

3.11 Finanzstatusprüfung unter Berücksichtigung der Auswirkungen der COVID-19-Pandemie: Finanzielle Blessuren hielten sich vorerst in Grenzen!

Die Mehrzahl der geprüften Kommunen konnte 2020 bessere Gewerbesteuererträge und Jahresergebnisse verzeichnen als zu Beginn der COVID-19-Pandemie prognostiziert. Zudem verschafften Haushaltsüberschüsse der konjunkturell guten Vorjahre den geprüften Kommunen Handlungsspielräume für 2020 und 2021. Die finanziellen Einbußen waren damit im Prüfungszeitraum geringer als erwartet.

Die überörtliche Kommunalprüfung stellte hohe Haushaltsreste durch Umsetzungsverzögerungen bei Investitionsmaßnahmen fest. Trotzdem sahen die Haushalte der jeweiligen Folgejahre zusätzliche Mittel für weitere Investitionen vor. Die geprüften Kommunen sind daher gefordert, die ausstehenden Maßnahmen anhand ihrer Umsetzbarkeit zu priorisieren.

Hintergrund und Ziel der Prüfung

Die überörtliche Kommunalprüfung prüft, ob das Haushalts- und Kassenwesen der Kommunen ordnungsgemäß und wirtschaftlich geführt wird.¹⁵⁰ Die Finanzstatusprüfung ist hierzu ein bewährtes Instrument. Sie ermöglicht Aussagen zur finanziellen Leistungsfähigkeit der Kommunen anhand ausgewählter Kennzahlen und eröffnet die Möglichkeit, interkommunale Vergleiche durchzuführen.

Im Jahr 2022 prüfte die überörtliche Kommunalprüfung zwölf Kommunen unter Berücksichtigung der Auswirkungen der COVID-19-Pandemie. Dazu wählte sie selbständige Gemeinden in der Größenordnung von 19.000 bis 55.000 Einwohnerinnen und Einwohnern aus.¹⁵¹ Der durchgeführte Kennzahlenvergleich erstreckte sich auf die Jahre 2018 bis 2020. Zusätzlich verglich die überörtliche Kommunalprüfung die finanzielle Situation vor und nach Entstehen der COVID-19-Pandemie. Dafür bezog sie die vorläufigen Jahresabschlussdaten 2021 mit ein.

COVID-19-Pandemie – Was nun?

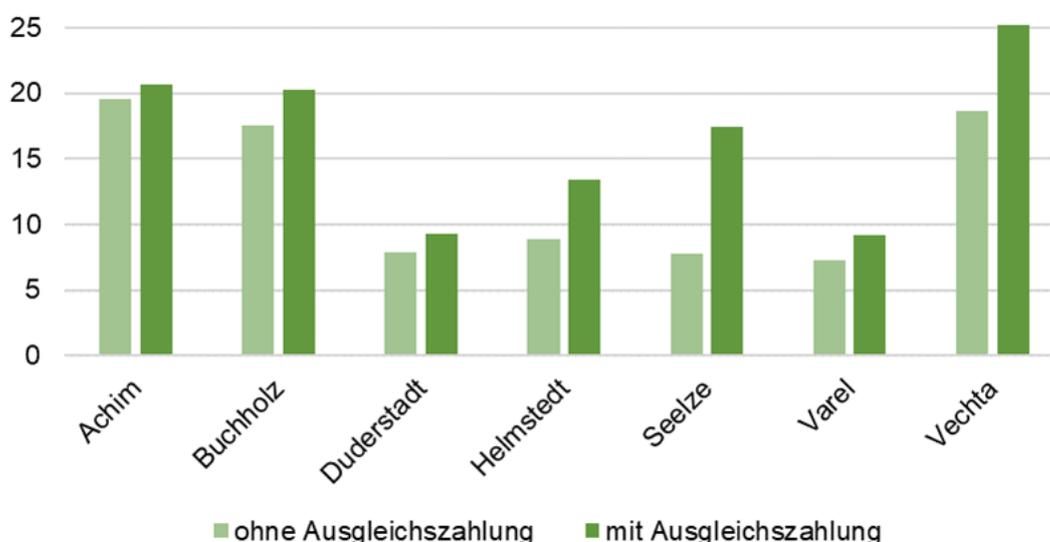
Die COVID-19-Pandemie versetzte 2020 Bund, Länder und Kommunen auch haushalterisch in eine schwierige Lage. Auf Basis der Steuerschätzung im Mai 2020 musste die kommunale Ebene mit erheblichen Einnahmeeinbrüchen rechnen. Neben Defiziten im Bereich der Steuereinnahmen¹⁵² drohten auch Reduzierungen im Finanzausgleich, sodass kurzfristig Fehlbeträge zu befürchten waren.

¹⁵⁰ § 2 Abs. 1 Satz 1 NKPG.

¹⁵¹ Geprüft wurden die Städte Achim, Buchholz i. d. Nordheide, Cloppenburg, Duderstadt, Geestland, Gifhorn, Helmstedt, Holzminen, Seelze, Seesen, Varel und Vechta. Die Stadt Gifhorn stellte für den Prüfungszeitraum keine Jahresabschlüsse auf und konnte daraufhin nicht in die dargestellten Auswertungsergebnisse einbezogen werden.

¹⁵² Vgl. Freier, Ronny/ Geißler, René, Kommunale Finanzen in der Corona-Krise: Effekte und Reaktionen, in: Wirtschaftsdienst – Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, Hrsg. ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft, S. 359, Heft 5, 2020.

Zur Abfederung der erwarteten finanziellen Auswirkungen beschlossen Bund und Länder zu Beginn der Pandemie 2020, die kommunale Ebene durch Hilfspakete zu entlasten. So erhielten die niedersächsischen Kommunen allein aus dem Hilfsprogramm des Landes 1,1 Mrd. €. Darin enthalten war auch der hälftige Anteil des Landes – aus dem gemeinsamen Rettungsschirm mit dem Bund – zum Ausgleich der Gewerbesteuerausfälle in Höhe von 407 Mio. €. ¹⁵³ Sieben Prüfungskommunen waren anspruchsberechtigt ¹⁵⁴ und erhielten Zahlungen von insgesamt 28 Mio. €. Diese wirkten sich auf die jeweiligen Gewerbesteuererträge wie folgt aus:



Ansicht 24: Entwicklung der Gewerbesteuererträge 2020 (in Mio. €)

Darüber hinaus schaffte das Land Niedersachsen mit dem neuen Absatz 4 des § 182 NKomVG ¹⁵⁵ eine Gesetzeslage, die deutliche Erleichterungen für Kommunen in der Haushaltsausführung mitbringen sollte. Die Kommunen durften danach u. a. von folgenden Regelungen Gebrauch machen:

Gesetzliche Erleichterungen wurden vorerst nicht genutzt

- § 182 Abs. 4 Satz 1 Nr. 2 NKomVG: Möglichkeit der Verschuldung über das Vermögen hinaus
- § 182 Abs. 4 Satz 1 Nr. 3 NKomVG: Möglichkeit des Verzichts auf Haushaltssicherungskonzepte

¹⁵³ Vgl. Die Präsidentin des Niedersächsischen Landesrechnungshofs, Kommunalbericht 2021, „Kommunal Finanzen 2015 bis 2020“, S. 69.

¹⁵⁴ Die Verteilung orientierte sich am Rückgang des Gewerbesteueraufkommens für den Zeitraum Oktober 2019 bis September 2020 (entspricht dem Finanzausgleichszeitraum 2021) gegenüber dem Durchschnittswert der für die Jahre 2018 bis 2020 maßgeblichen Zeiträume. Durch diese Vergleichsberechnung sollten atypische Gewerbesteuerverläufe nivelliert werden.

¹⁵⁵ Gesetz zur Änderung niedersächsischer Rechtsvorschriften aus Anlass der COVID-19-Pandemie vom 15.07.2020; Nds. GVBl. S. 249 f.

- § 182 Abs. 4 Satz 1 Nr. 8 NKomVG: Erleichterte Aufnahme genehmigungsfreier Liquiditätskredite

Nach den Feststellungen der überörtlichen Kommunalprüfung benötigten die geprüften Kommunen diese gesetzlichen Sonderregelungen für epidemische Lagen bislang wider Erwarten nicht. Insbesondere der Rückgriff auf die Haushaltsüberschüsse der finanzstarken Vorjahre führte dazu, dass ausreichend Handlungsspielräume ohne Inanspruchnahme der neuen Hilfsinstrumente bestanden.

Zugleich führten eingeleitete Sofortmaßnahmen einzelner Kommunen zu einer Entlastung der kommunalen Haushalte. So erließen zwei Kommunen zu Beginn der Pandemie Haushaltssperren. Andere Kommunen entschieden sich, interne Beschaffungsregeln vorzugeben oder verschoben, z. B. eine vorgesehene Kitaerweiterung.

Neue Krisen erfordern Handlungsspielräume

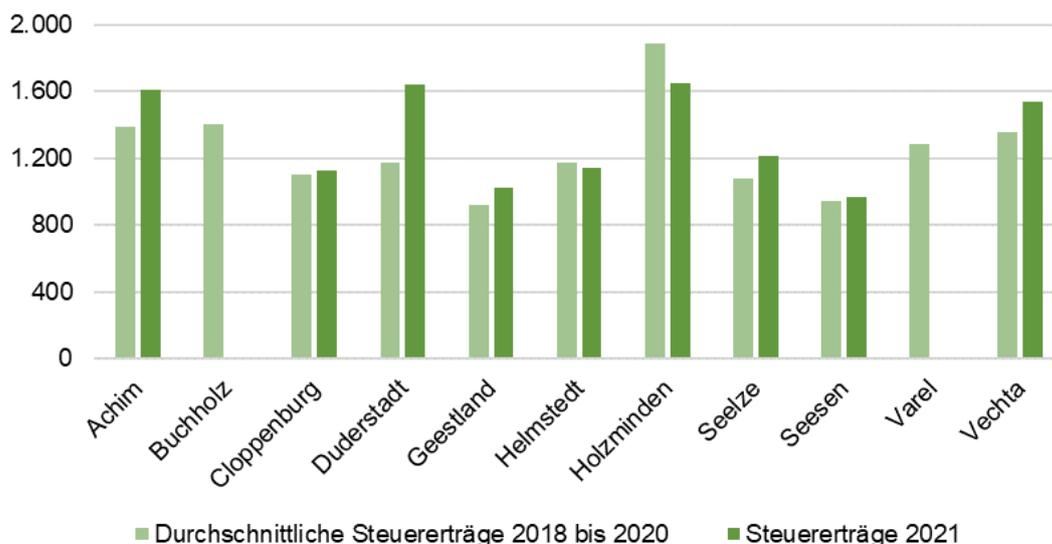
Ein verändertes Bild zeichnete sich seit Mitte 2022 ab: Die inflationäre Entwicklung sowie die Energie- und Flüchtlingskrise als Folge des Ukrainekriegs führen nach Aussagen der geprüften Kommunen zu spürbaren finanziellen Belastungen. Anders als zu Beginn der Pandemie seien Rücklagen aufgezehrt oder aber stark reduziert. Die Resilienz der kommunalen Haushaltswirtschaft im Sinne der Handlungs- und Leistungsfähigkeit stehe mehr denn je im Fokus.

Der Landtag ergänzte im September 2022 den § 182 NKomVG um Absatz 5.¹⁵⁶ Danach gelten die oben genannten Erleichterungen für die kommunale Haushaltswirtschaft, die zunächst nur für die Pandemie gedacht waren, auch zur Bewältigung der Folgen des Kriegs in der Ukraine.

Wider Erwarten mehrheitlich positive Steuererträge

Rückblickend auf 2020 konnten zu Beginn der COVID-19-Pandemie mehr als die Hälfte der Prüfungskommunen Überschüsse erzielen. Auch für 2021 zeichnete sich bei einigen Prüfungskommunen eine positive Entwicklung ab. Im interkommunalen Vergleich war die Entwicklung jedoch heterogen. Die überörtliche Kommunalprüfung verglich daher die durchschnittlichen Steuererträge je Einwohnerin und Einwohner der Jahre 2018 bis 2020 mit denen des Jahres 2021:

¹⁵⁶ Ergänzung der haushaltsrechtlichen Regelungen in § 182 Abs. 4 NKomVG durch Artikel 2 des Gesetzes zur Änderung des Niedersächsischen Personalvertretungsgesetzes und des Niedersächsischen Kommunalverfassungsgesetzes vom 22.09.2022, Nds. GVBl. S. 588.



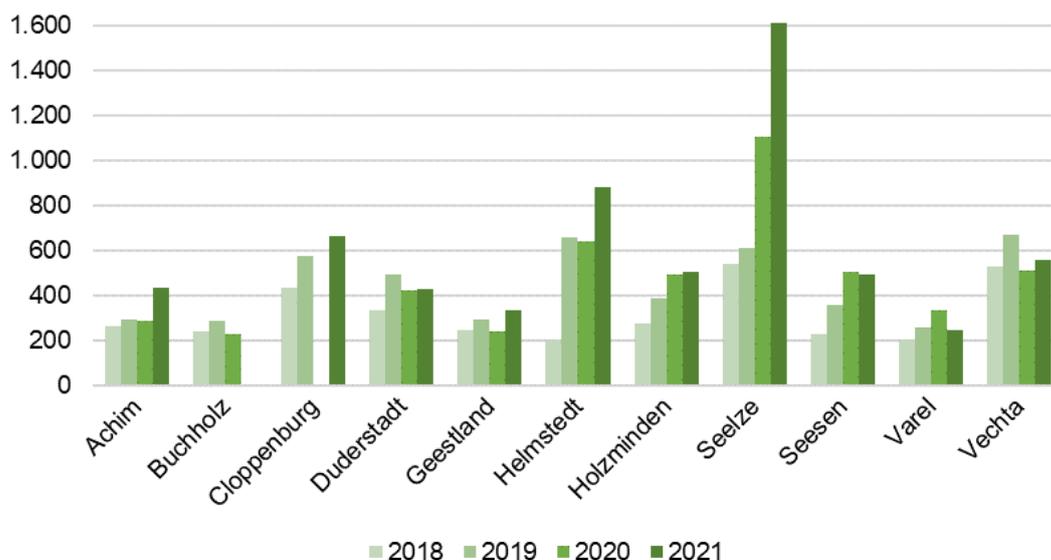
Ansicht 25: Steuererträge 2018 bis 2020 sowie 2021 (in € je Einw.)

Bei der Mehrheit der geprüften Kommunen erkannte die überörtliche Kommunalprüfung trotz der anhaltenden Einflüsse der Pandemie einen positiven Trend.¹⁵⁷ Die geprüften Kommunen mit konstanten oder gar erhöhten Steuererträgen 2021 erklärten diese Entwicklung mit einer guten Mischung mittelständischer Betriebe in Industrie, Handwerk und Dienstleistungen. Basis dafür seien entsprechende Ansätze der Wirtschaftsförderung, die einen vielfältigen Branchenmix vorsehen und so die Abhängigkeit von einzelnen Industriezweigen reduzierten. Diese Ansätze sind aus Sicht der überörtlichen Kommunalprüfung gut geeignet, um die Kommunen hinsichtlich künftiger Krisen widerstandsfähiger aufzustellen.

Der „Bauboom“, damit einhergehend der Fachkräftemangel und die COVID-19-Pandemie führten dazu, dass die Kommunen viele Investitionsmaßnahmen nicht wie geplant umsetzen konnten. Die Folge waren vergleichsweise hohe Haushaltsreste:

Beschluss weiterer Investitionen trotz hoher Haushaltsreste

¹⁵⁷ Für die Städte Buchholz i. d. Nordheide und Varel lagen zum Zeitpunkt der Prüfung noch keine vorläufigen Daten für 2021 vor.



Ansicht 26: Investive Haushaltsreste 2018 bis 2021 (in € je Einw.)

Trotzdem sahen die Haushalte der jeweiligen Folgejahre zusätzliche Mittel für weitere Investitionsmaßnahmen vor, die zum Teil wiederum nicht umgesetzt werden konnten. Dies deutet darauf hin, dass die geprüften Kommunen erhebliche Haushaltsmittel einstellten, ohne hinreichend auf die tatsächliche Durchführbarkeit der Maßnahmen zu achten.¹⁵⁸

Haushaltsreste bzw. die sich daraus ergebenden Übertragungseffekte begünstigen die Bildung von Schattenhaushalten und gefährden die transparente Haushaltsdarstellung.

Dass fortwährende Haushaltsreste nicht zwingend sind, zeigte die Stadt Cloppenburg, die 2020 nur sehr geringe Reste bildete (vgl. Ansicht 26). Die Stadt stellte die Haushaltsmittel neu ein und ließ damit erkennen, in welcher Höhe sie Investitionen plante. Die überörtliche Kommunalprüfung regt an, die ausstehenden Investitionen stärker nach Umsetzbarkeit zu priorisieren. Das ist die Grundlage, um Investitionsmaßnahmen von der Planung bis zur Realisierung gezielt steuern zu können.

Unter dem Gesichtspunkt der Ordnungsmäßigkeit musste die überörtliche Kommunalprüfung erneut die verspätete Vorlage von Haushaltssatzungen feststellen:¹⁵⁹

¹⁵⁸ 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.

¹⁵⁹ Vgl. Die Präsidentin des Niedersächsischen Landesrechnungshofs, Kommunalbericht 2022, „Finanzstatusprüfung bei Samtgemeinden und deren Mitgliedsgemeinden – Entscheidungsgrundlagen deutlich früher schaffen!“, S. 79 ff.

Cloppenburg macht's anders

Die Ausnahme bleibt die Regel

Im Prüfungszeitraum stellten die selbständigen Gemeinden insgesamt lediglich fünf von 36 Haushaltssatzungen fristgerecht bis zum 30. November des Vorjahres auf. Dies führte zu einem Verstoß gegen § 114 Abs. 1 NKomVG. Die fristgerechte Vorlage blieb erneut die Ausnahme und verzögerte somit vielfach das Inkrafttreten der Haushalte. Die Kommunen unterlagen damit regelmäßig den Beschränkungen der vorläufigen Haushaltsführung.¹⁶⁰

Auch der Blick auf das Rechnungslegungsverfahren zeigte erneut¹⁶¹, dass Verfristungen die aktuelle Praxis sind. Von 36 Jahresabschlüssen wurde kein Abschluss fristgerecht, d. h. innerhalb von drei Monaten nach Ende des Haushaltsjahres, aufgestellt. Pünktlich erstellte Jahresabschlüsse sind aus Sicht der überörtlichen Kommunalprüfung eine unverzichtbare Informationsquelle, um die Finanz- und Vermögenslage einer Kommune umfassend und zeitnah beurteilen zu können. Auf die besondere Bedeutung weist auch das MI mit der Bekanntmachung vom 12.02.2021 hin.¹⁶²

Zielorientierung ohne Jahresabschlüsse?

Als ein weiteres Problemfeld der Ordnungsmäßigkeit prüfte die überörtliche Kommunalprüfung erneut den Bereich der Kassenaufsicht:¹⁶³ Keine der geprüften Kommunen verfügte über Dienstanweisungen, die den gesetzlichen Vorgaben zur Kassensicherheit vollständig entsprachen. Zum Beispiel fehlten Regelungen zur Ausgestaltung der Aufsicht über die Buchhaltung sowie über die Zahlungsabwicklung. Die überörtliche Kommunalprüfung wies darauf hin, die Dienstanweisungen hinsichtlich der vorzusehenden Sicherheitsstandards gemäß § 43 KomHKVO zeitnah anzupassen. Diesbezüglich unterstützte sie die Kommunen bereits während der Prüfung mit einer Checkliste.

Kassenaufsicht ist Pflicht und keine Kür!

Vervollständigt wurde dieses Bild durch eine Vielzahl nicht durchgeführter Kassenprüfungen: Die Kassenaufsichten der geprüften Kommunen führten 2018 bis 2021 mehr als die Hälfte der gesetzlich geforderten Prüfungen nicht durch. Diese sind kein Selbstzweck, sondern dienen dem geordneten und risikoarmen Verwaltungshandeln. Ausdrücklich weist die überörtliche Kommunalprüfung auf die Einhaltung der rechtlichen Vorgaben¹⁶⁴ hin.

¹⁶⁰ Während der vorläufigen Haushaltsführung dürfen die Kommunen gem. § 116 Abs. 1 NKomVG lediglich Aufwendungen entstehen lassen und Auszahlungen leisten, zu denen sie rechtlich verpflichtet sind oder die für die Weiterführung notwendiger Aufgaben unaufschiebbar sind.

¹⁶¹ Vgl. Fußnote 157 sowie die Ergebnisse vorausgehender Prüfungen: Die Präsidentin des Niedersächsischen Landesrechnungshofs, Kommunalbericht 2016, „Finanzstatusprüfungen – Rechnungslegungen nicht fristgerecht“, S. 88 ff.

¹⁶² Vgl. Bek. d. MI vom 12.02.2021 – 32.12-10005 128 – (Nds. MBl. S. 414).

¹⁶³ Vgl. Die Präsidentin des Niedersächsischen Landesrechnungshofs, Kommunalbericht 2022, „Zweckverbände – Eine immer noch bewährte Form kommunaler Zusammenarbeit!“, S. 84 ff.

¹⁶⁴ § 126 Abs. 5 NKomVG, § 155 Abs. 1 Nr. 4 NKomVG sowie § 42 Abs. 7 KomHKVO.

Fazit

Die Prüfungserkenntnisse zeigen, dass die geprüften Kommunen in der Anfangsphase der COVID-19-Pandemie noch über ausreichend Finanzkraft verfügten. Neben Unterstützungsleistungen durch Bund und Land mussten die geprüften Kommunen vornehmlich auf ihre eigene Widerstandsfähigkeit und Flexibilität bauen. Insbesondere die fortschreitende Inflation, die Energiekrise, der Zuzug von ukrainischen Flüchtlingen sowie nachzuholende und künftige Investitionen werden die finanziellen Handlungsspielräume der Kommunen deutlich einschränken. Auch wenn gesetzliche Erleichterungen in der Haushaltswirtschaft genutzt werden, wird es notwendig sein, sämtliche Steuerungsinstrumente gezielt einzusetzen.