

## 1 Prüfungsanlass und Durchführung der Prüfung

Tz. 1 Die überörtliche Prüfung stellt fest, ob das Haushalts- und Kassenwesen der Kommunen ordnungsgemäß und wirtschaftlich geführt wird (§§ 2 bis 4 NKPG). Die Finanzstatusprüfung dient diesem Zweck. Sie beinhaltet eine formale Prüfung anhand der Rechtsvorschriften zum Haushalts- und Kassenwesen. Daneben trifft sie eine Aussage zur Leistungsfähigkeit der Kommunen anhand ausgewählter Kennzahlen und eröffnet mit Hilfe dieser Kennzahlen einen interkommunalen Vergleich<sup>1</sup>.

Die vergleichenden Analysen zeigen kommunale Strukturen und Entwicklungen von überörtlichem Interesse. Sie sollen Kommunen in selbstverwaltungsgerechter Weise unterstützen und dienen ihnen zur Standortbestimmung innerhalb dieses Vergleichsringes.

Tz. 2 Die überörtliche Kommunalprüfung hat in diesen Vergleichsring die Region Hannover und 14 weitere Kreise einbezogen.<sup>2</sup> Bei den Kreisen umfasste der Prüfungszeitraum die Haushaltsjahre 2014 bis 2017 sowie das Haushaltsplanjahr 2018. Ferner hat sie in die Prüfung jeweils die mittelfristige Ergebnis- und Finanzplanung auf Basis des Haushaltsplans 2018 einbezogen.

Tz. 3 Bei den ausgewählten Kreisen ist die überörtliche Kommunalprüfung davon ausgegangen, dass sie für den gewählten Prüfungszeitraum über entsprechende Basisdaten für den Vergleich verfügten. Bei dieser Prüfung wurde jedoch festgestellt, dass nur wenige Kreise ihren Jahresabschluss innerhalb der gesetzlichen Frist von drei Monaten nach Ende des Haushaltsjahres aufgestellt hatten. Die nicht endgültig aufgestellten Jahresabschlüsse haben die Prüfung erschwert. Die Analyse der Kennzahlen beschränkt sich daher auf die Jahre 2014 bis 2016. Aufgrund dessen ist Göttingen ohne Osterode am Harz berücksichtigt. Diese beiden Kreise fusionierten mit Wirkung zum 01.11.2016.

---

<sup>1</sup> Vgl. hierzu auch „Übersicht über Daten der Haushaltswirtschaft für Kommunen“, RdErl. d. MI v. 13.12.2017, Anlage 2.

<sup>2</sup> Landkreise Aurich, Cloppenburg, Cuxhaven, Emsland, Göttingen, Grafschaft Bentheim, Heidekreis, Hildesheim, Leer, Lüneburg, Osterholz, Schaumburg, Uelzen und Wittmund sowie Region Hannover.  
Zur besseren Lesbarkeit wird anstelle von Region oder Landkreis, Regions- oder Kreisumlage oder regions- oder kreisangehörigen Kommunen im Folgenden grundsätzlich einheitlich von Kreis, Kreisumlage oder kreisangehörigen Kommunen gesprochen.

- Tz. 4 Die Kreise Cuxhaven, Göttingen, Lüneburg und Uelzen schlossen mit dem Land Niedersachsen einen Zukunftsvertrag und erhielten dadurch zum Abbau ihrer aufgelaufenen Liquiditätsverschuldung Entschuldungshilfen. Die vereinbarten Zahlungen fielen teilweise in den Prüfungszeitraum.
- Tz. 5 Weiterhin waren neun der geprüften Kreise zum Prüfungszeitpunkt als Träger der Grundsicherung für Arbeitsuchende sog. Optionskommunen<sup>3</sup>. Dies beeinflusst die Höhe einzelner Ertrags- und Aufwandsarten. Grundsätzlich ist dies jedoch für die Auswertungen in dieser Prüfungsmitteilung von untergeordneter Bedeutung. Die überörtliche Kommunalprüfung untersuchte darüber hinaus nicht im Detail den von den Kreisen wahrgenommenen Aufgabenumfang. Gleichwohl lassen die teilweise erheblichen Kennzahlenspannen Tendenzaussagen zu.
- Tz. 6 Für die Kreise Aurich und Schaumburg lagen nur die Jahresabschlüsse für das Jahr 2014 vor. Die Jahresabschlüsse für das Jahr 2015 waren zahlenmäßig aufgestellt und sollten in nächster Zeit dem Rechnungsprüfungsamt weitergeleitet werden. Der Kreis Wittmund hatte die Jahresabschlüsse für die Jahre 2014 und 2015 aufgestellt. Die überörtliche Kommunalprüfung bezog diese drei Kreise damit so umfangreich wie möglich in die Auswertungen ein. Bei Darstellung von Durchschnittswerten wurde, soweit nicht anders beschrieben, für die Kreise Aurich, Schaumburg und Wittmund lediglich der Durchschnittswert der Jahre 2014 und 2015 ermittelt.
- Der Kreis Aurich teilte im Stellungnahmeverfahren mit, dass zwischenzeitlich die Jahresabschlüsse 2015 und 2016 erstellt wurden. Der Jahresabschluss 2017 solle kurzfristig folgen und es sei geplant, den Jahresabschluss 2018 noch im Jahr 2020 fertig zu stellen.
- Der Kreis Emsland teilte ebenso mit, dass er die konsolidierten Gesamtab-schlüsse 2017 und 2018 fertiggestellt habe. Er beabsichtigt zudem, die Verwal-tungspraxis bei der Haushaltsplanung dahingehend zu ändern, dass für das Ver-fahren 2021 die Beschlussfassung über den Haushaltsplan noch in der letzten Sitzung des Kreistages in 2020 erfolgen solle.
- Tz. 7 Die Region Hannover ist bei einzelnen Auswertungen nicht berücksichtigt, da sie aufgrund der Größe die Höhe der einzelnen Auswertungsergebnisse prägend be-influsste.

---

<sup>3</sup> Landkreise Aurich, Emsland, Göttingen, Grafschaft Bentheim, Heidekreis, Leer, Osterholz, Schaumburg und Wittmund.

- Tz. 8 Für die einwohnerbezogenen Kennzahlen wurden die Bevölkerungszahlen der Statistiken des LSN zum 30.06. des jeweiligen Jahres zugrunde gelegt.<sup>4</sup>
- Tz. 9 Im Folgenden ist die zum 01.01.2017 in Kraft getretene KomHKVO rechtliche Grundlage. Bei inhaltlichen Abweichungen zu der bis zum 31.12.2016 anzuwendenden GemHKVO werden diese genannt.
- Tz. 10 Die geprüften Kreise hatten Gelegenheit, zum Entwurf dieser Prüfungsmitteilung Stellung zu nehmen (§ 4 Abs. 1 Satz 3 NKPG). Sieben<sup>5</sup> der 15 Kreise haben eine Rückmeldung abgegeben. Soweit es erforderlich war, sind die Hinweise aus den Stellungnahmen in diese Prüfungsmitteilung eingeflossen.

---

<sup>4</sup> LSN-Online, Tabellen Z9200002 (<https://www1.nls.niedersachsen.de/statistik/html/default.asp>).

<sup>5</sup> Landkreise Aurich, Cloppenburg, Emsland, Grafschaft Bentheim, Osterholz, Schaumburg und Wittmund.

## 2 Zusammenfassung der wesentlichen Prüfungsergebnisse

- Tz. 11 Die überörtliche Kommunalprüfung stellte erhebliche Abweichungen zwischen dem Jahresergebnis nach der Haushaltsplanung und dem Rechnungsergebnis fest. Dies ist nicht nur mit einer zurückhaltenden Haushaltsplanung zu begründen. Die Abweichungen waren zumindest teilweise auch auf die haushalterische Abbildung der Aufnahme und Unterbringung von Asylbewerbern zurückzuführen.
- Tz. 12 Die Kreise erzielten im Betrachtungszeitraum 2014 bis 2016 durchschnittlich ein ordentliches Ergebnis von 34 € je Einwohner. Allein Schaumburg erreichte im Durchschnitt kein positives Ergebnis.
- Tz. 13 Ausgenommen Schaumburg im Jahr 2014 und Aurich im Jahr 2015, erreichten die Kreise einen Tilgungsdeckungsgrad von zum Teil deutlich über 100 %.
- Tz. 14 Die Kreise schafften es im Prüfungszeitraum nicht nur, die teilweise noch vorhandenen Liquiditätskredite abzubauen, sondern konnten auch noch liquide Mittel aufbauen. Dafür waren jedoch nicht nur die guten Haushaltslagen ursächlich. Teilweise begründete sich dies auch dadurch, dass Investitionen, beispielsweise aufgrund fehlender Angebote aus Vergabeverfahren nicht umgesetzt werden konnten.
- Tz. 15 Im Gegensatz zur Prüfung von 19 Kreisen aus dem Jahr 2015 stellte die überörtliche Kommunalprüfung nunmehr fest, dass bei keinem der geprüften Kreise eine Überschuldung gemäß § 110 Abs. 7 NKomVG vorlag. Bei der Prüfung aus dem Jahr 2015 waren es noch vier Kreise, die im Jahr 2012 eine negative Nettosition auswiesen.
- Tz. 16 Im Vergleich zu allen niedersächsischen Kommunen wiesen die geprüften Kreise deutlich geringere Werte je Einwohner bei der investiven Verschuldung und der Liquiditätsverschuldung aus.
- Tz. 17 Bei Hannover, Hildesheim, Leer, Lüneburg und bei Schaumburg war die Nettosition nur deshalb positiv, weil Niedersachsen als einziges Bundesland die Sonderposten innerhalb der Bilanzposition „Nettosition“ führt. Ohne entsprechende Bildung neuer Sonderposten und lediglich zumindest ausgeglichener Jahresergebnisse führt dies schlussendlich zu einer Überschuldung gemäß § 110 Abs. 7

Satz 2 NKomVG der Kreise. Da die vorliegenden mittelfristigen Ergebnis- und Finanzplanungen der Kreise durchgehend positive Ergebnisentwicklungen zeigen, werden bei plangemäßigem Verlauf die Nettopositionen der Kreise positiv bleiben.

- Tz. 18 Die dauernde Leistungsfähigkeit nach § 23 KomHKVO spielt insbesondere bei der Genehmigung von Krediten eines Kreises eine zentrale Rolle. Defizitäre Ergebnishaushalte sowohl im Planjahr als auch in der mittelfristigen Ergebnis- und Finanzplanung führten dazu, dass das Ministerium für Inneres und Sport im Betrachtungszeitraum 2014 bis 2017 die dauernde Leistungsfähigkeit neunzehn Mal nicht feststellte. Auch eine steigende Verschuldung oder hohe Altfehlbeträge wurden als Gründe angeführt. In zwölf Fällen hat das Ministerium für Inneres und Sport keine abschließende Aussage zur Feststellung der dauernden Leistungsfähigkeit getroffen. Gründe dafür waren vorwiegend das Fehlen der Eröffnungsbilanz bzw. der Jahresabschlüsse.
- Tz. 19 Die überörtliche Kommunalprüfung stellte erneut fest, dass die Vorlagefrist für die Haushaltssatzungen überwiegend nicht eingehalten wurde. Die überörtliche Kommunalprüfung empfiehlt, die Haushalte frühzeitig zu planen, damit die Haushaltssatzungen rechtzeitig wirksam werden und die geplanten Maßnahmen beginnen können.
- Tz. 20 Der Grundsatz der Haushaltswahrheit aus § 10 Abs. 2 Satz 3 KomHKVO kann auch mit einer Planung der Schlüsselzuweisungen durch die mit den Orientierungsdaten geschätzten Werten eingehalten werden. Eine verfristete Haushaltsplanung auf Grund eines Wartens auf die Bekanntgabe der Schlüsselzuweisungen kann somit vermieden werden.
- Tz. 21 Die überörtliche Kommunalprüfung stellte ebenfalls fest, dass nur vereinzelt eine Verbesserung hinsichtlich der Dauer der Jahresabschlussaufstellung stattfand. Erfreulicherweise ist bei einigen Kreisen in den Jahren 2014 bis 2017 eine kontinuierliche Verbesserung der für die Aufstellung des Jahresabschlusses benötigten Zeit zu erkennen.
- Tz. 22 Nur Emsland konnte zum Zeitpunkt der Vor-Ort-Erhebung für die Jahre 2012 bis 2016 konsolidierte Gesamtabschlüsse vorlegen. Andere Kreise begründeten die Nichtaufstellung der konsolidierten Gesamtabschlüsse teilweise mit personellen Engpässen und der als nachrangig eingestuftem Bedeutung des konsolidierten

Gesamtabschlusses. Ebenso wurden fehlende Jahresabschlüsse im Konsolidierungskreis angeführt.