



Vorlagennummer: 2026/126
Vorlageart: Beschlussvorlage
Öffentlichkeitsstatus: öffentlich

Überörtliche Prüfung durch den Niedersächsischen Landesrechnungshof "Finanzstatus unter Einbeziehung des Beteiligungsmanagements"

Federführung: Finanz- und Beteiligungsmanagement
Produkte: 111-300 Finanzmanagement - Haushalt, Buchhaltung, Controlling

Beratungsfolge

Beratungsfolge	Geplante Sitzungstermine	Öffentlichkeitsstatus
Ausschuss für Finanzen, Personal, Innere Angelegenheiten und Digitalisierung (Kenntnisnahme)	10.06.2026	Ö
Kreisausschuss (Kenntnisnahme)	22.06.2026	N
Kreistag (Kenntnisnahme)	25.06.2026	Ö

Beschlussvorschlag:

Sachverhalt:

Die überörtliche Kommunalprüfung des Niedersächsischen Landesrechnungshofes führte 2025 bei zehn Landkreisen eine Finanzstatusprüfung unter Einbeziehung des Beteiligungsmanagements durch. Im Rahmen von Finanzstatusprüfungen betrachtet der Landesrechnungshof regelmäßig bei einer Auswahl von Kommunen, ob deren Haushalts- und Kassenwesen ordnungsgemäß und wirtschaftlich geführt wird (§ 2 Abs. 1 Satz 1 Niedersächsisches Kommunalprüfungsgesetz - NKPG). Als Vertiefungsthema untersuchte der Landesrechnungshof bei den geprüften Landkreisen verschiedene Aspekte des kommunalen Beteiligungsmanagements. Prüfungsgegenstände waren u. a. die Finanzmittelflüsse zwischen den Kommunen und ihren Ausgliederungen, die unterschiedlichen Steuerungseinflüsse sowie die Ausgestaltung der Gesellschaftsverträge.

Der Prüfbericht liegt nun vor (Anlage 1) und ist gemäß § 5 NKPG dem Kreistag bekannt zu geben. Im Anschluss ist der Bericht öffentlich auszulegen.

Die Zusammenfassung der wesentlichen Prüfungsinhalte ergibt sich aus der Anlage 2. Aus dieser Anlage ergibt sich auch, inwieweit der Landkreis Lüneburg von den Feststellungen betroffen ist. Eine Stellungnahme der Verwaltung zu den Prüfungsinhalten ist als Anlage 3 beigelegt.

Finanzielle Auswirkungen:

a) für die Umsetzung der Maßnahmen: 0 €

b) an Folgekosten: 0 €



LANDKREIS LÜNEBURG
DER LANDRAT

c) Haushaltsrechtlich gesichert:

- im Haushaltsplan veranschlagt
- durch überplanmäßige/außerplanmäßige Ausgabe
- durch Mittelverschiebung im Budget
Begründung:
- Sonstiges:

d) mögliche Einnahmen:

wenn ja, umsatzsteuerliche Relevanz der Einnahmen:

- ja
- nein
- klärungsbedürftig

Klimacheck:

Was für eine Klimawirkung hat das Vorhaben?

- stark positive Klimawirkung
- positive Klimawirkung
- keine oder geringe Klimawirkung
- negative Klimawirkung
- stark negative Klimawirkung

Ergebnis des KlimaChecks (in Tabellenform) einfügen:

Anlage/n

1 - Anlage 1 - Prüfungsmitteilung Nds. Landesrechnungshof Finanzstatus, Beteiligungsmanagement (öffentlich)

2 - Anlage 2 - Wesentliche Prüfungsergebnisse (öffentlich)

3 - Anlage 3 - Stellungnahme der Verwaltung zu den Prüfungsergebnissen des Nds. Landesrechnungshofs (öffentlich)

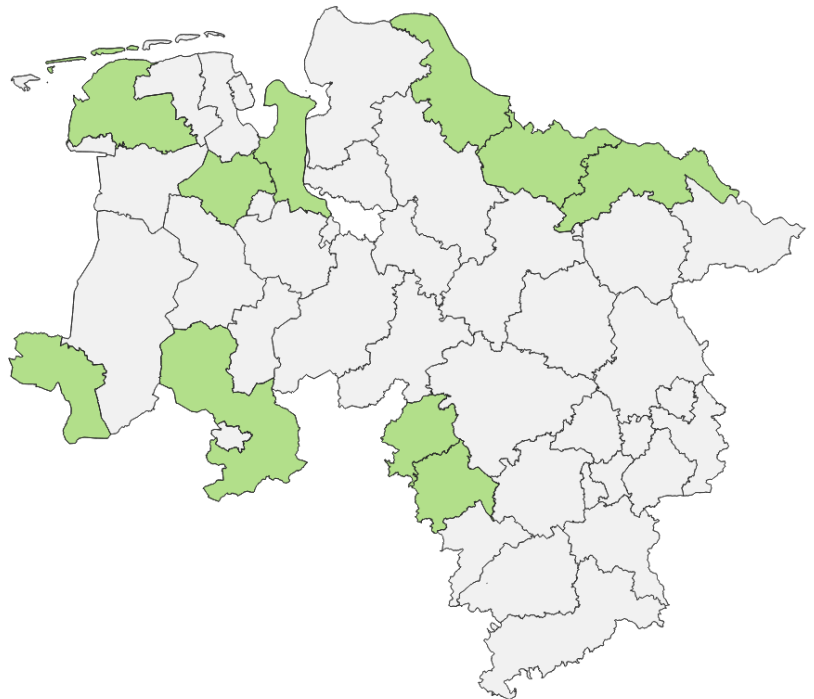


LANDKREIS LÜNEBURG
DER LANDRAT

**Die Präsidentin des
Niedersächsischen Landesrechnungshofs
- Überörtliche Kommunalprüfung -**

Prüfungsmitteilung

**Finanzstatus unter Einbeziehung
des Beteiligungsmanagements**



Übersandt an

- Landkreise Ammerland, Aurich, Grafschaft Bentheim, Hameln-Pyrmont, Harburg, Lüneburg, Osnabrück, Schaumburg, Stade und Wesermarsch
- Niedersächsisches Ministerium für Inneres, Sport und Digitalisierung

Hildesheim, 22.04.2026

Az.: 10712/6.2 – 01/2025



Niedersachsen

Inhaltsverzeichnis

1	Zusammenfassung der wesentlichen Inhalte.....	4
2	Prüfungsanlass und Durchführung der Prüfung	6
3	Finanzstatus der geprüften Landkreise.....	8
3.1	Kennzahlenanalyse	8
3.2	Entwicklung der Ertragslage.....	9
3.2.1	Ordentliche Erträge und Aufwendungen.....	9
3.2.2	Haushaltssicherung.....	10
3.3	Entwicklung der Finanzlage.....	11
3.3.1	Nettoinvestitionsmittel	11
3.3.2	Liquiditätskredite	13
3.4	Entwicklung der Vermögenslage	15
3.4.1	Nettoposition	15
3.4.2	Verschuldung	17
3.4.3	Investitionsrückstände.....	20
3.5	Demografische Entwicklung	23
4	Ergebnisse zur Ordnungsmäßigkeit	25
4.1	Haushaltsaufstellungsverfahren	25
4.2	Rechnungslegungs- und Entlastungsverfahren	27
4.3	Kassensicherheit.....	29
5	Vertiefungsthema Beteiligungsmanagement	34
5.1	Auswirkungen der Beteiligungen auf die kommunalen Haushalte	34
5.2	Gesellschaftsverträge.....	36
5.3	Strategische und operative Steuerung der Ausgliederungen	38
5.3.1	Strategische Beteiligungssteuerung	38
5.3.2	Operative Beteiligungssteuerung	39
5.4	Beteiligungsbericht/Beteiligungsakte	41
5.5	Stellung des Beteiligungsmanagements im Konzern Kommune.....	43
6	Schlussbetrachtung.....	45

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Ordentlicher Aufwandsdeckungsgrad	10
Abbildung 2: Nettoinvestitionsmittel	12
Abbildung 3: Liquiditätskreditquote	13
Abbildung 4: Überschussrücklagen ohne Hameln-Pyrmont und Schaumburg	15
Abbildung 5: Nettoposition.....	16
Abbildung 6: Geldverschuldung.....	17
Abbildung 7: Investive Verschuldung.....	18
Abbildung 8: Zinsaufwendungen	19
Abbildung 9: Investitionsrückstände – nach statistischen Gebieten	20
Abbildung 10: Investive Haushaltsreste.....	21
Abbildung 11: Vergleich der Einwohnerzahlen	23
Abbildung 12: Bevölkerungsentw. 2002-2022 gegenüber der Prognose 2022-2032....	24
Abbildung 13: Haushaltssatzungen 2022 bis 2024	25

Abbildung 14: Aufstellung der Jahresabschlüsse 2021 bis 2023	27
Abbildung 15: Kassenprüfungen durch die Rechnungsprüfungsämter.....	30
Abbildung 16: Kassenprüfungen durch die Kassenaufsicht	31
Abbildung 17: Betrachtete Bestandteile der operativen Beteiligungssteuerung	39
Abbildung 18: Organisationsformen des Beteiligungsmanagements	43

Anlagenverzeichnis

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

Abkürzungsverzeichnis

Einw.	Einwohnerinnen und Einwohner
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
HVB	Hauptverwaltungsbeamtin/Hauptverwaltungsbeamter
KomHKVO	Verordnung über die Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans sowie die Abwicklung der Kassengeschäfte der Kommunen (Kommunalhaushalts- und -kassenverordnung) vom 18.04.2017 (Nds. GVBl. S. 130), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 29.01.2025 (Nds. GVBl. 2025 Nr. 3)
LSN	Landesamt für Statistik Niedersachsen
MF	Niedersächsisches Finanzministerium
MI	Niedersächsisches Ministerium für Inneres, Sport und Digitalisierung
NBKAG	Niedersächsisches Gesetz zur Beschleunigung kommunaler Abschlüsse vom 08.02.2024 (Nds. GVBl. 2024 Nrn. 9, 18)
NKomVG	Niedersächsisches Kommunalverfassungsgesetz vom 17.12.2010 (Nds. GVBl. S. 576), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 29.01.2025 (Nds. GVBl. 2025 Nr. 3)
RPA/RPÄ	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 zehn Landkreisen eine Finanzstatusprüfung unter Einbeziehung des Beteiligungsmanagements durch. Folgende wesentliche Ergebnisse stellte sie fest:

- In den Jahren 2020 bis 2023 konnte nur bei den Landkreisen Ammerland, Grafschaft Bentheim und Wesermarsch festgestellt werden, dass in jedem Jahr die ordentlichen Erträge die ordentlichen Aufwendungen deckten. In ihrer mittelfristigen Planung (2025 bis 2028) rechnen hingegen alle geprüften Landkreise mit mehrjährigen Haushaltsdefiziten (vgl. Abschnitt 3.2.1).
- In fünf geprüften Landkreisen, *auch im Landkreis Lüneburg*, könnte nach der mittelfristigen Planung (2025 bis 2028) die Nettoposition aufgezehrt sein. Das bedeutet, dass die Schulden und Rückstellungen das Vermögen übersteigen. Diese Entwicklung schränkt die Handlungsfähigkeit der Landkreise erheblich ein (vgl. Abschnitt 3.4.1).
- Bis 2028 wird bei allen geprüften Landkreisen die investive Verschuldung deutlich steigen. Dabei werden alle Landkreise ihre laufenden Auszahlungen und die Tilgung ihrer Kredite nur aus Rücklagen oder durch Liquiditätskredite vollständig decken können. Es droht damit der Einstieg in eine Schuldenspirale (vgl. Abschnitt 3.3.1).
- Viele Landkreise, *so auch der Landkreis Lüneburg*, 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).

- Lediglich die Landkreise Hameln-Pyrmont und Osnabrück stellten ihre Jahresabschlüsse für die Jahre 2021 bis 2023 innerhalb der gesetzlichen Frist von drei Monaten nach Ende des Haushaltsjahres auf. Nicht fristgerecht aufgestellte Jahresabschlüsse führen bei allen anderen Landkreisen, *so auch beim Landkreis Lüneburg*, zu fehlenden Entscheidungsgrundlagen für Politik und Verwaltung (vgl. Abschnitt 4.2).
- Nur beim Landkreis Schaumburg führte die Kassenaufsicht in den Jahren 2020 bis 2024 durchgängig eine unvermutete Kassenprüfung durch. Bei sechs geprüften Landkreisen, *der Landkreis Lüneburg gehörte auch dazu*, fand in keinem Jahr eine Prüfung durch die Kassenaufsicht statt. Dies führte regelmäßig zu einer risikobehafteten Kassensicherheit (vgl. Abschnitt 4.3).
- Die Beteiligungsberichte von fünf Landkreisen enthielten Angaben zu allen gesetzlich vorgegebenen Punkten. Bei den Beteiligungsberichten der anderen Landkreise (*dazu gehörte auch der Landkreis Lüneburg*) fehlten vereinzelte Pflichtinhalte (vgl. Abschnitt 5.4).
- Vier Landkreise organisierten bereits den Arbeitsbereich „Beteiligungsmanagement“ so, dass dieser den Anforderungen einer bedarfsgerechten Beteiligungssteuerung genügte. Den anderen Landkreisen, *so auch dem Landkreis Lüneburg*, empfiehlt die üöKp, soweit noch nicht geschehen, die Einbindung des jeweiligen Beteiligungsmanagements in die Steuerung der Ausgliederungen zu prüfen (vgl. Abschnitt 5.5).

2 Prüfungsanlass und Durchführung der Prüfung

Die üöKp betrachtet regelmäßig bei einer Auswahl von Kommunen, ob deren Haushalts- und Kassenwesen ordnungsgemäß und wirtschaftlich geführt wird (§ 2 Abs. 1 Satz 1 Niedersächsisches Kommunalprüfungsgesetz). Die Finanzstatusprüfung ist ein bewährtes Instrument, um eine formale Prüfung anhand der Rechtsvorschriften¹ zum Haushalts- und Kassenwesen durchzuführen. Daneben trifft sie Aussagen zur Fähigkeit der stetigen Aufgabenerfüllung nach § 110 Abs. 1 NKomVG anhand ausgewählter Kennzahlen.² Die Analysen stellen kommunale Strukturen und Entwicklungen unter überörtlichen Gesichtspunkten dar. Diese sollen den geprüften Kommunen zur eigenen Standortbestimmung im Vergleich zu den anderen geprüften Stellen dienen.

Konnten die Landkreise dabei in den konjunkturell guten Vorjahren noch auf ausreichend Erträge zurückgreifen, müssen sie sich nun verstärkt mit der stetigen Erfüllung ihrer Aufgaben befassen. Ein wesentlicher Indikator für die Brisanz der aktuellen Lage ist die Verschuldung der niedersächsischen Kommunen. Während die Liquiditätskredite in den Jahren 2022 und 2023 noch rückläufig waren, stiegen sie bereits im Jahr 2024 deutlich von knapp 1 Mrd. € auf rund 1,8 Mrd. €. Auch die Investitionskredite erhöhten sich um 12,7 % auf rund 15,7 Mrd. €.³

Die Ergebnisse der FSP sollen speziell in haushalterisch schwierigen Zeiten zur Resilienz kommunaler Verwaltungen beitragen. Auf dieser Grundlage führte die üöKp eine Prüfung bei Landkreisen in der Größenordnung 89.000 bis 370.000 Einwohner/Einwohnerinnen (Einw.) durch. Die üöKp bildete dazu einen Vergleichsring aus zehn Landkreisen.⁴

¹ Vgl. Abschnitt 4 „Ergebnisse zur Ordnungsmäßigkeit“.

² Vgl. hierzu auch „Übersicht über Daten der Haushaltswirtschaft für Kommunen“, RdErl. d. MI v. 27.09.2023, Anlage 2, Kennzahlen und allgemeine Hinweise zum Umgang mit den Kennzahlen“, Nds. MBl. S. 760.

³ Vgl. die Präsidentin des Landesrechnungshofs, Kommunalbericht 2025, Kapitel 6.3, S. 133 f.

⁴ Die Landkreise Ammerland, Aurich, Grafschaft Bentheim, Hameln-Pyrmont, Harburg, Lüneburg, Osnabrück, Schaumburg, Stade und Wesermarsch.

Stellungnahmeverfahren

Der Entwurf dieser Prüfungsmitteilung wurde am 27.01.2026 an die zehn geprüften Landkreise mit der Gelegenheit übersandt, Stellung zu nehmen (§ 4 Abs. 1 Satz 3 NKPG). Bis zum Ende der Stellungnahmefrist (31.03.2026) gaben die Landkreise Ammerland, Harburg, Lüneburg, Osnabrück und Wesermarsch schriftliche Stellungnahmen ab. Zusätzlich nutzten die Landkreise Lüneburg, Hameln-Pyrmont und Harburg die Möglichkeit, ein Erörterungsgespräch zu führen.

Aufgrund einzelner Informationen, Erörterungsgespräche und Stellungnahmen passte die üöKp in folgenden Gliederungsabschnitten die Prüfungsmitteilung an:

- Stellungnahme des Landkreises Ammerland in den Gliederungsabschnitten 3.4.3, 4.3, 5.4 und 5.5.
- Inhalt des Erörterungsgesprächs mit dem Landkreis Hameln-Pyrmont in den Gliederungsabschnitten 3.4.3, 4.2, 5.3.2.
- Inhalt des Erörterungsgesprächs sowie der Stellungnahme des Landkreises Harburg in den Gliederungsabschnitten 3.4.2, 3.4.3, 4.2 und 5.2.
- Inhalt des Erörterungsgesprächs sowie der Stellungnahme des Landkreises Lüneburg in den Gliederungsabschnitten 4.3 und 5.4.
- Stellungnahme des Landkreises Osnabrück in den Gliederungsabschnitten 3.4.1, 4.3, 5.1 und 5.2.
- Stellungnahme des Landkreises Wesermarschs im Gliederungsabschnitt 4.3.

3 Finanzstatus der geprüften Landkreise

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 erhobenen Finanzkennzahlen bilden das Gerüst, auf denen die nachfolgenden Zeitreihenanalysen beruhen. Zudem bilden sie auch die Grundlage, um die individuelle Entwicklung für die einzelnen Kommunen innerhalb des Vergleichsringes darstellen zu können.

Zur besseren Lesbarkeit der Ergebnisse weist die üöKp darauf hin:

Die folgenden Kennzahlenanalysen (vgl. hierzu auch Anlagen 1 und 2) beziehen sich für die Jahre 2020 bis 2023 auf die bereits vorliegenden Ist-Daten. Anders bei der Ergebnis- und Finanzplanung für die Jahre 2025 bis 2028⁵, bei der die üöKp die Plan-Daten zugrunde legte.⁶ Ein Kennzahlenvergleich für das Jahr 2024 erfolgte nicht, da nur einzelne Landkreise über Abschlusszahlen verfügten.

Des Weiteren war ein unmittelbarer Vergleich der Kennzahlen zwischen den Landkreisen nicht in allen Bereichen möglich. Ursächlich dafür war u. a. der Umstand, dass die Hälfte der geprüften Landkreise eigenständig die Aufgabe der Grundsicherung für Arbeitssuchende (Jobcenter) ausübte.⁷ Weitere Unterschiede ergaben sich bei der Schulträgerschaft und durch den Umfang der jeweiligen Ausgliederungen.

⁵ Diese Daten wurden den jeweiligen Haushaltsplänen für das Jahr 2025 entnommen.

⁶ Für einwohnerbezogene Kennzahlen wird im gesamten Planungszeitraum zur Vereinfachung eine konstante Einwohnerzahl unterstellt.

⁷ Hierbei handelt es sich um Optionskommunen, die die alleinige Trägerschaft der Leistungen nach dem Zweiten Sozialgesetzbuch besitzen. Das Jobcenter ist in diesen Fällen Teil der Kommunalverwaltung. In dieser Prüfung sind das die Landkreise Ammerland, Aurich, Grafschaft Bentheim, Osnabrück und Schaumburg.

Nicht-Berücksichtigung einzelner Kommunen bei den Prüfungsergebnissen

Zum Zeitpunkt der Prüfung hätten für die Haushaltsjahre 2020 bis 2023 insgesamt 40 Jahresabschlüsse seitens der ausgewählten Landkreise aufgestellt sein müssen. Aufgrund sieben fehlender Jahresabschlüsse (vgl. Abschnitt 4.2) musste die üöKp für den Vergleich teilweise auf vorläufige Haushaltsdaten zurückgreifen.

Die Landkreise Lüneburg und Schaumburg legten geprüfte Jahresabschlüsse bis einschließlich dem Jahr 2022 vor, beim Landkreis Graftschaft Bentheim befand sich der Jahresabschluss 2022 in Prüfung. Für das Jahr 2023 stellten diese Landkreise jedoch auswertbare Daten zur Verfügung. Dagegen stellte der Landkreis Aurich nur für die Jahre 2020 und 2021 Jahresabschlüsse auf. Bis zum Ende der örtlichen Erhebungen konnte dieser Landkreis auch keine weiteren Abschlusszahlen vorlegen. Ähnlich verhielt es sich beim Landkreis Stade, der ebenfalls nur Abschlüsse bis zum Jahr 2021 vorlegte, aber für das Jahr 2022 über belastbare Haushaltsdaten verfügte. Für das Jahr 2023 lagen bei beiden Landkreisen keine auswertbaren Daten vor. Aurich und Stade konnten somit nur bedingt in die Kennzahlenbetrachtung einbezogen werden.

3.2 Entwicklung der Ertragslage

3.2.1 Ordentliche Erträge und Aufwendungen

Ein Aspekt der Doppik ist die intergenerative Gerechtigkeit. 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.

Ordentlicher Aufwandsdeckungsgrad

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

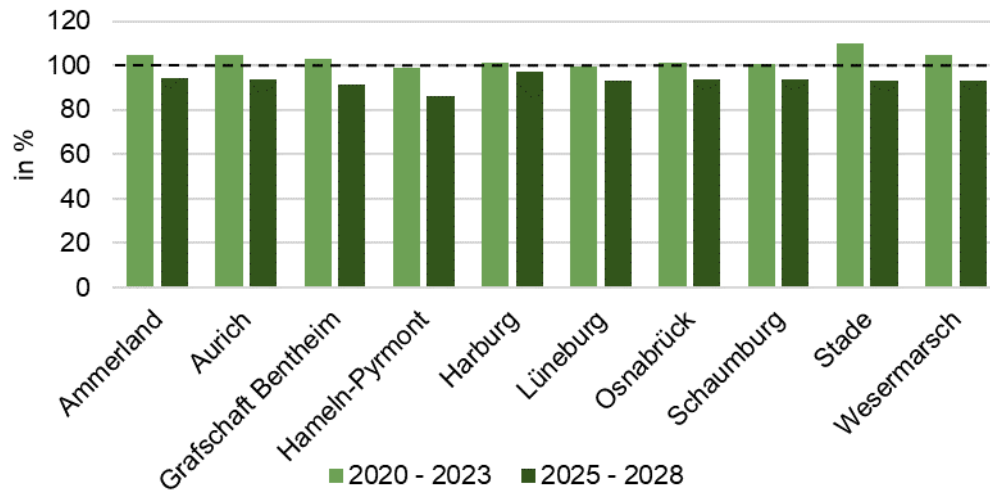


Abbildung 1: Ordentlicher Aufwandsdeckungsgrad⁸

Bei der Betrachtung der einzelnen Jahre im Prüfungszeitraum stellte die üöKp fest, dass die Landkreise Ammerland, Grafschaft Bentheim und Wesermarsch durchgängig einen ordentlichen Aufwandsdeckungsgrad von über 100 % erzielten. Alle anderen Landkreise erreichten dies nicht in allen Jahren. Im Durchschnitt der Jahre 2020 bis 2023 schafften mit Ausnahme der Landkreise Hameln-Pyrmont und Lüneburg alle in den Vergleich einbezogenen Kommunen einen ordentlichen Aufwandsdeckungsgrad von mindestens 100 %.

Anders im Planungszeitraum für die Jahre 2025 bis 2028, in dem kein geprüfter Landkreis damit rechnet, die ordentlichen Aufwendungen mit den ordentlichen Erträgen decken zu können. Als Gründe für eine Unterdeckung gaben die geprüften Landkreise insbesondere steigende Personalaufwendungen sowie eine Zunahme der Transferaufwendungen im Sozial- und Jugendhilfebereich an.⁹ Soweit die geprüften Landkreise noch über Überschussrücklagen aus finanziell guten Vorjahren verfügen, werden diese in den kommenden Jahren bei einigen Landkreisen aufgezehrt sein (vgl. Abschnitt 3.4.1).

3.2.2 Haushaltssicherung

Die üöKp sieht alle Landkreise mit einer sich dramatisch verschlechterten Finanzlage konfrontiert. Die Landkreise Hameln-Pyrmont, Harburg und Lüneburg verfügten im Prüfungszeitraum über ein Haushaltssicherungskonzept i. S. d.

⁸ Die Ist-Daten beziehen sich beim Landkreis Aurich nur auf die Jahre 2020 und 2021, beim Landkreis Stade nur auf die Jahre 2020 bis 2022.

⁹ Unter dem Begriff Transferaufwendungen werden alle Aufwendungen zusammengefasst, die ohne Gegenleistung an Dritte geleistet werden.

§ 110 Abs. 8 NKomVG. Die Landkreise Aurich und Wesermarsch erstellten ein solches ab dem Jahr 2024 bzw. 2025. Alle geprüften Landkreise gaben an, dass sie, trotz eines möglichen Haushaltsausgleichs, Konsolidierungsmaßnahmen, wie beispielsweise Gebührenerhöhungen, Optimierung von Personalressourcen oder das Verschieben von Investitionen, durchführten bzw. die Standards einzelner Leistungen absenkten.

Ein gutes Beispiel ist der Landkreis Osnabrück: Dieser steuert seit dem Jahr 2021 mit einem mehrjährigen Konsolidierungskonzept gegen die negative Entwicklung seines Haushalts. Das Ziel war die Wiedererlangung der Leistungsfähigkeit durch eine breit getragene Konsolidierungskultur und systematische, strategische Maßnahmen (Aufgabenkritik, Priorisierung von Investitionen, Investitionscontrolling). Dabei gaben Politik und Verwaltungsspitze die strategischen und finanziellen Ziele vor, die Organisationseinheiten setzten die Maßnahmen eigenverantwortlich um. Die Fortschritte wurden jährlich in den Haushaltsberatungen evaluiert. Die Konsolidierung bezog auch alle Beteiligungen des Landkreises ein. Das Beteiligungsmanagement sollte dabei Optimierungspotenziale aufzeigen, um die Ertragskraft der Unternehmen zu steigern und den Zuschussbedarf zu reduzieren.

3.3 Entwicklung der Finanzlage

3.3.1 Nettoinvestitionsmittel

Steigen die Auszahlungen und erhöhen sich die Einzahlungen nicht entsprechend, müssen die haushalterischen Handlungsspielräume neu betrachtet werden. Ein wichtiger Anhaltspunkt sind die Nettoinvestitionsmittel nach der Deckungsregel gemäß § 17 KomHKVO. Sie stellen den jährlich erwirtschafteten Geldbetrag dar, mit dem zukünftige Investitionen finanziert werden können. Sollte dieser Geldbetrag negativ sein, können die Kommunen ihre laufenden Auszahlungen und die Tilgung ihrer Kredite nur aus Rücklagen oder durch Liquiditätskredite vollständig decken. Letzteres wäre der Einstieg in eine Schuldenspirale.

Bei den geprüften Landkreisen stellten sich die Nettoinvestitionsmittel im Prüfungszeitraum bzw. nach der mittelfristigen Finanzplanung wie folgt dar:

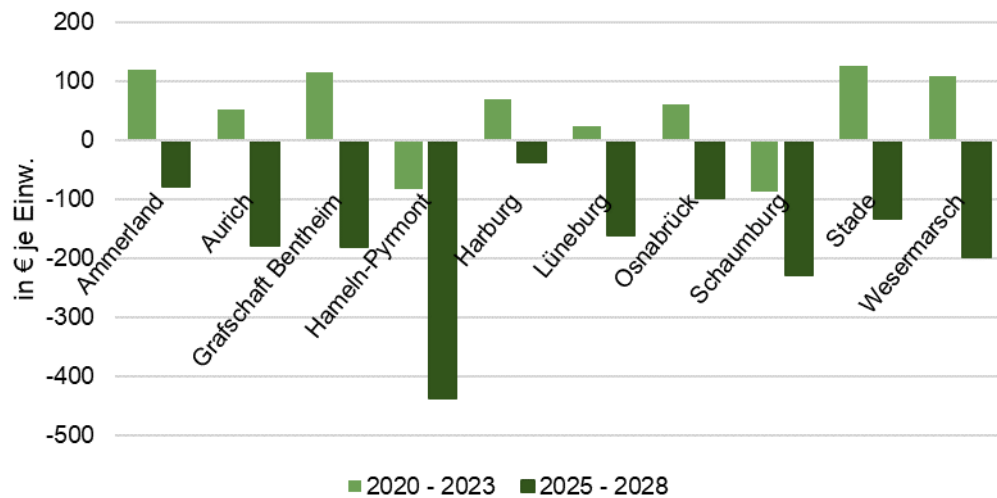


Abbildung 2: Nettoinvestitionsmittel

Im Prüfungszeitraum verfügten acht der zehn geprüften Landkreise durchschnittlich über positive Nettoinvestitionsmittel. Den Landkreisen Hameln-Pyrmont, Lüneburg und Schaumburg gelang es im Jahr 2021 nicht, die Tilgung aus dem Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit zu decken. Dies war im Jahr 2023 beim Landkreis Aurich und erneut beim Landkreis Hameln-Pyrmont der Fall.

Nach den Daten aus der mittelfristigen Finanzplanung für die Jahre 2025 bis 2028 geht nur noch der Landkreis Harburg in einem einzelnen Jahr von einem geringen Überschuss aus laufender Verwaltungstätigkeit aus. Alle anderen Landkreise konnten dies für keines der folgenden Planungsjahre feststellen. Angesichts der Prognosen ist davon auszugehen, dass die Landkreise in ihrer Zahlungs- und Leistungsfähigkeit stark eingeschränkt sein werden und nur wenig Spielräume für Investitionen verbleiben.

3.3.2 Liquiditätskredite

Ein aktives Schuldenmanagement ist auch Teil eines funktionsfähigen Liquiditätsmanagements, das die jederzeitige Zahlungsfähigkeit der Kommune sicherstellen soll.¹⁰ Sollten die liquiden Mittel nicht ausreichen, ist die Kommune gezwungen, sich das notwendige Geld kurzfristig am Kapitalmarkt zu beschaffen. Gemäß den Grundsätzen von Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit sollen die damit verbundenen Zinsaufwendungen möglichst gering gehalten werden. Für die Kommunen bedeutet dies, auch für kurzfristige Liquiditätsbeschaffungen möglichst günstige Konditionen zu erzielen.

Liquiditätskreditquote

Eine besondere Bedeutung sieht die üöKp in der Liquiditätskreditquote: Sie stellt den Anteil der erforderlichen Kassenverstärkungsmittel zum Bilanzstichtag im Verhältnis zu den Einzahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit dar.

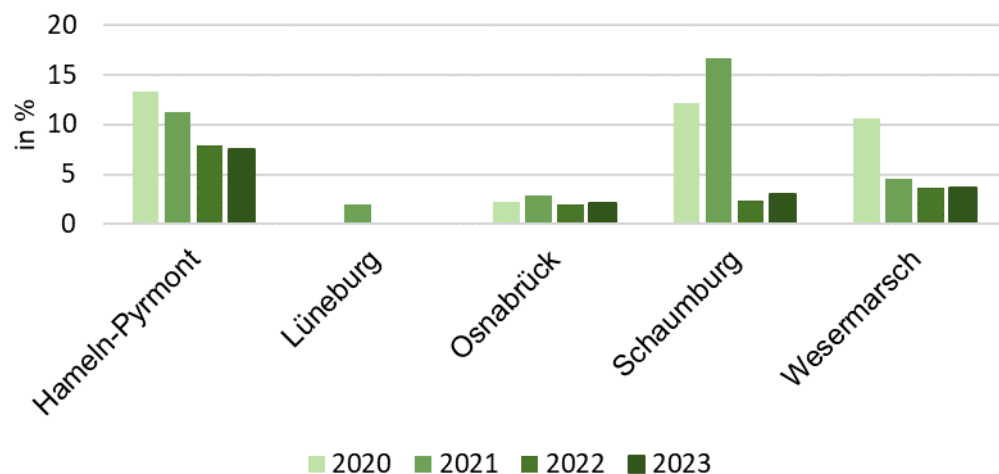


Abbildung 3: Liquiditätskreditquote

Fünf der zehn Landkreise wiesen Liquiditätskredite zu den Bilanzstichtagen aus. Beim Landkreis Lüneburg war dies lediglich in einem Jahr der Fall. In den Landkreisen Hameln-Pyrmont und Schaumburg betragen die Liquiditätskreditquoten im gesamten Prüfungszeitraum im Durchschnitt 10,0 % bzw. 8,6 %. Dabei ist positiv anzumerken, dass es den Landkreisen Hameln-Pyrmont, Schaumburg und

¹⁰ Einzelheiten für die Anlage nicht benötigter Zahlungsmittel sowie die Aufnahme und Rückzahlung von Liquiditätskrediten sind gemäß § 43 Abs. 2 Nr. 3d und e KomHKVO in der Dienstanweisung über die Sicherheitsstandards örtlich zu regeln (s. u.).

Wesermarsch gelungen ist, die Liquiditätskredite im Prüfungszeitraum abzubauen und damit die Quote um bis zu 75 % zu senken.

Anders im Landkreis Osnabrück: Dort bestanden die Liquiditätskredite ausschließlich aus vor über 20 Jahren aufgenommenen Fremdwährungskrediten in Schweizer Franken. Diese wurden jeweils zum Bilanzstichtag neu bewertet. Zur Rückzahlung der verbliebenen Kredite hat der Kreisausschuss ein Ausstiegsmodell beschlossen. Es sieht eine schrittweise Ablösung vor, sobald bestimmte Wechselkursschwellen erreicht werden. Von der Neuaufnahme von Krediten in fremder Währung ist nach dem Krediterlass des MI Abstand zu nehmen, da sie mit besonderen Risiken, insbesondere durch nicht kalkulierbare Wechselkursschwankungen, behaftet sind.¹¹

Cashpooling

Dies bezeichnet die Zusammenführung der Liquidität einer Kommune und ihrer Beteiligungen auf einem gemeinsamen Konto. Cashpooling dient einer sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung, indem Liquiditätskreditaufnahmen aller Beteiligten reduziert und damit die Finanzmittel effizienter genutzt werden.

Der Landkreis Hameln-Pyrmont führte im Jahr 2025 ein gemeinsames Cashpooling für die Kernverwaltung, die Eigenbetriebe und ausgewählte Beteiligungen ein. Der Landkreis berichtete über einen sechsstelligen Betrag, den er nunmehr jährlich einzusparen erhofft. Auch wenn anfänglich ein hoher Verwaltungsaufwand zur Einführung eines Cashpools vorliegen würde, stehen für den Landkreis Hameln-Pyrmont die finanziellen Vorteile im Vordergrund.

Die üöKp empfiehlt den Landkreisen im Rahmen ihrer Möglichkeiten, sich mit dem Thema Cashpooling vertraut zu machen. Dabei haben die Kommunen gemäß § 110 Abs. 4 Satz 3 NKomVG zu beachten, dass die Liquidität der Kommune jederzeit gesichert sein muss.

¹¹ Vgl. Abschnitte 1.9 und 2 des Runderlasses zur Kreditwirtschaft der kommunalen Körperschaften einschließlich ihrer Sonder- und Treuhandvermögen; RdErl. d. MI vom 27.06.2025.

3.4 Entwicklung der Vermögenslage

3.4.1 Nettoposition

Die Nettoposition stellt den Anteil des Vermögens dar, der die Schulden und Rückstellungen übersteigt. Je höher die Nettoposition einer Gebietskörperschaft ist, desto unabhängiger ist sie tendenziell von Fremdkapitalgebern und desto geringer die Gefahr, sich zu überschulden (§ 110 Abs. 7 Satz 1 NKomVG). Die Nettoposition wird insbesondere durch die Jahresergebnisse sowie durch die Bildung und Auflösung von Sonderposten beeinflusst. Sonderposten sind vor allem von Dritten, z. B. vom Land, gezahlte Zuwendungen.

Die bisher wirtschaftlich guten Jahre versetzten acht der geprüften Landkreise in die Lage, Überschussrücklagen als Bestandteil der Nettoposition aufzubauen. Nur den Landkreisen Hameln-Pyrmont und Schaumburg gelang dies nicht.

Die Höhe der Rücklagen stieg in den Jahren 2020 bis 2023 um durchschnittlich 55 % (ohne die Landkreise Aurich und Stade). Zudem nutzten die Landkreise Grafschaft Bentheim (rd. 30 Mio. €), Harburg (rd. 95 Mio. €) und Osnabrück (rd. 26 Mio. €) die Möglichkeit¹², Überschussrücklagen in Basisreinvermögen¹³ umzuwandeln. Diese Beträge werden in der folgenden Grafik berücksichtigt:

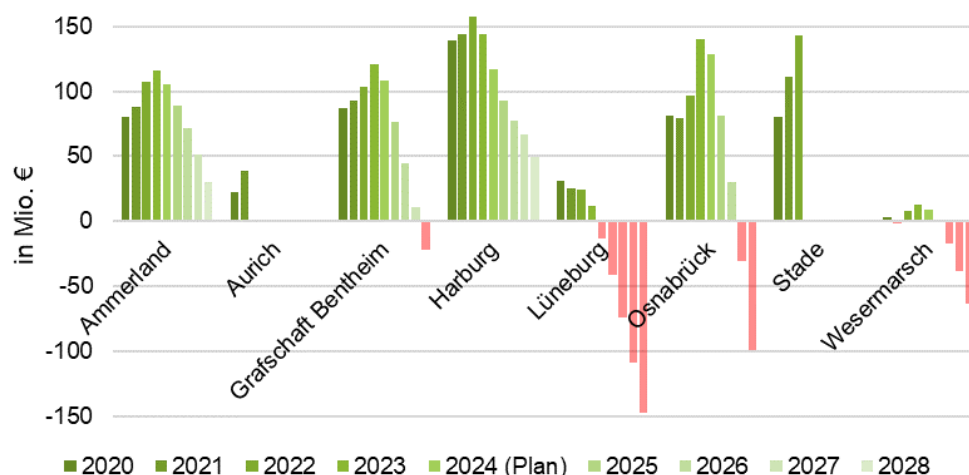


Abbildung 4: Überschussrücklagen¹⁴ ohne Hameln-Pyrmont und Schaumburg

¹² § 110 Abs. 6 Satz 4 NKomVG.

¹³ Basisreinvermögen ist die um Rücklagen, Sonderposten und Ergebnisvorräte bereinigte Nettoposition.

¹⁴ Der Rücklagenstand kann faktisch minimal Null betragen. Die negativen Werte (Fehlbeträge) veranschaulichen die Entwicklung, werden aber bilanziell an anderer Stelle ausgewiesen.

Diese Rücklagen werden jedoch nahezu aufgezehrt sein, da viele Landkreise mittelfristig von einer verschlechterten wirtschaftlichen Situation ausgehen. Die folgende Grafik stellt die Entwicklung der Nettoposition insgesamt mit den in der mittelfristigen Ergebnisplanung der Jahre 2025 bis 2028 geplanten Jahresergebnissen dar:¹⁵

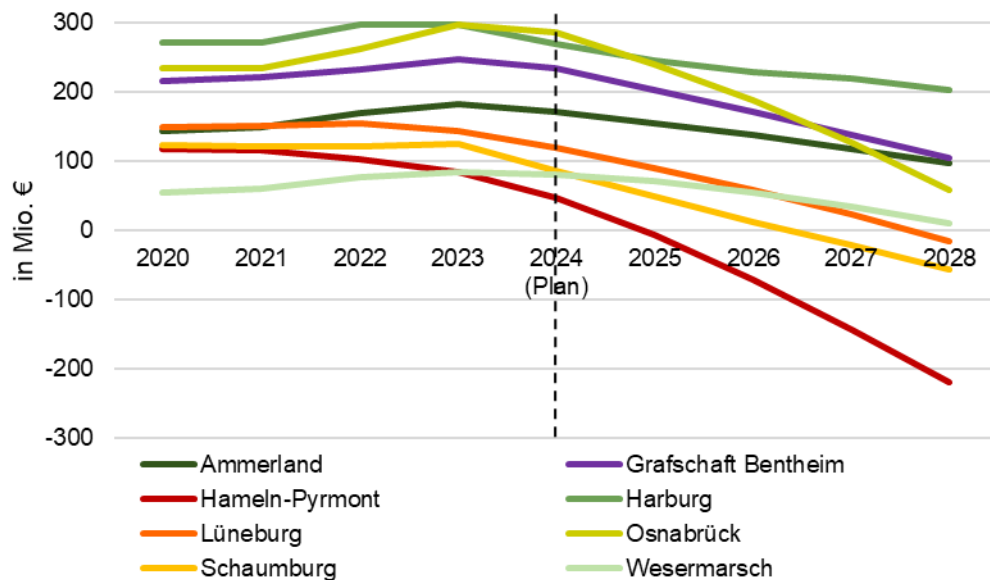


Abbildung 5: Nettoposition

In den Landkreisen Hameln-Pyrmont, Lüneburg, Schaumburg und Wesermarsch¹⁶ könnte in den nächsten drei Jahren die Nettoposition aufgezehrt sein. Diese Entwicklung könnte sich auch im Landkreis Aurich ergeben. Das bedeutet, dass ggf. die Schulden und Rückstellungen das Vermögen übersteigen würden. Dies würde dann einen Verstoß gegen § 110 Abs. 7 Satz 1 NKomVG darstellen.

¹⁵ Ab dem Jahr 2024 liegt die Annahme nahe, dass die Höhe der Sonderposten insgesamt unverändert bleibt.

¹⁶ Das Ergebnis 2024 von Wesermarsch fiel negativer aus als geplant, sodass auch dort schon bis 2028 die Nettoposition aufgezehrt sein würde.

3.4.2 Verschuldung

Pro-Kopf-Verschuldung

Die Gesamtverschuldung der Kommunen umfasst sowohl die Schulden als auch die Rückstellungen. Zu den Schulden gehören insbesondere Kredite für Investitionen sowie Liquiditätskredite. Sie lösen grundsätzlich Auszahlungen des Finanzhaushaltes für den Schuldendienst sowie den Zinsaufwand aus. Die nachfolgende Grafik zeigt die Entwicklung der Geldschulden der geprüften Landkreise je Einwohnerin und Einwohner im Prüfungszeitraum:

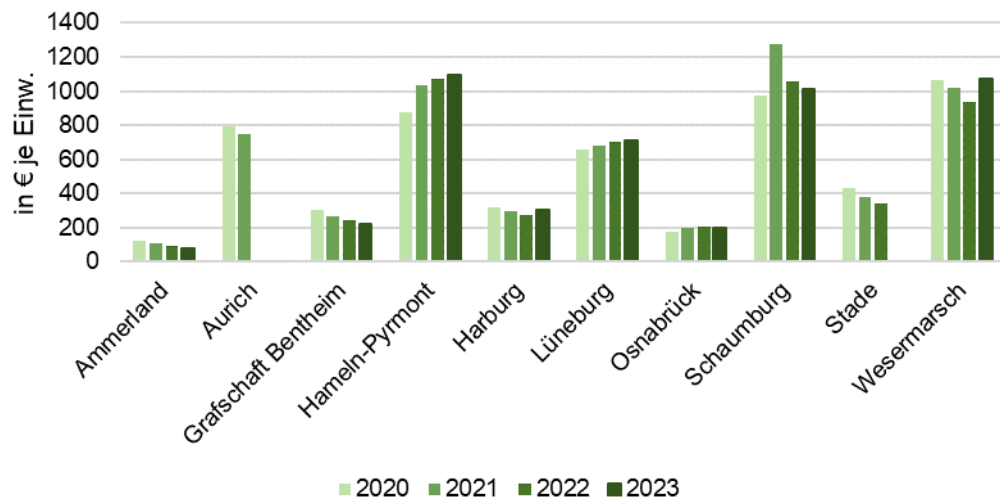


Abbildung 6: Geldverschuldung

Die Spannweite der Pro-Kopf-Verschuldung in den geprüften Landkreisen reichte von durchschnittlich 100 € im Landkreis Ammerland bis zu 1.081 € im Landkreis Schaumburg. Die Entwicklung der Verschuldung stellte sich grundsätzlich heterogen dar. Statt geplanter Kreditaufnahmen konnte im Prüfungszeitraum aufgrund „guter Jahre“ in den Landkreisen Ammerland und Harburg sowie in der Grafschaft Bentheim die Neuverschuldung durch die Verwendung vorhandener Mittel beschränkt werden. Zum Teil verschoben die Kommunen aber auch ihre Investitionsvorhaben in die Zukunft, z. B. aufgrund von Personalmangel.

Investive Verschuldung

In allen geprüften Landkreisen stellte die investive Verschuldung den größten Teil der Geldverschuldung dar:

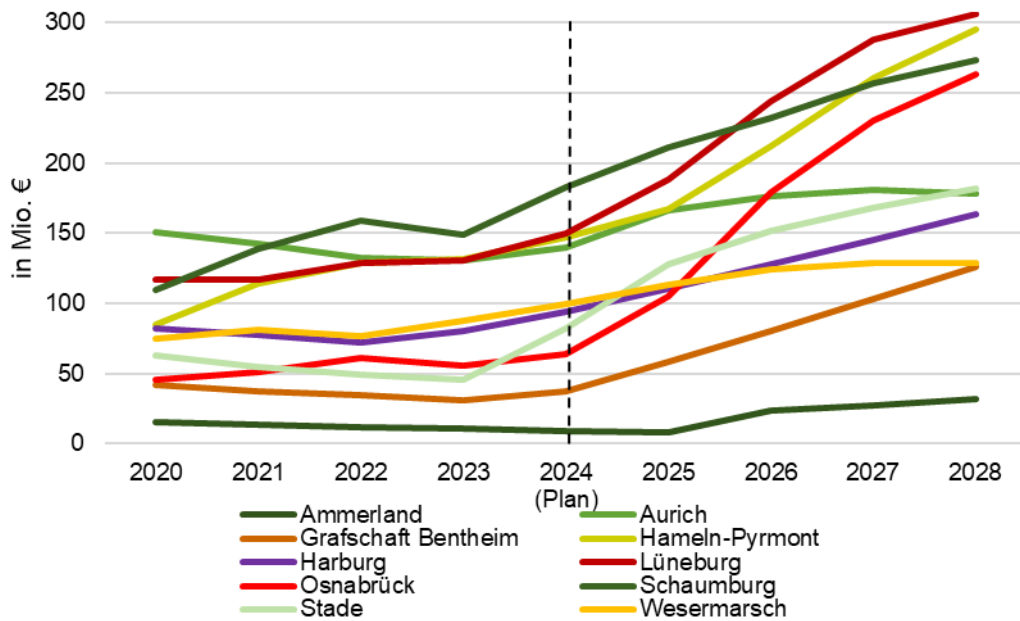


Abbildung 7: Investive Verschuldung

Die investive Verschuldung ist im Prüfungszeitraum insbesondere in den Landkreisen Hameln-Pyrmont (+55 %) und Schaumburg (+37 %) angestiegen. In diesem Zeitraum tätigten alle Landkreise notwendige Investitionen insbesondere in den Bereichen Breitband, Straßen und Schulen. Die Landkreise Ammerland und Grafschaft Bentheim reduzierten trotz ihrer Investitionstätigkeit ihre Schulden um mindestens 25 %. Sie nutzten vorhandene Mittel.

Die Werte der mittelfristigen Finanzplanung zeigen im Vergleich mit den abgeschlossenen Jahren ein verändertes Bild. Bei allen Landkreisen des Vergleichsringes ist ein erheblicher Schuldenanstieg festzustellen. Damit wird deutlich, dass die Landkreise vornehmlich durch Investitionskredite finanzierte Investitionen tätigen wollen (vgl. Abschnitt 3.4.3). Die Entwicklung der Verschuldungssituation wird sich zusätzlich durch Preissteigerungen sowie gestiegene Standards, beispielsweise beim Brandschutz, verstärken.

Fraglich ist allerdings, ob die Investitionsvorhaben in diesem Umfang realisiert werden können. Die meisten Landkreise geben an, dass sie zukünftig Defizite im ordentlichen Ergebnis und Finanzierungsdefizite aus laufender Verwaltungstätigkeit bzw. Tilgungsunterdeckungen in der mittelfristigen Ergebnis- und Finanzplanung erwarten. Dies könnte den Weg in die Schuldenspirale bedeuten (vgl. Abschnitt 3.3.1). Der Landkreis Grafschaft Bentheim beschloss daher Maßnahmen zur Begrenzung der Verschuldung. Dort werden bei vorhandenen

Nettoinvestitionsmittel¹⁷ 15 % dieser Mittel als Mindestbetrag für eine Nettoentschuldung genutzt. Sollten keine Nettoinvestitionsmittel vorhanden sein, ist eine Nettoneuverschuldung nur zulässig, wenn durch Kennzahlen¹⁸ definierte Bedingungen erfüllt werden.

Zinsaufwand

Neben der Zinsbelastung für Liquiditätskredite beeinflussen vor allem auch Zinsen für Investitionskredite den Haushalt:

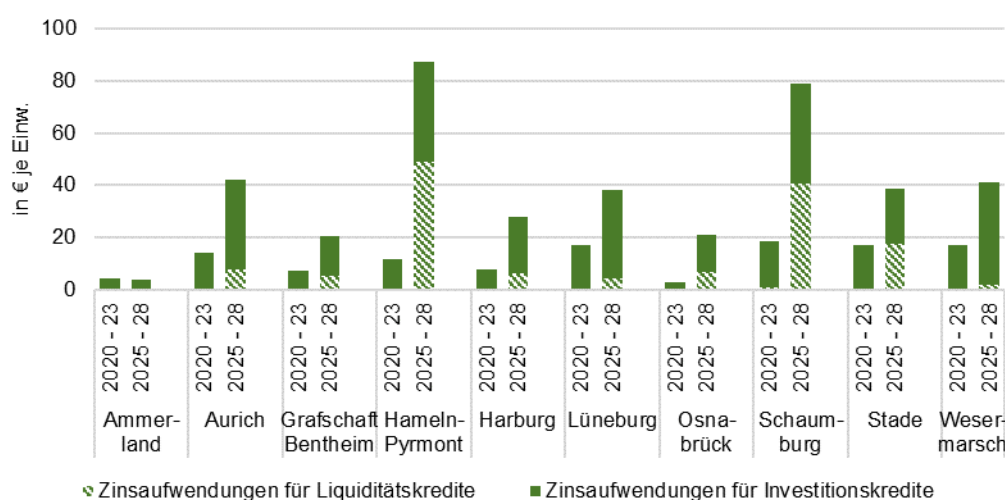


Abbildung 8: Zinsaufwendungen

Die Entwicklung in der mittelfristigen Planung zeigt auf, dass alle Landkreise, bis auf den Landkreis Ammerland, mit einer erheblich steigenden Zinsbelastung rechnen. Diese Entwicklung wird insbesondere am Beispiel des Landkreises Hameln-Pyrmont deutlich: Die Zinsbelastung je Einwohnerin und Einwohner im Landkreis Hameln-Pyrmont könnte voraussichtlich im Jahr 2028 auf über 135 € jährlich ansteigen. In absoluten Zahlen bedeutet dies eine Steigerung vom Prüfungszeitraum zum mittelfristigen Planungszeitraum um durchschnittlich 11,5 Mio. € und damit um mehr als das Siebenfache. Der Landkreis Schaumburg plant für das Jahr 2028 mit rd. 107 € je Einwohnerin und Einwohner.¹⁹

¹⁷ Vgl. Abschnitt 3.3.1.

¹⁸ Hierfür wurden das Nettoinvestitionsmittel sowie eine modifizierte Fremdkapitalquote verwendet. Letztere ergab sich aus den investiven Schulden im Verhältnis zu den langfristigen Vermögenswerten.

¹⁹ In der mittelfristigen Planung betragen die Zinsaufwendungen für Hameln-Pyrmont durchschnittlich 87 € und für Schaumburg durchschnittlich 79 € je Einwohnerin und Einwohner.

Hervorzuheben ist, dass ein aktives Zins- und Schuldenmanagement mehr als eine reine Schuldenverwaltung darstellt. Die üöKp empfiehlt daher, die Verschuldung mit entsprechenden Entscheidungs- und Steuerungsprozessen zu begleiten und dauerhaft eine Analyse des vorhandenen Kreditportfolios durchzuführen. Ergänzend dazu sind konkrete Dienstanweisungen und Controllinginstrumente im Prozessablauf der Kreditüberwachung hilfreich. Diese Erkenntnisse ergaben sich aus der Prüfung des Schuldenmanagements bei selbständigen Gemeinden.²⁰

3.4.3 Investitionsrückstände

Um den Komplex der kommunalen Investitionstätigkeit und ihrer Auswirkungen auf die kommunalen Haushalte detailliert betrachten zu können, führte die üöKp im Jahr 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.²¹

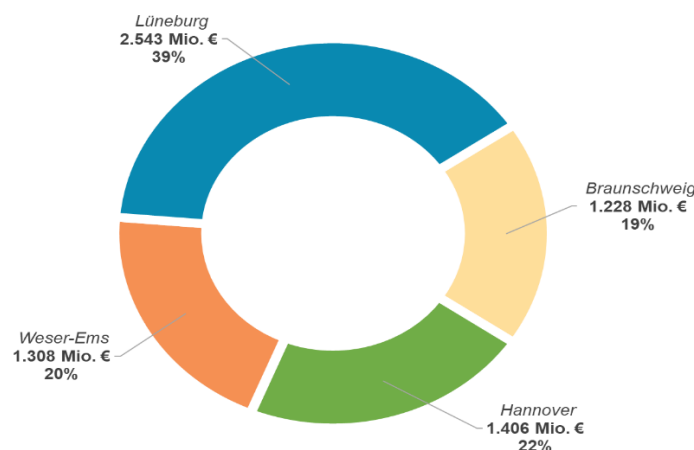


Abbildung 9: Investitionsrückstände – nach statistischen Gebieten²²

²⁰ Vgl. die Präsidentin des Landesrechnungshofs, Kommunalbericht 2024, Kapitel 3.4, S. 26, „Schuldenmanagement bei selbständigen Gemeinden – Warum gerade jetzt?“.

²¹ Vgl. die Präsidentin des Landesrechnungshofs, Kommunalbericht 2021, Kapitel 4.5, S. 54, „Landesweite Erhebung von Investitionsrückständen bei niedersächsischen Kommunen“.

²² Für die regionale Betrachtung greift die überörtliche Kommunalprüfung grundsätzlich auf die vier statistischen Gebiete der NUTS-Ebene 2 des Landes Niedersachsen zurück.

In der letzten Erhebung im Jahr 2024 hat die üöKp den Fokus auf die Landkreise gelegt.²³ Die Investitionsrückstände sind dort weiter deutlich angewachsen. Insbesondere bei den Schulen bestanden trotz vieler Investitionen der vergangenen Jahre in diesem Bereich hohe Rückstände. In der Erhebung stellte die üöKp zudem fest, dass Landkreise mit einer niedrigen Bevölkerungsdichte tendenziell überdurchschnittlich hohe Investitionsrückstände meldeten. Besorgniserregend war, dass die Mehrheit der Landkreise erwartete, dass die Investitionsrückstände entweder auf gleichem Niveau blieben oder weiter anwachsen würden.

Investive Haushaltsreste

Im Bereich der investiven Haushaltsreste beschränkte sich die üöKp auf die Erfassung der Zahlenwerte. Diese lassen den Rückschluss zu, dass nach wie vor Investitionsmaßnahmen nicht wie geplant umgesetzt werden konnten. In vielen Kommunen steht dies u. a. im Zusammenhang mit fehlenden Kapazitäten in Handwerksbetrieben, dem Fachkräftemangel und ausgelasteten Organisationseinheiten innerhalb der Kommunen, die – entsprechend den Erkenntnissen aus anderen Prüfungen²⁴ – dafür maßgeblich ursächlich sind.

Die folgende Grafik zeigt die Höhe der investiven Haushaltsreste:

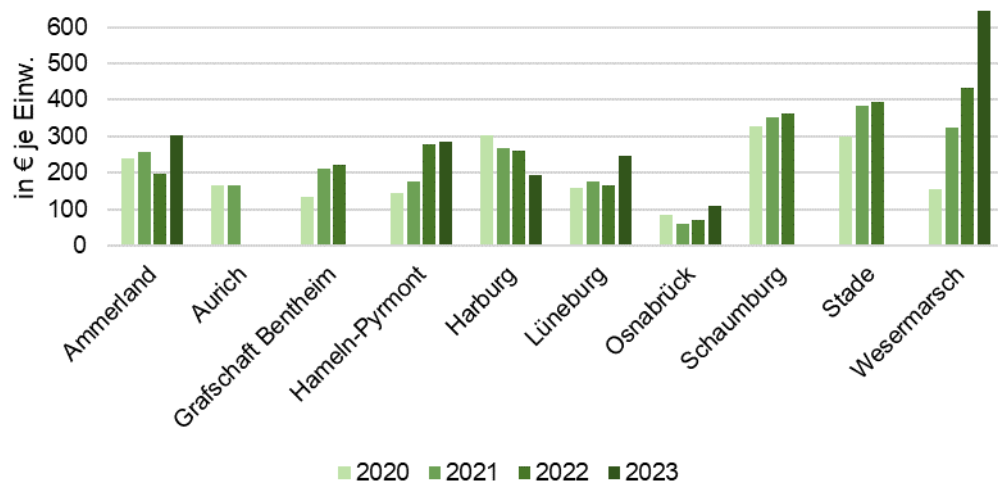


Abbildung 10: Investive Haushaltsreste

²³ Vgl. die Präsidentin des Landesrechnungshofs, Kommunalbericht 2025, Kapitel 5, S. 103, „Investitionsrückstände – Teil 4 „Die Landkreise““.

²⁴ 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.

Hohe investive Haushaltsreste deuten darauf hin, dass die Landkreise zu viele Haushaltsmittel in den Haushalt einstellen und nicht hinreichend auf die tatsächliche Durchführbarkeit der Maßnahmen²⁵ achten. Haushaltsreste bzw. die sich daraus ergebenden Übertragungseffekte begünstigen die Bildung von Schattenhaushalten und gefährden die transparente Haushaltsdarstellung.

Die geprüften Landkreise erkannten durchweg diese Problematik und zeigten gute Vorgehensweisen auf: So änderten beispielsweise die Landkreise Ammerland, Aurich, Hameln-Pyrmont, Harburg und Stade das Planungsverfahren und intensivierten u. a. den Austausch mit den betroffenen Organisationseinheiten. Der Landkreis Osnabrück entwickelte im Prüfungszeitraum hierzu ein Konzept: Er führte Investitionsgespräche zur einheitlichen und transparenten Priorisierung ein, um sowohl den Bedarf der Organisationseinheiten als auch die finanzielle Lage des Landkreises zu berücksichtigen. Grundlage der Bewertung bilden dabei drei zentrale Kriterien: Notwendigkeit, Zukunftsfähigkeit und Realisierbarkeit.

Die üöKp empfiehlt zum einen, innerhalb der Kreisverwaltungen bei der Anmeldung von Haushaltsmitteln noch stärker als bisher auf die Durchführbarkeit zu achten. Dabei gilt ferner zu beachten, dass Kommunen Vermögensgegenstände nur erwerben dürfen, soweit dies zur Erfüllung ihrer Aufgaben in absehbarer Zeit erforderlich ist.²⁶ Zudem regt die üöKp die Priorisierung der ausstehenden Investitionen (anhand der jeweiligen Arbeitsvolumina²⁷) an. Somit können die Landkreise ihre Investitionsmaßnahmen von der Planung bis zur Realisierung steuern.

Der Landkreis Ammerland führte dazu in seiner Stellungnahme ergänzend aus, dass er im Rahmen der Haushaltsplanung für das Jahr 2026 etliche Investitionsmaßnahmen auf spätere Haushaltsjahre verschoben hätte, soweit sie nicht ohnehin ausgeplant worden seien. Er würde zudem verstärkt darauf achten, dass bei neuen Maßnahmen differenzierte Bauzeitenpläne für die Einplanung der Haushaltsansätze vorliegen würden.

²⁵ 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.

²⁶ § 124 Abs. 1 NKomVG.

²⁷ Die Arbeitsvolumina spiegeln den Wert wider, den die Kommunen sowie die zu beauftragenden Handwerksbetriebe im Folgejahr realistisch abarbeiten können.

3.5 Demografische Entwicklung

Die kommunalen Aufgaben und die für deren Finanzierung zu erwirtschaftenden Erträge sind auch abhängig von der demografischen Entwicklung einer Kommune. Sie ist damit einer der Faktoren, der auf die kommunale Haushaltsplanung Einfluss nimmt. Die folgenden demografischen Daten sollen dazu dienen, die Landkreise dieses Vergleichsringes in dieser Hinsicht besser einordnen zu können.

Die nachstehende Abbildung vergleicht auf Basis der Daten des LSN die Bevölkerungszahlen der geprüften Landkreise in den Jahren 2002, 2012 und 2022 mit der kleinräumigen Bevölkerungsprognose des Jahres 2032.

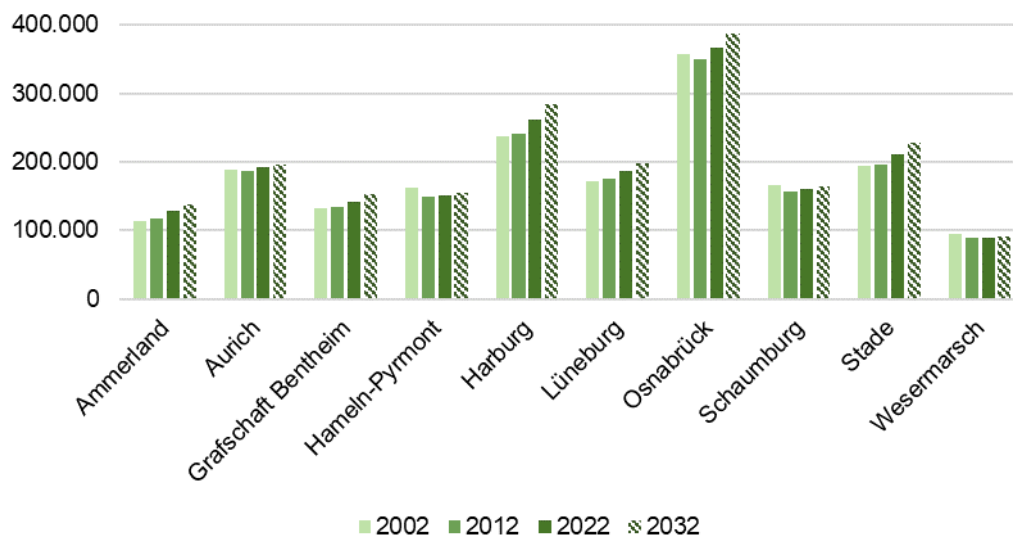


Abbildung 11: Vergleich der Einwohnerzahlen²⁸

²⁸ Die Ist-Daten beziehen sich auf die Tabelle Z100001G des LSN.

Die Entwicklungen zeigen dabei in den Prüfkommunen Unterschiede:

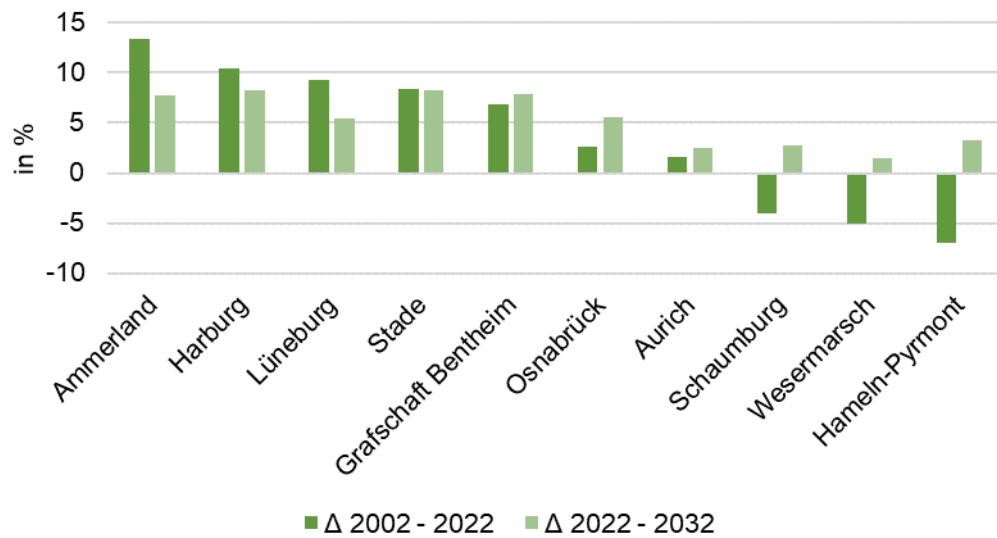


Abbildung 12: Bevölkerungsentw. 2002-2022 gegenüber der Prognose 2022-2032

Die Darstellungen zeigen, dass insbesondere im Umland von Hamburg gelegene Landkreise wie Stade, Harburg und Lüneburg überdurchschnittliche Bevölkerungszuwächse verzeichneten. Diese zählten – zusammen mit den Landkreisen Grafschaft Bentheim und Osnabrück – ebenfalls zu denen mit dem niedrigsten Durchschnittsalter.²⁹

Die demografischen Veränderungen stellen die Kommunen vor neue Herausforderungen. Das Bewusstsein für diese Problematik spiegelt sich in entsprechenden Ausführungen in den Vorberichten zu den Haushaltsplänen aller geprüften Landkreise wider.

Um den sich abzeichnenden Entwicklungen vor Ort gerecht zu werden, müssen die Landkreise ihre Strukturen und Finanzen in stetigen Prozessen anpassen. Die üöKp empfiehlt daher, entsprechende Aspekte in die strategischen Planungen und Steuerungsprozesse einzubeziehen. Dazu gehört sowohl die lokale Öffentlichkeit zu informieren, als auch aktuelle örtliche Bevölkerungsprognosen in die Entscheidungsprozesse einzubeziehen. Dies eröffnet die Chance, Aufgaben und Herangehensweisen zu überprüfen, um sich für die Zukunft zielgerichtet aufzustellen.³⁰

²⁹ Vgl. LSN Tabelle A100003G.

³⁰ Vgl. die Präsidentin des Landesrechnungshofs, Kommunalbericht 2025, Kapitel 3.4, S. 23 f.

4 Ergebnisse zur Ordnungsmäßigkeit

4.1 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 von diesem Grundsatz der Vorherigkeit nur abweichen, wenn besondere Umstände dies rechtfertigen.³¹

Die üöKp hat bei den geprüften Landkreisen untersucht, ob diese für die Jahre 2022 bis 2024 die gesetzliche Frist zur Vorlage der jeweiligen Haushaltssatzungen einhielten. Diese Untersuchung ergab:

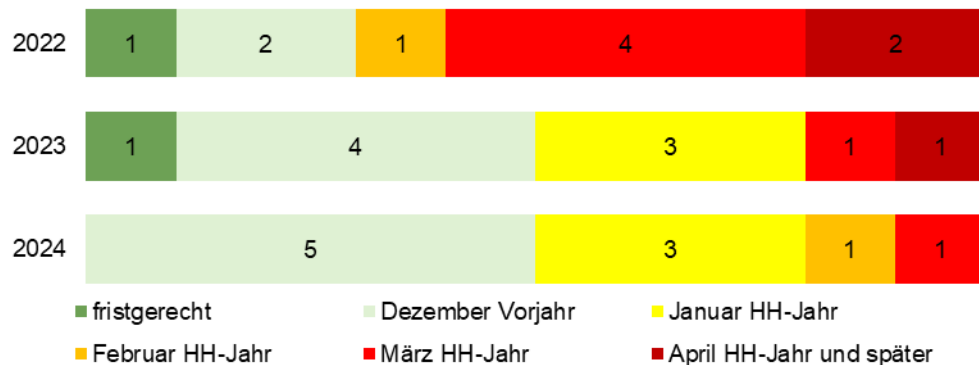


Abbildung 13: Haushaltssatzungen 2022 bis 2024

Lediglich zwei von 30 Haushaltssatzungen wurden fristgerecht vorgelegt, 11 weitere noch im Dezember des Vorjahres. 14 Haushaltssatzungen wurden im ersten Quartal des jeweiligen Haushaltsjahres der Kommunalaufsichtsbehörde vorgelegt, die übrigen drei erst danach.

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

Als Grund für die Nichteinhaltung der Frist führten die Landkreise verschiedene Ursachen an: z. B. die bewusste Verlegung aufgrund der Kommunalwahl Ende des Jahres 2021 in das Folgejahr für eine Beschlussfassung durch den neuen Kreistag. Auch ein seit Jahren bewährter Ablauf im Beratungsverfahren und/oder der politische Wille wurden genannt.

Unterschiedliche Aussagen tätigten die Landkreise hingegen zur Frage, wann hinreichend gesicherte Daten für eine möglichst große Planungssicherheit vorlägen. Der Landkreis Osnabrück nannte den Monat März, auch im Rahmen seiner übergeordneten Strategie³², als seit Jahren bewährten Zeitpunkt für eine fundierte Beschlusslage. Der Landkreis Aurich dagegen stellte fest, dass im März zwar verlässlichere Daten vorlägen, nennenswerte Plan-Ist-Abweichungen aber dennoch wahrscheinlich seien. Daher gewichtete der Landkreis Aurich den Vorteil³³ eines früheren Beschlusses höher als das Vorhandensein belastbarer Daten. Einen direkten Zusammenhang zwischen einem früheren Beschlussdatum und daraufhin notwendig werdenden Nachtragshaushalten konnte die üöKp im Vergleichsring nicht feststellen.

Dass zwei Haushaltssatzungen (Landkreis Schaumburg im Jahr 2022 und Landkreis Harburg im Jahr 2023) in der obigen Grafik als fristgerecht ausgewiesen werden, resultierte daraus, dass es sich jeweils um das zweite Jahr eines Doppelhaushaltes handelte. Der Gesetzgeber eröffnet die Möglichkeit der Festsetzungen für zwei Haushaltsjahre in § 112 Abs. 3 Satz 2 NKomVG. Die Entscheidung, inwieweit das Instrument des Doppelhaushalts eingesetzt werden soll, obliegt den Kommunen im Rahmen ihrer Selbstverwaltung. Vorteilhaft daran ist, dass es bei Planungen, Ausschreibungen (insbesondere bei Investitionsvorhaben und größeren Instandhaltungsprojekten) sowie Auftragserteilungen keine Verzögerungen durch eine vorläufige Haushaltsführung im zweiten Jahr gibt. Jedoch ist das zweite Jahr des Doppelhaushalts mit höheren Unsicherheiten behaftet, sodass die Wahrscheinlichkeit eines Nachtragshaushalts steigt. Die üöKp regt an, die Möglichkeit eines Doppelhaushalts unter Abwägung der Vor- und Nachteile in Betracht zu ziehen.

³² Für jede Wahlperiode bildet der Landkreis strategische Ziele. Aus diesen leitet er in den jährlichen Haushaltsplanungen operationale Ziele ab und priorisiert diese.

³³ Früher mögliche Ausschreibungen für Baumaßnahmen führten zu mehr Angeboten, niedrigeren Preisen und – wichtig für die Schulen – Umsetzung der Maßnahmen in den Sommerferien.

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.

4.2 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 2021 bis 2023 die gesetzliche Frist zur Aufstellung des Jahresabschlusses einhielten und mit welchem Zeitraum sie gegebenenfalls verfristet waren. Diese Untersuchung ergab folgendes Ergebnis:

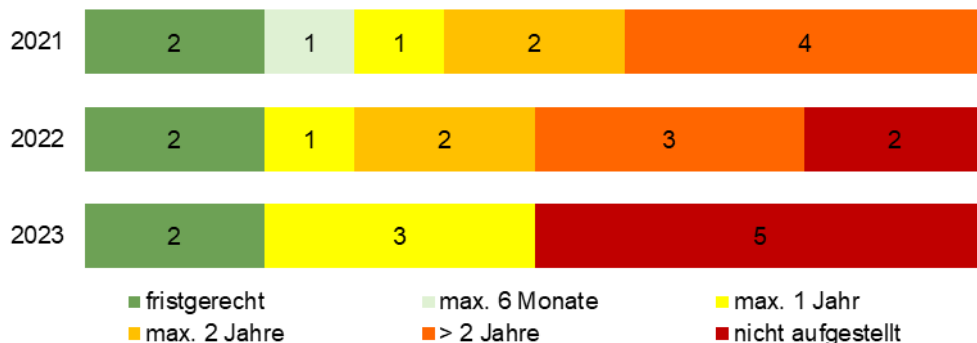


Abbildung 14: Aufstellung der Jahresabschlüsse 2021 bis 2023

Die üöKp stellte hierzu fest, dass die Prüfkommunen im Zeitraum der Jahre 2021 bis 2023 lediglich sechs der 30 Jahresabschlüsse innerhalb der gesetzlichen Frist von drei Monaten nach Ende des Haushaltsjahres aufgestellt hatten. Dies waren die Jahresabschlüsse der Landkreise Hameln-Pyrmont und Osnabrück. Bei den geprüften Kommunen sind ferner elf der 30 Jahresabschlüsse nicht einmal innerhalb eines Jahres sowie weitere sieben von 30 zum Zeitpunkt der Prüfung gar 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. Lediglich in vier von 30 Fällen konnten die Beschlüsse durch die Vertretungen und die Entlastungen des HVB fristgerecht vollzogen werden. Dem Landkreis Osnabrück gelang dies für jedes Jahr, dem Landkreis Wesermarsch hingegen nur für das Jahr 2023.

Der Landkreis Harburg wies in seiner Stellungnahme darauf hin, dass dem Kreistag als Entscheidungsgrundlagen ausführliche Steuerungsberichte zur Verfügung stünden, die unterjährig erstellt würden. Die üöKp erkennt an, dass diese als Steuerungsinstrument grundsätzlich geeignet sind. Sie können jedoch den gesetzlich vorgeschriebenen Jahresabschluss nicht ersetzen. Erst der Jahresabschluss stellt belastbare und vollständige Informationen zur Vermögens-, Finanz- und Ertragslage bereit. Die fristgerechte Aufstellung bleibt daher für fundierte Entscheidungen weiterhin unverzichtbar.

Der Gesetzgeber eröffnete in § 1 Abs. 1 des Niedersächsischen Gesetzes zur Beschleunigung kommunaler Abschlüsse (NBKAG) die Möglichkeit, für die Haushaltsjahre bis einschließlich 2022 auf den Anhang sowie auf Teilergebnis- und Teilfinanzrechnungen zu verzichten. Aurich und Stade als Landkreise mit den größten diesbezüglichen Rückständen im Vergleichsring machten in den Gesprächen deutlich, sich zwar ausführlich mit den Möglichkeiten befasst zu haben. Dennoch wollten sie von einer Anwendung absehen.

Das NBKAG erhöht zudem künftig den Druck auf die Kommunen, zeitnah ihre Jahresabschlüsse zu beschließen. Es verknüpft die Vorlage der Haushaltssatzungen bei der Kommunalaufsichtsbehörde für die Haushaltsjahre 2028 bis 2031 mit den Beschlüssen der Vertretung über den Jahresabschluss für das jeweils vier Jahre zuvor liegende Haushaltsjahr. Der Landkreis Aurich stimmte bereits einen Zeitplan mit dem MI ab, der regelmäßig den jeweiligen Gegebenheiten angepasst wurde. Dieser sah vor, dass der Jahresabschluss des Jahres 2024 noch im Jahr 2026 beschlossen wird. Der Landkreis Stade konnte seine Rückstände bereits weiter reduzieren. Er prognostizierte den Abbau aller Rückstände für das Jahr 2026.

Sowohl Kämmerereien als auch Rechnungsprüfungsämter sollten darauf hinwirken, das Verfahren bis zur Entlastung der HVB zu beschleunigen. Mögliche Nachteile im Genehmigungsverfahren können damit reduziert oder vermieden werden.

Um dauerhaft eine rechtzeitige Jahresabschlusserstellung zu gewährleisten, hält die üöKp die Aufstellung eines den örtlichen Bedürfnissen angepassten, verbindlichen Zeitplans für sachgerecht. Dieser bildet eine Basis, um die Jahresabschlussarbeiten zielgerichtet und aktiv steuern zu können.

4.3 Kassensicherheit

Nach § 126 Abs. 1 NKomVG hat jede Kommune eine Kommunalkasse einzurichten. Dieser obliegt die Abwicklung aller Zahlungen). 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 die HVB (§ 126 Abs. 5 NKomVG) und
- die dauernde Überwachung durch des RPA sowie deren Vornahme der regelmäßigen und unvermuteten Kassenprüfungen, unbeschadet der Vorschriften über die Kassenaufsicht (§ 155 Abs. 1 Nr. 4 NKomVG).

Kassenprüfung

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

Jahr	2020	2021	2022	2023	2024
Landkreis					
Ammerland	nein	nein	nein	ja	ja
Aurich	nein	ja	nein	ja	ja
Grafschaft Bentheim	nein	nein	nein	nein	ja
Hamel-Pyrmont	ja	ja	nein	ja	ja
Harburg	ja	ja	ja	ja	ja
Lüneburg	nein	nein	ja	ja	ja
Osnabrück	ja	ja	ja	ja	nein
Schaumburg	nein	nein	ja	ja	ja
Stade	nein	nein	nein	nein	ja
Wesermarsch	ja	nein	ja	ja	ja

Abbildung 15: Kassenprüfungen durch die Rechnungsprüfungsämter

Lediglich im Landkreis Harburg erfolgte in den Jahren 2020 bis 2024 jeweils eine unvermutete Kassenprüfung durch das RPA. In Einzelfällen waren in den Jahren 2020 und 2021 pandemiebedingt keine Prüfungen in den Landkreisen möglich. Als Begründung führten die RPÄ daneben u. a. Arbeitsüberlastung durch Jahresabschlussprüfungen an. Diese Belastungen gingen mehr und mehr zurück, so dass die üöKp hier eine positive Entwicklung vorfand: Im Jahr 2024 hatten alle RPÄ bis auf Landkreis Osnabrück unvermutete Kassenprüfungen durchgeführt.

Die RPÄ überwachten somit bei keinem der geprüften Landkreise ständig die Zahlungsabwicklung. Somit waren neben den Prüfungen durch die RPÄ auch unvermutete Prüfungen der Zahlungsabwicklungen durch die jeweilige Kassenaufsicht durchzuführen.

Diesbezüglich ergab die Prüfung, dass von allen geprüften Landkreisen nur die örtliche Kassenaufsicht des Landkreises Schaumburg unvermutete Prüfungen in den Jahren 2020 bis 2024 vornahm. Von 50 erforderlichen Prüfungen fanden 38 nicht statt, in sechs Kommunen sogar keine innerhalb dieser fünf Jahre:

Jahr	2020	2021	2022	2023	2024
Landkreis					
Ammerland	ja	nein	nein	ja	nein
Aurich	nein	nein	nein	nein	nein
Grafschaft Bentheim	nein	nein	nein	nein	nein
Hameln-Pyrmont	ja	nein	ja	ja	ja
Harburg	nein	nein	nein	nein	nein
Lüneburg	nein	nein	nein	nein	nein
Osnabrück	nein	nein	nein	nein	nein
Schaumburg	ja	ja	ja	ja	ja
Stade	nein	nein	nein	nein	ja
Wesermarsch	nein	nein	nein	nein	nein

Abbildung 16: Kassenprüfungen durch die Kassenaufsicht

Die vorgefundenen Protokolle zeigten überdies, dass die Kassenaufsichten nicht in allen Fällen neben einer Kassenbestandsaufnahme eine kritische Betrachtung der Geschäftsgänge und Sicherheitsaspekte durchführten. Die üöKp hält künftig eine vollumfängliche Aufgabenwahrnehmung für erforderlich, die auch eine stichprobenweise Kontrolle des gesamten Geschäftsgangs der Kasse abdeckt. Eine den örtlichen Gegebenheiten angepasste Checkliste, wie sie im Entwurf zurzeit beim Landkreis Hameln-Pyrmont vorliegt, kann die Erfüllung dieser Aufgabe erleichtern.

Aus Sicht der üöKp müssen die Kommunen der Kassensicherheit mehr Aufmerksamkeit widmen. Sie weist ausdrücklich auf die Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben nach § 126 Abs. 5 NKomVG, § 155 Abs. 1 Nr. 4 NKomVG sowie insbesondere der nach § 42 Abs. 7 KomHKVO obliegenden Pflicht zur Durchführung unvermuteter Prüfungen durch die Kassenaufsicht hin.

Der Landkreis Ammerland führte dazu in seiner Stellungnahme aus, dass er zukünftig jährlich mindestens eine Kassenprüfung unter Berücksichtigung der von der üöKp gegebenen Anregungen zur Abwicklung von Kassenprüfungen vornehmen werde. Auch die Landkreise Lüneburg, Osnabrück und Wesermarsch änderten ihre Vorgehensweise: Lüneburg teilte in seiner Stellungnahme mit, dass die Kassenaufsicht seit dem Jahr 2025 an unvermuteten Kassenprüfungen des RPA teilnehme; die Kassenaufsichten der Landkreise Osnabrück und Wesermarsch gaben an, dass sie bereits im Jahr 2025 eine eigene unvermutete Kassenprüfung der Kreiskasse durchführten.

Der Landkreis Lüneburg äußerte sich in seiner Stellungnahme zudem zu den bisher schon getroffenen Maßnahmen zur Sicherstellung der Kassensicherheit (u. a. durch intensiven Austausch zwischen dem Fachdienst und Kassenaufsicht oder durch routinemäßige Vorlage von Monatsabschlüssen). Auch der Landkreis Osnabrück erläuterte ausführlich, dass er dem Thema Kassensicherheit eine sehr hohe Aufmerksamkeit widmen würde. Außerdem führte er an, dass er bisher von einer eigenständigen Prüfung absah, da nach seiner Ansicht das RPA die Zahlungsabwicklung ständig überwachen würde.

Die üöKp verkennt nicht, dass die Landkreise der Kassensicherheit einen hohen Stellenwert beimessen und Maßnahmen treffen, um diese dauerhaft zu gewährleisten und stets zu verbessern. Hinsichtlich der unvermuteten Prüfungen auf die regelmäßig vorgesehene Prüfung des RPA abzustellen, greift aus Sicht der üöKp zu kurz. Gemäß § 154 Abs. 1 Satz 1 NKomVG ist das RPA unmittelbar der Vertretung unterstellt und nur dieser verantwortlich. Der oder die HVB bzw. die Kassenaufsicht kann damit weder die Häufigkeit noch den Umfang der Prüfungen der RPÄ beeinflussen. Daraus resultierend hätte die Kassenaufsicht nicht von der Prüfpflicht nach § 42 Abs. 7 KomHKVO absehen dürfen. Nur so erfüllen HVB bzw. die von ihnen beauftragten Personen ihre Verantwortung und minimieren mögliche Haftungsrisiken.

Dienstanweisung

Die 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.

Keiner der geprüften Landkreise verfügte über eine Dienstanweisung, die den gesetzlichen Vorgaben vollständig entsprach. Die Dienstanweisung des Landkreises Ammerland basierte zudem auf veralteten Rechtsgrundlagen und bedurfte auch dahingehend einer Überarbeitung. Bei der Mehrheit der Dienstanweisungen fehlten Regelungen zur Ausgestaltung der Aufsicht über die Buchhaltung sowie über die Zahlungsabwicklung (§ 43 Abs. 2 Nr. 4 Buchst. c KomHKVO). Auch mangelte es überwiegend an Regelungen zu den regelmäßigen und

unvermuteten Prüfungen (§ 43 Abs. 2 Nr. 4 Buchst. d KomHKVO). Hierzu enthielt beispielsweise die Dienstanweisung des Landkreises Hameln-Pyrmont eine kurze, aus Sicht der üöKp, aber ausreichende Beschreibung der Funktion der Kassenaufsicht. Demgemäß umfasst die Kassenaufsicht insbesondere die Überwachung des Geschäftsgangs der Kreiskasse sowie mindestens jährliche, unangekündigte Kassenprüfungen. Insoweit stellte der Landkreis klar, dass neben dem RPA die Kassenaufsicht verpflichtet war, eigene Kassenprüfungen vorzunehmen (s. o.). Diese umfassten gemäß der Dienstanweisung nicht nur den Abgleich zwischen Kassenist- und Kassensollbestand, sondern auch die Einhaltung der Regelungen der die Kasse betreffenden Dienstanweisungen. Dazu entwickelte der Landkreis eine den örtlichen Gegebenheiten angepasste Checkliste.

Der Landkreis Lüneburg führte im Erörterungsgespräch sowie der darauffolgenden Stellungnahme aus, dass er seine Dienstanweisung im letzten Jahr umfassend überarbeitet und aktualisiert habe. Grundsätzlich begrüßt die üöKp diese umfassende Aktualisierung. Weiterhin fehlt jedoch im Abschnitt zu den regelmäßigen und unvermuteten Prüfungen eine Konkretisierung des Prüfungsumfanges und des Prüfinhalts.

Nicht vertiefend untersuchte die üöKp die Anpassungsbedarfe, die sich aufgrund der Anforderungen aus Digitalisierungsgesetzen („ePayment“) ergeben. Nur die Landkreise Lüneburg, Osnabrück und Schaumburg trafen hierzu bislang Regelungen. Diese beschränkten sich beispielsweise auf die Einbindung in die Fachverfahren, die Zulässigkeit von Summenbuchungen oder die Zugriffsbeschränkungen. Die üöKp rät den Kommunen, sich hinsichtlich der Nutzung von ePayment-Systemen mit den Sicherheitsstandards des Bundesamts für Sicherheit in der Informationstechnik zum Thema elektronische Bezahlssysteme³⁴ zu befassen und diese bei Bedarf in die Dienstanweisung einzubinden.

Die üöKp regt eindringlich an, dass alle geprüften Landkreise ihre Dienstanweisungen hinsichtlich der Sicherheitsstandards gemäß § 43 KomHKVO anpassen, um damit die Grundlagen für eine erhöhte Kassensicherheit zu schaffen. Für die Erstellung vollständiger Kassendienstanweisungen stellt die üöKp den Kommunen eine Checkliste zum § 43 Abs. 2 KomHKVO zur Verfügung (vgl. Anlage 3).

³⁴ https://www.bsi.bund.de/DE/Themen/Unternehmen-und-Organisationen/Standards-und-Zertifizierung/Elektronischer-Zahlungsverkehr/elektronischer-zahlungsverkehr_node.html, zuletzt aufgerufen am 22.04.2026.

5 Vertiefungsthema Beteiligungsmanagement

Auch Landkreise können wesentliche Aufgaben durch ihre Unternehmen und Einrichtungen erfüllen, sofern der öffentliche Zweck dies rechtfertigt. Die hierbei eingesetzten Finanzmittel stellen ein erhebliches Volumen dar, so dass die Beteiligungen alles andere als „Randbereiche“ neben den Kernhaushalten sind.

Umso wichtiger ist ein effektives Beteiligungsmanagement zur Steuerung und Koordinierung der kommunalen Unternehmen und Einrichtungen.³⁵ Unabhängig von deren Organisation und Ausgestaltung sollte eine gute Kommunikation zwischen den verschiedenen verantwortlichen Stellen gewährleistet sein.

Die üöKp untersuchte daher bei den geprüften Landkreisen verschiedene Aspekte kommunaler Beteiligungen. Prüfungsgegenstände waren u. a. die Finanzmittelflüsse zwischen den Kommunen und ihren Ausgliederungen, die unterschiedlichen Steuerungseinflüsse sowie die Ausgestaltung der Gesellschaftsverträge.

5.1 Auswirkungen der Beteiligungen auf die kommunalen Haushalte

Die Ergebnisse der Prüfung zeigen vielfältige finanzielle Wechselwirkungen zwischen den Landkreisen und ihren Beteiligungen. Dazu zählen Gewinnabführungen an den Kernhaushalt sowie Verlustausgleiche oder Gesellschafterdarlehen. Ähnliche Auswirkungen können sich für die Landkreise auch aus Bürgerschafts- und Patronatserklärungen ergeben:

Finanzmittelflüsse

Die üöKp untersuchte zunächst im Wege einer Gesamtportfoliobetrachtung, inwieweit die Ausgliederungen Erträge für die Haushalte der Landkreise erwirtschafteten. Sie stellte fest, dass die durchschnittlichen Erträge pro Jahr zwischen rd. 1.300 € im Landkreis Schaumburg und rd. 10,2 Mio. € im Landkreis Wesermarsch³⁶ lagen.

³⁵ Vgl. § 150 NKomVG.

³⁶ Der vergleichsweise hohe Wert in Wesermarsch resultierte aus Dividenden einer Beteiligung am Ems-Weser-Elbe Versorgungs- und Entsorgungsverband.

Demgegenüber standen bei allen Landkreisen Ausgleichszahlungen bzw. Verlustausgleiche in teilweise beträchtlicher Höhe. Der durchschnittliche Betrag pro Jahr lag dabei zwischen rd. 40.000 € im Landkreis Grafschaft Bentheim und rd. 13,2 Mio. € im Landkreis Aurich³⁷. Insgesamt betrachtet stiegen bei sieben Landkreisen³⁸ die Zahlungen an die Beteiligungen im Prüfungszeitraum an.

Gesellschafterdarlehen und Bürgschaften

Neben den beschriebenen Finanzmittelflüssen, gewährten die Landkreise, bis auf die Landkreise Lüneburg und Wesermarsch, ihren Ausgliederungen Gesellschafterdarlehen. Die Restwerte dieser Darlehen reichten im Jahr 2023 von 1,1 Mio. € im Landkreis Harburg bis zu 28,6 Mio. € im Landkreis Aurich. Letzterer nutzte dafür die damalige Experimentierklausel nach § 181 NKomVG, deren Inhalt sich nunmehr in § 121a NKomVG wiederfindet.

Zudem übernahmen acht der geprüften Landkreise Bürgschaftsrisiken bzw. Patronatserklärungen³⁹ für ihre Ausgliederungen. Ziel war dabei stets, diesen Kommunalkreditkonditionen bei ihren Kreditaufnahmen zu ermöglichen. Die Höhe lag zwischen rd. 1,14 Mio. € im Landkreis Schaumburg und rd. 148,1 Mio. € im Landkreis Osnabrück⁴⁰, was einem Verhältnis zum Haushaltsvolumen des Kernhaushaltes des jeweiligen Landkreises von 0,3 % bis 21 % entsprach. Im Landkreis Osnabrück hatte sich zudem die Bürgschaftshöhe im Prüfungszeitraum nahezu verdoppelt.

Die Weitergabe von Darlehen sowie die Übernahme von Bürgschaften kann mit Chancen jedoch auch mit finanziellen und strategischen Risiken für die jeweiligen Landkreise verbunden sein. Diese benötigen für eine verantwortungsvolle Steuerung ein aktives Schuldenmanagement für die kommunalen Kernhaushalte. Nur durch laufende Überwachung können die Landkreise auch in wirtschaftlich schwierigen Situationen Engpässe frühzeitig identifizieren, bewerten und ggf. Maßnahmen der Gegensteuerung ergreifen (vgl. auch Abschnitt 3.4.2).

³⁷ Aurich führte die vergleichsweise hohen Zahlungen zum Großteil an seine Klinikums-Beteiligung ab.

³⁸ Dies waren: Landkreise Ammerland, Aurich, Grafschaft Bentheim, Hameln-Pyrmont, Harburg, Lüneburg und Osnabrück.

³⁹ Während eine Patronatserklärung eine Absichtserklärung der Kommune ist, die Zahlungsfähigkeit eines verbundenen Unternehmens zu unterstützen, beinhaltet die Übernahme von Bürgschaften bei Ausfall des Hauptschuldners die finanzielle Haftung für dessen Schuld.

⁴⁰ Beim Landkreis Osnabrück seien im Wesentlichen die verpflichtende Übernahme von Ausfallbürgschaften zur Sicherung akquirierter Landesfördermittel für den Breitbandausbau ursächlich gewesen.

5.2 Gesellschaftsverträge

Wesentliche Grundlage der kommunalen Steuerung sind die Gesellschaftsverträge. Sie geben den Rahmen vor, in dem die wesentlichen Rechte und Pflichten zwischen Gesellschaft und Trägerkommune geregelt werden.

Auch für kommunale Gesellschaften gilt grundsätzlich die Vertragsfreiheit. Das NKomVG enthält an einzelnen Stellen jedoch folgende Vorgaben:

Festlegung und Sicherstellung kommunaler Gemeinwohlinteressen

Grundsätzlich dürfen Kommunen nach § 137 Abs. 1 Nr. 5 NKomVG Unternehmen im Sinne von § 136 Abs. 1 NKomVG in einer Rechtsform des privaten Rechts nur führen oder sich daran beteiligen, wenn der Gesellschaftsvertrag sicherstellt, dass ein öffentlicher Zweck durch das Unternehmen erfüllt wird.

In dieser Prüfung untersuchte die üöKp dazu vier Gesellschaftsverträge des öffentlichen Nahverkehrs, drei der Abfallwirtschaft und drei Kliniken.

Gemäß § 136 Abs. 1 Satz 4 NKomVG ist der geforderte öffentliche Zweck bei einer wirtschaftlichen Betätigung des öffentlichen Nahverkehrs gegeben. Dies bedeutet, dass in diesen Gesellschaftsverträgen der öffentliche Zweck nicht dargelegt werden muss.⁴¹

Bei zwei⁴² Gesellschaften des öffentlichen Nahverkehrs wurde der öffentliche Zweck in den Gesellschaftsvertrag aufgenommen. Aus dem Gesellschaftsvertrag der Öffis Nahverkehr Hameln-Pyrmont GmbH geht beispielsweise die Formulierung hervor: „Damit verfolgt die Gesellschaft das Ziel, im Landkreis Hameln-Pyrmont ein flächendeckendes bedarfsgerechtes und finanziell tragendes Angebot an öffentlichen Verkehrsleistungen unter Berücksichtigung der Schülerbeförderung sicherzustellen.“

⁴¹ Vgl. BeckOK Wefelmeier in PdK Nds B-1, 27. Fssg. 2025, NKomVG § 136, Rn. 56.

⁴² Dies waren: Öffis Nahverkehr Hameln-Pyrmont GmbH und MOIN Mobilitätsinfrastruktur und -betriebs GmbH Landkreis Lüneburg.

In den drei Gesellschaftsverträgen der Kliniken war ein öffentlicher Zweck festgeschrieben, ebenso in zwei Gesellschaftsverträgen der Abfallwirtschaft. In einem Gesellschaftsvertrag⁴³ wurde lediglich der Gegenstand der Gesellschaft benannt.⁴⁴

Soweit ein öffentlicher Zweck im Gesellschaftsvertrag beschrieben ist, steht nicht mehr nur der wirtschaftliche Erfolg, sondern gerade auch die Erfüllung dieser öffentlichen Belange im Vordergrund. Durch die Aufnahme in den Gesellschaftsvertrag wird das originär kommunale Gemeinwohlinteresse zum privatrechtlichen Eigeninteresse der Gesellschaft.⁴⁵

Die üöKp empfiehlt daher den Landkreisen, den öffentlichen Zweck in den Gesellschaftsverträgen ihrer Gesellschaften zu verankern, selbst wenn dazu keine Verpflichtung besteht. Sie sichern dadurch die Erfüllung des kommunalen Gemeinwohlinteresses stärker ab.

Regelungen zum konsolidierten Gesamtabchluss

Kommunen dürfen nach § 137 Abs. 1 Nr. 8 NKomVG Unternehmen in einer Rechtsform des privaten Rechts nur führen oder sich daran beteiligen, wenn durch den Gesellschaftsvertrag sichergestellt ist, dass der Kommune alle erforderlichen Unterlagen und Belege des Unternehmens so rechtzeitig vorgelegt werden, dass der konsolidierte Gesamtabchluss der Kommune innerhalb von neun Monaten nach Ende des Haushaltsjahres aufgestellt werden kann.

Eine gute, entsprechende Regelung ergibt sich u. a. aus dem Gesellschaftsvertrag der Abfallwirtschaftsgesellschaft Grafschaft Bentheim mbH: „Dem Landkreis Grafschaft Bentheim werden zur Konsolidierung des Jahresabschlusses des Unternehmens mit dem Jahresabschluss des Landkreises zu einem konsolidierten Gesamtabchluss nach § 128 Abs. 4 bis 6 und § 129 NKomVG alle für den konsolidierten Gesamtabchluss erforderlichen Unterlagen und Belege des Unternehmens so rechtzeitig vorgelegt, dass der konsolidierte Gesamtabchluss innerhalb von sechs Monaten nach Ende des Haushaltsjahres des Landkreises Grafschaft Bentheim aufgestellt werden kann.“

⁴³ Bei dieser Ausgliederung sollte bei passender Gelegenheit der öffentliche Zweck im Gesellschaftsvertrag ergänzt werden.

⁴⁴ Dies war: MKW - Materialkreislauf- und Kompostwirtschaft GmbH & Co. KG.

⁴⁵ Siehe hierzu u.a. Katz, in: Der Gemeindehaushalt 4/2016: Kommunalunternehmen als GmbH (AG), S. 78.

In drei Gesellschaftsverträgen fehlten vergleichbare Regelungen.⁴⁶ Die jeweiligen Trägerkommunen haben daher dafür Sorge zu tragen, dass bei der nächsten Änderung der Gesellschaftsverträge entsprechende Regelungen aufgenommen werden.

Der Landkreis Harburg teilte in seiner Stellungnahme mit, dass die Vorgaben des § 137 Abs. 1 Nr. 8 NKomVG, soweit sie bisher noch nicht umgesetzt seien, für zukünftige Anpassungen der Gesellschaftsverträge beachtet würden. Außerdem führte der Landkreis Osnabrück in seiner Stellungnahme aus, dass der Gesellschaftsvertrag der VLO der Einzige sei, der noch keinen Hinweis auf die Konsolidierung enthielte. Eine Anpassung sei bereits vorgesehen.

5.3 Strategische und operative Steuerung der Ausgliederungen

5.3.1 Strategische Beteiligungssteuerung

Im Rahmen der Prüfung erhob die üöKp, ob die Landkreise strategische Gesellschaftsziele festlegten und ob diese sich an ihren eigenen strategischen Zielen orientierten. Im klassischen Modell einer Zielpyramide wird der Landkreis als Eigentümer verstanden, der seine Beteiligungen mittels Zielvorgaben steuert.

Hierzu betrachtete die üöKp die Leitbilder und strategischen Zielpapiere der geprüften Landkreise: Von den sechs vorgefundenen allgemeinen Leitbildern⁴⁷ waren zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen nur die Leitbilder der Landkreise Hameln-Pyrmont, Osnabrück, Stade und Grafschaft Bentheim aktuell und für die kommunale Aufgabenerfüllung von Bedeutung. Diese Landkreise sowie der Landkreis Wesermarsch verfügten zudem über strategische Zielpapiere.

Als Steuerungsgrundlage übertrugen lediglich die Landkreise Grafschaft Bentheim und Osnabrück ihre strategischen Zielsetzungen als verbindliche Vorgaben auf ihre Ausgliederungen.⁴⁸

⁴⁶ Dies waren: MKW - Materialkreislauf- und Kompostwirtschaft GmbH & Co. KG, Verkehrsbetriebe Wesermarsch GmbH und VLO Verkehrsgesellschaft Landkreis Osnabrück GmbH.

⁴⁷ Über allg. Leitbilder verfügten die Landkreise Aurich, Grafschaft Bentheim, Hameln-Pyrmont, Harburg, Osnabrück und Stade.

⁴⁸ Zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen plante der Landkreis Hameln-Pyrmont seine strategischen Ziele ebenfalls zu übertragen.

Die üöKp erkennt in der Steuerung über verbindliche strategische Ziele ein bewährtes Instrument, die Zielsetzungen der Landkreise und ihrer Beteiligungen in Einklang zu bringen. Sollten Landkreise ihre Koordinierungs- und Überwachungsaufgaben nicht über verbindlich vereinbarte Zielsysteme wahrnehmen, ist es umso wichtiger, Transparenz und Informationsfluss sicherzustellen.

5.3.2 Operative Beteiligungssteuerung

Neben der langfristigen strategischen Steuerung, die sich im Wesentlichen mit dem Gesamtportfolio der Ausgliederungen eines Landkreises befasst, wirkt sich die operative Steuerung kurzfristig auf eine konkrete Ausgliederung aus. Vorrangig betrifft letztere die messbare Vermögens-, Finanz- und Ertragslage der jeweiligen Ausgliederung.

Hierzu betrachtete die üöKp, ob die Landkreise mit ihren Ausgliederungen operative Ziele vereinbarten bzw. unterjährige Berichtswesen einrichteten. Es ergaben sich folgende Feststellungen:

Landkreise	Zielvereinbarungen mit Beteiligungen	Unterjähriges Berichtswesen	Einbeziehen der Beteiligungen ins Berichtswesen
Ammerland			
Aurich		✓	✓
Grafschaft Bentheim	✓	✓	
Hamelnd-Pyrmont	✓	✓	✓
Harburg		✓	
Lüneburg		✓	
Osnabrück	✓	✓	✓
Schaumburg		✓	
Stade		✓	✓
Wesermarsch		✓	

Abbildung 17: Betrachtete Bestandteile der operativen Beteiligungssteuerung

Operative Zielvereinbarungen für die Ausgliederungen fand die üöKp bei den Landkreisen Grafschaft Bentheim, Hameln-Pyrmont und Osnabrück vor. Neben der Evaluierung der Zielerreichung verknüpfte der Landkreis Hameln-Pyrmont damit darüber hinaus auch die Auszahlung variabler Gehaltsbestandteile in den Geschäftsführergehältern.

In den anderen geprüften Landkreisen erfolgte die operative Steuerung zum Teil direkt durch die HVB oder andere Führungskräfte. Die üöKp empfiehlt, die Vorteile einer ggf. ergänzenden Steuerung durch Festlegung transparenter operativer Ziele zu prüfen.

Berichtswesen

Ein weiteres Element der operativen Steuerung bildet das Berichtswesen. Gemäß § 21 Abs. 1 KomHKVO sollen die Kommunen bei der Aufgabenerfüllung nach den örtlichen Bedürfnissen ein Controlling mit einem unterjährigem Berichtswesen einsetzen: Mit diesem Vorgehen soll durch die Bereitstellung und Auswertung geeigneter Informationen, insbesondere aus dem Rechnungswesen, das Erreichen gesetzter Ziele gesichert werden. Dabei ist auf die Prognose und sich gegenüber dem Haushalt anders darstellende Entwicklungen ein besonderer Wert zu legen, um bei wesentlichen Abweichungen unverzüglich nachsteuern zu können.⁴⁹

Neun Landkreise⁵⁰ verfügten über ein unterjähriges Berichtswesen für den Kernhaushalt. Für die Landkreise Aurich, Hameln-Pyrmont, Osnabrück und Stade galt dies auch für ihre Beteiligungen

Die üöKp empfiehlt allen Landkreisen, soweit noch nicht geschehen, die Vorteile dieses Instruments zu nutzen.

Beteiligungsrichtlinie

In Beteiligungsrichtlinien werden u. a. Entscheidungsabläufe, Anforderungen an die Mandatsträgerbetreuung oder auch das Zusammenwirken zwischen Aufsichtsorgan, Geschäftsführung und der Kommune als Gesellschafterin geregelt. Ohne Verbindlichkeitserklärung im Gesellschaftsvertrag oder durch einen gesonderten Beschluss der Gesellschafterversammlung entfaltet die Beteiligungsrichtlinie nur innerhalb des Landkreises Wirkung, nicht jedoch in dem zu steuernden Unternehmen.

⁴⁹ BeckOK PdK Nds B-9a/Wobbe-Zimmermann KomHKVO § 21 Kapitel 2.4.

⁵⁰ Dies waren: Landkreise Aurich, Grafschaft Bentheim, Hameln-Pyrmont, Harburg, Lüneburg, Osnabrück, Schaumburg, Stade und Wesermarsch.

In den Landkreisen Aurich und Hameln-Pyrmont lagen Beteiligungsrichtlinien vor, beim Landkreis Osnabrück ein Beteiligungshandbuch. Die üöKp stellte jedoch fest, dass bisher nicht für alle Gesellschaften die Verbindlichkeit im o. g. Sinne hergestellt wurde. Die Landkreise gaben an, dass sie vorhandene Gesellschaftsverträge sukzessive dahingehend ergänzen wollen. Die üöKp begrüßt diese Entscheidung.

5.4 Beteiligungsbericht/Beteiligungsakte

Die Kommunen haben gem. § 151 Satz 1 NKomVG einen Beteiligungsbericht zu erstellen und fortzuschreiben. Zweck des Beteiligungsberichts ist es u. a., den Gremienvertretern der Kommune, aber auch den Aufsichtsbehörden und der Öffentlichkeit einen umfassenden Überblick über die kommunalen Unternehmen und Beteiligungen zu vermitteln.

Die üöKp analysierte den Umfang der Berichterstattung und die Einhaltung der Mindestvorgaben gemäß § 151 Satz 2 NKomVG.⁵¹

Die Beteiligungsberichte von fünf Landkreisen⁵² enthielten Angaben zu allen gesetzlich vorgegebenen Punkten. Bei den Beteiligungsberichten der fünf weiteren Landkreise⁵³ fehlten vereinzelte Pflichtinhalte. Zumeist waren dies die Erläuterungen zum Stand der Erfüllung des öffentlichen Zwecks sowie die Ausführungen zum Vorliegen der Voraussetzungen des § 136 Abs. 1 NKomVG zur wirtschaftlichen Betätigung. Die fehlenden Pflichtbestandteile sind zu ergänzen.

Die Landkreise Ammerland und Lüneburg teilten in ihren Stellungnahmen mit, dass sie zukünftig ihre Beteiligungsberichte um die vorgenannten Bestandteile ergänzen würden.

⁵¹ Diese sind: Angaben über den Gegenstand des Unternehmens, die Beteiligungsverhältnisse, die Besetzung der Organe, die vom Unternehmen gehaltenen Beteiligungen, den Stand der Erfüllung des öffentlichen Zwecks, die Grundzüge des Geschäftsverlaufs, die Lage des Unternehmens, die Kapitalzuführungen und -entnahmen durch die Kommune, die Auswirkungen auf die Haushalts- und Finanzwirtschaft sowie das Vorliegen der Voraussetzungen der § 136 Abs. 1 NKomVG für das Unternehmen.

⁵² Dies waren: Landkreis Aurich, Grafschaft Bentheim, Hameln-Pyrmont, Harburg und Osnabrück.

⁵³ Dies waren: Landkreise Ammerland, Lüneburg, Schaumburg, Stade und Wesermarsch.

Um einen vollständigen Beteiligungsbericht erstellen zu können, müssen der Kommune wesentliche Daten der kommunalen Beteiligungen vorliegen. Hierzu gehören aus Sicht der üöKp mindestens Gesellschaftsverträge, Wirtschaftspläne, Jahresabschlüsse und Prüfberichte der Wirtschaftsprüfer/Rechnungsprüfer sowie Sitzungsunterlagen und Protokolle zu Aufsichtsratssitzungen und Gesellschafterversammlungen.

Diese Unterlagen werden sinnvollerweise zentral in einer Beteiligungsakte gebündelt. Die üöKp stellte hierzu fest, dass den Arbeitsbereichen, die die Beteiligungen verwalten (nachfolgend Beteiligungsmanagement), vereinzelt Unterlagen nicht vorlagen. Beispielsweise standen dem Beteiligungsmanagement Schaumburg keine der benötigten Unterlagen zur Verfügung. Anders beim Beteiligungsmanagement der Landkreise Ammerland, Harburg und Stade, bei denen Sitzungsunterlagen und Protokolle zu Aufsichtsratssitzungen und Gesellschafterversammlungen fehlten. Weiterhin erhielt das Beteiligungsmanagement Wesermarsch für die Hälfte der Gesellschaften Einladungen und Unterlagen zu den Aufsichtsratssitzungen und Gesellschafterversammlungen erst nach den Sitzungen.

Die üöKp empfiehlt daher den Landkreisen – auch im eigenen Interesse – weiterhin und künftig die Beteiligungsberichte vollständig zu erstellen und bedarfsgerechte Beteiligungsakten zu führen.

5.5 Stellung des Beteiligungsmanagements im Konzern Kommune

Die Aufgaben des Beteiligungsmanagements können verwaltungsintern (beispielsweise innerhalb eines Fachbereichs bzw. als Stabsstelle) oder verwaltungsextern (Beteiligungsholding) erfüllt werden. Jede organisatorische Gestaltung weist Vor- und Nachteile auf, die im Einzelfall gegeneinander abgewogen werden müssen:

	Fachbereich Finanzen	Fachbereich Beteiligungsmanagement	Stabsstelle bei HVB	Beteiligungsholding	Mischform
Vorteile	direkter Einfluss auf Schnittstelle Beteiligungsvermögen/ Haushaltswirtschaft; finanzwirtschaftliches Know-how	hohe Fachlichkeit als Beurteilungsmaßstab für die Leistungsfähigkeit der Beteiligungen	Nähe zu den Entscheidungsträgern in der Verwaltung	Die Holding hat direkten Einfluss auf die Tochtergesellschaft	jeder bringt im Rahmen der Beteiligungssteuerung eine Kernkompetenzen ein (HVB, Finanzbereich, Fachbereiche)
Nachteile	Risiko, dass ein zu großes Gewicht auf die Steuerung der Beteiligungen unter fiskalischen Gesichtspunkten gelegt wird	Risiko, dass Finanzziele nur nachrangig Berücksichtigung finden	Gesonderte Informationsbeschaffung aus dem Fachdezernaten erforderlich	Verlust der Kommune an direktem Steuerungseinfluss auf die Enkelgesellschaft	viele Schnittstellen, welche mit hohem Kommunikationsaufwand verbunden sind

Abbildung 18: Organisationsformen des Beteiligungsmanagements⁵⁴

Nach Einschätzung der üöKp kommt es bei der Aufgabenerfüllung des Beteiligungsmanagements nicht vorrangig darauf an, welche Organisationsform mit wie viel Personalkapazitäten gewählt wird. Entscheidend ist, welchen Stellenwert die Kommune dem internen Beteiligungsmanagement in der Sache beimisst und spiegelbildlich die Mitarbeit der Beteiligungen geregelt ist.

Die Erfüllung folgender Aufgaben sollte mindestens gewährleistet sein⁵⁵:

- Beteiligungsverwaltung,
- Beteiligungscontrolling und soweit gewünscht
- Mandatsträgerbetreuung im Sinne einer Entscheidungsvorbereitung.

⁵⁴ KGST-Bericht Nr. 3/2012, Steuerung kommunaler Beteiligungen, S. 65 f.

⁵⁵ D-PCGM vom 14.03.2022, Rn. 28.

Die üöKp nahm bei vier Landkreisen ein Beteiligungsmanagement wahr, das bereits jetzt diese Ansprüche erfüllte.⁵⁶ Diese waren als Beteiligungsholding (Landkreis Osnabrück) organisiert oder im Bereich „Innerer Dienst“ bzw. „Finanzen“ (Landkreise Aurich, Grafschaft Bentheim und Hameln-Pyrmont) angesiedelt. Sie zeichneten sich insbesondere durch zentrale Bereitstellung von Informationen, den dadurch möglichen Wissenstransfer und die daraus resultierenden Steuerungsmöglichkeiten aus. Mehrheitlich nutzten diese auch ein unterjähriges Berichtswesen, das die Beteiligungen einbezieht.

In anderen Fällen lag die Steuerungsaufgabe im Wesentlichen bei den HVB bzw. anderen Führungskräften. Die Beteiligungsmanagements waren somit insbesondere nicht in strategische Steuerungsentscheidungen der Gesellschaften eingebunden. Der Landkreis Ammerland führte dazu in seiner Stellungnahme aus, dass seine Organisation sich in der Verwaltung der verschiedenen Beteiligungen gut bewährt habe und eine Änderung auch aufgrund fehlender Personalkapazitäten nicht angestrebt sei. Die üöKp verkennt nicht, dass auch individuelle und ggf. informelle Steuerung geeignet sein kann, kommunale Strategien über Beteiligungen zu verfolgen. Diese Steuerungsansätze stoßen jedoch bei zunehmender Komplexität der Beteiligungs- und Aufgabenstrukturen an ihre Grenzen.

Die üöKp empfiehlt daher den geprüften Landkreisen – soweit noch nicht geschehen – die Einbindung des jeweiligen Beteiligungsmanagements in die Steuerung der Ausgliederungen zu prüfen. Dies steht der aktiven Rolle der HVB bzw. leitenden Mitarbeitenden nicht entgegen, sondern unterstützt diese. Insbesondere bei personellen Wechseln zeigte sich dieses Vorgehen (auch bei der Mandatsträgerbetreuung) als zweckdienlich.⁵⁷

⁵⁶ Dies waren: Landkreise Aurich, Grafschaft Bentheim, Hameln-Pyrmont und Osnabrück.

⁵⁷ Siehe die Präsidentin des Niedersächsischen Landesrechnungshofs, Kommunalbericht 2021 „Aufsichtsräte kommunaler Unternehmen – Ein komplexes Thema, besonderes Augenmerk gilt der Besetzung“, S. 117 f.

6 **Schlussbetrachtung**

Die niedersächsischen Landkreise stehen in den nächsten Jahren vor großen finanziellen Herausforderungen. Viele Bürgerinnen und Bürger verspüren dies bereits im Alltag: Straßen sind sanierungsbedürftig, Schulen und Sporthallen warten auf Modernisierung und die Digitalisierung der Verwaltung kommt nur teilweise voran. Frühzeitige Steuerung sowie die Priorisierung von Aufgaben und Ausgaben sind daher wichtiger denn je.

Die üöKp regt an, dass die geprüften Landkreise – soweit dies nicht bereits Bestandteil ihres Handelns ist – die Gegenüberstellung der 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 dem Kreistag sowie deren Ausschüssen zur Verfügung gestellt werden, um diese in ihren Entscheidungsfindungen zu unterstützen.

Ferner unterstreichen die Ergebnisse der Prüfung erneut die Komplexität kommunaler Beteiligungen. Angesichts des sehr hohen finanziellen Engagements der Landkreise und der damit verbundenen Haushaltsrisiken, ist die Wahrnehmung der Einwirkungs- und Kontrollpflichten sicherzustellen. Die üöKp empfiehlt den geprüften Landkreisen, die verschiedenen Instrumente der Beteiligungssteuerung weiter in den Blick zu nehmen und gezielt umzusetzen.

Im Auftrag

Heike Fliess

Anlage 1: Interkommunaler Kennzahlenvergleich

Finanzkennzahlen - Kernhaushalt																	
Landkreis Lüneburg	Einheit	Jahresabschluss				2024	Plan	Mittelfr. Ergebnis- und Finanzplanung			Δ	Δ in %	Ø Vergleichswerte 2020 - 2023				Individ. Durchschnittswert 2020 - 2023
		beschlossen	beschlossen	aufgestellt	vorläufig			2026	2027	2028			min.	Ø	Median	max.	
		2020	2021	2022	2023			2023-20	2023-20	2023-20			2023-20	2023-20	2023-20		
Abschreibungsaufwandsquote	%	3,0	2,9	3,1	2,9	3,5	3,9	4,1	4,6	-0,1	-1,8%	2,1	3,2	3,2	3,9	3,0	
Anlagenabnutzungsgrad	%	28,7	39,1	40,5	41,6					12,9	45,0%	28,4	39,6	37,5	52,5	37,5	
Cashflow je EW	€ / EW	117	-12	45	99	-92	-99	-104	-111	-18	-15,4%	21	106	107	221	62	
Drittfinanzierungsquote	%	48,0	47,7	46,8	43,8	39,4	34,6	32,1	27,9	-4,1	-8,6%	16,2	35,9	39,1	48,6	46,6	
Investive HH-Reste je EW	€ / EW	158	176	164	247					88	55,8%	80	253	249	389	186	
Liquiditätskreditquote	%	0,0	2,0	0,0	0,0					0,0	0,0%	0,0	3,0	0,5	10,0	0,5	
Nettoinvestitionsmittel	€ / EW	89	-75	12	71	-138	-154	-167	-184	-18	-20,4%	-86	56	70	169	24	
Nettopositionsquote	%	39,1	39,1	38,4	34,7					-4,4	-11,2%	28,2	45,3	40,7	64,3	37,8	
ordentl. Aufwandsdeckungsgrad	%	104,2	98,2	98,8	97,0	93,8	93,1	92,8	92,0	-7,2	-6,9%	98,9	102,7	101,4	109,8	99,6	
Pro-Kopf-Verschuldung	€ / EW	656	684	705	709					53	8,0%	101	561	385	1.081	688	
Reinvestitionsquote	%	368,6	302,6	239,7	253,2					-115,4	-31,3%	204,5	252,7	220,8	437,7	291,0	
Tilgungsdeckungsgrad	%	415,6	-38,9	137,2	350,5	-195,6	-181,0	-163,1	-152,7	-65,1	-15,7%	107,6	441,9	415,9	773,6	216,1	
Transferaufwand je EW	€ / EW	748	804	836	975	1.124	1.147	1.167	1.183	227	30,4%	841	1.135	1.225	1.415	841	
Zinsaufwand je EW	€ / EW	17,53	16,81	16,63	17,78	31,45	33,36	39,18	48,18	0,24	1,4%	2,56	11,12	11,23	18,29	17,19	

nicht in den Vergleich einbezogen (vgl. Abschnitt 3.1)

Anlage 2: Übersicht zur Kennzahlen-Berechnung

Abschreibungsaufwandsquote

$$\frac{\text{Abschreibungen auf SAV + immat. VG}^{58} * 100}{\text{ordentliche Aufwendungen}}$$

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 Reinvestitionsquote zu betrachten.

Anlagenabnutzungsgrad

$$\frac{\text{Kumulierte Abschreibungen auf SAV + immat. VG} * 100}{\text{Historische AK/HK}^{59} \text{ des SAV + immat. VG zum Periodenende}}$$

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.

Cashflow je Einw.

$$\frac{\text{Einzahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit} - \text{Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit}}{\text{Zahl der Einwohner zum 30.06. des Prüfungsjahres}}$$

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 und bedarf stets einer mehrjährigen Betrachtung. Liegt mehrjährig ein Defizit vor, sind Kommunen gezwungen, Liquiditätskredite aufzunehmen, falls sie ihre Überschüsse verbraucht haben. Der

⁵⁸ Sachvermögen und immaterielle Vermögensgegenstände

⁵⁹ Anschaffungs- bzw. Herstellungskosten

Cashflow stellt insoweit einen Indikator für die Finanzkraft einer Kommune dar und ist zudem die Grundlage zur Ermittlung des Tilgungsdeckungsgrads (s. u.).

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 gegebenenfalls auf die Finanzierung Dritter angewiesen ist.

Investive Haushaltsreste je Einw.

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

Investive Haushaltsreste entstehen, wenn Ansätze für Investitionen im Haushaltsplan nicht oder nicht vollständig ausgeschöpft werden. Diese Auszahlungsermächtigungen können in das nächste Haushaltsjahr übertragen werden. Die Regelung trägt dazu bei, die Haushaltsführung zu flexibilisieren. Bei Inanspruchnahme führen sie zu einem Liquiditätsbedarf. Bauen sich die Haushaltsreste immer mehr auf, deutet es darauf hin, dass die Kommunen teils erhebliche Haushaltsmittel in den Haushalt einstellen, ohne dabei hinreichend auf die Durchführbarkeit der Maßnahmen sowie den tatsächlichen Mittelabfluss zu achten. Haushaltsreste bzw. die sich daraus ergebenden Übertragungseffekte begünstigen die Bildung von Schattenhaushalten und gefährden die transparente Haushaltsdarstellung.

Liquiditätskreditquote

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

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. Ein hoher Stand von Liquiditätskrediten über mehrere Jahre hinweg hat darüber hinaus zur Folge, dass den nachfolgenden Generationen finanzielle Verpflichtungen übertragen werden, mit denen keine Vorteile in Form von Vermögenswerten verbunden sind. Dies widerspricht dem Grundsatz der intergenerativen Gerechtigkeit.

Nettoinvestitionsmittel je Einw.

$$\frac{\text{Cashflow – ordentliche Tilgung}}{\text{Zahl der Einwohner zum 30.06. des Prüfungsjahres}}$$

Der aus den Einzahlungen und Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit erwirtschaftete Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit (Cashflow) ist ein wesentlicher Indikator für die Beurteilung der Finanzkraft von Kommunen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass aus einem positiven Ergebnis (Überschuss) die Kommunen zunächst die Tilgung ihrer Investitionskredite sowie die Rückzahlung innerer Darlehen und – ggf. – Liquiditätskrediten erfüllen müssen. Erst die danach verbleibenden Mittel stehen als Nettoinvestitionsmittel für die Finanzierung von Investitionen zur Verfügung (§ 17 Abs. 2 und 3 KomHKVO). Insoweit lässt ein nach dem Schuldendienst verbleibender positiver Saldo auf die eigene Investitionsfähigkeit der Kommunen schließen.

Die Höhe der Überschüsse aus laufender Verwaltungstätigkeit eröffnen oder begrenzen die Handlungsmöglichkeiten der Kommunen bei der Durchführung von Investitionsvorhaben und bei der Ausgestaltung ihres Dienstleistungsangebots, insbesondere im freiwilligen Bereich.

Nettopositionsquote

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

Die Nettoposition errechnet 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 die Nettopositionsquote jedoch ist, desto unabhängiger ist die Kommune tendenziell von Fremdkapitalgebern und desto entfernter ist sie vom 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.

Ordentlicher Aufwandsdeckungsgrad

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

Der Haushalt soll gem. § 110 Abs. 4 Satz 1 NKomVG in jedem Jahr in Planung und Rechnung ausgeglichen sein. Der ordentliche Aufwandsdeckungsgrad verdeutlicht, ob aus der laufenden Verwaltungstätigkeit ein Überschuss bzw. ein ausgeglichenes Ergebnis erwirtschaftet wurde und ist als haushaltsjahrbezogener Indikator die Faustformel für generationengerechte und stetige Aufgabenerfüllung. Die integrative Gerechtigkeit ist langfristig nur durch ein mindestens ausgeglichenes ordentliches Ergebnis sichergestellt. Ist das ordentliche 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.

Pro-Kopf-Verschuldung

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

Die Verschuldung umfasst insbesondere Kredite für Investitionen sowie Liquiditätskredite. Diese löst im Ergebnishaushalt Zinsaufwendungen und im Finanzhaushalt Auszahlungen für Tilgungsleistungen aus.

Reinvestitionsquote

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

Erkenntnisse, ob die Kommune in der Lage ist, ihre Vermögenssubstanz zu erhalten, lässt die Reinvestitionsquote zu. Zum Erhalt des Vermögens sollte die Kommune einen Zielwert von 100 % anstreben. Damit wird der durch Abschreibungen bedingte Werteverzehr durch Investitionen wieder ausgeglichen und die kommunale Substanz wertmäßig erhalten. Sie kann ein Indikator für die Investitionspolitik der Kommune sein. So kann sie auch unter 100 % liegen, wenn der Wegfall bzw. die Verlagerung von Aufgaben oder politische Entscheidungen dazu führen, keinen Ersatz für das nicht mehr erforderliche Vermögen zu schaffen – beispielsweise bei demografischen Veränderungen.

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 die jeweiligen Schwerpunkte in der kommunalen Investitionstätigkeit erkannt werden.

Tilgungsdeckungsgrad

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

Gemäß § 110 Abs. 4 Satz 3 NKomVG sind die Liquidität der Kommune sowie die Finanzierung ihrer Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen sicherzustellen. Nach Maßgabe der Deckungsregel des § 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 und damit Schulden aus eigenen Mitteln abgebaut werden können. Liegt er unter 100 %, schafft es die Kommune nicht, die ordentliche Tilgung aus diesem Saldo zu leisten.

Transferaufwand je Einw.

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

Unter dem Begriff Transferaufwendungen werden alle Aufwendungen zusammengefasst, die ohne Gegenleistung an Dritte geleistet werden. Dazu gehören neben den Zuweisungen und Zuschüssen für laufende Zwecke u. ä. insbesondere die Sozialtransferaufwendungen. Diesen stehen teilweise Transfererträge gegenüber.

Zinsaufwand je Einw.

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

Zinsaufwendungen, vorwiegend aufgrund von laufenden Liquiditäts- und Investitionskrediten, stellen eine finanzielle Belastung für die Kommune dar. Ein hoher Zinsaufwand hat eingeschränkte Handlungsmöglichkeiten der Kommune im Haushaltsjahr und – bis zur vollständigen Rückzahlung – auch in der Zukunft zur Folge.

Anlage 3: Checkliste für die Dienstanweisung nach § 43 Abs. 2 KomHKVO

Mindestinhalte der DA nach § 43 Abs. 2 KomHKVO ab 07/2021		
	Muster-DA	eigene DA
1. Aufbau- und Ablauforganisation		
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 Bezahlssystemen (inkl. 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 volllauf!

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

**** Nach § 6 Abs. 1 des NDIG sind die nds. Behörden (auch die Kommunen) verpflichtet, i. S. d. § 4 EGovG Einzahlung von Gebühren oder die Begleichung sonstiger Forderungen durch Teilnahme an verschiedenen im elektronischen Geschäftsverkehr üblichen, möglichst barrierefreien und hinreichend sicheren Zahlungsverfahren ermöglichen.

1 Zusammenfassung der wesentlichen Inhalte

Die überörtliche Kommunalprüfung (üöKp) führte bei zehn Landkreisen eine Finanzstatusprüfung unter Einbeziehung des Beteiligungsmanagements durch. Folgende wesentliche Ergebnisse stellte sie fest:

- In den Jahren 2020 bis 2023 konnte nur bei den Landkreisen Ammerland, Grafschaft Bentheim und Wesermarsch festgestellt werden, dass in jedem Jahr die ordentlichen Erträge die ordentlichen Aufwendungen deckten. In ihrer mittelfristigen Planung (2025 bis 2028) rechnen hingegen alle geprüften Landkreise mit mehrjährigen Haushaltsdefiziten (vgl. Abschnitt 3.2.1).
- In fünf geprüften Landkreisen, *auch im Landkreis Lüneburg*, könnte nach der mittelfristigen Planung (2025 bis 2028) die Nettoposition aufgezehrt sein. Das bedeutet, dass die Schulden und Rückstellungen das Vermögen übersteigen. Diese Entwicklung schränkt die Handlungsfähigkeit der Landkreise erheblich ein (vgl. Abschnitt 3.4.1).
- Bis 2028 wird bei allen geprüften Landkreisen die investive Verschuldung deutlich steigen. Dabei werden alle Landkreise ihre laufenden Auszahlungen und die Tilgung ihrer Kredite nur aus Rücklagen oder durch Liquiditätskredite vollständig decken können. Es droht damit der Einstieg in eine Schuldenspirale (vgl. Abschnitt 3.3.1).
- Viele Landkreise, *so auch der Landkreis Lüneburg*, 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).

- Lediglich die Landkreise Hameln-Pyrmont und Osnabrück stellten ihre Jahresabschlüsse für die Jahre 2021 bis 2023 innerhalb der gesetzlichen Frist von drei Monaten nach Ende des Haushaltsjahres auf. Nicht fristgerecht aufgestellte Jahresabschlüsse führen bei allen anderen Landkreisen, *so auch beim Landkreis Lüneburg*, zu fehlenden Entscheidungsgrundlagen für Politik und Verwaltung (vgl. Abschnitt 4.2).
- Nur beim Landkreis Schaumburg führte die Kassenaufsicht in den Jahren 2020 bis 2024 durchgängig eine unvermutete Kassenprüfung durch. Bei sechs geprüften Landkreisen, *der Landkreis Lüneburg gehörte auch dazu*, fand in keinem Jahr eine Prüfung durch die Kassenaufsicht statt. Dies führte regelmäßig zu einer risikobehafteten Kassensicherheit (vgl. Abschnitt 4.3).
- Die Beteiligungsberichte von fünf Landkreisen enthielten Angaben zu allen gesetzlich vorgegebenen Punkten. Bei den Beteiligungsberichten der anderen Landkreise (*dazu gehörte auch der Landkreis Lüneburg*) fehlten vereinzelte Pflichtinhalte (vgl. Abschnitt 5.4).
- Vier Landkreise organisierten bereits den Arbeitsbereich „Beteiligungsmanagement“ so, dass dieser den Anforderungen einer bedarfsgerechten Beteiligungssteuerung genügte. Den anderen Landkreisen, *so auch dem Landkreis Lüneburg*, empfiehlt die üöKp, soweit noch nicht geschehen, die Einbindung des jeweiligen Beteiligungsmanagements in die Steuerung der Ausgliederungen zu prüfen (vgl. Abschnitt 5.5).

**Finanzstatusprüfung unter Einbeziehung des Beteiligungsmanagements des Nds. Landesrechnungshofs (LRH);
hier: Stellungnahme der Verwaltung zu des wesentlichen Prüfungsergebnissen**

Zur Prüfungsmitteilung des Landesrechnungshofes vom 22.04.2026 wird wie folgt Stellung genommen:

1. **Feststellungen LRH:** In den Jahren 2020 bis 2023 konnte nur bei den Landkreisen Ammerland, Grafschaft Bentheim und Wesermarsch festgestellt werden, dass in jedem Jahr die ordentlichen Erträge die ordentlichen Aufwendungen deckten. In ihrer mittelfristigen Planung (2025 bis 2028) rechnen hingegen alle geprüften Landkreise mit mehrjährigen Haushaltsdefiziten (vgl. Abschnitt 3.2.1).

In fünf geprüften Landkreisen, auch im Landkreis Lüneburg, könnte nach der mittelfristigen Planung (2025 bis 2028) die Nettoposition aufgezehrt sein. Das bedeutet, dass die Schulden und Rückstellungen das Vermögen übersteigen. Diese Entwicklung schränkt die Handlungsfähigkeit der Landkreise erheblich ein (vgl. Abschnitt 3.4.1).

Bis 2028 wird bei allen geprüften Landkreisen die investive Verschuldung deutlich steigen. Dabei werden alle Landkreise ihre laufenden Auszahlungen und die Tilgung ihrer Kredite nur aus Rücklagen oder durch Liquiditätskredite vollständig decken können. Es droht damit der Einstieg in eine Schuldenspirale (vgl. Abschnitt 3.3.1).

Stellungnahme der Verwaltung: Die Finanzsituation der niedersächsischen Kommunen ist insgesamt dramatisch und spitzt sich weiter zu. Die kommunalen Haushalte weisen erhebliche Defizite aus, das die finanzielle Stabilität gefährdet. Auch der Haushaltsplan des Landkreises Lüneburg weist ein Rekorddefizit aus.

Damit der Landkreis Lüneburg künftig wieder einen Haushaltsausgleich erreichen und seine Handlungsfähigkeit sichern kann, müssen sich die finanziellen Rahmenbedingungen für die niedersächsischen Kommunen spürbar verbessern. Bund und Land sind gefordert, die Kommunen nachhaltig zu entlasten und eine auskömmliche Finanzierung gesetzlicher Aufgaben sicherzustellen.

2. **Feststellung LRH:** Viele Landkreise, so auch der Landkreis Lüneburg, veranschlagten trotz des Aufbaus vergleichsweise hoher Haushaltsreste weitere Mittel für Investitionsmaßnahmen in den Haushaltsplanungen. Die ööKp 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).

Stellungnahme der Verwaltung: Die Verwaltung orientiert sich bei der Veranschlagung von Investitionsmaßnahmen konsequent an ihrer tatsächlichen Umsetzbarkeit. Gleichwohl kann es bei der Ausführung zu Verschiebungen kommen, die zur Bildung von Haushaltsresten führen. Ein wesentlicher Teil der Haushaltsreste resultiert dabei aus Investitionszuweisungen an Dritte, insbesondere an kreisangehörige Kommunen, die zwar beantragt, aber nicht fristgerecht abgerufen wurden.

3. **Feststellung LRH:** Lediglich die Landkreise Hameln-Pyrmont und Osnabrück stellten ihre Jahresabschlüsse für die Jahre 2021 bis 2023 innerhalb der gesetzlichen Frist von drei Monaten nach Ende des Haushaltsjahres auf. Nicht fristgerecht aufgestellte Jahresabschlüsse führen bei allen anderen Landkreisen, so auch beim Landkreis Lüneburg, zu fehlenden Entscheidungsgrundlagen für Politik und Verwaltung (vgl. Abschnitt 4.2).

Stellungnahme der Verwaltung: Die Verwaltung ist bestrebt, die Erstellung und Prüfung der Jahresabschlüsse zu beschleunigen. So sollen die Jahresabschlüsse 2023 und 2024 gemeinsam vom Rechnungsprüfungsamt (RPA) geprüft und anschließend dem Kreistag zur Beschlussfassung vorgelegt werden.

4. **Feststellung LRH:** Nur beim Landkreis Schaumburg führte die Kassenaufsicht in den Jahren 2020 bis 2024 durchgängig eine unvermutete Kassenprüfung durch. Bei sechs geprüften Landkreisen, der Landkreis Lüneburg gehörte auch dazu, fand in keinem Jahr eine Prüfung durch die Kassenaufsicht statt. Dies führte regelmäßig zu einer risikobehafteten Kassensicherheit (vgl. Abschnitt 4.3).

Stellungnahme der Verwaltung: Gemäß § 155 Abs. 1 Nr. 4 NKomVG ist das RPA für die dauernde Überwachung der kommunalen Kassen zuständig. Entsprechend führt das RPA des Landkreises Lüneburg regelmäßig, in der Regel jährlich, unvermutete Kassenprüfungen durch und nimmt ihre Aufgabe ernst. Lediglich 2020 und 2021 fanden aufgrund der Corona-Pandemie keine unvermuteten Kassenprüfungen statt.

Die Prüfungen wurden stets mit dem Kassenaufsichtsbeamten kommuniziert und die Prüfungsergebnisse erörtert. Auf Anregung der überörtlichen Kommunalprüfung nimmt seit 2025 der Kassenaufsichtsbeamte persönlich an den unvermuteten Kassenprüfungen teil.

5. **Feststellung LRH:** Die Beteiligungsberichte von fünf Landkreisen enthielten Angaben zu allen gesetzlich vorgegebenen Punkten. Bei den Beteiligungsberichten der anderen Landkreise (dazu gehörte auch der Landkreis Lüneburg) fehlten vereinzelt Pflichtinhalte (vgl. Abschnitt 5.4).

Stellungnahme der Verwaltung: Bei den im Prüfungsbericht angesprochenen fehlenden Pflichtinhalten handelt es sich um insbesondere um detailliertere Erläuterungen zum Stand der Erfüllung des öffentlichen Zwecks durch die Beteiligungsunternehmen des Landkreises. Solche wird der Landkreis künftig in seinen Beteiligungsbericht aufnehmen.

6. Vier Landkreise organisieren bereits den Arbeitsbereich Beteiligungsmanagement so, dass dieser den Anforderungen einer bedarfsgerechten Beteiligungssteuerung genügt. Den anderen Landkreisen, so auch dem Landkreis Lüneburg, empfiehlt die üöKp, soweit noch nicht geschehen, die Einbindung des jeweiligen Beteiligungsmanagements in die Steuerung der Ausgliederungen zu prüfen (vgl. Abschnitt 5.5).

Stellungnahme der Verwaltung: Beim Landkreis Lüneburg nimmt das Beteiligungsmanagement bereits jetzt an jeder Aufsichtsrats-/Verwaltungsratssitzung der Mehrheitsbeteiligungen teil. Des Weiteren ist das Beteiligungsmanagement bei Grundsatzentscheidungen der Beteiligungen, beim Erstellen des Wirtschaftsplanes oder des Jahresabschlusses beteiligt und nimmt so Einfluss auf eine bedarfsgerechte Steuerung der Beteiligungen.

gez. Björn Menrich