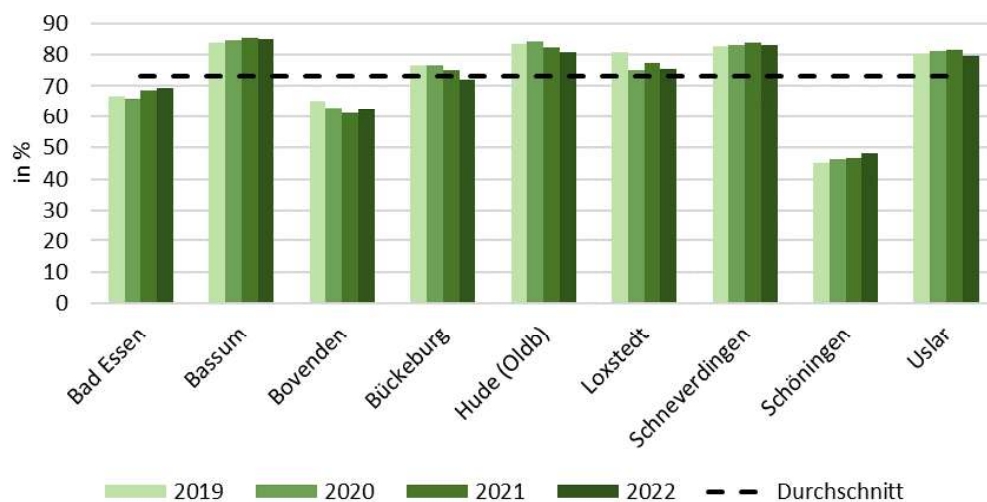


Abbildung 9: Entwicklung der Nettopositionsquote

Im Sinne der intergenerativen Gerechtigkeit sollte die Nettopositionsquote beständig sein. Die Nettopositionsquote nahm durch eine steigende Gesamtverschuldung jedoch bei knapp der Hälfte der geprüften Kommunen ab.

¹⁵ Vgl. Abschnitt 2 des Runderlasses zur Kreditwirtschaft der kommunalen Körperschaften einschließlich ihrer Sonder- und Treuhandvermögen; RdErl. d. Nds. Ministeriums für Inneres und Sport (MI) vom 13. 12. 2017. Kommunen, die von den Ausnahmeregelungen Gebrauch machen, sind verpflichtet, im Rahmen ihres Schulden- und Zinsmanagements ein Konzept zum Abbau der Liquiditätskredite zu entwickeln, soweit nicht bereits ein Haushaltssicherungskonzept nach § 110 Abs. 8 NKomVG ein entsprechendes Konzept enthält.

3.4.2 Verschuldung

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 Verschuldung der geprüften Kommunen je Einwohner. Diese umfasst insbesondere Kredite für Investitionen und Liquiditätskredite und löst grundsätzlich Auszahlungen des Finanzhaushaltes für den Schuldendienst aus.

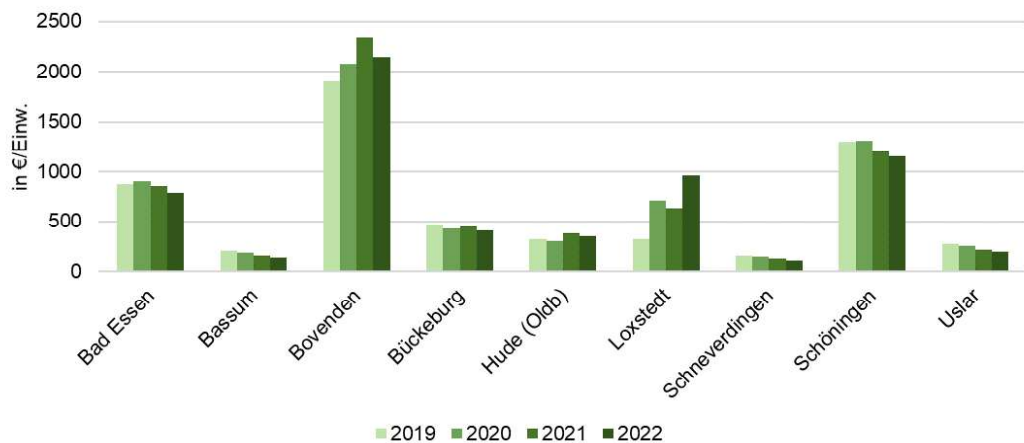


Abbildung 10: Verschuldung je Einw.

Die Spannweite der Pro-Kopf-Verschuldung in den geprüften Kommunen reichte von durchschnittlich knapp 134 € in Schneverdingen bis zu 2.119 € in Bovenden, das damit die höchste durchschnittliche Pro-Kopf-Verschuldung im Vergleichsring aufwies. Grundsätzlich ist festzustellen, dass die Kommunen – bis auf Bovenden und Loxstedt – ihre Verschuldung abbauen konnten. Statt geplanter Kreditaufnahmen konnte aufgrund der „guten Jahre“ die Neuverschuldung durch die Verwendung von Rücklagen beschränkt werden. Zum Teil haben die Kommunen aber ihre Investitionsvorhaben in die Zukunft verschoben (vgl. Abschnitt 3.4.3).

Investive Verschuldung

In den meisten geprüften Kommunen (ausgenommen Schöningen) stellte die investive Verschuldung den größten Teil der Geldverschuldung dar.

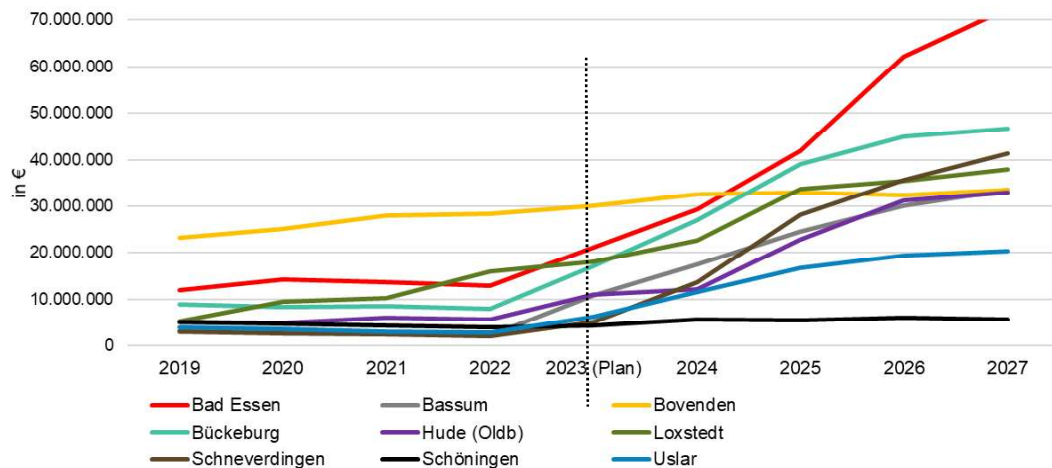


Abbildung 11: Investive Verschuldung

Die investive Verschuldung zeigte im Prüfungszeitraum bis auf zwei Kommunen einen ähnlichen stagnierenden bis sinkenden Verlauf. Lediglich in Bovenden und Loxstedt stieg die investive Verschuldung kontinuierlich an. In diesem Zeitraum investierte Bovenden insbesondere in den Bereichen soziale Einrichtungen (speziell Kindertagesstätten) und Infrastrukturvermögen (u. a. Straßen sowie Entwässerungs- und Abwasserbeseitigungsanlagen), während Loxstedt im Prüfungszeitraum in zwei Kindertageseinrichtungen, Sport- und Freizeitanlagen sowie Feuerwehrhäuser investierte.

Die Werte der mittelfristigen Finanzplanung zeigen im Vergleich mit den abgeschlossenen Jahren ein umgekehrtes Bild. Bei sieben Kommunen des Vergleichsringes ist ein deutlicher Anstieg festzustellen. Nur Schöninge (aufgrund von Haushaltskonsolidierungsmaßnahmen) und Bovenden¹⁶ planen mit einer konstanten investiven Verschuldung. Damit wird deutlich, dass der kommunale Investitionsbedarf (vgl. Abschnitt 3.4.3) steigt und vornehmlich durch Investitionskredite finanziert werden soll.

Fraglich ist allerdings, ob die Investitionsvorhaben in diesem Umfang realisiert werden können, da gleichzeitig bei den meisten Kommunen Defizite im ordentlichen Ergebnis und Finanzierungsdefizite aus laufender Verwaltungstätigkeit bzw. Tilgungsunterdeckungen in der mittelfristigen Ergebnis- und Finanzplanung zu verzeichnen sind (vgl. Abschnitte 3.2 und 3.3).

¹⁶ Bovenden tätigte jüngst hohe Investitionen, hat jedoch auch ein hohes Verschuldungsniveau.

Die üöKp empfiehlt, die Verschuldung mit einem sicheren Handlungsrahmen zu steuern und dauerhaft eine Analyse des vorhandenen Kreditportfolios durchzuführen. Ein aktives Zins- und Schuldenmanagement ist mehr als reine Schuldenverwaltung. Dabei helfen neben konkreten Dienstanweisungen und Handreichungen auch Ablaufdiagramme zur Kreditaufnahme sowie Controllinginstrumente im Prozessablauf.¹⁷

Zinsdeckungsquote

Die fremdfinanzierte Investitionstätigkeit beeinflusst die Belastung des Haushalts durch den Zinsaufwand. In diesem Zusammenhang stellt sich insbesondere mit Blick in die Zukunft die Frage, welcher Anteil der ordentlichen Erträge benötigt wird, um den Zinsaufwand zu decken.

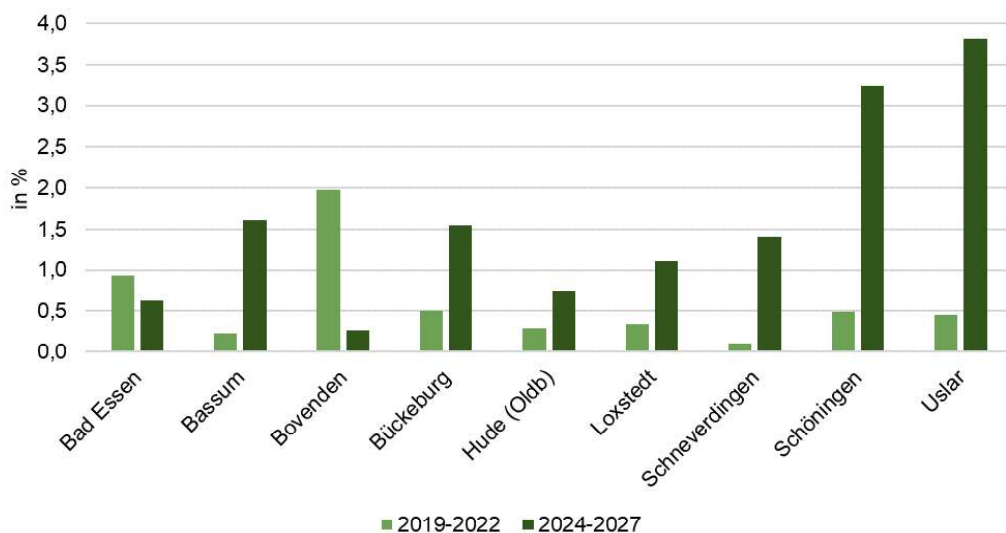


Abbildung 12: Zinsdeckungsquote

Bei sieben von neun Kommunen lag die Quote im Prüfungszeitraum bei lediglich 0,5 % oder darunter. Dieser eher unbedeutende Anteil lässt sich damit begründen, dass die Verzinsung in der Regel Kredite betraf, die in der Niedrigzinsphase aufgenommen und die sukzessive getilgt wurden. Die vergleichsweise hohe Zinsbelastung in Bad Essen und Bovenden im Prüfungszeitraum ist auf den relativ großen Geldschuldenstand der beiden Kommunen im Vergleichsring zurückzuführen (siehe Abschnitt 3.4.2).

¹⁷ Kommunalbericht 2024, Gliederungsabschnitt 3.4, S. 26, „Schuldenmanagement bei selbständigen Gemeinden – Warum gerade jetzt?“.

Die Entwicklung der Kennzahl in der MiPla zeigt, dass sieben von neun Kommunen mit einer erheblich steigenden Belastung des Haushalts durch den Zinsaufwand rechnen. Insbesondere wird diese Entwicklung am Beispiel von Uslar deutlich: Für die künftigen Jahre plant die Kommune mit einer starken Zunahme der Verschuldung, wodurch der prognostizierte Zinsaufwand im Vergleich zum Prüfzeitraum um durchschnittlich 800.000 € steigen wird. Auf der anderen Seite rechnen sie für die Planjahre mit eher stagnierenden ordentlichen Erträgen. Ursächlich hierfür seien insbesondere die kalkulierten Gewerbesteuern, die unterhalb des Niveaus des Prüfungszeitraums lägen. Daraus ergäbe sich ein Anstieg der Haushaltsbelastung durch die Zinsen um fast 3,4 %.

3.4.3 Investitionsrückstände

Um den Komplex der kommunalen Investitionstätigkeit und ihrer Auswirkungen auf die kommunalen Haushalte detailliert betrachten zu können, führte die ööKp 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 waren die Hauptursachen für diesen Befund nach Ansicht der Kommunen unzureichende Finanzmittel sowie fehlendes Personal.¹⁸

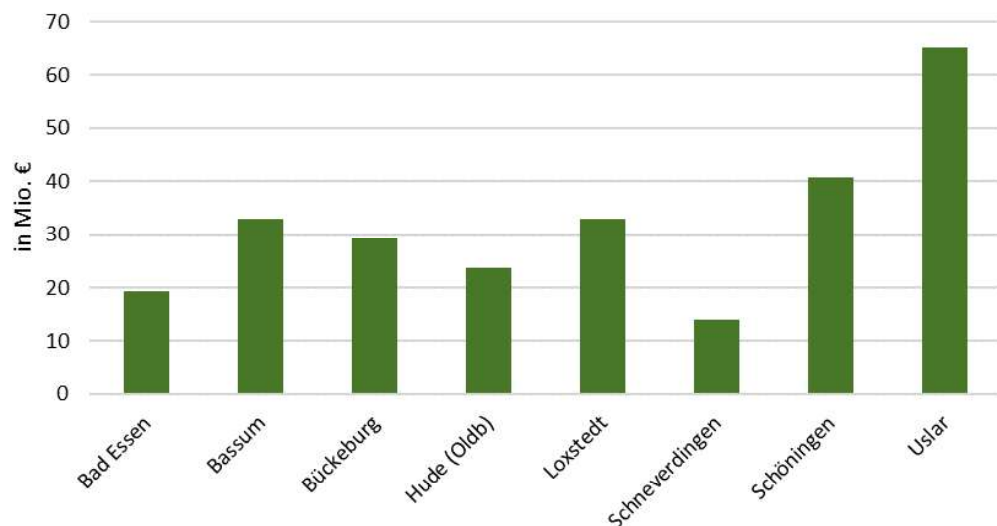


Abbildung 13: Investitionsrückstände 2020/2021 aus der Bestandserhebung

¹⁸ Vgl. die Präsidentin des Landesrechnungshofs, Kommunalbericht 2021, Gliederungsabschnitt 4.5, S.54, „Landesweite Erhebung von Investitionsrückständen bei niedersächsischen Kommunen“.

In der letzten Erhebung im Jahr 2022/2023 hat die üöKp den Fokus auf die kleinen Gemeinden unter 10.000 Einwohnern gelegt.¹⁹ Die Investitionsrückstände sind dort weiter angewachsen. Bei den kleinen Kommunen lagen die Investitionsrückstände mit 4.295 €/Einw. fast doppelt so hoch wie im Bundesdurchschnitt und deutlich über dem Durchschnittswert der ersten Erhebung 2020/2021 (2.586 €/Einw.). Der mit Abstand höchste Anteil der Investitionsrückstände entfiel dabei auf den Infrastrukturbereich „Straßen“ (40 %). Besorgniserregend war, dass die Mehrheit der Kommunen hier einen weiteren Anstieg erwartete.

Hervorzuheben ist der Zusammenhang zwischen der Einwohnergröße und der Höhe der Investitionsrückstände. Die Höhe der Investitionsrückstände sank mit steigender Einwohnerzahl. Das ist nach Einschätzung der üöKp darauf zurückzuführen, dass jede Kommune eine Mindestausstattung an kommunaler Infrastruktur vorhalten muss, unabhängig davon, wie viele Bürgerinnen und Bürger diese nutzen. Je kleiner die Gemeinde, desto größer ihre Last.

Demzufolge wählte die üöKp einzelne Kennzahlen aus, um einen gezielten Überblick über die Vorortsituation bei den geprüften Kommunen zu ermöglichen:

Anlagenabnutzungsgrad

Mit der Kennzahl Anlagenabnutzungsgrad wird der Prozentsatz des schon abgenutzten (abgeschriebenen) Sachanlagen- und immateriellen Vermögens²⁰ an den historischen Vermögenswerten gemessen. Je höher diese Kennzahl ausfällt, desto abgenutzter ist das Vermögen und desto höher ist der künftige (Re-)Investitionsbedarf.

¹⁹ Vgl. die Präsidentin des Landesrechnungshofs, Kommunalbericht 2024, Gliederungsabschnitt 6, S. 97, „Teil 3 Einheitsgemeinden und Samtgemeinden – einschließlich ihrer Mitgliedsgemeinden – unter 10.000 Einwohnerinnen und Einwohner“.

²⁰ Die Berücksichtigung der immateriellen Vermögensgegenstände in der Kennzahl erhöht die Vergleichbarkeit zwischen den Kommunen, die ihre Aufgaben, wie z.B. Kinderbetreuung in eigener oder freier Trägerschaft erfüllen. Die eigenen Investitionen werden als Sachanlagen und die gewährten investiven Zuschüsse an freie Träger als immaterielle Vermögensgegenstände aktiviert.

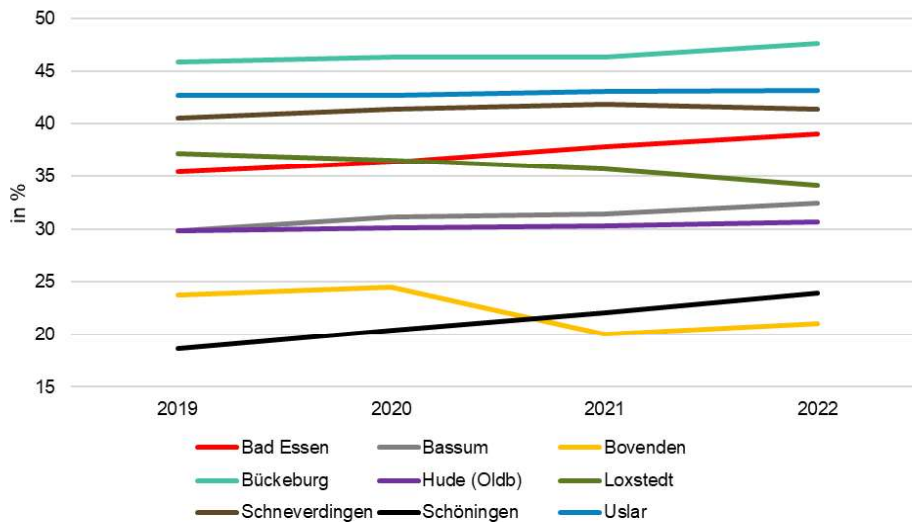


Abbildung 14: Anlagenabnutzungsgrad

Die Spannweite dieser Kennzahl bei den geprüften Kommunen reichte im Durchschnitt von 21,2 % in Schöningen bis 46,6 % in Bückeberg. Bei Betrachtung im Zeitverlauf ist für sechs der neun Kommunen ein Anstieg des Anlagenabnutzungsgrads festzustellen. Diese Entwicklung gilt es – insbesondere für Bückeberg²¹ – zu beobachten, da ein erhöhter Finanzierungsbedarf für Ersatzinvestitionen vorliegen kann. Darauf deutet neben den Investitionsrückständen auch die geplante steigende investive Verschuldung hin.

Bei der Analyse des Anlagenabnutzungsgrads zusammen mit der investiven Verschuldung wird eine Korrelation deutlich. Der Rückgang der Kennzahl in Bovenden und Loxstedt ist vorrangig auf die vermehrte Investitionstätigkeit der beiden Kommunen im Prüfungszeitraum zurückzuführen. In Schöningen dagegen stieg der Anlagenabnutzungsgrad kontinuierlich an, da hier aufgrund der Haushaltskonsolidierung die Investitionstätigkeit zurückgefahren werden musste. Diesen Zusammenhang verdeutlicht auch die Reinvestitionsquote, auf die in Anlage 1 zur Prüfungsmitteilung ergänzend hingewiesen wird.

Investive Haushaltsreste

Des Weiteren fragte die üöKp auch den Themenbereich investive Haushaltsreste ab. Hierbei beschränkte sie sich aber auf die Zahlenwerte. Diese lassen jedoch den Rückschluss zu, dass Investitionsmaßnahmen nicht wie geplant umgesetzt

²¹ In Bückeberg muss aufgrund der veränderten Bevölkerungsentwicklung kurzfristig eine Kindertagesstätte gebaut werden. Nach den ursprünglichen Bevölkerungsprognosen war dieser Neubau bzw. eine Sanierung nicht erforderlich.

werden konnten. In vielen Kommunen steht dies u. a. im Zusammenhang mit fehlenden Kapazitäten in Handwerksbetrieben, Fachkräftemangel und ausgelasteten Fachdiensten innerhalb der Kommunen, die – entsprechend der Erkenntnisse aus anderen Prüfungen²² – dafür ursächlich sind.

Die üöKp empfiehlt den Vertretungen darauf zu achten, bei bereits vorhandenen investiven Haushaltsresten nicht weitere umfangreiche Mittel für Investitionsmaßnahmen in die Haushaltsplanung aufzunehmen und diese zu beschließen. Hohe investive Haushaltsreste könnten ansonsten darauf hindeuten, dass Kommunen zu viele Haushaltsmittel in den Haushalt einstellen und nicht hinreichend auf die tatsächliche Durchführbarkeit der Maßnahmen²³ achten. Dabei dürfen Kommunen Vermögensgegenstände nur erwerben, soweit dies zur Erfüllung ihrer Aufgaben in absehbarer Zeit erforderlich ist.²⁴

Die folgende Grafik zeigt die Höhe der investiven Haushaltsreste:

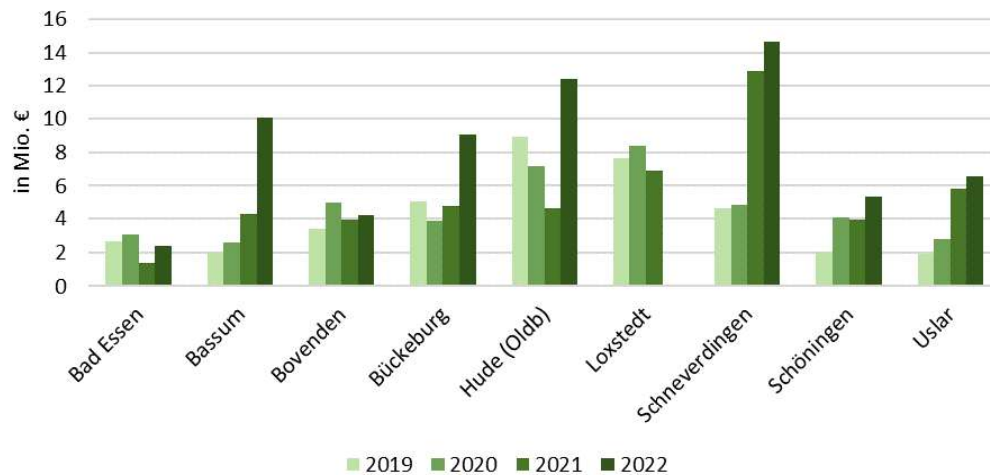


Abbildung 15: Investive Haushaltsreste

Schlussfolgernd daraus regt die üöKp die Priorisierung der ausstehenden Investitionen (anhand der jeweiligen Arbeitsvolumina²⁵) an. Somit können die Kommunen ihre Investitionsmaßnahmen von der Planung bis zur Realisierung steuern.

²² Vgl. Die Präsidentin des Niedersächsischen Landesrechnungshofs, Kommunalbericht 2023, „Finanzstatusprüfung unter Berücksichtigung der Auswirkungen der COVID-19-Pandemie: Finanzielle Blessuren hielten sich vorerst in Grenzen“, Seite 80.

²³ 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.

²⁴ § 124 Abs. 1 NKomVG.

²⁵ Die Arbeitsvolumina spiegeln den Wert wider, den die Kommunen sowie die zu beauftragenden Handwerksbetriebe im Folgejahr realistisch abarbeiten können.

3.5 Fazit zum Finanzstatus

Steigende Personalausgaben, Klimawende, Integration und Investitionsstau sind nur einige wenige der Herausforderungen, denen sich die Kommunen täglich stellen müssen. Belegen die Prüfungserkenntnisse 2019 - 2022, dass die geprüften Kommunen auch während der COVID-19-Pandemie noch ausreichend Finanzkraft durch konjunkturell gute Vorjahre – ggf. auch durch staatliche Hilfsprogramme – hatten, zeigen die aktuellen Haushaltszahlen die Belastungsgrenzen deutlich auf. Insbesondere das Ergebnis der Oktober-Steuerschätzung 2024 lässt keine Entlastungen der Kommunalhaushalte erwarten. Auch wenn die Steuererträge noch ansteigen sollten, werden diese nicht ausreichen, um die wachsenden Aufwendungen zu decken.

Unterblieben im Prüfungszeitraum vermehrt kommunale Investitionen, werden die dafür vorgesehenen Finanzmittel nunmehr nur durch einen hohen Fremdkapitaleinsatz umsetzbar sein. Dies stellt die Kommunen nicht nur hinsichtlich des deutlichen Anstiegs der Verschuldungssituation vor eine weitere Herausforderung. Insbesondere das gestiegene Zinsniveau wird die Kommunen in ihren haushalterischen Handlungsspielräumen weiter einschränken.

Die üöKp regt an, dass die geprüften Kommunen – soweit dies nicht bereits Bestandteil ihres Handelns ist – die Finanzkennzahlen (vgl. Anlage 1) 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.

4 Demografischer Wandel

4.1 Ausgangssituation und Herausforderungen

Die demografische Entwicklung beeinflusst zunehmend die Wirtschaftslage der Kommunen und somit deren Haushalte. Im Rahmen der Prüfung untersuchte die üöKp die damit verbundenen Auswirkungen.

4.1.1 Demografietypen und Bevölkerungsentwicklung

Für die Darstellung der Ausgangslage der geprüften Kommunen bediente sich die üöKp der Typisierung der Bertelsmann Stiftung unter Zugrundelegung der 2018er Daten des Portals „Wegweiser Kommune“²⁶:

Kommune	Demografietyp	
	Nr.	Erläuterung
Uslar	1	Stark schrumpfende und alternde Gemeinden in strukturschwachen Regionen
Sande	1	
Bückeburg	2	Alternde Städte und Gemeinden mit sozioökonomischen Herausforderungen
Schöningen	2	
Krummhörn	3	Kleine und mittlere Gemeinden mit moderater Alterung und Schrumpfung
Schneverdingen	3	
Bad Essen	4	Stabile Städte und Gemeinden in ländlichen Regionen
Bassum	4	
Loxstedt	4	
Neu Wulmstorf	4	
Bovenden	5	Moderat wachsende Städte und Gemeinden mit regionaler Bedeutung
Hude (Oldb)	8	Wohlhabende Städte und Gemeinden in wirtschaftlich dynamischen Regionen

Abbildung 16: Demografietypen gemäß Bertelsmann Stiftung

Neben den Daten der Bertelsmann Stiftung verwendete die üöKp die Daten des Landesamtes für Statistik Niedersachsen (LSN).²⁷ Die folgende Abbildung veranschaulicht die tatsächliche und die prognostizierte Entwicklung der Bevölkerung und weist erste Unterschiede zu den zuvor dargestellten Demografietypen auf:

²⁶ Vgl. <https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/unsere-projekte/wegweiser-kommunede/projektnachrichten/neue-demographietypisierung-1>.

²⁷ Die kleinräumige Bevölkerungsvorausberechnung basiert auf dem Einwohnerstand von Ende 2022 und beschreibt die aus heutiger Sicht wahrscheinlichste Entwicklung der Bevölkerung bis 2032 für die einzelnen Kommunen. Sie gibt den kommunalen Entscheidungsträgern die Information an die Hand, "was passiert, wenn nichts passiert".

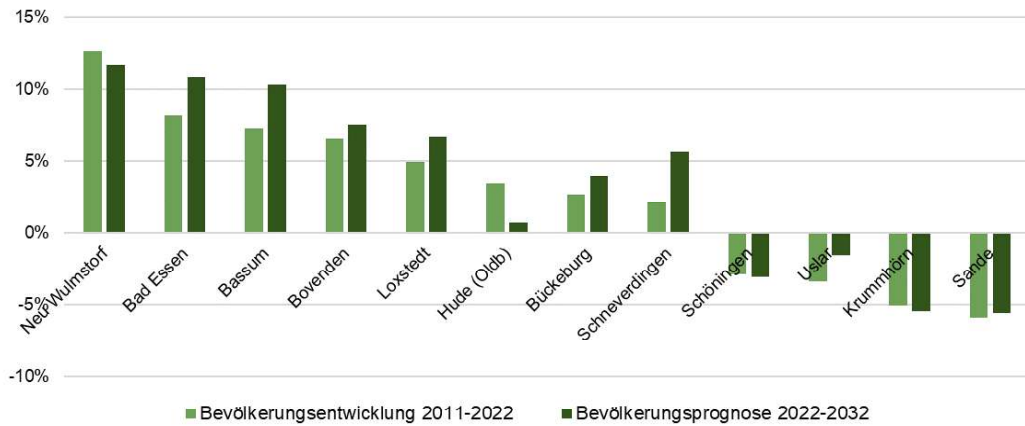


Abbildung 17: Bevölkerungsentwicklung und -prognose gemäß LSN

Während bei den meisten geprüften Kommunen ein Bevölkerungszuwachs erfolgte bzw. prognostiziert wird, zeigte sich in Schöningen, Uslar, Krummhörn und Sande weiterhin ein Rückgang. In Bückerburg stellt sich die Entwicklung anders dar, da nunmehr eine deutliche Zunahme im Bereich der jungen Bevölkerung in Aussicht steht.

Kommune	Veränderungsrate der Altersverteilung 2022 - 2032 in %						
	Alter	0 - 5 J.	5 - 15 J.	15 - 25 J.	25 - 45 J.	45 - 65 J.	> 65 J.
Bad Essen		7,7	20,6	-0,4	17,1	-9,3	32,3
Bassum		7,7	33,4	5,0	16,3	-15,0	31,8
Bovenden		7,1	22,2	0,4	12,6	-13,1	24,6
Bückerburg		7,7	33,4	5,0	16,3	-15,1	31,8
Hude (Oldb)		2,2	0,1	-19,7	-0,2	-26,2	50,4
Krummhörn		0,5	-7,5	-40,1	-11,9	-22,9	33,3
Loxstedt		6,4	22,4	4,4	5,8	-13,3	26,2
Neu Wulmstorf		3,1	21,8	12,9	14,7	-8,0	33,6
Sande		0,9	10,9	-19,8	-2,5	-27,2	14,7
Schneverdingen		3,7	17,0	-9,2	10,8	-17,7	30,4
Schöningen		-2,4	10,8	6,3	-5,1	-21,9	11,8
Uslar		3,9	6,4	-6,1	11,5	-22,9	10,1
Durchschnitt		4,8	17,5	-5,8	7,6	-16,7	31,0

Abbildung 18: Veränderung der Altersverteilung

Bei allen geprüften Kommunen wird ein prozentualer Zuwachs in der Bevölkerungsgruppe der über 65-jährigen Einwohnerinnen und Einwohnern prognostiziert. Weiterhin fällt auf, dass anders als in der Vergangenheit in den Altersgruppen 0 bis 5 bzw. 5 bis 15 Jahre – bis auf zwei Kommunen – mit Zuwächsen gerechnet wird.

Für die bessere Übersichtlichkeit verweist die üöKp zudem auf die Anlage 3, in der ein Zeitreihenvergleich zur Bevölkerungsentwicklung sowie zum Jugend- und Altenquotient für die geprüften Kommunen dargestellt ist.

4.1.2 Haushaltsauswirkungen

Die Entwicklungen innerhalb der Altersgruppen werden zwangsläufig zu Veränderungen der Nachfrage nach spezifischen kommunalen Leistungen und somit zu Verschiebungen in der Verteilung der Aufwendungen auf die einzelnen Altersgruppen führen. So verursachen u. a. die Bereitstellung von Kinderbetreuungsleistungen für Kindergarten- und Grundschulkinder bei den Kommunen hohe Aufwendungen, da diese nicht vollumfänglich durch das Land refinanziert werden. Gleiches gilt auch für die baulichen Investitionskosten in diesem Bereich. Anders sieht es bei der Bevölkerungsgruppe mittleren Alters aus. In diesem Bereich gibt es keine verpflichtenden altersspezifischen Aufwendungen für das öffentliche Angebot.

Für die örtlichen Bedarfe der Altersgruppe 65+ unterbreiten die Kommunen wieder vermehrt freiwillige soziale und kulturelle Angebote, was folglich zu steigenden Aufwendungen führen könnte. Hierzu zählen u. a. Seniorenbegegnungs- und -beratungsstätten. Sande bietet beispielsweise einmal im Monat einen Mittagstammtisch an, um insbesondere Alleinstehenden soziale Kontakte zu ermöglichen.

Auf der Ertragsseite könnte sich zukünftig der Rückgang der erwerbstätigen Bevölkerung negativ auf den Gemeindeanteil an der Einkommensteuer auswirken (vgl. Abschnitt 3.2.2). Der an der Einwohnerzahl orientierte kommunale Finanzausgleich dürfte bei sinkender Bevölkerungszahl geringer ausfallen.

Nach der langfristigen Entwicklung befragt, gaben die geprüften Kommunen Folgendes an: Bassum, Loxstedt, Sande und Schöningen erwarten zukünftig einen Rückgang der Einkommensteueranteile. Zusätzlich fürchten Schöningen und Sande – aufgrund der Schrumpfung der Gesamtbevölkerung – die Abnahme von Schlüsselzuweisungen. Loxstedt und Uslar prognostizierten einen Rückgang der Gewerbesteuer.

4.2 Vorgehensweisen in den Kommunen

4.2.1 Strategien und Maßnahmen

Der demografische Wandel wirkt sich langfristig auf nahezu alle kommunalen Handlungsfelder aus. Es liegt somit nahe, entsprechende Aspekte in die strategischen Planungen und Steuerungsprozesse der Kommunen einzubeziehen. Dies setzten bereits acht der geprüften Kommunen um, in dem sie strategische Ziele mit demografischem Bezug in Leitbildern oder Konzepten verschriftlichten. Fünf nahmen zudem bereits Zielanpassungen aufgrund demografischer Veränderungen vor.

Hude formulierte u. a. im Leitbild als strategisches Ziel die „Sicherung/Steigerung der Einwohnerzahl“. Als wichtiges Handlungsfeld sah die Gemeinde die Ansiedlung junger Familien an. Dabei setzt sie auf Preisvorteile beim Kauf gemeindeeigener Grundstücke sowie Kinderrabatte bei der Nutzung kommunaler Einrichtungen. Durch Anpassung der Bebauungspläne sollen in Hude verschiedene Wohnformen²⁸ für breite Bevölkerungsschichten angeboten werden.

Unabhängig von einer strategischen Herangehensweise führten acht Kommunen Maßnahmen durch, um die Auswirkungen des demografischen Wandels bewusst zu verändern. Hierzu zählten Maßnahmen zur Attraktivitätssteigerung als Wohnort: die Förderung junger Familien, die Sicherstellung seniorengerechter Versorgung oder indem entsprechende Freizeit- und Kulturangebote geschaffen werden.

Nicht unerwähnt bleiben darf die Rolle des ehrenamtlichen Engagements bei der Bewältigung demografischer Herausforderungen, beispielsweise der ehrenamtliche Fahrdienst „Bürger fahren Bürger“ in Bovenden oder die Bürgergenossenschaft für den Betrieb des Schwimmbads in Uslar. In diesem Zusammenhang sind sich alle befragten Kommunen einig, dass ohne das Ehrenamt das Angebotsniveau an freiwilligen Leistungen nicht aufrechterhalten werden kann. Daher sehen sich die Kommunen auch in der Pflicht, das bürgerschaftliche Engagement zu unterstützen, sei es durch Zuschüsse für die Vereine, koordinierte Vernetzung der Ehrenamtlichen oder Ehrungen Freiwilliger.

²⁸ Einfamilienhäuser, Reihenhäuser sowie Mehrfamilienhäuser.

Selbsteinschätzung der Kommunen zum Stellenwert der Demografie

Um den Stellenwert des demografischen Wandels bei allen geprüften Kommunen genauer zu bestimmen, befragte die üöKp die geprüften Stellen, wie sie den Einfluss des demografischen Wandels auf die zukünftige Entwicklung ihrer Kommunen einschätzen. Die Antworten – als Zahlenwerte auf einer Skala von 1 (nicht wichtig) bis 5 (sehr wichtig) können der folgenden Abbildung entnommen werden:

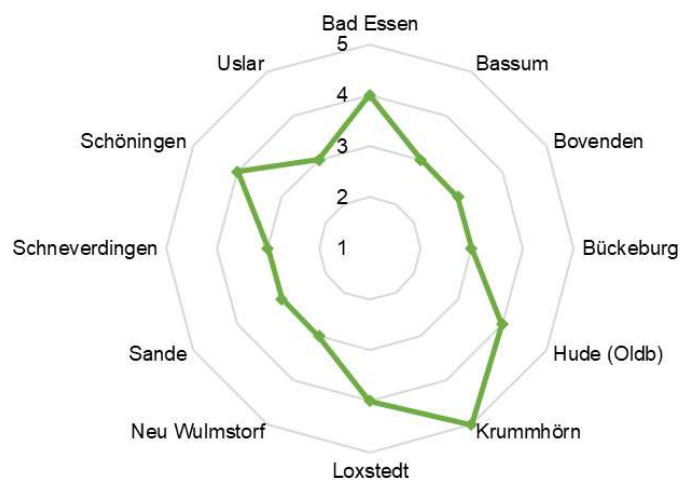


Abbildung 19: Bedeutung des demografischen Wandels

Die Spannbreite der Antworten ist weitgefasst. Der differenzierte Stellenwert des Themas wird zudem dadurch deutlich, dass nur sieben von zwölf Kommunen dieses Thema explizit in den politischen Gremien behandelte.

Strategische Steuerung

Inhaltlich beschäftigten sich die Kommunen in unterschiedlicher Form mit der Thematik:

Gute Ansätze einer ganzheitlichen Steuerung fand die üöKp in Hude, Neu Wulmstorf und Schneverdingen vor. Schneverdingen betonte, dass ein wichtiger Erfolgsfaktor der eigenen Strategie sei, die lokale Öffentlichkeit (inkl. Ortschaften) zu informieren und einzubeziehen. Das sollte nicht nur sporadisch, sondern laufend erfolgen. Dies galt auch für die Kommune Neu Wulmstorf, die den laufenden Informationsaustausch zum demografischen Wandel als Querschnittsthema in der fachübergreifenden Diskussion ansah.

Des Weiteren betonten die drei o. g. Kommunen die Bedeutung, aktuelle Bevölkerungsprognosen in ihre Entscheidungen einzubeziehen. Dabei komme es besonders auf die örtlichen Vorausberechnungen der einzelnen Planungsgebiete an. Die Entwicklung für ganz Niedersachsen bzw. in den jeweiligen Landkreisen kann dabei deutlich von örtlichen Entwicklungen abweichen. Schließlich zeigte die Erhebung auch, dass demografische Faktoren die Entwicklungen innerhalb der Kommunen oft auch kurzfristig beeinflussen können. Aus diesem Grunde nutzten Hude, Loxstedt und Schneverdingen – neben den LSN-Statistikdaten – zusätzlich detaillierte Bevölkerungsprognosen, die z. T. jährlich fortgeschrieben werden.²⁹ Sie ermöglichen passgenaue Entscheidungen bezüglich der Bedarfe zu den verschiedenen Altersgruppen.

Die üöKp empfiehlt, mit Hilfe eines Steuerungskreislaufes interne und externe Entscheidungen zum demographischen Wandel zu überprüfen. Dadurch wird nicht nur ein gemeinsames Verständnis für die Bevölkerungsentwicklung geschaffen. Durch eine strategische Zielrichtung können Entscheidungen schneller und zielgenauer getroffen, notwendige Anpassungen zügiger vorgenommen sowie letztlich die Bürgernähe besser gestärkt werden.



Abbildung 20: Ganzheitlicher Steuerungsansatz

²⁹ Z. B. das „Hildesheimer Bevölkerungsmodell“ nach Prof. Kolb. Siehe <https://hildesheimer-planungsgruppe.de/index.php/bevoelkerungsmodell/>. Zuletzt aufgerufen am 10.12.2024.

4.2.2 Einschätzung zur Zukunftsperspektive

Je stärker die einzelne Kommune vom demografischen Wandel betroffen sein wird, desto notwendiger ist es, sich den Auswirkungen anzupassen. In diesem Kontext bat die üöKp die geprüften Stellen um Einschätzung, wie sie diesen Auswirkungen begegnen können. Die Antworten – als Zahlenwerte auf einer Skala von 1 (gar nicht) bis 5 (vollkommen) – sind der folgenden Abbildung zu entnehmen:

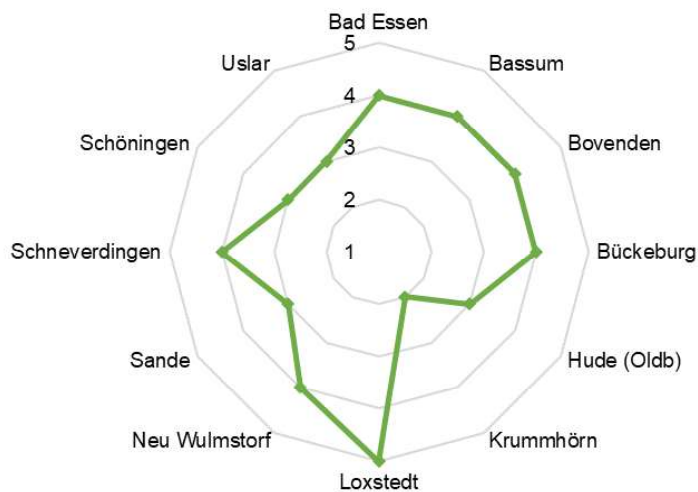


Abbildung 21: Reaktionsfähigkeit auf demografische Veränderungen

Die Mehrzahl der geprüften Kommunen gab an, im Rahmen des eigenen Handlungsrahmens für den demografischen Wandel gewappnet zu sein. Dabei fühlen sich sechs Kommunen in der Lage, den Auswirkungen angemessen begegnen zu können. Anders schätzt Krummhörn die Situation ein: als ländlich geprägte, von Alterung und insb. Schrumpfung der Bevölkerung betroffene Kommune, fällt es ihr schwer, die Standortattraktivität zu steigern und junge Menschen vor Ort zu halten.

Die geprüften Kommunen merkten jedoch auch an, dass ihre Handlungsspielräume auch von Dritten beeinflusst werden. Für einen besseren Umgang mit den Auswirkungen des demografischen Wandels würden sie u. a. eine bessere Finanzausstattung für nicht kostendeckende (eventuell neue) Pflichtaufgaben (z. B.

Betreuung von KiTa- und Grundschulkindern)³⁰ oder mehr allgemeine Zuweisungen statt komplexer Fördermittelprogramme benötigen.

4.3 Fazit zur Demografie

Die demographische Entwicklung wird den Kommunen das Handeln nicht erleichtern. Es bietet ihnen aber die Chance, Aufgaben und Herangehensweisen zu überprüfen, um sich für die Zukunft zielgerichtet aufzustellen. Die Prüfung zeigte neben einzelnen Strategien und Leitbildern auch erste gute praktische Ansätze in den geprüften Stellen. Die üöKp regt an, sich an diesen Beispielen zu orientieren und den dargestellten Steuerungskreislauf in die kommunale strategische Planung einzubeziehen.

Ging eine Vielzahl der Kommunen in den letzten Jahren noch von stark sinkenden Bevölkerungszahlen aus, hat sich in vielen Regionen die Bevölkerungsprognose verändert. Schulen und Kindergärten, die geschlossen oder nicht saniert werden sollten, müssen nunmehr kostenintensiv instandgesetzt oder neugebaut werden. Diesbezüglich lohnt sich ein regelmäßiger Blick auf die Bevölkerungsentwicklung, wie in einzelnen geprüften Einheitsgemeinden praktiziert.

³⁰ Vgl. Stellungnahme der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände vom 01.10.2024 zum Haushaltsgesetz 2025 (LT-Drs. 19/4900) und Haushaltsbegleitgesetz 2025 (19/5319) sowie Finanzstatusbericht des Finanzministeriums (Vorlage 142), S. 5.

5 Ergebnisse zur Ordnungsmäßigkeit

5.1 Haushaltsaufstellungsverfahren

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.³¹

Die üöKp hat bei den geprüften Kommunen untersucht, ob diese für die Jahre 2020 bis 2023 die gesetzliche Frist zur Vorlage der jeweiligen Haushaltssatzungen einhielten. Diese Untersuchung ergab:

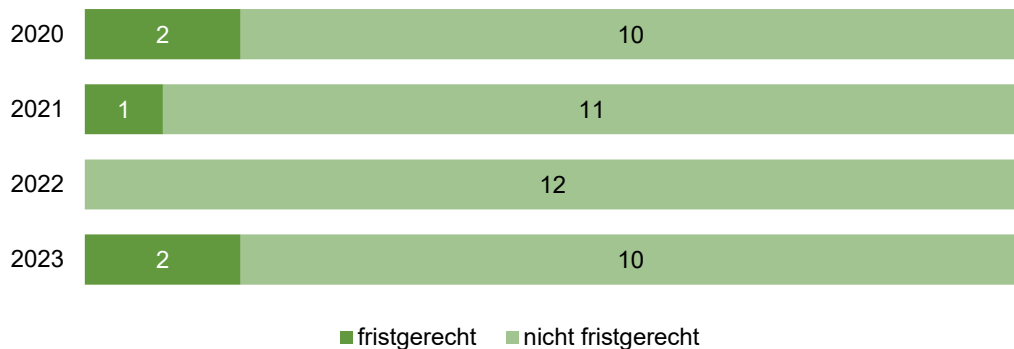


Abbildung 22: Anzahl der aufgestellten Haushaltssatzungen 2020 bis 2023

Lediglich fünf von 48 Haushaltssatzungen wurden fristgerecht aufgestellt, 24 weitere noch im Dezember des Vorjahres. 16 Haushaltssatzungen wurden im ersten Quartal des jeweiligen Haushaltsjahres der Kommunalaufsichtsbehörde vorgelegt, die übrigen drei erst danach.

Als Begründungen 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.

³¹ Vgl. Rose, Joachim: Praxis der Kommunalverwaltung, Landesausgabe Niedersachsen 2018, NKomVG, § 114, Rn. 4.

Die Haushaltsplanungen der Stadt Schneverdingen bewiesen indes, dass eine realistische Planung auch vorher möglich ist: Ihr ist es im Prüfungszeitraum zweimal gelungen, die Vorlagefrist zu wahren; in den anderen beiden Jahren hatte sie die Frist nur um wenige Tage verfehlt. Unrealistische Haushaltsansätze haben sich hieraus nicht ergeben.

Aufstellung von Doppelhaushalten

Der Gesetzgeber eröffnet die Möglichkeit der Festsetzungen für zwei Haushaltsjahre in § 112 Abs. 3 Satz 2 NKomVG. Zwei von fünf fristgerecht aufgestellten Haushaltssatzungen waren Teile von (stark verfristet aufgestellten) Doppelhaushalten der Vorvorjahre: Die Gemeinde Krummhörn befand sich in den Jahren 2020 und 2022 bis Mai bzw. Juni in vorläufiger Haushaltsführung, konnte den Haushalt in diesen Jahren entsprechend nur eingeschränkt bewirtschaften. dafür aber im jeweils zweiten Haushaltsjahr die vorläufige Haushaltsführung vermeiden und so Planungssicherheit, u. a. bei Auftragsvergaben herstellen. Die üöKp erkennt jedoch durch Doppelhaushalte auch die Gefahr, dass Vertretungen z. B. in ihrem Etatrecht eingeschränkt werden könnten.

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

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

Abbildung 23: Vor- und Nachteile kommunaler Doppelhaushalte

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. Die Gemeinde Neu Wulmstorf nutzte diese Möglichkeit nunmehr für die Jahre 2024/2025 und erhofft sich durch einen insgesamt geringeren Planungsaufwand, die so eingesparten Ressourcen für die fehlenden Jahresabschlüsse einsetzen zu können (vgl. Abschnitt 5.2).

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.

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. Eine Planung der Leistungen nach dem N FAG kann nach Bekanntgabe der Vierteljahresstatistik der Kommunalfinanzen des dritten Quartals des Haushaltsjahres geschehen und damit könnte die Vertretung früh in die Planung einbezogen werden.

5.2 Rechnungslegungs- und Entlastungsverfahren

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 hat bei den geprüften Kommunen untersucht, ob diese für die Jahre 2019 bis 2022 die gesetzliche Frist zur Aufstellung des Jahresabschlusses einhielten. Diese Untersuchung ergab:

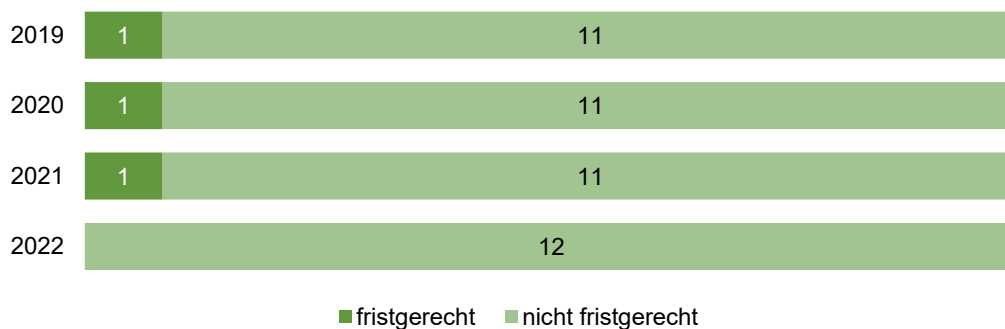


Abbildung 24: Aufstellung des Jahresabschlusses 2019 bis 2022

Die üöKp stellte hierzu fest, dass die Prüfkommunen im Zeitraum 2019 bis 2022 lediglich drei der 48 Jahresabschlüsse innerhalb der gesetzlichen Frist von drei Monaten nach Ende des Haushaltsjahres aufgestellt hatten. Der Stadt Bückeberg gelang dies für 2019, dem Flecken Bovenden für 2020 und 2021. Von den geprüften Kommunen sind ferner 29 der 48 Jahresabschlüsse nicht innerhalb eines Jahres, 18 von 48 bisher nicht aufgestellt worden. Nicht fristgerecht aufgestellte Jahresabschlüsse führten bei allen Kommunen weiterhin zu fehlenden Entscheidungsgrundlagen für Politik und Verwaltung.

Kaum besser stellte sich die Einhaltung der Frist für die Beschlussfassung über den Jahresabschluss und die Entlastung der HVB zum 31.12. dar:

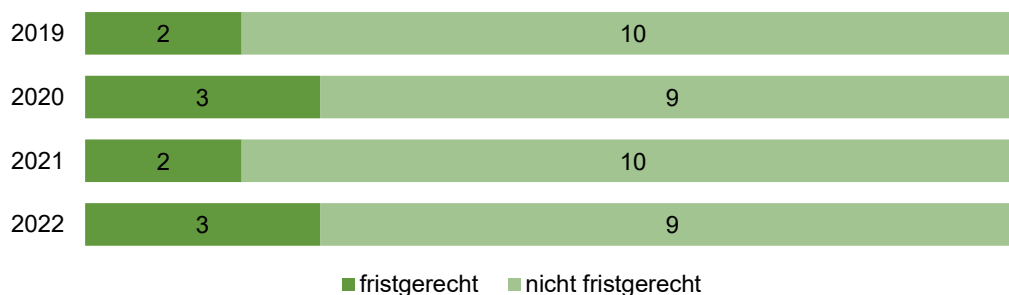


Abbildung 25: Beschlussfassungen und Entlastungen 2019 bis 2022

In insgesamt zehn von 48 Fällen konnten die Beschlüsse durch die Vertretungen und die Entlastungen des HVB fristgerecht vollzogen werden. Bad Essen gelang dies für 2020 und 2022, Bovenden und Bückeberg in allen vier Betrachtungsjahren. Im Umkehrschluss bedeutet dies, dass neun von zwölf Kommunen eine fristgerechte Beschlussfassung und Entlastung des HVB in allen Jahren des Prüfungszeitraums fehlte. Es war jedoch erkennbar, dass auch diese Kommunen kontinuierlich am Abbau ihrer Rückstände arbeiteten.

Mangelnde Fristeinhaltung war in vorangegangenen Prüfungen vielfach fehlenden Schlussberichten der RPÄ geschuldet, sodass Beschluss- und Entlastungsverfahren nicht rechtzeitig eingeleitet werden konnten.³² Die üöKp stellt nunmehr fest, dass die RPÄ die Jahresabschlüsse inzwischen wieder zeitnäher prüfen (können) bzw. frühzeitiger in die Prozesse eingebunden werden. Als praktikabel hat sich nach Einschätzung der geprüften Kommunen und der zuständigen RPÄ z. B. die sukzessive Vorlage einzelner Teile von Jahresrechnungen erwiesen.

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.³³ 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.

Geänderte Rechtslage

Das Niedersächsische Gesetz zur Beschleunigung kommunaler Abschlüsse (NBKAG) vom 08.02.2024 verschärft künftig den Druck auf die Kommunen, zeitnah Jahresabschlüsse aufzustellen bzw. fehlende Abschlüsse nachzuholen: Haushaltssatzungen für 2028 bis 2031 dürfen erst vorgelegt werden, wenn die Beschlüsse der Vertretung über den Jahresabschluss und die Entlastung der Hauptverwaltungsbeamtin oder des Hauptverwaltungsbeamten für das jeweils vier Jahre zuvor liegende Haushaltsjahr gefasst worden sind. Andernfalls ist der Kommunalaufsicht ein Zeitplan zur umgehenden Abarbeitung vorzulegen.³⁴

Gleichzeitig eröffnet das Gesetz den Kommunen die Möglichkeit, ihre Jahresabschlüsse inhaltlich zu verschlanken, u. a. auf Anhänge³⁵ und Teilergebnisrechnungen³⁶ zu verzichten.³⁷

³² Insbesondere den RPÄ der Landkreise sind in kurzer Zeit eine Vielzahl aufgehobener Jahresabschlüsse ihrer kreisangehörigen Kommunen vorgelegt wurden.

³³ Vgl. Bek. MI v. 12.2.2021 – 32.12-10005 128 – (Nds. MBl. S. 414).

³⁴ § 1 Abs. 4 NBKAG.

³⁵ Anhänge gem. § 128 Abs. 2 Nr. 4 NKomVG.

³⁶ Teilergebnisrechnungen gem. § 52 Abs. 3 KomHKVO und die Finanzrechnungen für Teilfinanzhaushalte nach § 53 Abs. 3 KomHKVO.

³⁷ § 1 Abs. 1 NBKAG.

Im Rahmen der örtlichen Erhebungen wies die üöKp die Kommunen auf die o. a. Regelungen hin und empfahl, ggf. eine rechtzeitige Verschriftlichung der Vereinbarungen mit den RPÄ zur Abarbeitung der fehlenden Abschlüsse vorzunehmen. Ziel sollte sein, diese Vereinbarung gleichzeitig mit Antrag auf Haushaltsgenehmigung der Kommunalaufsichtsbehörde vorzulegen, um Verzögerungen im Genehmigungsverfahren zu vermeiden. So hatte beispielsweise Krummhörn bereits im Mai 2024 einen Zeitplan mit dem zuständigen RPA abgestimmt und der Kommunalaufsichtsbehörde mitgeteilt, Neu Wulmstorf bereits im Jahr 2022.

Vor dem Hintergrund, dass nur drei von 48 Jahresabschlüssen fristgerecht aufgestellt wurden, stellt sich die Frage, welche Kommunen zum Aufholen der weiter zurückliegenden Jahresabschlüsse die Erleichterungen des NBKAG hierfür nutzen. Lediglich drei Kommunen nahmen diese Möglichkeiten bislang in Anspruch: Hude stellte den Jahresabschluss für 2021 verkürzt zusammen, in Sande lag der verkürzte Abschluss 2011 zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebung dem RPA zur Prüfung vor, Schneverdingen nutzte die Möglichkeiten für den Abschluss 2022.

Von den drei Kommunen, die aufgrund fehlender Jahresabschlüsse bzw. belastbarer Daten nicht mit in den interkommunalen Vergleich des Finanzstatus` (vgl. Abschnitt 2) aufgenommen werden konnten, wählte nur Sande die Optionen zur verschlankten Abschlusserstellung. Krummhörn und Neu Wulmstorf schreiben in Absprache mit dem RPA ihre Jahresrechnungen weiterhin vollumfänglich fort. Diese fürchten, dass der Verzicht auf Teile der Jahresabschlüsse den fortlaufenden Aufstellungsprozess unterbrechen könnte und hieraus Nacharbeiten resultieren könnten.

Um dauerhaft eine rechtzeitige Jahresabschluss-Erstellung zu gewährleisten, hält die üöKp einen verbindlichen Zeitplan für sachgerecht. Bovendien hat einen solchen Ablaufplan erstellt und setzt ihn kontinuierlich um. Als Beispiel guten Verwaltungshandelns ist dieser Plan der Prüfungsmitteilung als Anlage 4 beigelegt.

5.3 Kassenaufsicht / Kassensicherheit

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.

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

Dienstanweisung

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.

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 Loxstedt, Sande und Uslar basierten zudem auf veralteten Rechtsgrundlagen und bedürfen einer vollständigen Überarbeitung.

Ursächlich dafür war überwiegend eine ergänzungsbedürftige Musterdienstanweisung³⁸, an welche die Mehrheit der vorgefundenen Dienstanweisungen angelehnt war. Die üöKp regt daher eindringlich an, dass die geprüften Kommunen

³⁸ 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.

ihre Dienstanweisungen hinsichtlich der Sicherheitsstandards gemäß § 43 KomHKVO anpassen, um damit die Grundlagen für eine erhöhte Kassensicherheit zu schaffen (vgl. Anlage 5).

Nicht vertiefend untersuchte die üöKp die Anpassungsbedarfe, die sich aufgrund der Anforderungen aus Digitalisierungsgesetzen ergeben. Sieben von zwölf Kommunen boten neben Überweisung und Barzahlung auch elektronische Bezahlssysteme („ePayment“) als Einzahlungsmöglichkeit an.³⁹ Nur Bovenden traf hierzu bislang Regelungen zum ePayment.

Sollten Kommunen künftig ePayment als Auszahlungsmöglichkeit nutzen, haben sie zudem sicherzustellen, dass weitere Sicherheitsaspekte – ähnlich wie bei der Nutzung von Kreditkarten – berücksichtigt werden. Hierzu zählen beispielsweise die Einhaltung des „4-Augen-Prinzips“ und ein Auszahlungslimit, um Missbrauch vorzubeugen bzw. einen möglichen Schaden zu minimieren.⁴⁰

Für die Erstellung vollständiger Kassendienstanweisungen stellte die üöKp den Kommunen noch während der Prüfung eine Handlungsempfehlung (Checkliste) zur Verfügung (vgl. Anlage 5). Diese Checkliste wird in mehreren Prüfungskommunen bereits verwendet, um Dienstanweisungen anzupassen bzw. zu vervollständigen. Zusätzlich rät die üöKp den Kommunen, sich hinsichtlich der Nutzung von ePayment-Systemen mit den Sicherheits-Standards des Bundesamts für Sicherheit in der Informationstechnik zum Thema elektronische Bezahlssysteme zu befassen.⁴¹

Kassenprüfung

Nach § 42 Abs. 7 KomHKVO wird die Zahlungsabwicklung mindestens einmal jährlich 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

³⁹ Vorrangig Marktführer Paypal, einige zudem auch Giropay und Payone.

⁴⁰ Vgl. § 42 Abs. 4 KomHKVO sowie § 43 Abs. 2 Ziffer 4a) KomHKVO.

⁴¹ https://www.bsi.bund.de/DE/Themen/Unternehmen-und-Organisationen/Standards-und-Zertifizierung/Elektronischer-Zahlungsverkehr/Veroeffentlichungen/veroeffentlichungen_node.html.

regelmäßige unvermutete Kassenprüfungen und einer sowohl ständigen als auch stichprobenweisen Kontrolle des gesamten Geschäftsgangs der Kommunal-kasse.⁴²

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

Jahr	2019	2020	2021	2022	2023
Kommune					
Bad Essen	ja	ja	ja	ja	ja
Bassum	nein	ja	ja	nein	ja
Bovenden	ja	nein	ja	nein	ja
Bückeburg	ja	nein	nein	ja	ja
Hude (Oldb)	ja	ja	ja	ja	ja
Krummhörn	ja	ja	nein	ja	ja
Loxstedt	ja	ja	ja	ja	ja
Neu Wulmstorf	ja	ja	ja	ja	ja
Sande	ja	nein	ja	ja	ja
Schneverdingen	ja	nein	nein	ja	ja
Schöningen	nein	nein	ja	ja	ja
Uslar	ja	ja	ja	ja	ja

Abbildung 26: Kassenprüfungen durch die Rechnungsprüfungsämter

Von 60 erwartbaren Prüfungen hatten zwölf nicht stattgefunden. Lediglich in Bad Essen, Hude, Loxstedt, Neu Wulmstorf und Uslar erfolgten in den Jahren 2019 bis 2023 durchgängig unvermuteten Kassenprüfungen durch die RPÄ. In Einzelfällen waren in den Jahren 2020 und 2021 pandemiebedingt keine Prüfungen in den Kommunen möglich, sechs Prüfungen fanden unabhängig davon in den Jahren 2019 bzw. 2022 nicht statt. Als Begründung führten die RPÄ u. a. Arbeitsüberlastung durch Jahresabschlussprüfungen an. Diese Belastungen gehen mehr und mehr zurück, so dass die üöKp hier eine positive Entwicklung vorgefunden hat: 2023 hatten alle RPÄ die Kassenprüfungen in den zwölf Kommunen durchgeführt.

Überdies ergab die Prüfung, dass von den zwölf geprüften Kommunen nur die jeweils örtliche Kassenaufsicht von Bovenden, Bückeburg, Hude und Schneverdingen unvermutete Kassenprüfungen in allen Jahren des Prüfungszeitraums

⁴² Vgl. Rose in KVR-NKomVG § 126 Rn. 7 u. 8.

vornahm. Von 60 möglichen Prüfungen hatten 19 nicht stattgefunden, z. B. in Sande lediglich zwei, in Loxstedt eine und in Krummhörn gar keine innerhalb dieser fünf Jahre:

Jahr	2019	2020	2021	2022	2023
Kommune					
Bad Essen	ja	nein	ja	nein	ja
Bassum	nein	ja	ja	ja	nein
Bovenden	ja	ja	ja	ja	ja
Bückeburg	ja	ja	ja	ja	ja
Hude (Oldb)	ja	ja	ja	ja	ja
Krummhörn	nein	nein	nein	nein	nein
Loxstedt	nein	nein	nein	nein	ja
Neu Wulmstorf	nein	ja	ja	ja	ja
Sande	nein	ja	nein	nein	ja
Schneverdingen	ja	ja	ja	ja	ja
Schöningen	nein	ja	ja	ja	ja
Uslar	ja	ja	nein	ja	ja

Abbildung 27: Kassenprüfungen durch die Kassenaufsicht

Die 41 vorgefundenen Protokolle zeigten, dass sich die Kassenaufsichten bei ihren Prüfungen ganz überwiegend auf den Soll-Ist-Abgleich eines Tageabschlusses beschränkten und keine kritische Betrachtung der Geschäftsgänge und Sicherheitsaspekte durchführten. Die üöKp wies vor Ort auf diese Erfordernisse hin und forderte künftig eine vollumfängliche Aufgabenwahrnehmung, welche die stichprobenweise Kontrolle des gesamten Geschäftsgangs der Kasse erfasst.⁴³ Zusammenfassend weist die üöKp ausdrücklich 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 von insgesamt 120 notwendigen bzw. erwartbaren Prüfungen mehr als ein Viertel nicht erfolgten. Es überrascht, dass mehr Prüfungen durch die bei den Landkreisen angesiedelten RPÄ durchgeführt wurden als durch die hausinternen Kassenaufsichten. Aus Sicht der üöKp muss der Kassensicherheit mehr Aufmerksamkeit gewidmet werden.

⁴³ Vgl. Rose in KVR-NKomVG § 126 Rn. 7 u. 8.

5.4 Fazit zur Ordnungsmäßigkeit

Die üöKp musste wiederholt bei den geprüften 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 Kassendienstsanweisungen (vgl. Anlage 5) zu nutzen.

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

Im Auftrag



(Heike Fliess)

Anlage 1: Interkommunaler Kennzahlenvergleich

Finanzkennzahlen - Kernhaushalt	Einheit	Jahresabschluss					aufgestellt 2023	Plan 2024	Mittlfr. Ergebnis- und Finanzplanung				Δ	Δ in %	Ø Vergleichswerte 2019 - 2022				Individ. Durch- schnittswert 2019 - 2022		
		beschlossen		beschlossen		2020			2021	beschlossen 2022	2025	2026			2027	2022-19	min.	φ		Median	max.
		2019	2020	2021	2022																
Gemeinde Bad Essen																					
ordentl. Aufwandsdeckungsgrad	%	96,3	113,6	115,9	104,8	101,1	95,0	99,9	103,4	106,7	6,5	99,5	105,5	106,3	109,6	106,1					
Steuquote	%	66,0	48,1	75,0	69,2	67,8	67,3	68,4	69,1	69,9	0,2	41,7	60,0	64,9	69,3	65,3					
Steuertrag je Einw.	€ / EW	1119,20	860,26	1476,03	1267,61	1325,83					148,41	841,10	1120,84	1161,91	1334,94	1180,78					
Gewerbesteuerquote	%	29,2	12,4	40,6	32,7	33,2	33,2	33,5	34,2	34,9	3,6	12,0	23,6	27,5	32,4	28,7					
Pro-Kopf-Aufwand	€ / EW	1.649,66	1.573,64	1.699,28	1.748,31	1.932,87					98,66	1.585,66	1.790,94	1.736,78	2.034,30	1.667,72					
Nettopositionenquote	%	66,7	66,1	68,7	69,5	70,0					2,8	46,5	73,4	77,1	84,7	67,8					
Nettopositionenveränderungsrate	%	132,3	139,7	150,0	155,6	157,7					23,2	111,4	152,2	140,9	234,9	144,4					
Pro-Kopf-Verschuldung	€ / EW	878,61	903,29	859,01	788,06	743,55					-90,56	133,91	697,79	435,73	2.118,67	857,24					
Fremdkapitalstruktur	%	20,9	12,4	9,6	13,1	9,5					-7,8	14,0	52,4	21,5	210,5	14,0					
Liquiditätskreditquote	%	7,8	0,0	0,0	0,0	0,0					-7,8	0,0	6,8	0,0	44,2	2,0					
Cashflow aus lfd. Verwaltungst. je Einw.	€ / EW	37,12	362,35	317,27	203,79	104,00					166,07	11,66	196,96	220,07	304,22	230,13					
Tilgungsdeckungsgrad	%	126,3	1.060,2	851,7	477,0	273,0	-82,7	205,3	409,6	610,5	350,8	19,8	803,0	628,8	1.834,1	628,8					
Anlagendeckungsgrad II	%	96,2	105,8	103,3	109,1	104,2					10,9	110,0	98,0	99,9	106,7	105,4					
Anlagenabnutzungsgrad	%	36,4	36,4	37,8	39,0	39,8					3,6	10,1%	21,2	34,3	46,6	37,2					
Abstreibungsquote	%	2,4	2,2	2,2	2,3	2,3					-0,1	1,8	2,0	2,0	2,4	2,3					
Investitionsquote	%	1,4	3,8	2,0	3,0	4,2					1,6	115,9%	2,5	4,1	6,9	2,5					
Reinvestitionsquote	%	57,4	165,2	89,9	126,2	172,1					68,83	109,67	209,84	194,45	398,62	108,67					
Drittfinanzierungsquote	%	50,8	49,5	47,3	47,6	45,0					-3,3	39,6	52,3	46,4	76,7	48,8					
Zusätzliche Kennzahlen:																					
Jahresergebnis je Einw.	€ / EW	-26,09	212,57	275,27	83,01	21,29					109,10	-8,08	105,30	117,56	192,60	136,19					
Nettopositionenquote (II)	%	66,6	65,9	68,5	68,7	70,0					2,1	43,1	71,8	74,8	84,3	67,4					
Zuschussquote	%	5,73	5,42	5,48	5,06	5,6					-0,7	43,1	71,8	74,814	84,3	5,4					
Zinsdeckungsquote	%	1,2	0,9	0,8	0,8	0,6					-0,5	0,0	1,2	0,0	5,4	0,9					
Durchschnittlicher Fremdkapitalzinsatz	%	2,4	1,9	1,7	1,7	1,7					-0,7	0,1	0,6	0,4	2,0	1,9					
Unterhaltungsquote	%	9,6	7,7	7,1	8,5	6,6					-1,09	1,2	1,8	1,7	3,0	8,2					
Unterhaltungsaufwand je EW	€ / EW	158,03	121,72	120,22	148,47	128,47					-9,56	3,58	5,54	4,87	6,22	137,11					
Gesamtverschuldung je EW	€ / EW	1.406,15	1.507,72	1.437,32	1.403,88	1.394,72					-2,26	64,17	97,66	97,71	137,11	1.438,77					
Abstreibungsaufwandsquote	%	8,7	8,9	8,3	8,3	8,0					-0,36	6,5	7,7	8,1	8,5	8,5					
Abschreibungsbelastungsquote	%	4,3	4,5	4,4	4,4	4,4					0,09	1,60	3,70	4,25	4,92	4,37					

Anlage 2: Übersicht zur Kennzahlen-Berechnung

Ertragslage

Ordentlicher Aufwandsdeckungsgrad

Der Haushalt soll gem. § 110 Abs. 4 Satz 1 NKomVG in jedem Jahr in Planung und Rechnung ausgeglichen sein. Die Einhaltung diesen übergeordneten Grundsatz bewertet die üöKp wie folgt:

$$\frac{\text{Ordentliche Erträge} * 100}{\text{Ordentliche Aufwendungen}}$$

Eine der wichtigsten Kennzahl ist der ordentliche Aufwandsdeckungsgrad. Dieser berücksichtigt nur die Auswirkungen aus der regelmäßigen Verwaltungstätigkeit und trifft Aussagen über die Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns. Er verdeutlicht, ob aus der laufenden Verwaltungstätigkeit ein Überschuss bzw. ein ausgeglichenes Ergebnis erwirtschaftet wurde oder ob strukturelle Defizite bestehen und somit nur außerordentliche Umstände, also unvorhersehbare, seltene oder ungewöhnliche Vorgänge, für einen Überschuss bzw. ein ausgeglichenes Jahresergebnis ursächlich sind. Er ist als haushaltsjahrbezogener Indikator die Faustformel für generationengerechte und stetige Aufgabenerfüllung.

Ist das Ordentliches Ergebnis negativ, ist dies dann weniger problematisch, wenn genügend Rücklagen aus den Überschüssen vorangegangener Jahre vorhanden sind, die zur Deckung des Fehlbetrags im betrachteten Jahr herangezogen werden können. Gem. § 24 Abs. 1 KomHKVO wird ein Fehlbetrag des ordentlichen Ergebnisses aus der mit Überschüssen des ordentlichen Ergebnisses gebildeten Rücklage i. S. d. § 123 Abs. 1 Satz 1 NKomVG gedeckt.

Soweit dies nicht möglich ist, wird ein Fehlbetrag mit einem Überschuss des außerordentlichen Ergebnisses oder aus der mit Überschüssen des außerordentlichen Ergebnisses gebildeten Rücklage gedeckt. Nach § 24 Abs. 3 KomHKVO verhält es sich ähnlich mit einem Fehlbetrag des außerordentlichen Ergebnisses. Dieser wird aus der mit Überschüssen des außerordentlichen Ergebnisses gebildeten Rücklage gedeckt. Soweit dies nicht möglich ist, wird er mit einem Überschuss des ordentlichen Ergebnisses oder aus der mit Überschüssen des ordentlichen Ergebnisses gebildeten Rücklage gedeckt, soweit diese nicht zum Ausgleich des ordentlichen Ergebnisses benötigt wird.

Daher wird ergänzend das Jahresergebnis (Addition von ordentlichem und außerordentlichem Ergebnis) betrachtet. Die integrative Gerechtigkeit ist jedoch langfristig nur durch ein mindestens ausgeglichenes ordentliches Ergebnis sichergestellt.

Gem. § 182 Abs. 4 Satz 1 Nr. 1 NKomVG muss die Kommune Fehlbeträge des ordentlichen und außerordentlichen Ergebnisses aus dem betreffenden Haushaltsjahr oder den betreffenden Haushaltsjahren und dem Folgejahr in ihrer Bilanz auf der Passivseite gesondert ausweisen. Ob und in welcher Höhe die Kommunen solche Fehlbeträge in den geprüften Kommunen vorliegen, wird separat betrachtet.

(Gewerbe-)Steuerquote / Steuererträge je Einwohner

$$\frac{(Gewerbe-)Steuererträge * 100}{Ordentliche Erträge}$$

$$\frac{Steuererträge * 100}{Zahl der Einwohner zum 30.06. des Prüfungsjahres}$$

Die Steuerquote gibt an, wie groß der Anteil der gemeindlichen Steuererträge an den gesamten ordentlichen Erträgen ist. Zur Vergleichbarkeit wird der (Gewerbe-)Steuerertrag der Kommune auch je Einwohner ausgewiesen.

Die Steuerquote ist ein Indiz für die originäre Finanzkraft der Kommune, die sich insbesondere aus den kommunalen Steuererträgen ergibt. Die wesentlichen Steuerarten sind dabei die Gewerbe- und die Grundsteuer. Bei diesen stehen der Kommune eigene Hebesatzrechte zu. Weiterhin sind der Anteil an der Einkommens- sowie der Umsatzsteuer relevant. Örtliche Verbrauchs- und Aufwandsteuern, wie beispielsweise die Hundesteuer sind hingegen regelmäßig von geringer Bedeutung.

Eine hohe Steuerquote weist auf eine gute Steuerkraft der Kommune hin. Die Kennzahl sagt jedoch aufgrund ihrer reinen Ertragsbetrachtung nichts darüber aus, in wie weit diese Erträge in der Lage sind, die Aufwendungen zu decken und ob nicht trotz hoher Steuerquote dauerhaft ein strukturelles Defizit besteht.

Die Gewerbesteuerquote wird separat ausgewiesen, da Gewerbesteuererträge den stetig konjunkturellen und strukturellen Einflüssen unterworfen sind. Je höher diese Quote ist, desto mehr sind also auch die kommunalen Finanzen von diesen Einflüssen abhängig. Schließlich ist hierbei eine Zeitreihenbetrachtung unerlässlich, um einmalige

oder zeitlich befristete Effekte (z. B. erhebliche Steuernachzahlungen eines einzelnen großen Steuerzahlers) auszuschließen.

Abschreibungsaufwandsquote

$$\frac{\text{Abschreibungen auf SAV + immat. VG} * 100}{\text{ordentliche Aufwendungen}}$$

Die Abschreibungsaufwandsquote gibt an, welchen Teil die bilanziellen Abschreibungen auf das Sach- und immaterielle Vermögen an den gesamten Aufwendungen ausmachen. Hierbei ist zu beachten, dass eine geringe Abschreibungsaufwandsquote auch bedeuten kann, dass das Vermögen bereits größtenteils abgeschrieben ist. Sie ist daher im Zusammenhang mit der (Re)investitionsquote zu betrachten.

Drittfinanzierungsquote

$$\frac{\text{Erträge aus der Auflösung von Sonderposten} * 100}{\text{Abschreibungen auf SAV + immat. VG}}$$

Die Drittfinanzierungsquote zeigt das Verhältnis zwischen den Erträgen aus der Auflösung von Sonderposten aus Investitionszuweisungen und -zuschüssen sowie für Beiträge und ähnliche Entgelte zu den bilanziellen Abschreibungen auf Sach- und immaterielles Vermögen im Haushaltsjahr an. Sie veranschaulicht, in welchem Ausmaß Dritte an der Finanzierung des abnutzbaren Vermögens beteiligt waren und inwieweit die Kommune von der Finanzierung Dritter abhängig ist.

Zinsdeckungsquote

$$\frac{\text{Zinsaufwendungen} * 100}{\text{Ordentliche Erträge}}$$

Quelle:

- Zinsaufwendungen:

Σ Kontenarten 451 und 452

- Ordentliche Erträge:

Erträge nach §§ 2 Abs. 2, 52 Abs. 2 KomHKVO

Die Zinsdeckungsquote zeigt die anteilige Belastung der Kommune durch Zinsaufwendungen, die vorwiegend aufgrund von Liquiditäts- und Investitionskrediten entstehen. Hohe Zinsdeckungsquoten haben eingeschränkte Handlungsmöglichkeiten der Kommune im Haushaltsjahr und voraussichtlich auch in der Zukunft zur Folge.

Finanzlage

Saldo aus lfd. Verwaltungstätigkeit

$$\begin{aligned} & \text{Saldo aus lfd. Verwaltungstätigkeit} = \\ & \text{Einzahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit} \\ & - \text{Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit} \end{aligned}$$

Diese Kennziffer verdeutlicht, in welchem Umfang die laufende Verwaltungstätigkeit zu Zahlungsüberschüssen führt. Ein Überschuss begünstigt sowohl den Schuldenabbau als auch die Finanzierung von Investitionen aus eigenen Mitteln (§ 17 KomHKVO) und bedarf stets einer mehrjährigen Betrachtung.

Liegt mehrjährig ein Defizit vor, können Kommunen ihre Auszahlungen für laufende Verwaltungstätigkeit dauerhaft nicht mehr aus eigenen Mitteln leisten. Diese Städte sind dann gezwungen, Liquiditätskredite aufzunehmen, soweit sie über keine Rücklagen verfügen. Der Saldo stellt insoweit einen Indikator für die Finanzkraft einer Kommune dar und ist zudem die Grundlage zur Ermittlung des Tilgungsdeckungsgrads.

Tilgungsdeckungsgrad

$$\frac{\text{Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit} * 100}{\text{Ausz. für Tilgung v. Krediten} - \text{Ausz. zur Umschuldung und außerord. Tilgung}}$$

Maßgeblich ist, ob die Körperschaft in der Lage ist, aus der laufenden Verwaltungstätigkeit ausreichend Liquidität für die Tilgung ihrer Kreditverbindlichkeiten zu erwirtschaften. 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. Der Tilgungsdeckungsgrad gibt an, inwieweit die Auszahlungen zur ordentlichen Tilgung aus dem Saldo geleistet werden können und damit Schulden aus eigenen Mitteln abgebaut werden. Liegt er unter 100 %, schafft es die Kommune

nicht, die ordentliche Tilgung aus diesem zu leisten. Damit beantwortet sich die Frage, ob die Kommune einen Eigenanteil zur Investitionsfinanzierung erbringen kann.

Liquiditätskreditquote

$$\frac{\text{Verbindlichkeiten aus Kreditaufnahmen zur Liquiditätssicherung} * 100}{\text{Einzahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit}}$$

Ein hoher Stand der Liquiditätskredite über mehrere Jahre hat zur Folge, dass den nachfolgenden Generationen finanzielle Verpflichtungen übertragen werden, mit denen keine Vorteile in Form von Vermögenswerten verbunden sind und somit dem Grundsatz der intergenerativen Gerechtigkeit nicht entsprochen werden kann. Der Anteil der Liquiditätskredite wird ins Verhältnis zu den Einzahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit gesetzt. Je höher diese Kennzahl ist, desto größer ist das Risiko einer möglichen Zahlungsunfähigkeit der Kommune.

Vermögenslage

Nettopositionsquote

$$\frac{\text{Nettoposition} * 100}{\text{Bilanzsumme}}$$

Die Nettoposition bildet sich im Wesentlichen aus der Differenz zwischen dem Vermögen der Kommune und der Gesamtverschuldung. Die Nettopositionsquote gibt an, wie hoch der Anteil der Nettoposition am Gesamtkapital ist und hat isoliert betrachtet nur eine geringe Aussagekraft. Je höher jedoch die Nettopositionsquote ist, desto unabhängiger ist die Kommune tendenziell von Fremdkapitalgebern und desto entfernter ist sie von dem gesetzlichen Überschuldungsverbot nach § 110 Abs. 7 Satz 1 NKomVG. Sie ist somit ein Indikator bezüglich der Sicherung der stetigen Aufgabenerfüllung (§ 110 Abs. 1 NKomVG). Im Sinne der intergenerativen Gerechtigkeit sollte die Nettopositionsquote bei gleichbleibender Bilanzsumme beständig sein.

Nettopositionsveränderungsrate

$$\frac{\text{Nettoposition im Prüfungsjahr} * 100}{\text{Nettoposition in Eröffnungsbilanz}}$$

Die Nettopositionsveränderungsrate zeigt an, wie sich die Nettoposition im Zeitablauf seit Aufstellung der Eröffnungsbilanz verändert hat. Weist die Kennzahl einen Wert von über 100 auf, so hat sich die Nettoposition erhöht. Ist sie kleiner als 100 hat sie sich verringert. Die Nettopositionsveränderungsrate ist ein Indikator für das Erreichen der intergenerativen Gerechtigkeit. Danach ist mindestens der Erhalt der in der Eröffnungsbilanz ausgewiesenen Nettoposition zu fordern.

Fremdkapitalstruktur

$$\frac{\text{kurzfristige Verbindlichkeiten} * 100}{\text{mittel – und langfristige Verbindlichkeiten}}$$

Wenn der Wert dieser Kennzahl 1 übersteigt, so hat der Großteil des Fremdkapitals kurzfristigen Charakter (z.B. Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen, Kassenkredite). Mehr als die Hälfte des Fremdkapitals werden somit innerhalb eines Jahres fällig. Ein Bestand hoher Liquiditätskredite, die in der Regel eine kurzfristige Verbindlichkeit darstellen, ist problematisch. Diese werden für laufende Auszahlungen verwendet und sind nicht durch Vermögenswerte gedeckt. Aufgrund ihrer sehr kurzen Laufzeit unterliegen die Liquiditätskredite einem sehr hohen Zinsänderungsrisiko. Ein zuvor niedriges Zinsniveau kann innerhalb weniger Monate in ein hohes Zinsniveau umschlagen. Dies hätte hohen Zinsaufwendungen zur Folge. Auch bei dieser Kennzahl ist zu beachten, dass langfristige Liquiditätskredite die Fremdkapitalstruktur verfälschen kann (s. o.).

Pro-Kopf-Verschuldung

$$\frac{\text{Geldschulden}}{\text{Zahl der Einwohner zum 30.06. des Prüfungsjahres}}$$

Quelle:

- Schulden inkl. Rückstellungen

Bilanzpostens nach § 55 Abs. 3 Ziffer 2.1 KomHKVO

- Zahl der Einwohner/Einwohnerinnen zum 30.06. des Prüfungsjahres:

LSN Tabelle Z100001G

Die Verschuldung umfasst insbesondere Kredite für Investitionen und Liquiditätskredite. Die Verschuldung löst grundsätzlich Zinsaufwendungen sowie Auszahlungen des Finanzhaushaltes für den Schuldendienst aus.

Anlagendeckungsgrad II

$$\frac{(\text{Nettoposition} + \text{langfristiges Fremdkapital}) * 100}{\text{Anlagevermögen}}$$

Die Kennzahl „Anlagendeckungsgrad 2“ gibt an, wie viel Prozent des Anlagevermögens langfristig finanziert sind. Ist diese Kennzahl bei 100%, so ist das Anlagevermögen zu 100% mit Eigenkapital und langfristigem Fremdkapital gedeckt. Damit ist die Finanzierung der langfristig gebundenen Vermögensgegenstände über langfristig zur Verfügung stehende Finanzmittel sichergestellt. Die so genannte „goldene Bilanzregel“ fordert einen Anlagendeckungsgrad 2 von mindestens 100%. Langfristig gebundenes Vermögen soll durch langfristiges Kapital, kurzfristig gebundenes Vermögen durch kurzfristiges Kapital finanziert sein.

Bei dauerhaft defizitären Kommunen ist die Einhaltung dieser „goldenen Bilanzregel“ schwierig. Durch die notwendige Aufnahme von Liquiditätskrediten sinkt die Nettoposition ab, sodass schließlich dem kommunalen Anlagevermögen auf der Passivseite lediglich kurz- und ggf. mittelfristige Liquiditätskredite in erheblichem Umfang gegenüberstehen.

Dabei ist folgendes zu beachten: Sollten Kommunen einen volumenmäßigen Bedarf an Liquiditätskrediten aufweisen, der voraussichtlich zu keinem Zeitpunkt des mittelfristigen Ergebnis- und Finanzplanungszeitraumes unterschritten wird (Sockelbetrag), dürfen sie für höchstens 50 % des Sockelbetrages eine Laufzeit von bis zu zehn Jahren vereinbaren. Voraussetzung dafür ist, dass über den Zeitraum der mittelfristigen Ergebnis- und Finanzplanung hinaus ein volumenmäßiger Bedarf an Liquiditätskrediten festgestellt wird. Soweit Liquiditätskredite mit einer Laufzeit von über fünf Jahren aufgenommen werden, gelten sie als langfristiges Fremdkapital und führen zur Verbesserung des Anlagendeckungsgrades, ohne dass sich die haushaltswirtschaftliche Situation dieser Kommunen verbessert.

Anlagenabnutzungsgrad

$$\frac{\text{Kumulierte Abschreibungen auf SAV + immat.VG} * 100}{\text{Historische AK|HK des SAV + immat.VG zum Periodenende}}$$

Der Anlagenabnutzungsgrad betrachtet die Altersstruktur des Vermögens. Ein hoher Anlagenabnutzungsgrad weist in der Regel auf veraltetes Vermögen der Kommune hin. Er indiziert so die eventuelle Notwendigkeit zur Reinvestition, um die stetige Aufgabenerfüllung auch zukünftig sicherzustellen. Diese führen zumeist zu einem nicht unerheblichen Liquiditätsbedarf.

Investitionsquote

$$\frac{\text{Nettoinvestitionen SAV + immat.VG} * 100}{\text{Historische AK|HK des SAV + immat.VG zum Periodenbeginn}}$$

Für eine ganzheitliche Analyse der Investitionstätigkeit der Kommune ist auch die Investitionsquote zu betrachten. Diese beurteilt die Investitionsneigung der Kommune. Ein hoher Wert deutet darauf hin, dass die Kommune aller Voraussicht nach auch zukünftig die Aufgaben erfüllen kann und nicht einschränken muss. Eine niedrige oder im Zeitablauf abnehmende Investitionsquote kann bedeuten, dass die Kommune bspw. aufgrund von demografischen Veränderungen bewusst das Anlagevermögen reduziert. Eine sinkende Abschreibungsquote bei abnehmender Investitionsquote zeigt auf, dass die Kommune von der Substanz lebt.

Reinvestitionsquote

$$\frac{\text{Nettoinvestitionen SAV + immat.VG} * 100}{\text{Abschreibungen auf SAV + immat. VG}}$$

Ergänzende Erkenntnisse, ob die Kommune in der Lage ist, ihre Vermögenssubstanz zu erhalten, zeigt die Reinvestitionsquote auf. Zum Erhalt sollte die Kommune einen Zielwert von 100 % anstreben. Damit wird der durch Abschreibungen bedingte Werteverzehr durch Investitionen wieder ausgeglichen und die kommunale Substanz erhalten. Sie ist ein Indikator für die Investitionspolitik der Kommune – so kann sie unter 100 % liegen, da der Wegfall oder die Verlagerung von Aufgaben oder politische

Entscheidungen dazu führen, kein Ersatz für das Vermögen zu schaffen. Dafür können u. a. demografische Faktoren verantwortlich sein.

Bei den Investitionskennzahlen ist stets zu beachten, dass diese schubweise auftreten und somit eine mehrjährige Betrachtung unumgänglich ist.

Zur gründlicheren Analyse ist eine Betrachtung einzelner Vermögensgruppen, wie z. B. Infrastrukturvermögen von Vorteil. So können auch Schwerpunkte in der kommunalen Investitionstätigkeit erkannt werden.

Anlage 3: Steckbrief Demografie

Bevölkerungsentwicklung

Einheitsgemeinde	EW 2022 (Basis)	EW 2027	EW 2032	Δ 2022 - 2027	Δ 2022 - 2032
Bad Essen	16.339	17.226	18.113	5,4%	10,9%
Bassum	16.658	17.519	18.380	5,2%	10,3%
Bovenden	14.124	14.658	15.192	3,8%	7,6%
Bückeberg	19.701	20.089	20.477	2,0%	3,9%
Hude (Oldb)	16.372	16.427	16.482	0,3%	0,7%
Krummhörn	11.838	11.516	11.194	-2,7%	-5,4%
Loxstedt	16.651	17.205	17.759	3,3%	6,7%
Neu Wulmstorf	22.450	23.762	25.074	5,8%	11,7%
Sande	8.622	8.382	8.142	-2,8%	-5,6%
Schneverdingen	19.140	19.679	20.218	2,8%	5,6%
Schöningen	11.209	11.034	10.859	-1,6%	-3,1%
Uslar	14.174	14.063	13.952	-0,8%	-1,6%
<i>Nds. gesamt</i>	<i>8.140.242</i>	<i>8.327.471</i>	<i>8.514.700</i>	<i>2,3%</i>	<i>4,6%</i>

Altenquotient (AQ)

Einheitsgemeinde	AQ 2011	AQ 2022	AQ 2027	AQ 2032	Δ 2011 - 2032
Bad Essen	34,7	39,5	44,9	51,2	47,6%
Bassum	34,1	38,8	43,7	51,8	51,7%
Bovenden	39,4	43,8	49,1	55,6	41,1%
Bückeberg	38,8	44,2	52,4	62,9	62,0%
Hude (Oldb)	30,9	36,7	47,1	65,7	112,4%
Krummhörn	35,2	46,3	58,6	77,7	120,9%
Loxstedt	34,9	43,2	49,0	57,3	64,5%
Neu Wulmstorf	32,7	33,0	36,1	42,6	30,2%
Sande	42,5	49,2	56,1	68,4	60,8%
Schneverdingen	40,7	46,2	53,5	64,3	58,2%
Schöningen	44,5	45,3	52,3	58,3	31,0%
Uslar	47,8	52,1	58,0	63,1	32,0%
<i>Nds. gesamt</i>	<i>35,2</i>	<i>38,4</i>	<i>43,3</i>	<i>50,2</i>	<i>42,6%</i>

$$\text{Altenquotient} = \frac{\text{Bevölkerung 65 und älter}}{\text{Bevölkerung 20 bis unter 65 Jahre}} * 100$$

Jugendquotient (JQ)

Einheitsgemeinde	JQ 2011	JQ 2022	JQ 2027	JQ 2032	Δ 2011 - 2032
Bad Essen	38,7	37,5	39,6	41,2	6,5%
Bassum	32,9	34,2	37,5	41,5	26,0%
Bovenden	33,5	34,9	37,7	40,1	19,9%
Bückeberg	31,1	30,3	32,5	34,9	12,4%
Hude (Oldb)	36,7	30,3	30,8	34,5	-5,8%
Krummhörn	36,7	29,6	29,2	31,7	-13,5%
Loxstedt	33,4	34,1	37,9	41,7	24,7%
Neu Wulmstorf	34,5	33,5	35,3	37,2	7,8%
Sande	32,3	28,8	30,8	35,1	8,7%
Schneverdingen	35,6	31,6	33,1	36,0	1,2%
Schöningen	28,4	33,5	37,6	41,0	44,7%
Uslar	31,7	31,9	34,0	35,9	13,2%
<i>Nds. gesamt</i>	<i>33,0</i>	<i>32,7</i>	<i>34,6</i>	<i>36,8</i>	<i>11,7%</i>

$$\text{Jugendquotient} = \frac{\text{Bevölkerung unter 20 Jahre}}{\text{Bevölkerung 20 bis unter 65 Jahre}} * 100$$

Anlage 4: Ablaufplan zur Jahresabschluss-Erstellung Bovenden

Zeitpunkt	Tätigkeit	Verantwortlich
Dezember Vorjahr	Kassenschluss	
31.01.	Rechnungsabgrenzung	
31.01.	Kassenreste abschließen und übernehmen	
31.01.	Werteberichtigungen der Forderungen	
31.01.	Vorschuss- und Verwahrbücher mit der Bilanz abstimmen	
31.01.	Abgleich Kontostände am Jahresende mit Endbestand Zahlungsmittel	
31.01.	Prüfen der Kreditbestände in der Bilanz	
31.01.	Negative Forderungen und Verbindlichkeiten umbuchen mit Produkt (Liste vollständig? Bilanz nach Produkten)	
31.01.	Umgliederungsbuchungen (sh. e.) des Vorjahres zurückbuchen	
31.01.	Rückstellungen prüfen	
31.01.	Vermögen buchen	
31.01.	Abschreibungen buchen	
31.01.	Sonderposten auflösen	
31.01.	3592 er Konto ohne Bestand ?	
10.02.	Umsatzsetuervoranmeldung Freibad	
15.02.	Vorsteuer-/Mehrwertsteuerkonten prüfen und ggf. verrechnen (168000,168100/272100,272101)	
15.02.	Umbuchen von 168100 auf 168101 (von VS auf SO)	
15.02.	SK-Buchungen ohne Finanzrechnung korrigieren	
15.02.	Prüfen, ob Absetzungen bei 34er-Konten z. B. gelaufen sind	
15.02.	Kreditermächtigung vortragen	
15.02. (28.02.)	Rückstellung NVK buchen (erinnert HA 09.02., um Korrektur gebeten 28.02.)	
15.02.	letzter Buchungstag im Haus (inkl. Auflösung Bürobedarfe etc. u. Rückstellungen Urlaub/Überstunden erinnert HA 09.02.)	
15.02.	Gemeindedewerke Abrechnung zukünftige Abgrenzung notwendig???	
15.02.	Prüfen, ob die Bemerkungen des Prüfberichtes Vorjahr erledigt sind?	
15.02.	Ergebnis ILV abstimmen	
15.02.	Prüfen, ob alle Rechnungsabgrenzungen über das korrekte Konto gelaufen sind (anhand OP-Liste 251100)	
15.02.	Betriebsabrechnungen Gebührenhaushalte abschließen	
15.02.	Nebenabrechnung Abwasser	
15.02.	letzter Buchungstag Kämmerer	
15.02.	Sonderposten Gebührenhaushalte prüfen	
16.02.	offene-Posten-Liste anfordern und prüfen, Bestände mit Beständen der Schlussbilanz abgleichen	
28.02.	Anlagenübersicht abgleichen	
28.02.	Vermögenskonten in der Bilanz auf Richtigkeit prüfen	

28.02.	Haushaltsreste prüfen, ob alle vorgetragen sind	
28.02.	Deckungs- und Zweckbindungsringe auflösen	
28.02.	Können wir die Zugänge/Abgänge des Anlagennachweis nachvollziehen?	
28.02.	Konten ohne Teilhaushalt zuordnen	
28.02.	Finanzrechnung prüfen (nicht bewilligte üpl/apl ausgewiesen ??)Deckungsring 0800 Rechnungsabgrenzung beachten	
28.02.	Ergebnisrechnung prüfen	
28.02.	Vorjahreswerte prüfen (fehlen Konten im laufenden Jahr, wird das Vorjahresergebnis nicht dargestellt)	
28.02.	Nicht bewilligte überplanmäßige Ausgaben prüfen und korrigieren	
28.02.	Prüfen, ob 6999er und 7999er ohne Bestand sind	
28.02.	Buchführung prüfen abarbeiten	
28.02.	Abgleich Ergebnisrechnung mit Finanzrechnung: Gibt es bei den einzelnen Positionen große Differenzen (z.B. durch Rechnungsabgrenzung)?	
28.02.	„Jahresabschluss prüfen“ starten	
28.02.	Rechtskraftprüfung (Doppik-Rechnungslegung- JA prüfen)	
01.03.	Prüfen, ob alle Belege gebucht sind	
01.03.	Teilergebnisse mit Endergebnis abstimmen (Rechnungslegung-8 Teilhaushalte)	
01.03.	Teilergebnisrechnung/Teilfinanzrechnung mit Teilergebnissen nach Produkten abstimmen	
01.03.	Termin zur Prüfung mit dem RPA abstimmen	
01.03.	Jahresergebnis ermitteln (vor Ausdruck der Schlussbilanz)	
15.03.	Forderungsübersicht erstellen und mit der Bilanz abgleichen (Muster aktuell?)	
15.03.	Schuldenübersicht erstellen und mit der Bilanz abgleichen (Muster aktuell?)	
15.03.	Rückstellungsübersicht erstellen	
15.03.	Summe vorgetragene Haushaltsreste mit Ergebnis- und Finanzrechnung des Folgejahres vergleichen	
15.03.	Haushaltsreste unter der Bilanz abgleichen (HH-Reste getrennt lfd. Verwaltungstätigkeit u. Investitionstätigkeit)	
15.03.	Haushaltsreste in Klammern unter dem Jahresergebnis in der Bilanz angeben (1.3.2 Passiva)	
15.03.	NKR-Kennzahlen ermitteln	
15.03.	Übersicht Kennzahlen wesentliche Produkte	
15.03.	Liste überplanmäßige Ausgaben zusammenstellen	
15.03.	Teilergebnis- und Finanzrechnung ausdrucken (Muster aktuell?)	
15.03.	Schlussbilanz Dartsellung unter der Bilanz (letzte Seite ergänzen/Muster aktuell?)	
15.03.	Anlagenübersicht (Sonstige Vermögensgegenstände ergänzen) Summen unter 3. und 3.9 und insgesamt ergänzen	
15.03.	Haushaltsjahr schließen	
31.03.	Rechenschaftsbericht	
31.03.	Anhang	
nach der Prüfung	Bestände vortragen (bis 31.08. Gebührenkalkulation vor HH-Planung)	
nach der Prüfung	Jahresergebnis umbuchen (vor dem 01.12.)	
nach der Prüfung	Darstellung Vorjahreswerte prüfen (vor dem 01.12.)	

Anlage 5: Checkliste für die Dienstanweisung (§ 43 Abs. 2 KomHKVO)

Mindestinhalte der DA für nach § 43 Abs. 2 KomHKVO ab 07/2021		
1. Aufbau- und Ablauforganisation	Muster-DA	eigene DA
a) Verantwortlichkeiten	✓	
b) Unterschriftsbefugnisse oder Befugnisse zur Verwendung elektronischer Signaturen	✓	
c) Zentrale oder dezentrale Abwicklung des Zahlungsverkehrs	✓	
d) Buchungsverfahren mit und ohne Zahlungsabwicklung	✓	
e) Mahn- und Vollstreckungsverfahren*	✓	
2. Einsatz von elektronischer Datenverarbeitung	Muster-DA	eigene DA
a) Freigabe von Verfahren	✓	
b) Berechtigungen im Verfahren	✓	
3. Verwaltung der Zahlungsmittel	Muster-DA	eigene DA
a) Einrichtung von Bankkonten	✓	
b) Notwendige Unterschriften im Bankverkehr	✓	
c) Aufbewahrung, Beförderung und Entgegennahme von Zahlungsmitteln	✓	
d) Anlage nicht benötigter Zahlungsmittel	✓	
e) Aufnahme und Rückzahlung von Liquiditätskrediten	✓	
f) Einsatz von Geldkarte, Debitkarte oder Kreditkarte	✓	
g) Einsatz von elektronischen Bezahlsystemen incl. e-Payment#	✓	
4. Innere und äußere Sicherheitsvorkehrungen	Muster-DA	eigene DA
a) Verbote, bestimmte Tätigkeiten in Personalunion auszuüben**	—	
b) Sicherheitseinrichtungen	✓	
c) Ausgestaltung der Aufsicht über Buchhaltung und Zahlungsabwicklung***	—	
d) Regelmäßige und unvermutete Prüfungen	—	
e) Beteiligung RPA u. Kassenaufsicht an der Festlegung der Sicherheitsstandards	—	
f) Sichere Verwahrung und Verwaltung von Wertgegenständen	✓	

* Lediglich Zuständigkeit

** Bereits im § 126 NKomVG geregelt. Ein Verweis auf § 126 Abs. 3 und 4 NKomVG genügt vollauf!

*** Die Muster-DA aus 2017 enthält in § 2 zwar Regelungen zur Funktion der Kassenaufsicht (wer), nicht jedoch Aussagen zur Ausgestaltung (wie).

Nach § 6 Abs. 1 des Nds. G über digitale Vw und Informationssicherheit (NDIG) sind die nds. Behörden (auch die Kommunen) seit dem 01.07.2021 verpflichtet, eine elektronische Bezahlmöglichkeit anzubieten. Die Vorschrift verweist auf § 4 Abs. 1 des E-Gov-G und erklärt die Gültigkeit auch für Behörden, die kein Bundesrecht ausführen. Damit muss mindestens ein Zahlungsverfahren angeboten werden, das im elektronischen Geschäftsverkehr üblich und hinreichend sicher ist.