

**Kleine Anfrage zur schriftlichen Beantwortung
gemäß § 46 Abs. 1 GO LT
mit Antwort der Landesregierung**

Anfrage der Abgeordneten Omid Najafi, Dennis Jahn, Peer Lilienthal, Stephan Bothe, Jürgen Pastewsky und Holger Kühnlenz (AfD)

Antwort des Niedersächsischen Finanzministeriums namens der Landesregierung

Verschuldung von Land und Kommunen - was tut die Regierung gegen die wachsenden Schuldenberge? (Teil II)

Anfrage der Abgeordneten Omid Najafi, Dennis Jahn, Peer Lilienthal, Stephan Bothe, Jürgen Pastewsky und Holger Kühnlenz (AfD), eingegangen am 30.11.2023 - Drs. 19/2992, an die Staatskanzlei übersandt am 04.12.2023

Antwort des Niedersächsischen Finanzministeriums namens der Landesregierung vom 21.12.2023

Vorbemerkung der Abgeordneten

Ende des Jahres 2021 erreichten die Schulden von Land und Gemeinden einen Stand von über 100 Milliarden Euro¹. Ende des Jahres 2022 wies allein das Land Schulden von mehr als 67 Milliarden Euro auf und zahlte Zinsen von etwa 600 Millionen Euro². Die Präsidentin des Landesrechnungshofes wies im Haushaltsausschuss des Landtages am 20.09.2023 darauf hin, dass die Zinsausgaben für die Schulden des Landes bis zum Jahr 2027 auf knapp 2 Milliarden Euro ansteigen. Ausweislich des Jahresberichts 2023 des Landesrechnungshofs stieg die Summe der Sondervermögen und Rücklagen von rund 4 Milliarden Euro im Jahr 2016 auf 13,3 Milliarden Euro im Jahr 2021³.

Der Kommunalbericht 2023 gibt an, dass die Gesamtverschuldung der kommunalen Kernhaushalte auf annähernd 14 Milliarden Euro angestiegen war⁴; die Schulden der ausgegliederten Bereiche lagen mit 15 Milliarden Euro sogar noch darüber. Eine Mitgliederumfrage des Niedersächsischen Städtetages im Herbst 2023 ergab, dass nur zwei von 47 antwortenden Kommunen bis zum Jahr 2027 ein positives Haushaltsergebnis aufwiesen, 45 Kommunen erwarten Fehlbedarfe in Millionenhöhe - 31 im einstelligen Millionenbereich, elf im zweistelligen Millionenbereich und drei sogar im dreistelligen Millionenbereich⁵.

Mit der Änderung des § 182 NKomVG im Oktober 2022 gab die Landesregierung den Kommunen die Option, ihre Haushalte im Falle einer epidemischen Lage zu verschulden und bis zu zwei Jahre danach keine Haushaltssicherungskonzepte aufzustellen. Eine weitere Verschuldungsoption wurde, mit Hinweis auf die Folgen des Krieges in der Ukraine, den Kommunen bis Ende Juni 2024 eröffnet. Die Tilgung der Schulden soll nach dem Jahr 2025 bis zu 30 Jahre gestreckt werden können.

¹ Landesamt für Statistik Niedersachsen, Statistische Berichte, Feb 2023. MVP-7_2021_JJ

² Niedersächsischer Landesrechnungshof: 75 Jahre Landesrechnungshof, August 2023, Seite 38

³ Niedersächsischer Landesrechnungshof: Jahresbericht 2023, S. 27

⁴ https://www.lrh.niedersachsen.de/startseite/presse/pressemitteilungen/pressemitteilungen_2023/kommunalbericht-2023-225844.html

⁵ https://www.nst.de/Aktuelles/Pressemitteilungen/Pressearchive/Pressemitteilung-Nr-18-2023-br-Resolution-f%C3%BCr-die-22-St%C3%A4dteversammlung-am-26-09-2023-Haushaltslage-der-nieders%C3%A4chsischen-St%C3%A4dte-Gemeinden-und-Samtgemeinden-am-Kippunkt-.php?object=tx_2606.78.1&ModalID=7&FID=2606.7757.1&NavID=2606.76&La=1

Vorbemerkung der Landesregierung

Die Landesregierung hatte auf die sich in den Prognosen der Kommunen abzeichnenden wirtschaftlichen Auswirkungen der COVID-19-Pandemie auf die öffentlichen Haushalte frühzeitig reagiert und mit dem vom Landtag am 15. Juli 2020 beschlossenen Gesetz zur Änderung niedersächsischer Rechtsvorschriften aus Anlass der COVID-19-Pandemie Erleichterungen für Kommunen bei der Anwendung des NKomVG geregelt.

Mit den haushaltsrechtlichen Regelungen in § 182 Abs. 4 NKomVG wurden den niedersächsischen Kommunen Instrumentarien als ein Teil der Krisenbewältigung der wirtschaftlichen Auswirkungen der COVID-19-Pandemie sowie für zukünftige epidemische Lagen zur Verfügung gestellt. Zur Bewältigung der Folgen des Krieges in der Ukraine für die kommunale Haushaltswirtschaft, wurde im September 2022 der § 182 NKomVG um einen Absatz 5 erweitert.

Der § 182 Abs. 4 NKomVG enthält folgende wesentliche haushaltsrechtlichen Regelungen:

- Entstandene Fehlbeträge müssen in der Bilanz auf der Passivseite gesondert ausgewiesen werden und deren Deckung kann anstatt innerhalb von sechs Jahren in einem Zeitraum von bis zu 30 Jahren erfolgen.
- Die Kommune darf sich über den Wert ihres Vermögens hinaus verschulden, wenn die Verschuldung auf der festgestellten epidemischen Lage bzw. den Folgen des Krieges in der Ukraine beruht.
- Die Vertretung kann für einen in der Regelung definierten Zeitraum beschließen, dass ein Haushaltssicherungskonzept nicht aufgestellt wird. Normalerweise ist die Kommune verpflichtet ein Haushaltssicherungskonzept aufzustellen, wenn der Haushaltsausgleich nicht erreicht werden kann, eine Überschuldung abgebaut oder eine drohende Überschuldung abgewendet werden muss.
- Liquiditätskredite dürfen früher und zwar bereits ab dem Tag nach der Verkündung und nicht erst nach dem Ende der öffentlichen Auslegung der Haushaltssatzung aufgenommen werden (jedoch frühestens mit Beginn des Haushaltsjahres).
- Für über- oder außerplanmäßige Aufwendungen und Auszahlungen, die unmittelbar aus der festgestellten epidemischen Lage resultieren, muss keine Deckung gewährleistet sein.
- Es wird die Aufnahme und Weitergabe von Liquiditätskrediten an Rechtsträger ermöglicht, die aufgrund der festgestellten epidemischen Lage erhebliche Ertragsrückgänge erleiden und/oder erhebliche Mehraufwendungen tätigen müssen und zur Aufrechterhaltung ihres Betriebes dadurch zusätzliche Liquidität benötigen. Eine Weitergabe von Liquiditätskrediten ist dabei auf Unternehmen und Einrichtungen in der Rechtsform des privaten Rechts sowie kommunale Anstalten beschränkt, bei denen die Kommune über die Mehrheit der Anteile verfügt.

Die Landesregierung hat demnach auf die Bedenken der Kommunen im Hinblick auf die finanzielle Stabilität mit den vorstehenden Maßnahmen konsequent reagiert. Die Regelungen sind ein Bündel aus Maßnahmen, die bei situationsangemessener Anwendung eine Erleichterung und auch einen Zeitgewinn darstellen. Insoweit werden die haushaltsrechtlichen Sonderregelungen im § 182 Abs. 4 und 5 NKomVG als notwendiger und wichtiger Beitrag zur Bewältigung der wirtschaftlichen Auswirkungen der anhaltenden Krise erachtet.

1. Wie viele und welche Kommunen haben seit dem Jahr 2020 über ein oder mehrere Jahre keine Haushaltssicherungskonzepte bzw. -berichte vorgelegt? Welche Kommunen kündigen dies für die Zukunft an (bitte um Namen der Kommune und Angabe des Jahres)?

Das Niedersächsische Ministerium für Inneres und Sport hat nur Erkenntnisse vorliegen, die hierzu im Rahmen der Aufsichtsführung gemäß § 171 Abs. 1 NKomVG über die Landkreise (LK), die Region Hannover, die kreisfreien und großen selbstständigen Städte, die Landeshauptstadt Hannover und Stadt Göttingen mitgeteilt wurden. Nicht enthalten sind Angaben zu den der Kommunalaufsicht der Landkreise und der Region Hannover unterliegenden kreis- und regionsangehörigen Kommunen.

Kommunen, die auf der Grundlage des § 182 Abs. 4 Satz 1 Nr. 3 und i. V. m Abs. 5 NKomVG durch Beschlüsse ihrer Vertretungen auf die Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzepts (HSK) **vollständig** verzichtet oder einen solchen Verzicht für künftige Jahre angekündigt haben, können der nachfolgenden Übersicht entnommen werden. Die Angabe „ja“ meint dabei einen (vollständigen) HSK-Verzicht, die Angabe „nein“ demzufolge, dass kein (vollständiger) Verzicht beschlossen wurde. Nicht in die Übersicht aufgenommen wurden solche Fälle, in denen die Kommune ein Haushaltssicherungskonzept gemäß § 110 Abs. 8 NKomVG aufzustellen hatte, insbesondere aufgrund von Defiziten aus Vorjahren, einer bereits zuvor bestehenden oder drohenden Überschuldung, und dazu von der Möglichkeit Gebrauch gemacht hat, zur Bewältigung der COVID-19-Pandemie und der Folgen des Ukraine-Krieges anteilig („soweit“) auf Haushaltskonsolidierungsmaßnahmen zu verzichten.

Kommune	Haushalt 2020	Haushalt 2021	Haushalt 2022	Haushalt 2023	Haushalt 2024
LK Aurich	kein HSK erforderlich	ja	ja	nein	nein (geplant)
LK Cuxhaven	nein	ja	ja	ja	ja (geplant)
LK Lüchow-Dannenberg ¹⁾	kein HSK erforderlich ⁴⁾	kein HSK erforderlich ⁴⁾	kein HSK erforderlich ⁴⁾	ja	ja
LK Nienburg	kein HSK erforderlich	kein HSK erforderlich	kein HSK erforderlich	ja	n.b.
LK Northeim	nein	nein	ja	ja	ja
LK Osterholz	nein	nein	nein	nein	ja (geplant)
Region Hannover	kein HSK erforderlich	ja	ja	nein	nein
LK Schaumburg	nein	ja	ja	ja	ja
LK Wolfenbüttel	kein HSK erforderlich	ja	ja	ja	ja
Stadt Göttingen	kein HSK erforderlich	ja	kein HSK erforderlich	kein HSK erforderlich	kein HSK erforderlich
Stadt Hameln	ja	ja	nein	nein	ja (geplant)
Stadt Hildesheim	kein HSK erforderlich ⁴⁾	ja	ja	ja	n.b.
Stadt Lüneburg	kein HSK erforderlich ⁴⁾	ja	nein	nein	nein
Stadt Emden ³⁾	nein	ja	ja	ja	n.b.
Stadt Osnabrück	kein HSK erforderlich	ja	ja	nein	n.b.
Stadt Wilhelmshaven	kein HSK erforderlich ⁴⁾	ja	ja	nein	nein

n.b. = nicht bekannt

- 1) Landkreis Lüchow-Dannenberg: Der Kreistag hat am 12.12.2022 beschlossen, für das Haushaltsjahr 2023 und die beiden Folgejahre auf die Aufstellung eines HSK zu verzichten.
- 2) Landkreis Schaumburg: Der Kreistag hat am 13.12.2022 beschlossen, für die Haushaltsjahre 2023 bis 2025 auf die Aufstellung eines HSK zu verzichten
- 3) Stadt Emden: Der Rat hat für das Jahr 2023 einen HSK-Verzicht beschlossen, es bestand aber keine HSK-Pflicht.
- 4) HSK nicht erforderlich, die Anforderungen werden aufgrund der Entschuldungsvereinbarungen gemäß §§ 14 a, 14 b NFAG erfüllt.

2. Gelangen die kommunalen Fehlbeträge aktuell oder bis zum Jahr 2027 in Gänze oder in Teilen in die Haushaltsplanung des Landes, etwa vergleichbar mit dem bis zum Jahr 2016 bestehenden Entschuldungsfonds?

Nein. Eine Übernahme kommunaler Fehlbeträge ist in der aktuellen Finanzplanung des Landes nicht vorgesehen.

3. Welche Kontrollmechanismen der Kommunalaufsicht stellen sicher, dass die geltend gemachten Fehlbeträge der Kommunen tatsächlich aus extern verorteten Notlagen resultieren und nicht aus kommunaler Misswirtschaft und fehlgesteuerter Mittelverwendung?

Soweit hier die Regelung des § 182 Abs. 4 Satz 1 Nr. 1 NKomVG gemeint ist, wird auf die Ausführungen zu Frage 5 verwiesen.

Wenn sich die Fragestellung auf die Regelung zu den Haushaltssicherungskonzepten nach § 182 Abs. 4 Satz 1 Nr. 3 NKomVG bezieht, wird die Frage wie folgt beantwortet:

Die Vertretung kann nach § 182 Abs. 4 Satz 1 Nr. 3 NKomVG beschließen, dass in dem betreffenden Haushaltsjahr oder den betreffenden Haushaltsjahren und in den beiden Folgejahren ein Haushaltssicherungskonzept nicht aufgestellt wird, soweit wegen der festgestellten epidemischen Lage oder (i. V. m. § 182 Abs. 5 NKomVG) aufgrund der Bewältigung der Folgen des Krieges in der Ukraine der Haushaltsausgleich nicht erreicht, eine Überschuldung nicht abgebaut oder eine drohende Überschuldung nicht abgewendet werden kann.

Wie in der Vorbemerkung bereits ausgeführt, ist auch hier die Zielrichtung der Regelung eine Erleichterung für die Kommunen in einer extremen Krise. Nach Nr. 2.3 des RdErl. des MI vom 11.12.2020 „Hinweise zu den haushaltsrechtlichen Sonderregelungen für epidemische Lagen (§ 182 Abs. 4 NKomVG)“ ist daher in Anbetracht zweifellos komplexer Zusammenhänge und Wechselwirkungen auch ein Plausibilitätsnachweis sachgerecht, dem begründete Annahmen zugrunde liegen. Dies gilt vor diesem Hintergrund auch für Haushaltseffekte, die zwar nicht exakt zu beziffern sind, dem Grunde nach aber als zutreffend und wesentlich eingeschätzt werden.

4. Über welche Zeiträume erstrecken sich die Tilgungspläne von Land und Kommunen, und sind diese bei einer Lockerung der Schuldenbremse und anhaltend hohen Zinsbelastungen noch realistisch?

Die Tilgungsverpflichtungen des Landes ergeben sich aus den in Artikel 71 NV und den §§ 18 ff. LHO verankerten Regelungen der Schuldenbremse und sind in der aktuellen Finanzplanung vollständig abgebildet.

Zeitgleich mit der Etatisierung von notsituationsbedingten Krediten im Jahr 2020 wurde dem Regelwerk der Schuldenbremse entsprechend ein Tilgungsplan mit einer Tilgungsdauer von 25 Jahren und einem Tilgungsbeginn 2024 verbindlich festgelegt. Dessen ungeachtet wurden mit dem Jahresabschluss 2022 ein Betrag von 509 Millionen Euro und aufgrund des Ergebnisses der 4. Fortschreibung des Finanzierungsplans zum COVID-19-Sondervermögen entsprechend der Zweckbindung nach § 2 COVID-19-SVG ein weiterer Betrag von 2 145 Millionen Euro zur vorzeitigen Tilgung dieser Kredite verwendet.

Die im Jahr 2020 konjunkturbedingt etatisierten Kredite wurden, dem der Konjunkturbereinigung innewohnenden Gebot der Symmetrie folgend, bereits in den Folgejahren 2021 und 2022 vollständig zurückgeführt.

Eine Schuldenbremse ist im kommunalen Haushaltsrecht weder im NKomVG noch in der KomHKVO geregelt. Informationen über Tilgungspläne der Kommunen und Erkenntnisse darüber, dass diese zukünftig nicht eingehalten werden können, liegen der Landesregierung nicht vor.

5. Wie wirkt sich der geänderte § 182 NKomVG auf das frühere Ziel der Landesregierung aus, Kommunen zu entschulden, wenn gleichzeitig Schulden auf 30 Jahre hin verstetigt werden sollen?

Siehe Vorbemerkung.

Ergänzend wird seitens der Landesregierung klargestellt, dass nach § 182 Abs. 4 Satz 1 Nr. 1 NKomVG die Kommunen die Fehlbeträge des ordentlichen und außerordentlichen Ergebnisses aus dem betreffenden Haushaltsjahr oder den betreffenden Haushaltsjahren und dem Folgejahr in der Bilanz auf der Passivseite gesondert ausweisen müssen. Es handelt sich somit um eine „zusätzliche Bilanzierungsverpflichtung“ die transparent darstellt, welche von der Normallage abweichenden Ergebnisse in dem betreffenden Haushalts- und dem jeweiligen Folgejahr zu verzeichnen waren. Gegenstand der Regelung sind nicht nur die kausal auf die mit der besonderen Lage verknüpften Fehlbeträge, sondern die des gesamten Jahres sowie des Folgejahres. Mit § 182 Abs. 4 Satz 2 NKomVG wird den Kommunen die Möglichkeit eröffnet, das eine Deckung der entstandenen Fehlbeträge in einem Zeitraum von bis zu 30 Jahren anstatt spätestens im sechsten Jahr nach der Feststellung des Fehlbetrages im Jahresabschluss erfolgen soll. Eine frühere Deckung ist zulässig. Die Regelung stellt für die Kommunen insoweit eine Erleichterung und einen deutlichen Zeitgewinn in einer extremen Krise dar. Von einer Verstetigung kommunaler Schulden kann daher keine Rede sein. Vielmehr handelt es sich vorliegend um eine situationsangemessene Reaktion auf ein exogenes Ereignis und widerspricht damit nicht dem früheren Ziel der Landesregierung im Hinblick auf eine kommunale Entschuldung.

6. Wie gedenkt die Landesregierung mit dem Problem umzugehen, dass einzelne Kommunen die Kredite schon mit den ersten oder nachfolgenden Tilgungsraten nicht mehr bedienen könnten?

Es wird auf die Antwort zu Frage 4 letzter Absatz sowie auf die Antwort zu Frage 5 verwiesen.

7. Abhängig von den Fehlbeträgen ergeben sich ab dem Jahr 2025 Abzahlungen und Zinssummen. Wie hoch schätzt die Landesregierung die Gesamtsumme der in den nächsten 30 Jahren entstehenden Zinsbelastungen für Land und Kommunen?

Bereits die Fragestellung bringt zum Ausdruck, dass die Schätzung einer Gesamtsumme der Zinsbelastungen für Land und Kommunen, zumal über einen Zeitraum von 30 Jahren, von zahlreichen Variablen abhängig ist. Die Zinsbelastung hängt beispielsweise von der individuellen Höhe der Kreditaufnahme und den jeweiligen Zinskonditionen der Kommunen ab, zumal von den ausgewiesenen Fehlbeträgen nicht auf einen gleichhohen Kreditbedarf der Kommunen geschlossen werden kann. Zudem ist die Entwicklung am Zinsmarkt derzeit sehr volatil und die Zinsentwicklung damit nicht über einen derart langjährigen Zeitraum einzuschätzen. Eine belastbare Herleitung der Zinsbelastungen für einen Zeitraum von über 30 Jahren ist somit gegenwärtig nicht sinnvoll möglich.

8. Die Tilgung heute bestehender Schulden wird von der Landesregierung um den Zeitraum einer Generation in die Zukunft verlagert, bei gleichzeitiger Unkenntnis der zukünftigen Wirtschaftskraft des Landes. Wie bewertet die Landesregierung angesichts der demografischen Entwicklung die Vermehrung staatlicher und kommunaler Kreditaufnahmen gemessen an den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts zur Generationengerechtigkeit und zur Einhaltung der Schuldenbremse?

Die Landesregierung bekennt sich zur Einhaltung der Schuldenbremse nach der Niedersächsischen Verfassung. Die aktuelle Finanzplanung sieht keine Nettokreditaufnahme des Landes vor, vielmehr die Erfüllung der bestehenden Tilgungspflichten nach dem vom Landtag im Jahr 2020 beschlossenen Tilgungsplan für die in der außergewöhnlichen Notsituation der COVID-19-Pandemie aufgenommenen Kredite. Ein großer Anteil dieser Kredite wurde bereits im laufenden Jahr zurückgeführt. Die

Haushaltswirtschaft in Niedersachsen trägt damit dem rechtlichen Rahmen, zu dem das Bundesverfassungsgerichtsurteil vom 15. November 2023 wichtige Klarstellungen ergeben hat, in vollem Umfang Rechnung.

(Verteilt am 22.12.2023)