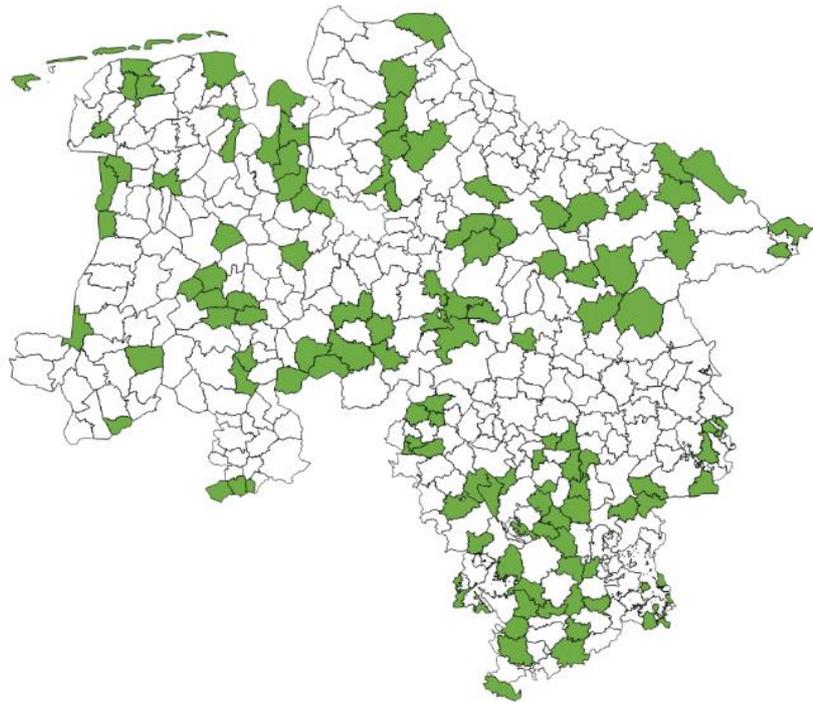


**Die Präsidentin des
Niedersächsischen Landesrechnungshofs**
- Überörtliche Kommunalprüfung -

Erhebungsbericht

Investitionsrückstände Teil 3

Einheitsgemeinden und Samtgemeinden – einschl. ihrer Mitgliedsgemeinden – unter 10.000 Einwohnerinnen und Einwohnern



Übersandt an

- alle Einheitsgemeinden und Samtgemeinden – einschl. ihrer Mitgliedsgemeinden – unter 10.000 Einwohnerinnen und Einwohnern
- deren Kommunalaufsichtsbehörden
- Niedersächsisches Ministerium für Inneres und Sport

Hildesheim, 30.04.2024
Az.: 10712/6.1-1/2023/2



Niedersachsen

Inhaltsverzeichnis

1	Zusammenfassung der wesentlichen Inhalte.....	6
2	Anlass und Durchführung der Erhebung	8
2.1	Anlass der Erhebung.....	8
2.2	Durchführung der Erhebung.....	9
2.3	Inhalt und Auswertung des Erhebungsbogens	10
2.4	Qualität der zugelieferten Daten.....	13
3	Erhebungsergebnisse.....	14
3.1	Investitionsrückstände der niedersächsischen Kommunen	14
3.1.1	Höhe der Investitionsrückstände und Veränderungen zur Bestandserhebung	14
3.1.2	Höhe der Investitionsrückstände nach Infrastrukturbereichen	16
3.1.3	Höhe der Investitionsrückstände nach Kommunaltypen	17
3.1.4	Höhe der Investitionsrückstände nach Einwohnergrößenklassen.....	19
3.1.5	Höhe der Investitionsrückstände nach Bevölkerungsdichte	20
3.2	Regionale Betrachtung.....	22
3.2.1	Allgemeines	22
3.2.2	Höhe der Investitionsrückstände nach Zugehörigkeit zu einer regionalen Anpassungsschicht	24
3.3	Investitionsfinanzierungsfähigkeit und Höhe der Investitionsrückstände....	27
3.3.1	Beurteilung der Investitionsfinanzierungsfähigkeit im Rahmen dieser Erhebung	27
3.3.2	Investitionsfinanzierungsfähigkeit und Höhe der Investitionsrückstände nach Kommunaltypen.....	29
3.3.3	Investitionsfinanzierungsfähigkeit und Höhe der Investitionsrückstände nach Einwohnergrößenklassen	29
3.3.4	Investitionsfinanzierungsfähigkeit und Höhe der Investitionsrückstände nach Bevölkerungsdichte	32
3.3.5	Investitionsfinanzierungsfähigkeit und Höhe der Investitionsrückstände nach Zugehörigkeit zu einer regionalen Anpassungsschicht	33
3.4	Weitere Auswertungen der Finanzdaten	34
3.4.1	Finanzrechnung - Ein- und Auszahlungen.....	34
3.4.2	Investitionen und ihre Finanzierung.....	36
3.4.3	Bilanz - Vermögen und Schulden	40
3.4.4	Fiktiv - Kreditfinanzierungsbedarf und Abbau der Investitionsrückstände	42
3.5	Selbsteinschätzung der Kommunen zu Investitionsrückständen	45
3.5.1	Gründe für unterlassene Investitionen	45
3.5.2	Ausmaß der Investitionsrückstände.....	46
3.5.3	Investitionsrückstände und Förderprogramme.....	47
3.5.4	Künftige Entwicklung der Investitionsrückstände	49
3.5.5	Herausforderungen für die Zukunft.....	49
3.6	Erweiterte Auswertungen	51
3.6.1	Höhe der Investitionsrückstände in den ausgegliederten Bereichen.....	51
3.6.2	Infrastrukturbereich „Straßen“	52
3.6.3	Kommunen in Landkreisen an der ehemaligen innerdeutschen Grenze....	54
3.6.4	Kommunen mit Entschuldungshilfen und Bedarfszuweisungen	55
4	Fazit.....	59

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Einteilung der Erhebungseinheiten nach Einwohnergrößenklasse.....	12
Abbildung 2: Einteilung der Erhebungseinheiten nach Bevölkerungsdichte.....	12
Abbildung 3: Höhe der Investitionsrückstände insgesamt und je Einwohnerin und Einwohner im Vergleich zu den vorherigen Erhebungen und zum KfW-Kommunalpanel	15
Abbildung 4: Investitionsrückstände differenziert nach Infrastrukturbereichen.....	16
Abbildung 5: Höhe der Investitionsrückstände nach Kommunaltypen und ausgewählten Infrastrukturbereichen (in €/Einw.)	18
Abbildung 6: Höhe der Investitionsrückstände nach Einwohnergrößenklassen und ausgewählten Infrastrukturbereichen (in €/Einw.)	19
Abbildung 7: Höhe der Investitionsrückstände nach Bevölkerungsdichte und ausgewählten Infrastrukturbereichen (in €/Einw.)	21
Abbildung 8: Zuordnung NUTS-Ebene 2 – Anpassungsschichten – Kreisfreie Städte und Landkreisbereiche	22
Abbildung 9: Verteilung der Erhebungseinheiten nach Anpassungsschichten differenziert nach Einheitsgemeinden und Samtgemeindebereichen	23
Abbildung 10: Anteil der Einwohnergrößenklassen in den Anpassungsschichten.....	24
Abbildung 11: Absolute und prozentuale Verteilung der Investitionsrückstände auf die Anpassungsschichten.....	25
Abbildung 12: Höhe der Investitionsrückstände in den Anpassungsschichten (in €/Einw.) ...	26
Abbildung 13: Anzahl und Anteil der Erhebungseinheiten mit vorhandener und eingeschränkter Investitionsfinanzierungsfähigkeit und Höhe der Investitionsrückstände	28
Abbildung 14: Anzahl und Anteil der Erhebungseinheiten mit vorhandener und eingeschränkter Investitionsfinanzierungsfähigkeit und Höhe der Investitionsrückstände nach Kommunaltypen	29
Abbildung 15: Anzahl und Anteil der Erhebungseinheiten mit vorhandener und eingeschränkter Investitionsfinanzierungsfähigkeit und Höhe der Investitionsrückstände nach Einwohnergrößenklassen.....	30
Abbildung 16: Gegenüberstellung von Investitionsfinanzierungsfähigkeit und Höhe der Investitionsrückstände nach Einwohnergrößenklassen.....	30
Abbildung 17: Anzahl und Anteil der Erhebungseinheiten mit vorhandener und eingeschränkter Investitionsfinanzierungsfähigkeit und Höhe der Investitionsrückstände nach Bevölkerungsdichte.....	32
Abbildung 18: Anzahl und Anteil der Erhebungseinheiten mit vorhandener und eingeschränkter Investitionsfinanzierungsfähigkeit und Höhe der Investitionsrückstände nach Anpassungsschichten	33
Abbildung 19: Kennzahlen zur Finanzrechnung insgesamt und nach vorhandener oder eingeschränkter Investitionsfinanzierungsfähigkeit	35
Abbildung 20: Kennzahlen zur Finanzrechnung nach Einwohnergrößenklassen.....	35
Abbildung 21: Kennzahlen zur Finanzrechnung nach Anpassungsschichten	36
Abbildung 22: Finanzierungsanteile von Investitionen nach Kommunaltypen	37
Abbildung 23: Finanzierungsanteile von Investitionen nach Einwohnergrößenklassen.....	38
Abbildung 24: Finanzierungsanteile von Investitionen nach Anpassungsschichten	39
Abbildung 25: Kennzahlen zum Vermögen nach Kommunaltypen und Einwohnergrößenklassen	40
Abbildung 26: Kennzahlen zum Vermögen nach Anpassungsschichten.....	41

<i>Abbildung 27: Kennzahlen zu Schulden nach Kommunaltypen und Einwohnergrößenklassen</i>	<i>41</i>
<i>Abbildung 28: Kennzahlen zu Schulden nach Anpassungsschichten</i>	<i>42</i>
<i>Abbildung 29: Kreditfinanzierungsanteil und fiktiver Investitionskreditbedarf für Investitionsrückstände je Einwohnerin und Einwohner nach Kommunaltypen und Einwohnergrößenklassen</i>	<i>43</i>
<i>Abbildung 30: Kreditfinanzierungsanteil und fiktiver Investitionskreditbedarf je Einwohnerin und Einwohner nach Anpassungsschichten</i>	<i>43</i>
<i>Abbildung 31: Ermittlung des fiktiven Zeitraums für den Abbau der Investitionsrückstände nach Kommunaltypen und Einwohnergrößenklassen (in Jahren)</i>	<i>44</i>
<i>Abbildung 32: Ermittlung des fiktiven Zeitraums für den Abbau der Investitionsrückstände nach Anpassungsschichten (in Jahren)</i>	<i>44</i>
<i>Abbildung 33: Investitionsrückstände – Gründe (in %)</i>	<i>45</i>
<i>Abbildung 34: Ausmaß der Investitionsrückstände differenziert nach ausgewählten Infrastrukturbereichen (Anzahl der Nennungen)</i>	<i>46</i>
<i>Abbildung 35: Gründe für den Verzicht auf Fördermittel (in %)</i>	<i>48</i>
<i>Abbildung 36: Künftige Entwicklung der Investitionsrückstände nach Infrastrukturbereichen (Anzahl der Nennungen)</i>	<i>49</i>
<i>Abbildung 37: Künftige Herausforderungen (Anzahl der Nennungen)</i>	<i>50</i>
<i>Abbildung 38: Investitionsrückstände in den ausgegliederten Bereichen differenziert nach Infrastrukturbereichen</i>	<i>51</i>
<i>Abbildung 39: Investitionsrückstände im Infrastrukturbereich „Straßen“ je Straßenkilometer (in €)</i>	<i>53</i>
<i>Abbildung 40: Darstellung der Landkreise an der ehemaligen innerdeutschen Grenze und der Grenzgebietskommunen</i>	<i>54</i>
<i>Abbildung 41: Anzahl und Anteil der Grenzgebietskommunen nach vorhandener oder eingeschränkter Investitionsfinanzierungsfähigkeit und Höhe der Investitionsrückstände</i>	<i>55</i>
<i>Abbildung 42: Darstellung der Erhebungseinheiten mit Entschuldungshilfe und/oder Bedarfszuweisung</i>	<i>56</i>
<i>Abbildung 43: Anzahl der Erhebungseinheiten mit Bedarfszuweisung und/oder Entschuldungshilfe nach Anpassungsschichten</i>	<i>57</i>
<i>Abbildung 44: Anzahl der Grenzgebietskommunen mit Bedarfszuweisung und/oder Entschuldungshilfe</i>	<i>57</i>
<i>Abbildung 45: Anzahl und Anteil der Erhebungseinheiten mit oder ohne Bedarfszuweisung oder Entschuldungshilfe nach vorhandener oder eingeschränkter Investitionsfinanzierungsfähigkeit und Höhe der Investitionsrückstände</i>	<i>58</i>

Anlagenverzeichnis

Anlage 1 Erläuterung zum Kennzahlenset

Abkürzungsverzeichnis

AG	Aktiengesellschaft
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
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 6 des Gesetzes vom 12.12.2023 (Nds. GVBl. S. 289)
LSN	Landesamt für Statistik Niedersachsen
NFAG	Niedersächsisches Gesetz über den Finanzausgleich in der Fassung vom 14.09.2007 (Nds. GVBl. S. 466), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 14.12.2023 (Nds. GVBl. S. 300)
NKomVG	Niedersächsisches Kommunalverfassungsgesetz vom 17.12.2010 (Nds. GVBl. S. 576), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 08.02.2024 (Nds. GVBl. 2024 Nr. 9)
NSchG	Niedersächsisches Schulgesetz in der Fassung vom 03.03.1998 (Nds. GVBl. S. 137), zuletzt geändert durch Artikel 8 des Gesetzes vom 03.05.2023 (Nds. GVBl. S. 80)
NStrG	Niedersächsisches Straßengesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 24.09.1980 (Nds. GVBl. S. 359), zuletzt geändert durch Gesetz vom 29.06.2022 (Nds. GVBl. S. 420)
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
VZÄ	Vollzeitäquivalente

Quellenhinweis

Die verwendeten Karten basieren auf den Geodaten des Landesamtes für Geoinformation und Landesvermessung Niedersachsen.

1 Zusammenfassung der wesentlichen Inhalte

Die überörtliche Kommunalprüfung erhob bei 312 Kommunen die Höhe der Investitionsrückstände. Es handelte sich hierbei um die dritte Erhebung der Investitionsrückstände bei den niedersächsischen Kommunen. Sie bezog sich auf die Einheitsgemeinden und Samtgemeinden – einschl. ihrer Mitgliedsgemeinden – unter 10.000 Einwohnerinnen und Einwohnern. Die Auswertung der Investitionsrückstände basiert auf dem Jahr 2022. Folgende wesentliche Erkenntnisse wurden festgestellt:

Die gemeldeten Investitionsrückstände der Erhebungseinheiten (Einheitsgemeinden und Samtgemeindebereiche¹) lagen mit durchschnittlich 4.295 €/Einw. im Kernhaushalt und 404 €/Einw. in den ausgegliederten Bereichen erheblich über den Werten der bisherigen Erhebungen. Die Erhebungseinheiten mit weniger als 5.000 Einwohnerinnen und Einwohnern meldeten sogar Investitionsrückstände von 8.599 €/Einw. im Kernhaushalt und 2.490 €/Einw. in den ausgegliederten Bereichen. (Kapitel 3.1.1 und 3.6.1)

Die höchsten Investitionsrückstände entfielen mit 40 % auf den Infrastrukturbereich „Straßen“. Ein Zusammenhang zwischen Straßenslänge und Höhe der Investitionsrückstände konnte nicht festgestellt werden. Auf die Infrastrukturbereiche „Brandschutz“ (12 %) und „Grundschulen“ (11 %) entfielen zusammen rd. 23 % der Investitionsrückstände. (Kapitel 3.1.2 und 3.6.2)

Die Einheitsgemeinden meldeten Investitionsrückstände von durchschnittlich 4.287 €/Einw. und die Samtgemeindebereiche von durchschnittlich 4.312 €/Einw. – es lag kein signifikanter Unterschied vor. Allerdings lagen beide Werte erheblich über dem Landesdurchschnitt der Bestandserhebung der Jahre 2020 und 2021 von 2.586 €/Einw. (Kapitel 3.1.3)

Es zeigte sich ein deutlicher Zusammenhang zwischen der Einwohnergrößenklasse und der Höhe der Investitionsrückstände. Die höchsten durchschnittlichen Investitionsrückstände je Einwohnerin und Einwohner meldeten die kleinsten Kommunen. Mit steigender Größe nahmen die Investitionsrückstände je Einwohnerin und Einwohner ab. (Kapitel 3.1.4)

Ein eindeutiger Einfluss der Bevölkerungsdichte auf die Höhe der Investitionsrückstände war nicht zu erkennen. (Kapitel 3.1.5)

¹ Finanzstatistische Aggregate mit den Daten der Samtgemeinde einschließlich der zugehörigen Mitgliedsgemeinden.

Der regionale Vergleich der Höhe der Investitionsrückstände zeigte landesweit tendenziell ein Ost-West-Gefälle. Überdurchschnittlich hohe Investitionsrückstände meldeten die Erhebungseinheiten in den Anpassungsschichten Südniedersachsen, Ostniedersachsen, Nordostniedersachsen und Ostfriesland-Nordseeküste. Die Erhebungseinheiten in den Anpassungsschichten Oldenburger Raum und Westniedersachsen meldeten die niedrigsten durchschnittlichen Investitionsrückstände. (Kapitel 3.2.1 und 3.2.2)

Bei der Investitionsfinanzierungsfähigkeit bestanden keine wesentlichen Unterschiede zwischen Einheitsgemeinden und Samtgemeindebereichen. Auch bestand kein eindeutiger Zusammenhang zwischen der Bevölkerungsdichte und der Investitionsfinanzierungsfähigkeit. Es zeigte sich jedoch, dass bei steigender Einwohnerzahl der Anteil der Erhebungseinheiten, die fähig waren, Investitionen zu tätigen, zunahm. (Kapitel 3.3.2 bis 3.3.4)

Eine eingeschränkte Investitionsfinanzierungsfähigkeit sowie überdurchschnittliche Investitionsrückstände wiesen die Erhebungseinheiten in den Anpassungsschichten Ostniedersachsen und Nordostniedersachsen auf. Hingegen waren alle Erhebungseinheiten aus den Anpassungsschichten Oldenburger Raum und Westniedersachsen deutlich besser aufgestellt. (Kapitel 3.3.5)

Bei den Erhebungseinheiten in Landkreisen an der ehemaligen innerdeutschen Grenze waren weit überdurchschnittliche Investitionsrückstände sowie eine überwiegend nur eingeschränkte Investitionsfinanzierungsfähigkeit festzustellen. (Kapitel 3.6.3)

Erhebungseinheiten, die Bedarfszuweisungen oder eine Entschuldungshilfe erhalten hatten, konnten notwendige Investitionen nur schwer umsetzen und meldeten weit überdurchschnittliche Investitionsrückstände. (Kapitel 3.6.4)

Ein höherer positiver Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit führte tendenziell zu niedrigeren Investitionsrückständen. (Kapitel 3.4.1)

Die Erhebungseinheiten finanzierten ihre Investitionen durchschnittlich zu 29 % aus Investitionskrediten. Je größer die Erhebungseinheiten waren, desto geringer war der Anteil an Investitionskrediten. Erhebliche Unterschiede zeigten sich im regionalen Vergleich. Besorgniserregend ist, dass die Erhebungseinheiten in den Anpassungsschichten Ost- und Südniedersachsen ihre Investitionen zu mehr als zwei Dritteln aus Investitionszuwendungen und Investitionskrediten tätigten. (Kapitel 3.4.2)

Das höchste Gesamtvermögen je Einwohnerin und Einwohner war bei den Erhebungseinheiten mit der niedrigsten Einwohnerzahl festzustellen. Gleichzeitig wiesen diese kleinen Einheiten die höchsten Investitionsrückstände aus. Darüber hinaus war insbesondere auffällig, dass in der Anpassungsschicht Südniedersachsen die gemeldeten Investitionsrückstände die Bilanzsumme (Gesamtvermögen) überstiegen. (Kapitel 3.4.3)

In einer fiktiven Berechnung² ergab sich für die Erhebungseinheiten ein Zeitraum von durchschnittlich neun Jahren, um alle Investitionsrückstände abzubauen. In den Erhebungseinheiten in der Anpassungsschicht Südniedersachsen betrug der Abbauperioden für die Investitionsrückstände 23 Jahre, im Oldenburger Raum jedoch nur ein Jahr. (Kapitel 3.4.4)

Es gab eine Vielzahl von Gründen für unterlassene Investitionen. Hervorzuheben sind insbesondere fehlende Finanzen und fehlendes Personal. (Kapitel 3.5.1)

Die Erhebungskommunen hatten Probleme Förderprogramme in Anspruch zu nehmen. Diese konnten so nicht die vorgesehene Wirkung entfalten. (Kapitel 3.5.3)

Die Erhebungskommunen rechneten bei den „Straßen“ mit einem weiteren Anstieg der Investitionsrückstände, obwohl für diesen Infrastrukturbereich bereits die höchsten Investitionsrückstände gemeldet wurden. (Kapitel 3.5.4)

Die größte finanzielle Herausforderung für zukünftige Investitionen sahen die Erhebungskommunen im Bereich „Klimaschutz/-anpassung“, jedoch war diese in den wenigsten Fällen zum Zeitpunkt der Erhebung bezifferbar. (Kapitel 3.5.5)

2 Anlass und Durchführung der Erhebung

2.1 Anlass der Erhebung

Die Sicherung der stetigen Aufgabenerfüllung ist oberstes Ziel der Haushaltswirtschaft der Kommunen (§§ 4 Satz 2, 110 Abs. 1 NKomVG). Sie stellen in den Grenzen ihrer Leistungsfähigkeit die für ihre Einwohnerinnen und Einwohner erforderlichen sozialen, kulturellen, sportlichen und wirtschaftlichen öffentlichen Einrichtungen bereit. Allerdings können fortbestehende gravierende Investitionsrückstände die stetige Aufgabenerfüllung erheblich

² Die Berechnung basiert auf der Annahme, dass die Erhebungseinheiten die ermittelten Investitionsauszahlungen in gleicher Höhe in den folgenden Jahren ausschließlich für den Abbau der gemeldeten Investitionsrückstände einsetzen. Zusätzliche Investitionsmaßnahmen blieben bei dieser Berechnung ausdrücklich unberücksichtigt.

beeinträchtigen und bilden Finanzierungsrisiken in den kommunalen Haushalten. Investitionsrückstände erschweren die stetige Aufgabenerfüllung der Daseinsvorsorge, verschieben notwendige Investitionen in die Zukunft und belasten so zukünftige Generationen. Insbesondere das KfW-Kommunalpanel³ hat in den vergangenen Jahren die Thematik „Investitionsrückstände“ ins öffentliche Bewusstsein gerückt.

Dies nahm die überörtliche Kommunalprüfung zum Anlass, um in den Jahren 2020/2021 eine Bestandserhebung „Haushaltsrisiken durch Investitionsrückstände“ bei allen niedersächsischen Kommunen durchzuführen.⁴ Im Ergebnis entstand erstmalig für Niedersachsen eine belastbare Datenlage, die einen Überblick über die bestehenden Investitionsrückstände der Kommunen ermöglichte. Die ermittelten Investitionsrückstände der niedersächsischen Kommunen lagen deutlich über den bundesweit ermittelten Werten des KfW-Kommunalpanels 2021 und wiesen große regionale Unterschiede sowie deutliche Abweichungen im Vergleich der Gemeindearten (Kommunaltypen) und Gemeindegrößenklassen auf.

Besonders auffällig waren die weit über dem Landesdurchschnitt (2.586 €/Einw.) liegenden Investitionsrückstände je Einwohnerinnen und Einwohnern der großen selbständigen Städte (3.942 €/Einw.), der Städte mit Sonderstatus (3.219 €/Einw.) sowie der Gruppe der kleinen Einheitsgemeinden unter 5.000 Einwohnerinnen und Einwohnern (6.623 €/Einw.).

Diese Erkenntnisse veranlassten die überörtliche Kommunalprüfung die Erhebung über die Höhe der Investitionsrückstände fortzusetzen. Die überörtliche Kommunalprüfung untersuchte in den Jahren 2022 und 2023 zunächst die auffällig hohen Investitionsrückstände der großen selbständigen Städte und der beiden Städte mit Sonderstatus⁵. In der aktuellen Erhebung in den Jahren 2023 und 2024 wurden nun die überdurchschnittlich hohen Investitionsrückstände in kleinen Kommunen betrachtet.

2.2 Durchführung der Erhebung

Schwerpunkt dieser Erhebung waren die Einheitsgemeinden mit unter 5.000 Einwohnerinnen und Einwohnern. Für einen repräsentativen Vergleichsring wurden in die Erhebung die

³ Die KfW Bankengruppe erstellt jährlich seit 2009 in Zusammenarbeit mit dem Deutschen Institut für Urbanistik (Difu) eine bundesweite Studie über die Höhe der kommunalen Investitionsrückstände, basierend auf einer jährlichen Befragung der Kammereien von Landkreisen, Städten und Gemeinden mit mindestens 2.000 Einwohnern. [KfW-Kommunalpanel seit 2009](#), zuletzt abgerufen am 16.04.2024.

⁴ Vgl. Die Präsidentin des Niedersächsischen Landesrechnungshofs, [Kommunalbericht 2021](#), Kapitel 4.4.3, Seite 49 ff.; [Kommunalbericht 2022](#), Kapitel 6, Seite 125 ff.

⁵ Vgl. Die Präsidentin des Niedersächsischen Landesrechnungshofs, [Kommunalbericht 2023](#), Kapitel 4, Seite 87 ff.

Einheitsgemeinden und Samtgemeinden – einschl. ihrer Mitgliedsgemeinden – unter 10.000 Einwohnerinnen und Einwohnern einbezogen. Die überörtliche Kommunalprüfung führte die Erhebung in der zweiten Jahreshälfte 2023 als Online-Befragung durch. Die Durchführung und der Inhalt der Erhebung waren mit den kommunalen Spitzenverbänden abgestimmt.

Die überörtliche Kommunalprüfung bat die Kommunen mit Schreiben vom 05.07.2023 um Angaben in einem elektronisch zur Verfügung gestellten Erhebungsbogen.⁶ Die Erhebung umfasste 89 Einheitsgemeinden und 37 Samtgemeinden mit 186 Mitgliedsgemeinden, insgesamt 312 Kommunen. Damit wurden rd. 29 % der niedersächsischen Kommunen mit etwa einem Viertel der Fläche Niedersachsens in die Erhebung einbezogen, aber lediglich 11 % der Einwohnerinnen und Einwohner in Niedersachsen.

2.3 Inhalt und Auswertung des Erhebungsbogens

Die überörtliche Kommunalprüfung erhob von den genannten Kommunen Daten zur Höhe der Investitionsrückstände, Begründungen für ihre Entwicklung, Prognosen zu ihrem Abbau sowie die für die Einschätzung der finanziellen Handlungsmöglichkeiten der Kommunen erforderlichen Finanzdaten. Bei allen einbezogenen Kommunen wurden die Investitionsrückstände differenziert nach Infrastrukturbereichen, Kommunaltypen, Bevölkerungsdichte und möglichen regionalen Unterschieden ausgewertet.

Die überörtliche Kommunalprüfung lehnt sich bei der Definition des Investitionsrückstands an die Erhebung des KfW-Kommunalpanel 2023⁷ an. Ein Investitionsrückstand entsteht, wenn, gemessen an den jeweils geltenden Standards/Normen, die notwendigen Investitionen in der Vergangenheit nicht ausreichend getätigt wurden. Die Höhe des Investitionsrückstands wird durch das Investitionsvolumen beschrieben, das notwendig wäre, um die Infrastruktur auf den heute notwendigen Stand (in Quantität und Qualität) zu bringen.⁸

Die Erhebung umfasste die Infrastrukturbereiche:

- Verwaltung (Produktgruppe 111)
- Brandschutz (Produktgruppe 126)
- Grundschulen (Produktgruppe 211)

⁶ Die Abfrage der Investitionsrückstände erfolgte in Anlehnung an die Systematik des KfW-Kommunalpanel.

⁷ KfW-Kommunalpanel 2023 Tabellenband, Hrsg. KfW Bankengruppe, Frankfurt am Main, im Mai 2023, S. 16 ff., Frage 10 des Fragebogens.

⁸ Der überörtlichen Kommunalprüfung ist bewusst, dass der Investitionsrückstand einer Kommune ggf. nicht in allen Fällen genau beziffert werden kann. Die Höhe eines Investitionsrückstands konnte daher im Erhebungsbogen auch als Schätzwert eingetragen werden.

- Weitere Schulträgeraufgaben (Produktgruppen 212 bis 244)
- Kultur (Produktgruppen 251 bis 281)
- Soziale Einrichtungen (Produktgruppe 315)
- Tageseinrichtungen für Kinder (Produktgruppe 365)
- Einrichtungen der Jugendarbeit (Produktgruppe 366)
- Gesundheitseinrichtungen (Produktgruppe 412)
- Kur- und Badeeinrichtungen (Produktgruppe 418)
- Sportstätten und Bäder (Produktgruppe 424)
- Wohnungsbau (Produkt 5222)
- Denkmalschutz und -pflege (Produktgruppe 523)
- Energieerzeugung und -versorgung (Produktgruppen 531, 532, 534 und 535)
- Wasserversorgung (Produktgruppe 533)
- Informations- und Kommunikationsinfrastruktur (Produktgruppe 536)
- Abwasserbeseitigung (Produktgruppe 538)
- Straßen (Produktgruppen 541 bis 544)
- Straßenreinigung, Straßenbeleuchtung (Produktgruppe 545)
- Parkeinrichtungen (Produktgruppe 546)
- ÖPNV (Produktgruppe 547)
- Sonstiger Personen- und Güterverkehr (Produktgruppe 548)
- Natur- und Landschaftspflege, Friedhofs- und Bestattungswesen (Produktgruppen 551 bis 555)
- Allgemeine Einrichtungen und Unternehmen (Produktgruppe 573)
- Tourismus (Produktgruppe 575)
- Sonstiges

Um einen Vergleich zwischen Einheitsgemeinden und Samtgemeinden mit ihren Mitglieds-
gemeinden zu ermöglichen, wird im Erhebungsbericht, soweit nichts anderes erwähnt, auf

den Vergleich von Einheitsgemeinden und Samtgemeindebereichen⁹ Bezug genommen. Auf eine Einzelbetrachtung der Samtgemeinden und Mitgliedsgemeinden wurde verzichtet, da die Aufgabenverteilungen zwischen diesen beiden Kommunaltypen erheblich voneinander abwichen.

Im Folgenden wird die Gesamtzahl der betrachteten Einheitsgemeinden (89) und Samtgemeindebereiche (37) als Erhebungseinheiten (126) bezeichnet. Die Erhebungseinheiten werden für die weiteren Auswertungen in unterschiedliche Vergleichsgruppen zusammengefasst.

Die Einteilung nach Einwohnergrößenklasse und Bevölkerungsdichte erfolgte in vier Größenklassen mit einer gleichmäßigen Verteilung¹⁰ der Einheiten:

Einwohnergrößenklasse	Anzahl Erhebungseinheiten	davon Einheitsgemeinden	davon Samtgemeindebereiche
weniger als 6.089 Einw.	31	24	7
6.089 bis unter 7.269 Einw.	32	17	15
7.269 bis unter 8.725 Einw.	31	23	8
8.725 bis unter 10.000 Einw.	32	25	7
Insgesamt	126	89	37

Abbildung 1: Einteilung der Erhebungseinheiten nach Einwohnergrößenklasse

Bevölkerungsdichte	Anzahl Erhebungseinheiten	davon Einheitsgemeinden	davon Samtgemeindebereiche
weniger als 61,40 Einw./km ²	31	13	18
61,40 bis unter 87,40 Einw./km ²	32	24	8
87,40 bis unter 125,90 Einw./km ²	31	24	7
125,90 und mehr Einw./km ²	32	28	4
Insgesamt	126	89	37

Abbildung 2: Einteilung der Erhebungseinheiten nach Bevölkerungsdichte

Die überörtliche Kommunalprüfung analysierte zusätzlich zu den Investitionsrückständen die Ergebnis- und Finanzrechnung der Jahre 2021 und 2022 sowie Vermögen und Schulden auf Basis der letzten vorliegenden/vorläufigen Bilanzen. Die Auswertung der gemeldeten Investitionsrückstände basiert ausschließlich auf dem Jahr 2022. Weiterhin erfolgte von den Kommunen eine Selbsteinschätzung zur Entwicklung der Investitionsrückstände und zu möglichen Investitionshemmnissen.

Die überörtliche Kommunalprüfung ging folgenden Fragen nach:

⁹ Finanzstatistische Aggregate mit den Daten der Samtgemeinde einschließlich der zugehörigen Mitgliedsgemeinden.

¹⁰ Die mathematische Berechnung der Cluster erfolgte anhand Quartilen.

- Wie hoch schätzen die Kommunen ihre Investitionsrückstände ein?
- Besteht ein Zusammenhang zwischen Kommunaltypen (Gemeindeart) und Höhe der Investitionsrückstände?
- Besteht ein Zusammenhang zwischen Gemeindegröße und Höhe der Investitionsrückstände?
- Besteht ein Zusammenhang zwischen regionalen Bedingungen und Höhe der Investitionsrückstände?
- Besteht ein Zusammenhang zwischen Investitionsfinanzierungsfähigkeit und Höhe der Investitionsrückstände?
- Wie wurden Investitionen finanziert?
- Welche Gründe für Investitionshemmnisse gibt es?
- Mit welchen künftigen Herausforderungen sehen sich die Kommunen besonders konfrontiert?

2.4 Qualität der zugelieferten Daten

Alle befragten Kommunen stellten der überörtlichen Kommunalprüfung die erbetenen Daten zur Verfügung. Die Qualität der Daten war jedoch uneinheitlich. Während die Mehrzahl der befragten Kommunen vollständig ausgefüllte Erhebungsbögen zurückschickte, wiesen einige Rückmeldungen Lücken auf. Überwiegend waren die Kommunen aber bestrebt, aktuelle und vollständige Daten zur Verfügung zu stellen. Die überörtliche Kommunalprüfung ergänzte fehlende oder invalide Daten mithilfe der Haushaltspläne, Angaben aus den Kommunalstatistiken oder anderen öffentlich zugänglichen Unterlagen.

Obwohl die Kommunen bereits seit dem Jahr 2012 gesetzlich verpflichtet sind, doppische Jahresabschlüsse aufzustellen, verfügten zum Zeitpunkt der Abfrage lediglich 49 % der Kommunen (152 von 312 Kommunen) über geprüfte und/oder beschlossene Jahresabschlüsse¹¹ für das Jahr 2019. Dies erschwerte die Auswertung der gemeldeten Daten. Im Vergleich dazu verfügten die in den Jahren 2022 und 2023 untersuchten großen Städte zu 60 % über beschlossene Jahresabschlüsse¹². Unbeschadet dessen, meldete die

¹¹ Der Jahresabschluss wurde durch das Rechnungsprüfungsamt geprüft, ist aber noch nicht beschlossen (geprüfter Jahresabschluss). Der Jahresabschluss wurde durch die Vertretung beschlossen (beschlossener Jahresabschluss).

¹² Für das Jahr 2018.

überwiegende Anzahl der Erhebungskommunen die aktuellsten Daten auf Grundlage von vorläufigen Jahresabschlüssen.

Auffällig war, dass Kommunen, die geprüfte bzw. beschlossene aktuelle Jahresabschlüsse besaßen, eher in der Lage waren, die Erhebungsbögen fristgerecht und in der Regel mit hoher Qualität auszufüllen. Kommunen mit fehlenden oder nicht aktuellen Jahresabschlüssen hatten größere Schwierigkeiten, die geforderten Daten zu liefern.

3 Erhebungsergebnisse

3.1 Investitionsrückstände der niedersächsischen Kommunen

3.1.1 Höhe der Investitionsrückstände und Veränderungen zur Bestandserhebung

Die Gesamtinvestitionsrückstände setzten sich aus den Investitionsrückständen im Kernhaushalt und den ausgegliederten Bereichen (u.a. Eigenbetriebe und Eigengesellschaften) zusammen. Mit Ausnahme des Kapitels 3.6.1 wird im weiteren Verlauf des Erhebungsberichts auf die Investitionsrückstände im Kernhaushalt abgestellt.

In der Bestandserhebung der Jahre 2020 und 2021 wiesen alle 1.097 niedersächsischen Kommunen Investitionsrückstände von rd. 20,7 Mrd. € (2.586 €/Einw.) aus. In den Jahren 2022 und 2023 meldeten die 96 großen Städte und Gemeinden¹³ Gesamtinvestitionsrückstände von rd. 13,8 Mrd. € (3.053 €/Einw.).

Die aktuelle Erhebung ergab für die kleinen Kommunen Gesamtinvestitionsrückstände von rd. 4,2 Mrd. € (4.699 €/Einw.). Die Investitionsrückstände lagen damit erheblich über dem Durchschnittswert der Bestandserhebung und der Erhebung „große Städte und Gemeinden“ sowie dem aus dem KfW-Kommunalpanel 2023 abgeleiteten Bundesdurchschnitt der 13 Flächenländer in Höhe von 2.145 €/Einw.

¹³ 8 kreisfreie Städte, 7 große selbständige Städte, 2 Städte mit Sonderstatus, 59 kreisangehörige Einheitsgemeinden mit dem Status einer selbständigen Gemeinde und 20 übrige kreisangehörige Einheitsgemeinden über 20.000 Einwohnerinnen und Einwohner.

	2020/2021 „Bestandserhebung“ (alle Kommunen)		2022/2023 „Teil 2“ (große Städte und Gemeinden)		2023/2024 „Teil 3“ (kleine Kommunen)	
	Insgesamt	je Einw.	Insgesamt	je Einw.	Insgesamt	je Einw.
Investitionsrückstände Kernhaushalt	20,7 Mrd. €	2.586 €	12,4 Mrd. €	2.736 €	3,8 Mrd. €	4.295 €
Investitionsrückstände ausgegliederte Bereiche	-	-	1,4 Mrd. € ¹⁴	317 €	0,4 Mrd. €¹⁵	404 €
Gesamtinvestitionsrückstände	-	-	13,8 Mrd. €	3.053 €	4,2 Mrd. €	4.699 €
KfW-Kommunalpanel ¹⁶	15,5 Mrd. €	1.938 €	9,4 Mrd. €	2.069 €	1,9 Mrd. €	2.145 €

Abbildung 3: Höhe der Investitionsrückstände insgesamt und je Einwohnerin und Einwohner im Vergleich zu den vorherigen Erhebungen und zum KfW-Kommunalpanel

Bereits in der Bestandserhebung in den Jahren 2020 und 2021 zeigten sich – in unterschiedlicher Ausprägung – höhere Investitionsrückstände in den kleineren Kommunen. Beispielsweise meldeten die Einheitsgemeinden mit weniger als 5.000 Einwohnerinnen und Einwohnern Investitionsrückstände von 6.623 €/Einw., während Einheitsgemeinden mit 20.000 bis 50.000 Einwohnerinnen und Einwohnern lediglich Investitionsrückstände von 1.690 €/Einw. angaben.

Die aktuelle Erhebung bestätigte dieses Ergebnis, wobei das Ausmaß der Investitionsrückstände in den kleinsten Einheiten noch einmal deutlich anstieg. Die Erhebungseinheiten mit weniger als 5.000 Einwohnerinnen und Einwohnern meldeten Investitionsrückstände von 8.599 €/Einw. im Kernhaushalt und Gesamtinvestitionsrückstände von 11.089 €/Einw.

Feststellung:

Die gemeldeten Investitionsrückstände der 312 Einheitsgemeinden, Samtgemeinden und Mitgliedsgemeinden lagen mit 4.295 €/Einw. im Kernhaushalt und 404 €/Einw. in den ausgegliederten Bereichen erheblich über den bisher ermittelten Durchschnittswerten der vorherigen Erhebungen. Die Erhebungseinheiten mit weniger als 5.000 Einwohnerinnen und Einwohnern meldeten Investitionsrückstände von 8.599 €/Einw. im Kernhaushalt und Gesamtinvestitionsrückstände von 11.089 €/Einw.

¹⁴ In der vorherigen Erhebung wurden die Investitionsrückstände der verbundenen Unternehmen (in Abweichung von § 128 Abs. 4 NKomVG Eigengesellschaften und Beteiligungen an Unternehmen in privater Rechtsform) erhoben.

¹⁵ Ausgegliederte Bereiche nach § 128 Abs. 4 NKomVG.

¹⁶ Anteilige Berechnung entsprechend des Einwohneranteils der Erhebungseinheiten.

3.1.2 Höhe der Investitionsrückstände nach Infrastrukturbereichen

Die Erhebungseinheiten ordneten ihre Investitionsrückstände im Kernhaushalt den Infrastrukturbereichen wie folgt zu:

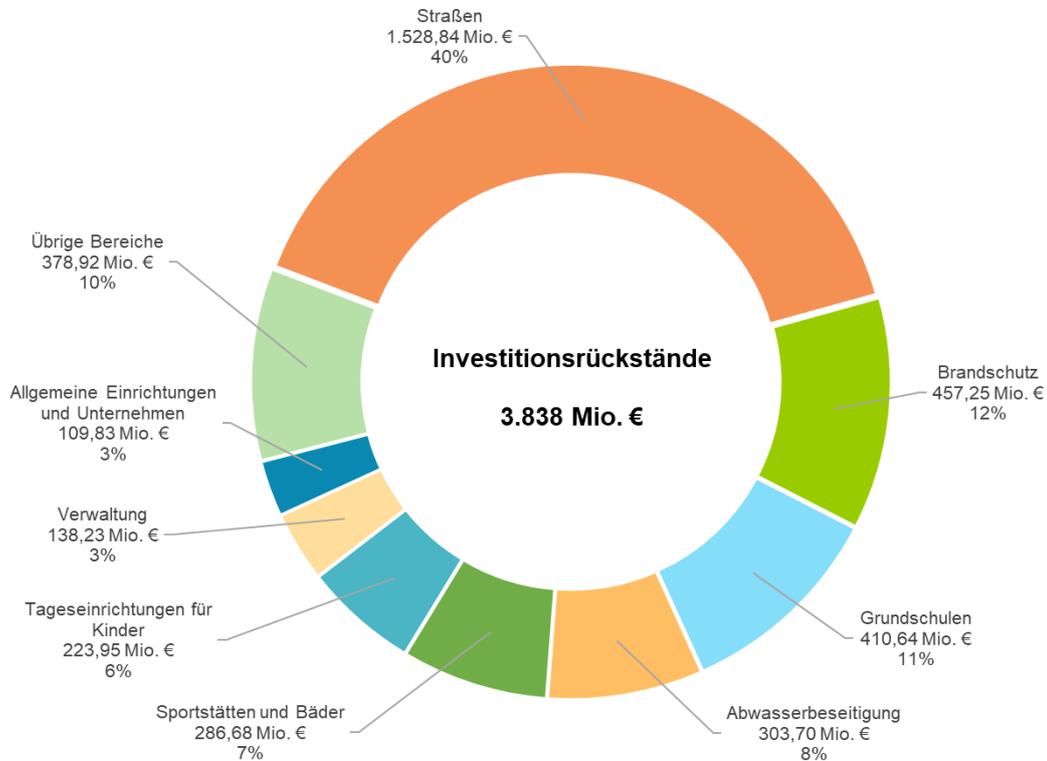


Abbildung 4: Investitionsrückstände differenziert nach Infrastrukturbereichen¹⁷

Für den Kernhaushalt meldeten die Erhebungseinheiten rd. 3,8 Mrd. € Investitionsrückstände (4.295 €/Einw.). Mit Abstand der höchste Anteil der Investitionsrückstände entfiel auf den Infrastrukturbereich „Straßen“ (40 %). Auf die Infrastrukturbereiche „Brandschutz“ (12 %) und „Grundschulen“ (11 %) entfielen zusammen rd. 23 % der Investitionsrückstände.

Der Anteil der Investitionsrückstände für den Infrastrukturbereich „Straßen“ lag deutlich über den entsprechenden Anteilen der beiden vorherigen Erhebungen (Bestandserhebung: 29 %; „große Städte und Gemeinden“: 24 %). Aufgrund von unterschiedlichen

¹⁷ In der Position „übrige Bereiche“ sind die Infrastrukturbereiche „Wohnungsbau“, „Straßenreinigung, Straßenbeleuchtung“, „Natur- und Landschaftspflege, Friedhofs- und Bestattungswesen“, „ÖPNV“, „Soziale Einrichtungen“, „Tourismus“, „Wasserversorgung“, „Kultur“, „weitere Schulträgeraufgaben“, „Sonstiges“, „Informations- und Kommunikationsinfrastruktur“, „Einrichtungen der Jugendarbeit“, „Parkeinrichtungen“, „Energieerzeugung und -versorgung“, „Denkmalschutz und -pflege“, „Gesundheitseinrichtungen“, „Kur- und Badeeinrichtungen“ und „sonstiger Personen- und Güterverkehr“ mit einem Anteil von jeweils unter 2 % an den Investitionsrückständen im Kernhaushalt enthalten.

Schulträgerschaften¹⁸ war der Anteil der Investitionsrückstände für „Schulen“ für die kleinen Kommunen deutlich geringer als für die „großen Städte und Gemeinden“ mit rd. 37 %.

Feststellung:

40 % der gemeldeten Investitionsrückstände entfallen auf den Infrastrukturbereich „Straßen“. Für den Infrastrukturbereich „Schulen“ ergab sich mit lediglich 11 % ein deutlich geringerer Anteil als in den beiden vorherigen Erhebungen, da die Erhebungseinheiten grundsätzlich nur Träger der Grundschulen sind.

3.1.3 Höhe der Investitionsrückstände nach Kommunaltypen

Die Investitionsrückstände von insgesamt 3,8 Mrd. € (4.295 €/Einw.) verteilen sich wie folgt auf die definierten Kommunaltypen:

- Rd. 2,7 Mrd. € (4.287 €/Einw.) auf die Einheitsgemeinden und
- rd. 1,1 Mrd. € (4.312 €/Einw.) auf die Samtgemeindebereiche,
 - davon rd. 0,6 Mrd. € (2.372 €/Einw.) auf die Samtgemeinden sowie
 - davon rd. 0,5 Mrd. € (1.940 €/Einw.) auf die Mitgliedsgemeinden.

Damit entfielen 71 % der Investitionsrückstände dieser Erhebung auf die Einheitsgemeinden und 29 % auf die Samtgemeindebereiche. Mit durchschnittlichen Investitionsrückständen von 4.287 €/Einw. und 4.312 €/Einw. lagen beide Kommunaltypen deutlich über dem Landesdurchschnitt der Bestandserhebung (2.586 €/Einw.).

¹⁸ Die Einheitsgemeinden und Samtgemeinden sind gem. § 102 NSchG Träger der Grundschulen und können durch Übertragung die Trägerschaft für übrige allgemeinbildende Schulen erhalten. Jedoch bleiben Gemeinden und Samtgemeinden gem. § 186 NSchG abweichend von § 102 NSchG Schulträger der allgemeinbildenden Schulformen, für die ihre Schulträgerschaft am 01.08.1980 bestanden hat.

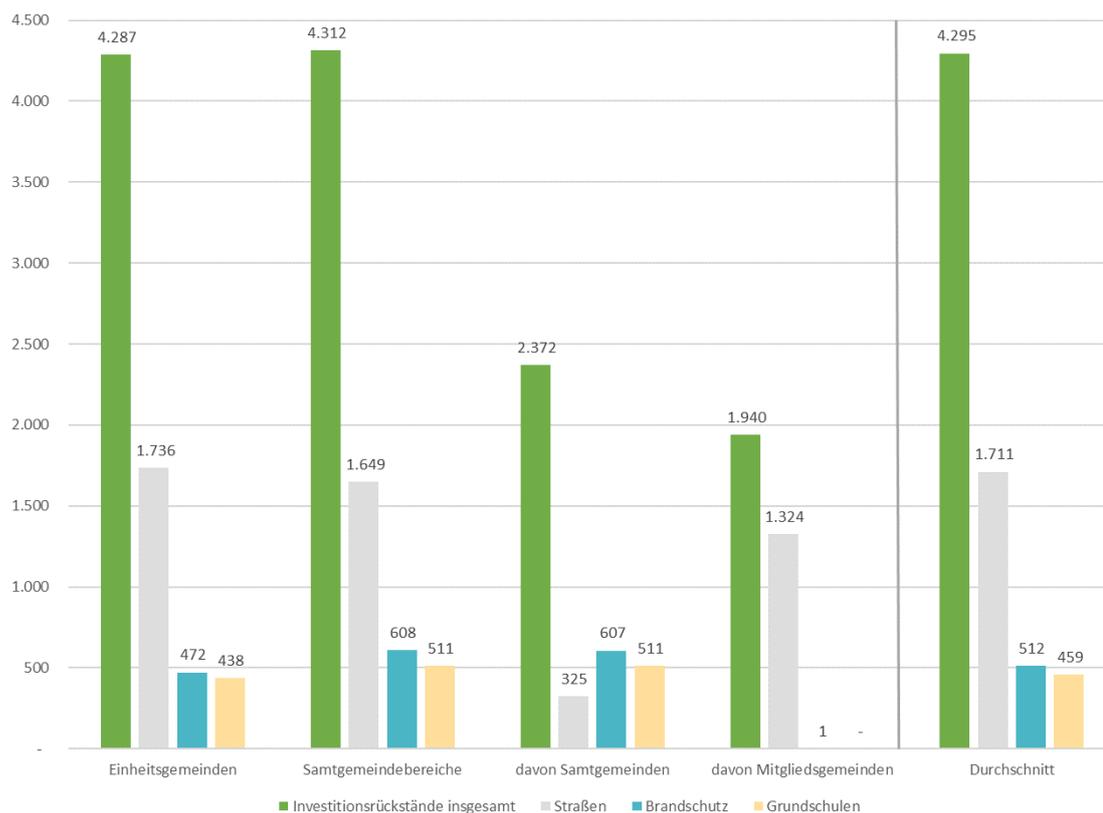


Abbildung 5: Höhe der Investitionsrückstände nach Kommunaltypen und ausgewählten Infrastrukturbereichen (in €/Einw.)

Im Vergleich der Einheitsgemeinden und Samtgemeindebereiche fiel auf, dass die Investitionsrückstände je Einwohnerin und Einwohner nicht signifikant voneinander abweichen. Beide Kommunaltypen meldeten die höchsten Investitionsrückstände für den Infrastrukturbereich „Straßen“. In den Samtgemeindebereichen entfiel der überwiegende Anteil der Investitionsrückstände für den Infrastrukturbereich „Straßen“ auf die Mitgliedsgemeinden, da diese Träger der Gemeindestraßen¹⁹ sind. Die Samtgemeinden sind zuständig für die Gemeindeverbindungsstraßen²⁰, die Grundschulen²¹ und den Brandschutz²².

Feststellung:

Es zeigte sich kein wesentlicher Einfluss des Kommunaltyps Einheitsgemeinde oder Samtgemeindebereich auf die Höhe der Investitionsrückstände. Die Einheitsgemeinden meldeten 4.287 €/Einw. Investitionsrückstände und die Samtgemeindebereiche 4.312 €/Einw. – es lag kein signifikanter Unterschied vor. Allerdings lagen beide Durchschnittswerte erheblich über dem Landesdurchschnitt der Bestandserhebung von 2.586 €/Einw.

¹⁹ § 48 NStrG.

²⁰ § 98 Abs. 1 Nr. 5 NKomVG.

²¹ § 98 Abs. 2 Nr. 2 NKomVG.

²² § 98 Abs. 2 Nr. 4 NKomVG.

3.1.4 Höhe der Investitionsrückstände nach Einwohnergrößenklassen

Wie bereits im Kapitel 2.3 dargestellt, erfolgte die Betrachtung der Erhebungseinheiten nach Einwohnergrößenklassen in unterschiedlichen Vergleichsgruppen mit einer gleichmäßigen Verteilung der Erhebungseinheiten auf vier Größenklassen.

Die Investitionsrückstände der Erhebungseinheiten von insgesamt rd. 3,8 Mrd. € (4.295 €/Einw.) verteilten sich wie folgt auf die gebildeten Einwohnergrößenklassen:

- Rd. 855 Mio. € (6.345 €/Einw.) auf die Größenklasse weniger als 6.089 Einw.,
- rd. 916 Mio. € (4.283 €/Einw.) auf die Größenklasse 6.089 Einw. bis unter 7.269 Einw.,
- rd. 976 Mio. € (3.978 €/Einw.) auf die Größenklasse 7.269 Einw. bis unter 8.725 Einw. und
- rd. 1.092 Mio. € (3.641 €/Einw.) auf die Größenklasse 8.725 Einw. bis unter 10.000 Einw.

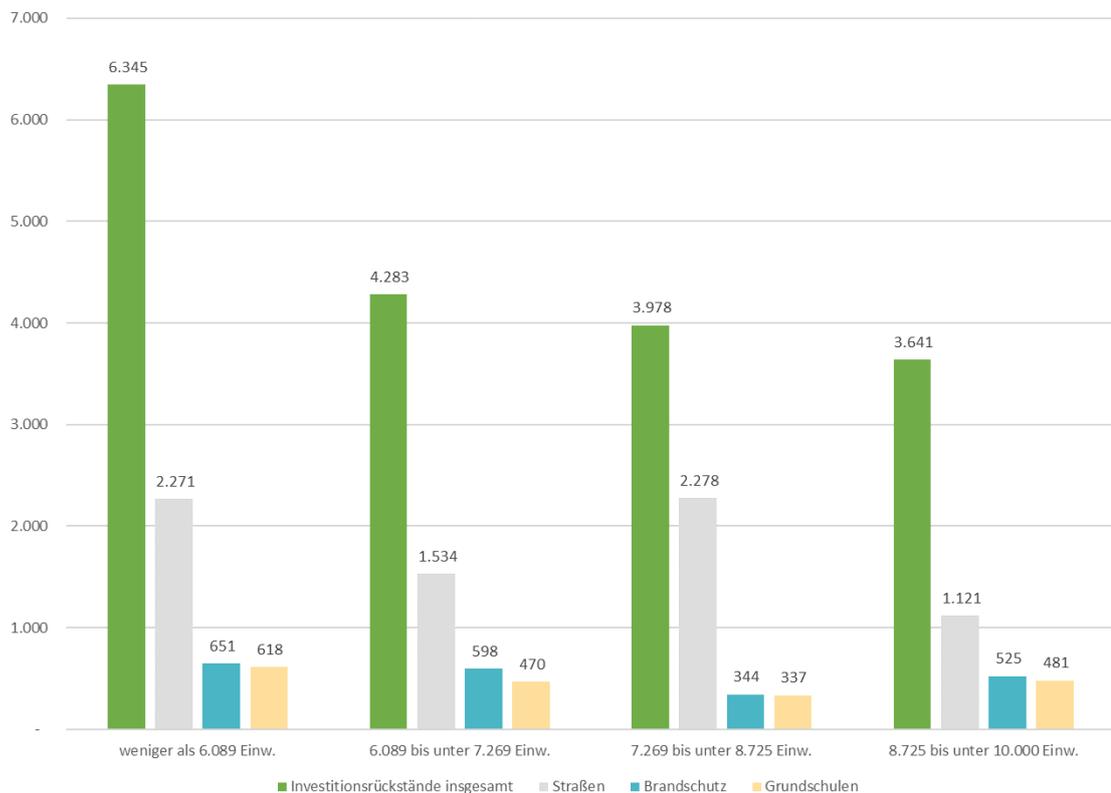


Abbildung 6: Höhe der Investitionsrückstände nach Einwohnergrößenklassen und ausgewählten Infrastrukturbereichen (in €/Einw.)

Im Rahmen dieser Erhebung meldete nur die Größenklasse mit weniger als 6.089 Einwohnerinnen und Einwohnern überdurchschnittliche Investitionsrückstände in Höhe von

6.345 €/Einw. – die durchschnittlichen Investitionsrückstände dieser Erhebung lagen bei 4.295 €/Einw. Im Vergleich mit dem Landesdurchschnitt der Bestandserhebung (2.586 €/Einw.) meldeten allerdings alle Vergleichsgruppen überdurchschnittliche Investitionsrückstände.

Im Gegensatz zur Erhebung „große Städte und Gemeinden“, in der sich nur ein bedingter Einfluss der Einwohnergrößenklasse auf die Höhe der Investitionsrückstände erkennen ließ, zeigte sich in der aktuellen Erhebung ein deutlicher Zusammenhang zwischen Einwohneranzahl und Investitionsrückständen. Im Vergleich der Größenklassen meldeten die Erhebungseinheiten mit der geringsten Einwohnerzahl mit Abstand die höchsten Investitionsrückstände je Einwohnerin und Einwohner. Die Höhe der Investitionsrückstände je Einwohnerin und Einwohner nahm mit steigender Einwohnerzahl kontinuierlich ab. In der differenzierten Betrachtung der Infrastrukturbereiche ergaben sich in allen Einwohnergrößenklassen mit Abstand die höchsten Investitionsrückstände im Infrastrukturbereich „Straßen“. Dieser Trend zeichnete sich bereits in der Erhebung „große Städte und Gemeinden“ ab.

Feststellung:

In der Gesamtbetrachtung der Erhebungseinheiten zeigte sich ein deutlicher Zusammenhang zwischen der Einwohnergrößenklasse und der Höhe der Investitionsrückstände. Die höchsten Investitionsrückstände je Einwohnerin und Einwohner meldeten die Einheiten mit der niedrigsten Einwohnerzahl. Die Investitionsrückstände nahmen mit steigender Einwohnerzahl kontinuierlich ab. Allerdings zeigten sich für alle Größenklassen im Vergleich mit dem Landesdurchschnitt der Bestandserhebung (2.586 €/Einw.) überdurchschnittliche Investitionsrückstände.

3.1.5 Höhe der Investitionsrückstände nach Bevölkerungsdichte

In der Betrachtung der Größenklassen nach Bevölkerungsdichte je Einwohnerin und Einwohner ergab sich ein uneinheitliches Bild. Die Erhebungseinheiten mit der geringsten und der zweithöchsten Bevölkerungsdichte meldeten überdurchschnittliche Investitionsrückstände.

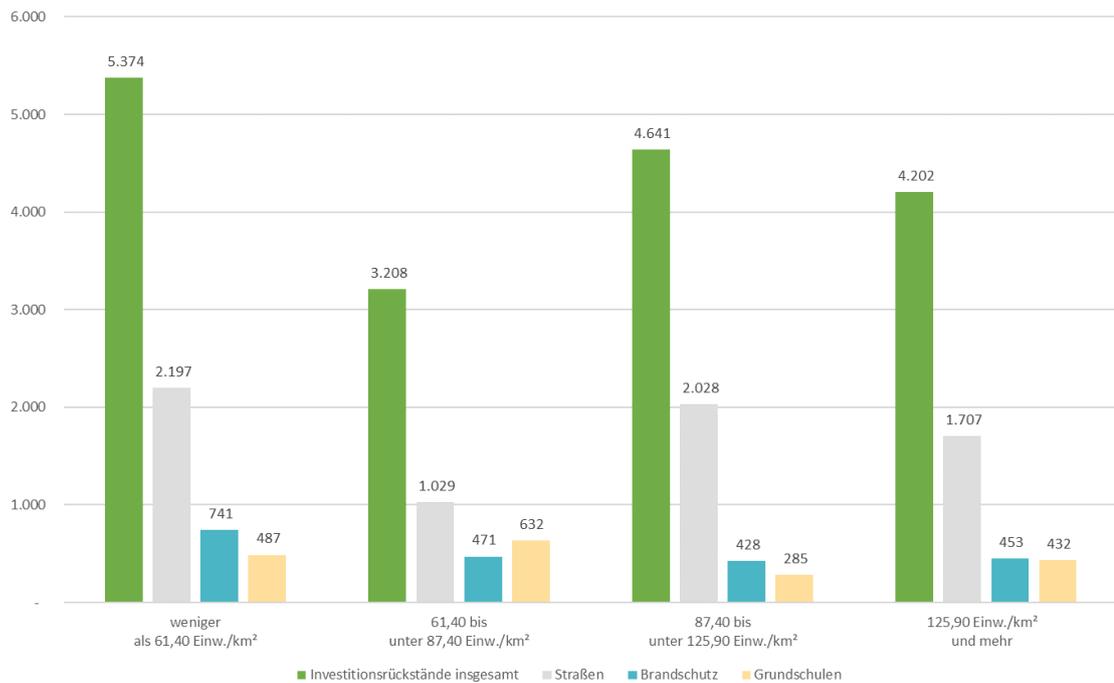


Abbildung 7: Höhe der Investitionsrückstände nach Bevölkerungsdichte und ausgewählten Infrastrukturbereichen (in €/Einw.)

Auch die differenzierte Betrachtung nach den Infrastrukturbereichen „Straßen“, „Brandschutz“ und „Grundschulen“ vermittelte kein einheitliches Bild. Die höchsten Investitionsrückstände in den Infrastrukturbereichen „Straßen“ und „Brandschutz“ wiesen die Erhebungseinheiten mit der niedrigsten Bevölkerungsdichte aus. Die Erhebungseinheiten mit der zweitniedrigsten Bevölkerungsdichte meldeten für den Infrastrukturbereich „Straßen“ deutlich unterdurchschnittliche Investitionsrückstände, dafür allerdings die höchsten Investitionsrückstände im Infrastrukturbereich „Grundschulen“.

Feststellung:

Ein eindeutiger Einfluss der Bevölkerungsdichte auf die Höhe der Investitionsrückstände war nicht zu erkennen. In den gebildeten Größenklassen gab es keine Korrelation von höheren oder niedrigeren Investitionsrückständen und einer hohen oder einer niedrigen Bevölkerungsdichte.

3.2 Regionale Betrachtung

3.2.1 Allgemeines

Für regionale Vergleiche griff die überörtliche Kommunalprüfung grundsätzlich auf die vier statistischen Gebiete der NUTS-Ebene 2²³ des Landes Niedersachsen sowie auf die sogenannten „Anpassungsschichten“²⁴ als untere Regionalebene zurück.

NUTS-Ebene 2	Anpassungsschicht	Kreisfreie Städte und Landkreisbereiche
Braunschweig	Ostniedersachsen	Städte Braunschweig, Salzgitter und Wolfsburg sowie Landkreise Gifhorn, Helmstedt, Peine und Wolfenbüttel
	Süd-niedersachsen	Landkreise Göttingen, Goslar und Northeim
Hannover	Region Hannover (Landeshauptstadt)	Landeshauptstadt Hannover
	Region Hannover (Umland)	Region Hannover ohne Landeshauptstadt
	Weser-Leine-Bergland	Landkreise Hameln-Pyrmont, Hildesheim und Holzminden
	Mittelniedersachsen	Landkreise Diepholz, Nienburg/Weser und Schaumburg
Lüneburg	Nordniedersachsen	Landkreise Cuxhaven, Harburg, Osterholz, Rotenburg (Wümme) und Stade
	Nordostniedersachsen	Landkreise Celle, Heidekreis, Lüchow-Dannenberg, Lüneburg, Uelzen und Verden
Weser-Ems	Ostfriesland-Nordseeküste	Städte Emden und Wilhelmshaven sowie Landkreise Aurich, Friesland, Leer, Wesermarsch und Wittmund
	Oldenburger Raum	Städte Delmenhorst und Oldenburg (Oldb) sowie Landkreise Ammerland, Cloppenburg und Oldenburg
	Westniedersachsen	Stadt Osnabrück sowie Landkreise Emsland, Grafschaft Bentheim, Osnabrück und Vechta

Abbildung 8: Zuordnung NUTS-Ebene 2 – Anpassungsschichten – Kreisfreie Städte und Landkreisbereiche

In der aktuellen Erhebung wertete die überörtliche Kommunalprüfung lediglich neun der elf Anpassungsschichten aus, da keine Erhebungseinheiten in den beiden Anpassungsschichten „Region Hannover (Landeshauptstadt)“ und „Region Hannover (Umland)“ lagen.

²³ NUTS = “Nomenclature des Unités territoriales statistiques” ist die Klassifikation der Gebietseinheiten für die Statistik innerhalb der Europäischen Union, die sich eng an die Verwaltungsgliederung der einzelnen Länder anlehnt. In Niedersachsen entsprechen die statistischen Gebiete den ehemaligen Regierungsbezirken und im Wesentlichen den heutigen Gebietszuschnitten der Ämter für regionale Landesentwicklung.

²⁴ Die statistische Größe der Anpassungsschichten wurde für die Auswertung des Zensus 2011 gebildet.

Die Aufteilung der insgesamt 126 Erhebungseinheiten war dabei wie folgt:

Anpassungsschicht	Anzahl Erhebungseinheiten	davon Einheitsgemeinden	davon Samtgemeindebereiche
Ostniedersachsen	7 (6 %)	2	5
Südniedersachsen	19 (15 %)	16	3
Weser-Leine-Bergland	17 (13 %)	15	2
Mittelniedersachsen	15 (12 %)	4	11
Nordniedersachsen	10 (8 %)	4	6
Nordostniedersachsen	17 (13 %)	10	7
Ostfriesland-Nordseeküste	24 (19 %)	22	2
Oldenburger Raum	7 (6 %)	7	0
Westniedersachsen	10 (9 %)	9	1
insgesamt	126 (100 %)	89	37

Abbildung 9: Verteilung der Erhebungseinheiten nach Anpassungsschichten differenziert nach Einheitsgemeinden und Samtgemeindebereichen

Auffällig viele kleine Erhebungseinheiten lagen in den Anpassungsschichten Ostfriesland-Nordseeküste, Südniedersachsen, Weser-Leine-Bergland und Nordostniedersachsen. Besonders hoch war der Anteil von Samtgemeinden in den Anpassungsschichten Mittelniedersachsen und Nordostniedersachsen. Demgegenüber waren in den Anpassungsschichten Oldenburger Raum, Westniedersachsen, Ostfriesland-Nordseeküste und Weser-Leine-Bergland keine oder nur wenige Samtgemeinden zu finden.

Auch der Anteil der Erhebungseinheiten nach Einwohnergrößenklassen in den Anpassungsschichten zeigte ein sehr differenziertes Bild:

Anpassungsschicht	weniger als 6.089 Einw.	6.089 bis unter 7.269 Einw.	7.269 bis unter 8.725 Einw.	8.725 bis unter 10.000 Einw.
Ostniedersachsen	43%	14%	14%	29%
Südniedersachsen	16%	32%	32%	21%
Weser-Leine-Bergland	24%	24%	24%	29%
Mittelniedersachsen	13%	33%	33%	20%
Nordniedersachsen	0%	20%	40%	40%
Nordostniedersachsen	35%	41%	12%	12%
Ostfriesland- Nordseeküste	46%	17%	17%	21%
Oldenburger Raum	14%	14%	29%	43%
Westniedersachsen	10%	20%	30%	40%

Abbildung 10: Anteil der Einwohnergrößenklassen in den Anpassungsschichten

In den Anpassungsschichten Nordniedersachsen, Oldenburger Raum und Westniedersachsen waren überwiegend Erhebungseinheiten in den zwei größeren Einwohnerklassen zu finden. In den Anpassungsschichten Nordostniedersachsen und Ostfriesland-Nordseeküste lag überwiegend Erhebungseinheiten in den zwei kleineren Einwohnergrößenklassen.

Feststellung:

In den Anpassungsschichten zeigten sich sehr heterogene Strukturen in den Bereichen Kommunaltyp und Einwohnergrößen. Insbesondere in den Anpassungsschichten Ostfriesland-Nordseeküste, Ostniedersachsen und Nordostniedersachsen waren überdurchschnittliche viele kleine Kommunen zu finden.

3.2.2 Höhe der Investitionsrückstände nach Zugehörigkeit zu einer regionalen Anpassungsschicht

Die Auswertung der Investitionsrückstände unter regionalen Aspekten ergab für die betrachteten neun Anpassungsschichten folgendes Bild:

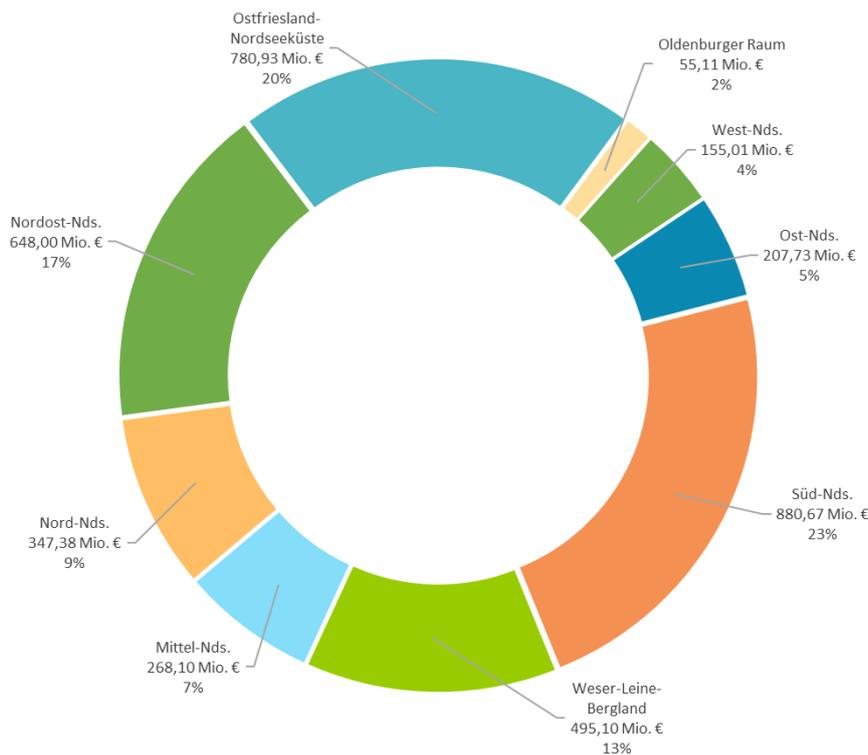


Abbildung 11: Absolute und prozentuale Verteilung der Investitionsrückstände auf die Anpassungsschichten

Insgesamt 23 % der Investitionsrückstände meldeten die Erhebungseinheiten der Anpassungsschicht Südniedersachsen. 20 % entfielen auf die Anpassungsschicht Ostfriesland-Nordseeküste, 17 % auf die Anpassungsschicht Nordostniedersachsen und 13 % auf die Anpassungsschicht Weser-Leine-Bergland. Die Erhebungseinheiten der weiteren Anpassungsschichten meldeten anteilige Investitionsrückstände von unter 10 %.

Der für einen Vergleich zur Höhe der Investitionsrückstände in den Anpassungsschichten notwendige Blick auf die Zurechnung je Einwohnerin und Einwohner zeigte folgendes Bild:

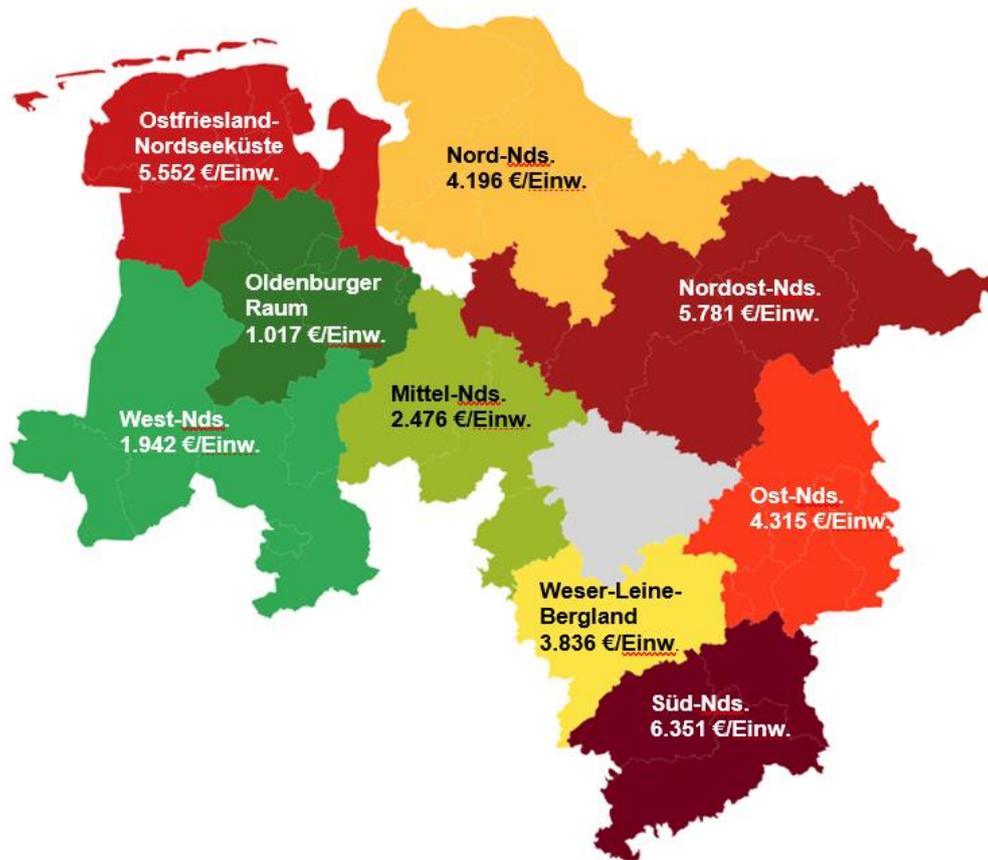


Abbildung 12: Höhe der Investitionsrückstände in den Anpassungsschichten (in €/Einw.)

Die Erhebungseinheiten der Anpassungsschichten Südniedersachsen, Ostniedersachsen, Nordniedersachsen und Ostfriesland-Nordseeküste (rote Bereiche) meldeten im Vergleich dieser Erhebung überdurchschnittliche Investitionsrückstände. Die Erhebungseinheiten der Anpassungsschichten Weser-Leine-Bergland und Nordniedersachsen (gelbe Bereiche) meldeten im Vergleich dieser Erhebung unterdurchschnittliche Investitionsrückstände. Allerdings lagen diese dennoch deutlich über dem Landesdurchschnitt der Bestandserhebung (2.586 €/Einw.). Die Erhebungseinheiten der Anpassungsschichten Mittelniedersachsen, Oldenburger Raum und Westniedersachsen (grüne Bereiche) meldeten sowohl im Vergleich dieser Erhebung als auch unter Berücksichtigung des Landesdurchschnitts der Bestandserhebung unterdurchschnittliche Investitionsrückstände.

Feststellung:

Der regionale Vergleich der Höhe der Investitionsrückstände der Erhebungseinheiten nach Anpassungsschichten zeigte landesweit ein deutliches Ost-West-Gefälle. Überdurchschnittliche Investitionsrückstände meldeten die Kommunen in den Anpassungsschichten Südniedersachsen, Ostniedersachsen, Nordostniedersachsen und Ostfriesland-Nordseeküste. Tendenziell wiesen die Anpassungsschichten mit einem höheren Anteil kleiner Einheiten

überdurchschnittliche Investitionsrückstände aus. Dagegen meldeten die Erhebungseinheiten in den Anpassungsschichten Oldenburger Raum und Westniedersachsen, mit dem niedrigsten Anteil kleiner Einheiten, überwiegend unterdurchschnittliche Investitionsrückstände.

3.3 Investitionsfinanzierungsfähigkeit und Höhe der Investitionsrückstände

3.3.1 Beurteilung der Investitionsfinanzierungsfähigkeit im Rahmen dieser Erhebung

Die überörtliche Kommunalprüfung untersuchte in dieser Erhebung, wie bereits in der Erhebung „große Städte und Gemeinden“²⁵, ob ein Zusammenhang zwischen der Fähigkeit Investitionen zu finanzieren (Investitionsfinanzierungsfähigkeit) und der Höhe der Investitionsrückstände bestand.

Die Kommunen finanzierten Investitionen regelmäßig aus den im Rahmen der Haushaltsführung erwirtschafteten Eigenmitteln, erhaltenen Investitionszuwendungen und darüber hinaus notwendigen Investitionskrediten. Insbesondere die Fähigkeit, eigene Mittel für die Finanzierung von Investitionen zu erwirtschaften, ist Grundvoraussetzung für eine stetige Aufgabenerfüllung und für eine langfristig nachhaltige Haushaltswirtschaft.

Die Fähigkeit Investitionen zu finanzieren beurteilte die überörtliche Kommunalprüfung anhand der Kennzahl „Investitionsfinanzierungsfähigkeit“. In der Kennzahl wurden folgende Haushaltsdaten berücksichtigt:

- Gesamtergebnis,
- in der Bilanz ausgewiesene nicht abgedeckte Fehlbeträge aus Vorjahren und/oder Soll-Fehlbetrag aus kameralem Abschluss,
- Stand der Verbindlichkeiten aus Liquiditätskrediten,
- Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit ./ . ordentliche Tilgung von Investitionskrediten,
- Nettoinvestitionsmittel unter der Beachtung der Deckungsregeln gem. § 17 KomHKVO.

²⁵ Vgl. Die Präsidentin des Niedersächsischen Landesrechnungshofs, [Kommunalbericht 2023](#), Kapitel 4, Seite 97 ff.

Die überörtliche Kommunalprüfung bewertete die Haushaltsdaten im Durchschnitt der Jahre 2021 und 2022²⁶ je Einwohnerin und Einwohner und gewichtete die Einzelpositionen, so dass insgesamt 100 Punkte erreicht werden konnten. Kommunen mit einer Gesamtpunktzahl von unter 70 Punkten beurteilte die überörtliche Kommunalprüfung als nur eingeschränkt investitionsfinanzierungsfähig. (Siehe Anlage 1: Erläuterung zum Kennzahlenset)

Die in dieser Erhebung ermittelte Kennzahl „Investitionsfinanzierungsfähigkeit“ ist weder mit den Ergebnissen der Finanzstatusprüfung der überörtlichen Kommunalprüfung noch mit der Bewertung der dauernden Leistungsfähigkeit durch Kommunalaufsichtsbehörden vergleichbar.

	Insgesamt	Einheiten mit vorhandener Investitionsfinanzierungsfähigkeit	Einheiten mit eingeschränkter Investitionsfinanzierungsfähigkeit
Erhebungseinheiten (Anzahl/Anteil)	126 (100 %)	80 (63 %)	46 (37 %)
Investitionsrückstände je Einw.	4.295 €	3.931 €	4.984 €

Abbildung 13: Anzahl und Anteil der Erhebungseinheiten mit vorhandener und eingeschränkter Investitionsfinanzierungsfähigkeit und Höhe der Investitionsrückstände

Auf Grundlage des dargestellten Berechnungsmodells geht die überörtliche Kommunalprüfung davon aus, dass 80 (63 %) der 126 Erhebungseinheiten in der Lage waren, Investitionen teilweise mithilfe von Eigenmitteln zu finanzieren. Für 46 (37 %) Erhebungseinheiten war die Investitionsfinanzierungsfähigkeit mit Eigenmitteln nur teilweise gegeben. Diese meldeten im Rahmen dieser Erhebung überdurchschnittliche Investitionsrückstände von 4.984 €/Einw. Hingegen gaben die Erhebungseinheiten mit vorhandener Investitionsfinanzierungsfähigkeit unterdurchschnittliche Investitionsrückstände von 3.931 €/Einw. an.

In der Einzelbetrachtung fiel auf:

- 26 eingeschränkt investitionsfinanzierungsfähige Erhebungseinheiten meldeten unter dem Durchschnitt liegende Investitionsrückstände.
- 23 investitionsfinanzierungsfähige Erhebungseinheiten gaben überdurchschnittliche Investitionsrückstände an.

Eine eingeschränkte Investitionsfinanzierungsfähigkeit war demnach nicht zwangsläufig mit überdurchschnittlich hohen Investitionsrückständen verbunden.

²⁶ Sofern die Daten für die Jahre 2021 und 2022 nicht vorlagen, verwendete die überörtliche Kommunalprüfung die aktuellsten vorhandenen Daten.

Feststellung:

Eine eingeschränkte Investitionsfinanzierungsfähigkeit führte tendenziell, jedoch nicht zwangsläufig, zu überdurchschnittlichen Investitionsrückständen.

3.3.2 Investitionsfinanzierungsfähigkeit und Höhe der Investitionsrückstände nach Kommunaltypen

Für die weitere Analyse unterteilte die überörtliche Kommunalprüfung die Erhebungseinheiten mit vorhandener bzw. eingeschränkter Investitionsfinanzierungsfähigkeit zunächst nach Kommunaltypen.

	Einheiten mit vorhandener Investitionsfinanzierungsfähigkeit (Anzahl/Anteil)	Einheiten mit eingeschränkter Investitionsfinanzierungsfähigkeit (Anzahl/Anteil)
Einheitsgemeinden	59 (66 %)	30 (34 %)
Investitionsrückstände je Einw.	4.287 €	
Samtgemeindebereiche	21 (57 %)	16 (43 %)
Investitionsrückstände je Einw.	4.312 €	

Abbildung 14: Anzahl und Anteil der Erhebungseinheiten mit vorhandener und eingeschränkter Investitionsfinanzierungsfähigkeit und Höhe der Investitionsrückstände nach Kommunaltypen

Nach der vorstehenden Aufstellung waren 34 % der Einheitsgemeinden und 43 % der Samtgemeindebereiche eingeschränkt investitionsfinanzierungsfähig. Trotz der Unterschiede bei der Investitionsfinanzierungsfähigkeit ergab sich keine signifikanten Abweichungen bei der Höhe der Investitionsrückstände je Einwohnerin und Einwohner.

Feststellung:

Die Zugehörigkeit zu einem Kommunaltyp wirkte sich nicht wesentlich auf die Investitionsfinanzierungsfähigkeit und die Höhe der Investitionsrückstände je Einwohnerin und Einwohner aus.

3.3.3 Investitionsfinanzierungsfähigkeit und Höhe der Investitionsrückstände nach Einwohnergrößenklassen

In Kapitel 3.1.4 zeigte sich ein deutlicher Zusammenhang zwischen der Einwohnergrößenklasse und der Höhe der Investitionsrückstände. Vor diesem Hintergrund betrachtete die überörtliche Kommunalprüfung auch den Einfluss der Investitionsfinanzierungsfähigkeit auf die Höhe der Investitionsrückstände in den Einwohnergrößenklassen.

	Einheiten mit vorhandener Investitionsfinanzierungsfähigkeit (Anzahl/Anteil)	Einheiten mit eingeschränkter Investitionsfinanzierungsfähigkeit (Anzahl/Anteil)
weniger als 6.089 Einw.	16 (52 %)	15 (48 %)
Investitionsrückstände je Einw.	6.345 €	
6.089 bis unter 7.269 Einw.	20 (63 %)	16 (37 %)
Investitionsrückstände je Einw.	4.283 €	
7.269 bis unter 8.725 Einw.	17 (55 %)	14 (45 %)
Investitionsrückstände je Einw.	3.978 €	
8.725 bis unter 10.000 Einw.	27 (84 %)	5 (16 %)
Investitionsrückstände je Einw.	3.641 €	

Abbildung 15: Anzahl und Anteil der Erhebungseinheiten mit vorhandener und eingeschränkter Investitionsfinanzierungsfähigkeit und Höhe der Investitionsrückstände nach Einwohnergrößenklassen

48 % der Erhebungseinheiten mit weniger als 6.089 Einwohnerinnen und Einwohnern wiesen eine eingeschränkte Investitionsfinanzierungsfähigkeit auf. Gleichzeitig meldeten diese Erhebungseinheiten die höchsten Investitionsrückstände je Einwohnerin und Einwohner. Bei den Erhebungseinheiten mit der höchsten Einwohnerzahl war der Anteil der Kommunen mit eingeschränkter Investitionsfinanzierungsfähigkeit mit 16 % am geringsten. Zudem meldeten diese Erhebungseinheiten die niedrigsten Investitionsrückstände je Einwohnerin und Einwohner. Mit steigender Einwohnerzahl nahmen die Investitionsrückstände je Einwohnerin und Einwohner ab. Diese Entwicklung war grundsätzlich auch beim Anteil der Erhebungseinheiten mit eingeschränkter Investitionsfinanzierungsfähigkeit ersichtlich.

Die folgende Abbildung verdeutlicht die Unterschiede nochmals.

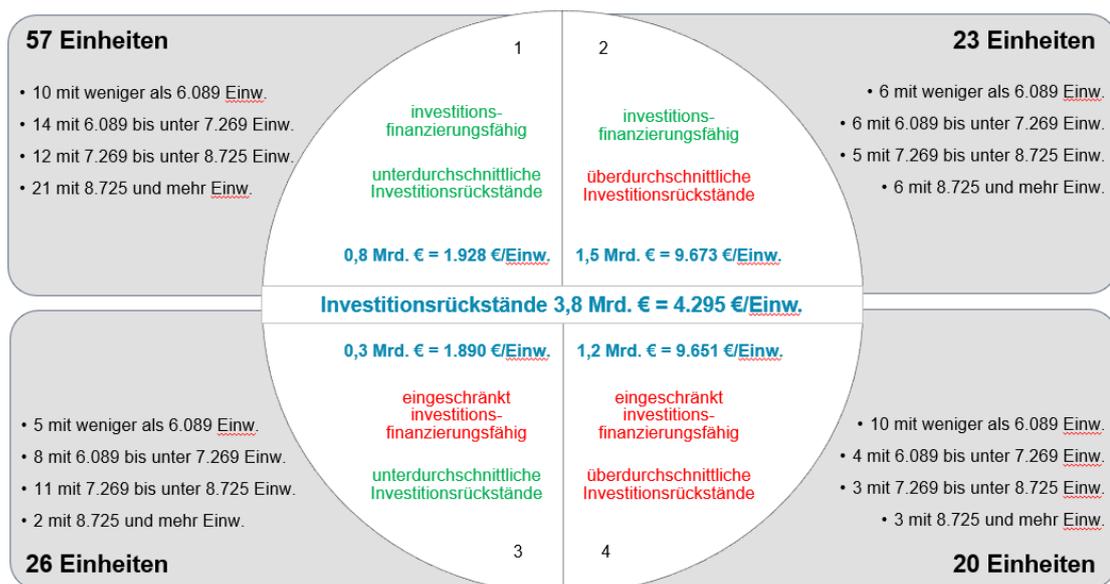


Abbildung 16: Gegenüberstellung von Investitionsfinanzierungsfähigkeit und Höhe der Investitionsrückstände nach Einwohnergrößenklassen

Die überörtliche Kommunalprüfung errechnete für die Erhebungseinheiten in **Quadrant 1**, die unterdurchschnittliche Investitionsrückstände meldeten, eine gute Investitionsfinanzierungsfähigkeit. 45 % (57 von 126 Erhebungseinheiten) und damit der größte Teil der Erhebungseinheiten befanden sich in diesem Quadranten. Auffällig war, dass die überwiegende Mehrheit der Erhebungseinheiten der Einwohnergrößenklasse mit 8.725 bis unter 10.000 Einwohnerinnen und Einwohnern diesem Quadranten zugeordnet war.

18 % der Erhebungseinheiten lagen im **Quadranten 2**. Sie meldeten trotz vorhandener Investitionsfinanzierungsfähigkeit deutlich über dem Durchschnitt liegende Investitionsrückstände in Höhe von 9.673 €/Einw. Auf diese Erhebungseinheiten entfielen rd. 38 % aller Investitionsrückstände. Diese Gruppe setzte sich nahezu gleichmäßig aus Erhebungseinheiten aller Einwohnergrößenklassen zusammen.

Immerhin 26 Erhebungseinheiten (21 %) mit eingeschränkter Investitionsfinanzierungsfähigkeit gaben unterdurchschnittliche Investitionsrückstände an. Diese Gruppe bildete der **Quadrant 3** ab. Mehrheitlich fanden sich in dieser Gruppe Einheiten der mittleren Einwohnergrößenklassen. Auf diese entfielen insgesamt 9 % der Investitionsrückstände. Hervorzuheben waren die geringen einwohnerbezogenen Investitionsrückstände der Erhebungseinheiten dieses Quadranten von 1.890 €/Einw.

Die 20 Erhebungseinheiten im **Quadranten 4** wiesen eine eher schlechte Investitionsfinanzierungsfähigkeit und deutlich überdurchschnittlich hohe Investitionsrückstände von 9.651 €/Einw. aus. Auf 16 % der Erhebungseinheiten entfielen damit 31 % aller Investitionsrückstände. Es fiel auf, dass sich diese Gruppe zur Hälfte aus Einheiten mit weniger als 6.089 Einwohnerinnen und Einwohner zusammensetzte.

In der Gesamtbetrachtung der Quadranten waren die erheblichen Unterschiede bei den Investitionsrückständen je Einwohnerin und Einwohner auffällig. Diese waren in den Quadranten 2 und 4 mehr als fünfmal so hoch wie in den Quadranten 1 und 3. Bereits in der vorangegangenen Erhebung „große Städte und Gemeinden“ wurde eine vergleichbare Auswertung durchgeführt.²⁷ Auch dort überstiegen die Investitionsrückstände je Einwohnerin und Einwohner der Kommunen des Quadranten 4 die des Quadranten 1 um mehr als das Fünffache.

²⁷ Vgl. Die Präsidentin des Niedersächsischen Landesrechnungshofs, Kommunalbericht 2023, Kapitel 4.3, Seite 98.

Feststellung:

Auf der Grundlage der gemeldeten Daten war ein deutlicher Zusammenhang zwischen der Investitionsfinanzierungsfähigkeit, der Höhe der Investitionsrückstände je Einwohnerin und Einwohner und der Einwohnergrößenklasse sichtbar. Der Anteil der investitionsfinanzierungsfähigen Erhebungseinheiten nahm bei steigender Einwohnerzahl zu, während die Investitionsrückstände je Einwohnerin und Einwohner sanken.

3.3.4 Investitionsfinanzierungsfähigkeit und Höhe der Investitionsrückstände nach Bevölkerungsdichte

In der Betrachtung der Größenklassen nach Bevölkerungsdichte je Einwohnerin und Einwohner ergab sich folgendes Bild:

	Einheiten mit vorhandener Investitionsfinanzierungsfähigkeit (Anzahl/Anteil)	Einheiten mit eingeschränkter Investitionsfinanzierungsfähigkeit (Anzahl/Anteil)
weniger als 61,4 Einw./km ²	14 (45 %)	17 (55 %)
Investitionsrückstände je Einw.	5.374 €	
61,4 bis unter 87,4 Einw./km ²	23 (72 %)	9 (28 %)
Investitionsrückstände je Einw.	3.208 €	
87,4 bis unter 125,9 Einw./km ²	25 (81 %)	6 (19 %)
Investitionsrückstände je Einw.	4.641 €	
125,9 und mehr Einw./km ²	18 (56 %)	14 (44 %)
Investitionsrückstände je Einw.	4.202 €	

Abbildung 17: Anzahl und Anteil der Erhebungseinheiten mit vorhandener und eingeschränkter Investitionsfinanzierungsfähigkeit und Höhe der Investitionsrückstände nach Bevölkerungsdichte

Die Erhebungseinheiten mit der niedrigsten Bevölkerungsdichte waren mehrheitlich (55 %) nur eingeschränkt investitionsfinanzierungsfähig und meldeten gleichzeitig die höchsten Investitionsrückstände je Einwohnerin und Einwohner. Auch die Erhebungseinheiten mit der höchsten Bevölkerungsdichte wiesen mit 44 % einen hohen Anteil nur eingeschränkt investitionsfinanzierungsfähiger Kommunen auf. Sie gaben aber im Vergleich dieser Erhebung unterdurchschnittliche Investitionsrückstände je Einwohnerin und Einwohner an.

Feststellung:

Es zeigte sich kein eindeutiger Zusammenhang zwischen der Bevölkerungsdichte, der Investitionsfinanzierungsfähigkeit und der Höhe der Investitionsrückstände je Einwohnerin und Einwohner.

3.3.5 Investitionsfinanzierungsfähigkeit und Höhe der Investitionsrückstände nach Zugehörigkeit zu einer regionalen Anpassungsschicht

Die überörtliche Kommunalprüfung unterteilte die Erhebungseinheiten mit vorhandener bzw. eingeschränkter Investitionsfinanzierungsfähigkeit nach ihrer Zugehörigkeit zu den regionalen Anpassungsschichten²⁸:

	Einheiten mit vorhandener Investitionsfinanzierungsfähigkeit (Anzahl/Anteil)	Einheiten mit eingeschränkter Investitionsfinanzierungsfähigkeit (Anzahl/Anteil)
Ostniedersachsen	1 (14 %)	6 (86 %)
Investitionsrückstände je Einw.	4.315 €	
Südniedersachsen	13 (68 %)	6 (32 %)
Investitionsrückstände je Einw.	6.351 €	
Weser-Leine-Bergland	12 (71 %)	5 (29 %)
Investitionsrückstände je Einw.	3.836 €	
Mittelniedersachsen	8 (53 %)	7 (47 %)
Investitionsrückstände je Einw.	2.476 €	
Nordniedersachsen	8 (80 %)	2 (20 %)
Investitionsrückstände je Einw.	4.196 €	
Nordostniedersachsen	7 (41 %)	10 (59 %)
Investitionsrückstände je Einw.	5.781 €	
Ostfriesland-Nordseeküste	14 (58 %)	10 (42 %)
Investitionsrückstände je Einw.	5.552 €	
Oldenburger Raum	7 (100 %)	0 (0 %)
Investitionsrückstände je Einw.	1.017 €	
Westniedersachsen	10 (100 %)	0 (0 %)
Investitionsrückstände je Einw.	1.942 €	

Abbildung 18: Anzahl und Anteil der Erhebungseinheiten mit vorhandener und eingeschränkter Investitionsfinanzierungsfähigkeit und Höhe der Investitionsrückstände nach Anpassungsschichten

Auffällig waren insbesondere die Anpassungsschichten Oldenburger Raum und Westniedersachsen. Sämtliche Erhebungseinheiten aus diesen Anpassungsschichten waren als investitionsfinanzierungsfähig einzustufen. Zudem meldeten die Erhebungseinheiten aus diesen Anpassungsschichten die niedrigsten Investitionsrückstände je Einwohnerin und Einwohner. Im Gegensatz dazu zeigte die Mehrheit der Erhebungseinheiten in den Anpassungsschichten Ostniedersachsen (86 %) und Nordostniedersachsen (59 %) eine eingeschränkte Investitionsfinanzierungsfähigkeit und überdurchschnittliche Investitionsrückstände je Einwohnerin und Einwohner.

²⁸ Siehe Kapitel 3.2.1.

Feststellung:

Auf der Grundlage der gemeldeten Daten waren deutliche regionale Unterschiede bezüglich des Zusammenhangs zwischen der Investitionsfinanzierungsfähigkeit und der Höhe der Investitionsrückstände je Einwohnerin und Einwohner ersichtlich. Eine mehrheitlich eingeschränkte Investitionsfinanzierungsfähigkeit sowie überdurchschnittliche Investitionsrückstände wiesen die Erhebungseinheiten in den Anpassungsschichten Ostniedersachsen und Nordostniedersachsen auf. Hingegen waren alle Erhebungseinheiten aus den Anpassungsschichten Oldenburger Raum und Westniedersachsen als investitionsfinanzierungsfähig zu betrachten. Diese Einheiten meldeten deutlich unterdurchschnittliche Investitionsrückstände.

3.4 Weitere Auswertungen der Finanzdaten

3.4.1 Finanzrechnung - Ein- und Auszahlungen

Die Kommunen haben ihren Haushalt so zu planen, dass die Liquidität und die Finanzierung von Investitionen sichergestellt sind (§ 110 Abs. 4 Satz 3 NKomVG). Aus diesem Grund berücksichtigte die überörtliche Kommunalprüfung bei der Berechnung der Investitionsfinanzierungsfähigkeit u. a. den Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit. Der Saldo ergibt sich aus der Summe der Einzahlungen abzüglich der Summe der Auszahlungen. Ein positiver Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit ist besonders maßgeblich für die Erwirtschaftung von kommunalen Eigenmitteln für die Finanzierung von Investitionen. Außerdem ist der Saldo ein wichtiger Indikator für die Beurteilung der Finanzkraft der Kommunen.

Es ist jedoch zu berücksichtigen, dass ein positiver Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit zunächst für die ordentliche Tilgung der Investitionskredite, die ordentliche Rückzahlung innerer Darlehen und die Rückführung der Liquiditätskredite einzusetzen ist. Erst die danach verbleibenden Mittel stehen für die Finanzierung von Investitionen zur Verfügung. Daher ist in der Regel ein Verhältnis von Ein- zu Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit von deutlich mehr als 100 % erforderlich, um eigene Mittel für die Finanzierung von Investitionen zu erwirtschaften.

Die Höhe der Ein- und Auszahlungen hängt u. a. damit zusammen, ob bestimmte Aufgabenbereiche im Kernhaushalt wahrgenommen werden oder ausgegliedert sind.

	Insgesamt	Einheiten mit vorhandener Investitionsfinanzierungsfähigkeit	Einheiten mit eingeschränkter Investitionsfinanzierungsfähigkeit
Verhältnis von Ein- zu Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit	110%	115%	101%
Investitionsrückstände je Einw.	4.295 €	3.931 €	4.984 €
Auszahlungen für Investitionstätigkeit je Einw.	487 €	483 €	495 €
Anteil der Auszahlungen für Investitionstätigkeit an den Gesamtauszahlungen	21%	22%	20%

Abbildung 19: Kennzahlen zur Finanzrechnung²⁹ insgesamt und nach vorhandener oder eingeschränkter Investitionsfinanzierungsfähigkeit

Anhand der vorstehenden Zusammenstellung war erkennbar, dass das Verhältnis zwischen Ein- und Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit bei den Erhebungseinheiten mit vorhandener Investitionsfinanzierungsfähigkeit erwartungsgemäß deutlich besser war als bei den nur eingeschränkt investitionsfinanzierungsfähigen. Das bessere Verhältnis zwischen Ein- und Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit ging zudem mit niedrigeren Investitionsrückständen einher.

Die Betrachtung nach Einwohnergrößenklassen ergab folgende Verteilung:

	weniger als 6.089 Einw.	6.089 bis unter 7.269 Einw.	7.269 bis unter 8.725 Einw.	8.725 bis unter 10.000 Einw.
Verhältnis von Ein- zu Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit	111%	108%	108%	113%
Investitionsrückstände je Einw.	6.345 €	4.283 €	3.978 €	3.641 €
Auszahlungen für Investitionstätigkeit je Einw.	550 €	446 €	500 €	478 €
Anteil der Auszahlungen für Investitionstätigkeit an den Gesamtauszahlungen	20%	20%	22%	22%

Abbildung 20: Kennzahlen zur Finanzrechnung nach Einwohnergrößenklassen

Einerseits wiesen die Erhebungseinheiten mit der größten Einwohnerzahl das beste Verhältnis von Ein- zu Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit und die niedrigsten Investitionsrückstände aus. Andererseits war das zweitbeste Verhältnis von Ein- zu Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit und die höchsten Investitionsrückstände bei den Einheiten mit den geringsten Einwohnerzahlen festzustellen.

Auffällig war, dass die Erhebungseinheiten mit der geringsten Einwohnerzahl deutlich höhere Auszahlungen für Investitionstätigkeit leisteten als die anderen Größenklassen. Hier zeigte sich die Problemlage der kleinen Einheiten, dass ein Grundbestand an kommunaler Infrastruktur von weniger Einwohnerinnen und Einwohnern getragen werden muss.

²⁹ Die Gesamtauszahlungen entsprechen der Summe der Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit und der Auszahlungen für Investitionstätigkeit.

Die Auswertung nach der Zugehörigkeit zu den regionalen Anpassungsschichten ergab folgende Verteilung:

	Ost-Nds.	Süd-Nds.	Weser-Leine-Bergland	Mittel-Nds.	Nord-Nds.	Nordost-Nds.	Ostfriesland-Nordseeküste	Oldenburger Raum	West-Nds.
Verhältnis von Ein- zu Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit	106%	109%	113%	107%	112%	108%	106%	129%	118%
Investitionsrückstände je Einw.	4.315 €	6.351 €	3.836 €	2.476 €	4.196 €	5.781 €	5.552 €	1.017 €	1.942 €
Auszahlungen für Investitionstätigkeit je Einw.	548 €	275 €	366 €	554 €	561 €	459 €	497 €	838 €	631 €
Anteil der Auszahlungen für Investitionstätigkeit an den Gesamtauszahlungen	21%	14%	18%	21%	23%	21%	18%	38%	29%

Abbildung 21: Kennzahlen zur Finanzrechnung nach Anpassungsschichten

In der Betrachtung der Anpassungsschichten stachen erneut insbesondere der Oldenburger Raum und Westniedersachsen hervor. Diese hatten sowohl das beste Verhältnis zwischen Ein- und Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit als auch die niedrigsten Investitionsrückstände. Des Weiteren leisteten diese Erhebungseinheiten die höchsten Auszahlungen für Investitionstätigkeit. Daraus ergab sich auch der höchste Anteil an den Gesamtauszahlungen.

In der Anpassungsschicht Südniedersachsen waren neben den höchsten Investitionsrückständen die niedrigsten Auszahlungen für Investitionstätigkeit festzustellen, die mit dem niedrigsten Anteil an den Gesamtauszahlungen verbunden waren.

Feststellung:

Ein günstiges Verhältnis von Ein- zu Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit führte tendenziell zu niedrigeren Investitionsrückständen, aber nicht zwangsläufig zu höheren Auszahlungen für Investitionstätigkeit. Die Anpassungsschichten Oldenburger Raum und Westniedersachsen ragen mit den besten Verhältnissen von Ein- zu Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit, den niedrigsten Investitionsrückständen und den höchsten Auszahlungen für Investitionstätigkeit klar heraus.

3.4.2 Investitionen und ihre Finanzierung

Im vorherigen Kapitel wurde der Zahlungsüberschuss aus laufender Verwaltungstätigkeit als ein Finanzierungsmittel für Investitionen näher untersucht. Der Zahlungsüberschuss ist nur eine Möglichkeit Investitionen zu finanzieren. Zusätzlich werden in diesem Kapitel weitere Finanzierungsarten betrachtet.

Im Durchschnitt der Jahre 2021 und 2022 investierten die Erhebungseinheiten rd. 435 Mio. €, damit 487 €/Einw.³⁰ Sie finanzierten ihre Investitionen zu 31 % aus liquiden Mitteln³¹ und zu 18 % aus Eigenanteilen für Investitionstätigkeit³² sowie zu 29 % aus Investitionskrediten und 22 % Investitionszuwendungen³³.

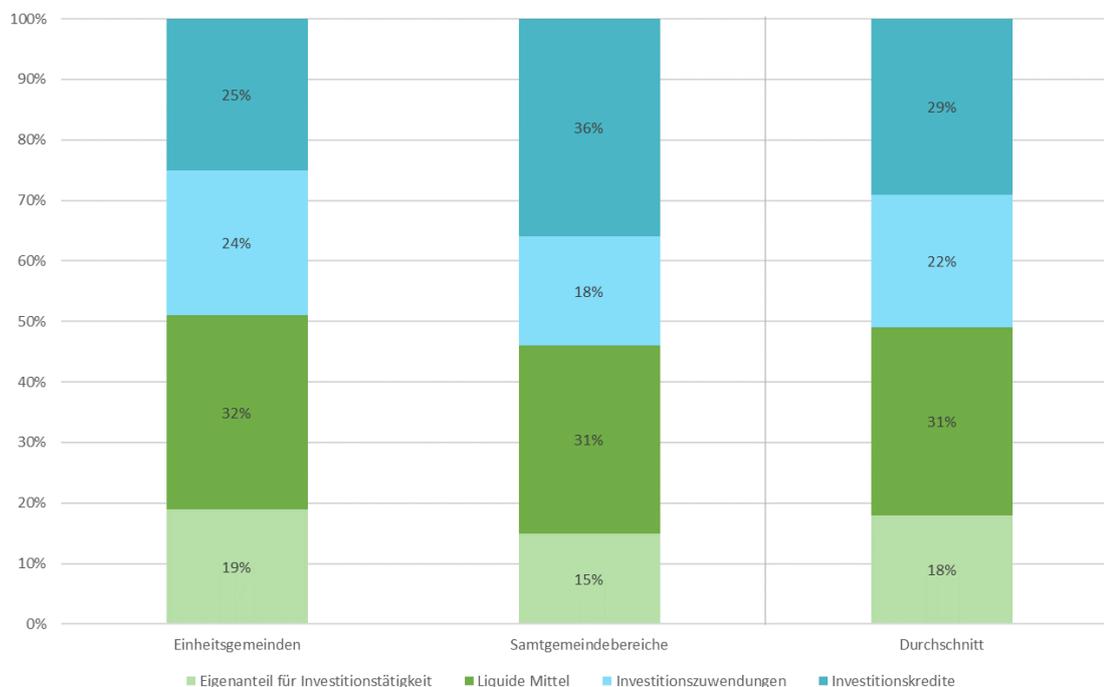


Abbildung 22: Finanzierungsanteile von Investitionen nach Kommunaltypen

In der differenzierteren Betrachtung nach Kommunaltypen ergaben sich Unterschiede im Vergleich der Einheitsgemeinden und der Samtgemeindebereiche. Im Betrachtungszeitraum fließen den Samtgemeindebereichen weniger Investitionszuwendungen zu als den Einheitsgemeinden. Dies und der geringere Eigenanteil für Investitionstätigkeit begründeten einen höheren Anteil an Investitionskrediten in den Samtgemeindebereichen.

Die überörtliche Kommunalprüfung ging der Frage nach, inwieweit die Einwohnergröße der Erhebungseinheiten Einfluss auf die Finanzierung von Investitionsmaßnahmen hatte.

³⁰ Im Vergleich dazu investierten die in der vorherigen Erhebung untersuchten großen Städte 347€/Einw. – allerdings im Durchschnitt der Jahre 2018 bis 2021.

³¹ Aus laufender Verwaltungstätigkeit erzielte Überschüsse und/oder andere zur Verfügung stehende liquide Mittel.

³² Einzahlungen aus Beiträgen und ähnlichen Entgelten für Investitionstätigkeit, Veräußerung von Sachvermögen, Finanzvermögensanlagen sowie sonstige Investitionstätigkeit (siehe Finanzrechnung Zeilen 19 bis 22).

³³ Zuwendungen Dritter (Fördermittel EU, Bund und Land).

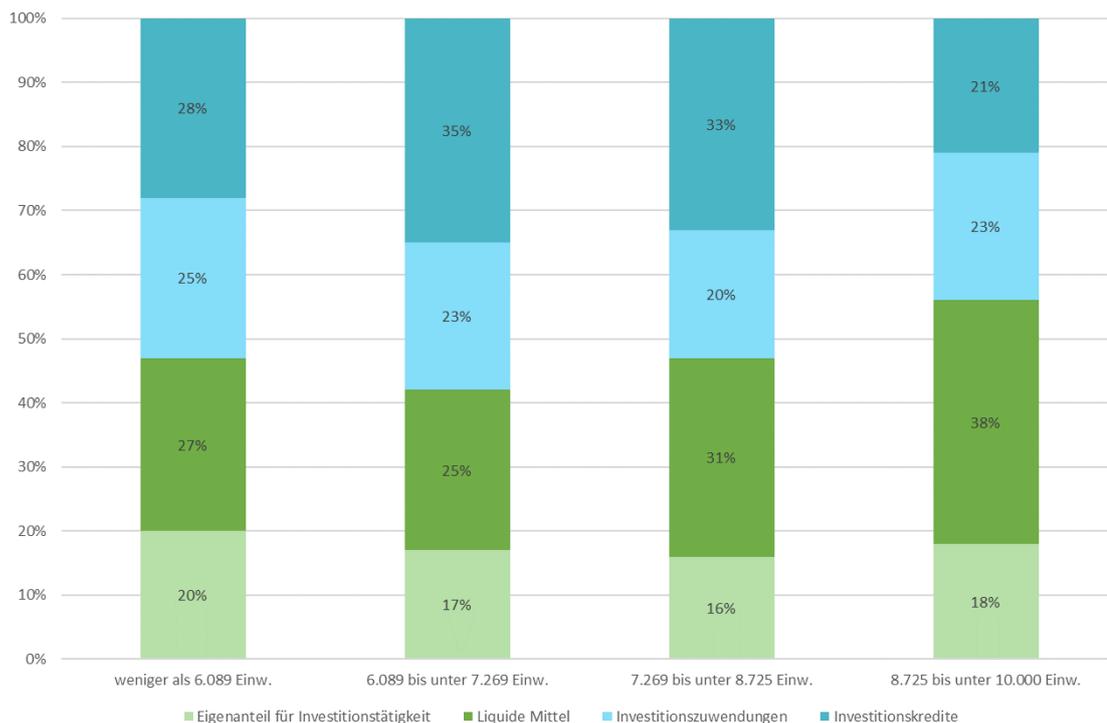


Abbildung 23: Finanzierungsanteile von Investitionen nach Einwohnergrößenklassen

Grundsätzlich zeigte sich, dass der Anteil der liquiden Mittel mit zunehmender Einwohnerzahl anstieg. Die Erhebungseinheiten der größten Größenklasse hatten einen signifikant geringeren Anteil an Investitionskrediten als die anderen Größenklassen. Im Übrigen war bei den Finanzierungsanteilen, gestaffelt nach Größenklassen, kein eindeutiger Trend zu erkennen.

Auch die Betrachtung der Finanzungsverhältnisse in der regionalen Zuordnung der Erhebungseinheiten ergab erkennbare Unterschiede:

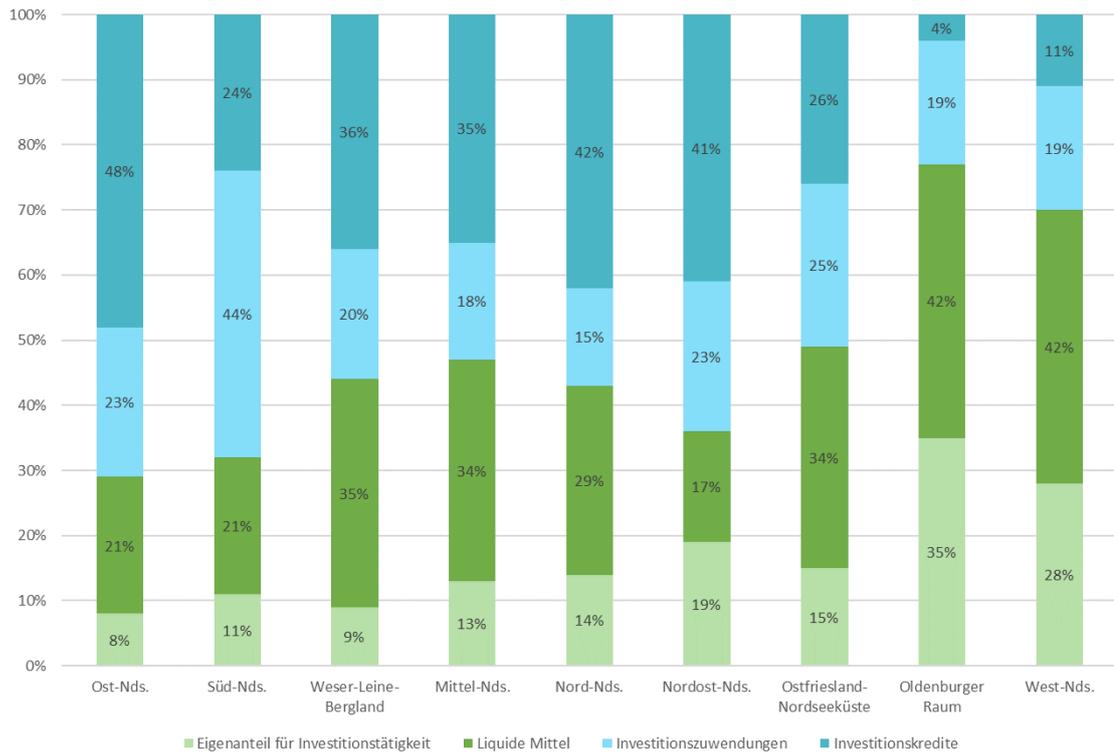


Abbildung 24: Finanzierungsanteile von Investitionen nach Anpassungsschichten

Die Einheiten in den Anpassungsschichten Oldenburger Raum und Westniedersachsen finanzierten ihre Investitionen zu 77 % bzw. 70 % aus liquiden Mitteln und Eigenanteilen für Investitionstätigkeit. Demgegenüber standen die Erhebungseinheiten in Ostniedersachsen und Südniedersachsen mit einem Finanzierungsanteil von 71 % und 68 % aus Investitionszuwendungen und Investitionskrediten. Der Anteil der Investitionskredite war in Südniedersachsen verhältnismäßig gering, welcher auf den hohen Anteil von Investitionszuwendungen zurückzuführen war. Auch in den Anpassungsschichten Nordniedersachsen und Nordostniedersachsen zeigten sich ungünstige Finanzierungsverhältnisse aufgrund des hohen Investitionskreditanteils.

Die überörtliche Kommunalprüfung weist darauf hin, dass die Finanzierungsanteile nichts über die absolute Höhe der Investitionstätigkeit der jeweiligen Anpassungsschicht aussagen. Beispielsweise war die Investitionstätigkeit im Oldenburger Raum dreimal so hoch wie in Südniedersachsen (siehe Abbildung 21).

Feststellung:

Die Einheitsgemeinden finanzierten ihre Investitionen zu 25 % aus Investitionskrediten und die Samtgemeindebereiche zu 36 %. Bei der Betrachtung der Einwohnergröße stellten sich die Finanzierungsverhältnisse bei den größeren Einheiten besser dar. Die Erhebungseinheiten mit der höchsten Einwohnerzahl benötigten lediglich 21 % Investitionskredite für die

Finanzierung. Erhebliche Unterschiede zeigten sich im regionalen Vergleich. Besorgniserregend ist, dass die Anpassungsschichten Ost- und Südniedersachsen ihre Investitionen zu mehr als zwei Dritteln aus Investitionszuwendungen und Investitionskrediten tätigten.

3.4.3 Bilanz - Vermögen und Schulden

Das kommunale Vermögen dient der Sicherstellung der stetigen Aufgabenerfüllung (§§ 4 Satz 2, 110 Abs. 1 und 124 Abs. 2 NKomVG). Hohe Investitionsrückstände können dieses Ziel gefährden. Insoweit muss kommunales Vermögen adäquat erhalten, unterhalten und rechtzeitig ersetzt werden, dies im Kontext zu dem vorhandenen Aufgabenbestand. Daher untersuchte die überörtliche Kommunalprüfung als Abschluss der Finanzbetrachtung die Vermögens- und Verschuldungslage sowie die möglichen Auswirkungen der Investitionsrückstände auf diese Bereiche.

Auf der Grundlage der von den Erhebungseinheiten mitgeteilten, teilweise noch unverbindlichen Jahresabschlüsse, verfügten die Erhebungseinheiten über ein Gesamtvermögen³⁴ (Bilanzsumme) in Höhe von 5,5 Mrd. €, dies entspricht 6.125 €/Einw.

Vermögen	Durchschnitt	Kommunaltyp		Einwohnergrößenklasse			
		Einheitsgemeinden	Samtgemeindebereiche	weniger als 6.089 Einw.	6.089 bis unter 7.269 Einw.	7.269 bis unter 8.725 Einw.	8.725,00 bis unter 10.000 Einw.
Investitionsrückstände je Einw.	4.295 €	4.287 €	4.312 €	6.345 €	4.283 €	3.978 €	3.641 €
Bilanzsumme je Einw. (Gesamtvermögen)	6.125 €	5.833 €	6.831 €	8.227 €	5.936 €	5.302 €	5.988 €
Verhältnis Investitionsrückstände zur Bilanzsumme	70%	73%	63%	77%	72%	75%	61%

Abbildung 25: Kennzahlen zum Vermögen nach Kommunaltypen und Einwohnergrößenklassen

Das Gesamtvermögen je Einwohnerin und Einwohner der Samtgemeindebereiche (6.831 €/Einw.) lag über dem der Einheitsgemeinden (5.833 €/Einw.). In der Betrachtung nach Einwohnergrößenklassen hielten die Erhebungseinheiten mit der niedrigsten Einwohnerzahl das höchste Gesamtvermögen je Einwohnerin und Einwohner vor. Dies war darauf zurückzuführen, dass die kleinen Einheiten einen Mindestbestand an kommunaler Infrastruktur auch für verhältnismäßig wenige Einwohnerinnen und Einwohner vorhalten müssen.

Das Verhältnis der gemeldeten Investitionsrückstände zur Bilanzsumme lag durchschnittlich bei 70 %. Damit erreichten die Investitionsrückstände eine Höhe, die mehr als zwei Dritteln

³⁴ Einige Erhebungskommunen verfügten über keine – auch vorläufigen – Bilanzdaten für die Jahre 2021 und/oder 2022. In diesen Fällen wurde der Wert der letzten Bilanz verwendet.

des Gesamtvermögens der Erhebungseinheiten entsprach. Das Verhältnis stellte sich bei den Samtgemeindebereichen leicht günstiger als bei den Einheitsgemeinden dar. Das schlechteste Verhältnis ergab sich bei der Einwohnergrößenklasse mit weniger als 6.089 Einwohnerinnen und Einwohnern.

Vermögen	Ost-Nds.	Süd-Nds.	Weser-Leine-Bergland	Mittel-Nds.	Nord-Nds.	Nordost-Nds.	Ostfriesland-Nordseeküste	Oldenburger Raum	West-Nds.
Investitionsrückstände je Einw.	4.315 €	6.351 €	3.836 €	2.476 €	4.196 €	5.781 €	5.552 €	1.017 €	1.942 €
Bilanzsumme je Einw. (Gesamtvermögen)	5.789 €	5.171 €	5.233 €	6.609 €	6.297 €	6.242 €	6.796 €	7.099 €	6.568 €
Verhältnis Investitionsrückstände zur Bilanzsumme	74%	123%	73%	37%	67%	92%	82%	14%	30%

Abbildung 26: Kennzahlen zum Vermögen nach Anpassungsschichten

Das niedrigste Gesamtvermögen je Einwohnerin und Einwohner war in den Anpassungsschichten Ostniedersachsen, Südniedersachsen und Weser-Leine-Bergland festzustellen. Deutlich über dem Durchschnitt liegende Vermögenswerte ergaben sich für den Oldenburger Raum, Ostfriesland-Nordseeküste und Westniedersachsen. Weiterhin fiel die enorme Spannweite im Verhältnis der Investitionsrückstände zur Bilanzsumme auf. Während der Anteil im Oldenburger Raum lediglich 14 % betrug, war dieser in Südniedersachsen fast neunmal so hoch. Mit 123 % überstiegen die Investitionsrückstände in Südniedersachsen sogar die Bilanzsumme. Deutlich über dem Durchschnitt liegende Quoten wiesen auch die Anpassungsschichten Nordostniedersachsen (92 %) und Ostfriesland-Nordseeküste (82 %) aus.

Wie bereits im Kapitel 3.4.2 dargestellt, wurde ein Teil der Investitionsmaßnahmen über Kredite finanziert. Die in den Bilanzen ausgewiesene Gesamtverschuldung, die sich u. a. aus Liquiditätskrediten und Investitionskrediten zusammensetzt, betrug in den Erhebungseinheiten rd. 1,16 Mrd. € (1.293 €/Einw.). Davon entfielen rd. 870 Mio. € (971 €/Einw.) auf Verbindlichkeiten aus Investitionskrediten.

Schulden	Durchschnitt	Einheitsgemeinden	Samtgemeindebereiche	weniger als 6.089 Einw.	6.089 bis unter 7.269 Einw.	7.269 bis unter 8.725 Einw.	8.725,00 bis unter 10.000 Einw.
Investitionsrückstände je Einw.	4.295 €	4.287 €	4.312 €	6.345 €	4.283 €	3.978 €	3.641 €
Gesamtverschuldung je Einw.	1.293 €	1.194 €	1.530 €	2.114 €	1.126 €	1.266 €	1.063 €
davon Verbindlichkeiten aus Investitionskrediten je Einw.	971 €	958 €	1.003 €	1.364 €	841 €	996 €	867 €

Abbildung 27: Kennzahlen zu Schulden nach Kommunaltypen und Einwohnergrößenklassen

Die Gesamtverschuldung der Samtgemeindebereiche lag um 336 €/Einw. höher als in den Einheitsgemeinden. Gleichzeitig wich die investive Verschuldung je Einwohnerin und Einwohner nur leicht voneinander ab. Die Unterschiede ergaben sich aus einem höheren Liquiditätskreditbestand in den Samtgemeindebereichen.

In der kleinsten Einwohnergrößenklasse lag die Gesamtverschuldung mit 2.114 €/Einw. deutlich über den Werten der anderen Größenklassen.

Schulden	Ost-Nds.	Süd-Nds.	Weser-Leine-Bergland	Mittel-Nds.	Nord-Nds.	Nordost-Nds.	Ostfriesland-Nordseeküste	Oldenburger Raum	West-Nds.
Investitionsrückstände je Einw.	4.315 €	6.351 €	3.836 €	2.476 €	4.196 €	5.781 €	5.552 €	1.017 €	1.942 €
Gesamtverschuldung je Einw.	2.954 €	1.125 €	1.264 €	1.144 €	1.512 €	1.542 €	1.228 €	630 €	821 €
davon Verbindlichkeiten aus Investitionskrediten je Einw.	1.834 €	826 €	1.101 €	564 €	1.146 €	1.198 €	1.022 €	599 €	714 €

Abbildung 28: Kennzahlen zu Schulden nach Anpassungsschichten

Auch im Vergleich der Anpassungsschichten waren erhebliche Unterschiede zu erkennen. So ergab sich bei der Gesamtverschuldung eine Spannbreite von 630 €/Einw. (Oldenburger Raum) bis zu 2.954 €/Einw. (Ostniedersachsen). Die niedrigste investive Verschuldung ermittelte die überörtliche Kommunalprüfung für die Anpassungsschicht Mittelniedersachsen mit 564 €/Einw. Die Gesamtverschuldung dieser Anpassungsschicht lag jedoch mit 1.144 €/Einw. aufgrund der Liquiditätskredite deutlich über dem Wert der Anpassungsschicht Oldenburger Raum. Die Anpassungsschichten mit der geringsten Gesamtverschuldung wiesen auch die niedrigsten Investitionsrückstände aus.

Feststellung:

Das höchste Gesamtvermögen je Einwohnerin und Einwohner war bei den Erhebungseinheiten mit der niedrigsten Einwohnerzahl festzustellen. Zudem wiesen diese kleinen Einheiten den höchsten Anteil der Investitionsrückstände an der Bilanzsumme auf. Im Vergleich der Anpassungsschichten ergaben sich erhebliche Unterschiede im Bereich Vermögen und Schulden. Die Erhebungseinheiten der Anpassungsschicht Oldenburger Raum meldeten das höchste Gesamtvermögen je Einwohnerin und Einwohner und den niedrigsten Anteil der Investitionsrückstände am Gesamtvermögen. Für die Anpassungsschicht Südniedersachsen ergab sich für diese Bereiche genau das gegenteilige Bild. Besorgniserregend war hier insbesondere, dass die gemeldeten Investitionsrückstände die Bilanzsumme (Gesamtvermögen) überschritten.

3.4.4 Fiktive Betrachtung - Kreditfinanzierungsbedarf und Abbau der Investitionsrückstände

Neben den bilanzierten Schulden bewertete die überörtliche Kommunalprüfung Investitionsrückstände in Gänze als latente Schulden, da die Kommunen verpflichtet sind, notwendige Vermögensgegenstände vorzuhalten. Der Abbau von Investitionsrückständen sollte deshalb von hoher Priorität sein. Investitionsmaßnahmen erhöhen die Vermögenswerte und reduzieren die Investitionsrückstände. Gleichzeitig steigt der Schuldenstand aufgrund der

regelmäßig erforderlichen Mitfinanzierung aus Investitionskrediten. Unter den Annahmen, dass die Investitionsrückstände vollständig abgebaut werden und die Finanzierung mit einem durchschnittlichen Kreditfinanzierungsanteil von 29 % erfolgt, errechnete sich für alle Erhebungseinheiten eine zusätzliche (fiktive) Verschuldung aus Investitionskrediten von 1.245 €/Einw. Die bilanzielle Verschuldung aus Investitionskrediten würde sich damit mehr als verdoppeln.

Schulden (fiktiv)	Durchschnitt	Kommunaltyp		Einwohnergrößenklasse			
		Einheitsgemeinden	Samtgemeindebereiche	weniger als 6.089 Einw.	6.089 bis unter 7.269 Einw.	7.269 bis unter 8.725 Einw.	8.725,00 bis unter 10.000 Einw.
Kreditfinanzierungsanteil	29%	25%	36%	28%	35%	33%	21%
Investitionskreditbedarf für Investitionsrückstände je Einw. (angenommener Kreditbedarf bei gleichbleibendem Kreditfinanzierungsanteil)	1.245 €	1.072 €	1.552 €	1.777 €	1.499 €	1.313 €	765 €

Abbildung 29: Kreditfinanzierungsanteil und fiktiver Investitionskreditbedarf für Investitionsrückstände je Einwohnerin und Einwohner nach Kommunaltypen und Einwohnergrößenklassen

Bei den Kommunaltypen ergab sich ein deutlich höherer (fiktiver) Investitionskreditbedarf für die Samtgemeindebereiche. Bei der Betrachtung der Einwohnergrößenklassen zeigte sich die Tendenz, dass sich der (fiktive) Investitionskreditbedarf mit steigender Einwohnerzahl deutlich verringert.

Entwicklung der Schulden (fiktiv)	Ost-Nds.	Süd-Nds.	Weser-Leine-Bergland	Mittel-Nds.	Nord-Nds.	Nordost-Nds.	Ostfriesland-Nordseeküste	Oldenburger Raum	West-Nds.
Kreditfinanzierungsanteil	48%	24%	36%	35%	42%	41%	26%	4%	11%
Investitionskreditbedarf für Investitionsrückstände je Einw. (angenommener Kreditbedarf bei gleichbleibendem Kreditfinanzierungsanteil)	2.071 €	1.524 €	1.381 €	867 €	1.762 €	2.370 €	1.444 €	41 €	214 €

Abbildung 30: Kreditfinanzierungsanteil und fiktiver Investitionskreditbedarf je Einwohnerin und Einwohner nach Anpassungsschichten

In der Betrachtung der Anpassungsschichten spiegelten sich die Unterschiede in der Höhe der Investitionsrückstände und des Kreditfinanzierungsanteils deutlich wider. Für die Erhebungseinheiten im Oldenburger Raum ergab sich lediglich ein durchschnittlicher (fiktiver) Investitionskreditbedarf von 41 €/Einw. Dagegen errechneten sich für die Erhebungseinheiten in den Anpassungsschichten Nordostniedersachsen und Ostniedersachsen (fiktive) Investitionskreditbedarfe von über 2.000 €/Einw. Unter Berücksichtigung des (fiktiven) Investitionskreditbedarfs würde sich, mit Ausnahme der Anpassungsschichten Oldenburger Raum und West-Niedersachsen, in allen Anpassungsschichten die investive Verschuldung mehr als verdoppeln.

Zusätzlich ermittelte die überörtliche Kommunalprüfung im Rahmen einer fiktiven Berechnung, wie viele Jahre die Erhebungseinheiten benötigen würden, um die aktuellen

Investitionsrückstände abbauen zu können. Die Berechnung basiert auf der Annahme, dass die Erhebungseinheiten die ermittelten Investitionsauszahlungen in gleicher Höhe in den folgenden Jahren ausschließlich für den Abbau der gemeldeten Investitionsrückstände einsetzen. Zusätzliche Investitionsmaßnahmen blieben bei dieser Berechnung ausdrücklich unberücksichtigt.

Rückführung der Investitionsrückstände (fiktiv)	Durchschnitt	Kommunaltyp		Einwohnergrößenklasse			
		Einheitsgemeinden	Samt-gemeinde-bereiche	weniger als 6.089 Einw.	6.089 bis unter 7.269 Einw.	7.269 bis unter 8.725 Einw.	8.725,00 bis unter 10.000 Einw.
benötigter Zeitraum für den Abbau der vorhandenen Rückstände bei gleichbleibenden Investitionsauszahlungen in Jahren	9	9	8	12	10	8	8

Abbildung 31: Ermittlung des fiktiven Zeitraums für den Abbau der Investitionsrückstände nach Kommunaltypen und Einwohnergrößenklassen (in Jahren)

Durchschnittlich würde der Abbau der Investitionsrückstände der Erhebungseinheiten neun Jahre in Anspruch nehmen. Zwischen den Einheitsgemeinden (9 Jahre) und Samtgemeindebereichen (8 Jahre) bestanden nur geringe Unterschiede. Größere Abweichungen zeigten sich in der Betrachtung nach Einwohnergrößenklassen. Durchschnittlichen benötigen die Einheiten mit der niedrigsten Einwohnerzahl vier Jahre mehr zum Abbau der Investitionsrückstände als die mit den meisten Einwohnerinnen und Einwohnern.

Rückführung der Investitionsrückstände (fiktiv)	Ost-Nds.	Süd-Nds.	Weser-Leine-Bergland	Mittel-Nds.	Nord-Nds.	Nordost-Nds.	Ostfriesland-Nordseeküste	Oldenburger Raum	West-Nds.
benötigter Zeitraum für den Abbau der vorhandenen Rückstände bei gleichbleibenden Investitionsauszahlungen in Jahren	8	23	11	4	7	13	11	1	3

Abbildung 32: Ermittlung des fiktiven Zeitraums für den Abbau der Investitionsrückstände nach Anpassungsschichten (in Jahren)

Erhebliche Diskrepanzen ergaben sich erneut in den Anpassungsschichten. Zum Abbau der Investitionsrückstände würden die Erhebungseinheiten in der Anpassungsschicht Südniedersachsen 23 Jahre benötigen und die der Anpassungsschicht Oldenburger Raum nur ein Jahr.

Feststellung:

Mit steigender Einwohnerzahl verringerten sich der (fiktive) Investitionskreditbedarf und der benötigte Zeitraum zum Abbau der Investitionsrückstände. Im Vergleich der Anpassungsschichten zeigten sich sowohl für den (fiktiven) Investitionskreditbedarf als auch für den Zeitraum zum Abbau der Investitionsrückstände erhebliche Spannbreiten. Für die Erhebungseinheiten im Oldenburger Raum ergab sich ein (fiktiver) Investitionskreditbedarf von 41 €/Einw. und ein Abbauperioden der Investitionsrückstände von einem Jahr. Dagegen errechneten sich beispielsweise für Nordostniedersachsen ein (fiktiver) Investitionskreditbedarf

von 2.370 €/Einw. und für Südniedersachsen ein Abbauzeitraum für die Investitionsrückstände von 23 Jahren.

3.5 Selbsteinschätzung der Kommunen zu Investitionsrückständen

3.5.1 Gründe für unterlassene Investitionen

Die überörtliche Kommunalprüfung bat die Erhebungskommunen um eine Selbsteinschätzung zu den Gründen für unterlassene Investitionen. Mehrfachnennungen waren dabei möglich. In der folgenden Abbildung sind nach prozentualer Häufigkeit die Nennungen der Kommunen zusammengefasst:

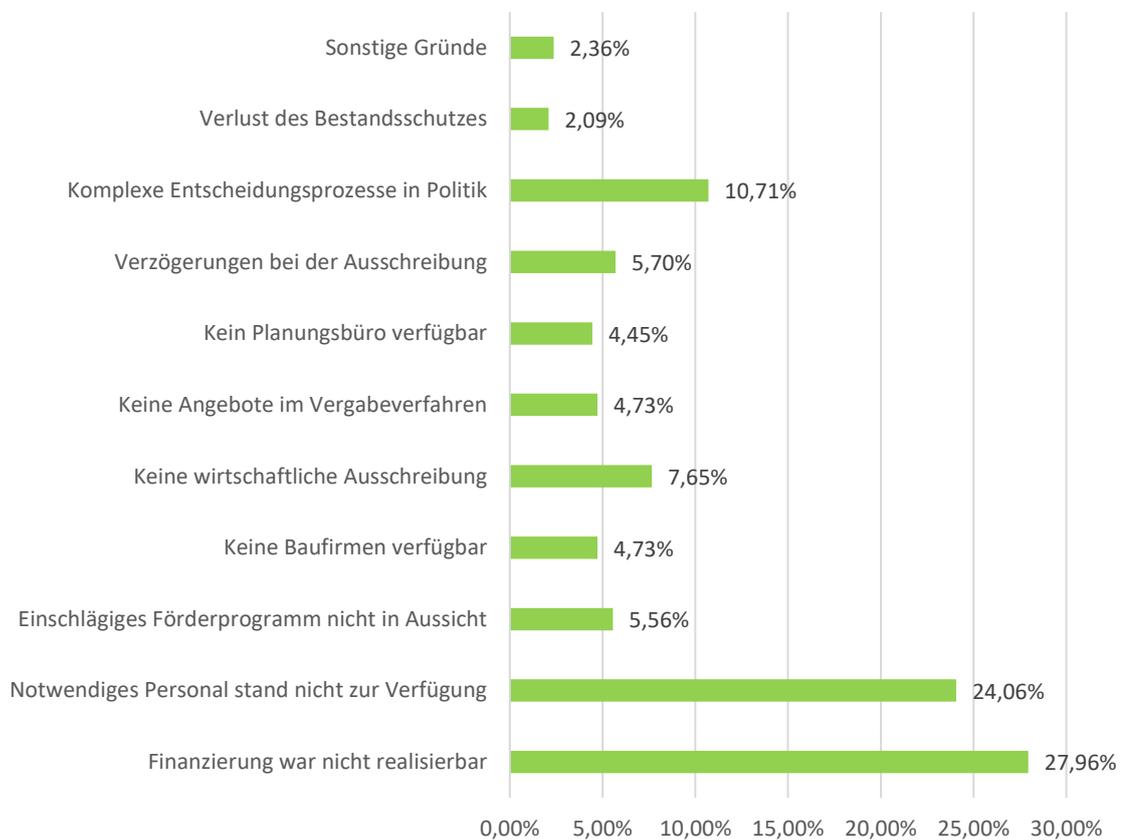


Abbildung 33: Investitionsrückstände – Gründe (in %)

Als Hauptursachen für unterlassene Investitionen wurde von den Erhebungskommunen in rd. 28 % der Fälle angegeben, dass die „Finanzierung nicht realisierbar“ war und in rd. 24 % „notwendiges Personal nicht zur Verfügung“ stand. Dies entspricht im Wesentlichen den Ergebnissen der Bestandserhebung und der Erhebung „große Städte und Gemeinden“.

Weiterhin gaben die Erhebungskommunen mit rd. 11 % „komplexe Entscheidungsprozesse in der Politik“ und mit rd. 8 % „keine wirtschaftliche Ausschreibung möglich“ als Begründung für unterlassene Investitionen an.

Feststellung:

Es gibt im Ergebnis eine Vielzahl von Gründen für unterlassene Investitionen. Kleine und große Kommunen sind mit den gleichen Problemen konfrontiert. Hervorzuheben sind insbesondere fehlende Finanzen und fehlendes Personal.

3.5.2 Ausmaß der Investitionsrückstände

Neben der Angabe der Höhe der Investitionsrückstände bat die überörtliche Kommunalprüfung die Erhebungskommunen auch um Einschätzung des Ausmaßes der Investitionsrückstände für die einzelnen Infrastrukturbereiche. Dabei konnten sie ihre Investitionsrückstände klassifizieren als „gravierend“, „nennenswert“, „gering“ oder „keine“. Im Folgenden wird auf die ersten beiden Kategorien abgestellt.

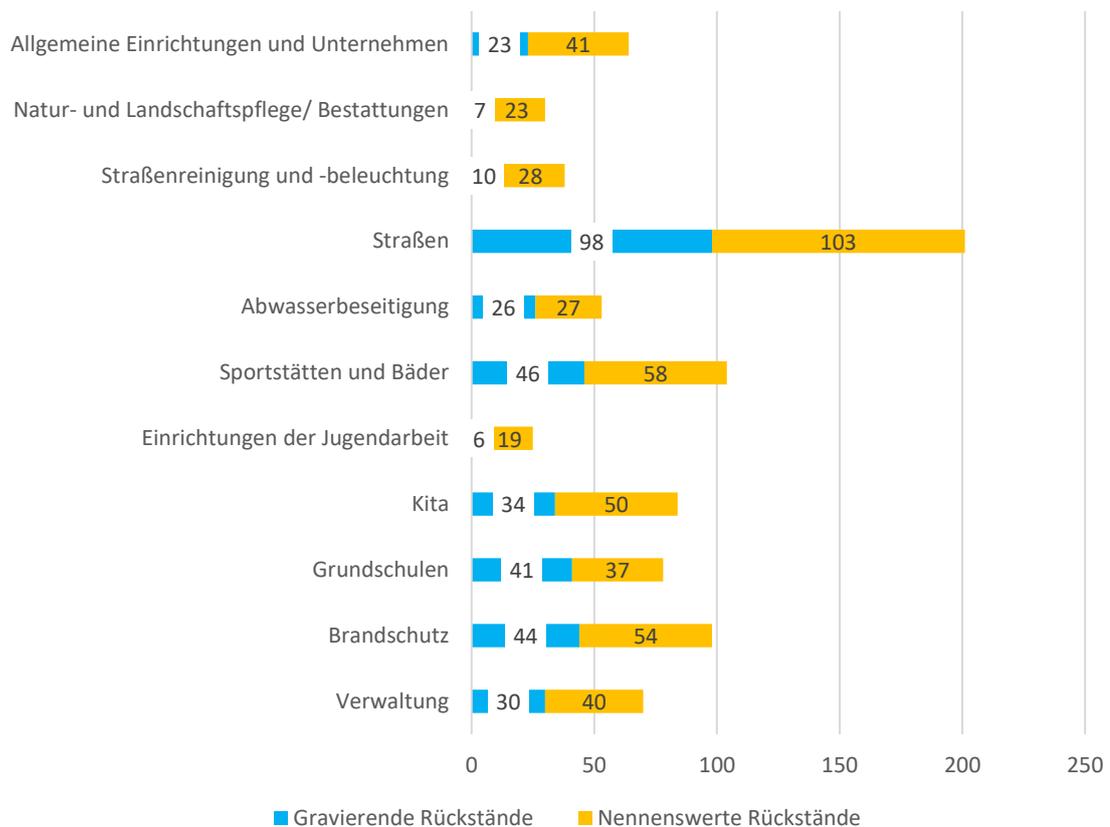


Abbildung 34: Ausmaß der Investitionsrückstände differenziert nach ausgewählten Infrastrukturbereichen (Anzahl der Nennungen)³⁵

³⁵ Alle Einheitsgemeinden, Samtgemeinden und Mitgliedsgemeinden.

Der mit Abstand höchste Wert an gravierenden und nennenswerten Rückständen befindet sich im Bereich „Straßen“ (201 Fälle). Dieser Wert spiegelt sich auch in der Höhe der gemeldeten Investitionsrückstände wider. Dann folgen „Sportstätten/ Bäder“ (104 Fälle), „Brand-schutz“ (98 Fälle), „Kita“ (84 Fälle) und „Grundschulen“ (78 Fälle) vor „Verwaltung“ (70 Fälle) und „allgemeine Einrichtungen und Unternehmen“, welche in 64 Fällen benannt wurden.

Feststellung:

Die von den Kommunen angegebenen Rückstände, insbesondere im Infrastrukturbereich „Straßen“, sind finanziell erheblich (siehe auch Kapitel 3.1.2). Es zeigt sich, dass den Kommunen sehr genau bewusst ist, wo die Investitionsrückstände vor Ort liegen und in welche Bereiche künftig vorrangig investiert werden müsste.

3.5.3 Investitionsrückstände und Förderprogramme

Zur Finanzierung von Investitionen können die Kommunen auch Fördermittel in Anspruch nehmen, sofern diese für geplante Maßnahmen angeboten werden. Daher fragte die überörtliche Kommunalprüfung nach, welche Gründe vorlagen, diese nicht in Anspruch zu nehmen. Auch hier waren Mehrfachnennungen möglich.

Gründe für einen Verzicht auf Fördermittel aus entsprechenden Programmen waren nach Nennung in prozentualer Häufigkeit:

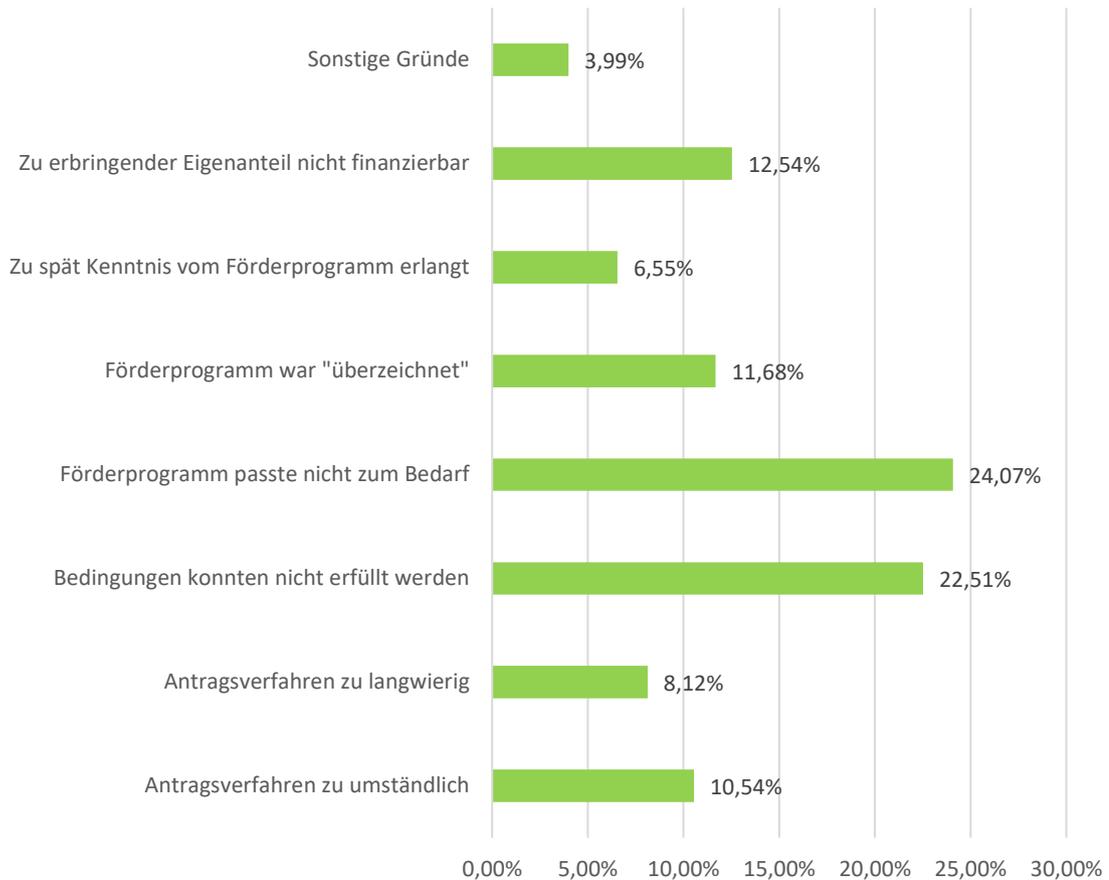


Abbildung 35: Gründe für den Verzicht auf Fördermittel (in %)

Die Erhebungskommunen gaben in rd. 24 % der Fälle an, das „Förderprogramm passte nicht zum Bedarf“ und in rd. 23 % der Fälle die „Bedingungen konnten nicht erfüllt werden“. Dies waren mit erkennbarem Abstand die häufigsten Gründe für die Nichtinanspruchnahme von Fördermitteln. Diese Ergebnisse entsprechen der Auswertung der Erhebung „große Städte und Gemeinden“.

Zudem bestehen in rd. 13 % der Fälle finanzielle Einschränkungen durch einen von den Kommunen nicht leistbaren Eigenanteil. Des Weiteren waren viele Förderprogramme überzeichnet und das Antragsverfahren erschien zu umständlich.

Feststellung:

Die aktuelle Erhebung und die Erhebung „große Städte und Gemeinden“ ergaben ein fast deckungsgleiches Ergebnis. Kleine und große Kommunen haben Probleme Förderprogramme in Anspruch zu nehmen. Die Förderprogramme können so nicht die vorgesehene Wirkung entfalten. Wenn sowohl große als auch kleine Kommunen Probleme haben Förderprogramme in Anspruch zu nehmen, dann deutet vieles darauf hin, dass ein systematischer Fehler bei der Entwicklung der Förderprogramme vorliegt.

3.5.4 Künftige Entwicklung der Investitionsrückstände

Die Kommunen gaben auch Auskunft zu der Frage, wie sie selbst die Entwicklung der Investitionsrückstände innerhalb der nächsten fünf Jahre einschätzten.

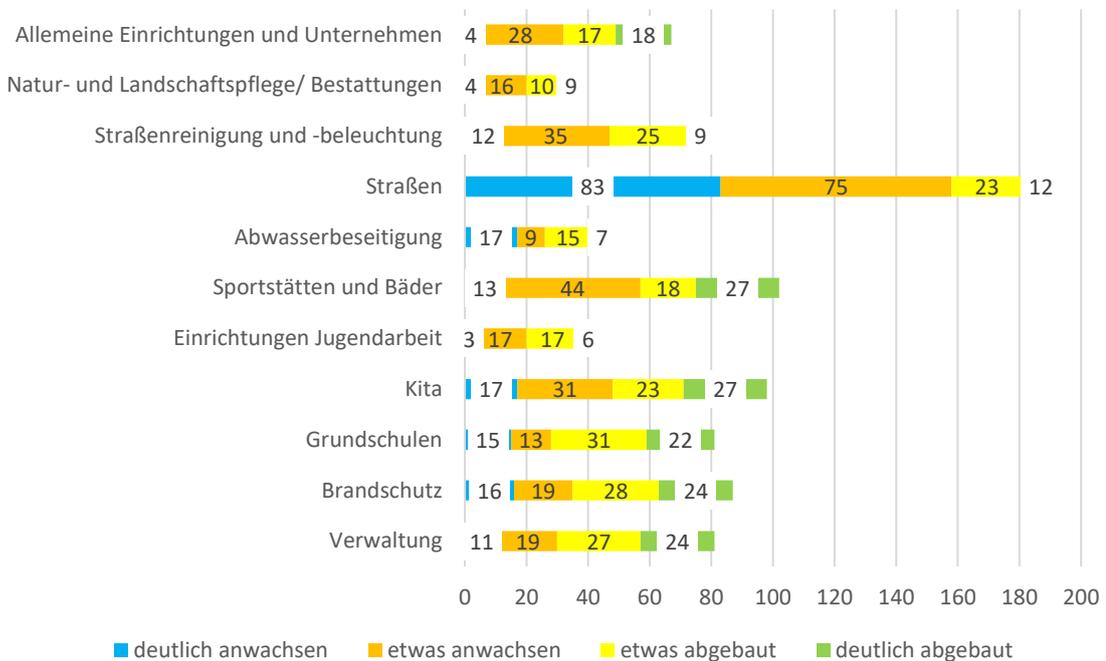


Abbildung 36: Künftige Entwicklung der Investitionsrückstände nach Infrastrukturbereichen (Anzahl der Nennungen)³⁶

Etwa die Hälfte der Erhebungskommunen erwartete einen weiteren Anstieg der Investitionsrückstände für den Infrastrukturbereich „Straßen“, obwohl für diesen Bereich bereits die höchsten Investitionsrückstände gemeldet wurden. In den Infrastrukturbereichen „Brandschutz“, „Grundschulen“ und „Verwaltung“ wurde ein Abbau der Investitionsrückstände erwartet.

Feststellung:

Wie bereits bei der Erhebung „große Städte und Gemeinden“ war besonders auffällig, dass im Bereich „Straßen“ mit einem weiteren Anstieg gerechnet wurde, obwohl dieser Infrastrukturbereich bereits die größten Investitionsrückstände aufwies.

3.5.5 Herausforderungen für die Zukunft

Die überörtliche Kommunalprüfung bat die Kommunen um eine Einschätzung, wie sie die Bedeutung ausgewählter Herausforderungen infolge der aktuellen Entwicklungen bewerten. Dabei konnten sie die Bedeutung der Herausforderungen klassifizieren als „stark

³⁶ Alle Einheitsgemeinden, Samtgemeinden und Mitgliedsgemeinden.

zunehmend“, „zunehmend“, „gleichbleibend“, „abnehmend“ oder „stark abnehmend“. Im Folgenden wird auf die ersten beiden Kategorien abgestellt. Auch hier waren Mehrfachnennungen möglich.

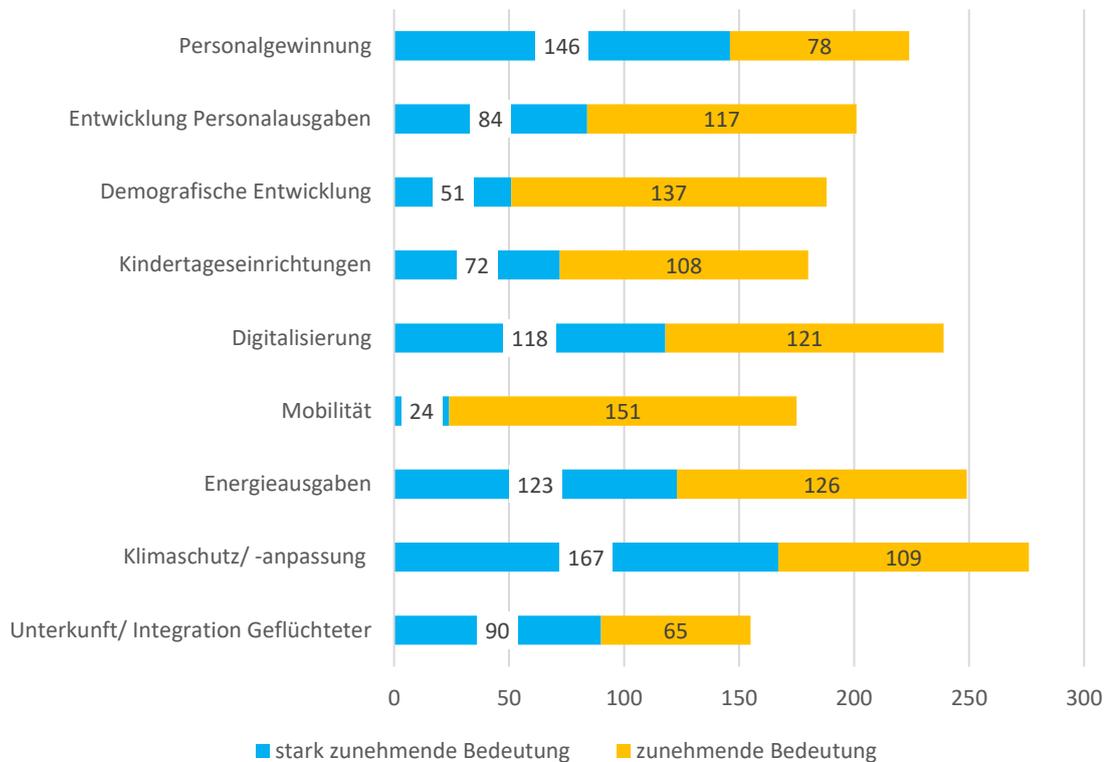


Abbildung 37: Künftige Herausforderungen (Anzahl der Nennungen)³⁷

Als größte Herausforderung wurde „Klimaschutz/-anpassung“ genannt. Die zu erwartenden Kosten für diesen Bereich, die gesondert abgefragt wurden, konnten allerdings nur 14 Kommunen beziffern.

Weiterhin sehen die Kommunen eine steigende Bedeutung der Bereiche „Energieausgaben“, „Digitalisierung“ und „Personalgewinnung“ sowie der „Entwicklung der Personalausgaben“.

Feststellung:

Die größte Herausforderung für zukünftige Investitionen sehen die Erhebungskommunen im Bereich „Klimaschutz/-anpassung“, jedoch waren diese in den wenigsten Fällen bezifferbar.

³⁷ Alle Einheitsgemeinden, Samtgemeinden und Mitgliedsgemeinden.

3.6 Erweiterte Auswertungen

3.6.1 Höhe der Investitionsrückstände in den ausgegliederten Bereichen

Die Betrachtung des Kernhaushalts spiegelte die Höhe der Investitionsrückstände nur zum Teil wider, da die ausgegliederten Bereiche wie Eigenbetriebe, Anstalten und privatrechtliche Unternehmen (GmbH, AG) unberücksichtigt blieben. Wie bereits im Kapitel 3.1.1 dargestellt, setzten sich die Gesamtinvestitionsrückstände aus den Investitionsrückständen im Kernhaushalt und in den ausgegliederten Bereichen zusammen. Lediglich 27 der 126 Erhebungseinheiten meldeten Investitionsrückstände für die ausgegliederten Bereiche³⁸. Diese beliefen sich mit 361,70 Mio. €, etwa 9 % der Gesamtinvestitionsrückstände von 4,2 Mrd. €.

Die 27 Erhebungseinheiten ordneten die Investitionsrückstände der Ausgliederungen den Infrastrukturbereichen wie folgt zu:

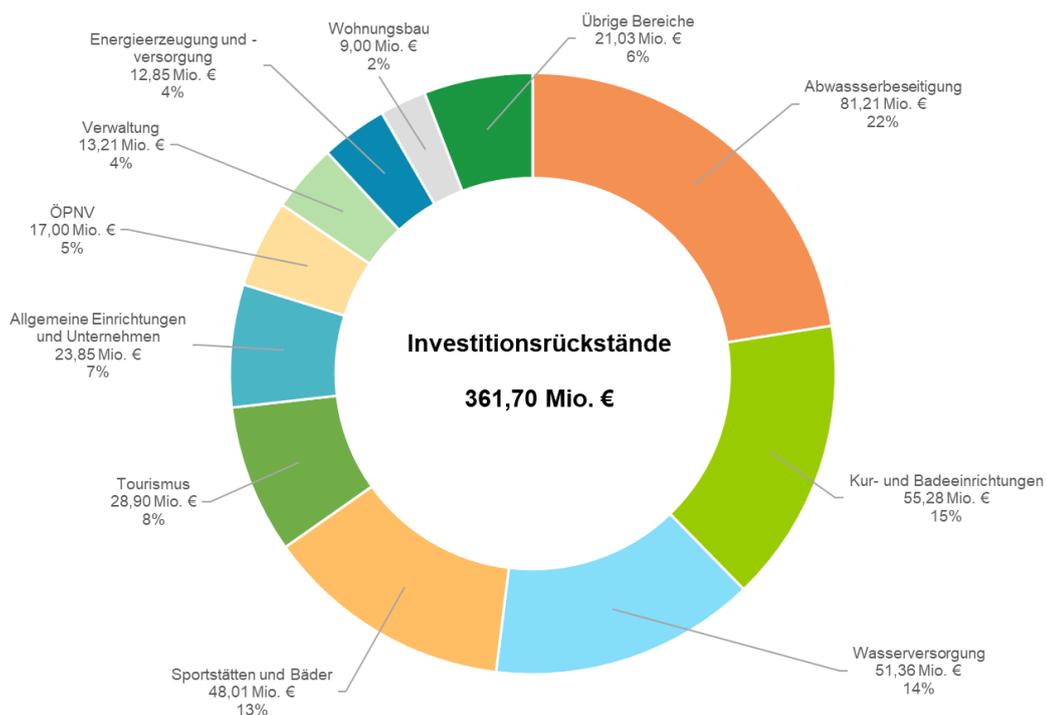


Abbildung 38: Investitionsrückstände in den ausgegliederten Bereichen differenziert nach Infrastrukturbereichen³⁹

³⁸ Die Aufgaben in den folgenden Infrastrukturbereichen werden in ausgegliederten Bereichen wahrgenommen. Nach der Umfrage ergeben sich für die Erhebungseinheiten, die die jeweilige Aufgabe wahrnahmen, folgende Ausgliederungsgrade: Wasserversorgung 73 %, Kur- und Badeeinrichtungen 61 %, Abwasserbeseitigung 45 %, Energieerzeugung und -versorgung 40 %, sonstiger Personen- und Güterverkehr 38 %, Informations- und Kommunikationsinfrastruktur 36 % und Wohnungsbaueinrichtungen 27 %.

³⁹ Die übrigen Bereiche beinhalten die Infrastrukturbereiche „Sonstiger Personen- und Güterverkehr“, „Kultur“, „Informations- und Kommunikationsinfrastruktur“, „Soziale Einrichtungen“, „Tageseinrichtungen für Kinder“,

Die Investitionsrückstände in den ausgegliederten Bereichen unterschieden sich deutlich vom Kernhaushalt. Es dominierten die Infrastrukturbereiche „Abwasserbeseitigung“ (22 %), „Kur- und Badeeinrichtungen“ (15 %), „Wasserversorgung“ (14 %) und „Sport“ (13 %). Auf diese vier Infrastrukturbereiche entfielen 64 % der gesamten Investitionsrückstände für die ausgegliederten Bereiche.

Aufgrund der geringen Rückmeldequote verzichtete die überörtliche Kommunalprüfung auf eine Auswertung nach Kommunaltypen, Einwohnergrößenklassen und Anpassungsschichten.

Feststellung:

Mit 361,70 Mio. € entfielen etwa 9 % der Gesamtinvestitionsrückstände von 4,2 Mrd. € auf die ausgegliederten Bereiche.

3.6.2 Infrastrukturbereich „Straßen“

Bereits in der Bestandserhebung zeichneten sich für die „kleinen Kommunen“ besonders hohe Investitionsrückstände für den Bereich „Straßen“ ab. Die aktuelle Erhebung bestätigte dieses Ergebnis. 40 % (1.711 €/Einw.) der Investitionsrückstände entfielen auf den Infrastrukturbereich „Straßen“.

Die Erhebung „große Städte und Gemeinden“ ergab keinen erkennbaren Zusammenhang zwischen der Länge des Straßennetzes und der Höhe der Investitionsrückstände. In der aktuellen Erhebung ging die überörtliche Kommunalprüfung der Frage nach, ob dies auch für die kleinen Kommunen gilt. Nur 227 der 312 Erhebungskommunen gaben die Länge ihrer Straßen an, so dass nur eine eingeschränkte Antwort möglich war.⁴⁰

Für die Auswertung nach Straßenlänge wurden die 227 Kommunen⁴¹ in vier gleichmäßige Größenklassen mit einer Straßenlänge von

- weniger als 14 km (56 Kommunen)
- 14 km bis unter 39 km (57 Kommunen)

„Brandschutz“ und „Sonstiges“. Für diese Bereiche lag der Anteil an den Investitionsrückständen in den ausgegliederten Bereichen unter 2 %. Für die Infrastrukturbereiche „Grundschulen“, „weitere Schulträgeraufgaben“, „Einrichtungen der Jugendarbeit“, „Gesundheitseinrichtungen“, „Denkmalschutz und -pflege“, „Straßen“, „Straßenreinigung und -beleuchtung“, „Parkeinrichtungen und Natur- und Landschaftspflege, Friedhofs- und Bestattungswesen“ wurden keine Investitionsrückstände in ausgegliederten Bereichen gemeldet.

⁴⁰ Die Kommunen sind gem. § 3 Abs. 4 NStrG i. V. m. der Verordnung über die Bestandsverzeichnisse für Gemeindestraßen und sonstige öffentliche Straßen dazu verpflichtet ein Bestandsverzeichnis zu führen.

⁴¹ Eine zusammenfassende Betrachtung nach Samtgemeindebereichen ist aufgrund der unvollständigen Rückmeldungen nicht möglich.

- 39 km bis unter 89 km (57 Kommunen)
- 89 km und mehr (57 Kommunen) eingeteilt.

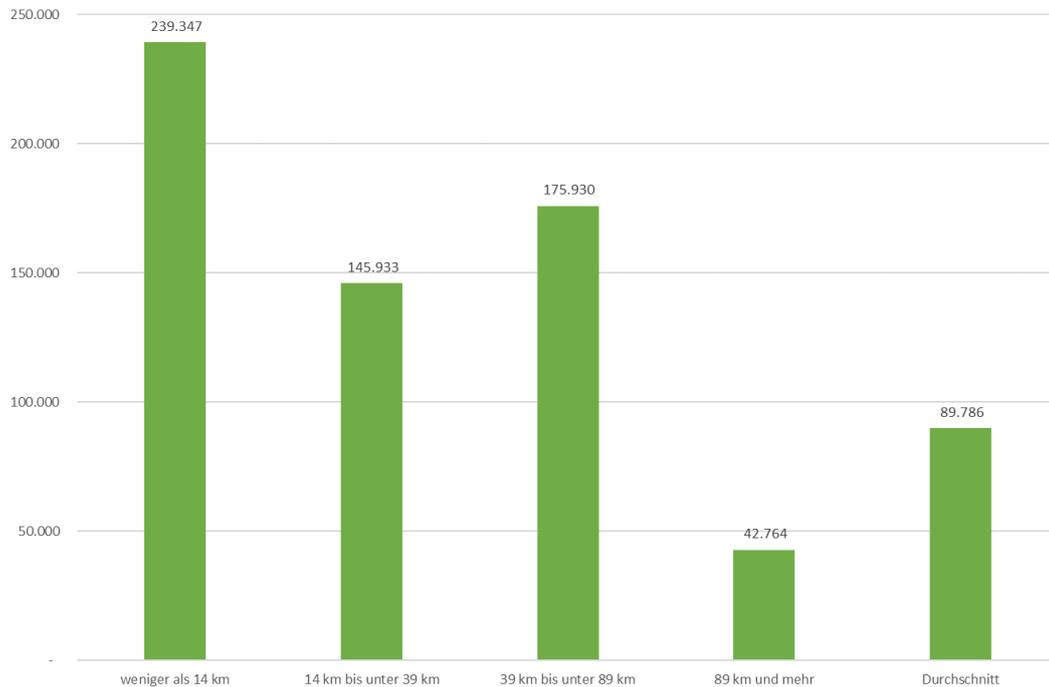


Abbildung 39: Investitionsrückstände im Infrastrukturbereich „Straßen“ je Straßenkilometer (in €)

Die Kommunen mit dem kürzesten Straßennetz meldeten die höchsten Investitionsrückstände je Straßenkilometer und die Kommunen mit dem längsten Straßennetz die niedrigsten Investitionsrückstände. Auf Grundlage der gemeldeten Daten bestätigte sich das Ergebnis der Erhebung „große Städte und Gemeinden“. Es zeigte sich erneut kein erkennbarer Einfluss der Straßenlänge auf die Höhe der Investitionsrückstände.

Nach § 9 Abs. 1 NStrG haben die Kommunen Straßen nur nach ihrer Leistungsfähigkeit zu bauen, zu unterhalten, zu erweitern oder sonst zu verbessern. Ein Großteil der Kommunen gab als maßgeblichen Grund für den Verzicht von Investitionsmaßnahmen die nicht realisierbare Finanzierung an. Dementsprechend teilten 56 % der Kommunen mit, dass sie auf Investitionsmaßnahmen in den Infrastrukturbereich „Straßen“ zugunsten anderer Investitionen verzichteten. Dies spiegelte sich deutlich in der Höhe der Investitionsrückstände für den Infrastrukturbereich „Straßen“ wider.

Feststellung:

Auch bei den kleinen Kommunen konnte kein Zusammenhang zwischen Straßenlänge und Höhe der Investitionsrückstände festgestellt werden.

3.6.3 Kommunen in Landkreisen an der ehemaligen innerdeutschen Grenze

Bei der regionalisierten Betrachtung (siehe Kapitel 3.2.2) ergaben sich überdurchschnittliche Investitionsrückstände in den Anpassungsschichten Südniedersachsen, Nordostniedersachsen, Ostfriesland-Nordseeküste und Ostniedersachsen. Dabei fiel auf, dass mit Ausnahme von Ostfriesland-Nordseeküste die Anpassungsschichten deckungsgleich mit dem ehemaligen Zonenrandgebiet⁴² waren. Zudem stellte die überörtliche Kommunalprüfung bereits im Kommunalbericht 2023⁴³ strukturelle Probleme in diesem Gebiet fest.

Die überörtliche Kommunalprüfung wertete für diese regionalisierte Betrachtung nur die Erhebungseinheiten in den Landkreisen an der ehemaligen innerdeutschen Grenze⁴⁴ (Grenzgebietskommunen) aus.

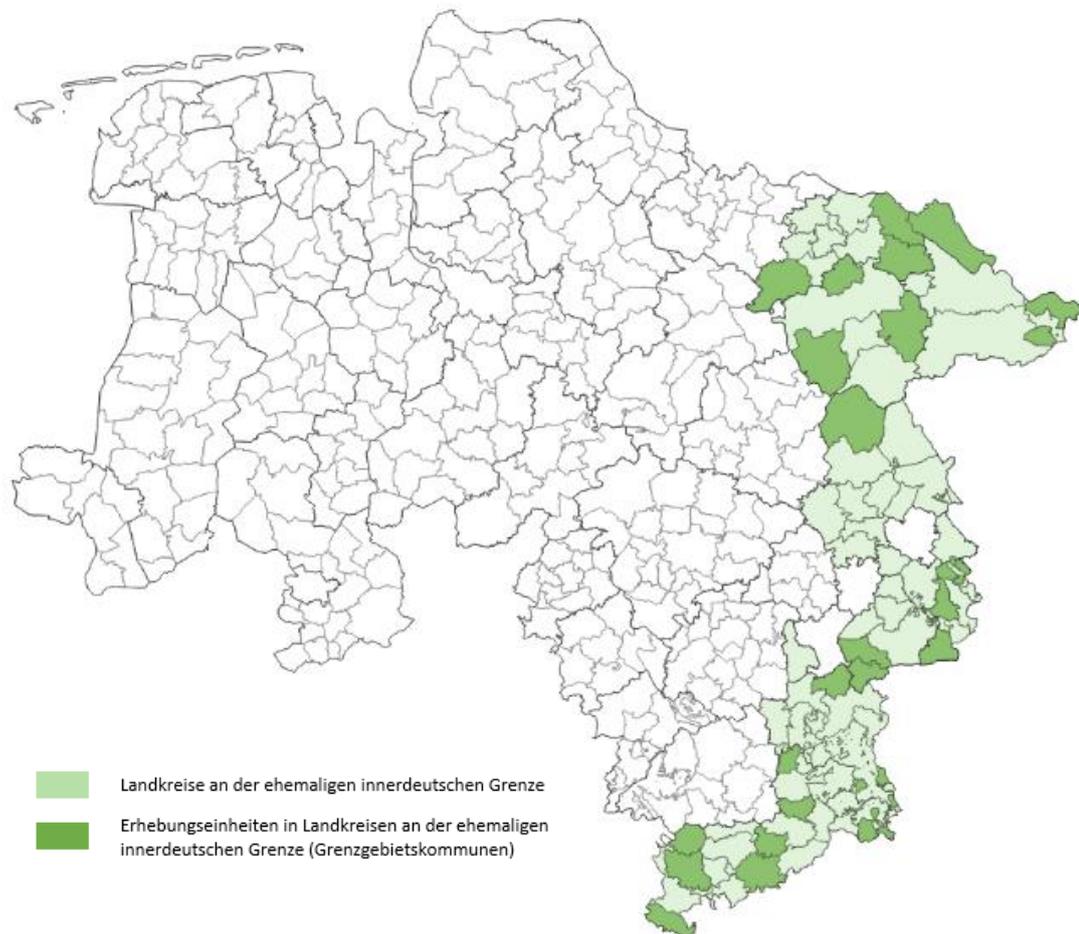


Abbildung 40: Darstellung der Landkreise an der ehemaligen innerdeutschen Grenze und der Grenzgebietskommunen

⁴² Die Städte Braunschweig, Salzgitter und Wolfsburg sowie die Landkreise Gifhorn, Goslar, Göttingen (mit dem ehemaligen Landkreis Osterode am Harz), Helmstedt, Hildesheim, Lüchow-Dannenberg, Lüneburg, Northeim, Peine, Uelzen und Wolfenbüttel.

⁴³ Vgl. Die Präsidentin des Niedersächsischen Landesrechnungshofs, Kommunalbericht 2023, Kapitel 5.1, Seite 109.

⁴⁴ Landkreise Gifhorn, Goslar, Göttingen, Helmstedt, Lüchow-Dannenberg, Lüneburg, Uelzen und Wolfenbüttel.

Zusätzlich unterteilte die überörtliche Kommunalprüfung die Erhebungseinheiten nach vorhandener bzw. eingeschränkter Investitionsfinanzierungsfähigkeit:

	Einheiten mit vorhandener Investitionsfinanzierungsfähigkeit (Anzahl/Anteil)	Einheiten mit eingeschränkter Investitionsfinanzierungsfähigkeit (Anzahl/Anteil)
Erhebungseinheiten in Landkreisen an der ehemaligen innerdeutschen Grenze (Grenzgebietskommunen)	10 (40 %)	15 (60 %)
Investitionsrückstände je Einw.	6.599 €	
Nichtgrenzgebietskommunen	70 (69 %)	31 (31 %)
Investitionsrückstände je Einw.	3.744 €	

Abbildung 41: Anzahl und Anteil der Grenzgebietskommunen nach vorhandener oder eingeschränkter Investitionsfinanzierungsfähigkeit und Höhe der Investitionsrückstände

Von den 25 ehemaligen Grenzgebietskommunen verfügten lediglich 10 (40 %) über eine Investitionsfinanzierungsfähigkeit. Zudem meldeten diese Erhebungseinheiten um 2.855 €/Einw. höhere Investitionsrückstände als Einheiten, die nicht im ehemaligen Grenzgebiet liegen. Es entsteht dadurch der Eindruck, dass auch 35 Jahre nach der Wiedervereinigung strukturelle Nachteile an der ehemaligen innerdeutschen Grenze noch immer nicht aufgeholt wurden.

Feststellung:

Bei den Grenzgebietskommunen waren weit überdurchschnittliche Investitionsrückstände festzustellen sowie eine überwiegend nur eingeschränkte Investitionsfinanzierungsfähigkeit.

3.6.4 Kommunen mit Entschuldungshilfen und Bedarfszuweisungen

Einzelne Erhebungseinheiten machten die überörtliche Kommunalprüfung im Rahmen der Erhebung auf die Problemlagen der Einheiten aufmerksam, die eine Entschuldungshilfe oder Bedarfszuweisung erhalten hatten. Insbesondere die Einhaltung der Regelungen der Entschuldungsverträge, wie z. B. das Erreichen des Haushaltsausgleichs oder einer bestimmten Entschuldungshöhe, hätten zum Anstieg von Investitionsrückständen geführt.

Zu den Entschuldungshilfen zählen die seit dem Jahr 2009 gewährten kapitalisierten Bedarfszuweisungen nach § 13 NFAG, Entschuldungshilfen durch Zukunftsverträge nach § 14 a NFAG sowie Stabilisierungshilfen nach § 14 b NFAG. Als Bedarfszuweisungen (§ 13 NFAG) sind im Rahmen dieser Erhebung solche für die Jahre 2021 und/oder 2022

wegen einer außergewöhnlichen Lage berücksichtigt, nicht jedoch Bedarfszuweisungen für besondere Aufgaben (z. B. Brandschutz).

Die regionale Verteilung der Erhebungseinheiten, die eine Bedarfszuweisung und/oder eine Entschuldungshilfe erhalten haben, zeigt folgende Abbildung:

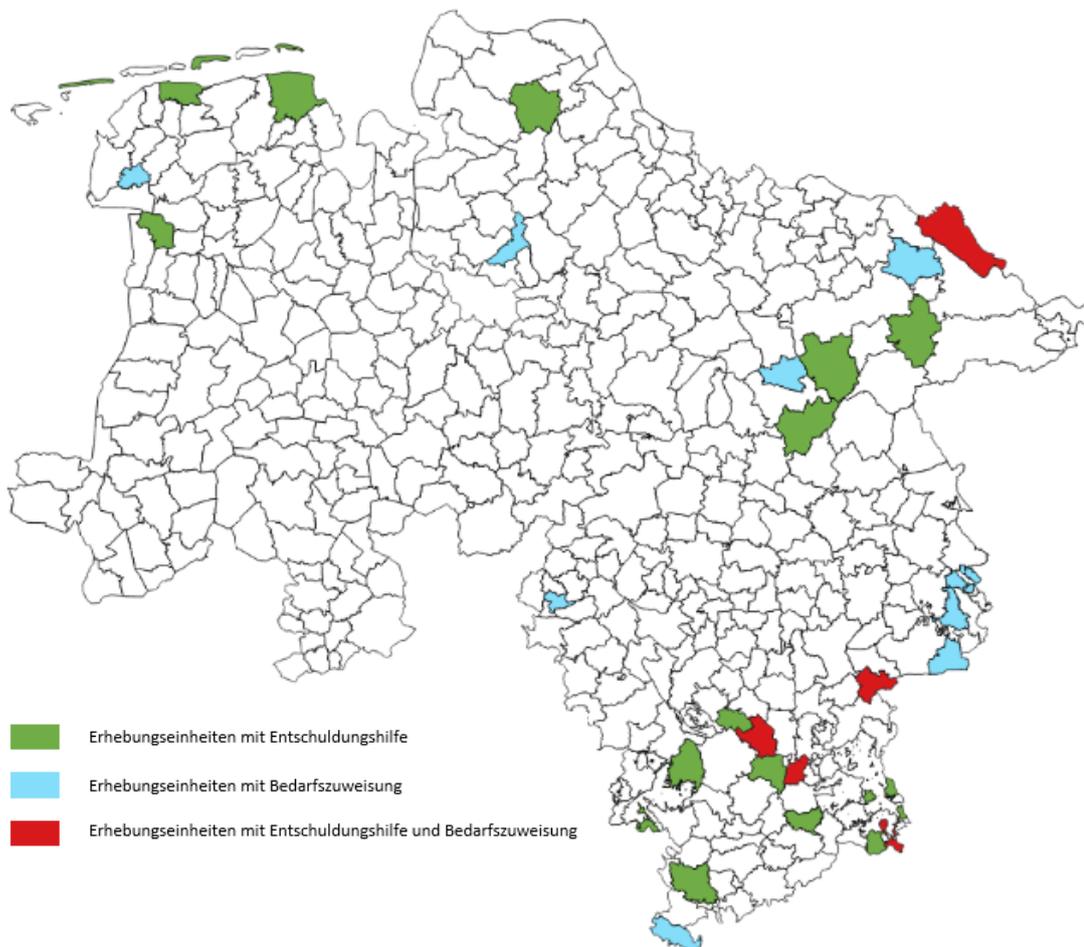


Abbildung 42: Darstellung der Erhebungseinheiten mit Entschuldungshilfe und/oder Bedarfszuweisung

Die regionale Verteilung der Erhebungseinheiten, die eine Bedarfszuweisung und/oder Entschuldungshilfe erhalten haben, auf die Anpassungsschichten stellt sich wie folgt dar:

	Einheiten mit Bedarfszuweisung und/oder Entschuldungshilfe	Einheiten mit Bedarfszuweisung	Einheiten mit Entschuldungshilfe
Erhebungseinheiten	32	14	23
davon Anpassungsschichten			
Ostniedersachsen	4	4	1
Südniedersachsen	11	4	10
Weser-Leine-Bergland	1	0	1
Mittelniedersachsen	1	1	0
Nordniedersachsen	2	1	1
Nordostniedersachsen	6	3	4
Ostfriesland-Nordseeküste	7	1	6
Oldenburger Raum	0	0	0
Westniedersachsen	0	0	0

Abbildung 43: Anzahl der Erhebungseinheiten mit Bedarfszuweisung und/oder Entschuldungshilfe⁴⁵ nach Anpassungsschichten

In den Anpassungsschichten Oldenburger Raum und Westniedersachsen befanden sich keine Erhebungseinheiten, die eine Bedarfszuweisung oder eine Entschuldungshilfe erhalten haben. Die meisten Einheiten mit einer Bedarfszuweisung oder Entschuldungshilfe wiesen die Anpassungsschichten Südniedersachsen (11), Ostfriesland-Nordseeküste (7), Nordostniedersachsen (6) und Ostniedersachsen (4) auf.

	Einheiten mit Bedarfszuweisung und/oder Entschuldungshilfe	Einheiten mit Bedarfszuweisung	Einheiten mit Entschuldungshilfe
Erhebungseinheiten	32	14	23
davon Erhebungseinheiten in Landkreisen an der ehemaligen innerdeutschen Grenze (Grenzgebietskommunen)	15	9	8

Abbildung 44: Anzahl der Grenzgebietskommunen mit Bedarfszuweisung und/oder Entschuldungshilfe

Von den 32 Erhebungseinheiten mit Bedarfszuweisung oder Entschuldungshilfe waren fast die Hälfte ehemalige Grenzgebietskommunen⁴⁶.

Die Erhebungseinheiten, die eine Bedarfszuweisung oder eine Entschuldungshilfe erhalten hatten, unterteilte die überörtliche Kommunalprüfung nach vorhandener bzw. eingeschränkter Investitionsfinanzierungsfähigkeit:

⁴⁵ Fünf Erhebungseinheiten haben sowohl eine Bedarfszuweisung als auch eine Entschuldungshilfe erhalten.

⁴⁶ Erhebungseinheiten in den Landkreisen an der ehemaligen innerdeutschen Grenze.

	Einheiten mit vorhandener Investitionsfinanzierungsfähigkeit (Anzahl/Anteil)	Einheiten mit eingeschränkter Investitionsfinanzierungsfähigkeit (Anzahl/Anteil)
Einheiten mit Bedarfszuweisung	1 (7 %)	13 (93 %)
Investitionsrückstände je Einw.	8.917 €	
Einheiten mit Entschuldungshilfe	11 (48 %)	12 (52 %)
Investitionsrückstände je Einw.	5.715 €	
Einheiten ohne Bedarfszuweisung oder Entschuldungshilfe	68 (72 %)	26 (28 %)
Investitionsrückstände je Einw.	3.485 €	

Abbildung 45: Anzahl und Anteil der Erhebungseinheiten mit oder ohne Bedarfszuweisung oder Entschuldungshilfe nach vorhandener oder eingeschränkter Investitionsfinanzierungsfähigkeit und Höhe der Investitionsrückstände

Die überörtliche Kommunalprüfung griff bei ihrer Beurteilung der Investitionsfinanzierungsfähigkeit auf vergleichbare Finanzdaten zurück, wie das MI für die Gewährung einer Bedarfszuweisung oder einer Entschuldungshilfe. Da Bedarfszuweisungen besonders finanzschwachen Kommunen gewährt werden, waren die Erhebungseinheiten, die in den Jahren 2021 oder 2022 Bedarfszuweisungen empfangen, erwartungsgemäß fast ausschließlich nur eingeschränkt investitionsfinanzierungsfähig. Diese Einheiten wiesen zudem sehr hohe Investitionsrückstände von 8.917 €/Einw. aus.

Auch bei den Erhebungseinheiten, die in den letzten Jahren eine Entschuldungshilfe erhielten, lag in der Regel eine besondere Finanzschwäche vor. Mit den Entschuldungshilfen sollte u. a. ein Abbau der Liquiditätskreditverschuldung und ein Haushaltsausgleich angestrebt werden. Bei den Erhebungseinheiten mit Entschuldungshilfe war der Anteil der investitionsfinanzierungsfähigen Einheiten höher als bei denen mit Bedarfszuweisung. Dennoch waren diese mehrheitlich nur eingeschränkt fähig Investitionen vorzunehmen. Außerdem meldeten auch diese Einheiten weit überdurchschnittliche Investitionsrückstände von 5.715 €/Einw.

Feststellung:

Erhebungseinheiten, die Bedarfszuweisungen oder eine Entschuldungshilfe erhalten hatten, waren überwiegend nur eingeschränkt investitionsfinanzierungsfähig und meldeten weit überdurchschnittliche Investitionsrückstände. Es deutet sich an, dass die Konsolidierungsbemühungen dieser Kommunen zu einem Investitionsverzicht und langfristig zu hohen Investitionsrückständen führten.

4 Fazit

Im Vergleich mit der Bestandserhebung (2.586 €/Einw.) und der Erhebung „große Städte und Gemeinden“ (2.736 €/Einw.) ergaben sich für die aktuellen Erhebungseinheiten deutlich höhere Investitionsrückstände von 4.295 €/Einw. im Kernhaushalt. Die Erhebungseinheiten meldeten insgesamt 3,8 Mrd. Investitionsrückstände sowie weitere 400 Mio. Euro für die ausgegliederten Bereiche. 40 % der Investitionsrückstände entfielen auf den Infrastrukturbereich „Straßen“.

Die Erhebung zeigte einen deutlichen Zusammenhang zwischen der Einwohnergröße und der Höhe der Investitionsrückstände. Die Höhe der Investitionsrückstände sank mit steigender Einwohnerzahl. Dieselbe Tendenz ließ sich auch bei der einwohnerbezogenen Betrachtung der Investitionsfinanzierungsfähigkeit beobachten: Der Anteil der investitionsfinanzierungsfähigen Erhebungseinheiten nahm mit steigender Einwohnerzahl zu.

Nach Auffassung der überörtlichen Kommunalprüfung war dieser Zusammenhang darauf zurückzuführen, dass jede Kommune eine Mindestausstattung an kommunaler Infrastruktur vorhalten muss. Je weniger Einwohnerinnen und Einwohner in einer Kommune leben, desto größer die Last, die Mindestausstattung zu finanzieren, zu unterhalten und zu betreiben.

Erhebliche Unterschiede ergaben sich in der regionalen Betrachtung. Die Höhe der Investitionsrückstände zeigte tendenziell ein Ost-West-Gefälle. Überdurchschnittlich hohe Investitionsrückstände meldeten die Erhebungseinheiten in den Anpassungsschichten Südniedersachsen, Ostniedersachsen, Nordostniedersachsen und Ostfriesland-Nordseeküste. Demgegenüber wiesen der Oldenburger Raum und Westniedersachsen nur geringe Investitionsrückstände aus. Diese regionale Gewichtung fand sich vergleichbar bei vielen Auswertungen dieser Erhebung wieder.

Eine vielschichtige Problemlage lag in den Erhebungseinheiten Südniedersachsens vor. Bei allen hier untersuchten Indikatoren (Investitionsrückstände, Investitionsfinanzierungsfähigkeit, Eigenmittel etc.) schnitten diese Kommunen meist weit unterdurchschnittlich ab. Besorgniserregend war insbesondere, dass in dieser Anpassungsschicht die gemeldeten Investitionsrückstände die Bilanzsumme überstiegen. Im Hinblick auf den Umfang der Investitionsrückstände deutet sich hier eine Generationenaufgabe an.

Die Erhebungseinheiten finanzierten ihre Investitionen durchschnittlich zu 29 % aus Investitionskrediten. Auch hier zeigte sich wieder ein Vorteil zugunsten größerer Einheiten, denen es gelang, höhere Anteile an Eigenmitteln zu erwirtschaften. Vor diesem Hintergrund könnte

es nach den Berechnungen der überörtlichen Kommunalprüfung insbesondere größeren Einheiten gelingen, ihre Investitionsrückstände in einem akzeptablen Zeitraum von 8 Jahren abzubauen. In den Erhebungseinheiten in Südniedersachsen könnte sich dieser Zeitraum auf bis zu 23 Jahren belaufen.

Zusammenfassend geht die überörtliche Kommunalprüfung davon aus, dass die Investitionsrückstände auch in den nächsten Jahren weiter ansteigen werden. Hohe Investitionsrückstände verschieben finanzielle Belastungen lediglich in die Zukunft und beschweren so die nächsten Generationen mit erheblichen Haushaltsrisiken. Dieser Entwicklung ist mit aller Konsequenz entgegenzuwirken. Bei dem Abbau der Investitionsrückstände sollten sich die Kommunen auf den Kernbestand der Pflichtaufgaben konzentrieren.

Angesichts eines ungewissen Wirtschaftsumfelds werden die Kommunen vor der Herausforderung stehen, trotzdem ihren Eigenfinanzierungsanteil zu erhöhen. Es ist allerdings zu befürchten, dass die Investitionsrückstände im größeren Umfang mithilfe von neuen Krediten abgebaut werden müssen. Die Kommunen sind hier gefordert, ihre Schuldentragfähigkeit zu überprüfen und zu erhalten – auch vor dem Hintergrund höherer Zinsen. Eine signifikante Reduzierung der Investitionsrückstände wird aber vermutlich nur mit Hilfe von Dritten möglich sein. Die aktuelle Erhebung hat, ebenso wie die Erhebung „große Städte und Gemeinden“ transparent gemacht, dass die gegenwärtigen Förderprogramme von den Kommunen nicht ausreichend genutzt werden. Wie bereits in der Erhebung „große Städte und Gemeinden“ plädiert die überörtliche Kommunalprüfung nicht für ein „Mehr“ an Zuwendungen, sondern für bedarfsgerechtere Zuwendungen. Bedarfsgerechter in dem Sinne, dass sie bei kleineren und finanzschwächeren Kommunen ohne große bürokratische Hürden ankommen. Denkbar wären Investitionsprogramme wie die bereits erfolgreichen Kommunalinvestitionsprogramme für finanzschwache Kommunen. Diese Programme zeichneten sich u.a. durch pauschale Zuweisungen, eine vollständige digitale Abwicklung und vereinfachte Verwendungsnachweise aus.

Es wird aber nicht ausreichen, allein die Finanzierungsseite der Kommunen zu stärken. Die aktuelle Erhebung hat mehr denn je vor Augen geführt, dass fehlendes Personal ein immer größeres Problem für die Kommunen darstellt. Neue Formen der (kommunalen) Zusammenarbeit werden sich in den nächsten Jahren zwangsläufig ergeben müssen. Die Digitalisierung kann hier ein Katalysator dieser Entwicklung sein. Nicht alle Aufgaben müssen zwingend in jeder einzelnen Kommune vor Ort wahrgenommen werden.

Angesichts vielfältiger Aufgaben, die die Kommunen meistern müssen, stellt der Abbau der Investitionsrückstände für alle Kommunen eine Herausforderung dar. Der Abbau ist aber

zwingend erforderlich, um die notwendige Infrastruktur vorzuhalten und vergleichbare Lebensverhältnisse sicherzustellen. Der Abbau der Investitionsrückstände ist so eine gemeinsame Herausforderung von Kommunen, Ländern und dem Bund.

Im Auftrag



(Heike Fliess)

Anlage 1: Erläuterung zum Kennzahlenset

Erläuterung zum Kennzahlenset (Kap. 3.3.1)			
Kennzahl	Begründung	Punkte	
Gesamtergebnis (ordentliches und außerordentliches Jahresergebnis)	Der Haushaltsausgleich dient der Sicherung der stetigen Aufgabenerfüllung und ist das oberste Gebot im kommunalen Haushaltsrecht. Mit Blick auf diese Prüfung zählen die Höhe der Abschreibungen und die Höhe der Instandhaltungsaufwendungen zu Aufwandsgrößen, die den Haushaltsausgleich beeinflussen.	Ergebnis über 5 €/Einw.	30
		Ergebnis 0 bis 5 €/Einw.	25
		Ausgleich Ergebnisrücklagen	25
		Ergebnis unter 0 bis -5 €/Einw.	20
		Ergebnis unter -5 bis -40 €/Einw.	15
		Ergebnis unter -40 bis -75 €/Einw.	10
	Ergebnis unter -75 €/Einw.	0	
In der Bilanz ausgewiesene nicht abgedeckte Fehlbeträge aus Vorjahren und/oder Soll-Fehlbetrag aus kameralem Abschluss	Nicht abgedeckte Fehlbeträge werden regelmäßig durch Liquiditätskredite überbrückt. Die Rechtsverpflichtung zur Rückführung von Liquiditätskrediten mindert die Investitionsfinanzierungsfähigkeit.	kein Bestand	10
		Bestand bis 200 €/Einw.	5
		Bestand über 200 €/Einw.,	0
Stand der Verbindlichkeiten aus Liquiditätskrediten (Bilanz)	- wie vor -	kein Bestand	20
		Bestand bis 200 €/Einw.	10
		Bestand über 200 €/Einw.	0
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit ./ ordentliche Tilgung	Der Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit abzgl. der Zahlungen für die ordentliche Tilgung von Investitionskrediten bestimmt den Rahmen für die Höhe der Eigenmittel für Investitionen.	Saldo über 100 €/Einw.	30
		Saldo 0 bis 100 €/Einw.	15
		Saldo unter 0 €/Einw.	0
Nettoinvestitionsmittel (Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit ./ ordentliche Tilgung ./ innere Darlehen ./ Liquiditätskredite)	Gem. § 17 KomHKVO sind aus dem positiven Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit neben den genannten ordentlichen Tilgungsleistungen zunächst die ordentliche Rückzahlung innerer Darlehen und die Rückführung vorhandener Liquiditätskredite zu finanzieren. Der verbleibende Betrag dient der Finanzierung von Investitionen.	Saldo über 100 €/Einw.	10
		Saldo 0 bis 100 €/Einw.	5
		Saldo unter 0 €/Einw.	0
Gesamtzahl	70 und mehr Punkte = vorhandene Investitionsfinanzierungsfähigkeit		
Gesamtzahl	unter 70 Punkte = eingeschränkte Investitionsfinanzierungsfähigkeit		