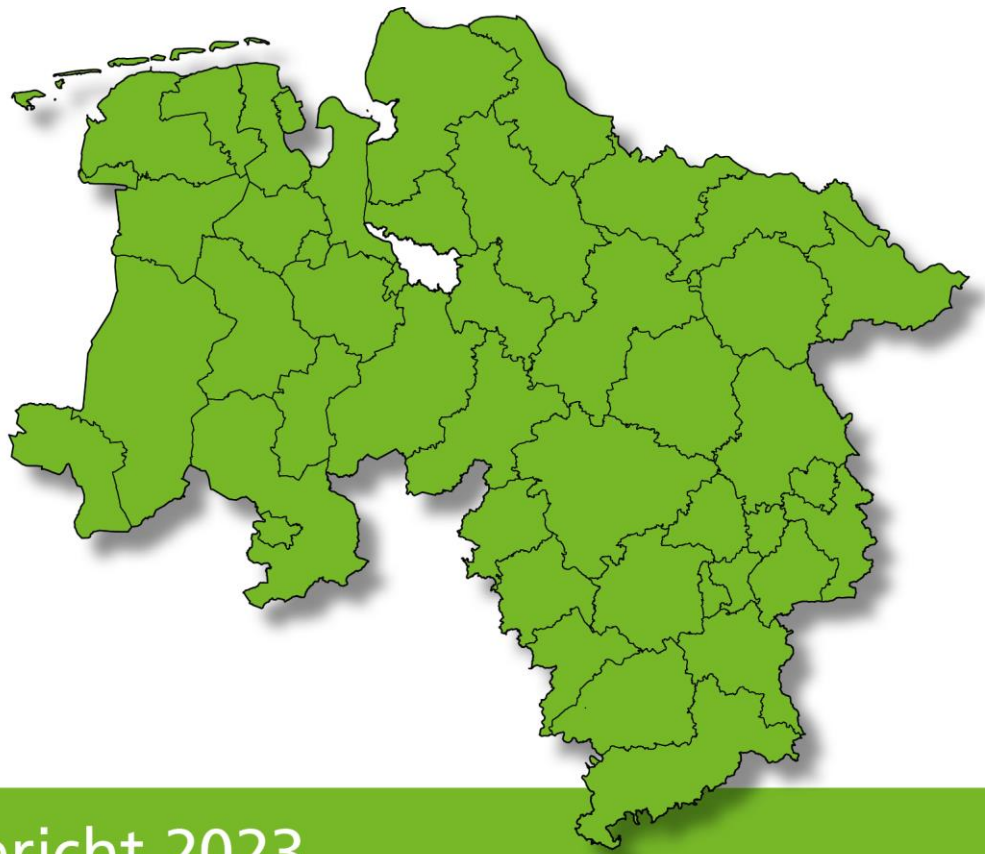


Die Präsidentin des
Niedersächsischen Landesrechnungshofs
– Überörtliche Kommunalprüfung –



Kommunalbericht 2023



Niedersachsen

Kommunalbericht
der
Präsidentin
des Niedersächsischen Landesrechnungshofs
– Überörtliche Kommunalprüfung –

2023

Übersandt an:

- Nds. Landtag
- Nds. Landesregierung
- Nds. Landkreistag
- Nds. Städtetag
- Nds. Städte- und Gemeindebund

Herausgeberin:

Die Präsidentin des Niedersächsischen Landesrechnungshofs
Justus-Jonas-Str. 4
31137 Hildesheim
[Internetseite des Niedersächsischen Landesrechnungshofs](#)



Copyright

Die in diesem Bericht enthaltenen Texte, Grafiken und Tabellen unterliegen urheberrechtlichem Schutz und dürfen nur mit Einverständnis weiterverwendet werden. Die erstellten Niedersachsenkarten basieren auf den Geodaten des Landesamtes für Geoinformation und Landesvermessung Niedersachsen, © 2022.

Inhaltsverzeichnis

1	Vorwort	7
2	Die überörtliche Kommunalprüfung in Niedersachsen	9
2.1	Aufgaben der überörtlichen Kommunalprüfung	9
2.2	Prüfungsverfahren und Veröffentlichungen	10
2.3	Wirkung von Prüfungsergebnissen	12
2.3.1	Umsetzung der Empfehlungen.....	12
2.3.2	Wiederholungs- und Kontrollprüfung Beteiligungsmanagement....	12
2.3.3	Kulturförderung der Kommunen.....	14
2.3.4	Kommunale Versicherungen.....	15
2.3.5	Hilfen für Pflegekinder	16
2.3.6	Kindertagesstättenbedarfsplanung	18
2.3.7	Ergebnis und Ausblick	21
3	Prüfungsergebnisse	22
3.1	Vorbemerkungen	22
3.2	Prüfungsergebnisse – Kompakt	23
3.3	Bessere Planung der Kindertagesbetreuung.....	27
3.4	Viele Schulformen – Zu wenig Geld	32
3.5	Vorfahrt für's Fahrrad – Kommunaler Radverkehr in Niedersachsen gut aufgestellt	38
3.6	Kommunale Brücken – Sorgenkinder der kommunalen Infrastruktur.....	47
3.7	Aktives Versicherungsmanagement oder the same procedure as every year?	53
3.8	Projektreihe Digitales Rathaus: Digital ins Amt – Bürgerinnen und Bürger müssen sich weiter gedulden!	60
3.9	Baustelle Cybersicherheit – Wie geht es voran?	67
3.10	Kommunale Unternehmen brauchen Steuerung	74
3.11	Finanzstatusprüfung unter Berücksichtigung der Auswirkungen der COVID-19-Pandemie: Finanzielle Blessuren hielten sich vorerst in Grenzen!.....	80
4	Haushaltsrisiken durch Investitionsrückstände – Teil 2	87
4.1	Hintergrund und Ziel der Erhebung	87
4.2	Durchführung der Erhebung.....	88
4.3	Ergebnisse der Erhebung	90
4.4	Selbsteinschätzung der befragten Kommunen.....	103
4.5	Einschätzung der überörtlichen Kommunalprüfung	106
5	Regionale Betrachtung ausgewählter Struktur- und Finanzdaten	109
5.1	Auswahl der Regionen.....	109
5.2	Fläche, Bevölkerung und kommunale Landschaft – regional betrachtet für die statistischen Gebiete Braunschweig und Lüneburg .	111
5.3	Bevölkerungsstruktur	113
5.4	Bildung.....	114
5.5	Wirtschaftsdaten	116

5.6	Kommunal финанzen	118
5.7	Regionale Schlussbetrachtung.....	119
6	Kommunal финанzen 2017 bis 2022	122
6.1	Entwicklung der Kommunal финанzen	122
6.2	Fazit.....	132
	Abkürzungsverzeichnis.....	134
Anlage 1	Statistische Gebiete (NUTS-Ebene 2) und Anpassungsschichten	137
Anlage 2	Anzahl der Kommunen, Flächengrößen und Einwohnerzahlen der vier statistischen Gebiete insgesamt und für die statistischen Gebiete Braunschweig und Lüneburg differenziert nach Anpassungsschichten (Stand: 31.12.2022)	138
Anlage 3	Bevölkerungsstruktur (Stand: 2021)	139
Anlage 4	Bruttoinlandsprodukt (BIP), Bruttowertschöpfung (BWS), Beschäftigungs- und Arbeitslosenquote sowie Arbeitnehmerentgelt und verfügbares Einkommen (Stand: 2020)	140
Anlage 5	Bruttowertschöpfung (BWS) nach Branchen (Stand: 2020)	141
Anlage 6	Bruttoinlandsprodukt (BIP) nominal in € je Erwerbstätigen nach Landkreisen/kreisfreien Städten (Stand: 2020)	142

1 Vorwort

Die überörtliche Kommunalprüfung legt in diesem Jahr ihren **zwölften** Kommunalbericht vor und gibt erneut einen Überblick über die durchgeführten Prüfungen des Jahres 2022 sowie über die Finanzlage in den niedersächsischen Kommunen.

Bereits die COVID-19-Pandemie hatte die Wirtschaft und die öffentlichen Finanzen erheblich beeinträchtigt. Zudem führen die Folgen des russischen Angriffskriegs in der Ukraine zu großen Belastungen und zu deutlichen Kostensteigerungen in den kommunalen Haushalten.

Zwar wachsen die Steuereinnahmen in den Kommunen laut Frühjahrs-Steuerschätzung 2023 weiter, doch wird das Steuerplus durch kontinuierlich steigende Ausgaben faktisch negiert:

Die Umsetzung des aktuellen Tarifabschlusses wird in den Kommunen zu Mehrbelastungen in zweistelliger Milliardenhöhe führen. Hinzu kommen weiterhin steigende flüchtlingsbedingte Mehrausgaben, deutlich höhere Ausgaben für Energie sowie die allgemeinen Preissteigerungen infolge der Inflation. Viele Kommunen stehen vor einer Finanzkrise und auch in Niedersachsen leiden die Kommunen unter den finanziellen Lasten. Hierzu einige Zahlen für Niedersachsen:

Die Zinsauszahlungen für Liquiditätskredite stiegen von 2021 auf 2022 um 95,7 % – absolut bleiben die Zinszahlungen allerdings auf niedrigem Niveau (3,5 Mio. €). Die Entwicklung der Zinsen für Liquiditätskredite geht der Entwicklung der Zinsauszahlungen für die wesentlich umfangreicheren Investitionskredite jedoch vorweg und lässt damit erahnen, in welchem Umfang die Zinswende die kommunalen Haushalte belasten wird.

Der kommunale Investitionsrückstand beläuft sich mittlerweile auf über 20,6 Mrd. € in Niedersachsen. Im Kommunalbericht 2021 berichtete die überörtliche Kommunalprüfung erstmals über die Ergebnisse der Erhebung „Investitionsrückstände“. Auffällig waren damals die weit über dem Durchschnitt liegenden Investitionsrückstände der großen und der kleinen Gemeinden. In 2022 hat sich die überörtliche Kommunalprüfung daher intensiv mit der Situation in den großen Städten befasst. Bei den 96 einbezogenen Gemeinden mit über 20.000 Einwohnerinnen und Einwohnern ergab sich ein weiterer deutlicher Anstieg der Investitionsrückstände. Gleichzeitig sind dringend notwendige Zukunftsinvestitionen in den Bereichen Infrastruktur, Klimawandel und Digitalisierung in Aussicht genommen. Und ab dem Jahr 2026 müssen die Kommunen den Rechtsanspruch auf eine

Ganztagsförderung von Kindern im Grundschulalter erfüllen. Wie die Kommunen sich vorbereiten, um diesen Rechtsanspruch zu erfüllen, dazu werden wir im nächsten Jahr berichten.

Die Situation in den Kommunen spiegelt sich auch im Themenspektrum des Kommunalberichts 2023 wider. Neben der Schule sind auch die Kindertagestätten von besonderer Bedeutung. Ausreichend Kitaplätze vorzuhalten und dies entsprechend für Kinder mit und ohne Behinderung zu planen, haben wir uns bei den Kommunen angesehen.

Für die Kommunen ist die Verwaltungsdigitalisierung ein organisatorischer und technischer Kraftakt. Auch vor diesem Hintergrund begleitete die überörtliche Kommunalprüfung zwei Jahre lang 30 Kommunen bei der Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes. Der Prüfungsschwerpunkt Informationssicherheit wurde auch 2022 fortgesetzt und vertieft für den Teilbereich des Notfallmanagements. Auch hier zeigt sich: Die Kommunen stehen weiterhin vor großen Herausforderungen.

Die Kommunen sind in diesen Zeiten in besonderem Maße gehalten, vorausschauend zu agieren und mögliche Einsparpotenziale auszuschöpfen.

Die überörtliche Kommunalprüfung möchte mit ihren Ergebnissen und Erkenntnissen dazu beitragen, Maßnahmen und Möglichkeiten zu identifizieren, die die niedersächsischen Kommunen auf ihrem Weg unterstützen.

Abschließend bedankt sich die überörtliche Kommunalprüfung bei den geprüften Stellen, die mit ihrem konstruktiven und professionellen Dialog wesentlich zum Gelingen der Prüfungen beigetragen haben.

Hildesheim, 14.09.2023



Dr. Sandra von Klaeden
Präsidentin

2 Die überörtliche Kommunalprüfung in Niedersachsen

2.1 Aufgaben der überörtlichen Kommunalprüfung

Nach dem Niedersächsischen Kommunalprüfungsgesetz (NKPG) obliegt der Präsidentin des Niedersächsischen Landesrechnungshofs (LRH) die überörtliche Prüfung als Prüfungsbehörde. Zu prüfende Stellen sind im Wesentlichen Kommunen und Zweckverbände einschließlich ihrer Sonder- und Treuhandvermögen, kommunale Anstalten und gemeinsame kommunale Anstalten.¹

*Prüfungs-
behörde*

Entsprechend ihres gesetzlichen Auftrags bezieht sich die Aufgabe der überörtlichen Kommunalprüfung nicht nur auf die Prüfung der Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit der Haushalts- und Kassenführung. Die Prüfung dient vielmehr auch dazu, die Kommunen in Wirtschaftlichkeits- und Organisationsangelegenheiten durch Beratung in selbstverwaltungsgerechter Weise zu fördern. Dabei beschränkt sich die überörtliche Kommunalprüfung nicht darauf, rechtswidriges Handeln aufzuzeigen. Vielmehr sollen den geprüften Stellen Verbesserungsvorschläge unterbreitet und hierfür Vergleichsmöglichkeiten genutzt werden.

Aufgaben

Die Prüfungsplanung mit der Auswahl der verschiedenen Prüfungsthemen sowie die Erstellung des Kommunalberichts erfolgt regelmäßig im Austausch mit dem Prüfungsbeirat, der sich aus Vertreterinnen und Vertretern der kommunalen Spitzenverbände Niedersachsens und des Niedersächsischen Ministeriums für Inneres und Sport (MI) zusammensetzt.²

Die überörtliche Kommunalprüfung besitzt aufgrund der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie³ keine über die Prüfung hinausgehenden Einwirkungsmöglichkeiten. Sie muss daher mit Argumenten überzeugen und unterstützt mit ihren Empfehlungen und Beratungsansätzen die Entscheidungsträger der zu prüfenden Stellen und die Kommunalaufsichtsbehörden.

¹ Vgl. § 1 Abs. 1 NKPG; zum 01.01.2023 unterliegen die Region Hannover, 36 Landkreise, 8 kreisfreie Städte, 2 Städte mit Sonderstatus (Landeshauptstadt Hannover und Stadt Göttingen), 7 große selbständige Städte, 61 selbständige Gemeinden, 211 weitere Einheitsgemeinden, 114 Samtgemeinden, davon 3 selbständige Samtgemeinden, und 650 Mitgliedsgemeinden sowie der Regionalverband „Großraum Braunschweig“, die Niedersächsische Versorgungskasse und die Versorgungskasse für die Beamten der Gemeinden und Gemeindeverbände des ehemaligen Landes Oldenburg der Prüfung durch die überörtliche Kommunalprüfung.

² Vgl. § 7 NKPG.

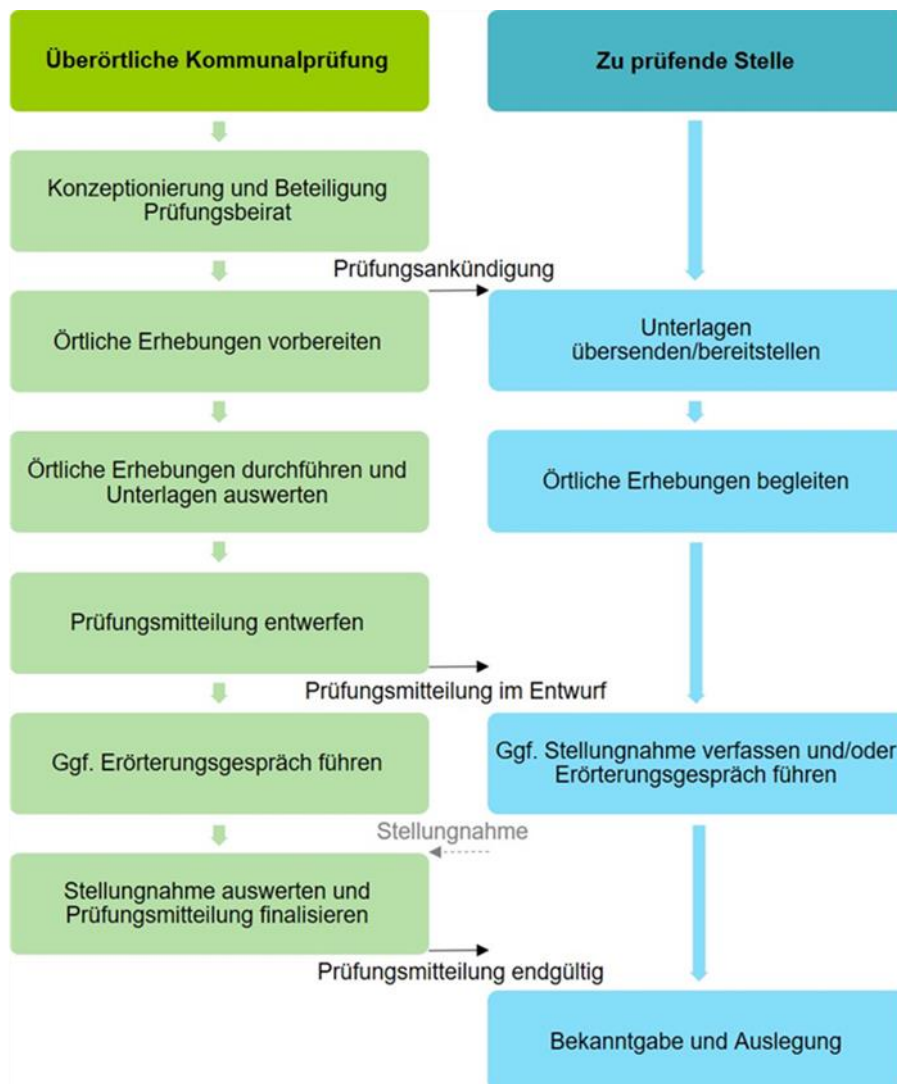
³ Vgl. Art. 28 Abs. 2 GG, Art. 57 Abs. 1 NV.

2.2 Prüfungsverfahren und Veröffentlichungen

Verfahren

Die überörtliche Kommunalprüfung bestimmt Zeitpunkt, Art und Umfang der Prüfung. Die Prüfung endet mit einer an die geprüfte Stelle gerichteten Prüfungsmitteilung. Diese ist verpflichtet, die Prüfungsmitteilung ihrem Hauptorgan (z. B. der Vertretung einer Kommune) unverzüglich bekannt zu geben und nach Bekanntgabe öffentlich auszulegen.⁴

Der Ablauf des Prüfungsverfahrens stellt sich wie folgt dar:



Ansicht 1: Ablauf des Prüfungsverfahrens

Methodik

Die überörtliche Kommunalprüfung führt ihre Prüfungen als Querschnittsprüfungen durch, um den interkommunalen Vergleich und damit ein Benchmarking zu ermöglichen.

⁴ Vgl. §§ 3, 4 und 5 NKPG.

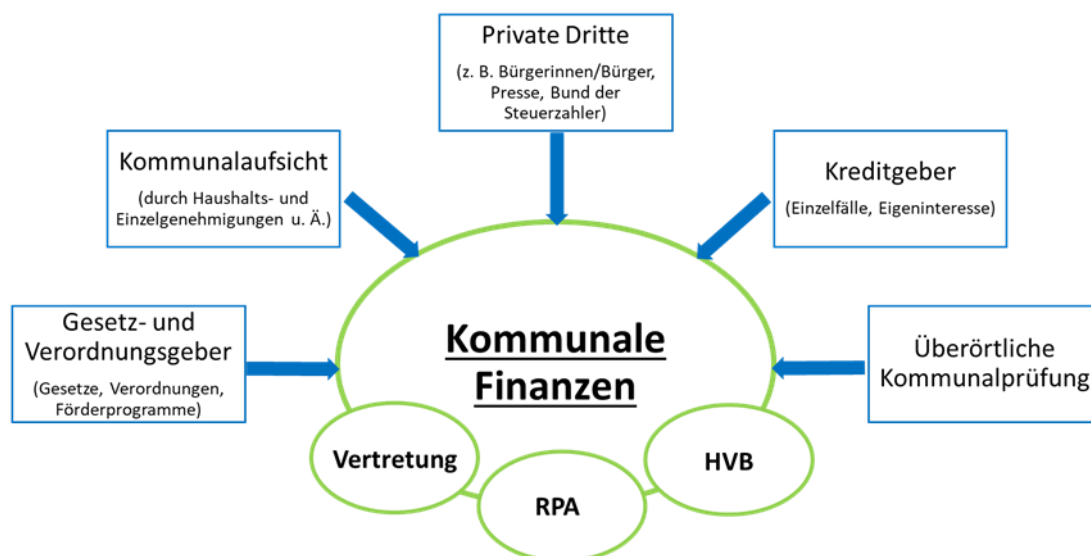
Die Prüfungen werden vergleichend – in der Regel unter Einbeziehung von mindestens zehn zu prüfenden Stellen – durchgeführt. Aufgrund dieses methodischen Prüfungsansatzes gewinnt die überörtliche Kommunalprüfung einen Überblick über die kommunale Praxis. Dadurch kann sie sowohl positive Beispiele für kommunales Handeln als auch Schwachstellen und Einsparpotenziale besser identifizieren und belegen.

Zudem bilden die vergleichenden Prüfungserkenntnisse eine wesentliche Grundlage, um Good-Practice-Beispiele zu benennen oder für bestimmte Aufgabenbereiche Arbeitshilfen (Checklisten, Handreichungen oder Prozessablaufpläne) zu entwickeln. So hat die überörtliche Kommunalprüfung in vielfältigen Prüfungsfeldern Arbeitshilfen erstellt, die allen Kommunen – auch den nicht geprüften – bei ihrer ordnungsgemäßen und wirtschaftlichen Aufgabenerledigung Anregungen bieten sollen. Sowohl Good-Practice-Beispiele als auch die Arbeitshilfen werden auf der Internetseite der überörtlichen Kommunalprüfung und im Kommunalbericht veröffentlicht.

Unterstützen durch Veröffentlichung

Verschiedene Akteure wirken auf die kommunalen Finanzen ein. Dies veranschaulicht die nachfolgende Ansicht.

Viele Akteure wirken auf die kommunalen Finanzen ein



Ansicht 2: Interne und externe Akteure mit Einfluss auf die kommunalen Finanzen

Die Ansicht verdeutlicht, dass es neben den internen Akteuren, wie die Vertretung (z. B. als Satzungsgeberin) und die Hauptverwaltungsbeamtin bzw. der Hauptverwaltungsbeamte (HVB) sowie die örtliche Rechnungsprüfung (RPA), eine Vielzahl an externen Akteuren gibt. Im Wesentlichen sind hier die Gesetz- und Verordnungsgeber, die Kommunalaufsicht und die überörtliche Kommunalprüfung zu nennen. Aber auch die Kreditgeber und nicht zuletzt weitere private Dritte spielen eine nicht unbedeutende Rolle.

Der Kommunalbericht soll die Abgeordneten des Landtags, die niedersächsischen Kommunen (die jeweiligen Fachbereiche, die HVB und die Abgeordneten der Vertretungen) und nicht zuletzt die Öffentlichkeit über die durchgeführten Prüfungen, deren Ergebnisse und ggf. Verbesserungsvorschläge informieren. Gleichzeitig dient er auch als Angebot und Anregung für alle Kommunen, ihre eigene Situation anhand der vorgestellten Prüfungserkenntnisse zu reflektieren und neue Handlungsspielräume zu erkennen.

2.3 Wirkung von Prüfungsergebnissen

2.3.1 Umsetzung der Empfehlungen

Die in diesem Bericht sowie auch in den vorangegangenen Kommunalberichten dokumentierten Prüfungsergebnisse bieten den geprüften und den nicht geprüften Kommunen zahlreiche Anregungen und Vorschläge, ihr Verwaltungshandeln zu optimieren sowie Einsparpotenziale bei unterschiedlichsten Verwaltungsaufgaben zu nutzen.

Grundsätzlich zeigt sich die Wirksamkeit der Prüfungsempfehlungen der überörtlichen Kommunalprüfung erst in deren Umsetzung. Bereits in den Kommunalberichten 2020 und 2021 hat sich die überörtliche Kommunalprüfung daher mit der Wirkung ihrer Prüfungen auseinandergesetzt.⁵ Ziel dieser Betrachtung ist es, gesicherte Erkenntnisse darüber zu gewinnen, welche Effekte die überörtliche Kommunalprüfung mit ihren Prüfungsempfehlungen in der Praxis erzielt bzw. warum Empfehlungen nicht umgesetzt werden. So auch im Kommunalbericht 2023. Hierzu hat sich die überörtliche Kommunalprüfung das Beteiligungsmanagement, die Kulturförderung, kommunale Versicherungen, Hilfen für Pflegekinder sowie die Kindertagesstättenbedarfsplanung erneut angesehen.

2.3.2 Wiederholungs- und Kontrollprüfung Beteiligungsmanagement

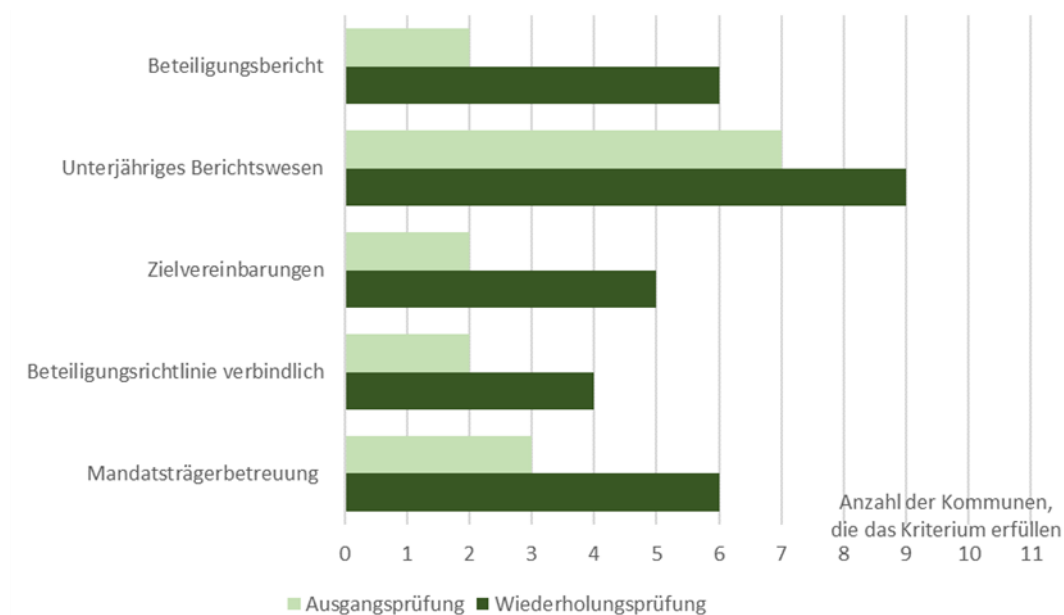
Lassen Kommunen die ihnen obliegenden Aufgaben von kommunalen Unternehmen durchführen, besteht ihre Aufgaben- und Finanzverantwortung fort. Um dieser gerecht zu werden, richten die Kommunen das Beteiligungsmanagement ein. Die überörtliche Kommunalprüfung prüfte im Wege einer Wiederholungs- und Kontrollprüfung das

⁵ Vgl. Die Präsidentin des Niedersächsischen Landesrechnungshofs, Kommunalbericht 2020, S. 14 ff.; Kommunalbericht 2021, S. 12 ff.

Beteiligungsmanagement bei elf Kommunen (s. auch [Kapitel 3.10](#)), bei denen bereits 2010 bis 2013 eine entsprechende Querschnittsprüfung durchgeführt wurde.⁶

Die nachfolgende Abbildung zeigt, dass die Ergebnisse der Wiederholungsprüfung deutlich besser ausfielen. Die überörtliche Kommunalprüfung stellte eine Steigerung um ca. 90 % fest:

*Vergleich:
Ergebnisse
deutlich
besser*



Ansicht 3: Gegenüberstellung der Ergebnisse aus Ausgangs- und Wiederholungsprüfung

Diese positive Entwicklung beruht darauf, dass die geprüften Kommunen die unterschiedlichen Instrumente des Beteiligungsmanagements häufiger nutzten.

Ein Instrument des Beteiligungsmanagements und zugleich wichtige Informationsquelle für Mitglieder der kommunalen Vertretung ist der Beteiligungsbericht.⁷ Die überörtliche Kommunalprüfung stellte fest, dass anstelle von zuvor zwei mittlerweile sechs Kommunen den Beteiligungsbericht vollständig gemäß den gesetzlichen Vorgaben aufstellten. Der Beteiligungsbericht der Stadt Göttingen ist aufgrund seiner übersichtlichen Darstellung in vergleichsweise kurzer Form besonders positiv hervorzuheben.

*Beteili-
gungsbe-
richt der
Stadt
Göttingen:
kurz und gut*

Die Kontrollprüfung zeigte auch, dass anders als noch 2010 bis 2013 der überwiegende Teil der geprüften Kommunen ein unterjähriges Berichtswesen nutzt.

⁶ Region und Landeshauptstadt Hannover (geprüft 2010 durch die Niedersächsische Kommunalprüfungsanstalt), Städte Cuxhaven, Emden, Göttingen, Hameln, Lehrte, Lingen (Ems), Neustadt a. Rbge., Salzgitter und Wolfsburg (geprüft 2012 bis 2013).

⁷ § 151 NKomVG enthält die gesetzlichen Pflichtbestandteile des Beteiligungsberichts, wie den Stand der Erfüllung des öffentlichen Zwecks, die Lage der Gesellschaft und die Auswirkungen auf die Haushalts- und Finanzwirtschaft.

Zielvereinbarungen wurden ebenfalls vermehrt geschlossen: Von ursprünglich zwei erhöhte sich die Zahl auf fünf Kommunen, die inzwischen mit ihren Gesellschaften Ziele vereinbart hatten.

Die überörtliche Kommunalprüfung stellte zudem fest, dass die größeren Städte die Vorteile einer für alle Gesellschaften verbindlichen Beteiligungsrichtlinie⁸ erkannten. Vier von fünf der betrachteten Kommunen über 100.000 Einwohnerinnen und Einwohner verfügen aktuell über eine solche Beteiligungsrichtlinie. In der Ausgangsprüfung waren es nur zwei.

Mitglieder kommunaler Aufsichtsräte üben ein verantwortungsvolles Mandat aus. Daher sollte das kommunale Beteiligungsmanagement sämtliche Mandatsträgerinnen und Mandatsträger im Rahmen der Vorbereitung der Aufsichtsratssitzungen unterstützen.⁹ Mittlerweile bieten sechs, und damit drei weitere Kommunen, eine Betreuung für alle Mandatsträgerinnen und Mandatsträger an.

Die Kommunen steuerten ihre Beteiligungen nach wie vor sehr unterschiedlich: auf der Grundlage personeller Verflechtungen (z. B. HVB als Geschäftsführerin oder Geschäftsführer einer zentralen Holding) bis zu verbindlich vereinbarten Zielsystemen. Zunächst nutzte allein die Landeshauptstadt Hannover eine auf strategischen Zielen aufbauende Steuerung. Inzwischen griffen die Region Hannover sowie die Städte Cuxhaven und Göttingen die Empfehlungen der überörtlichen Kommunalprüfung auf und schafften durch die Festlegung von strategischen Zielen gute Voraussetzungen für die Steuerung. Steuern Kommunen nicht über verbindlich vereinbarte Zielsysteme, kommt es umso stärker darauf an, Transparenz und Informationsfluss (sowohl innerhalb der Kommune als auch im Verhältnis zur Geschäftsführung) zu gewährleisten.

2.3.3 Kulturförderung der Kommunen

Im Kommunalbericht 2021 hatte die überörtliche Kommunalprüfung darauf hingewiesen, dass es im Bereich der Kulturförderung Optimierungspotenziale bei der Vergabe von Zuwendungen gibt.¹⁰ Das kommunale Haushaltsrecht in Niedersachsen enthalte keine konkreten Vorschriften über Zuwendungen der Gemeinden und

⁸ In einer Beteiligungsrichtlinie werden das Zusammenwirken der handelnden Personen festgelegt, Entscheidungsabläufe definiert, eine anforderungsgerechte Mandatsträgerbetreuung und die Zusammenarbeit zwischen Aufsichtsorgan, Geschäftsführung und der Gesellschafterin Kommune geregelt. Sie gilt zunächst nur intern und entfaltet erst durch eine gesonderte Verbindlichkeitserklärung unmittelbare Wirkung in den kommunalen Beteiligungen.

⁹ Vgl. Die Präsidentin des Niedersächsischen Landesrechnungshofs, Kommunalbericht 2021, „Aufsichtsräte kommunaler Unternehmen – Ein komplexes Thema, besonderes Augenmerk gilt der Besetzung“, S. 113 ff.

¹⁰ Vgl. Die Präsidentin des Niedersächsischen Landesrechnungshofs, Kommunalbericht 2021, „Zuwendungen im Kulturbereich – Zielgerichtet fördern, Verwendung kontrollieren!“, S. 84 ff.

Landkreise an Stellen außerhalb der Kommunalverwaltung. Daher könnten die Kommunen die Vorschriften der LHO für anwendbar erklären, wenn sie Zuwendungen vergeben – sofern sie keine eigenen haushaltsrechtlichen Regelungen geschaffen haben.

Diese Empfehlung der überörtlichen Kommunalprüfung hat das MI in seiner Dienstbesprechung der Kommunalaufsichtsbehörden in Niedersachsen am 22.11.2022 konkret aufgegriffen. Vor dem Hintergrund der Feststellungen der überörtlichen Kommunalprüfung regt das MI die Anwendung der §§ 23 und 44 LHO an, sofern keine eigenen haushaltsrechtlichen Regelungen geschaffen wurden. Insbesondere das erhebliche Interesse zur Erfüllung bestimmter Zwecke sowie die Bewilligungsvoraussetzungen seien in einer Förderrichtlinie darzustellen. Dies gewährleiste für alle handelnden Akteure Planungssicherheit und den wirtschaftlichen Umgang mit Personal- und Sachressourcen.

2.3.4 Kommunale Versicherungen

Bereits 2014 und 2015 prüfte die überörtliche Kommunalprüfung das Aufgabengebiet „Kommunale Versicherungen“ bei fünf Kommunen.¹¹ Bei zwei der Kommunen evaluierte sie im Rahmen der Prüfung „Kommunales Versicherungsmanagement“ (s. auch [Kapitel 3.7](#)) die Umsetzung der damaligen Empfehlungen.

Die überörtliche Kommunalprüfung sprach seinerzeit 15 Handlungsempfehlungen für beide Kommunen aus. Davon setzten die beiden Kommunen sechs um (40 %), zwei teilweise (13 %) und sieben nicht (47 %). Auffällig war, dass eine Kommune nur eine von ihren sechs Handlungsempfehlungen gänzlich umsetzte und vier nicht. Die Kommune erklärte dazu, alle Empfehlungen aus personellen Gründen nicht umsetzen zu können.

Den Hinweis auf die gesetzliche Vorgabe, vor Abschluss von Versicherungsverträgen diese einem förmlichen Vergabeverfahren zu unterziehen¹², beherzigte eine Kommune. Sie tat dies jedoch nur für ihre Gebäude- und Inhaltsversicherungen. Sie erzielte 2018, nach Durchführung einer öffentlichen Ausschreibung für diese Versicherungen, signifikante Kostenreduzierungen von mehr als 50 %.

Keine Kommune setzte die Anregung um, ein Risikomanagement einzurichten. Dies bedeutet, Risiken systematisch und vollständig zu identifizieren sowie die Risiken zu bewerten und letztlich zu entscheiden, ob eine Versicherung abgeschlossen werden

¹¹ Vgl. Die Präsidentin des Niedersächsischen Landesrechnungshofs, Kommunalbericht 2016, „Kommunale Versicherungen als Rundherum-Sorglos-Pakete“, S. 70 ff.

¹² § 28 Abs. 1 KomHKVO.

soll. Der gesamte Prozess ist dann nachvollziehbar zu dokumentieren. Gerade bei diesem wesentlichen Punkt traten grundlegende, systematische Änderungen nicht ein.

2.3.5 Hilfen für Pflegekinder

Hintergrund und Ziel der Prüfung

Kinder und Jugendliche, die aus unterschiedlichen Gründen nicht mehr in ihrer Herkunftsfamilie bleiben können, benötigen Hilfe. Als Hilfe kommt in diesen Fällen die Unterbringung und Betreuung der Kinder und Jugendlichen in Pflegefamilien in Betracht.

Die überörtliche Kommunalprüfung untersuchte 2018 bei zehn Kommunen¹³ die Hilfen für Pflegekinder und teilte den Kommunen die dabei getroffenen Feststellungen und Empfehlungen mit. Im Jahr 2021 fragte die überörtliche Kommunalprüfung bei diesen Kommunen nach, ob sie die Kritikpunkte ausgeräumt und die Empfehlungen der überörtlichen Kommunalprüfung umgesetzt haben.

Aufgaben der Kommunen bei den Hilfen für Pflegekinder

Die Kommunen haben bei den Hilfen für Pflegekinder verschiedene Aufgaben. Sie müssen die Pflegekinder sowie Herkunfts- und Pflegefamilien beraten, Pflegeeltern finden und vorbereiten sowie deren Eignung überprüfen. Außerdem haben sie über die finanziellen Leistungen an die Pflegeeltern zu entscheiden und ob es sich bei den Hilfen um Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe oder der Eingliederungshilfe handelt.

Zusammen- arbeit von Jugend- und Sozial- ämtern

Bei den Hilfen für Pflegekinder mit einer körperlichen und/oder geistigen Behinderung teilten sich die Sozial- und Jugendämter die Aufgaben. Die Jugendämter beteiligten sich in diesen Fällen z. B. an der Beratung und Betreuung der Pflegekinder sowie der Pflege- und Herkunftsfamilien. Die Prüfung 2018 zeigte, dass sich die Jugend- und Sozialämter der Kommunen bei der Aufgabenteilung besser abstimmen sollten. Zum Zeitpunkt der Nachschau 2021 hatte die Mehrzahl der geprüften Kommunen inzwischen detaillierte, ämterübergreifende Regelungen für die Zusammenarbeit getroffen.

Feststellung der Eignung von Pflege- personen

Die Jugend- und Sozialämter dürfen keine Pflegeperson für Kinder und Jugendliche beschäftigen oder vermitteln, die rechtskräftig wegen einer Straftat¹⁴ verurteilt worden ist.¹⁵ Daher sollen sich die Jugendämter bei der Einstellung oder Vermittlung und auch

¹³ Geprüft wurden die Landkreise Diepholz, Helmstedt, Holzminden, Osnabrück, Rotenburg (Wümme) und Vechta sowie die Städte Emden, Salzgitter, Wilhelmshaven und Wolfsburg.

¹⁴ Die maßgeblichen Straftatbestände nach dem Strafgesetzbuch sind in § 72a Abs. 1 SGB VIII in der zurzeit gültigen Fassung aufgeführt.

¹⁵ Vgl. Wiesner/Wiesner, § 72a SGB VIII Rn. 16 - 18, 6. Auflage 2022; § 72a Abs. 1 SGB VIII ist gem. § 80 SGB IX i. V. m. § 44 Abs. 2 SGB VIII entsprechend anzuwenden für Pflegepersonen von Minderjährigen, die Eingliederungshilfe nach dem SGB IX erhalten.

danach in regelmäßigen¹⁶ Abständen von den Pflegepersonen ein Führungszeugnis vorlegen lassen. Neun von zehn der geprüften Kommunen gaben an, dass sie sich in mindestens fünfjährigen Abständen ein Führungszeugnis von den Pflegepersonen vorlegen ließen. Eine Kommune berichtete jedoch, dass sie das Führungszeugnis von den Pflegepersonen bisher nur anlässlich der Bewerbung einmalig angefordert habe. Diese Kommune erklärte, dass sie sich zukünftig auch in laufenden Pflegeverhältnissen mindestens alle fünf Jahre aktuelle Führungszeugnisse vorlegen lassen werde.

Im Jahr 2018 zahlten einige Kommunen den Pflegeeltern von Kindern mit einer körperlichen und/oder geistigen Behinderung geringere Leistungen für die Betreuung als den übrigen Pflegeeltern.¹⁷ Die Rechtsprechung hält es für angezeigt, allen Pflegeeltern die gleichen Leistungen zu gewähren.¹⁸ Die überörtliche Kommunalprüfung wies die Kommunen auf diese Rechtsprechung hin. Bei der Prüfung 2021 erklärte die Mehrzahl der Kommunen, dass sie dem Hinweis der überörtlichen Kommunalprüfung gefolgt sei und allen Pflegeeltern nunmehr die gleichen finanziellen Leistungen zahlten.¹⁹

Höhe der gewährten finanziellen Leistungen an die Pflegeeltern

Im Jahr 2018 stellte die überörtliche Kommunalprüfung außerdem fest, dass eine Kommune Hilfen für Pflegekinder mit einer körperlichen und/oder geistigen Behinderung nicht als Eingliederungshilfeleistungen auf Grundlage des SGB IX, sondern als Kinder- und Jugendhilfeleistung nach dem SGB VIII gewährte. Trotz ausdrücklicher Hinweise an die Kommune missachtete diese den gesetzlichen Vorrang der Eingliederungshilfe vor der Jugendhilfe.²⁰

Feststellung nicht ausgeräumt – Finanzieller Schaden

Bei der Prüfung 2021 musste die überörtliche Kommunalprüfung feststellen, dass diese Kommune weiterhin den Vorrang der Eingliederungshilfe vor der Jugendhilfe bei den Hilfen für Pflegekinder mit Behinderungen nicht berücksichtigte. Die Kommune hatte sich dadurch einen finanziellen Schaden in Höhe von ca. 650.000 € zugefügt, weil sie

¹⁶ Das Deutsche Institut für Jugendhilfe und Familienrecht e. V. (DIJuF) schlägt einen Zeitraum von mindestens drei und höchstens fünf Jahren vor. Vgl. Themengutachten, DIJuF-Rechtsgutachten, Kinder- und Jugendhilferecht Schutzauftrag Persönliche Eignung nach § 72a SGB VIII Tätigkeitsausschluss nach §72 a SGBVIII/Führungszeugnisse, Themengutachten TG-1118 Rn. 9, beck-online, zitiert nach: DIJuF-Rechtsgutachten JAmt 2006, S. 395.

¹⁷ Art und Umfang der eingliederungshilferechtlichen Leistungen für die Betreuung von Kindern mit einer körperlichen und/oder geistigen Behinderung oder Mehrfachbehinderung in einer Pflegefamilie waren weder im SGB XII a. F. noch sind sie im SGB IX n. F. festgelegt.

¹⁸ Vgl. LSG Baden-Württemberg, Urteil vom 25.7.2019 – L 7 SO 1686/17, BeckRS 2019, 22121, Rn. 25, beck-online – bestätigt durch BSG, Urteil vom 17.04.2020 – B 8 SO 59/19 B; LSG Baden-Württemberg, Urteil vom 23.04.2015 – L 7 SO 304/14, Rn. 43; BSG, Urteil vom 25.09.2014 – B 8 SO 7/13 R – juris Rn. 34; BVerwG, Urteil vom 13. 6. 2013 – 5 C 30/12, Rn. 42; SG Aachen, Urteil vom 19.05.2015 – S 20 SO 239/13; SG Aachen, Urteil vom 24.6.2014 – S 20 SO 8/14, Rn. 32 ff; VG Oldenburg, Urteil vom 28.2.2014 – 13 A 4895/12, Rn. 32 ff.

¹⁹ Nur eine Kommune hatte zum Zeitpunkt der Prüfung im Jahr 2021 noch keine Regelungen zu den finanziellen Leistungen an die Pflegeeltern getroffen.

²⁰ Vgl. § 10 Abs. 4 Satz 2 SGB VIII.

durch die rechtlich falsche Zuordnung der Hilfen auf eine finanzielle Beteiligung des Landes verzichtete.²¹ So lange die betreffende Kommune ihre rechtswidrige Entscheidungspraxis nicht abstellt, entsteht für sie fortlaufend weiterer finanzieller Schaden.

Zusammenfassend ergab die Prüfung 2021, dass die Mehrzahl der geprüften Kommunen die Aufgaben bei den Hilfen für Pflegekinder besser erledigen als zum Zeitpunkt der Prüfung 2018.

2.3.6 Kindertagesstättenbedarfsplanung

Kinder haben ab dem vollendeten ersten Lebensjahr bis zur Einschulung einen Anspruch auf Förderung in einer Kindertagesstätte oder in Kindertagespflege.²² Die Planung der dafür benötigten Betreuungsplätze ist für die Kommunen²³ eine gesetzliche Aufgabe. Eine Planung, die dies nicht hinreichend berücksichtigt, stellt Eltern bei der Suche nach einem geeigneten Platz vor Probleme. Bei fehlenden Plätzen können die Eltern den Anspruch auf einen Betreuungsplatz einklagen und ggf. Schadensersatz von den Kommunen einfordern. Für Plätze, die nicht von Kindern belegt werden, entstehen dagegen unnötige Ausgaben. Die Kommunen müssen daher die zukünftig benötigten Betreuungsplätze sorgfältig planen. Grundlage hierfür ist das Niedersächsische Gesetz über Kindertagesstätten und Kindertagespflege (NKiTaG).

Die überörtliche Kommunalprüfung untersuchte 2014/2015 bei 30 Kommunen die Kindertagesstättenbedarfsplanung unter Berücksichtigung der geltenden gesetzlichen Grundlage.²⁴ Ziel der Prüfung war es, festzustellen, ob die Landkreise die seinerzeitigen Planungsvorgaben²⁵ einhielten. Nach den damaligen Vorgaben hatten die Landkreise das vorhandene Angebot an Plätzen in Kindertagesstätten festzustellen, den in den nächsten sechs Jahren zu erwartenden Bedarf an Plätzen zu planen und diese Zahlen jährlich fortzuschreiben. Darüber hinaus waren die zukünftig benötigten Plätze für eine gemeinsame Förderung von Kindern mit und ohne Behinderungen und der Bedarf an Plätze mit einer mindestens sechsstündigen

²¹ Hochrechnung der überörtlichen Kommunalprüfung anhand der von der Kommune vorgelegten Daten zum Zeitpunkt der Prüfung im Jahr 2021.

²² Vgl. § 24 Abs. 2 und 3 SGB VIII.

²³ Zuständig sind die örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe (örtliche Träger). Gem. § 1 Abs. 1 Nds. AG SGB VIII erfüllen in Niedersachsen die örtlichen Träger die Aufgaben der Kinder- und Jugendhilfe nach dem SGB VIII. Örtliche Träger der öffentlichen Jugendhilfe sind nach § 1 Nds. AG SGB VIII die Landkreise, die kreisfreien Städte, die Landeshauptstadt Hannover und die kreisangehörigen Gemeinden, die bei Inkrafttreten dieses Gesetzes die Aufgaben der Kinder- und Jugendhilfe im Sinne des § 1 Abs. 1 Nds. AG SGB VIII erfüllten.

²⁴ Im Prüfungszeitraum war die maßgebliche Rechtsgrundlage für die Kindertagesstättenbedarfsplanung das Gesetz über Tageseinrichtungen für Kinder (KiTaG) vom 07.02.2002 (Nds. GVBl. S. 57), außer Kraft getreten am 01.08.2021 durch Art. 3 Nr. 1 des Gesetzes vom 07.09.2021 (Nds. GVBl. S. 470).

²⁵ Maßgebliche Vorschrift für die Planungen war § 13 KiTaG.

Betreuungszeit zu planen. Weiter hatten die Landkreise ihre Planungen mit den kreisangehörigen Gemeinden abzustimmen und den freien Trägern von Kindertagesstätten Gelegenheit zu geben, zu den Planungen Stellung zu nehmen.

Die Einbeziehung der in der Kindertagespflege benötigten Plätze wurde erst durch das NKiTaG ab dem 01.08.2021 vorgeschrieben.²⁶

Die überörtliche Kommunalprüfung stellte bei der Prüfung 2014/2015 fest, dass keiner der 30 geprüften Landkreise in seinen Kindertagesstättenbedarfsplanungen vollständig die gesetzlichen Vorgaben beachtet hatte. Beispielsweise waren kaum oder keine Angaben zum Umfang der Betreuungszeiten der benötigten Plätze gemacht worden. Außerdem hatte kein Landkreis geplant, wie viele Plätze künftig für die gemeinsame Förderung von Kindern mit und ohne Behinderungen benötigt werden. Ein Landkreis hatte damals seinen zukünftigen Platzbedarf gar nicht geplant.

*Ergebnisse
der Prüfung
2014/2015*

Die festgestellten Handlungsbedarfe waren Anlass für eine Wiederholungsprüfung. Dabei wurden sieben Landkreise²⁷ von den 2014/2015 geprüften Landkreisen einbezogen.

*Prüfungs-
anlass*

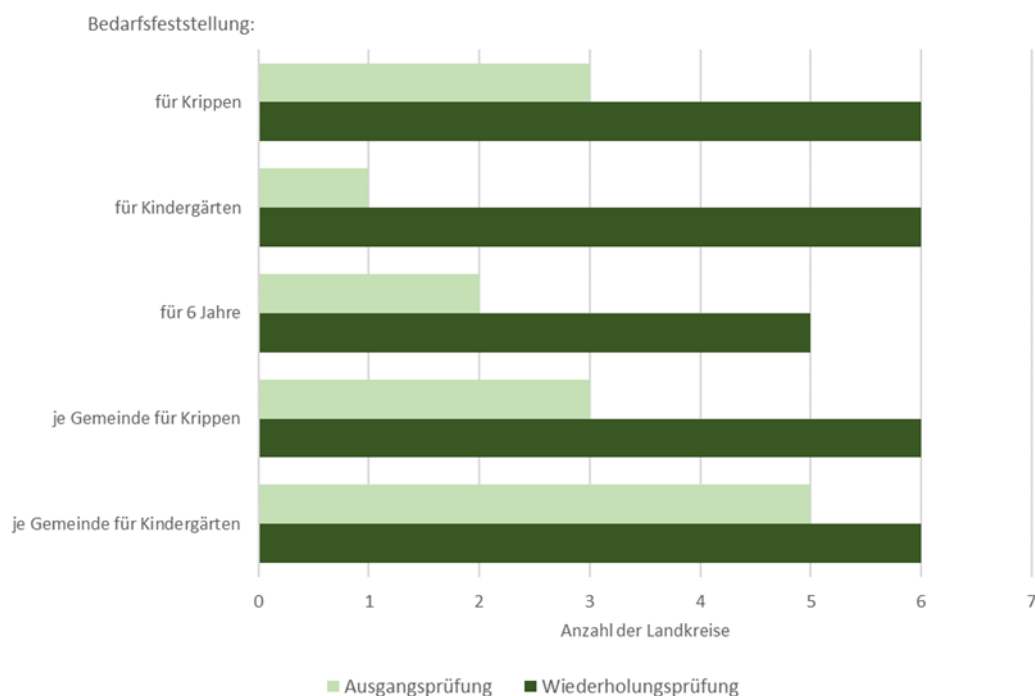
Die Wiederholungsprüfung ergab, dass sechs Landkreise die zukünftig benötigten Plätze mit Blick auf die gesetzlichen Vorgaben nunmehr besser planten.

*Ergebnisse
der Wieder-
holungs-
prüfung*

²⁶ Vgl. § 21 Abs. 1 NKiTaG.

²⁷ Geprüft wurden die Landkreise Celle, Hameln-Pyrmont, Osterholz, Peine, Vechta, Wesermarsch und Wolfenbüttel.

Verbesserungen ergaben sich insbesondere bei den folgenden Aspekten:



Ansicht 4: Gegenüberstellung der Ergebnisse aus Ausgangs- und Wiederholungsprüfung

Weitere Verbesserungspotenziale

Trotz der vorgefundenen Verbesserungen stellte die überörtliche Kommunalprüfung erneut fest, dass fünf Landkreise in ihren Planungen nicht berücksichtigt, wie viele Plätze sie in Zukunft für die gemeinsame Förderung von Kindern mit und ohne Behinderungen brauchten. Des Weiteren fanden sich auch erneut keine Angaben zu den künftig erforderlichen Betreuungszeiten wieder. Ein Landkreis plante seinen zukünftigen Platzbedarf weiterhin nicht. Außerdem sollten vier Landkreise ihre kreisangehörigen Gemeinden besser in die Kindertagesstättenbedarfsplanungen einbinden. Auch gaben die Landkreise den freien Trägern von Kindertagesstätten nicht die Gelegenheit, zu den Kindertagesstättenbedarfsplanungen Stellung zu nehmen.

Fazit

Bei der Prüfung 2014/2015 erfüllten die sieben erneut geprüften Landkreise nur rund ein Drittel der gesetzlichen Anforderungen. Im Jahr 2022 verbesserte sich dieser Gesamtwert auf rund zwei Drittel. Die Landkreise müssen ihre Kindertagesstättenbedarfsplanung jedoch weiterhin verbessern, um den Rechtsanspruch aller Kinder auf einen Betreuungsplatz zu erfüllen, die Vereinbarkeit von Beruf und Familie zu fördern und finanzielle Nachteile für die Landkreise zu vermeiden.

2.3.7 Ergebnis und Ausblick

Die dargestellte Wirkungsbetrachtung zeigt auf, wie die Empfehlungen von den Kommunen angenommen wurden und so die überörtliche Kommunalprüfung als verlässliche und unterstützende Partnerin wahrgenommen wird. Auch das MI berücksichtigt die Erkenntnisse der überörtlichen Kommunalprüfung für Hinweise an die unteren Kommunalaufsichtsbehörden.

Für die überörtliche Kommunalprüfung sind aber auch Erkenntnisse über die nicht oder nur teilweise erfolgte Umsetzung von Prüfungsempfehlungen wichtig. Möglicherweise sind nicht praxismgerechte Empfehlungen, nicht überzeugende Argumente, geänderte Rahmenbedingungen für die geprüften Stellen oder andere Gründe, z. B. Personalmangel, für die weitere Optimierung der überörtlichen Prüfung bedeutsam. Aus diesem Grund sind Rückmeldungen von geprüften Stellen zur Verwertbarkeit der Prüfungserkenntnisse und -empfehlungen ausdrücklich erwünscht.

Die Ergebnisse der dargestellten Evaluation sowie von Kontroll- und Wiederholungsprüfungen verdeutlichen, dass die Umsetzung von Empfehlungen in regelmäßigen Abständen betrachtet werden sollte. Insbesondere dann, wenn eine nicht erfolgte Umsetzung zu finanziellen Schäden bei den geprüften Stellen führen kann. Die überörtliche Kommunalprüfung wird diese Möglichkeit auch künftig nutzen.

Weitergehende Informationen zur überörtlichen Kommunalprüfung finden Sie unter:

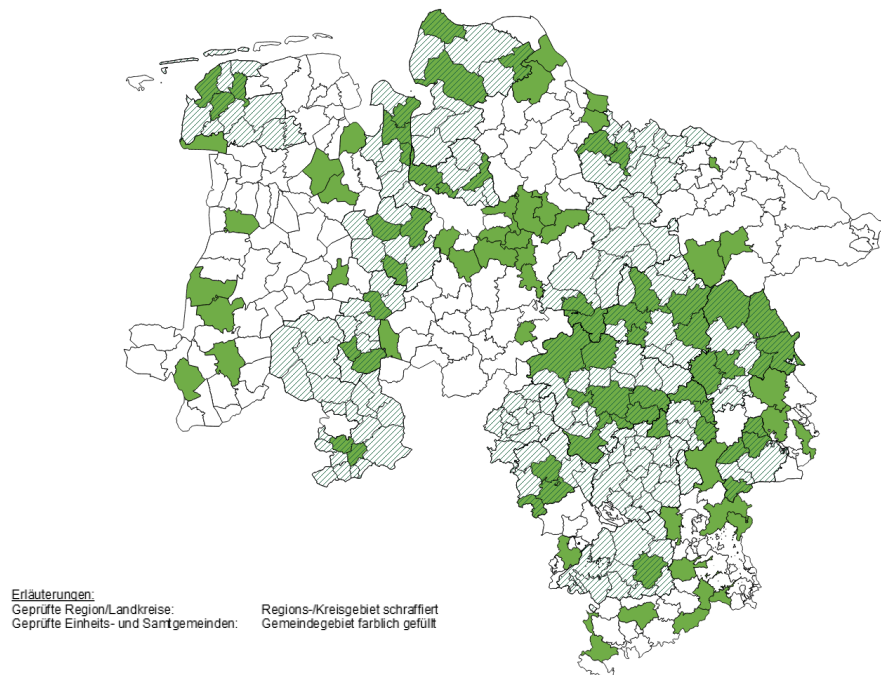
[Kurzdarstellung der überörtlichen Kommunalprüfung in Niedersachsen](#)



3 Prüfungsergebnisse

3.1 Vorbemerkungen

Die in diesem Kapitel vorgestellten Ergebnisse beruhen auf Prüfungen bei der Region Hannover, der Landeshauptstadt Hannover, 17 Landkreisen sowie 83 Einheits- und 16 Samtgemeinden.²⁸ Die regionale Verteilung der geprüften Kommunen stellt sich wie folgt dar:



Ansicht 5: Übersicht der geprüften Kommunen

Die Prüfungsergebnisse der überörtlichen Kommunalprüfung sollen den Kommunen Handlungsmöglichkeiten aufzeigen, ihre Finanz- und Verwaltungskraft zu erhalten bzw. zu verbessern. Zudem können die Prüfungsergebnisse die Kommunen bei der Bewältigung ihrer aktuellen und zukünftigen Herausforderungen unterstützen. Die Empfehlungen für Einsparungen, Prozessveränderungen oder Vermeidung von rechtswidrigem Handeln sind geeignete Impulse für die Kommunen, um ihr Verwaltungshandeln anzupassen.

²⁸ Einschließlich der beteiligten Kommunen beim Projekt „Digitales Rathaus“, vgl. [Kapitel 3.8](#).

3.2 Prüfungsergebnisse – Kompakt

Die **Kindertagesstättenbedarfsplanung** dient dazu, den Rechtsanspruch der Kinder auf einen Betreuungsplatz gemäß § 24 SGB VIII erfüllen zu können. Die überörtliche Kommunalprüfung stellte bei den geprüften Landkreisen jedoch zum Teil erhebliche Planungsdefizite fest. Insbesondere plante die Mehrzahl der geprüften Landkreise nicht den Bedarf an Plätzen für die gemeinsame Förderung von Kindern mit und ohne Behinderung sowie die Bedarfe hinsichtlich der Betreuungsdauer. Ebenfalls verbessert werden sollte die Erörterung der Kindertagesstättenbedarfsplanung mit den Gemeinden sowie die Einbindung der freien Träger. Gut ist, dass die Mehrzahl der Landkreise bereits vor Inkrafttreten der gesetzlichen Verpflichtung die Kindertagespflege in ihren Planungen berücksichtigte (s. [Kapitel 3.3](#)).

Das Land Niedersachsen gab den Schulträgern mit der Einführung der Schulform Oberschule einen breiteren Gestaltungsspielraum. Die Prüfung zeigte, dass nicht die **Anzahl der Schulformen**, sondern insbesondere die Anzahl der Schulen, die Schülerzahlen, die Gebäudeunterhaltung und die Personalaufwendungen maßgeblich für den Aufwand je Schülerin und Schüler waren.

Die Finanzierung der kreisangehörigen Kommunen bei übertragener Schulträgerschaft erfolgte nicht rechtmäßig. Die Berechnungen aller Zuweisungen nach § 118 NSchG waren rechtsfehlerhaft. Dadurch wurden den geprüften kreisangehörigen Kommunen allein 2020 ca. 1,3 Mio. € nicht gewährt (s. [Kapitel 3.4](#)).

Ein gut aufgestellter **kommunaler Radverkehr** trägt zur Verkehrssicherheit, zum Klimaschutz und insbesondere zur Attraktivität für Radfahrerinnen und Radfahrer bei. Dies gilt für Einwohnerinnen und Einwohner ebenso wie für Gäste.

Die Verkehrssicherheit und bauliche Erhaltung der Radwege sind unabdingbar für ein gutes Angebot. Hier bestand bei einzelnen Kommunen Verbesserungsbedarf.

Die geprüften Kommunen führten zahlreiche Maßnahmen durch, um die Bedingungen für das Radfahren zu verbessern: Dazu gehörten die stetige Verbesserung der Radinfrastruktur, Aktionen zur Fahrradfreundlichkeit und die verkehrssichere Einbindung Radfahrender in das allgemeine Verkehrssystem. Mit entsprechenden Konzepten begleiten und planen die Kommunen diese Maßnahmen strategisch. Durch eine begleitende Öffentlichkeitsarbeit machten die Kommunen Neuerungen und Angebote verschiedenen Zielgruppen (z. B. Senioren, Berufstätige) bekannt.

Die Kommunen verfolgten das Ziel, den Radverkehrsanteil am Gesamtverkehrsaufkommen zu erhöhen. Um ihre Maßnahmen validieren zu können, sollten die Kommunen die Methoden der Erfolgskontrolle noch präzisieren. Auch zukünftige Zielsetzungen und Maßnahmen würden davon profitieren (s. [Kapitel 3.5](#)).

Brücken stellen erhebliche Vermögenswerte dar. Sie sind insbesondere mit Blick auf die Verkehrssicherungspflicht ordnungsgemäß zu unterhalten. Dies beginnt mit der vollständigen und regelmäßigen Zustandserfassung und -bewertung und endet mit dem Abschluss notwendiger Unterhalts- und Sanierungsarbeiten.

Die überörtliche Kommunalprüfung stellte fest, dass die geprüften Kommunen diese Aufgabe in Art und Umfang unterschiedlich wahrnahmen. Dass Kommunen Brücken trotz fehlender Verkehrssicherheit nicht unverzüglich sanierten oder zumindest im erforderlichen Umfang sicherten, ist nicht akzeptabel. Dies gilt auch für nicht oder nicht fristgerecht durchgeführte Prüfungen und Überwachungen.

Um die Sicherheit der Nutzerinnen und Nutzer kommunaler Brücken zu gewährleisten und im Falle eines Schadens nicht in Haftung genommen zu werden, müssen die Kommunen ihre Verkehrssicherungspflicht ordnungsgemäß erfüllen (s. [Kapitel 3.6](#)).

Die Praxis des **kommunalen Versicherungsmanagements** ist weitgehend noch nicht wirtschaftlich ausgerichtet. Dies ist das Ergebnis einer bei zehn Kommunen durchgeführten Prüfung. Beispiele zeigen, dass sich beträchtliche Einsparungen erzielen lassen, wenn Kommunen den Wettbewerb nutzen und förmliche Vergabeverfahren durchführen. Bevor die Kommunen ihren Versicherungsbestand ausschreiben, sollten sie mögliche Gefahrenquellen und deren Risiken identifizieren, bewerten und wirtschaftlich orientiert über deren Absicherung entscheiden. Die überörtliche Kommunalprüfung empfiehlt den Kommunen, ihren aktuellen Versicherungsschutz unter Berücksichtigung der Empfehlungen zum kommunalen Versicherungsmanagement zu überprüfen (s. [Kapitel 3.7](#)).

Anträge stellen, Unterlagen einreichen, Bescheide empfangen – all dies soll auch digital möglich sein. So will es zumindest das Onlinezugangsgesetz. Mehr als fünf Jahre Umsetzungszeitraum reichten nicht aus, um Bürgerinnen und Bürgern mit Beginn 2023 eine moderne digitale Verwaltung zu präsentieren. Datenschutzrechtliche Vorgaben oder das gesetzlich geforderte persönliche Erscheinen in der Behörde sind dabei nur zwei Probleme für die Kommunen.

Die überörtliche Kommunalprüfung begleitete innerhalb von zwei Jahren insgesamt 30 teilnehmende Kommunen bei der Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes. Die Teilnahme am **Projekt „Digitales Rathaus“** war freiwillig. Die gewonnenen Erkenntnisse fasste sie in zwei Berichten zusammen. Ferner zeigte sie Good-Practice-Beispiele aus einzelnen Kommunen auf und gab weitere Hilfestellungen, u. a. durch

Checklisten sowie Beispiele für digitale Verfahrensabläufe beim Thema Bauen und Wohnen (s. [Kapitel 3.8](#)).²⁹

Das Risiko, Opfer einer Cyberattacke zu werden, ist für die Kommunen nach wie vor hoch. Die Folgen eines Angriffs können bis zur gänzlichen Arbeitsunfähigkeit reichen und über Wochen andauern. Die überörtliche Kommunalprüfung untersuchte deshalb in zehn kleineren Kommunen die unterschiedlichen Aspekte der **Informationssicherheit**. Danach sind sich die Kommunen der Gefahrenlage bewusst, müssen aber den Schutz ihrer IT technisch und organisatorisch noch verbessern. Besonderes Augenmerk sollte den Maßnahmen des Notfallmanagements gelten, um im Krisenfall die Aufgabenerfüllung sicherstellen zu können (s. [Kapitel 3.9](#)).

Die überörtliche Kommunalprüfung untersuchte bei elf Kommunen verschiedene Aspekte kommunaler Unternehmen und Beteiligungen: Finanzmittelflüsse zwischen den Kommunen und ihren Beteiligungsgesellschaften, Organisationsformen des **Beteiligungsmanagements** sowie die Ausgestaltung der Gesellschaftsverträge. Die Prüfung verdeutlichte, dass die Beteiligungen der Kommunen keinen „Randbereich“ neben den Kernhaushalten darstellen. Vielmehr erfüllten die geprüften Kommunen Aufgaben der Daseinsvorsorge über ihre Unternehmen und Beteiligungen mit teilweise großem finanziellem Engagement.

Umso wichtiger ist ein effektives Beteiligungsmanagement seitens der Kommunen zur Überwachung und Koordination der Unternehmen. Dabei ist festzuhalten, dass unabhängig von der Organisation und der Ausgestaltung des Beteiligungsmanagements eine gute Kommunikation zwischen den verschiedenen verantwortlichen Stellen gewährleistet sein muss. Auch die Gestaltung der Gesellschaftsverträge sollte zur Steuerung stärker genutzt werden: Z. B. durch Festschreiben des öffentlichen Zwecks des Unternehmens und durch Regelungen zur Verbindlichkeit der Beteiligungsrichtlinien. Die Teilnahme von kommunalen Vertreterinnen und Vertretern des Beteiligungsmanagements an Aufsichtsratssitzungen sollte dauerhaft ermöglicht werden (s. [Kapitel 3.10](#)).

Zwölf selbständige Gemeinden waren Gegenstand einer **Finanzstatusprüfung, die insbesondere den Auswirkungen der COVID-19-Pandemie nachging**. Die überörtliche Kommunalprüfung stellte bei der Mehrzahl der geprüften Kommunen für 2020 fest, dass die Gewerbesteuererträge und Jahresergebnisse positiver waren, als noch zu Beginn der Pandemie prognostiziert. Ferner sorgten Haushaltsüberschüsse

²⁹ [Internetseite des Niedersächsischen Landesrechnungshofs zum Projekt "Digitales Rathaus" mit Links zur Pressemitteilung und zu den Projektberichten](#); zuletzt abgerufen am 12.06.2023.

der konjunkturell guten Vorjahre bei den geprüften Kommunen für Handlungsspielräume in 2020 und 2021.

„Bauboom“, Fachkräftemangel und später die COVID-19-Pandemie erhöhten bei den geprüften Kommunen häufig die Haushaltsreste durch Umsetzungsverzögerungen bei Investitionsmaßnahmen. Trotzdem sahen die Haushalte der jeweiligen Folgejahre zusätzliche Mittel für weitere Investitionen vor. Die geprüften Kommunen sind aufgefordert, ausstehenden Maßnahmen anhand ihrer Umsetzbarkeit zu priorisieren (s. [Kapitel 3.11](#)).

3.3 Bessere Planung der Kindertagesbetreuung

Die örtlichen Träger der Kinder- und Jugendhilfe³⁰ haben die Aufgabe, die Betreuung von Kindern in Kindertagesstätten vorausschauend zu planen, um den Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz sicherzustellen. Ausreichende Betreuungsangebote in der Kindertagespflege helfen, diesen Anspruch zu erfüllen. Die geprüften Kommunen planten den künftigen Bedarf an Betreuungsplätzen jedoch nicht umfassend und riskierten damit Klagen auf Bereitstellung eines Platzes sowie die Zahlung von Schadensersatz.

Verschiedene Entwicklungen der vergangenen Jahre beeinflussten insbesondere die Nachfrage nach Betreuungsplätzen für Kinder bis zum Einschulungsalter. Vor allem die gestiegene Anzahl der Geburten³¹, der Zuzug von Flüchtlingen, die Gebührenfreiheit für den Besuch von Kindergärten für Kinder ab drei Jahren und die Einführung der Regelung für die sog. Flexi-Kinder³² wirkten sich aus. Eine verlässliche und umfassende Bedarfsplanung der Betreuungsplätze durch die Kommunen ist wichtig, um organisatorische und finanzielle Entscheidungen treffen und den Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz gem. § 24 SGB VIII erfüllen zu können. Außerdem fördert eine ausreichende Versorgung mit Betreuungsplätzen die Vereinbarkeit von Familie und Beruf und stellt so einen wichtigen Standortfaktor für die Kommunen dar.

Hintergrund
und Ziel der
Prüfung

Die überörtliche Kommunalprüfung untersuchte bei sieben Landkreisen³³, wie diese den Bedarf an Betreuungsplätzen für Kinder planen. In die Prüfung waren außerdem 14 kreisangehörige Gemeinden³⁴ einbezogen, weil diese bei der Planung mitzuwirken haben. Der Prüfungszeitraum umfasste die Kindergartenjahre 2019/2020, 2020/2021 und 2021/2022. In diesem Zeitraum war § 13 KiTaG die maßgebliche Rechtsgrundlage für die Kindertagesstättenbedarfsplanung. Danach mussten die Kommunen zunächst das vorhandene Angebot an Plätzen in ihren Kindertagesstätten feststellen. Darüber hinaus hatten sie jährlich die zukünftig benötigten Plätze in den Kindertagesstätten je Gemeinde und geschlossener Ortslage für die nächsten sechs Jahre zu planen. Die

Rechts-
grundlagen

³⁰ Örtliche Träger der öffentlichen Jugendhilfe sind nach § 1 Nds. AG SGB VIII die Landkreise, die kreisfreien Städte, die Landeshauptstadt Hannover und die kreisangehörigen Gemeinden, die bei Inkrafttreten dieses Gesetzes die Aufgaben der Kinder- und Jugendhilfe im Sinne des § 1 Abs. 1 Nds. AG SGB VIII erfüllten.

³¹ Vgl. Lebendgeborene in Niedersachsen: 67.183 Lebendgeborene (2015), 74.119 Lebendgeborene (2020); Quelle: Landesamt für Statistik, Online-Datenbank, Tabelle K1101011; zuletzt abgerufen am 01.09.2022.

³² Nach § 64 Abs. 1 NSchG können die Erziehungsberechtigten für Kinder, die das sechste Lebensjahr in dem Zeitraum vom 1. Juli bis zum 30. September vollenden, den Schulbesuch durch schriftliche Erklärung gegenüber der Schule um ein Jahr hinausschieben.

³³ Geprüft wurden die Landkreise Celle, Hameln-Pyrmont, Osterholz, Peine, Vechta, Wesermarsch und Wolfenbüttel.

³⁴ Geprüft wurden zwei kreisangehörige Gemeinden je Landkreis: Städte Bad Pyrmont, Brake (Unterweser) und Damme sowie die Gemeinden Cremlingen, Emmerthal, Eschede, Hohenhameln, Holdorf, Ritterhude, Schladen-Werla, Stadland, Vechelde, Winsen (Aller) und Worswede.

Landkreise mussten ihre Planungen für die Kindertagesstätten mit den kreisangehörigen Gemeinden abstimmen und den freien Trägern von Kindertagesstätten Gelegenheit geben, zu den Planungen Stellung zu nehmen.

Am 01.08.2021 ist das NKiTaG in Kraft getreten. Danach ist ab dem Kindergartenjahr 2022/2023³⁵ § 21 NKiTaG die maßgebliche Rechtsgrundlage für die Planung der Betreuungsplätze. Ein Schwerpunkt der Neufassung ist die aufgenommene Pflicht zur Berücksichtigung der Kindertagespflege bei der Kindertagesstättenbedarfsplanung.



Ansicht 6: „Kitaplatz“³⁶

*Ein
Landkreis
ohne
Bedarfs-
planung*

Die überörtliche Kommunalprüfung stellte fest, dass kein Landkreis alle gesetzlichen Planungsvorgaben berücksichtigte. Ein Landkreis stellte entgegen der gesetzlichen Vorgaben nur das tatsächliche Platzangebot fest, plante jedoch nicht den Bedarf der zukünftig benötigten Plätze. Auch dieser Landkreis muss den Bedarf künftig nach den aktuellen gesetzlichen Vorgaben planen.

*Planungs-
defizite bei
inklusive
Betreuung*

Die überörtliche Kommunalprüfung stellte weiter fest, dass bei vier Landkreisen die Planung der zukünftig benötigten Plätze für eine gemeinsame Förderung von Kindern mit und ohne Behinderungen fehlte.

Die sachliche Zuständigkeit für die Eingliederungshilfe nach dem SGB IX für Kinder und Jugendliche mit Behinderungen liegt seit dem 01.01.2020 bei den Landkreisen. Damit liegen diesen seitdem grundsätzlich alle erforderlichen Informationen über die Kinder mit und ohne Behinderungen vor.

³⁵ Vgl. § 1 Abs. 2 Satz 2 NKiTaG: Das Kindergartenjahr beginnt am 01.08. eines Jahres und endet am 31.07. des Folgejahres.

³⁶ Bildnachweis: Marco2811 – stock.adobe.com.

Die überörtliche Kommunalprüfung empfiehlt den Landkreisen, die Planung der Betreuungsplätze für die gemeinsame Förderung von Kindern mit und ohne Behinderungen zwischen den Organisationseinheiten für Soziales bzw. Jugend abzustimmen.

Fünf Landkreise planen bisher nicht die benötigten Plätze mit einer mindestens sechsständigen Betreuungszeit an fünf Tagen in der Woche. Zukünftig müssen die Landkreise aufgrund der Änderungen im NKiTaG eine mindestens siebenständige Betreuungszeit an fünf Tagen in der Woche in ihrer Bedarfsplanung berücksichtigen.

Planungsdefizite bei der Betreuungsdauer



Ansicht 7: „Halb-/Ganztags“³⁷

Bei der Planung der Betreuungsplätze ist außerdem zu beachten, dass nach dem NSchG die Erziehungsberechtigten von Kindern, die das sechste Lebensjahr in dem Zeitraum vom 1. Juli bis zum 30. September vollenden, den Schulbesuch um ein Jahr hinausschieben können (sog. Flexi-Kinder). In diesem Fall belegen die Kinder ihren Betreuungsplatz in der Regel ein Jahr länger.

Flexi-Kinder bei der Bedarfsplanung berücksichtigen

Die Mehrzahl der Landkreise berücksichtigte die Flexi-Kinder bei der Bedarfsplanung. So wurde z. B. auf Grundlage von Erfahrungswerten angenommen, dass ein Anteil von 35 % der Flexi-Kinder im Kindergarten verbleiben würde.

Die überörtliche Kommunalprüfung empfiehlt den Landkreisen über einen längeren Zeitraum zu beobachten, wie hoch jährlich der Anteil der Flexi-Kinder ist, die noch ein Jahr länger in den Kindergärten verbleiben. So kann eine Zeitreihe erstellt und daraus eine Berechnungsgröße für die Kindertagesstättenbedarfsplanung ermittelt werden.

³⁷ Bildnachweis: Fokussiert – stock.adobe.com.

*Erörterung
der Bedarfs-
planung mit
den kreis-
angehörigen
Gemeinden*

Den gesetzlichen Vorgaben zufolge müssen die Landkreise den Entwurf der Kindertagesstättenbedarfsplanung mit den kreisangehörigen Gemeinden erörtern.

Alle Landkreise teilten mit, dass dies grundsätzlich geschehe. Die kreisangehörigen Gemeinden von drei Landkreisen erläuterten jedoch, dass sie im Rahmen der Erörterung nur wenig Einfluss auf die Planungen nehmen konnten. Die Landkreise sollten die Gemeinden zukünftig rechtzeitig in die Planungen einbeziehen, um ihnen ausreichend Einfluss auf die Planungen zu ermöglichen.

*Beteiligung
der freien
Träger bei
der Bedarfs-
planung*

Freien Trägern von Kindertagesstätten ist zudem Gelegenheit zu geben, zur Kindertagesstättenbedarfsplanung Stellung zu nehmen. Alle Landkreise räumten ein, dass sie die freien Träger nicht zu einer Stellungnahme aufgefordert hätten. Dies sollte künftig beachtet werden.

*Erfüllung
des Rechts-
anspruchs
auf einen
Betreuungs-
platz*

Kinder haben bis zum Schuleintritt gem. § 24 SGB VIII einen einklagbaren Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz. Klagen auf Erfüllung des Rechtsanspruchs richten sich gegen die Landkreise, weil diese die Planung für die Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen und Kindertagespflege verantworten.

Die Hälfte der Landkreise berichtete, dass bei ihnen eine einstellige Anzahl entsprechender Klagen erhoben worden sei. Ein Landkreis habe in einem Fall Schadensersatz zahlen müssen.

Die Kommunen erklärten in diesem Zusammenhang, dass es immer schwieriger werde, pädagogische Fachkräfte für die Kindertagesstätten zu gewinnen. In einigen Kommunen seien bereits wegen Personalmangels die Betreuungsangebote reduziert worden. Es ist zu befürchten, dass die Kommunen den Rechtsanspruch der Kinder auf einen Betreuungsplatz schon aus diesem Grund zukünftig nicht mehr umfassend erfüllen können.

*Fazit zur
Kinder-
tages-
stätten-
bedarfs-
planung*

Die Planungsdefizite bei der Mehrzahl der Landkreise verdeutlichen, dass die Landkreise zukünftig die Kindertagesstättenbedarfsplanung verbessern müssen. Sie haben ihre Planung regelmäßig und umfassend unter Berücksichtigung der gesetzlichen Planungsvorgaben und der Bedarfe der Kinder und Eltern zu überprüfen.

Externe Einflüsse, wie der Fachkräftemangel oder aktuelle Krisen, erschweren die Sicherstellung des Rechtsanspruchs auf einen Betreuungsplatz. Allerdings können auch Defizite bei der Kindertagesstättenbedarfsplanung zu einer angespannten Betreuungssituation führen. Daher sind die Landkreise gefordert, diese Defizite auszuräumen.

Nach der seit 01.08.2021 geltenden Rechtslage³⁸ ist bei der Bedarfsplanung zukünftig festzustellen, wie hoch die Zahl an genehmigten bzw. belegten Plätzen und wie hoch der zukünftige Bedarf an Plätzen in der Kindertagespflege ist. Obwohl diese gesetzliche Pflicht nach alter Rechtslage für den Prüfungszeitraum nicht bestand, stellten alle Landkreise bereits die angebotenen Plätze fest. Fünf Landkreise planten außerdem den künftigen Bedarf an Plätzen in der Kindertagespflege.

*Zukünftig
auch Kinder-
tagespflege
berück-
sichtigen*

Zu einer verlässlichen Betreuung in der Kindertagespflege gehört es, die Betreuung auch bei Ausfallzeiten der Kindertagespflegepersonen sicherzustellen. Gem. § 23 SGB VIII ist für Ausfallzeiten rechtzeitig eine andere Betreuungsmöglichkeit für das Kind durch die Landkreise sicherzustellen. Zwei Landkreise hatten hierzu besondere Vertretungsregelungen getroffen, die aus der Sicht der überörtlichen Kommunalprüfung positive Beispiele sind. Einer dieser Landkreise hatte eine Kindertagespflegeperson fest angestellt, die im Fall einer notwendigen Vertretung kurzfristig einspringen konnte. In diesem und einem weiteren Landkreis gab es zudem die Möglichkeit, dass Kindertagespflegepersonen Plätze für Vertretungsfälle freihielten und dafür Leistungen, z. B. einen pauschalen Geldbetrag, erhielten.

Die Kindertagespflege gewinnt bei den Landkreisen immer mehr an Bedeutung. Um durch ausreichende Betreuungsmöglichkeiten den jeweiligen Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz erfüllen zu können, sollten die Landkreise verlässlich auch die Kindertagespflege ausbauen.

*Fazit zur
Kinder-
tagespflege*

³⁸ Durch das NKiTaG und die DVO-NKiTaG wurden umfassende Änderungen der bisherigen Vorschriften vorgenommen.

3.4 Viele Schulformen – Zu wenig Geld

Seit Einführung der Oberschule hat Niedersachsen im Bundesvergleich gemeinsam mit Hessen die meisten Schulformen³⁹. Da an unterschiedlichen Schulformen dieselben Schulabschlüsse erreicht werden können, konkurrieren die verschiedenen Schulformen untereinander. Diese Konkurrenz spiegelte sich in teilweise niedriger Auslastung und oftmals hohen Kosten je Schülerin und Schüler bei den Schulen wider.

Bei allen geprüften kreisangehörigen Kommunen, die für die Schulen der Jahrgänge 5 bis 10 verantwortlich waren, zahlten die Landkreise einen zu geringen Kostenausgleich. Bei rechtmäßiger Berechnung wären die Zuweisungen an diese Kommunen allein 2020 um rd. 1,3 Mio. € höher ausgefallen.

*Hintergrund
und Ziel der
Prüfung*

Im Jahr 2011 hat der niedersächsische Gesetzgeber die Schulform Oberschule eingeführt. Seitdem können sechs verschiedene Schulformen parallel bestehen. Die Oberschulen können Hauptschulen und Realschulen ersetzen oder zusätzlich zu diesen geführt werden.



Ansicht 8: Oberschule statt Haupt- und Realschule?⁴⁰

Die Landkreise und kreisfreien Städte sind grundsätzlich Schulträger für alle öffentlichen allgemeinbildenden Schulen der Sekundarbereiche I (Jahrgänge 5 bis 10) und II (Jahrgänge 11 bis 13). Lediglich in der Region Hannover liegt die Zuständigkeit für die Sekundarbereiche I und II bei den regionsangehörigen Gemeinden.⁴¹ Die

³⁹ Hauptschule, Realschule, Oberschule, Kooperative Gesamtschule, Integrative Gesamtschule, Gymnasium.

⁴⁰ Bildnachweis gelbes Schild: oliviaolivia80 – stock.adobe.com.

⁴¹ § 163 Abs. 1 NKomVG.

Schulbehörde⁴² kann die Schulträgerschaft auf die kreisangehörigen Gemeinden oder Samtgemeinden übertragen, wenn diese es beantragen.⁴³ Ist die Schulträgerschaft übertragen, sind die Landkreise verpflichtet, sich an den Kosten zu beteiligen.⁴⁴

In Niedersachsen gibt es neben Landkreisen mit alleiniger Schulträgerschaft auch Landkreise, in denen die Schulträgerschaft komplett, gesplittet nach Schulformen oder nur auf einige kreisangehörige Kommunen übertragen ist.

Ein Ziel der Prüfung war es, die Entwicklung der Schullandschaft seit Einführung der Oberschule im Schuljahr 2011/12 aufzuzeigen.⁴⁵ Dabei ging die überörtliche Kommunalprüfung der Frage nach, inwieweit die Erweiterung auf sechs parallel mögliche Schulformen Einfluss auf den Ressourceneinsatz der Kommunen nahm.

Ein weiteres Ziel der Prüfung war festzustellen, ob sich die Landkreise den gesetzlichen Vorgaben entsprechend an den Kosten für die übertragene Schulträgerschaft beteiligten.

Die überörtliche Kommunalprüfung hat zum Vergleich auch die Situation in allen anderen Bundesländern betrachtet.

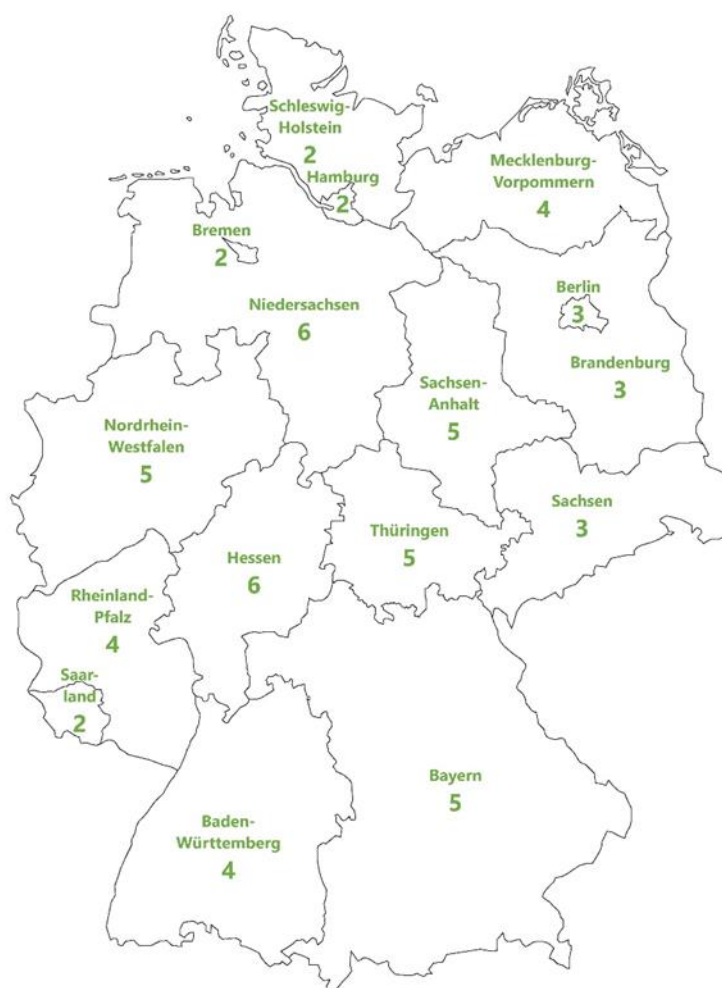
Schul-
strukturen

⁴² In Niedersachsen sind die „Regionalen Landesämter für Schule und Bildung“ mit ihren Standorten Braunschweig, Hannover, Lüneburg und Osnabrück Schulbehörde.

⁴³ Vgl. § 102 Abs. 3 NSchG.

⁴⁴ Vgl. §§ 117 und 118 NSchG.

⁴⁵ Geprüft wurden die Landkreise Aurich, Cuxhaven, Gifhorn, Heidekreis, Oldenburg und Schaumburg, die Städte Norden und Wildeshausen, die Gemeinden Ganderkesee, Großheide und Hatten sowie die Samtgemeinden Boldecker Land, Brome, Brookmerland und Meinersen.



Ansicht 9: Anzahl der Schulformen in den Bundesländern⁴⁶

Es zeigt sich, die Unterschiede sind groß. Gemeinsam mit Hessen liegt Niedersachsen mit den sechs möglichen Schulformen bundesweit an der Spitze. Das Nachbarland Bremen kommt mit zwei Schulformen aus, so auch Hamburg, Schleswig-Holstein und das Saarland, in Sachsen sind es drei. Die weiteren Zahlen können der Karte entnommen werden.

In Niedersachsen nutzten die Kommunen den vorgegebenen Gestaltungsspielraum unterschiedlich. Während der Landkreis Schaumburg mit der Einführung der Oberschule sein Angebot auf nur noch drei Schulformen reduzierte, erhöhten die Landkreise Aurich, Cuxhaven, Gifhorn, Heidekreis und Oldenburg die Anzahl auf vier bis sechs Schulformen.

Ressourceneinsatz

Der Ressourceneinsatz der geprüften Kommunen für die einzelnen Schulen lag 2020 zwischen 862 € und 6.517 € je Schülerin und Schüler, im Durchschnitt bei 1.981 €. Die

⁴⁶ Bildnachweis Umrisskarte Deutschland: StingerMKO – stock.adobe.com; Bildbeschriftung erfolgte durch die überörtliche Kommunalprüfung. Die Daten ermittelte die überörtliche Kommunalprüfung aus den Schulgesetzen der Bundesländer und aus einer Umfrage bei der Arbeitsgemeinschaft der überörtlichen Kommunalprüfung.

Prüfung zeigte, dass nicht allein die Anzahl der vorhandenen Schulformen für diese großen Unterschiede verantwortlich war. Vielmehr waren dafür zu geringe Schülerzahlen in einzelnen Schulen sowie unterschiedlich hohe Aufwendungen für Gebäude und Personal maßgeblich.

Für die Höhe der Investitionen war ein anderer Faktor entscheidend: Hier zeigte sich ein Zusammenhang mit der Schulträgerschaft. Landkreise, die die Schulträgerschaft auf ihre kreisangehörigen Kommunen übertragen hatten, investierten fast doppelt so viel in die eigenen Schulen wie die Landkreise, die alleinige Schulträger waren. Wie die nachfolgende Tabelle zeigt, investierten die geprüften Kommunen in Realschulen, Hauptschulen, verbundene Haupt- und Realschulen sowie in Kooperative Gesamtschulen deutlich weniger als in Gymnasien, Oberschulen und Integrierte Gesamtschulen:

Unterschiede bei den Investitionen

Schulform	Durchschnittliche Investitionen
Realschule	1.077
Hauptschule	1.190
Haupt- und Realschule	1.471
Kooperative Gesamtschule	1.477
Gymnasium	3.406
Oberschule	5.813
Integrierte Gesamtschule	9.170

Tabelle 1: Durchschnittliche Investitionen der Jahre 2016 bis 2021 je Schulform (in € je Schülerin und Schüler)

Die Landkreise müssen sich gem. § 118 NSchG an den Kosten der Schulen beteiligen, wenn kreisangehörige Kommunen die Schulträgerschaft für Schulen im Sekundarbereich I übernommen haben. Dabei sind die tatsächlich anfallenden Kosten zu berücksichtigen.

Finanzielle Beteiligung



Ansicht 10: Die Landkreise müssen sich finanziell beteiligen⁴⁷

Die überörtliche Kommunalprüfung stellte fest, dass die geprüften Landkreise Aurich, Oldenburg und Gifhorn gegen die geltenden Vorschriften zur Bemessung der Zuweisungen verstießen. Die Landkreise Aurich und Oldenburg zahlten Kopfpauschalen und der Landkreis Gifhorn erkannte nicht alle anfallenden Kosten an. Dadurch erhielten die neun geprüften kreisangehörigen Kommunen für 2020 insgesamt rd. 1,3 Mio. € zu wenig.

*Modell-
berechnung
nach § 118
NSchG*

Die überörtliche Kommunalprüfung erstellte eine Modellberechnung für die Zuweisungen gem. § 118 NSchG. Diese können die Landkreise als Berechnungshilfe nutzen, um künftig den Gesetzesvorgaben entsprechende Abrechnungen mit den kreisangehörigen Kommunen durchzuführen. Die Modellberechnung steht als Download bereit.⁴⁸

Fazit

Das Land Niedersachsen gab den Schulträgern mit der Einführung der Schulform Oberschule einen zusätzlichen Gestaltungsspielraum. Die Prüfung zeigte, dass nicht die Anzahl der Schulformen, sondern die Anzahl der Schulen, die Schülerzahlen, die Gebäudeunterhaltung und die Personalaufwendungen maßgeblich für den Aufwand je Schülerin und Schüler waren.

⁴⁷ Bildnachweis: Jr-art – stock.adobe.com.

⁴⁸ [Modellberechnung der überörtlichen Kommunalprüfung für die Zuweisungen gem. § 118 NSchG](#), zuletzt abgerufen am 19.09.2023.

Die geprüften kreisangehörigen Kommunen erhielten aufgrund fehlerhafter Berechnungen der Landkreise Millionen Euro zu wenig für die von ihnen übernommene Schulträgerträgerschaft.

3.5 Vorfahrt für's Fahrrad – Kommunaler Radverkehr in Niedersachsen gut aufgestellt

Ein Blick auf Niedersachsens Straßen zeigt: Radfahren liegt im Trend. Die geprüften Kommunen verfolgten das Ziel, den Radverkehr im Verhältnis zum Gesamtverkehr zu erhöhen. Dafür arbeiteten sie an einer attraktiven Radinfrastruktur, Aktionen zur Fahrradfreundlichkeit und der verkehrssicheren Einbindung von Radfahrerinnen und Radfahrern. Zudem müssen sie ihrer Verkehrssicherungspflicht rechtssicher nachkommen und eine angemessene bauliche Erhaltung der Radwege sicherstellen.

Hintergrund und Ziel der Prüfung

Ob auf dem Weg zur Arbeit oder zur Schule, zum Einkaufen oder in der Freizeit, die Fahrradnutzung ist kostengünstig, flexibel und gesund.

Eine gute Radinfrastruktur erhöht die Attraktivität einer Stadt für ihre Bürgerinnen und Bürger. Fahrradfreundliche Kommunen haben dieses Potenzial erkannt. Sie nehmen die ökologischen Vorteile einer Verkehrsverlagerung vom Pkw auf das Fahrrad ebenso in den Fokus wie die Verkehrssicherheit und den Komfort der Radfahrenden vor Ort.



Ansicht 11: Wettergeschützter Fahrradunterstand in Verden (Aller)⁴⁹

Mit Blick darauf, dass Radverkehrsanlagen nicht nur für den Alltagsverkehr, sondern vielfach auch als touristische Verkehrswege genutzt werden, ist für fahradfreundliche Kommunen zudem die wirtschaftliche Bedeutung nicht zu unterschätzen.

Ziel der Prüfung war es, Optimierungspotenziale für den kommunalen Radverkehr aufzuzeigen. Dabei wurden die Verkehrssicherheit der bestehenden Radwege und deren bauliche Erhaltung betrachtet. Des Weiteren wurden die Anstrengungen der

⁴⁹ Foto: Überörtliche Kommunalprüfung.

Kommunen für eine Weiterentwicklung des Radverkehrs und die Erhöhung des Radverkehrsanteils am Verkehrsaufkommen insgesamt gewürdigt.

Die Prüfung umfasste zehn Kommunen mit bis zu 54.000 Einwohnerinnen und Einwohnern⁵⁰, die in der Arbeitsgemeinschaft Fahrradfreundlicher Kommunen Niedersachsen/Bremen (AGFK) organisiert waren und/oder beim Fahrradklimatest des Allgemeinen Deutschen Fahrrad-Club e. V. (ADFC)⁵¹ in Bezug auf die Fahrrad-Infrastruktur über- oder unterdurchschnittlich abgeschnitten hatten.

Als Basis für einen sicheren Radverkehr obliegt den Kommunen als Straßenbaulastträgern die sog. Verkehrssicherungspflicht. Diese ist ein nicht durch Gesetz, sondern von der Rechtsprechung vorgegebenes Rechtsinstitut. Sie beruht auf dem Gedanken, dass derjenige, der eine Gefahrenlage – wie beispielsweise den Radweg – schafft, die ihm zumutbaren Vorkehrungen zur Abwendung eben dieser Gefahren für Dritte treffen muss.⁵²

Verkehrssicherungspflicht beachten

Um ihrer Verkehrssicherungspflicht nachkommen zu können, müssen die Kommunen eine entsprechende haftungsrechtliche Organisation gewährleisten. Sie müssen die Straßen – und damit auch die Radwege – regelmäßig auf Schäden kontrollieren, die einen Unfall verursachen könnten. Dazu gehören Schlaglöcher, überstehende oder versackte Kanaldeckel oder auch Rutschgefahren durch Rollsplit, Verunreinigungen und anderes mehr. Für diese Aufgaben haben die Kommunen fachlich qualifiziertes Personal einzusetzen.

Drei geprüfte Kommunen⁵³ führten keine regelmäßigen Kontrollen durch und setzten sich damit einem erhöhten Haftungsrisiko aus. Als Grund hierfür gaben sie fehlendes Personal an.

Regelmäßige Kontrollen erforderlich

Wie häufig Straßen und Radwege kontrolliert werden müssen, hängt insbesondere von ihrer Frequentierung und ihrem baulichen Zustand ab. Je häufiger eine Straße oder ein Radweg genutzt wird, desto häufiger ist dort auch zu kontrollieren. Entsprechend gilt für den Zustand: Je schlechter dieser ist, desto eher sind Gefahrenstellen zu erwarten. Sind Kontrollintervalle zu lang, besteht die Gefahr, dass Schäden übersehen werden

⁵⁰ Geprüft wurden die Hansestadt Uelzen, die Städte Hemmingen, Nordhorn, Springe, Verden (Aller), Westerstede und Wolfenbüttel, die Gemeinden Bad Zwischenahn und Drochtersen sowie die Samtgemeinde Thedinghausen.

⁵¹ Der ADFC-Fahradklima-Test ist eine der größten Befragungen zum Radfahrklima weltweit und wird vom Bundesministerium für Digitales und Verkehr (BMDV) aus Mitteln zur Umsetzung des Nationalen Radverkehrsplans gefördert. Ergebnisse und Teilnahme siehe [Fahradklima-Test \(ADFC\)](#), zuletzt abgerufen am 12.06.2023.

⁵² Münchner Kommentar zum BGB, Papier/Shirvani, 8. Aufl. 2020, BGB § 839 Rn. 229 ff.; RG Urteil vom 23.02.1903 – Rep. VI. 349/02; BGH Urteil vom 30.04.1953 – III ZR 377/51.

⁵³ Stadt Hemmingen, Gemeinde Drochtersen und Samtgemeinde Thedinghausen.

und es trotz Kontrollen zu Unfällen kommt, für die die Kommune haftbar gemacht werden kann.

Die Kommunen haben die Intervalle nach pflichtgemäßem Ermessen festzulegen. Als Anhalt können sie dabei die Festlegungen der Bundesarbeitsgemeinschaft Deutscher Kommunalversicherer (BADK)⁵⁴ zu Grunde legen. Die Städte Nordhorn, Verden (Aller) und Wolfenbüttel sowie die Hansestadt Uelzen hatten entsprechende Intervalle festgelegt. Lediglich die Stadt Westerstede und die Gemeinde Bad Zwischenahn legten deutlich längere Intervalle fest und riskierten damit, Gefahrenstellen nicht rechtzeitig zu erkennen.

Dienstanweisungen zur Qualitätssicherung

Um sicherzustellen, dass die Kontrollaufgaben regelmäßig in gleicher Qualität und Quantität durchgeführt werden, müssen die Kommunen entsprechende Dienstanweisungen erlassen. Acht Kommunen⁵⁵ besaßen entsprechende Dienstanweisungen, in denen sie Zuständigkeiten, Kontrollaufgaben, Kontrollintervalle, Melde- und Dokumentationspflichten sowie Hinweise zur Mängelbeseitigung regelten. Die Dienstanweisungen sollten in regelmäßigen Abständen auf ihre Aktualität überprüft werden.

So war die Dienstanweisung der Gemeinde Bad Zwischenahn aus dem Jahr 1977 teilweise überholt. Die Stadt Springe besaß keine, die Gemeinde Drochtersen keine verbindliche Dienstanweisung zum Thema Straßenkontrollen. Hier bestand Regelungsbedarf.

Unterstützung erhielten alle Kommunen von ihren Einwohnerinnen und Einwohnern: Diese konnten Radwegeschäden jederzeit bei den zuständigen Stellen telefonisch oder digital melden. In der Stadt Westerstede übernahmen sie sogar Patenschaften für ganze Radwegeabschnitte und führten leichte Pflege- und Instandsetzungsarbeiten selbst durch.

Bauliche Erhaltung planen und umsetzen

Die Pflichten der Verkehrssicherung zielen darauf ab, Gefahrenstellen kurzfristig zu erkennen und zu beseitigen. Demgegenüber sind die Aufgaben der baulichen Erhaltung darauf ausgerichtet, die durch verkehrliche und klimatische Belastungen (z. B. Hitze, UV-Strahlung) beanspruchte bauliche Substanz der Straßen, die auch Radwege umfassen, bestmöglich zu erhalten.

⁵⁴ BADK Sonderheft „Haftungsrechtliche Organisation im Interesse der Schadenverhütung“, 5. Auflage 2018.

⁵⁵ Hansestadt Uelzen, Städte Hemmingen, Nordhorn, Verden (Aller), Westerstede und Wolfenbüttel, Gemeinde Bad Zwischenahn sowie Samtgemeinde Thedinghausen.

Die Erhaltungsplanung hat hierfür die gesamte Lebensdauer einer Straße in den Blick zu nehmen. Sie muss diejenigen Maßnahmen auf den Weg bringen, die in Anbetracht dieses Zeitraums insgesamt dem Haushaltsgrundsatz der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit⁵⁶ entsprechen. Zu berücksichtigen ist, dass mit höheren Kosten verbundene Instandsetzungsmaßnahmen wirtschaftlicher sein können als zunächst mit geringeren Kosten einhergehende Reparaturmaßnahmen der baulichen Unterhaltung.⁵⁷

Alle geprüften Kommunen bejahten, dass sie zumindest versuchten, die Erhaltungsstrategie zu wählen, die über die gesamte Lebensdauer einer Straße betrachtet am wirtschaftlichsten ist.

Die Kommunen können die bauliche Erhaltung nur dann entsprechend dem Haushaltsgrundsatz der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit steuern, wenn sie über den Zustand ihrer Straßen informiert sind. Vier Kommunen⁵⁸ führten regelmäßige Zustandserfassungen und -bewertungen durch. Einen Überblick über den Zustand ihres gesamten Straßennetzes erlangten sie hierdurch spätestens nach fünf Jahren. Eine Kommune⁵⁹ nahm die Zustandserfassung und -bewertung nicht regelmäßig vor, verwies jedoch auf eine 2017 durchgeführte Erhebung. Fünf Kommunen⁶⁰ führten im zurückliegenden 5-Jahreszeitraum⁶¹ keine Zustandserfassung und -bewertung ihres gesamten Straßennetzes durch. Sie sollten dies umgehend nachholen.

Ein guter baulicher Zustand der Radwege entschärft nicht nur mögliche Unfallgefahren, er sorgt auch dafür, dass Radfahrende die Radwege als gut und sicher empfinden. Neben der Gewährleistung der Verkehrssicherheit und der Sicherstellung guter baulicher Zustände, bedarf es kommunaler Strategien und Konzepte, um einer angemessenen Rolle des Radverkehrs in der kommunalen Verkehrsplanung gerecht zu werden. Kommunale Mobilitäts- und Verkehrskonzepte, die den Radverkehr integrieren oder eigenständige Radverkehrskonzepte gestalten dieses Handlungsfeld aus. Sie stellen finanzielle Auswirkungen dar und dienen der Verwaltung als Arbeits- und den politischen Gremien als Entscheidungsgrundlage.

*Strategien
und
Konzepte
zum
Radverkehr
aufstellen*

⁵⁶ § 110 Abs. 2 NKomVG.

⁵⁷ Vgl. Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen e. V. (FGSV), Merkblatt über den Finanzbedarf der Straßenerhaltung in den Gemeinden, Ausgabe 2004, Nr. 2.2.3, FGSV 986.

⁵⁸ Hansestadt Uelzen, Städte Nordhorn und Westerstede sowie Gemeinde Bad Zwischenahn.

⁵⁹ Gemeinde Drochtersen.

⁶⁰ Städte Hemmingen, Springe, Verden (Aller) und Wolfenbüttel sowie Samtgemeinde Thedinghausen.

⁶¹ Die Zustandserfassung und -bewertung ist spätestens nach circa fünf Jahren zu wiederholen, um ein aktuelles Bild über den Straßenzustand zu haben. Vgl. FGSV, Empfehlungen für das Erhaltungsmanagement von Innerortsstraßen (E EMI) – Ausgabe 2012 (Nr. 487) Nr. 8.2. Die Feststellung bezieht sich auf den Prüfungszeitpunkt im Jahr 2022.

Die Konzepte der geprüften Kommunen enthielten Maßnahmen zum Ausbau und zur Optimierung der Radverkehrsinfrastruktur, zur Erhöhung der Verkehrssicherheit, zur Nachhaltigkeit und Innovation sowie zur Öffentlichkeitsarbeit und Kommunikation. Die Kommunen gingen im Rahmen der Erstellung ihrer Konzepte strategisch vor und führten Bestandsanalysen im Hinblick auf ihr Radwegenetz durch. Diese enthielten Aussagen zur Radwegequalität und zu Netzlücken, zum baulichen Zustand der Radwege, zur Verbindung zum ÖPNV, zur Wegweisung, zu Abstellanlagen und Servicestationen sowie zur Identifikation von Unfallschwerpunkten. Potenziale, Stärken und Schwächen im Radverkehr arbeiteten sie heraus und benannten diese.

*Umsetzung:
abgestimmt
und
priorisiert*

Nicht nur in der konzeptionellen Phase, sondern auch in der späteren Umsetzungsphase müssen die sich daraus ergebenden baulichen, verkehrsregelnden und sonstigen Maßnahmen inhaltlich abgestimmt, priorisiert sowie mit zeitlichen Vorgaben und finanziellem Rahmen hinterlegt werden. Dies kann, wie bei der Stadt Hemmingen, durch die Einrichtung einer ständigen Arbeitsgruppe erfolgen, die durch eine vielfältige Besetzung⁶² strategisch und beratend tätig wurde und Haushaltsmittel bereitstellen konnte. Die Hansestadt Uelzen setzte ihr Radverkehrskonzept im Rahmen eines „Monitorings“ um. Sie stellte dabei bereits umgesetzte, geplante und mittelfristig umzusetzende Maßnahmen mit Kosten dar. Darüber hinaus berücksichtigte sie notwendige Radwegesanierungen, strebte nach Lösungsfindungen für „schwierigere“ Fälle und hielt Ideensammlungen vor.

Die Förderung des Radverkehrs wirkt sich naturgemäß auf unterschiedliche Handlungsbereiche wie z. B. Verkehrsplanung, Sicherheit und Mobilitätserziehung, Tourismus oder Klimaschutz aus. Nur wenn Abstimmungen hinsichtlich des wirtschaftlichen Einsatzes personeller und finanzieller Ressourcen erfolgen, können sich Maßnahmen der unterschiedlichen Bereiche ergänzen, anstatt zu konkurrieren oder sich gar zu widersprechen.

*Erfolgs-
kontrolle
durch
Modal Split*

Doch erreichen die Kommunen durch die umgesetzten Maßnahmen die Ziele, die sie sich selbst gesetzt haben? Wie kann eine Kommune messen, ob die angestrebte Erhöhung des Radverkehrsanteils gelingt? Die Hälfte der geprüften Kommunen⁶³ setzte den sog. Modal Split⁶⁴ ein, der die Verteilung des Verkehrsaufkommens auf die

⁶² Besetzung mit Vertreterinnen und Vertretern der Fraktionen des Stadtrats, der ADFC Ortsgruppe Hemmingen/Pattensen, des ADAC und der Polizei sowie dem Hauptverwaltungsbeamten sowie weiteren Verwaltungskräften. Anlassbezogene beratende Besetzung mit Fachkräften, wie z. B. der Straßenverkehrsbehörde und der Straßenbaubehörde.

⁶³ Hansestadt Uelzen sowie Städte Wolfenbüttel, Hemmingen, Verden (Aller) und Nordhorn.

⁶⁴ Der Modal Split misst die Verkehrsanteile der verschiedenen Verkehrsmittel innerhalb eines Raums und gibt sie als Prozentwerte wieder. Er berücksichtigt dabei äußere Umstände und persönliche Präferenzen der Verkehrsmittelnutzerinnen und Verkehrsmittelnutzer. Vgl. Forschungsinformationssystem, „Modal Split“, Stand: 25.04.2022, [Modal Split \(Forschungsinformationssystem\)](#), zuletzt abgerufen am 12.06.2023.

Verkehrsmittel (z. B. Auto, Bus, Fahrrad) widerspiegelt, um die Effekte der getroffenen Maßnahmen im Radverkehr zu messen.

Bis auf die Stadt Nordhorn, die den Modal Split auf Basis regelmäßiger Zählungen der Radaktivitäten im Rahmen eigener Erhebungen bildete, bezogen die anderen vier Kommunen ihre Daten überwiegend aus externen Erhebungen. Diese basierten auf unterschiedlichen Erhebungs-, Auswertungs- und Verfahrensmethoden.⁶⁵ Die Werte der Radverkehrsanteile wurden z. B. einerseits durch Befragungen andererseits durch Zählungen für Streckenabschnitte, ganze Routen, für das Gemeindegebiet oder sogar auf Landkreisebene erhoben. Sie ließen sich daher nicht vergleichen.

Beschließt eine Kommune das Ziel „Erhöhung Radverkehrsanteil“ und hinterlegt es mit Ausgangs- und Zielwerten, muss sie den Erfassungszeitraum bzw. -zeitpunkt festlegen sowie die Erhebungsmethode definieren. Nur wenn die Vorgehensweisen übereinstimmen, ist der Erhöhungswert nachvollziehbar, aussagekräftig und vor allem vergleichbar. Angepasst an die jeweiligen örtlichen Gegebenheiten wäre eine vereinfachte Teilerhebung nach gleichen Kriterien vorstellbar, z. B. gleicher Streckenabschnitt zur gleichen Tages- und Jahreszeit an einem Werktag. Die Messungen müssten zur Sicherstellung valider Ergebnisse in regelmäßigen Abständen wiederholt werden.

Den Anteil des Radverkehrs zu erhöhen gelingt, wenn Bürgerinnen und Bürger die Nutzung der Radverkehrsanlagen als komfortabel empfinden, Verbesserungen wahrnehmen, sich sicher fühlen und in einer für sie passenden Umgebung Rad fahren können.⁶⁶ Insbesondere im Bereich der Infrastruktur hatten die Kommunen hier bereits zahlreiche Maßnahmen zur Steigerung der Fahrradfreundlichkeit umgesetzt.

*Förderung
des
Radverkehrs
durch
bauliche
Maßnahmen*

⁶⁵ Stadt Hemmingen (infas Institut für angewandte Sozialwissenschaft GmbH „Mobilität in der Region Hannover 2011“), Hansestadt Uelzen (Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur „Ergebnisbericht 2017 Mobilität in Deutschland“), Stadt Verden (Aller) (TU Dresden, Forschungsprojekt „Mobilität in Städten – SrV 2013“), Stadt Wolfenbüttel (WVI Prof. Dr. Wermuth Verkehrsforschung und Infrastrukturplanung GmbH, „Mobilitätsuntersuchung für den Großraum Braunschweig“, Stand April 2012).

⁶⁶ Vgl. ADFC, InnoRAD – Stadtentwicklung und Radverkehr: Die besten internationalen Ideen, Kapitel 1, S. 9, Stand: Oktober 2021, [Stadtentwicklung und Radverkehr \(ADFC\)](#), Download, zuletzt abgerufen am 12.06.2023.



Ansicht 12: Radbrücke angehängt an Eisenbahnbrücke über die Aller⁶⁷

Dabei stellten bauliche Maßnahmen im Verkehrsraum einen wichtigen Aspekt dar, um die Fahrradfreundlichkeit zu verbessern, auch, weil der öffentliche Straßenraum ein knappes und bisweilen hart umkämpftes Gut ist. Bei Planung, Bau und Umgestaltung von Verkehrsräumen sollten die Kommunen stets alle Verkehrsteilnehmende im erforderlichen Maße berücksichtigen, d. h. auf die Schwächsten Rücksicht nehmen.

Mit Blick auf die Verbesserung der Verkehrssicherheit setzten die Kommunen verschiedene bauliche Maßnahmen um. Die fahrradfreundliche Gestaltung der Straßen und Kreisverkehre durch Fahrbahnmarkierungen und Piktogramme stellte die Regel dar. Vielfach wurden Bordsteinkanten abgesenkt, Einbahnstraßen und Sackgassen für den Radverkehr freigegeben oder ein fahrradfreundlicher Belag auf Kopfsteinpflasterstraßen eingesetzt.

Bereits bei der Planung von Neubaugebieten können Kommunen die Interessen des Radverkehrs berücksichtigen. Sechs Kommunen⁶⁸ planten so, dass für Radfahrende gegenüber den Autofahrenden kürzere und somit attraktivere Wege zur Verfügung standen.

Die Kommunen können mithilfe geeigneter baulicher Maßnahmen die Fahrradfreundlichkeit und Verkehrssicherheit weiter steigern. Sichere Verkehrswege, insbesondere an Einmündungen, Kreuzungsbereichen und Kreisverkehren tragen zur erhöhten Fahrradnutzung bei. Die baulichen Maßnahmen an diesen Stellen sollten die Kommunen dabei möglichst flächendeckend umsetzen, damit für die Radfahrenden ein durchgängiger und damit verlässlicher Standard geboten wird.

⁶⁷ Foto: Überörtliche Kommunalprüfung.

⁶⁸ Städte Nordhorn, Verden (Aller), Westerstede und Wolfenbüttel sowie Gemeinden Bad Zwischenahn und Drochtersen.

Gezielte Öffentlichkeitsarbeit soll Interesse und Spaß am Radfahren wecken und auf neue Infrastrukturangebote, Verkehrssicherheitsarbeit und auf modifizierte Regelungen aufmerksam machen.⁶⁹

Unterstützung durch Öffentlichkeitsarbeit

So präsentierten die Kommunen in ihren Internetauftritten relevante Informationen zu den Radverkehrsmöglichkeiten. Dies erleichterte Radfahrenden die Informationen zu finden und steigerte die Chance, Radtouristinnen und Radtouristen zu gewinnen. Investitionen in den Radtourismus lohnen sich für Kommunen, da an vielen Radfernwegen pro Jahr deutlich mehr Einnahmen generiert als Investitionen getätigt werden.⁷⁰

Mit einer guten Öffentlichkeitsarbeit werden zudem unterschiedliche Personenkreise angesprochen. Dies ist eine gute Möglichkeit auf neue Infrastrukturangebote, die Verkehrssicherheitsarbeit oder modifizierte Regelungen aufmerksam zu machen und zur vermehrten Nutzung des Fahrrads aufzurufen.

Auch durch Aktionen, wie das „Stadtradeln“, förderten alle Kommunen den Radverkehr. Acht Kommunen⁷¹ gestalteten darüber hinaus gemeinsam mit anderen Kommunen, der Polizei, der Verkehrswacht sowie weiteren Partnern interessante Projekte zur Förderung des Radverkehrs. Dies waren z. B. die Aktionen „Mit dem Rad zur Schule“, „Skate- und Radtag“, „Fahrradcodierung als Diebstahlschutz“, „Fahrtraining für Senioren“ und „Radfahren für Frauen mit Migrationshintergrund“. Die Stadt Nordhorn unterstützte die Verkehrswacht bei Projekten der Verkehrserziehung, die Stadt Verden (Aller) förderte die Anschaffung von Lastenfahrrädern. In der Stadt Wolfenbüttel konnten Interessierte im Rahmen des „E-Bike pendeln“ E-Bikes für mehrere Wochen testen.

Aktionen für Zielgruppen

In sieben Kommunen⁷² unterstützten Radverkehrsbeauftragte bzw. Klimaschutzbeauftragte die Maßnahmen im Radverkehr. Sie kümmerten sich neben der Öffentlichkeitsarbeit um zahlreiche Themen, von Radverkehrsplänen und Fördermitteln bis hin zum Aufstellen von Fahrradbügeln.

Indem die Kommunen ihre Beschäftigten dazu motivierten mit dem Fahrrad zur Arbeit zu fahren, stellten sie nicht nur selbst ein positives Beispiel für die Nutzung des

Angebote für Beschäftigte

⁶⁹ Vgl. MW, Fahrradmobilitätskonzept Niedersachsen „Radverkehr neu denken“, Stand Februar 2021, Kapitel 3.6, S. 29 f., [Fahrradmobilitätskonzept Niedersachsen \(MW\)](#), zuletzt abgerufen am 12.06.2023.

⁷⁰ Vgl. MW, „Kurzbericht Radverkehrsanalyse Niedersachsen“, Stand Oktober 2018, S. 36 ff., [Kurzbericht Radverkehrsanalyse Niedersachsen \(MW\)](#), zuletzt abgerufen am 12.06.2023.

⁷¹ Hansestadt Uelzen, Städte Hemmingen, Nordhorn, Verden (Aller), Westerstede und Wolfenbüttel sowie Gemeinden Bad Zwischenahn und Drochtersen.

⁷² Hansestadt Uelzen, Städte Hemmingen, Nordhorn, Verden (Aller) und Wolfenbüttel sowie Gemeinden Bad Zwischenahn und Drochtersen.

Fahrrads dar, sondern leisteten auch einen Beitrag zur betrieblichen Gesundheitsförderung.⁷³ Alle Kommunen stellten Diensträder für Dienstfahrten zur Verfügung. Sechs Kommunen⁷⁴ förderten außerdem die Radnutzung für Fahrten zwischen der Wohnung und der Dienststelle. Die Stadt Wolfenbüttel und die Gemeinde Bad Zwischenahn boten ein E-Bike-Leasing für ihre Beschäftigten an.

Fazit

Allen geprüften Kommunen war die Weiterentwicklung des Radverkehrs ein großes Anliegen.

Sie führten zahlreiche Maßnahmen durch, um die Attraktivität und Sicherheit des Radverkehrs zu steigern. Den Anteil des Radverkehrs zu erhöhen, ist für die Kommunen ein wichtiger Beitrag zum Klimaschutz. Die gewählten Methoden zur Überprüfung der Zielerreichung sollten die Kommunen allerdings präzisieren. Sie können nur so den Vergleich und damit die erzielten Erfolge darstellen und diese für weitere Ziele und Maßnahmen nutzen.

Im Hinblick auf die Sicherstellung der Verkehrssicherheit der Radverkehrsflächen und deren regelmäßige bauliche Erhaltung gab es bei einzelnen Kommunen Verbesserungsbedarf. Sicherheit geht vor, daher müssen diese Aspekte in jedem Fall vorrangig beachtet werden.

⁷³ Vgl. ADFC und AOK, Aktion „Mit dem Rad zur Arbeit“, [Mit dem Rad zur Arbeit \(ADFC und AOK\)](#), zuletzt abgerufen am 12.06.2023.

⁷⁴ Hansestadt Uelzen, Städte Hemmingen, Nordhorn und Wolfenbüttel sowie Gemeinden Bad Zwischenahn und Drochtersen.

3.6 Kommunale Brücken – Sorgenkinder der kommunalen Infrastruktur

Brücken stellen erhebliche Vermögenswerte dar. Sie sind insbesondere mit Blick auf die Verkehrssicherungspflicht ordnungsgemäß zu unterhalten. Dies beginnt mit der vollständigen und regelmäßigen Zustandserfassung und -bewertung und endet mit dem Abschluss notwendiger Unterhalts- und Sanierungsarbeiten.

Die geprüften zehn Kommunen bewerteten den Zustand von nahezu 50 % ihrer 329 Brücken nicht fristgerecht. Für diese Brücken war nicht sichergestellt, dass eine gefahrlose Nutzung für die Bürgerinnen und Bürger möglich war. Selbst fristgerecht durchgeführte Überprüfungen boten hierfür keine Gewähr: Gutachterliche Empfehlungen zur Unterhaltung und Sanierung maroder Brücken wurden nicht, nicht zeitgerecht oder nicht vollständig umgesetzt. Darüber hinaus nahm nicht jede geprüfte Kommune umgehend eine Nutzungseinschränkung vor, wenn die Verkehrssicherheit in Frage gestellt war.



Ansicht 13: Gesperrte Brücke⁷⁵

⁷⁵ Foto: Überörtliche Kommunalprüfung.

Hintergrund
und Ziel der
Prüfung

Brücken⁷⁶ im Verlauf von Straßen sind aufgrund eines zunehmenden Gesamtverkehrsaufkommens, insbesondere im Güterkraftverkehr, erheblichen Belastungen ausgesetzt.⁷⁷ Zudem haben die zulässigen Achslasten und Gesamtgewichte im Güterverkehr ständig zugenommen.⁷⁸ In verschiedenen Berichten machte die Presse auf Gefahren aufmerksam, die von Brücken ausgingen. Diese Gefahren resultierten in den allermeisten Fällen aus unterlassenen Unterhaltungsmaßnahmen seitens der Kommunen.⁷⁹

Die Prüfung der überörtlichen Kommunalprüfung untersuchte kommunale Strukturen, die Organisation der Brückenunterhaltung einschließlich deren Überprüfungen sowie Überwachungen und ggf. Sanierungen. Zudem sollten konzeptionelle Grundlagen ermittelt und Optimierungspotenziale aufgezeigt werden. Betrachtet wurden zehn Kommunen zwischen 10.000 und 50.000 Einwohnerinnen und Einwohnern.⁸⁰

Verkehrssicherungs-
pflicht,
Garanten-
stellung,
Organisa-
tionsver-
schulden

Nach § 48 NStrG ist die jeweilige Gemeinde Träger der Straßenbaulast für die Gemeindestraßen und damit auch für die Brücken. Sie hat nach § 10 Abs. 2 NStrG dafür einzustehen, dass ihre Bauten technisch allen Anforderungen der Sicherheit und Ordnung genügen. Diese Verpflichtung (Verkehrssicherungspflicht) schließt auch regelmäßige Prüfungen der Brücken ein. Grundlage für die Überwachung und Überprüfung ist die DIN 1076 „Ingenieurbauwerke im Zuge von Straßen und Wegen, Überwachung und Prüfung“⁸¹. Sie hat als allgemein anerkannte Regel der Technik eine rechtliche Bindung für die Straßenbaulastträger.⁸²

Aus der Verkehrssicherungspflicht wird abgeleitet, dass jeder, der in seinem Verantwortungsbereich eine Gefahrenquelle schafft oder andauern lässt, durch aktives

⁷⁶ DIN 1076 Nr. 3.1.1: Brücken sind Überführungen eines Verkehrsweges über einen anderen Verkehrsweg, über ein Gewässer oder tiefer liegendes Gelände, wenn ihre lichte Weite rechteckig zwischen den Widerlagern gemessen 2,00 m oder mehr beträgt.

⁷⁷ Die Fahrleistung (Gesamtstrecke in Kilometer) aller Kfz im Straßenverkehr stieg in Deutschland von 1991 bis 2019 um rund 31,5 %; die des Güterverkehrs um 69 %. Die Verkehrsleistung (Fahrleistung multipliziert mit den beförderten Tonnen) im Straßengüterverkehr erhöhte sich im selben Zeitraum um 103 %. [Veröffentlichung zu Fahrleistungen, Verkehrsleistung und "Modal Split" auf der Seite des Bundesumweltamts](#), zuletzt abgerufen am 12.06.2023.

⁷⁸ Während das zulässige Gesamtgewicht für einen Lkw im Jahr 1956 noch 24 Tonnen betrug, liegt es heute in Deutschland bei 40 Tonnen für Hänger- oder Sattelzüge mit mehr als vier Achsen. [Veröffentlichung zur Systematischen Brückenerhaltung auf der Seite der Niedersächsischen Landesbehörde für Straßenbau und Verkehr](#), zuletzt abgerufen am 12.06.2023.

⁷⁹ Kreiszeitung Syke vom 10.12.2021 – „Erhöhte Einsturzgefahr: Brücke in Ridderade gesperrt“, HAZ vom 17.12.2021 – „Brückensanierungen verschlafen?“, HAZ vom 18.12.2021 – „Hannovers Brückendesaster“, Bericht von Panorama 3 vom 24.04.2018, [Bericht "Zustand vieler Straßen im Norden katastrophal" auf der Seite des NDR](#), zuletzt abgerufen am 12.06.2023.

⁸⁰ Geprüft wurden die Hansestadt Buxtehude, die Städte Bad Harzburg, Bad Lauterberg im Harz, Hann. Münden, Northeim und Rotenburg (Wümme), die Gemeinden Edemissen, Jork und Schwanewede sowie der Flecken Ottersberg.

⁸¹ Ausgabe November 1999, zu beziehen durch: Beuth Verlag GmbH, Burggrafenstraße 6, 10787 Berlin, [Bezugsquelle der DIN 1076 auf der Seite der Beuth Verlag GmbH](#), zuletzt abgerufen am 12.06.2023.

⁸² BMDV, Bauwerksprüfung nach DIN 1076, Bedeutung Organisation, Kosten, Dokumentation 2013, Abschnitt 2.2.4 - Verbindlichkeit der DIN 1076, [Veröffentlichung der Dokumentation "Bauwerksprüfung nach DIN 1076 - Bedeutung, Organisation, Kosten" auf der Seite des Bundesministeriums für Digitales und Verkehr](#), zuletzt abgerufen am 12.06.2023; vgl. BGH, Urteil vom 19.08.1992-2 StR 86/92, in NJW 1992, 3245.

Handeln die ihm zumutbaren Maßnahmen zur Abwendung der daraus resultierenden Gefahren zu treffen hat.⁸³ Die Gemeinden haben damit eine Garantenstellung in Bezug auf die Verkehrssicherheit.

Die Beweislast für ordnungsgemäß durchgeführte Überprüfungen, Überwachungen und die Mängelbeseitigung bei Haftungsfragen gemäß § 836 BGB liegt bei den Kommunen. Werden diese unterlassen, ist ggf. von einem Organisationsverschulden des Straßenbaulastträgers auszugehen.

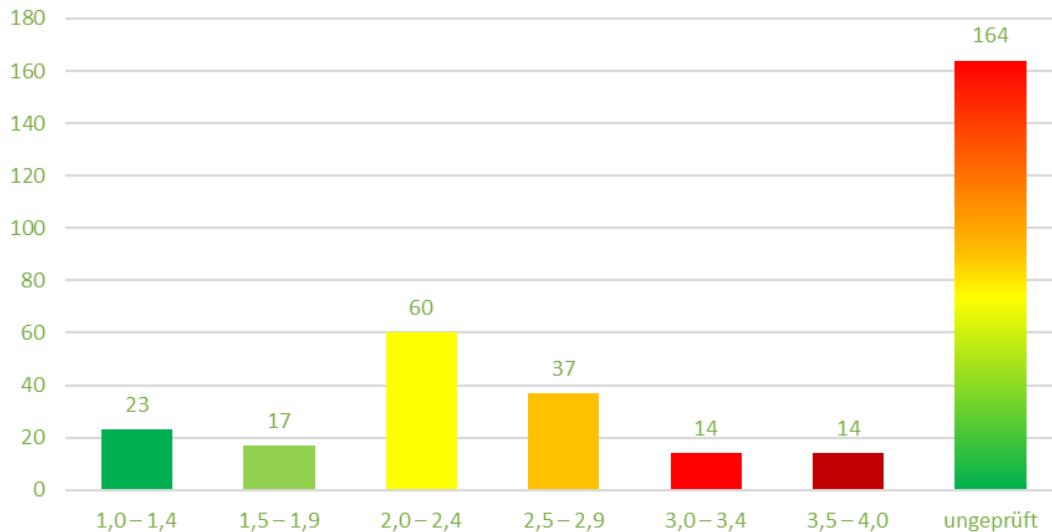
Bei den meisten Kommunen bestand erheblicher Nachholbedarf bei den Brückenprüfungen. Das Standardregelwerk DIN 1076 sieht Brückenprüfungen in Form von Hauptprüfungen alle sechs Jahre und als Einfache Prüfungen drei Jahre nach einer Hauptprüfung vor. Alle geprüften Kommunen beauftragten externe Ingenieurbüros mit den Brückenprüfungen. Die meisten geprüften Kommunen hielten diese Prüfungsintervalle nicht ein. Bei einigen lagen die letzten Brückenprüfungen mehr als zehn Jahre zurück. Diese Bewertungen entsprachen nicht mehr dem aktuellen Zustand der Brücken – umso gravierender, wenn dies wie bei zwei der geprüften Kommunen den gesamten Brückenbestand betraf.

*Brücken-
prüfung:
Zustand der
Brücken
häufig
unbekannt*

Die gutachterlichen Feststellungen der Brückenprüfungen werden unter Berücksichtigung der Schadensauswirkung auf die Standsicherheit, die Verkehrssicherheit und die Dauerhaftigkeit der Konstruktion ausgewertet und zu einer Zustandsnote von eins (sehr guter Zustand) bis vier (ungenügender Zustand) zusammengefasst. Sie sind wesentliche Grundlagen für die effiziente Planung, Organisation und Durchführung der notwendigen Unterhaltungs- und Instandsetzungsmaßnahmen an den Brücken.

Aufgrund fehlender bzw. nicht fristgerecht durchgeführter Prüfungen war bei 164 Brücken, also rund 50 % des Brückenbestands der geprüften Kommunen, keine belastbare Aussage hinsichtlich ihres Zustands, also auch nicht zur Standsicherheit oder zur Verkehrssicherheit, möglich.

⁸³ Vgl. BGH, Urteil vom 05.08.2015 – StR 328/15, Rn. 9; in NJW 2016, 176.



Ansicht 14: Zustandsnoten ausschließlich fristgerechter Prüfungen⁸⁴ (Notenverteilung nach Brückenanzahl)

Zustands-
bewer-
tungen

Von insgesamt 165 fristgerecht geprüften Brücken erreichten 100, also rund 61 % der Brücken bei der letzten Prüfung eine Zustandsnote zwischen 1,0 und 2,4. Bei diesen waren sowohl die Standsicherheit als auch die Verkehrssicherheit gegeben.

Bei einer Zustandsnote von 3,0 bis 3,4 sind die Standsicherheit und/oder Verkehrssicherheit des Bauwerks beeinträchtigt, dies betraf 14 Brücken. Maßnahmen zur Schadensbeseitigung, Warnhinweise zur Aufrechterhaltung der Verkehrssicherheit oder Nutzungseinschränkungen sind bei dieser Zustandsnote umgehend erforderlich.⁸⁵ Ebenfalls 14 Brücken erhielten eine Zustandsbewertung von 3,5 oder schlechter. Ihre Standsicherheit und/oder Verkehrssicherheit war erheblich beeinträchtigt oder nicht mehr gegeben. Maßnahmen zur Schadensbeseitigung, Warnhinweise zur Aufrechterhaltung der Verkehrssicherheit oder Nutzungseinschränkungen sind sofort erforderlich.⁸⁶ Dies geschah nicht in allen Fällen.

Als Folge der schlechten Zustandsbewertung schränkten die geprüften Kommunen teilweise die Brückennutzung ein, etwa indem sie die zulässige Masse oder die zulässige Breite der Fahrzeuge beschränkten. Eine Kommune stellte Bauzäune auf, um die erforderliche Geländerhöhe zu gewährleisten. In einer Kommune empfahl der Gutachter 2006 die Sperrung einer Brücke, diese erfolgte aber erst 2021.

⁸⁴ Notenbereiche: 1,0 bis 1,4 = Sehr guter Zustand; 1,5 bis 1,9 = Guter Zustand; 2,0 bis 2,4 Befriedigender Zustand; 2,5 bis 2,9 = Ausreichender Zustand; 3,0 bis 3,4 = Nicht ausreichender Zustand; 3,5 bis 4,0 = Ungenügender Zustand nach RI-EBW-PRÜF, Abschnitt 7.

⁸⁵ RI-EBW-PRÜF, Abschnitt 7.

⁸⁶ Ebd.

Die Brückenüberwachung ergänzt die Brückenprüfung und ist eine unterjährige Daueraufgabe, um die kommunale Verkehrssicherungspflicht zu erfüllen. Auch hier gab es Defizite. Die meisten Kommunen nahmen die Brückenüberwachung nicht oder nicht entsprechend der DIN 1076 vor.

*Brücken-
unterhaltung
ohne aus-
reichende
Grundlagen*

Grundlage für die Brückenunterhaltung sowie für eine ordnungsgemäße Brückenprüfung und -überwachung sind vollständige aussagekräftige Bauwerksverzeichnisse und Brückenbücher, in denen technische Angaben zu den Brücken, durchgeführte Baumaßnahmen und Brückenprüfungen dokumentiert sind. Nur eine Kommune verfügte für die erfassten Brücken über eine ausreichende Datengrundlage. Die Kommunen hatten teilweise nicht alle in ihrer Baulast befindlichen Brücken erfasst. In keiner geprüften Kommune stimmten die vorgelegten Anlageverzeichnisse mit den vom zuständigen Fachamt geführten Bestandsverzeichnissen vollständig überein.

Bei der Priorisierung der Reihenfolge von Unterhaltungsmaßnahmen und der Einstellung von Haushaltsmitteln sind die Zustandsnoten für Verkehrssicherheit und Standsicherheit höher zu gewichten als die Dauerhaftigkeit. Während eine Substanzverschlechterung aufgrund fehlender Haushaltsmittel zeitlich begrenzt vertretbar sein könnte, ist dies bei gravierenden Mängeln hinsichtlich der Standsicherheit und insbesondere der Verkehrssicherheit nicht akzeptabel.

*Priorisierung
von
Unterhal-
tungsmaß-
nahmen*

Die in den Prüfungsberichten der Ingenieurbüros empfohlenen Maßnahmen wurden in den Kommunen teilweise nicht umgesetzt oder konnten aufgrund fehlender Dokumentation in den Bauwerksakten nicht nachvollzogen werden. Die Kommunen sollten die Erhaltung oder Wiederherstellung der Stand- oder Verkehrssicherheit kurzfristig umsetzen.⁸⁷ Ist dies aus finanziellen oder organisatorischen Gründen nicht möglich, sollten sie die Entscheidungen und Gründe in der Bauwerksakte dokumentieren. Bei einer schlechten Haushaltslage sollten die Kommunen zusammen mit der Kommunalaufsicht Lösungswege zur Finanzierung der zwingend erforderlichen Maßnahmen zur Mängelbeseitigung erörtern und vereinbaren.

*Mängel-
beseitigung*

⁸⁷ Vgl. § 9 Abs. 1 NStrG.



Ansicht 15: Maroder Holzbelag⁸⁸



Ansicht 16: Risse in der Fahrbahndecke⁸⁹

*Vergabe-
verfahren
fehlerhaft*

Bei der Beauftragung externer Büros hielten die Kommunen häufig das Vergaberecht nicht ein.

Fazit

Die geprüften Kommunen nahmen die Aufgabe der Brückenunterhaltung einschließlich Prüfung und Überwachung nicht immer ordnungsgemäß wahr. Gutachterliche Prüfungsergebnisse belegten, dass nicht jede Brücke zum Prüfungszeitpunkt uneingeschränkt nutzbar war und damit eine Gefährdung bei der Benutzung der Brücke nicht ausgeschlossen werden konnte. Empfohlene Unterhaltungsmaßnahmen wurden teilweise nicht oder unbegründet verzögert durchgeführt. Insofern erfüllten die betroffenen Kommunen nicht ihre entsprechenden Verpflichtungen. Sie gewährleisteten insoweit nicht die Verkehrssicherheit der Brücken und deren gefahrlose Benutzung.

⁸⁸ Foto: Überörtliche Kommunalprüfung.

⁸⁹ Foto: Überörtliche Kommunalprüfung; zur Verdeutlichung der Rissbreite wurde ein USB-Stick mit abgelichtet.

3.7 Aktives Versicherungsmanagement oder the same procedure as every year?

Die Kommunen haben Risiken zu ermitteln, zu bewerten und anschließend zu entscheiden, ob eine Versicherung die Lösung zum Schutz des kommunalen Vermögens sein kann. Keine der zehn geprüften Kommunen identifizierte ihre Risiken umfassend.

Alle Kommunen verlängerten Versicherungen stillschweigend, ohne zu prüfen, ob dies wirtschaftlich war. Beispiele zeigen, dass sich beträchtliche Einsparungen erzielen lassen, wenn Kommunen den Wettbewerb nutzen und Vergabeverfahren durchführen.

Die überörtliche Kommunalprüfung stellte 2014 und 2015 teilweise unwirtschaftliches Handeln der Kommunen im Versicherungswesen fest.⁹⁰ So führten die Kommunen vor dem Abschluss einer Versicherung keine systematischen Risikoanalysen durch. Nur vereinzelt überprüften sie abgeschlossene Versicherungen regelmäßig auf ihre Notwendigkeit. Keine Kommune kam ihrer Ausschreibungspflicht nach (vgl. [Kapitel 2.3.4](#)).

*Hintergrund
und Ziel der
Prüfung*

Prüfungsgegenstand der aktuellen Prüfung aus dem Jahr 2022 waren schwerpunktmäßig die Organisation des Versicherungswesens, das Verfahren zur Feststellung des individuellen Versicherungsbedarfs, das Risikomanagement beim Abschluss von Versicherungsverträgen und das Vergabeverfahren.⁹¹ In die Prüfung bezog die überörtliche Kommunalprüfung zehn Kommunen zwischen 10.000 und 20.000 Einwohnerinnen und Einwohnern ein.⁹²

Das Thema kommunale Versicherungen ist und bleibt aktuell. In der Ausgabe 02/2020 der Zeitschrift „Versicherungswirtschaft – Magazin für Führungskräfte und Entscheider“ wurde ausgeführt, dass Kommunen häufig falsch versichert seien. Sie versäumten es, ihren Versicherungsschutz über öffentliche Ausschreibungen auf den Prüfstand zu stellen.⁹³ Ziel dieser überörtlichen Kommunalprüfung war, den Kommunen Möglichkeiten aufzuzeigen, wie sie ihr Versicherungsmanagement organisatorisch und wirtschaftlich optimieren können.

⁹⁰ Vgl. Die Präsidentin des Niedersächsischen Landesrechnungshofs, Kommunalbericht 2016, „Kommunale Versicherungen als Rundherum-Sorglos-Pakete“, S. 70 ff.

⁹¹ Betrachtet wurden 20 verschiedene Versicherungsarten, z. B. Haftpflicht, Unfall, Elementarschaden, Photovoltaik, Glasbruch oder IT-Schäden.

⁹² Geprüft wurden die Städte Herzberg am Harz, Königslutter am Elm und Wittingen, die Gemeinden Adendorf und Hilter am Teutoburger Wald sowie die Samtgemeinden Hemmoor, Hollenstedt, Oldendorf-Himmelpforten, Sickinge und Sottrum.

⁹³ Siehe [Öffentliche Ausschreibungen: Bringen Kommunen die Versicherer um ihr Geschäft?](#) auf versicherungswirtschaft-heute.de, zuletzt abgerufen am 12.06.2023.

*Fehlende
Regelungen*

Das Versicherungswesen wurde in den Kommunen meist an unterschiedlichen Stellen ihrer Verwaltung bearbeitet. Selbst wenn diese Aufgabe zentral wahrgenommen wurde, erledigten sie einzelne Teile davon weiter in den objektbewirtschaftenden Einheiten. Keine Kommune regelte konkret die Organisation des Versicherungswesens. Dadurch können Aufgabenabgrenzungen fehlen, Organisationsstrukturen heterogen und Entscheidungswege uneinheitlich werden.

*Fehlende
Übersicht*

Die Kommunen führten nur vereinzelt eigene Übersichten über die Höhe regulierter Schäden und nahmen nur wenige Auswertungen vor. Solche Versicherungsverlaufsstatistiken bilden jedoch eine gute Grundlage bei der Abwägung zwischen Kosten und Nutzen von Versicherungen. Sie sollten von den Kommunen geführt werden.



Ansicht 17: Risikomanagement⁹⁴

*Nicht alle
Risiken
identifiziert
und
bewertet*

Keine geprüfte Kommune identifizierte ihre Risiken über alle Aufgabenbereiche. Die Kenntnis über möglichst alle Risiken schafft für den Aufbau eines Risikomanagements eine verlässliche Grundlage für die Risikobewertung. Die Bewertung einzelner Risiken war meist nicht dokumentiert (z. B. Eintrittswahrscheinlichkeiten und potenzielle Schadenshöhen). Die Kommunen sollten mögliche Gefahrenquellen und verbundene Risiken sukzessive über alle Aufgabenbereiche erfassen. Im Anschluss können Risiken bewertet und dokumentiert werden. Auf der Grundlage einer solchen

⁹⁴ Bildnachweis: Elnur – stock.adobe.com.

Risikobewertung können die Kommunen fundiert entscheiden, ob und inwieweit eine Versicherung abzuschließen ist.

Die Kommunen prüften vielfach nicht, ob oder inwieweit es wirtschaftlich (noch) erforderlich war, bestimmte Risiken (wie z. B. Glasbruch oder IT-Risiken durch Hackerangriffe) durch eine Versicherung abzusichern. Möglichen wirtschaftlichen Gefahren – wie fehlende Absicherung, Über- oder Unterversicherung – sollten die Kommunen durch regelmäßige und dokumentierte Bedarfsprüfungen entgegenwirken.

*Bedarfs-
prüfung
eher selten*

Die Versicherungsverträge enthielten regelmäßig Regelungen zur automatischen Verlängerung bei nicht fristgerechter Kündigung. Bei allen Kommunen verlängerten sich Versicherungen auf diese Weise. Sie prüften vorher nicht, ob dies wirtschaftlich war. Nach herrschender Meinung ist die sog. stillschweigende Verlängerung zulässig.⁹⁵ Es gilt aber auch für Versicherungsverträge der Wirtschaftlichkeitsgrundsatz⁹⁶. Wenn die Kommunen bei einer Erfolgsprognose zu dem Ergebnis kommen, dass die Aufwendungen für Versicherungsbeiträge (bei gleichen Versicherungsleistungen) durch Kündigung und Neuvergabe verringert werden können, müssen sie bestehende Vertragsverhältnisse kündigen.

*Automa-
tische
Verlänge-
rungen*

Kommunen haben dann diese Versicherungsdienstleistungen – wie jeden anderen Neuabschluss auch – grundsätzlich förmlich auszuschreiben.⁹⁷ Im Prüfungszeitraum 2019 bis 2021 führte keine Kommune ein entsprechendes Vergabeverfahren durch. Im Jahr 2018 schrieb die Gemeinde Adendorf die Gebäude- und Inhaltsversicherungen öffentlich aus. Ihre Aufwendungen konnte sie dadurch um mehr als 50 % senken. Dieses Beispiel zeigt deutlich, dass durch förmliche Vergaben signifikante Einsparungen bei Versicherungen möglich sind. Die überörtliche Kommunalprüfung empfiehlt, die Versicherungsdienstleistungen dem Wettbewerb zu unterstellen.

*Förmliche
Vergabe-
verfahren
eröffnen
Chancen*

⁹⁵ Vgl. [„Ausschreibung unbefristeter Verträge: verboten oder erlaubt? - Standortbestimmung zwischen EuGH, VK Bund und Gesetz“](#) von Birgit Gressner, zuletzt abgerufen am 12.06.2023, und [Vergabeblog.de](#) vom 17.04.2016, Nr. 25511, [„Unbefristete öffentliche Aufträge sind zulässig, oder doch nicht? \(Teil 1\)“](#) von Roman P. Willweber, zuletzt abgerufen am 12.06.2023.

⁹⁶ § 110 Abs. 2 NKomVG.

⁹⁷ § 28 Abs. 1 KomHKVO.

*Einhaltung
von
Obliegen-
heiten muss
gewähr-
leistet sein*

Zum Erhalt des Versicherungsschutzes haben die Kommunen sicherzustellen, dass sie regelmäßig die Pflichten erfüllen, die sich für sie aus Versicherungsverträgen⁹⁸ und Gesetzen⁹⁹ ergeben - sogenannte Obliegenheiten. Keine Kommune richtete dafür ein Obliegenheitsmanagement oder eine vergleichbare Struktur ein. Sie setzten sich damit der Gefahr aus, dass Schäden bei Nichtbeachten von Obliegenheiten nicht oder nur anteilig reguliert werden. Die überörtliche Kommunalprüfung empfiehlt, ein einfaches Obliegenheitsmanagement einzurichten, mit der die Einhaltung von Obliegenheitspflichten sichergestellt werden kann.

*Verträge
müssen
aktualisiert
werden*

Aus dem Wirtschaftlichkeitsgrundsatz ergibt sich die Notwendigkeit, bestehende Versicherungen zu überprüfen und ggf. zu aktualisieren. Dies nahm keine Kommune regelmäßig vor. Sie schrieben die Anlagenverzeichnisse über versicherte elektronische Geräte und/oder Maschinen nicht fort oder versicherten Geräte, die sie nicht mehr im Bestand hatten. Die Kommunen hielten auch am Vollkaskodeckungsschutz für Fahrzeuge fest, bei denen die Abschreibungszeiträume abgelaufen waren. Dies ist unwirtschaftlich. Die Kommunen sollten ihre Versicherungsverträge regelmäßig überprüfen und ggf. aktualisieren.

Fazit

Die Basis eines aktiven Versicherungsmanagements ist die Implementierung eines Risikomanagement-Prozesses. Dieser war in den Kommunen optimierungsbedürftig. Die überörtliche Kommunalprüfung hat nachstehend den Prozess eines entsprechenden Risikomanagements kompakt dargestellt.

⁹⁸ Z. B. wurde bei einer Kommune vertraglich festgelegt, dass der Tresor im Freibad außerhalb der Saison geöffnet bleiben soll, damit Einbrecher erkennen, dass kein Bargeld vorhanden ist.

⁹⁹ Z. B. § 23 VVG. Danach darf der Versicherungsnehmer nach Abgabe seiner Vertragserklärung ohne Einwilligung des Versicherers keine Gefahrerhöhung vornehmen oder deren Vornahme durch einen Dritten gestatten.



Ansicht 18: Risikomanagement-Prozess – Kompakt

1. Risiken identifizieren

Zunächst werden Risiken gesammelt. Hierbei geht es darum, mögliche Gefährdungen und Bedrohungen für ein Objekt oder eine Aufgabe zu identifizieren.

Kernfragen:

- Was kann alles schiefgehen?
- Welche Gefahren lauern?
- Wo gab es früher schon einmal Probleme?

2. Risiken bewerten

Sind die möglichen Risiken identifiziert, folgt die Bewertung der Risiken. Sinn und Zweck dieser Bewertung ist es, die wirklich wichtigen Risiken zu identifizieren. Nicht alle Risiken gefährden ein Objekt gleichermaßen. Folglich kommt es darauf an, sich auf die bedrohlichsten Risiken zu konzentrieren.

Kernfragen:

- Mit welcher Wahrscheinlichkeit tritt das Risiko ein?
- Welcher Schaden entsteht, wenn das Risiko eintritt?

3. Bedarf prüfen

3.1. Strategien entwickeln

Im Idealfall sind einige Risiken zwar vorhanden, der Schadenseintritt ist aber weder sehr wahrscheinlich noch ist der mögliche Schaden sonderlich groß. Mit diesen Risiken ist anders umzugehen als mit wirklich bedrohlichen Gefahren. Es sind folglich für die einzelnen Risiken auch unterschiedliche Strategien anzuwenden.

Kernfragen:

- Welche Risiken will oder kann ich vermeiden, reduzieren oder abwälzen?
- Welche Risiken kann ich akzeptieren und trage sie ggf. aus dem Haushalt?
- Welche Risiken kann ich nur teilweise akzeptieren und vereinbare daher nur Selbstbehalte?
- Richte ich eine Rücklage zur Selbstversicherung ein?

3.2. Maßnahmen definieren

Beim nächsten Schritt des Risikomanagement-Prozesses sollen die nicht hinnehmbaren Risiken mit abwehrenden Maßnahmen belegt werden. Ziel dabei ist, festgestellte Risiken zu vermeiden oder zumindest zu reduzieren.

Kernfragen:

- Welche Maßnahmen kann ich einsetzen, um die Eintrittswahrscheinlichkeit des Risikos zu reduzieren?
- Welche Maßnahmen kann ich einsetzen, um den Schaden zu reduzieren, falls das Risiko doch eintritt?

4. Maßnahmen umsetzen

Die in Schritt 3 definierten Maßnahmen sollten anschließend auch zeitnah umgesetzt werden. Häufig ist es sinnvoll, separate Arbeitspakete für die einzelnen Risiken und die gegen sie gerichteten Maßnahmen festzulegen.

Kernfragen:

- In welchen Arbeitspaketen werden die Maßnahmen umgesetzt?
- Wer ist verantwortlich für die Umsetzung?

5. Maßnahmenerfolg überprüfen

Obwohl das Risikomanagement häufig an dieser Stelle endet, folgt nun noch ein maßgeblicher Schritt:

Der Erfolg der Maßnahmen zu Vermeidung, Verminderung oder Abwälzung der Risiken ist dauerhaft zu erhalten und regelmäßig zu überprüfen – Erfolgskontrolle!

Kernfragen:

- Wurden die definierten Maßnahmen umgesetzt?
- Waren die ergriffenen Maßnahmen erfolgreich?
- Konnten Risiken reduziert oder vermieden werden?

6. Risiken überwachen

Neben der Erfolgskontrolle in Bezug auf die Maßnahmen müssen auch die Risiken weiter regelmäßig analysiert werden. Ein Risiko ist selten statisch.

Eintrittswahrscheinlichkeiten und potenzielle Gefahren bzw. möglicher Schadensumfang sind veränderbar (Stichwort Starkregenereignis). Die Risikobewertung (Schritt 2) muss ein regelmäßiger Vorgang bleiben.

Kernfragen:

- Hat sich die Bewertung von Risiken geändert?
- Sind neue Risiken hinzugekommen?

Das Risikomanagement bleibt ein laufender Prozess:

Es soll ein nachhaltiger Steuerungskreislauf etabliert werden, der die dynamischen Parameter Risiko, Schadenspotenzial und eigene Priorität mit dem Ziel möglichst wirtschaftlicher Entscheidungen regelmäßig neu bewertet.

3.8 Projektreihe Digitales Rathaus:

Digital ins Amt – Bürgerinnen und Bürger müssen sich weiter gedulden!

Anträge stellen, Unterlagen einreichen, Bescheide empfangen – dies sollte mit Beginn 2023 für Bürgerinnen und Bürger auch digital möglich sein. So gibt es zumindest das Onlinezugangsgesetz vor. Doch die Realität sieht anders aus: Es stockt. Datenschutzrechtliche Vorgaben oder das gesetzlich geforderte persönliche Erscheinen in der Behörde sind nur zwei Probleme, die den Kommunen begegnen und den Gang zum Rathaus weiterhin erforderlich machen.

Hintergrund und Ziel des Projekts

Nach mehr als fünf Jahren Umsetzungszeitraum sollten die Bürgerinnen und Bürger mit Beginn 2023 eine moderne digitale Verwaltung vorfinden: Leistungen sollten nunmehr auch bequem von zu Hause aus mit wenigen Mausklicks in Anspruch genommen werden können. Bürgernah und -freundlich, einfach und barrierefrei sollten die neuen Onlineservices sein. In Summe mehr als 575 digitale Angebote, die Bund, Länder und Kommunen nach dem OZG anbieten müssen. Von der Beantragung eines Personalausweises, der Anmeldung eines Hundes bis hin zum Baugenehmigungsverfahren, alles sollte digital möglich sein: quasi ein Online-Warenhaussystem der öffentlichen Verwaltung.

Doch es stockt im Umsetzungsprozess. Sollte gerade das Jahr 2022 der Fertigstellung von Online-Services dienen, befassten sich viele Kommunalverwaltungen zu diesem Zeitpunkt noch mit unterschiedlichen Fragestellungen, die bereits hätten geklärt sein müssen. Dazu gehörten u. a. die Einbindung des vom Land vorgegebenen Nutzerkontos, digitale Bezahlssysteme oder Kostenfragen zwischen Land und Kommunen. Zum Teil gesetzliche Vorgaben, die nach dem NDIG bereits 2021 hätten umgesetzt sein sollen.

Über die grundlegenden Herausforderungen berichtete die überörtliche Kommunalprüfung bereits im Kommunalbericht 2022.¹⁰⁰ Basis dafür waren die Erkenntnisse aus dem ersten Modul der Projektreihe „Digitales Rathaus“. Eine erste Bestandsaufnahme zeigte, dass die teilnehmenden Kommunen regelmäßig nicht zwischen der allgemeinen Verwaltungsdigitalisierung und der speziellen OZG-Umsetzung unterschieden. Zudem war vielen der befragten Kommunen nicht klar, welche Verwaltungsleistung konkret von ihnen digital angeboten werden muss.

¹⁰⁰ Vgl. Die Präsidentin des Niedersächsischen Landesrechnungshofs, Kommunalbericht 2022, „Digitalisierung der OZG-Verwaltungsleistungen sowie Anbindung an den Portalverbund – Zeitgerechte Umsetzung wird schwierig“, S. 18 ff.

Insgesamt konnte festgestellt werden, dass sich die teilnehmenden Kommunen 2021 noch in der Vorbereitungsphase zur Umsetzung des OZG befanden.



Ansicht 19: Projekt „Digitales Rathaus“¹⁰¹

Auf Basis dieser Erkenntnisse führte die überörtliche Kommunalprüfung ihre Projektreihe zur OZG-Umsetzung 2022 fort. Sie bat erneut Kommunen¹⁰² (im Weiteren auch Projektkommunen genannt) sowie weitere Stakeholder¹⁰³, im zweiten Modul der Projektreihe freiwillig mitzuwirken. Hier sollten noch einmal die Fortschritte der OZG-Umsetzung betrachtet sowie die länderübergreifenden Nachnutzungsmöglichkeiten untersucht werden. Ein weiterer Schwerpunkt lag auf einer vertiefenden Prozessbetrachtung der digitalen Angebote des Themenfelds „Bauen und Wohnen“.

Auch hierzu legte die überörtliche Kommunalprüfung einen umfassenden Projektbericht vor. Beide Berichte zeigen Good-Practice-Beispiele aus einzelnen Kommunen auf und geben zusätzliche Hilfestellungen für die Kommunen, u. a. durch Checklisten.¹⁰⁴

¹⁰¹ Bildnachweise: Oberer Teil: netsign – stock.adobe.com, unterer Teil: Tierney – stock.adobe.com.

¹⁰² Projektbeteiligte waren die Landkreise Aurich, Harburg, Hildesheim, Northeim und Osnabrück, die Städte Bergen, Diepholz, Georgsmarienhütte, Goslar, Osterode am Harz und Papenburg sowie die Gemeinde Wedemark.

¹⁰³ Die Projektergebnisse des zweiten Moduls wurden zusätzlich untersucht und erörtert mit dem Nds. Ministerium für Inneres und Sport (MI/CIO), dem damaligen Nds. Ministerium für Umwelt, Energie, Bauen und Klimaschutz (MU) sowie den kommunalen Spitzenverbänden Nds. Landkreistag (NLT), Nds. Städtetag (NST) und Nds. Städte- und Gemeindebund (NSGB).

¹⁰⁴ [Internetseite des Niedersächsischen Landesrechnungshofs zum Projekt "Digitales Rathaus" mit Links zur Pressemitteilung und zu den Projektberichten](#), zuletzt abgerufen am 12.06.2023.

Die daraus gewonnenen Informationen sind als Orientierung für eine erfolgreiche digitale Transformation aller Kommunen – vornehmlich jedoch für kleinere Kommunen – gedacht.

*Stockender
Verlauf:
Mehrere
Ursachen*

Die Einführung des OZG erfolgte mit dem Anspruch, dieses Gesetz werde ein Motor der Digitalisierung sein. OZG und NDIG sollten den notwendigen Rechtsrahmen bilden und damit den elektronischen Zugang für die Bürgerinnen und Bürger erleichtern. Allerdings: Rechtliche und technische Umsetzungsschwierigkeiten standen und stehen weiterhin im klaren Gegensatz zu diesem Ziel. Insbesondere Fachgesetze, wie das Personalausweisgesetz, stellen Umsetzungshindernisse dar. Konkrete Beispiele sind die Schriftformerfordernisse oder das gesetzlich geforderte persönliche Erscheinen in der Behörde. Diese formellen Vorschriften blockieren den Digitalisierungsfortschritt. Das deutsche Recht ist noch kein Onlinerecht. Diese Erkenntnis mussten auch die Projektkommunen gewinnen.

*Spotlight:
Baugenehmigungs-
verfahren*

Ein Verwaltungssektor, der bereits Jahre vor Einführung des OZG eine digitale Vorreiterrolle einnahm, ist die kommunale Bauaufsicht¹⁰⁵. Sie eröffnete bereits früh elektronische Zugänge. Nutzerinnen und Nutzer konnten auf digitale Antragsassistenten zurückgreifen. Fachanwendungsverfahren schufen überdies die Voraussetzung für eine elektronische Kommunikation zwischen den Verfahrensbeteiligten.

Die überörtliche Kommunalprüfung untersuchte anhand der digitalen Verwaltungsleistung „Baugenehmigungserteilung“, ob und wie Bauaufsichtsbehörden¹⁰⁶ bei der Digitalisierung voranschritten.¹⁰⁷ Sie erstellte einen Prozessablauf, der die Arbeitsschritte der Baugenehmigung abbildete.



Ansicht 20: Verfahrensschritte im Baugenehmigungsverfahren

¹⁰⁵ Ansprechpartner für alle bauaufsichtlichen Fragen sind in Niedersachsen die unteren Bauaufsichtsbehörden: Die Region Hannover, alle Landkreise, kreisfreien und großen selbständigen Städte sowie Städte mit mehr als 30.000 Einwohnerinnen und Einwohnern.

¹⁰⁶ 8 von 12 Projektkommunen sind untere Bauaufsichtsbehörden: die Landkreise Aurich, Harburg, Hildesheim, Northeim und Osnabrück, die große selbständige Stadt Goslar, die Stadt Papenburg sowie die Gemeinde Wedemark.

¹⁰⁷ Diese Leistung wurde herangezogen, da sie zu den populären, bürgernahen Leistungen gehört. Zudem bezieht sie viele Verfahrensbeteiligte digital mit ein, und es bestanden bereits bewährte Digitalisierungsleistungen.

Daran anknüpfend erfragte die überörtliche Kommunalprüfung den jeweiligen Digitalisierungsgrad und in diesem Zusammenhang auch überwundene bzw. weiter bestehende Hindernisse.

Die Digitalisierung der OZG-Verwaltungsleistung „Baugenehmigungserteilung“ erforderte zunächst eine Überprüfung der bestehenden Fachanwendungen. Langjährig etablierte Produkte erwiesen sich dabei in vielen Fällen als nicht anpassungsfähig. Eine schnelle Digitalisierungsrendite war unter diesen Umständen kaum zu erzielen.

Fachverfahren oft nicht „OZG-fähig“

Andere Bauaufsichtsbehörden versuchten zeitgleich, ihre geeigneten Fachanwendungen mit der digitalisierten Leistung des Baugenehmigungsverfahrens zu verknüpfen. Die erforderlichen Schnittstellen¹⁰⁸ befanden sich zum Befragungszeitpunkt teils noch im Aufbau. Demzufolge war eine Anbindung von Verfahrensbeteiligten im Baugenehmigungsverfahren vielfach nicht möglich. Die Projektkommunen berichteten von Problemen auch bei der Anknüpfung des Bezahlvorgangs, insbesondere bei der Einbindung von Zahlungsdienstleistern. Diese boten teils nur die Vorab-Entrichtung der Verwaltungsgebühr an. Eine Zahlungsabwicklung, die aber die Baugebührenordnung nicht vorsieht.

Der IT-Planungsrat¹⁰⁹ beschloss angesichts der bekannten Anpassungsschwierigkeiten, den Ländern und Kommunen bereits digitalisierte Leistungen zur Verfügung zu stellen. Nicht jedes Bundesland sollte alle Verwaltungsleistungen allein für sich digitalisieren. Vielmehr sollen die Leistungen von einzelnen Ländern¹¹⁰ so digitalisiert werden, dass andere Länder diese fertigen digitalen Verwaltungsleistungen nachnutzen können. Durch den Ansatz „Einer für Alle (EfA)“ sollten auch Kommunen bereits vorhandene Leistungsangebote kostengünstig verwenden können.

„EfA“ soll's richten

¹⁰⁸ Schnittstellen sind digitale Übergangsstellen zwischen verschiedenen Komponenten von IT-Systemen, über die der Datenaustausch oder die Datenverarbeitung realisiert wird. Sie werden in der Regel von den Fachanwendungsanbietern bereitgestellt.

¹⁰⁹ Beim IT-Planungsrat handelt es sich um ein politisches Steuerungsgremium, in dem die Zusammenarbeit im Sektor Informationstechnologie von Bund und Ländern koordiniert werden soll.

¹¹⁰ Für eine effiziente Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes wurden 14 sogenannte „Themenfelder“ zwischen Bund, Ländern und Kommunen aufgeteilt. Diese Länder sind federführend für die Nachnutzungsleistungen zuständig.



Ansicht 21: Einer für Alle-Prinzip¹¹¹

*Wirkung
begrenzt –
Nachnut-
zung läuft
ins Leere*

Die Mehrheit der Projektkommunen bestätigte das Interesse, OZG-Verwaltungsleistungen zur Nachnutzung erwerben zu wollen. Einzelne Kommunen sammelten durch Nachnutzung bereits positive Erfahrungen. So konnte der Landkreis Harburg schon während der COVID-19-Pandemie die „Belehrung nach dem Infektionsschutzgesetz“ auf seiner Homepage zur Verfügung stellen. Grundlage dafür ist eine vom Land Niedersachsen entwickelte Leistung, die über das Niedersächsische Antragsverwaltungssystem Online (NAVO) angeboten wird. Insgesamt war das Angebot für die Kommunen jedoch recht gering und zudem aus rechtlichen bzw. technischen Gründen oftmals nicht nutzbar.

Deutlich wird dies am Beispiel der Nachnutzung der digitalen Baugenehmigung aus Mecklenburg-Vorpommern¹¹². Ihr fehlt nicht nur ein gesetzlich vorgeschriebener technischer Standard.¹¹³ Auch umfangreiche Anpassungen an das niedersächsische Baurecht wären für eine Nachnutzung erforderlich. Zugleich sind die Anschaffungs- sowie technischen Anpassungskosten nicht transparent. Die Kommunen wissen also nicht, was es sie im Ergebnis wirklich kosten würde.

¹¹¹ Bildnachweis: PCH.Vector – adobe.stock.com.

¹¹² Das Bundesland Mecklenburg-Vorpommern digitalisierte federführend die Leistungen des Themenfelds „Bauen und Wohnen“.

¹¹³ Damit sich die IT-Systeme der in Bauprozessen involvierten Akteure verstehen und Informationen austauschen können, werden standardisierte Datenstrukturen, -inhalte und -formate benötigt.

Das Land Niedersachsen plante daher, bestimmte Verwaltungsleistungen, wie Baugenehmigung oder Hundehaltung, auf ihre Nachnutzungsfähigkeit zu überprüfen und ggf. auf niedersächsische Belange anzupassen. Dies sollte bis zum zweiten Quartal 2022 abgeschlossen sein. Lösungen lagen jedoch auch zum Ende 2022 nicht vor.

*Einer für
alle – schön
wär's!*

Fehlende Informationen sowie Schnittstellenprobleme führten dazu, dass sich die Projektkommunen mehrheitlich auf ihre eigenen IT-Dienstleister verließen. Diese sorgten neben den bereits bestehenden Serviceleistungen für finanzielle Planbarkeit und organisatorische Verlässlichkeit. Zusätzlich stellten einzelne Projektkommunen sich gegenseitig die Nachnutzung ihrer Leistungen durch interkommunale Zusammenarbeit zur Verfügung. Hiervon profitierten vornehmlich Kommunen, die Kunden derselben IT-Dienstleister und Fachverfahrenshersteller waren. So u. a. der Landkreis Osnabrück, der mit den kreisangehörigen Kommunen selbstentwickelte Onlinedienste über ein Portal des IT-Dienstleisters austauschte.

Ab wann aber können die Bürgerinnen und Bürger in Niedersachsen die Online-Services von zu Hause nutzen? Auch dieser Frage ging die überörtliche Kommunalprüfung nach. Die Rückmeldungen zeigten, dass es nur in Ansätzen gelungen sein wird, den gesetzlichen Auftrag zu erfüllen.¹¹⁴ Die Städte Diepholz und Osterode am Harz hoffen auf eine Realisierung der digitalen Antragsabwicklung bis zum 31.12.2023. Dies würde aber voraussetzen, dass bestehende rechtliche und technische Herausforderungen überwunden werden können. Die anderen Projektkommunen definierten keinen konkreten Zeitpunkt.

*Digital ins
Amt –
Zeitpunkt
unbestimmt*

Die Gemeinde Wedemark und der Landkreis Hildesheim teilten mit, die digitale Transformation innerhalb der nächsten vier Jahre abschließen zu wollen. Ein wesentlicher Baustein wird dabei das „Once-Only-Prinzip“ sein. Dieses System soll Anträge für Nutzerinnen und Nutzer vereinfachen, indem Nachweise unter den Behörden ausgetauscht und bereits gespeicherte Basisdaten auf Wunsch wiederverwendet werden können. Dieses bietet die Möglichkeit, Anträge leichter zu stellen und Bearbeitungsprozesse effizienter zu gestalten.

Die zweijährige Betrachtung durch die überörtliche Kommunalprüfung zeigt, dass weitergehende Maßnahmen für die digitale Transformation der Verwaltung dringend erforderlich sind. Dabei müssen die finanziellen und personellen Ressourcen

*Der Weg ist
das Ziel*

¹¹⁴ Die gesetzliche Vorgabe zum 31.12.2022 war die Erreichung der Reifegradstufe 3 von 4, nach der die Online-Leistung einschließlich aller Nachweise vollständig digital abgewickelt wird. Zugleich verlangt dieser Reifegrad 3 die digitale Bescheidzustellung.

bereitgestellt und durch langfristige Planungen begleitet werden. Die OZG-Umsetzung ist mehr als eine Umwandlung von analogen zu digitalen Verwaltungsleistungen.

Auch wenn die Projektkommunen von 2021 bis 2022 viele Fortschritte gemacht haben, ist die verbleibende Strecke der Transformation noch lang. Bund, Land und Kommunen sind gleichermaßen gefordert. Klare rechtliche Vorgaben und verlässliche technische Standards sind nur zwei Punkte, die Politik und Verwaltung anpacken müssen. Nur so werden die Servicevorteile bei den Bürgerinnen und Bürgern auch wirklich ankommen.

3.9 Baustelle Cybersicherheit – Wie geht es voran?

Das Risiko, Opfer einer Cyberattacke zu werden, ist für die Kommunen nach wie vor hoch. Die Folgen eines Angriffs können Verwaltungen über Wochen lahmlegen. Die Kommunen sind sich der Gefahrenlage zwar bewusst, müssen aber den Schutz ihrer IT technisch und organisatorisch weiter verbessern. Besonderes Augenmerk sollte den Maßnahmen des Notfallmanagements gelten, um im Krisenfall die Aufgabenerfüllung sicherzustellen.

Die überörtliche Kommunalprüfung verfolgt seit 2016 kontinuierlich den Prüfungsschwerpunkt Informationssicherheit. Ziel dieser Prüfungen ist es, die Kommunen zu sensibilisieren und Handlungsempfehlungen auszusprechen.¹¹⁵ Mit Blick auf die anhaltend hohe Gefahrenlage untersuchte die überörtliche Kommunalprüfung 2022 erneut den Stand der Informationssicherheit und vertiefte den Teilbereich Notfallmanagement. Dieses dient dazu, die wichtigsten Geschäftsprozesse bei einem kompletten Ausfall der IT-Infrastruktur – auch bei nur kurzfristigen Unterbrechungen – zeitnah wiederaufzunehmen und Schäden zu minimieren. Geprüft wurden zehn kleinere Kommunen mit einer Größe bis zu 16.000 Einwohnerinnen und Einwohnern.¹¹⁶

*Hintergrund
und Ziel der
Prüfung*

Die Kommunen sind aus dem Grundsatz des rechtmäßigen Verwaltungshandelns nach Art. 20 Abs. 3 GG sowie nach den Regelungen der DSGVO verpflichtet, ihre IT-Systeme und Verwaltungsvorgänge durch technische, personelle und organisatorische Maßnahmen zu sichern. Verantwortlich sind die HVB.¹¹⁷

Die Verpflichtung besteht auch dann, wenn sich die Kommunen externer Dienstleister bedienen oder Aufgaben im Wege der interkommunalen Zusammenarbeit (IKZ) erfüllt werden. Die geprüften Kommunen gliederten vielfach Tätigkeiten des IT-Betriebs aus, weil ihrer Überzeugung nach ihre eigenen fachlichen oder zeitlichen Ressourcen nicht ausreichten. So war beispielsweise bei einer Kommune der IT-Betrieb als Cloud Lösung vollständig einem zertifizierten Rechenzentrum¹¹⁸ übertragen. Andere

¹¹⁵ Vgl. Die Präsidentin des Niedersächsischen Landesrechnungshofs, Kommunalbericht 2017, „Informationssicherheit in Kommunen – Bisher ist es meist gut gegangen“, S. 64 ff.; Kommunalbericht 2018, „Informationssicherheit in Kommunen – Externer Sachverstand muss nicht teuer sein“, S. 65 ff.; Kommunalbericht 2019, „Verzeichnis von Verarbeitungstätigkeiten und Auftragsverarbeitung – Defizite bei der Umsetzung der EU-DSGVO“, S. 67 ff.; Kommunalbericht 2020, Informationssicherheitsmanagementsysteme und Sensibilisierung von Beschäftigten: Ausbaufähig!“, S. 77 ff.; Kommunalbericht 2022, „Hohe Gefahren durch Cyberkriminalität – Kommunen müssen sich besser schützen!“, S. 91 ff.

¹¹⁶ Geprüft wurden die Gemeinden Dörverden, Hambühren und Wendeburg, der Flecken Langwedel sowie die Samtgemeinden Ahlden, Bothel, Hankensbüttel, Lachendorf, Schwarmstedt und Suderburg.

¹¹⁷ Geschäft der laufenden Verwaltung nach § 85 Abs. 1 Satz 1 Nr. 7 NKomVG.

¹¹⁸ IT-Dienstleistungen für öffentliche Verwaltungen (ISO/IEC 27001:2013).

Kommunen teilten sich Personal, um die Funktionen der bzw. des Datenschutz- und/oder Informationssicherheitsbeauftragten auszufüllen.

*Es hat sich
was getan in
Sachen
Cyber-
sicherheit*

Die bekannt gewordenen Cyberangriffe der letzten Zeit¹¹⁹ haben niedersachsen- und bundesweit das Bewusstsein für die gestiegene Gefährdungslage geschärft. Auch das beim MI angesiedelte Computer-Emergency-Response Team (N-CERT) stuft die Bedrohung für die Verwaltung seit längerem als erhöht ein.

Als Reaktion hierauf hat das Land verschiedene Maßnahmen zum Schutz der kommunalen IT-Systeme ergriffen: Seit Juni 2022 bietet das MI niedersächsischen Kommunen die kostenfreie Durchführung von Cybersicherheitsanalysen an.¹²⁰

Parallel zu dieser Entwicklung auf Landesebene hat die überörtliche Kommunalprüfung 2021 eine Prüfungsreihe Informationssicherheit mit dem Schwerpunkt Notfallmanagement begonnen. Sie veröffentlicht ihre daraus abgeleiteten Empfehlungen regelmäßig in den Kommunalberichten. Die überörtliche Kommunalprüfung unterstützt das MI, indem sie diesem ihre Prüfungserkenntnisse mitteilt. Außerdem haben Angehörige der überörtlichen Kommunalprüfung auf dem Cybersicherheitstag Niedersachsen¹²¹ konkrete Handlungsbedarfe – abgeleitet aus Prüfungsfeststellungen – vorgestellt.¹²²

Grundlegend für die Abwehr von Cyberangriffen ist die Erkenntnis, dass sich Cyberkriminelle bei der Auswahl ihrer Opfer die am leichtesten anzugreifenden sowie finanziell lohnenden Ziele herausuchen.¹²³ Häufig sehen sich die Opfer dann mit Lösegeldforderungen von bis zu achtstelligen Summen konfrontiert, damit die Daten wieder entschlüsselt werden.¹²⁴

*Gesamt-
schadens-
höhe
unvorher-
sehbar*

Ein Anliegen der überörtlichen Kommunalprüfung war daher, die Kommunen auf mögliche Schäden durch Cyberangriffe hinzuweisen. Hierzu zählen beispielsweise Kosten für den Produktivitäts-/Personalausfall, die Fehlersuche, externe Hilfe (technisch und juristisch) und die Fehlerbeseitigung (Hardware, Software, Personalkosten). Eine Bezifferung der realen Kosten im Voraus ist nur schwer möglich,

¹¹⁹ [Vgl. Pressemitteilung der Landeshauptstadt Potsdam vom 29.12.2022: Server der Landeshauptstadt derzeit nicht erreichbar](#), zuletzt abgerufen am 12.06.2023.

¹²⁰ [Angebot einer Cybersicherheitsanalyse für Kommunen durch das MI](#), zuletzt abgerufen am 12.06.2023.

¹²¹ [Pressemitteilung des MI zum Cybersicherheitstag vom 31.08.2022](#), zuletzt abgerufen am 12.06.2023.

¹²² [Bericht des Behördenspiegels über die Vorstellung der Prüfung der überörtlichen Kommunalprüfung auf dem Cybersicherheitstag](#), zuletzt abgerufen am 12.06.2023.

¹²³ [Kleine Anfrage zur kurzfristigen schriftlichen Beantwortung gemäß § 46 Abs. 2 GO LT mit Antwort der Landesregierung, Hackerangriffe auf Kliniken](#), zuletzt abgerufen am 12.06.2023.

¹²⁴ [Vgl. Was Emotet anrichtet – und welche Lehren die Opfer daraus ziehen](#), zuletzt abgerufen am 12.06.2023.

da die konkrete Schadenshöhe von der Art des Angriffs und dem Angriffsziel abhängt.¹²⁵

Die überörtliche Kommunalprüfung konnte jedoch anhand von KGSt-Personalkostensätzen, den jeweils eingesetzten Vollzeitäquivalenten und den IT-abhängigen Zeitanteilen der Tätigkeiten die zu erwartenden Personalausfallkosten der geprüften Kommunen berechnen. Hiernach sind in den geprüften Kommunen bei Ausfall der gesamten IT Personalausfallkosten von ca. 4.100 € bis 29.300 € je Tag zu befürchten. Das Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) schätzt die durchschnittliche Dauer zwischen der Entdeckung einer Infektion mit einer Ransomware bis zur Bereinigung der Systeme und kompletten Wiederherstellung der Arbeitsfähigkeit auf 23 Tage.¹²⁶ Bei einem vollständigen Ausfall der IT müsste in den betrachteten Kommunen allein mit Personalausfallkosten in Höhe von ca. 95.000 € bis 675.000 € je Schadensfall gerechnet werden:

Allein Personalausfallkosten in sechsstelliger Höhe

Kommune	Ausfallkosten je Tag	Kosten BSI Ø 23 Tage
Samtgemeinde Suderburg	4.125,84	94.894,32
Gemeinde Dörverden	4.839,07	111.298,56
Samtgemeinde Ahlden	5.213,75	119.916,26
Flecken Langwedel	6.723,48	154.640,08
Samtgemeinde Hankensbüttel	7.935,42	182.514,60
Gemeinde Hambühren	8.933,51	205.470,63
Gemeinde Wendeburg	9.228,46	212.254,48
Samtgemeinde Bothel	12.387,38	284.909,74
Samtgemeinde Lachendorf	17.333,13	398.662,00
Samtgemeinde Schwarmstedt	29.345,37	674.943,56

Tabelle 2: Zu erwartende Personalausfallkosten im Falle eines Cyberangriffs (in €)

Die Prüfung wollte zudem herausfinden, ob die Kommunen das aktuelle Mindestschutzniveau in der Informationssicherheit erreichen. Hierzu entwickelte die überörtliche Kommunalprüfung einen praxisorientierten Fragenkatalog. Dieser basiert im Wesentlichen auf dem IT-Grundschutz-Profil Basis-Absicherung Kommunalverwaltung, den BSI Standards 200-1 bis 200-4 sowie dem Informations-Sicherheits-Management-System in 12 Schritten (CISIS12). Mit dieser Abfrage konnten die Handlungsbedarfe jeder geprüften Kommune bereits unmittelbar im Anschluss an die Erhebungen mitgeteilt werden. Den Kommunen war es somit möglich, Maßnahmen

Fragenkatalog auch zur Eigenanalyse

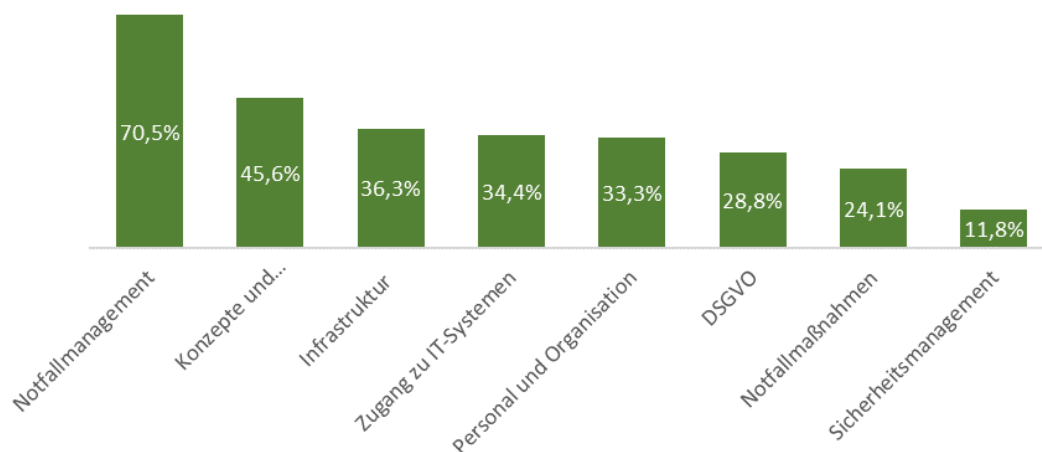
¹²⁵ Bitkom: Leitfaden Kosten eines Cyber-Schadensfalles, 2016, S. 4, zuletzt abgerufen am 12.06.2023.

¹²⁶ Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI), Die Lage der IT-Sicherheit in Deutschland 2021, S.14.

zur Verbesserung ihrer IT-Sicherheit bereits während der laufenden Prüfung einzuleiten. Der Fragebogen ist nunmehr für alle Kommunen abrufbar¹²⁷ und kann zur Identifizierung möglicher Handlungsbedarfe genutzt werden.

Handlungsbedarfe bei allen Prüffeldern

In allen Prüffeldern zeigten sich bei den geprüften Kommunen Handlungsbedarfe in unterschiedlicher Ausprägung:



Ansicht 22: Durchschnittliches Ausmaß der Handlungsbedarfe in den Kommunen

Die betroffenen Kommunen müssen vor allem auf den Gebieten Notfallmanagement, Konzepte und Vorgehensweisen sowie Infrastruktur tätig werden. Es fehlt insbesondere an Strategie- und Zielfestlegungen, Leitlinien sowie Dokumentationen.

Leitlinien zur Informationssicherheit noch nicht selbstverständlich

Dies wird am Beispiel Informationssicherheitsleitlinie deutlich. In diesem Grundsatzdokument sind behördenspezifisch Geltungsbereich und Verantwortung der HVB für den gesamten Sicherheitsprozesses festzulegen. Daneben werden die einschlägigen Gesetze und Regelwerke sowie die Aufgaben insbesondere der Informationssicherheitsbeauftragten dokumentiert. Bei vier der geprüften Kommunen fehlten diese wichtigen Bestimmungen. Dieser Befund deckt sich mit den Erkenntnissen vorangegangener Prüfungen.¹²⁸ Die Kommunen, die bislang nicht über eine Informationssicherheitsleitlinie verfügten, sollten diese im eigenen Interesse kurzfristig erstellen. Hilfestellung bei der Erstellung gibt die Muster-Leitlinie des BSI.¹²⁹

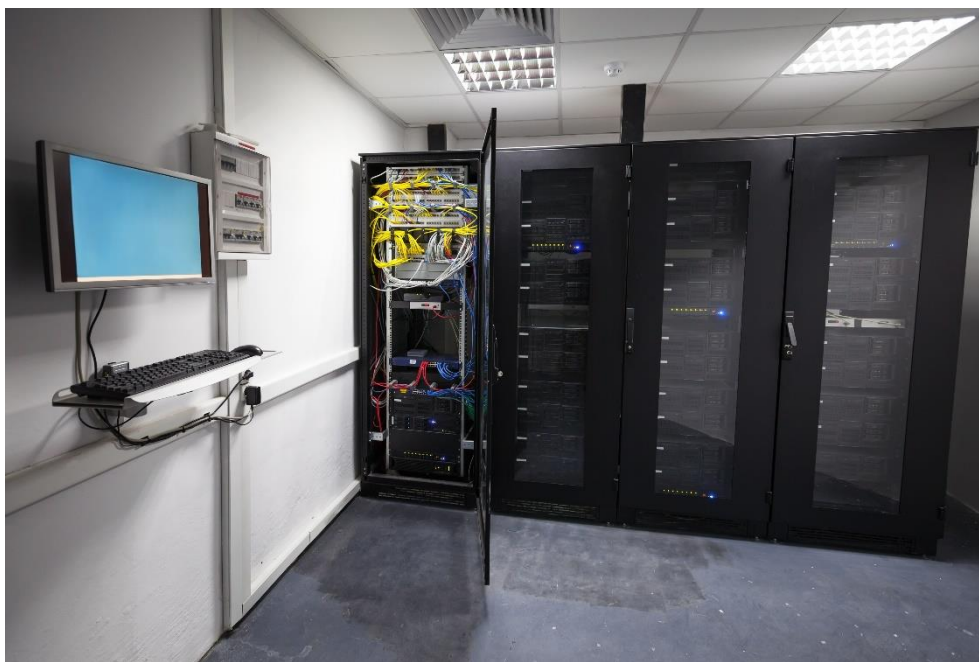
¹²⁷ [Fragenkatalog der überörtlichen Kommunalprüfung zur Prüfungsreihe Informationssicherheit](#), zuletzt abgerufen am 13.09.2023.

¹²⁸ Vgl. Die Präsidentin des Niedersächsischen Landesrechnungshofs, Kommunalbericht 2020, „Informationssicherheitsmanagementsysteme und Sensibilisierung von Beschäftigten: Ausbaufähig!“, S. 77 ff.

¹²⁹ [Leitlinie zur Informationssicherheit des BSI](#), Download, zuletzt abgerufen am 12.06.2023.

Sechs Kommunen hatten keine Informationssicherheitsbeauftragte benannt. Diese sind verantwortlich für die Planung, Umsetzung, Prüfung und Verbesserung der Informationssicherheit einer Behörde. Sie berichten und beraten die gesamtverantwortungstragende Behördenleitung in Fragen der Informationssicherheit.¹³⁰ Auf der Grundlage des IT-Grundschutz-Profiles Basis-Absicherung Kommunalverwaltung¹³¹ empfiehlt die überörtliche Kommunalprüfung, diese Aufgabe intern oder extern durch geeignete Personen wahrnehmen zu lassen. In der täglichen Praxis konnten Verbesserungsmöglichkeiten festgestellt werden. Das betrifft das Prüffeld Infrastruktur mit den Bereichen Serverräume, Umgang mit Lieferanten, Handwerkern, Besucherinnen und Besuchern sowie Brandmeldesysteme.

*Empfehlung:
Informationssicherheitsbeauftragte benennen*



Ansicht 23: Optimaler Serverraum¹³²

Bezüglich der Anforderungen an Serverräume lauten die Stichworte Fensterlosigkeit, Alarmsicherung und Videoüberwachung. In fünf Kommunen führten Wasserzu- oder -ableitungen durch den Serverraum. Vier Kommunen hatten keinen fensterlosen Serverraum. Bei diesen Konstellationen sind zusätzliche Sicherungsmaßnahmen zu ergreifen. Detaillierte Hinweise zur Ausgestaltung eines Serverraums bietet der

Hohe Anforderungen an Serverräume

¹³⁰ Vgl. Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI), BSI Standard 200-2 IT-Grundschutz-Methodik, 2017, S. 41.

¹³¹ Arbeitsgruppe kommunale Basis-Absicherung (AG koBa), IT-Grundschutz-Profil Basis-Absicherung Kommunalverwaltung, 2022, S. 10.

¹³² Bildnachweis: evannovostro – adobe.stock.com.

Grundsatzbaustein INF.2 „Rechenzentrum sowie Serverraum“ des BSI Grundsatz-Kompodiums.¹³³

*Zugang zu
IT-Systemen
intensiver
kontrollieren*

Häufig wird außer Acht gelassen, Zugriffsrechte der Beschäftigten ausreichend zu kontrollieren und ggf. zu reduzieren. Die Kommunen ergriffen überwiegend Maßnahmen, um Unbefugten keinen Zugang zu den EDV-Systemen zu ermöglichen. Allerdings wurden externe Anschlüsse wie USB-Ports, Kartenleser und Laufwerke nur in vier Kommunen grundsätzlich deaktiviert bzw. aktiv verwaltet. Neun von zehn der geprüften Kommunen boten die Möglichkeit von Home-Office/Telearbeit an. Lediglich vier Kommunen hatten allerdings eine Dienstanweisung zu Home-Office/Telearbeit erlassen. Besonders für die Nutzung von Telearbeitsplätzen ist eine stringente IT-Administration erforderlich, um eine dokumentierte Vergabe von Zugriffsrechten sowie durchgehende Passwortsicherheit zu gewährleisten. Gut aufgestellt waren die Kommunen in den Bereichen Firewall, Virenschutz und Absicherung WLAN. Lediglich in einer Kommune waren weder die Funktionen der Firewall bekannt und dokumentiert noch client- und serverseitig Virenschutzmaßnahmen installiert. Handlungsbedarfe ergaben sich aus Sicht der überörtlichen Kommunalprüfung überwiegend in den Bereichen Monitoring¹³⁴ sowie unterbrechungsfreier Stromversorgung.

*Faktor
Mensch
berück-
sichtigen*

Neben technischen und organisatorischen Fragen sind die Beschäftigten der Kommune für diese Themen zu sensibilisieren. Fehlt dies, können Kommunen leichter Opfer einer Cyberattacke zu werden. Zwei Kommunen teilten mit, ihre Beschäftigten bisher nicht für die Themen Datenschutz und Informationssicherheit geschult zu haben. Die überörtliche Kommunalprüfung empfiehlt, regelmäßig Fortbildungen durchzuführen.

*Schwer-
punktthema
Notfallma-
nagement*

Das IT-Notfallmanagement beinhaltet u. a. eine Risikoanalyse, einen Notfallplan sowie die Durchführung von Notfallübungen. Zum Zeitpunkt der Prüfung hatte keine Kommune eine vollständige Risikoanalyse erstellt. Nur zwei Kommunen hatten einzelne Aspekte aufgegriffen: Die eingesetzten Verfahren wurden in kritische und weniger kritische Systeme klassifiziert und nach Eintrittswahrscheinlichkeit und potenziell eintretendem Schaden eingeteilt. Keine der geprüften Kommunen hatte einen vollständigen IT-Notfallplan erstellt, in dem alle notwendigen Handlungsabläufe nachvollziehbar dokumentiert waren. Allerdings verfügten sechs der zehn Kommunen

¹³³ [BSI, IT Grundsatz Kompodium Edition 2022](#), Download, zuletzt abgerufen am 12.06.2023.

¹³⁴ Beim IT-Monitoring handelt es sich um die laufende Überwachung der Funktionalität von Hardware, Vorgängen und Prozessen in der entsprechenden Systemumgebung. Dabei wird überwacht, ob alle beobachteten Komponenten störungsfrei laufen.

bereits über einzelne Bausteine eines Notfallplans wie z. B. Leitungsübersichten¹³⁵, eine Übersicht über installierte Software, Aufstellungen externe Dienstleister und Zulieferer. Gerade externe Fachleute sind bei der Behebung des Notfalls auf diese Übersichten angewiesen. Notfallübungen wurden ebenfalls in keiner Kommune durchgeführt. Um den praktischen Einstieg in ein IT-Notfallmanagement zu erleichtern, hat das BSI in einem „One-Pager“¹³⁶ eine handlungsorientierte und unmittelbar umsetzbare Anleitung erstellt.

Die aktuelle Prüfung brachte erneut zahlreiche Handlungsbedarfe zu Tage. Diese liegen überwiegend in den Bereichen Sicherheitsmanagement, Konzepte und Vorgehensweisen sowie Notfallmanagement. Auch die Sensibilisierung und Schulung von Beschäftigten sollte verbindlich geregelt werden. Einzelne Kommunen signalisierten unmittelbar zum Abschluss der örtlichen Erhebungen, dass sie durch entsprechende Maßnahmen aufgezeigte Handlungsbedarfe abstellen wollen.

Fazit

Die im Rahmen dieser Prüfung bezifferten Produktivverluste geben den Kommunen einen ersten Eindruck von den Schäden, die durch Cyberangriffe entstehen können. Angesichts von möglichen Bedrohungslagen führt die überörtliche Kommunalprüfung auch 2023 bei 15 Kommunen eine weitere Prüfung zum Stand der Informationssicherheit durch. Schwerpunkt wird das Themenfeld Telearbeit/Homeoffice angesichts der damit verbundenen Risiken sein. Die Ergebnisse werden aller Voraussicht nach im Kommunalbericht 2024 veröffentlicht.

¹³⁵ Die konkreten Zusammenhänge aller Komponenten und Anschlüsse der IT- und Kommunikationsnetze werden in einer Netzwerkdokumentation erfasst und nachvollziehbar abgebildet.

¹³⁶ [One-Pager Einstieg ins IT-Notfallmanagement](#), Download, zuletzt abgerufen am 12.06.2023.

3.10 Kommunale Unternehmen brauchen Steuerung

Kommunen können wesentliche Aufgaben durch ihre privatrechtlich organisierten Unternehmen und Beteiligungen erfüllen, sofern der öffentliche Zweck dies rechtfertigt. Die hierbei eingesetzten Finanzmittel haben ein erhebliches Volumen, so dass die Beteiligungen alles andere als „Randbereiche“ neben den Kernhaushalten darstellen.

Umso wichtiger ist ein effektives Beteiligungsmanagement zur Überwachung und Koordination der kommunalen Unternehmen. Unabhängig von der Organisation und der Ausgestaltung des Beteiligungsmanagements muss eine gute Kommunikation zwischen den verschiedenen verantwortlichen Stellen gewährleistet sein.

Gegenstand der Prüfung

Kommunen können sich zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben privatrechtlicher Organisationsformen bedienen.¹³⁷ Die überörtliche Kommunalprüfung untersuchte bei elf Kommunen¹³⁸ verschiedene Aspekte kommunaler Beteiligung. Prüfungsgegenstände waren u.a. die Finanzmittelflüsse zwischen den Kommunen und ihren Beteiligungsgesellschaften, die unterschiedlichen Organisationsformen des Beteiligungsmanagements sowie die Ausgestaltung der Gesellschaftsverträge.¹³⁹ Um sich einen guten Überblick zu verschaffen, betrachtete die überörtliche Kommunalprüfung pro Kommune drei Beteiligungen. In der Summe waren dies 33 Gesellschaften in der Rechtsform einer GmbH oder AG aus den Bereichen Stadtwerke, Wohnungsbau, Wirtschaftsförderung, Sport und Gesundheit sowie Tourismus.

Die Ergebnisse der Prüfung zeigen die vielfältigen finanziellen Wechselwirkungen zwischen den Kommunen und ihren privatrechtlich organisierten Beteiligungen. Dazu zählen Gewinnabführungen an den Kernhaushalt sowie Verlustausgleiche oder Gesellschafterdarlehen. Ähnliche Auswirkungen können sich für die Kommunen auch aus Bürgerschafts- und Patronatserklärungen ergeben.

¹³⁷ § 136 NKomVG.

¹³⁸ Geprüft wurden die Region und die Landeshauptstadt Hannover sowie die Städte Cuxhaven, Emden, Göttingen, Hameln, Lehrte, Lingen (Ems), Neustadt a. Rbge., Salzgitter und Wolfsburg.

¹³⁹ Die überörtliche Kommunalprüfung hatte bei den o.g. Kommunen in den Jahren 2010 bis 2013 Querschnittsprüfungen zum Beteiligungsmanagement durchgeführt. Einzelne Prüfungsgegenstände wurden einer Wirkungsbetrachtung unterzogen. Die Ergebnisse sind in [Kapitel 2.3.2](#) dieses Berichts dargestellt.

Die überörtliche Kommunalprüfung analysierte Jahresabschlüsse von Gesellschaften, die Stadtmarketing, Tourismus- und Wirtschaftsförderung zum Gegenstand haben. Entsprechende Leistungen können zumeist nicht ohne kommunale Zuschüsse angeboten werden. Der Zuschussbedarf dieser Gesellschaften variierte 2018 bis 2020 zwischen 47 % und 87 %. Die Ausgliederung dauerdefizitärer Bereiche aus den Kernhaushalten führt dazu, dass die Kommunen Kostenunterdeckungen dauerhaft ausgleichen.¹⁴⁰ Das bedeutet konkret, dass die geprüften Kommunen Ausgleichszahlungen zwischen 0,30 % und 0,83 % aller ordentlichen Aufwendungen des jeweiligen Haushalts leisten mussten. In einer Kommune beliefen sich die jährlichen Aufwendungen auf mehr als 4,3 Mio. €. Vor diesem Hintergrund regt die überörtliche Kommunalprüfung an, die unternehmerischen Prozesse der Gesellschaften zu überprüfen und ggf. die Notwendigkeit der Ausgliederung zu hinterfragen.

Dauerhaft erhebliche Zuschüsse: Ausgliederung sinnvoll?

Sieben der geprüften Kommunen hatten Darlehen an ihre privatrechtliche Beteiligungsunternehmen vergeben. Drei dieser Kommunen hatten unter Anwendung der Experimentierklausel¹⁴¹ Kredite für ihre Gesellschaften aufgenommen und an diese weitergeleitet. Diese Konzernkredite bestimmten maßgeblich die Gesamtverschuldung der drei Kommunen. Bei einer Kommune machte das Volumen dieser Kredite 171 % der Langfristverschuldung für den Kernhaushalt aus. Aus Sicht der überörtliche Kommunalprüfung gehen mit der Weitergabe der Kredite erhöhte Kontroll- und Überwachungspflichten der Kommune einher, damit sie entsprechend steuern kann. Gleiches gilt mit Blick auf die Ausfallrisiken durch die Übernahme von Bürgschaften und die Abgabe von Patronatserklärungen. Zehn der elf Prüfkommunen gaben 2020 für fremdfinanzierte Investitionen ihrer Gesellschaften solche Verpflichtungserklärungen mit einem Gesamtvolumen von 567 Mio. € ab.

Kommunen übernehmen zum Teil erhebliche Risiken

Die überörtliche Kommunalprüfung untersuchte in einem weiteren Schritt die Entlastungen der Kommunen in Folge ihrer Beteiligungen. Dies können Erträge durch Gewinnausschüttungen oder reduzierte Aufwendungen sein, z. B. durch Nutzung steuerrechtlicher Gestaltungsspielräume. Dabei fiel bei den 33 betrachteten Gesellschaften auf, dass trotz erheblicher Gewinne nur vereinzelte Ausschüttungen erfolgten, diese jedoch in beträchtlicher Höhe. Hintergrund waren Gesellschafterbeschlüsse zur Einbehaltung der Gewinne angesichts geplanter

Gewinnausschüttungen nur vereinzelt

¹⁴⁰ In der Regel erfolgt der Ausgleich als Kompensationszahlung im Rahmen der Betrauung mit DAWI (Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse). Dabei handelt es sich um einen Hoheitsakt, aufgrund dessen die Kommune dem Unternehmen eine gemeinwirtschaftliche Verpflichtung auferlegt.

¹⁴¹ § 181 NKomVG ermöglicht derzeit den Kommunen, auf Antrag und unter bestimmten Voraussetzungen eine Weitergabe der Kredite zu den marktüblichen Konditionen an ihre Konzernunternehmen.

Investitionsmaßnahmen oder zur Stärkung der Kapitalstruktur im Unternehmen (Thesaurierung). Es bleibt abzuwarten, ob künftig Thesaurierungen angezeigt sein werden, vor allem vor dem Hintergrund einer sich verschlechternden Haushaltslage und mit Blick auf drängende Pflichtaufgaben.

Alle untersuchten Kommunen nutzten mit Blick auf ihre Beteiligungen steuerliche Gestaltungsmöglichkeiten. Das häufigste Modell war die sog. ertragsteuerliche Organschaft. Hierbei wird durch Saldierung der Überschüsse beim Organträger (z. B. Versorgungsgesellschaften wie Stadtwerke) mit Verlusten anderer defizitärer Gesellschaften (z. B. ÖPNV- oder Bäder-Gesellschaften) die ertragsteuerliche Bemessungsgrundlage gesenkt.¹⁴² Das verringert die Steuerlast beim Organträger und trägt insgesamt zur Entlastung des kommunalen Haushalts bei.

Bei Übertragung der öffentlichen Aufgaben auf privatrechtlich organisierte Unternehmen verbleibt die Aufgaben- und Finanzverantwortung stets bei den Kommunen. Diese müssen ihre gesetzlichen Kontroll- und Einwirkungspflichten erfüllen.¹⁴³ Bei der Art, wie das Beteiligungsmanagement ausgeführt wird, haben die Kommunen Gestaltungsspielräume.

Die überörtliche Kommunalprüfung untersuchte, in welcher Organisationsform das Beteiligungsmanagement jeweils erfolgte. Die Aufgaben des Beteiligungsmanagements wurden bei einer Kommune verwaltungsextern durch eine Beteiligungsholding erfüllt, zehn Kommunen regelten es verwaltungsintern: Fünfmal innerhalb eines Fachbereichs, dreimal als Stabsstelle und zweimal in einer Mischform. Wie in der nachfolgenden Tabelle dargestellt, weist jede organisatorische Gestaltung Vor- und Nachteile auf, die im Einzelfall gegeneinander abzuwägen sind.

¹⁴² Vgl. § 4 Abs. 6 Satz 1 Nr. 3 i. V. m. Abs. 3 KStG und § 8 Abs. 9 Satz 1 Nr. 2 KStG.

¹⁴³ § 150 NKomVG.

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

Tabelle 3: Vor- und Nachteile der unterschiedlichen Organisationsformen des Beteiligungsmanagements

Die Prüfung zeigte, dass es bei der Aufgabenerfüllung des Beteiligungsmanagements nicht allein darauf ankommt, welche Organisationsform gewählt wird. Es ist zudem notwendig, eine gute Kommunikation zwischen den verschiedenen verantwortlichen Aufgabenträgern sicherzustellen, besonders dann, wenn schriftliche Regelungen nicht umfassend getroffen wurden. Weiterhin ist entscheidend, welchen Stellenwert die Kommune der Steuerung ihrer Beteiligungen beimisst.

Ein Indikator in diesem Zusammenhang ist der Regelungsgehalt der Gesellschaftsverträge und Satzungen. Diese bieten sich aus Sicht der überörtlichen Kommunalprüfung an, das Verhältnis zwischen Kommune und Unternehmen transparent zu regeln und darzustellen. Dadurch schafft die Kommune klare Grundlagen für die Steuerung und Wahrnehmung der Koordinierungs- und Überwachungsaufgabe (auch bei Personalwechsel). Die geprüften Kommunen nutzten diese Möglichkeit nur zum Teil:

Gesellschaftsverträge als Steuerungsinstrument

Nach den Vorschriften des Kommunalverfassungsrechts muss ein öffentlicher Zweck die Errichtung des Unternehmens rechtfertigen.¹⁴⁴ Die Erfüllung dieses öffentlichen Zwecks ist über die Ausgestaltung des Gesellschaftsvertrags sicherzustellen.¹⁴⁵ Nur bei 19 der betrachteten 33 Gesellschaften war der öffentliche Zweck des Unternehmens im Gesellschaftsvertrag festgehalten. In 14 Gesellschaftsverträgen bzw.

¹⁴⁴ § 136 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 NKomVG.

¹⁴⁵ § 137 Abs. 1 Nr. 5 NKomVG.

Satzungen wurde lediglich der Gegenstand der Gesellschaft genannt. Mit der Aufnahme des öffentlichen Zwecks im Gesellschaftsvertrag ist das Ziel der Gesellschaft nicht allein auf den wirtschaftlichen Erfolg, sondern primär auf die Erfüllung des kommunalen Gemeinwohlinteresses gerichtet. Daher empfiehlt die überörtliche Kommunalprüfung den Kommunen in deren eigenem Interesse, den öffentlichen Zweck im Gesellschaftsvertrag festzuschreiben. Sie schaffen damit eine wesentliche Grundlage der Steuerung.

Beteiligungsrichtlinie: Verbindlichkeitserklärung nicht vergessen!

Kommunen regeln in Beteiligungsrichtlinien u. a. Entscheidungsabläufe, Anforderungen an die Mandatsträgerbetreuung oder auch das Zusammenwirken zwischen Aufsichtsorgan, Geschäftsführung und der Kommune als Gesellschafterin. Ohne Verbindlichkeitserklärung im Gesellschaftsvertrag entfaltet die Beteiligungsrichtlinie nur innerhalb der Kommune Wirkung, nicht jedoch in dem zu steuernden Unternehmen. Die überörtliche Kommunalprüfung stellte fest, dass Kommunen zwar Beteiligungsrichtlinien erlassen, aber entsprechende Verbindlichkeitserklärungen in den Gesellschaftsverträgen nicht getroffen hatten. Sie empfiehlt, Beteiligungsrichtlinien generell mit Verbindlichkeitserklärungen zu verknüpfen. Dabei bietet die Formulierung im Mustergesellschaftsvertrag der Stadt Wolfsburg eine gute Orientierung.¹⁴⁶

Teilnahme-rechte des Beteiligungsmanagements fixieren

Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Beteiligungsmanagements sind ohne gesonderte Regelung nicht berechtigt, an den Sitzungen des Aufsichtsrats teilzunehmen. Der Deutsche Public Corporate Governance-Musterkodex (D-PCGM) empfiehlt gleichwohl, ihnen eine Teilnahmemöglichkeit einzuräumen.¹⁴⁷ Hierdurch soll die Gesellschafterrolle der öffentlichen Hand gestärkt werden. Die überörtliche Kommunalprüfung stellte fest, dass das Beteiligungsmanagement bei 23 Gesellschaften an den Aufsichtsratssitzungen der Beteiligungen vertreten war. Das begrüßt die überörtliche Kommunalprüfung. Allerdings waren nur in sechs Gesellschaftsverträgen ausdrückliche Regelungen zur Teilnahme des Beteiligungsmanagements an den Aufsichtsratssitzungen getroffen. Die überörtliche Kommunalprüfung empfiehlt daher den Kommunen, im Gesellschaftsvertrag die Teilnahme des Beteiligungsmanagements an Aufsichtsratssitzungen zu regeln. Ein

¹⁴⁶ Die Formulierung im Mustergesellschaftsvertrag der Stadt Wolfsburg lautet: „Die von der Gesellschafterin Stadt Wolfsburg erlassene Rahmenrichtlinie für das Beteiligungsmanagement der Stadt Wolfsburg in ihrer aktuellen Fassung ist für die Gesellschaft rechtlich bindend.“

¹⁴⁷ Vgl. D-PCGM vom 14.03.2022, Rn. 31.

gutes Beispiel für Gesellschaften mit fakultativen Aufsichtsräten bietet die Formulierung im Mustergesellschaftsvertrag der Landeshauptstadt Hannover.¹⁴⁸

Gesellschaftsverträge bieten auch die Möglichkeit, Complianceregelungen zu verankern. Compliance beschreibt das Verhalten im Einklang mit geltendem Recht, Leitlinien und dem Wertesystem des kommunalen Unternehmens. Einzig die Landeshauptstadt Hannover traf Regelungen zur Compliance der Gesellschaftsorgane, jedoch nicht in Form eines separaten Kodex, sondern – entsprechend ihrem Mustergesellschaftsvertrag – direkt in den einzelnen Gesellschaftsverträgen. Die überörtliche Kommunalprüfung begrüßt derartige Regelungen und verweist auf ihre bisherigen Empfehlungen zur Vermeidung von Interessenkonflikten.¹⁴⁹

*Regelungen
zum
Compliance*

Die Ergebnisse der Prüfung unterstreichen erneut die Komplexität kommunaler Beteiligungen. Angesichts des sehr hohen finanziellen Engagements der Kommunen und der damit verbundenen Haushaltsrisiken, ist die Wahrnehmung der Einwirkungs- und Kontrollpflichten sicherzustellen. Die überörtliche Kommunalprüfung empfiehlt den Kommunen daher, die verschiedenen Instrumente der Beteiligungssteuerung weiter in den Blick zu nehmen und umzusetzen.

Fazit

¹⁴⁸ „Ein*e Mitarbeiter*in des Beteiligungsmanagements der Landeshauptstadt H“¹⁴⁹ Vgl. Die Präsidentin des Niedersächsischen Landesrechnungshofs, Kommunalbericht 2021 „Aufsichtsräte kommunaler Unternehmen – Ein komplexes Thema, besonderes Augenmerk gilt der Besetzung“, S. 113 ff.

¹⁴⁹ Vgl. Die Präsidentin des Niedersächsischen Landesrechnungshofs, Kommunalbericht 2021 „Aufsichtsräte kommunaler Unternehmen – Ein komplexes Thema, besonderes Augenmerk gilt der Besetzung“, S. 113 ff.

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

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

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

Hintergrund und Ziel der Prüfung

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

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

COVID-19-Pandemie – Was nun?

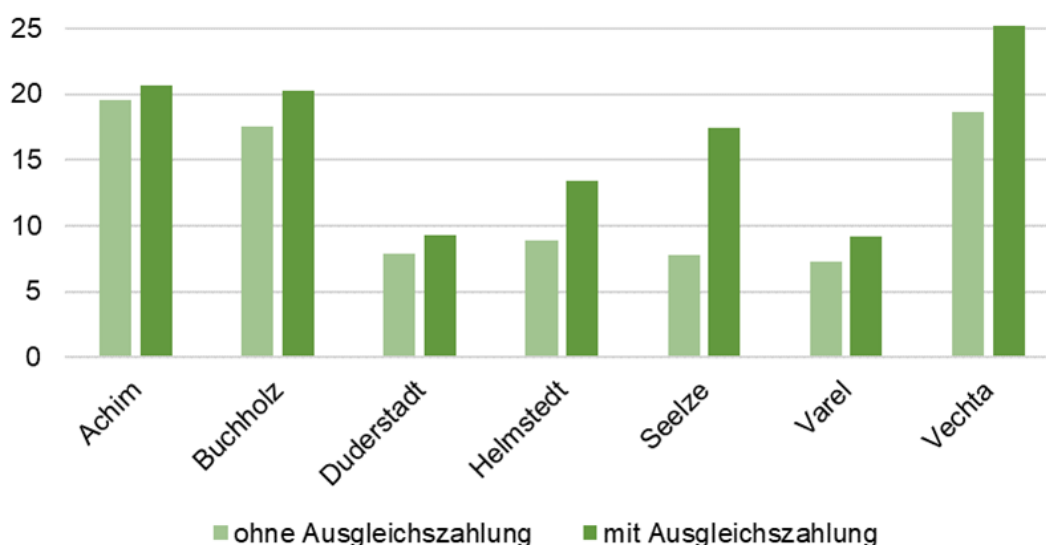
Die COVID-19-Pandemie versetzte 2020 Bund, Länder und Kommunen auch haushalterisch in eine schwierige Lage. Auf Basis der Steuerschätzung im Mai 2020 musste die kommunale Ebene mit erheblichen Einnahmeeinbrüchen rechnen. Neben Defiziten im Bereich der Steuereinnahmen¹⁵² drohten auch Reduzierungen im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

¹⁵⁰ § 2 Abs. 1 Satz 1 NKPG.

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

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

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



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

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

Gesetzliche Erleichterungen wurden vorerst nicht genutzt

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

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

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

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

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

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

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

Neue Krisen erfordern Handlungsspielräume

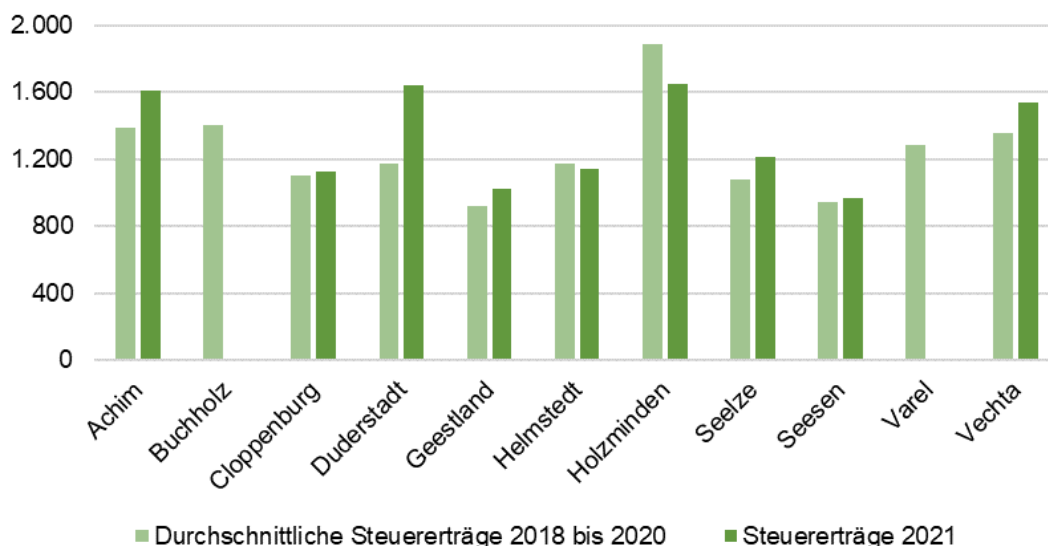
Ein verändertes Bild zeichnete sich seit Mitte 2022 ab: Die inflationäre Entwicklung sowie die Energie- und Flüchtlingskrise als Folge des Ukrainekriegs führen nach Aussagen der geprüften Kommunen zu spürbaren finanziellen Belastungen. Anders als zu Beginn der Pandemie seien Rücklagen aufgezehrt oder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

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

Wider Erwarten mehrheitlich positive Steuererträge

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

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



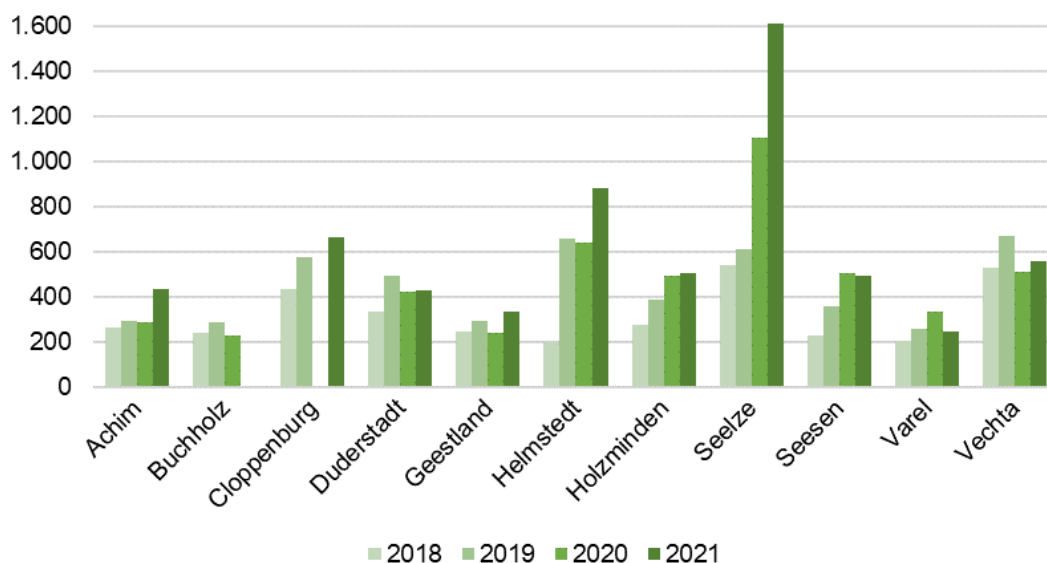
Ansicht 25: Steuererträge 2018 bis 2020 sowie 2021 (in € je Einw.)

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

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

*Beschluss
weiterer
Investitionen
trotz hoher
Haushalts-
reste*

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



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

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

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

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

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

¹⁵⁸ Nach dem Kassenwirksamkeitsprinzip soll bei den Veranschlagungen sowie bei der Bildung von Haushaltsresten auf die tatsächliche Durchführbarkeit abgestellt werden. Vgl. § 113 Abs. 1 NKomVG i. V. m. § 10 Abs. 2 Satz 2 KomHKVO.

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

Cloppenburg macht's anders

Die Ausnahme bleibt die Regel

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

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

Zielorientierung ohne Jahresabschlüsse?

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

Kassenaufsicht ist Pflicht und keine Kür!

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

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

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

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

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

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

Fazit

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

4 Haushaltsrisiken durch Investitionsrückstände – Teil 2

Kaputte Straßen und marode Schulen sind die zentralen Folgen des Investitionsstaus in den niedersächsischen Kommunen. Dies ergab eine Erhebung über die Höhe der Investitionsrückstände bei den kreisfreien Städten, den großen selbständigen Städten, den Städten mit Sonderstatus, den selbständigen Gemeinden und 20 weiteren Kommunen. Die Gründe für nicht durchgeführte Investitionen sind vielfältig. Neben fehlenden Finanzmitteln und fehlendem Personal gehören zu den Investitionshemmnissen fehlende Bau- und Planungskapazitäten sowie zu hohe Anforderungen der Förderbedingungen.



Ansicht 27: Problemfelder „Straßen“ und „Schulen“¹⁶⁵

4.1 Hintergrund und Ziel der Erhebung

Die überörtliche Kommunalprüfung führte bereits in den Jahren 2020/2021 eine Bestandserhebung „Haushaltsrisiken durch Investitionsrückstände“ bei allen niedersächsischen Kommunen durch.¹⁶⁶ Im Ergebnis entstand erstmalig für Niedersachsen eine belastbare Datenlage, die einen Überblick über die tatsächlichen Investitionsrückstände der Kommunen ermöglichte sowie auffällige Entwicklungen transparent machte.

¹⁶⁵ Bildnachweis: Wolfborn Indiearts – stock.adobe.com.

¹⁶⁶ Vgl. Die Präsidentin des Niedersächsischen Landesrechnungshofs, Kommunalbericht 2021, Kapitel 4.4.3, S. 49 ff.; Kommunalbericht 2022, Kapitel 6, S. 125 ff.

*Erkennt-
nisse aus
der vorher-
gehenden
Vollerhe-
bung*

Die ermittelten Investitionsrückstände der niedersächsischen Kommunen lagen deutlich über den bundesweit ermittelten Werten des von der KfW Bankengruppe (KfW) herausgegebenen KfW-Kommunalpanels 2021¹⁶⁷. Sie wiesen große regionale Unterschiede sowie deutliche Abweichungen im Vergleich der Gemeindearten (Kommunaltypen) und Gemeindegrößenklassen auf. Besonders auffällig waren die weit über dem Landesdurchschnitt liegenden Investitionsrückstände je Einwohnerinnen und Einwohnern der großen selbständigen Städte (3.942 €) und der Städte mit Sonderstatus (3.219 €) sowie der Gruppe der kleinen Einheitsgemeinden unter 5.000 Einwohnerinnen und Einwohnern (6.623 €).

*Befragte
Kommunen*

Diese Erkenntnisse veranlassten die überörtliche Kommunalprüfung, die Erhebung über die Höhe der Investitionsrückstände bei 96 Kommunen mit Schwerpunktbeachtung der großen selbständigen Städte und der Städte mit Sonderstatus fortzusetzen.

Die Erhebung umfasste

- die kreisfreien Städte (8),
- die großen selbständigen Städte (7),
- die Städte mit Sonderstatus (2),
- die kreisangehörigen Einheitsgemeinden mit dem Status einer selbständigen Gemeinde (59)¹⁶⁸ und
- die übrigen kreisangehörigen Einheitsgemeinden über 20.000 Einwohnerinnen und Einwohnern (20).

4.2 Durchführung der Erhebung

Die überörtliche Kommunalprüfung führte die Erhebung im 2. und 3. Quartal 2022 als Online-Befragung durch. Entsprechend der Bestandserhebung 2020/2021 wurden 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 erhoben.

¹⁶⁷ 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 Kämmereien von Landkreisen, Städten und Gemeinden mit mindestens 2.000 Einwohnern (KfW-Kommunalpanel 2021, Hrsg. KfW Bankengruppe, Frankfurt am Main, im Mai 2021).

¹⁶⁸ Auf der Basis der bis zum 31.12.2021 geltenden Bekanntmachungen der selbständigen Gemeinden durch das MI im Nds. MBL.

Die Erhebung umfasste die Infrastrukturbereiche

*Inhalt der
Erhebung*

- Brandschutz,
- Rettungsdienst,
- Schulen (Allgemeinbildende Schulen),
- Kultur (ohne Wissenschaft und Forschung),
- Soziale Einrichtungen,
- Kinderbetreuung (Tageseinrichtungen für Kinder),
- Jugend (Einrichtungen der Jugendarbeit),
- Krankenhäuser,
- Gesundheit (ohne Krankenhäuser),
- Sport (Sportstätten und Bäder),
- Wohnungsbau,
- Denkmalschutz (Denkmalschutz- und -pflege),
- Energiewirtschaft (Energieerzeugung und -versorgung),
- Wasserversorgung (Wasserversorgung und Abwasserentsorgung),
- IuK (Informations- und Kommunikationsinfrastruktur),
- Abfallwirtschaft,
- Straßen (Straßen und Verkehrsinfrastruktur – ohne ÖPNV),
- ÖPNV,
- Einrichtungen (Allgemeine Einrichtungen und Unternehmen),
- Tourismus sowie
- Sonstiges.

Bei allen in die Erhebung einbezogenen Kommunen (im Weiteren auch Vergleichskommunen) wurden die Investitionsrückstände differenziert nach Infrastrukturbereichen, Kommunaltypen, Gemeindefläche, Bevölkerungsdichte und möglichen regionalen Unterschieden ausgewertet.

In der Auswertung wurden die Kommunen, orientiert an den Gemeindearten, in vier Kommunaltypen zusammengefasst:

*Auswertung
der
Ergebnisse*

- Die acht kreisfreien Städte gemeinsam mit der Landeshauptstadt Hannover zum Kommunaltyp „kreisfreie Städte“

- Die großen selbständigen Städte gemeinsam mit der Stadt Göttingen zum Kommunaltyp „große selbständige Städte“
- Die selbständigen Gemeinden zum Kommunaltyp „selbständige Gemeinden“
- Die übrigen kreisangehörigen Gemeinden mit über 20.000 Einwohnerinnen und Einwohnern ohne besonderen Status zum Kommunaltyp „übrige Vergleichskommunen“

Zur Bewertung, inwieweit die Kommunen in der Lage sind, ihre Investitionen auch selbständig zu finanzieren (kurz: Investitionsfinanzierungsfähigkeit) wertete die überörtliche Kommunalprüfung die gemeldeten Daten der Ergebnis- und Finanzrechnung sowie – soweit sie mitgeteilt wurden – die Bilanzdaten der Jahre 2018 bis 2021 aus. Zusätzlich wurden unter dem Gesichtspunkt der finanziellen Handlungsmöglichkeiten Vermögen und Schulden betrachtet.

Die Auswertung der gemeldeten Investitionsrückstände erfolgte ausschließlich für 2021.

4.3 Ergebnisse der Erhebung

Entwicklung der Investitions- rückstände

In der Bestandserhebung für 2020/2021 meldeten alle niedersächsischen Kommunen Investitionsrückstände von insgesamt 20,671 Mrd. €. ¹⁶⁹ Davon entfielen 9,6 Mrd. € auf die 96 Vergleichskommunen. Die aktuelle Erhebung 2022 ergab für diese Vergleichskommunen Gesamtinvestitionsrückstände von nunmehr 12,4 Mrd. € im Kernhaushalt. Dies entspricht 3.053 € je Einwohnerin und Einwohner bzw. einer Steigerung von 28,5 % gegenüber der Bestandserhebung 2020/2021. ¹⁷⁰ Damit liegen die aktuellen Investitionsrückstände der Vergleichskommunen um 984 €/Einw. über dem nach dem KfW-Kommunalpanel 2022¹⁷¹ errechneten Bundesdurchschnitt der 13 Flächenländer in Höhe von 2.069 €/Einw. ¹⁷²

Etwa 90 % der gemeldeten Investitionsrückstände liegen in den Kernhaushalten und etwa 10 % bei den verbundenen Unternehmen. Soweit nicht anders erwähnt, wird in diesem Beitrag auf die Investitionsrückstände im Kernhaushalt abgestellt.

¹⁶⁹ Vgl. Die Präsidentin des Niedersächsischen Landesrechnungshofs, Kommunalbericht 2021, Kapitel 4.4.3, S. 49 ff.; Kommunalbericht 2022, Kapitel 6, S. 125 ff.

¹⁷⁰ Die auffällig hohe Steigerungsrate der Investitionsrückstände um 28,5 % ist allerdings zu relativieren. An der Erhebung 2020/2021 nahmen Kommunen teil, die ihre Investitionsrückstände in bestimmten Infrastrukturbereichen als „nennenswert“ oder sogar „gravierend“ bezeichneten, diese aber nicht bezifferten. Im Nachhinein ist davon auszugehen, dass bereits 2020/2021 die Investitionsrückstände aller niedersächsischen Kommunen höher lagen als sie gemeldet wurden.

¹⁷¹ [KfW-Kommunalpanel 2022](#), zuletzt abgerufen am 12.06.2023.

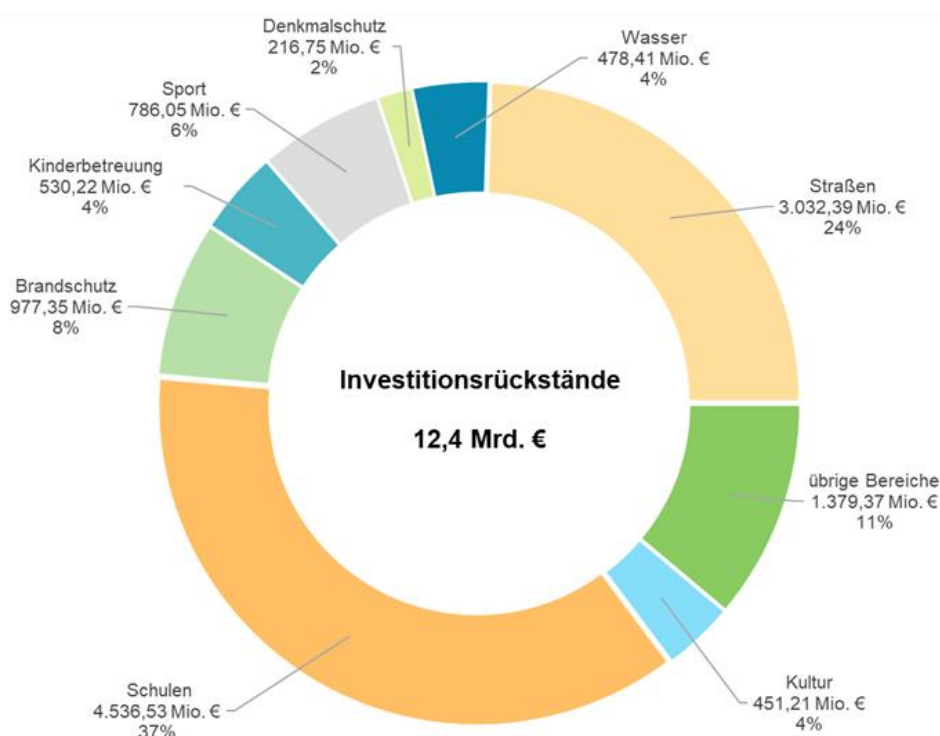
¹⁷² Die KfW berechnet einen (ausreißerbereinigten) Einwohnerwert in Höhe von 2.114 €; vgl. KfW-Kommunalpanel 2022, Tabellenband S. 8. Im Übrigen bezieht sich der Einwohnerwert auf „Kernhaushalt und Beteiligungen“.

Art	2020		2021		Steigerungs- rate
	Insgesamt	Je Einw.	Insgesamt	Je Einw.	
Kernhaushalt	9,6 Mrd. €	2.130 €	12,4 Mrd. €	2.736 €	28,5 %
Verbundene Unternehmen	-	-	1,4 Mrd. €	317 €	-
Insgesamt	-	-	13,8 Mrd. €	3.053 €	-
KfW-Kommunalpanel ¹⁷³	8,8 Mrd. €	1.938 €	9,4 Mrd. €	2.069 €	6,8 %

Tabelle 4: Höhe der Investitionsrückstände für die Vergleichskommunen insgesamt und je Einw. im Vergleich zum KfW-Kommunalpanel

Die Vergleichskommunen ordneten ihre Investitionsrückstände im Kernhaushalt den folgenden Infrastrukturbereichen zu:

Investitionsrückstände nach Infrastrukturbereichen



Ansicht 28: Investitionsrückstände insgesamt, differenziert nach Infrastrukturbereichen¹⁷⁴

¹⁷³ Anteilige Berechnung entsprechend des Einwohneranteils der Vergleichskommunen.

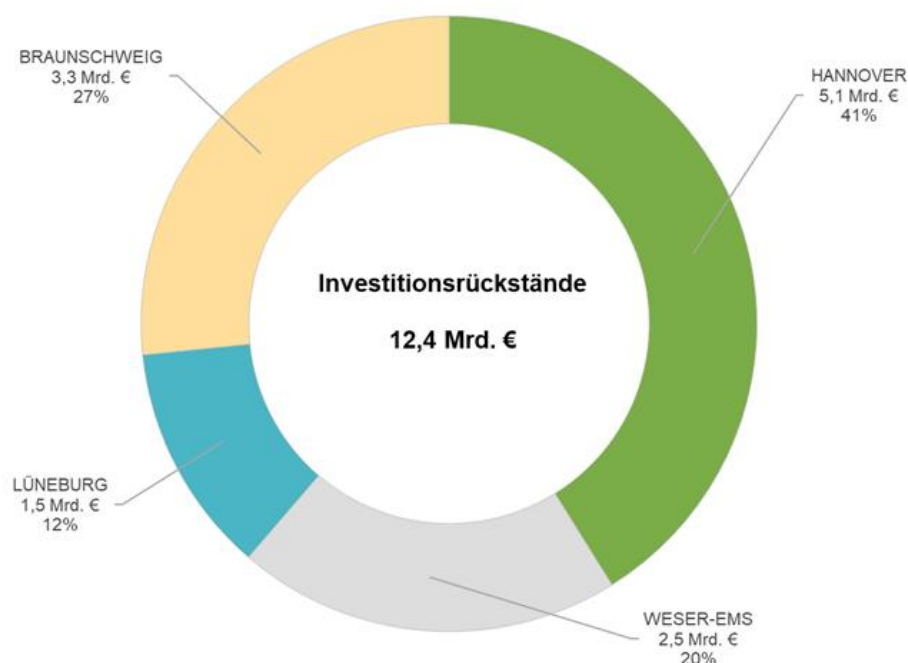
¹⁷⁴ In der Position „übrige Bereiche“ sind die Infrastrukturbereiche Abfallwirtschaft, ÖPNV, Tourismus, Einrichtungen, Rettungsdienst, Soziale Einrichtungen, Jugend, Krankenhäuser, Gesundheit, Wohnungsbau, Energiewirtschaft, IuK und Sonstiges zusammengefasst. Diese Infrastrukturbereiche haben jeweils einen Anteil von unter 1,5 % an den Gesamtrückständen.

Über die Hälfte der Investitionsrückstände entfallen auf Schulen und Straßen

Für den Kernhaushalt meldeten die Vergleichskommunen 12,4 Mrd. € Investitionsrückstände (2.736 €/Einw.). Weit über die Hälfte (61 %) der Investitionsrückstände entfallen auf die Infrastrukturbereiche „Schulen“ (37 %) sowie „Straßen“ (24 %). Im Vergleich mit der Bestandserhebung 2020/2021 ergibt sich für die Vergleichskommunen ein Anstieg der Investitionsrückstände für „Schulen“ um 5 % und für „Straßen“ um 3 %.

Regionale Unterschiede

In der Auswertung der Erhebungsergebnisse unter regionalen Aspekten verteilten sich die Investitionsrückstände wie folgt auf die niedersächsischen NUTS-2-Ebenen (im Weiteren „Statistische Gebiete“ genannt; s. auch Anlage 1):



Ansicht 29: Absolute und prozentuale Verteilung der Investitionsrückstände in den statistischen Gebieten Niedersachsens

Erhebliche regionale Unterschiede

In der Verteilung nach **statistischen Gebieten** gibt es deutliche Unterschiede: Die Kommunen der statistischen Gebiete Weser-Ems und Lüneburg wiesen signifikant niedrigere Investitionsrückstände auf als die anderen beiden Gebiete. Das statistische Gebiet Hannover wies dabei als einziges Gebiet mehrheitlich Kommunen mit überdurchschnittlichen Rückständen auf.

Statistisches Gebiet	Investitionsrückstände
Hannover	3.467 €
Braunschweig	3.299 €
Lüneburg	2.262 €
Weser-Ems	1.778 €

Tabelle 5: Höhe der Investitionsrückstände je Einw. in den statistischen Gebieten (Durchschnittswert über alle Kommunen: 2.736 €/Einw.)

Eine detaillierte Betrachtung bestätigt dies auf der nächsten regionalen Ebene, den **Anpassungsschichten**¹⁷⁵: Die Vergleichskommunen aus den Anpassungsschichten

- „Oldenburger Raum“ mit 1.097 €/Einw. (0,5 Mrd. €),
- „Westniedersachsen“ mit 1.975 €/Einw. (1,1 Mrd. €),
- „Nordniedersachsen“ mit 2.286 €/Einw. (0,9 Mrd. €) und
- „Nordostniedersachsen“ mit 2.232 €/Einw. (0,6 Mrd. €)

meldeten erheblich unter dem Durchschnitt der Vergleichskommunen liegende Investitionsrückstände. Die Kommunen aus den Anpassungsschichten

- „Weser-Leine-Bergland“ mit 5.054 €/Einw. (1,1 Mrd. €),
- „Süd-niedersachsen“ mit 4.674 €/Einw. (1,6 Mrd. €),
- „Hannover, Lhst.“ (Landeshauptstadt) mit 3.799 €/Einw. (2,0 Mrd. €) sowie
- „Hannover, Umland“ (Region Hannover ohne Landeshauptstadt) mit 3.011 €/Einw. (1,7 Mrd. €)

teilten teilweise deutlich überdurchschnittliche Rückstände mit.

Die Investitionsrückstände von insgesamt 12,4 Mrd. € (2.736 €/Einw.) verteilen sich wie folgt auf die definierten Kommunaltypen:

- 4,7 Mrd. € (3.045 €/Einw.) auf die kreisfreien Städte
- 2,5 Mrd. € (4.357 €/Einw.) auf die großen selbständigen Städte
- 4,5 Mrd. € (2.289 €/Einw.) auf die selbständigen Gemeinden
- 0,7 Mrd. € (1.579 €/Einw.) auf die übrigen Vergleichskommunen

Damit entfielen 38 % aller Investitionsrückstände auf die kreisfreien Städte und 20 % auf die großen selbständigen Städte. Gleichzeitig meldeten diese beiden

Höhe der Investitionsrückstände nach Kommunaltypen

¹⁷⁵ Begriff aus den Zensuserhebungen (z. B. Mikrozensus 2019) des statistischen Bundesamts: 243 regionale Schichten (Kreise oder Zusammenfassungen von Kreisen), wurden bundesweit zu 147 so genannten Anpassungsschichten zusammengefasst, die durchschnittlich 500 000 Einwohnerinnen und Einwohner aufweisen. Davon entfallen 11 regionale Anpassungsschichten auf das Bundesland Niedersachsen; vgl. Anlage 1.

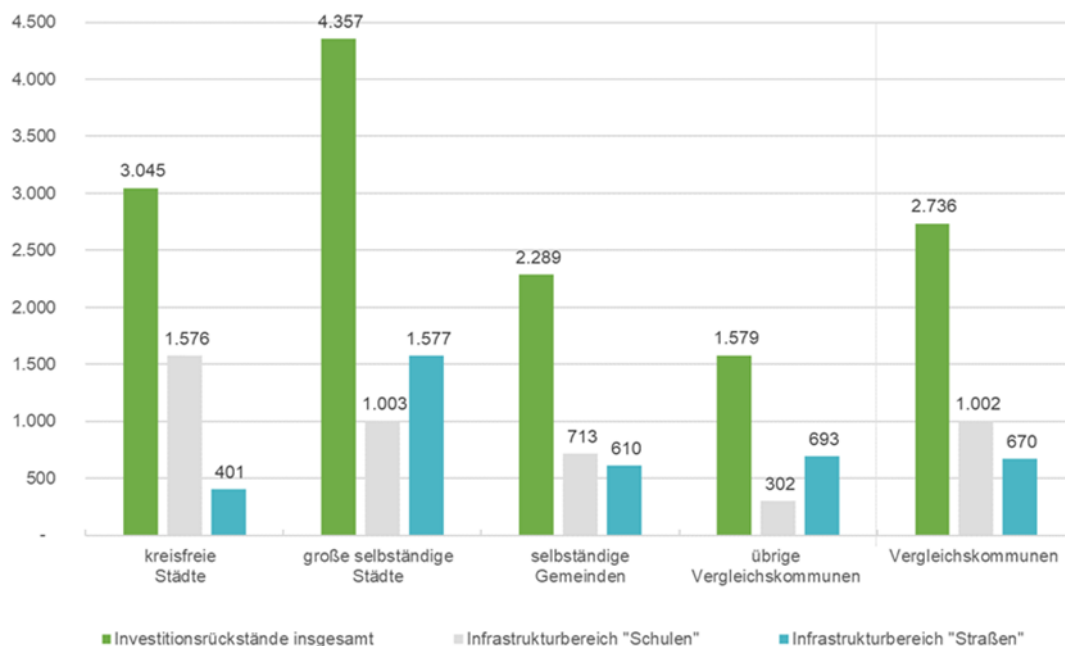
Kommunaltypen auch überdurchschnittliche Investitionsrückstände je Einwohnerin und Einwohner.

Fünf der neun **kreisfreien Städte** meldeten insgesamt überdurchschnittliche Investitionsrückstände mit einer Spannweite von 2.738 €/Einw. bis zu 4.998 €/Einw. Auf den Infrastrukturbereich „Schulen“ entfallen 52 % der Investitionsrückstände. Die Investitionsrückstände liegen hier bei 574 €/Einw. über dem Durchschnitt der Vergleichskommunen. Kein anderer Kommunaltyp meldete ähnlich hohe Investitionsrückstände für diesen Bereich.

Die **großen selbständigen Städte** meldeten für fast alle Infrastrukturbereiche überdurchschnittliche Investitionsrückstände. Im Gegensatz zu den kreisfreien Städten entfielen die höchsten Investitionsrückstände der großen selbständigen Städte auf den Infrastrukturbereich „Straßen“. Hier liegen die Investitionsrückstände bei 907 €/Einw. über dem Durchschnitt der Vergleichskommunen und stellen 36 % der Gesamtinvestitionsrückstände dar. Auf die „Schulen“ entfallen 23 % der Gesamtinvestitionsrückstände der großen selbständigen Städte.

Die **selbständigen Gemeinden** meldeten insgesamt unterdurchschnittliche Gesamtinvestitionsrückstände. Gleichwohl gaben immerhin 18 der 59 selbständigen Gemeinden überdurchschnittliche Gesamtinvestitionsrückstände von bis zu 16.066 €/Einw. an. In den Infrastrukturbereichen „Schulen“ und „Straßen“ waren die Investitionsrückstände insgesamt unterdurchschnittlich. Für die Infrastrukturbereiche „Brandschutz“ und „Sport“ meldeten die selbständigen Gemeinden dagegen insgesamt überdurchschnittliche Investitionsrückstände.

Auch die **übrigen Vergleichskommunen** meldeten insgesamt unterdurchschnittliche Investitionsrückstände. Lediglich 4 der 20 übrigen Vergleichskommunen gaben überdurchschnittliche Investitionsrückstände mit einer Spannweite von 3.189 €/Einw. bis zu 8.005 €/Einw. an. Auch in den einzelnen Infrastrukturbereichen teilten sie überwiegend unterdurchschnittliche Investitionsrückstände mit. Nur für die Infrastrukturbereiche „Straßen“ und „Wasserversorgung“ meldeten sie insgesamt überdurchschnittliche Investitionsrückstände.



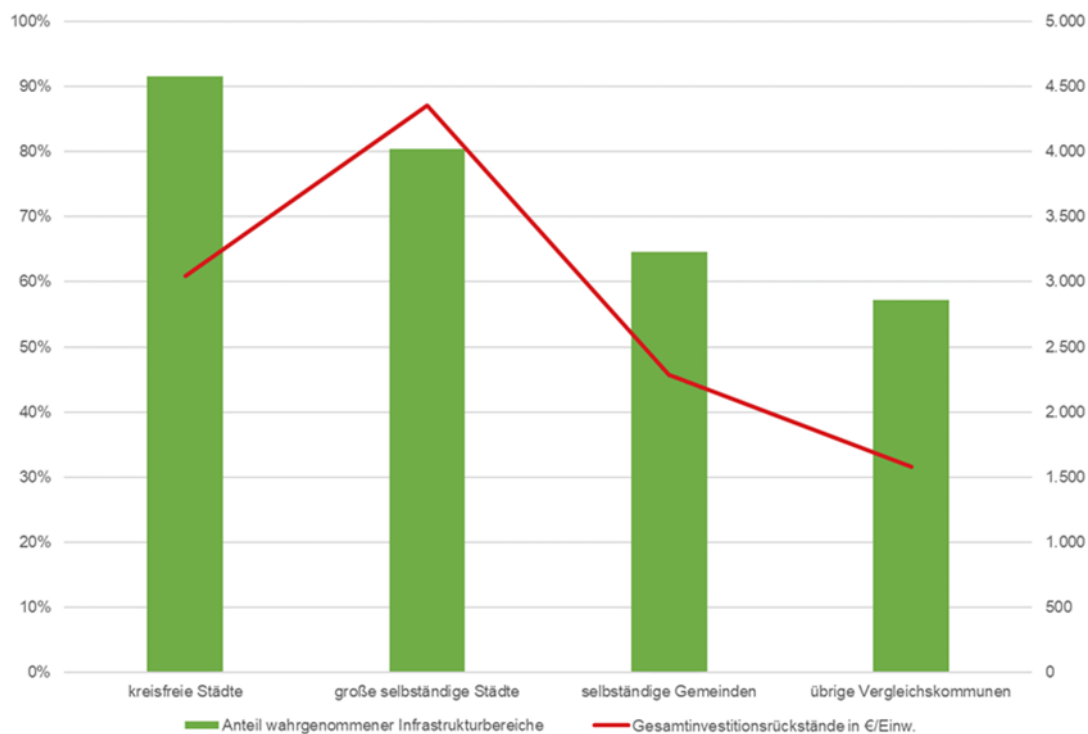
Ansicht 30: Höhe der Investitionsrückstände nach Kommunaltypen und ausgewählten Infrastrukturbereichen (in € je Einw.)

Je nach **Kommunaltyp** variieren die Aufgaben der Kommunen, sie werden durch Rechtsvorschriften zugewiesen, werden freiwillig wahrgenommen oder werden – soweit zugelassen – vertraglich von anderen Aufgabenträgern übernommen.

Die kreisfreien Städte erfüllen neben ihren Aufgaben als Gemeinden in ihrem Gebiet alle Aufgaben der Landkreise. Die selbständigen Gemeinden und die großen selbständigen Städte erfüllen in ihrem Gebiet neben ihren Aufgaben als kreisangehörige Gemeinden alle Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises der Landkreise, soweit Rechtsvorschriften dies nicht ausdrücklich ausschließen. Die großen selbständigen Städte übernehmen darüber hinaus häufig als ehemals kreisfreie Städte teilweise weiterhin auf freiwilliger vertraglicher Basis Aufgaben der Kreisebene. Hierzu zählen beispielsweise die Trägerschaft für die weiterführenden Schulen, Aufgaben der Sozialhilfe, Feuerwehren und Rettungsleitstellen.

Die Vergleichskommunen meldeten, ob die abgefragten Infrastrukturbereiche und die damit verbundenen Aufgaben wahrgenommen wurden. Während die kreisfreien Städte 92 % der abgefragten Infrastrukturbereiche wahrnehmen, beträgt dieser Anteil bei den übrigen Vergleichskommunen 57 %.

*Aufgaben-
umfang
beeinflusst
die Höhe
der
Investitions-
rückstände*

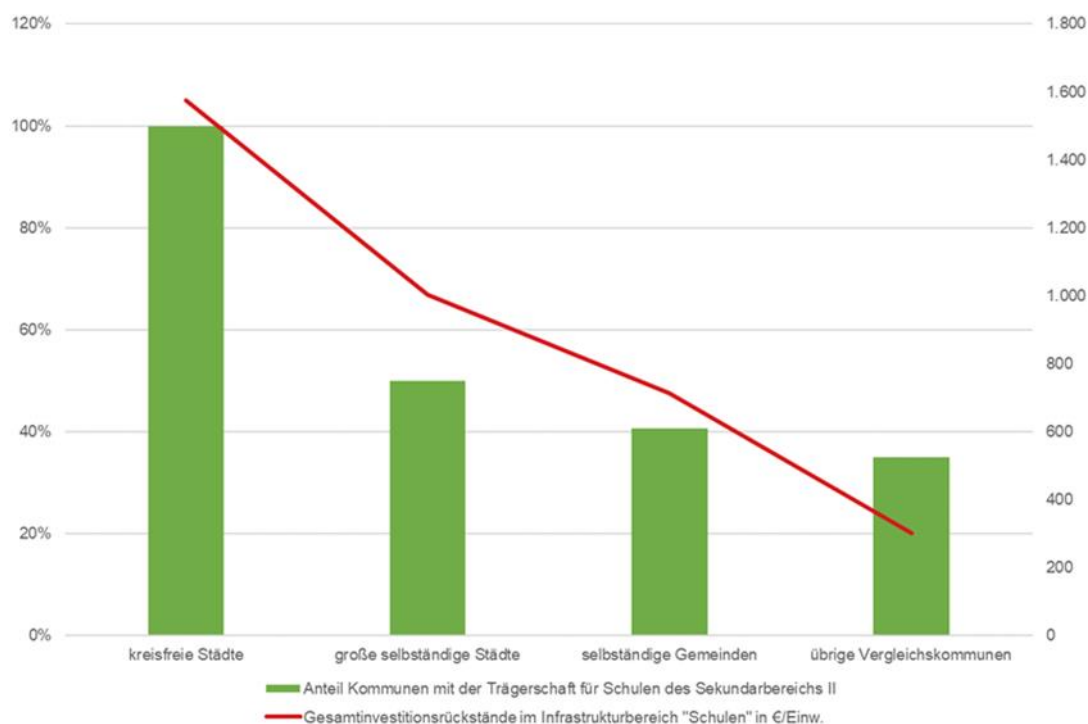


Ansicht 31: Anteil der wahrgenommenen Infrastrukturbereiche und Höhe der Gesamtinvestitionsrückstände (in € je Einw.)

Mit sinkendem Aufgabenbestand verringern sich die Investitionsrückstände

Aus der vorstehenden Ansicht ist ein **Zusammenhang zwischen dem Aufgabenbestand und der Höhe der Investitionsrückstände** erkennbar. Mit sinkendem Aufgabenbestand nimmt tendenziell die Höhe der Investitionsrückstände je Einwohnerin und Einwohner ab. Auffällig sind hierbei erneut die großen selbständigen Städte. Trotz des im Vergleich zu den kreisfreien Städten geringeren Aufgabenbestands, fallen ihre Investitionsrückstände je Einwohnerin und Einwohner deutlich höher aus. Dies belegt auch beispielhaft die Untersuchung der Investitionsrückstände im Infrastrukturbereich „Schulen“:

Von den 96 Vergleichskommunen nahmen 67 die Trägerschaft für Schulen des Sekundarbereichs I und 44 für Schulen des Sekundarbereichs II (11. bis 13. Schuljahrgänge, Abendgymnasien, Kollegs, berufsbildende Schulen) wahr. Für den Infrastrukturbereich „Schulen“ meldeten einige Kommunen keine Investitionsrückstände. Andere hingegen meldeten Investitionsrückstände von bis zu 6.189 €/Einw. Die höchsten Investitionsrückstände meldeten mehrheitlich die Kommunen, die die Schulträgerschaft für Schulen des Sekundarbereichs I bzw. II ausübten.



Ansicht 32: Anteil der Kommunen mit der Trägerschaft für Schulen des Sekundarbereichs II und Höhe der Investitionsrückstände im Infrastrukturbereich „Schulen“ (in € je Einw.)

Die Finanzierung von Investitionen setzt sich regelmäßig aus den im Rahmen der Haushaltsführung erwirtschafteten Eigenmitteln, den erhaltenen Investitionszuwendungen (Fördermittel) und den für die Finanzierung einer etwaigen Deckungslücke notwendigen Investitionskrediten zusammen. Insbesondere die Fähigkeit, eigene Mittel für die Finanzierung von Investitionen zu erwirtschaften, erfordert günstige Voraussetzungen in den kommunalen Haushalten. Allerdings können aufgelaufene finanzielle Belastungen, insbesondere eine hohe Gesamtverschuldung aus Investitions- und Liquiditätskrediten, die Finanzierung von dringend erforderlichen Investitionen erschweren.

Finanzierung von Investitionen

Die Fähigkeit der Kommunen, ihre Investitionen selbständig zu finanzieren (kurz: **Investitionsfinanzierungsfähigkeit**) und die Frage, inwieweit sich eine eingeschränkte Investitionsfinanzierungsfähigkeit auf die Höhe der Investitionsrückstände auswirkt, beurteilte die überörtliche Kommunalprüfung anhand der folgenden Haushaltswerte:

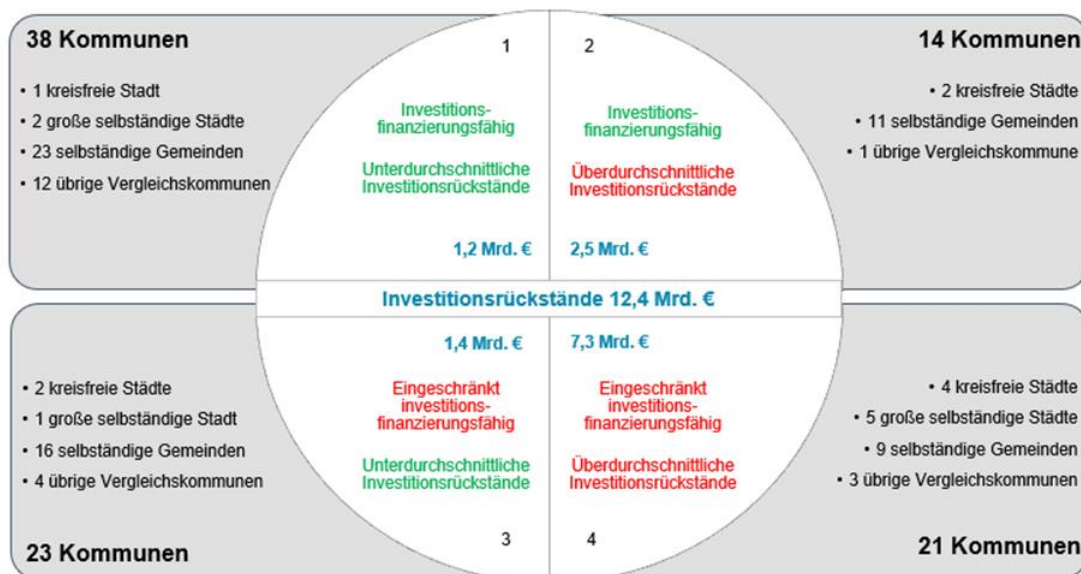
Investitionsfinanzierungsfähigkeit

- Gesamtergebnis
- In der Bilanz ausgewiesene nicht abgedeckte Fehlbeträge aus Vorjahren
- Stand der Verbindlichkeiten aus Liquiditätskrediten

- Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit abzgl. ordentliche Tilgung von Investitionskrediten
- Nettoinvestitionsmittel unter der Beachtung der Deckungsregeln gem. § 17 KomHKVO
- Haushaltsreste aus Vorjahren

Eine eingeschränkte Investitionsfinanzierungsfähigkeit verursacht nicht immer hohe Investitionsrückstände

Auf Grundlage der ausgewerteten Daten geht die überörtliche Kommunalprüfung davon aus, dass 52 der 96 Vergleichskommunen in der Lage waren, Investitionen mithilfe von Eigenmitteln zu finanzieren. Für 44 Kommunen war ihre Investitionsfinanzierungsfähigkeit mit Eigenmitteln jedoch eingeschränkt. Gleichwohl meldeten Kommunen, die in ihrer Investitionsfinanzierungsfähigkeit eingeschränkt waren, unter dem Durchschnitt liegende Investitionsrückstände – genauso wie besser gestellte Kommunen überdurchschnittliche Investitionsrückstände meldeten. Eine eingeschränkte Investitionsfinanzierungsfähigkeit führte demnach nicht zwangsläufig zu überdurchschnittlich hohen Investitionsrückständen.



Ansicht 33: Gegenüberstellung von Investitionsfinanzierungsfähigkeit und Höhe der Investitionsrückstände der 96 Vergleichskommunen

Auf der Grundlage der gemeldeten Daten ist ein **Zusammenhang zwischen der Investitionsfinanzierungsfähigkeit, der Höhe der Investitionsrückstände und der Zugehörigkeit zu einem Kommunaltyp** sichtbar. Es zeigt sich eine höhere Belastung bei den kreisfreien und großen selbständigen Städten. Ein eher positives bis ausgewogenes Verhältnis zwischen Aufgabenbestand, Aufgabenumfang und Investitionsfinanzierungsfähigkeit stellt sich für die Kommunaltypen der selbständigen Gemeinden und der übrigen Vergleichskommunen dar, wenn sie einer mittleren Einwohnergrößenklasse angehören. Dagegen nimmt die Anzahl der investitionsfinanzierungsfähigen Kommunen bei sinkender Einwohnerzahl ab, während die Investitionsrückstände ansteigen. Ähnliche Verhältnisse zeigen sich beim Kriterium der Bevölkerungsdichte¹⁷⁶. Keine eindeutige Tendenz zeigt sich beim Kriterium der Fläche.

Zusammenhang zwischen Kommunaltyp, Investitionsfinanzierungsfähigkeit sowie Höhe der Investitionsrückstände erkennbar

Vergleichskommunen	Vorhandene Investitionsfinanzierungsfähigkeit (Anzahl)	Eingeschränkte Investitionsfinanzierungsfähigkeit (Anzahl)
Insgesamt		
Anzahl	52	44
Investitionsrückstände je Einw.	2.736 €	
Nach Kommunaltyp		
Anzahl kreisfreie Städte einschl. Landeshauptstadt Hannover	3	6
Investitionsrückstände je Einw.	2.647 €	
Anzahl große selbständige Städte einschl. Stadt Göttingen	2	6
Investitionsrückstände je Einw.	3.309 €	
Anzahl selbständige Gemeinden	34	25
Investitionsrückstände je Einw.	2.289 €	
Anzahl übrige Vergleichskommunen*)	13	7
Investitionsrückstände je Einw.	1.579 €	
Nach Einwohnergrößenklasse		
Anzahl Kommunen mit über 46.200 Einw.	8	16
Investitionsrückstände je Einw.	2.979 €	
Anzahl Kommunen mit über 31.200 bis 46.200 Einw.	16	8
Investitionsrückstände je Einw.	2.216 €	
Anzahl Kommunen mit über 23.450 bis 31.200 Einw.	16	8
Investitionsrückstände je Einw.	2.018 €	
Anzahl Kommunen mit bis 23.450 Einw.	12	12
Investitionsrückstände je Einw.	3.377 €	

¹⁷⁶ Quotient aus Einwohneranzahl und Flächengröße.

Vergleichskommunen	Vorhandene Investitionsfinanzierungsfähigkeit (Anzahl)	Eingeschränkte Investitionsfinanzierungsfähigkeit (Anzahl)
Nach Gemeindegebiet (Fläche)		
Anzahl Kommunen mit über 151,4 qkm	14	10
Investitionsrückstände je Einw.	3.050 €	
Anzahl Kommunen mit über 109,9 bis 151,4 qkm	13	11
Investitionsrückstände je Einw.	3.049 €	
Anzahl Kommunen mit über 75,7 bis 109,9 qkm	13	11
Investitionsrückstände je Einw.	1.855 €	
Anzahl Kommunen mit bis 75,7 qkm	12	12
Investitionsrückstände je Einw.	2.805 €	
Nach Bevölkerungsdichte		
Anzahl Kommunen mit über 487,0 Einw./qkm	8	16
Investitionsrückstände je Einw.	3.071 €	
Anzahl Kommunen mit über 313,4 bis 487,0 Einw./qkm	16	8
Investitionsrückstände je Einw.	2.341 €	
Anzahl Kommunen mit über 199,3 bis 313,4 Einw./qkm	11	13
Investitionsrückstände je Einw.	2.821 €	
Anzahl Kommunen mit bis 199,3 Einw./qkm	12	12
Investitionsrückstände je Einw.	2.075 €	

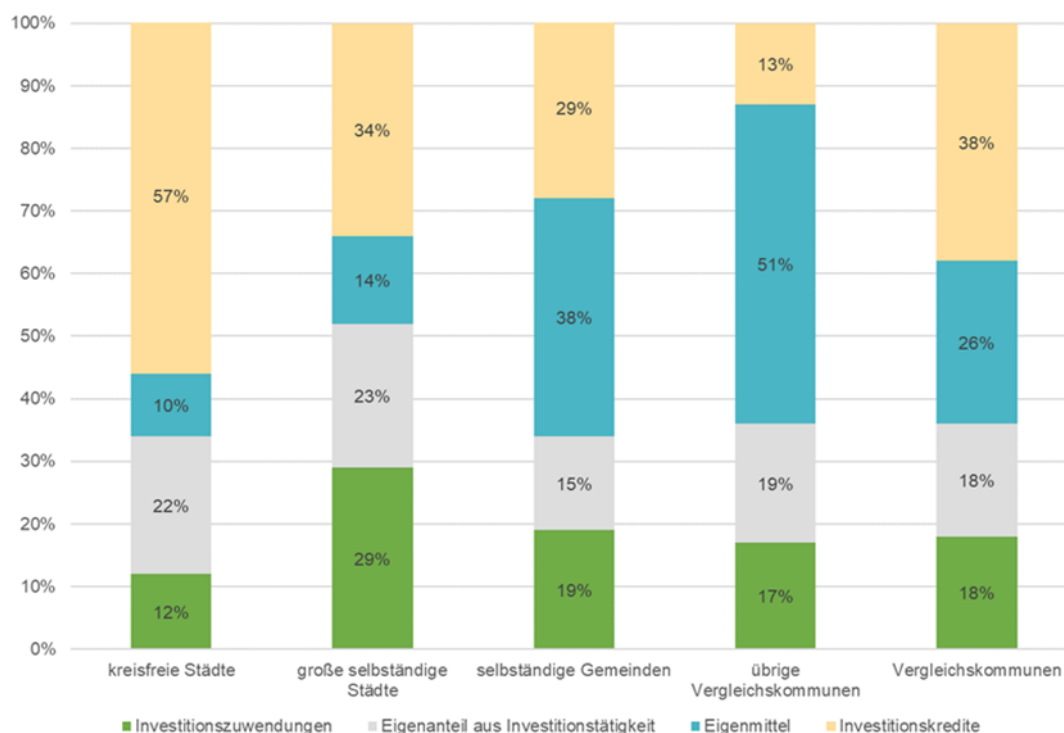
**) kreisangehörige Kommunen ohne besonderen Status (keine Samt- bzw. Mitgliedsgemeinden)*

Tabelle 6: Anzahl der Kommunen und Höhe der Investitionsrückstände nach Einflussfaktoren

*Vergleichs-
weise
geringe
Drittmittel-
quote bei
der Finan-
zierung von
Investitionen*

Im Durchschnitt der Jahre 2018 bis 2021 investierten die Vergleichskommunen jährlich insgesamt rund 1,57 Mrd. €, mithin 347 €/Einw. In der Gesamtbetrachtung finanzierten die Vergleichskommunen ihre Investitionen mit einem Anteil von 36 % aus Einzahlungen aus Investitionstätigkeit. Hierbei handelt es sich zum einen um Zuwendungen Dritter (18 %) und zum anderen um aus eigener Investitionstätigkeit erwirtschaftete Einzahlungen.¹⁷⁷ Zusammen mit den aus laufender Verwaltungstätigkeit erwirtschafteten Eigenmitteln in Höhe von 26 % finanzierten die Kommunen somit 44 % ihrer Investitionsauszahlungen aus eigener Kraft. Ein erheblicher Anteil von 38 % entfiel jedoch auf die ergänzende Aufnahme von Investitionskrediten. Im Vergleich dazu wirkt die **Drittmittelquote** zunächst gering. In der weiteren Betrachtung **nach Kommunaltypen** ergeben sich jedoch **erhebliche Unterschiede**.

¹⁷⁷ U. a. Einzahlungen aus Beiträgen und Entgelten, Vermögensveräußerungen und Rückflüsse aus Anleihen.



Ansicht 34: Finanzierung von Investitionen

Die Fremdfinanzierungsquoten steigen mit zunehmender Gemeindegröße an. Insbesondere die kreisfreien und großen selbständigen Städte sind auf die ergänzende Finanzierung mit Investitionskrediten angewiesen. Die hohe Fremdfinanzierungsquote der kreisfreien Städte von 57 % ist bedenklich.

Hohe Fremdfinanzierungsquoten bei größeren Städten

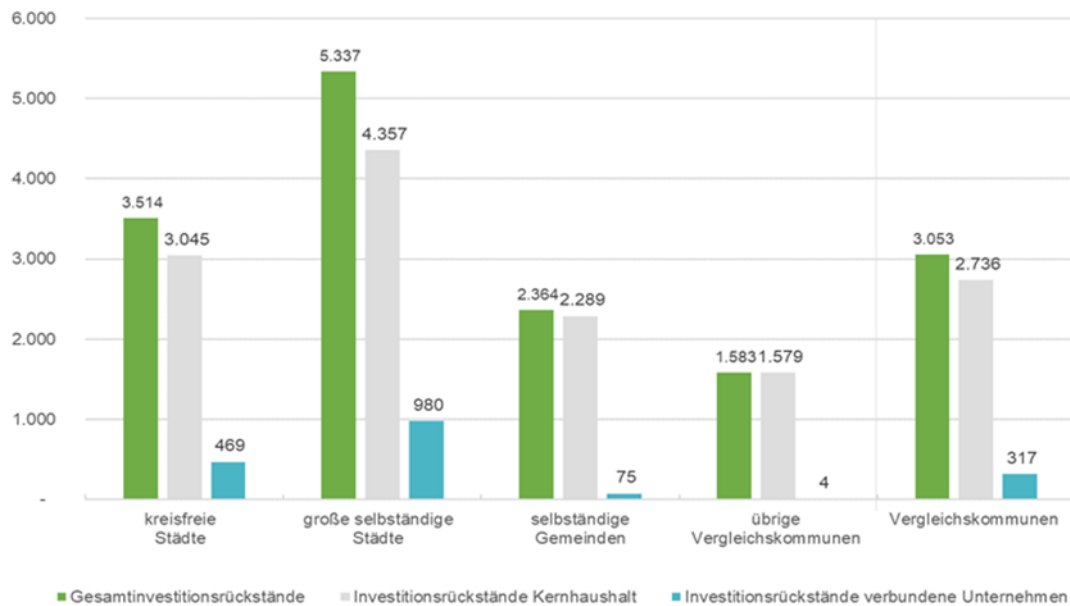
Weitere **Investitionsrückstände** in Höhe von immerhin 1,4 Mrd. € meldeten die Kommunen **in** ihren **verbundenen Unternehmen** – 10 % der Gesamtinvestitionsrückstände. Um diesen Wert richtig einzuordnen, muss allerdings beachtet werden, dass lediglich 21 Vergleichskommunen¹⁷⁸ Investitionsrückstände für verbundene Unternehmen angaben, obwohl weitaus mehr Vergleichskommunen verbundene Unternehmen meldeten. 90 % der Investitionsrückstände für verbundene Unternehmen wurden von den Kommunaltypen der kreisfreien Städte und der großen selbständigen Städte gemeldet.

„Ausgegliederte“ Investitionsrückstände in verbundenen Unternehmen

Unter Einbeziehung der Investitionsrückstände in den verbundenen Unternehmen steigen die ohnehin überdurchschnittlichen Investitionsrückstände der kreisfreien Städte und der großen selbständigen Städte nochmals deutlich an. Dagegen verändern sich die Investitionsrückstände der selbständigen Gemeinden und übrigen Vergleichskommunen kaum. Das bereits vorhandene Haushaltsrisiko durch

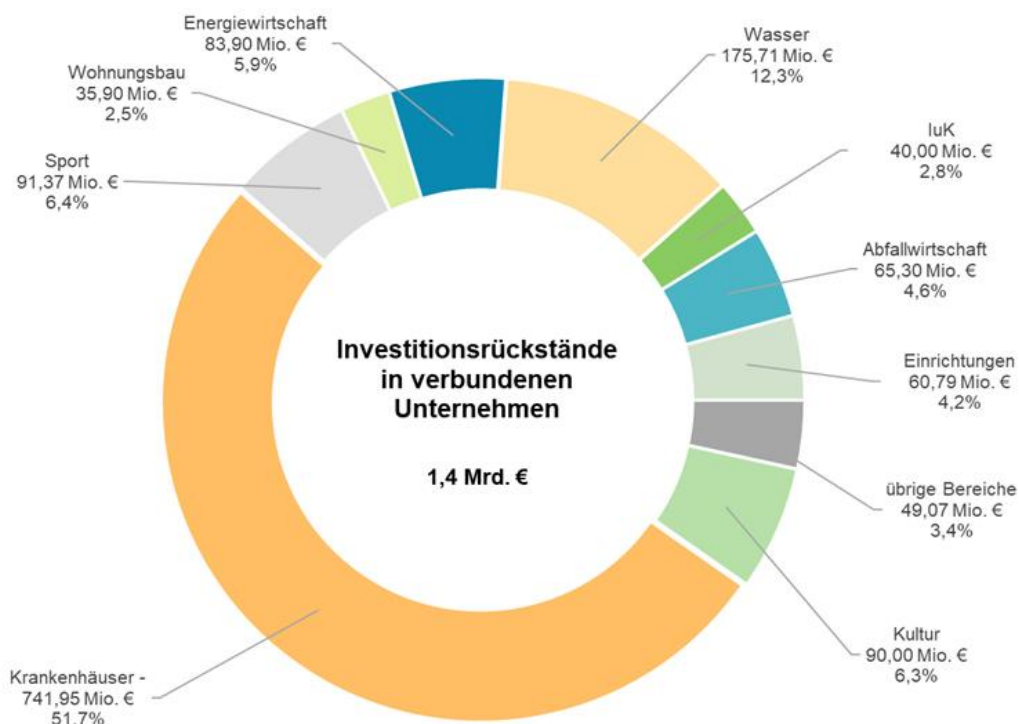
¹⁷⁸ Acht kreisfreie Städte, fünf große selbständige Städte, sieben selbständige Gemeinden und eine übrige Vergleichskommune.

Investitionsrückstände steigt bei den kreisfreien Städten und die großen selbständigen Städte damit noch weiter an.



Ansicht 35: Höhe der Gesamtinvestitionsrückstände, differenziert nach Investitionsrückständen im Kernhaushalt und in den verbundenen Unternehmen (in € je Einw.)

Die Vergleichskommunen ordneten ihre Investitionsrückstände in den verbundenen Unternehmen den Infrastrukturbereichen wie folgt zu:



Mehr als die Hälfte der Investitionsrückstände in verbundenen Unternehmen entfallen auf Krankenhäuser

Ansicht 36: Investitionsrückstände in den verbundenen Unternehmen – differenziert nach Infrastrukturbereichen¹⁷⁹

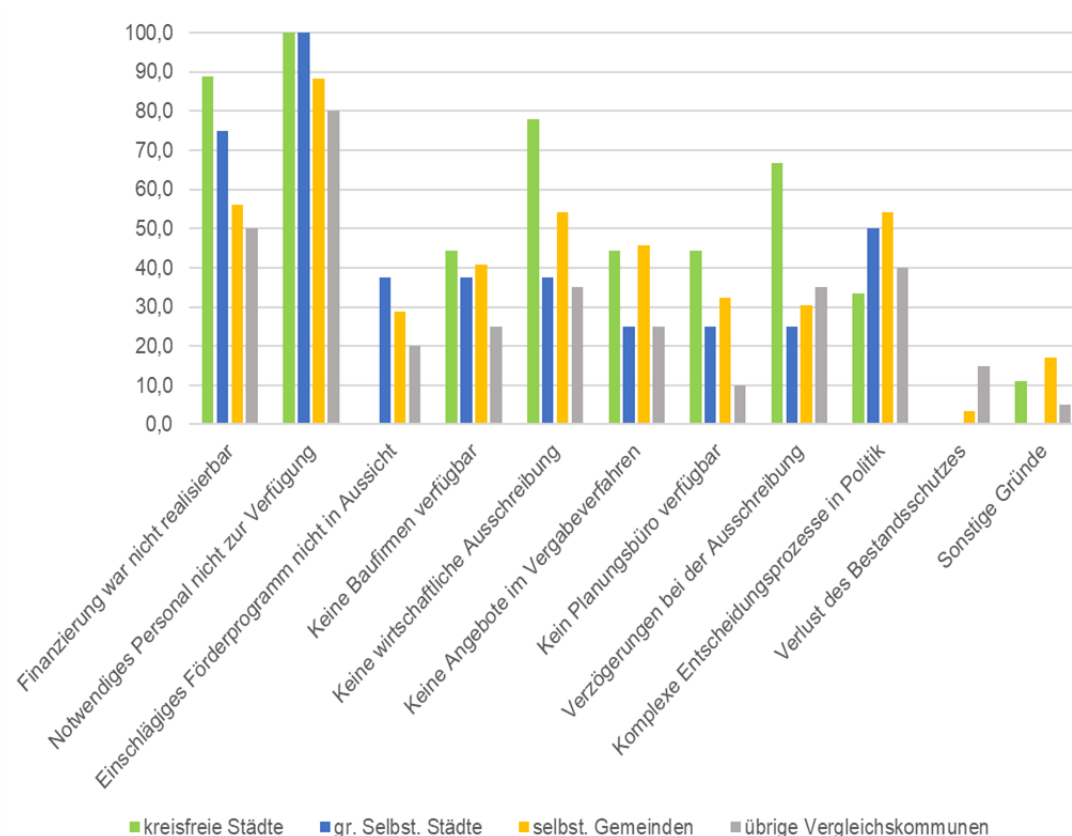
Die Investitionsrückstände in den verbundenen Unternehmen unterscheiden sich damit deutlich von den Investitionsrückständen im Kernhaushalt. Die gemeldeten Investitionsrückstände in den verbundenen Unternehmen werden insbesondere durch den Infrastrukturbereich „Krankenhäuser“ geprägt und beeinflussen die Höhe der Gesamtinvestitionsrückstände der Kommunen besonders stark, die diese Aufgabe wahrnehmen.

4.4 Selbsteinschätzung der befragten Kommunen

In einer Selbsteinschätzung benannten die Vergleichskommunen als **Hauptursachen für das Entstehen der Investitionsrückstände** „fehlendes Personal“ gefolgt von „fehlender Finanzierung“.

Investitionshemmnisse sind vielfältig – vorrangig fehlendes Personal und fehlende Finanzmittel

¹⁷⁹ Die übrigen Bereiche beinhalten die Infrastrukturbereiche Straßen und Verkehrsinfrastruktur, ÖPNV, Tourismus, Rettungsdienst, Soziale Einrichtungen, Einrichtungen der Jugendarbeit, Gesundheit, Sonstiges, allgemeinbildende Schulen, Brandschutz, Tageseinrichtungen für Kinder sowie Denkmalschutz und -pflege. Für diese Bereiche lag der Anteil an den Investitionsrückständen in den verbundenen Unternehmen unter 1,5 %.

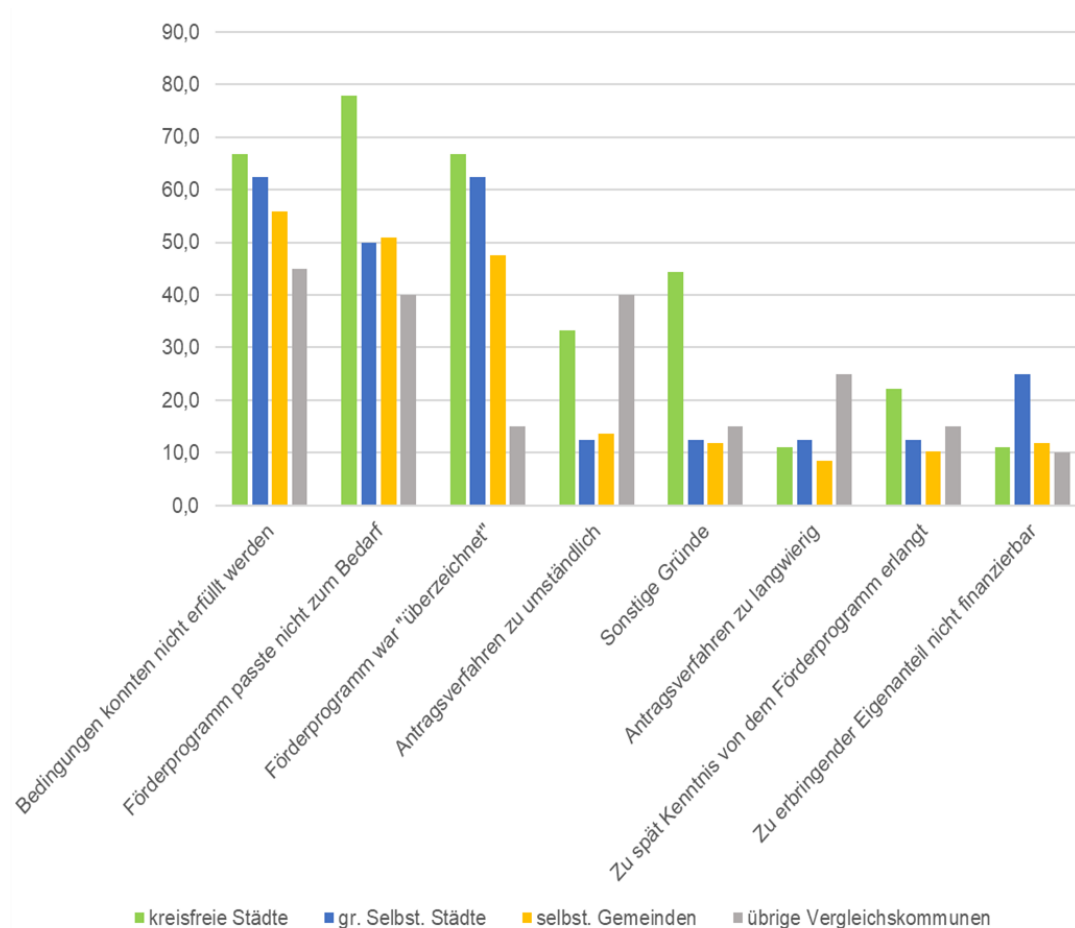


Ansicht 37: Gründe für die Investitionsrückstände

Unabhängig von dem grundsätzlichen Problem erhöhter Baukosten verwiesen die Kommunen darauf, dass ihnen „keine bzw. keine wirtschaftlichen Ausschreibungsergebnisse“ vorlagen und „komplexe Entscheidungsprozesse in politischen Gremien“ das Verfahren erschwerten. Zum anderen standen wegen der sehr guten Baukonjunktur „keine Baufirmen“ und keine „externen Planungsbüros“ zur Verfügung. Als weitere Gründe für die Investitionsrückstände benannten die Kommunen u. a. „in Aussicht stehende einschlägige Förderprogramme“.

Im Rahmen der Auswertung fiel gerade in Hinblick auf die geringe Investitionsfinanzierungsfähigkeit einiger Kommunen auf, dass viele Kommunen finanziell entlastende Förderprogramme nicht in Anspruch nahmen. In über 50 % der genannten Fälle konnten die Kommunen die Bedingungen, die an die Nutzung des Förderprogramms gestellt wurden, nicht erfüllen. 47 % konnten die Förderprogramme nicht dem eigenen Bedarf zuordnen und 40 % konnten Förderprogramme nicht in Anspruch nehmen, weil diese „überzeichnet“ waren.

Zu große Hürden bei der Nutzung von Förderprogrammen



Ansicht 38: Gründe für den Verzicht auf Fördermittel

Die Selbsteinschätzung der Kommunen zur **Entwicklung** der Investitionsrückstände in **den kommenden fünf Jahren** zeigte, dass die Investitionsrückstände sich nicht wesentlich reduzieren lassen. Vielmehr erwarteten weit mehr als ein Drittel der Kommunen, dass die Investitionsrückstände in den Infrastrukturbereichen „Straßen“ (46 %) und „Einrichtungen der Jugendarbeit“ (35 %) anwachsen werden. Im Bereich „Schulen“ gehen 27 % davon aus und bei „Sport“ schließlich rechnen 23 % mit anwachsenden Investitionsrückständen.

Kommunen rechnen mehrheitlich mit einem Anwachsen der Investitionsrückstände



Ansicht 39: Künftige Entwicklung der Investitionsrückstände

4.5 Einschätzung der überörtlichen Kommunalprüfung

Im Vergleich zur Bestandserhebung 2020/2021 ergab die aktuelle Erhebung einen deutlichen Anstieg der Investitionsrückstände bei den 96 einbezogenen Vergleichskommunen. Die gemeldeten Investitionsrückstände der Vergleichskommunen betragen nunmehr 13,8 Mrd. € (12,4 Mrd. € auf den Kernhaushalt und 1,4 Mrd. € auf verbundene Unternehmen). Das entspricht im Kernhaushalt einer Steigerung von 28 %. Wie in der vorherigen Erhebung bestätigte sich, dass die größten Probleme in den Infrastrukturbereichen „Schulen“ und „Straßen“ liegen. Mehr als 60 % der gemeldeten Investitionsrückstände entfielen auf diese beiden Bereiche, die um 1,9 Mrd. € (33 %) anstiegen.¹⁸⁰

Zusammenhang zwischen Aufgabenbestand und Höhe der Investitionsrückstände

Die aktuelle Datenanalyse macht zudem deutlich, dass ein Zusammenhang zwischen dem Aufgabenbestand und der Höhe der Investitionsrückstände besteht. Die Höhe der Investitionsrückstände nimmt mit sinkendem Aufgabenbestand ab. Dagegen führt die Trägerschaft für Schulen des Sekundarbereichs I bzw. II in der Regel zu höheren Investitionsrückständen im Infrastrukturbereich „Schulen“.

Hinsichtlich der Verteilung der Investitionsrückstände auf die verschiedenen Kommunaltypen ergeben sich erhebliche Disparitäten. Die höchsten Investitionsrückstände meldeten die großen selbständigen Städte mit 4.357 €/Einw.

¹⁸⁰ Im Hinblick auf die Steigerungsrate ist zu berücksichtigen, dass im Rahmen der Erhebung 2020/2021 nicht alle Kommunen entsprechende Investitionsrückstände meldeten.

und die kreisfreien Städte mit 3.045 €/Einw. Die selbständigen Gemeinden und die übrigen Vergleichskommunen meldeten dagegen unter dem Durchschnitt (2.736 €/Einw.) liegende Investitionsrückstände.

Für einen Teil der kreisfreien und großen selbständigen Städte ergibt sich ein darüberhinausgehendes Haushaltsrisiko durch zusätzliche Investitionsrückstände in den verbundenen Unternehmen. Insbesondere die ausgegliederten Investitionsrückstände im Infrastrukturbereich „Krankenhäuser“ beeinflussen die Höhe der Gesamtinvestitionsrückstände dieser Kommunen besonders stark.

Nach Auswertung der überörtlichen Kommunalprüfung beeinflusst der Kommunaltyp die Investitionsfinanzierungsfähigkeit einer Kommune wesentlich. Im Ergebnis haben die kreisfreien Städte und die großen selbständigen Städte zumeist eine eingeschränkte Investitionsfinanzierungsfähigkeit und mehrheitlich überdurchschnittliche Investitionsrückstände.

*Kommunal-
typ hat
Einfluss auf
die
Investitions-
rückstände*

Die Auswertung ergab, dass insbesondere die großen selbständigen Städte mit 29 % in einem erkennbar höheren Umfang als die Vergleichskommunen mit 18 % ihre Investitionen mithilfe von Förderprogrammen finanzieren konnten. Die kreisfreien Städte nutzen dies nur zu 12 %.

*Besondere
Problemlage
bei großen
selbstän-
digen
Städten*

Hohe Investitionsrückstände stellen aus Sicht der überörtlichen Kommunalprüfung eine latente Verschuldung dar, die insbesondere die kreisfreien und großen selbständigen Städte vor große (finanzielle) Herausforderungen stellt. Nicht durchgeführte, notwendige Investitionen verschieben finanzielle Belastungen lediglich in die Zukunft und belasten so zukünftige Generationen mit erheblichen Risiken für den kommunalen Haushalt. Angesichts der Notwendigkeit, Investitionsrückstände auch mithilfe von Krediten abzubauen, sind die Kommunen gehalten, ihre Schuldentragfähigkeit zu überprüfen – auch vor dem Hintergrund steigender Zinsen. Ein hoher Eigenfinanzierungsanteil und eine hohe Förderquote bei der Finanzierung von Investitionen werden im Hinblick auf steigende Kreditzinsen in den nächsten Jahren immer wichtiger. Um die Investitionsfinanzierungsfähigkeit zu verbessern, sollten Mittel von Dritten eine größere Bedeutung erlangen – allerdings nicht durch den generellen Ruf nach einem „Mehr“ an Förderprogrammen. Denkbar wären zielgerichtete Investitionsprogramme wie die bereits erfolgreichen Kommunalinvestitionsprogramme für finanzschwache Kommunen. Diese Programme zeichneten sich durch pauschale Zuweisungen, eine vollständige digitale Abwicklung und vereinfachte Verwendungsnachweise aus. Daneben haben die Kommunen zu hinterfragen, welches Infrastrukturvermögen in welcher Quantität und Qualität für die Erledigung ihrer

*Verände-
rung der
Förder-
kulisse
notwendig*

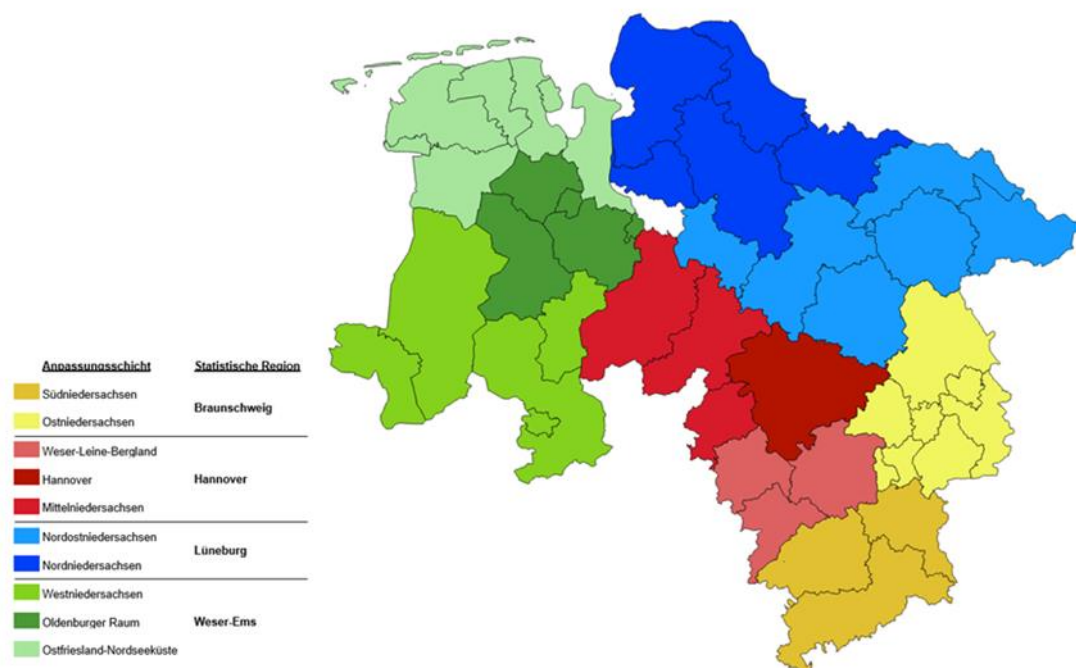
Aufgaben tatsächlich benötigt wird. Der Umfang ihrer Investitionstätigkeit sollte entsprechend priorisiert werden.

Zur Sicherstellung einer stetigen Aufgabenerfüllung und zur Wahrung gleichartiger Lebensverhältnisse werden die Kommunen gefordert sein, die Investitionsrückstände abzubauen.

5 Regionale Betrachtung ausgewählter Struktur- und Finanzdaten

5.1 Auswahl der Regionen

Bei den bisherigen regionalen Vergleichen griff die überörtliche Kommunalprüfung auf die vier statistischen Gebiete der NUTS-Ebene des Landes Niedersachsen zurück. Im Kommunalbericht 2022 verglich sie anhand ausgewählter Struktur- und Finanzdaten die beiden statistischen Gebiete Hannover und Weser-Ems und ihr Verhältnis zum Landesdurchschnitt. In diesem Jahr konzentriert sich der Kommunalbericht auf die statistischen Gebiete Braunschweig und Lüneburg und die zugehörigen Anpassungsschichten¹⁸¹. Abschließend erfolgt eine Schlussbetrachtung für alle vier statistischen Gebiete.



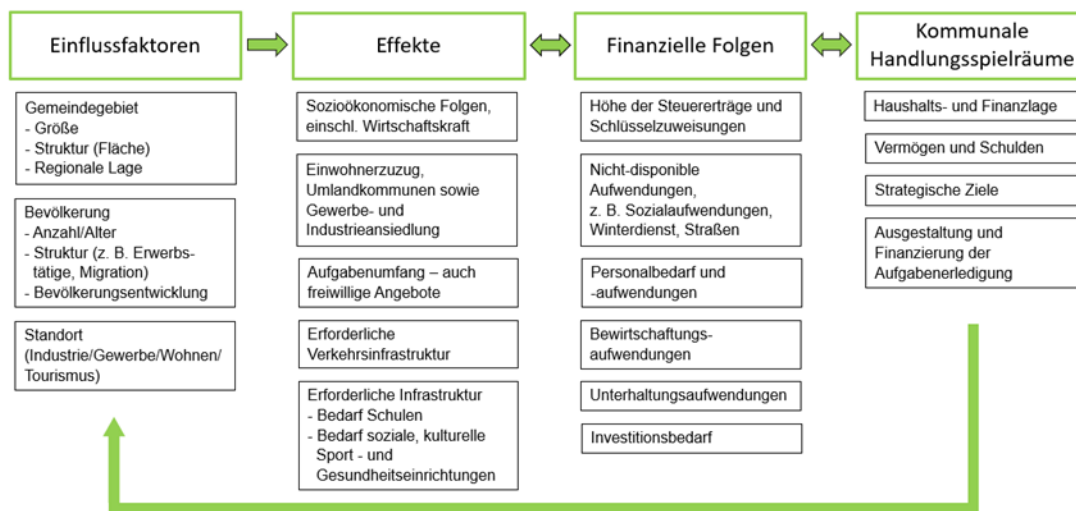
Ansicht 40: Darstellung der Anpassungsschichten und statistischen Regionen

Die beiden statistischen Gebiete Braunschweig und Lüneburg haben die Gemeinsamkeit, dass sie in Teilen im Zonenrandgebiet an der ehemaligen innerdeutschen Grenze lagen. Die eingeschränkten Entwicklungsmöglichkeiten führten zu Nachteilen bei den im Grenzgebiet liegenden Kommunen. Trotz der sogenannten Zonenrandförderung konnten die Nachteile nicht vollständig ausgeglichen werden und die strukturellen Probleme vieler Zonenrandkommunen verfestigten sich bis zur Wiedervereinigung, in Teilen auch darüber hinaus. Nach dem Wegfall der

¹⁸¹ Vgl. Fußnote 175. In diesem Kapitel werden grundsätzlich nur 10 Anpassungsschichten beschrieben. Die Anpassungsschicht Hannover besteht damit aus der Landeshauptstadt Hannover (Hannover, Lhst.) und Hannover, Umland.

Zonenrandförderung führte das neue Fördergefälle, auch der EU-Fördermaßnahmen, zugunsten der neuen Bundesländer zu weiteren Nachteilen: Die Abwanderung von grenznah liegenden Firmen, die ihre Betriebssitze in die östlichen Bundesländer verlagerten, führte u. a. zu sinkenden Gewerbesteuererträgen und weniger Arbeitsplätzen.¹⁸² Bis heute gelten viele der Kommunen in den östlichen Gebieten der statistischen Gebiete Braunschweig und Lüneburg als strukturschwach. Dies gilt für die Grenzkreise in Nordostniedersachsen und Ostniedersachsen sowie insbesondere für die Harzkreise in Südniedersachsen.¹⁸³ Daraus resultieren nicht nur im Vergleich der vier statistischen Gebiete, sondern auch innerhalb der statistischen Gebiete Braunschweig und Lüneburg erhebliche Strukturunterschiede.

In den nachfolgenden Kapiteln werden ausgewählte Struktur- und Finanzdaten näher betrachtet. Schwerpunktmäßig werden dabei Daten berücksichtigt, die bedeutsam für die Entwicklung der Kommunen sind. Sie bilden den Rahmen für kommunales Handeln sowie Ziel- und Prioritätensetzungen. In der folgenden Ansicht sind beispielhaft die Wirkungszusammenhänge skizziert.



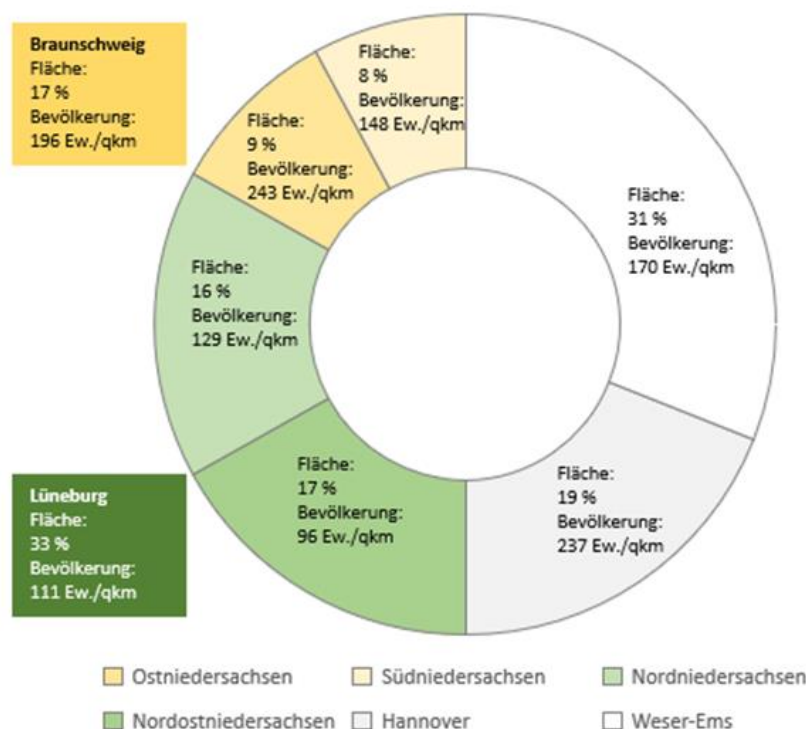
Ansicht 41: Ausgewählte Einflussfaktoren auf kommunales Handeln

¹⁸² Vgl. Bundeszentrale für politische Bildung (bpb), Thorsten Erdmann, „[Am Ende der Welt - Entwicklung des westdeutschen Zonenrandgebietes seit der Wiedervereinigung](#)“ vom 18.11.2013, zuletzt abgerufen am 12.06.2023 sowie Deutschlandfunk, Henry Bernhard, „[Abbau West durch Aufbau Ost?](#)“ vom 07.01.2001, zuletzt abgerufen am 12.06.2023.

¹⁸³ Die weiteren strukturschwachen Regionen Niedersachsens bleiben in diesem Zusammenhang unerwähnt, da ihre Strukturschwäche nicht durch die Grenznähe verstärkt wurde.

5.2 Fläche, Bevölkerung und kommunale Landschaft – regional betrachtet für die statistischen Gebiete Braunschweig und Lüneburg

Auf die statistischen Gebiete Braunschweig und Lüneburg entfallen 50 % der **Fläche** und 42 % der **Bevölkerung** Niedersachsens. Das Gebiet Braunschweig ist nach Fläche und Bevölkerung das kleinste statistische Gebiet. Es umfasst 17 % der Landesfläche (8.117 qkm) und 20 % (1,59 Mio. Einw.) der Bevölkerung Niedersachsens. Das statistische Gebiet Lüneburg umfasst 15.542 qkm. Es ist mit 33 % der Landesfläche das größte statistische Gebiet in Niedersachsen und fast doppelt so groß wie das statistische Gebiet Braunschweig. Mit 22 % (1,73 Mio. Einw.) verfügt es aber nur über den zweitkleinsten Einwohneranteil im Vergleich aller statistischen Gebiete.



Ansicht 42: Fläche und Bevölkerung in den statistischen Gebieten¹⁸⁴

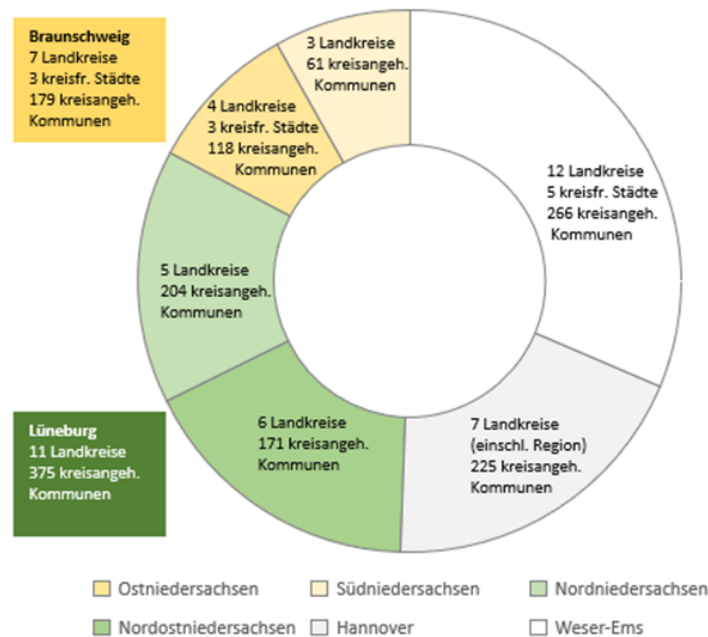
Auch hinsichtlich der **Bevölkerungsdichte** unterscheiden sich die beiden statistischen Gebiete Braunschweig und Lüneburg deutlich. Zum statistischen **Gebiet Braunschweig** zählen vier der acht niedersächsischen Großstädte (Braunschweig,

¹⁸⁴ Vgl. LSN-Online: Bevölkerung und Katasterfläche in Niedersachsen (31.12.2021), Tabelle A100001G, [LSN-Online](#), zuletzt abgerufen am 12.06.2023.

Wolfsburg, Salzgitter und Göttingen) mit über 100.000 Einwohnerinnen und Einwohnern. Davon liegen drei Großstädte (Braunschweig, Wolfsburg und Salzgitter) in der Anpassungsschicht Ostniedersachsen mit der Folge einer hohen Bevölkerungsdichte von 243 Einwohnerinnen und Einwohnern je qkm. Die Anpassungsschicht Südniedersachsen ist mit 148 Einwohnerinnen und Einwohnern je qkm deutlich dünner besiedelt. Dennoch ergibt sich durchschnittlich für das statistische Gebiet Braunschweig mit 196 Einwohnerinnen und Einwohnern je qkm die zweithöchste Bevölkerungsdichte im Land Niedersachsen (168 Einwohnerinnen und Einwohnern je qkm).

Das statistische **Gebiet Lüneburg** weist mit 111 Einwohnerinnen und Einwohnern je qkm die niedrigste Bevölkerungsdichte Niedersachsens auf. Die drei größten Städte (Lüneburg, Celle und Cuxhaven) dieses Gebiets haben deutlich unter 100.000 Einwohnerinnen und Einwohnern. Den ländlichen Charakter des statistischen Gebiets Lüneburg und insbesondere der Anpassungsschicht Nordostniedersachsen verdeutlicht der folgende Vergleich: Die Gesamtfläche des statistischen Gebiets Braunschweig entspricht dem Flächenanteil der Anpassungsschicht Nordostniedersachsen, die Bevölkerungsdichte ist im statistischen Gebiet Braunschweig jedoch doppelt so groß.

Insbesondere die großen Abweichungen zwischen den **Gebietsflächen** führen zu **weiteren Unterschieden** im regionalen Vergleich. Das statistische Gebiet Braunschweig gliedert sich in 189 Kommunen: 3 kreisfreie Städte und 7 Landkreise mit 179 kreisangehörigen Städten, Gemeinden und Samtgemeinden, davon eine große selbständige Stadt und eine Stadt mit Sonderstatus. Zum statistischen Gebiet Lüneburg zählen 386 Kommunen: 11 Landkreise und 375 kreisangehörige Städte, Gemeinden und Samtgemeinden, davon drei große selbständige Städte. Die durchschnittliche Einwohnerstärke einer kreisangehörigen Gemeinde beträgt im statistischen Gebiet Braunschweig 16.159 Einwohnerinnen und Einwohner und im statistischen Gebiet Lüneburg 16.811 Einwohnerinnen und Einwohner. Die durchschnittliche Fläche einer kreisangehörigen Gemeinde umfasst in Braunschweig jedoch nur 109 qkm, in Lüneburg aber 151 qkm. Das statistische Gebiet Lüneburg weist damit – auch im landesweiten Vergleich – die größte durchschnittliche Gemeindefläche auf.



Ansicht 43: Anzahl der Kommunen in den statistischen Gebieten und Anpassungsschichten

Zusammengefasst zeigen sich hinsichtlich Fläche, Bevölkerungsdichte und Kommunalstrukturen nur wenig Parallelen zwischen den statistischen Gebieten Braunschweig und Lüneburg. Allgemeingültige Rückschlüsse oder Empfehlungen aus Vergleichen sind daher nur eingeschränkt möglich – zu groß sind die Unterschiede zwischen Gebieten mit einer vorwiegend ländlichen Struktur und Gebieten mit städtischer Verdichtung.

Ergänzende Daten zu Kommunalstrukturen und Bevölkerung ergeben sich aus Anlage 2.

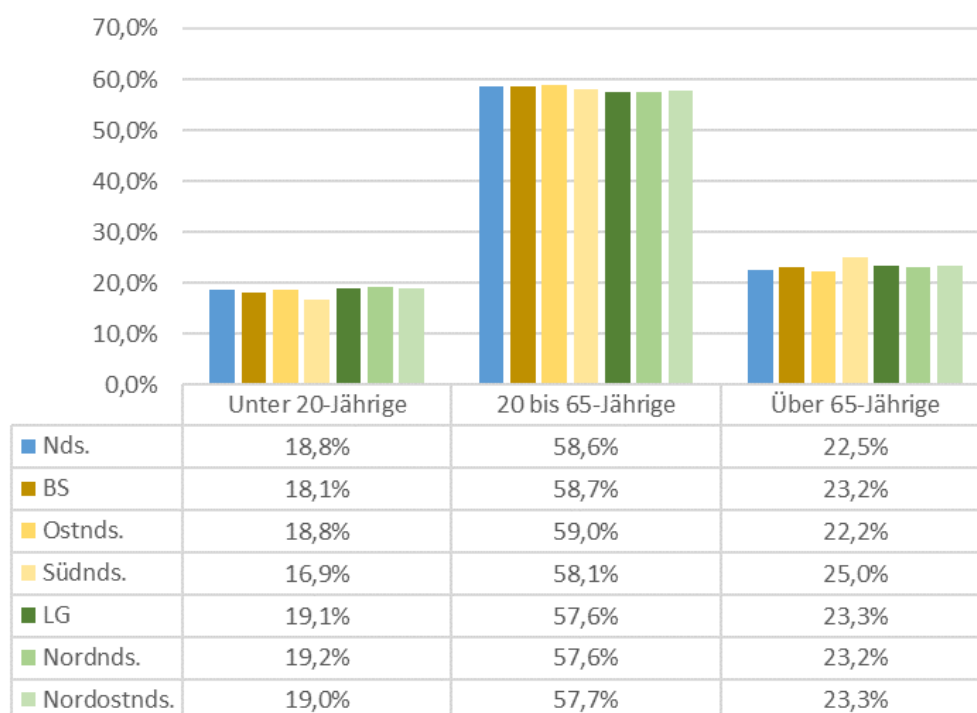
5.3 Bevölkerungsstruktur

Die Bevölkerungsstruktur ist ein Indikator für die Ermittlung des aktuellen und zukünftigen Bedarfs an kommunaler Infrastruktur. Das **Durchschnittsalter** der Bevölkerung lag 2021 im statistischen Gebiet Braunschweig bei 45,3 Jahren und in Lüneburg bei 45,4 Jahren und damit leicht über dem Landes- (44,8 Jahre) und Bundesdurchschnitt (44,7 Jahre).

Die **Altersstruktur** der Bevölkerung des statistischen Gebiets Braunschweig entspricht ungefähr dem Landesdurchschnitt. Allerdings zeigen sich auffällige Unterschiede zwischen den beiden Anpassungsschichten Ostniedersachsen und Südniedersachsen.

In der Anpassungsschicht Südniedersachsen beträgt der Anteil der Unter-20-Jährigen an der Gesamtbevölkerung lediglich 16,9 %, der Anteil der Über-65-Jährigen jedoch 25,0 %. In Ostniedersachsen dagegen beträgt der Anteil der Unter-20-Jährigen an der Gesamtbevölkerung 18,8 %, der Anteil der Über-65-Jährigen lediglich 22,2 %.

Im statistischen Gebiet Lüneburg führen die höheren Anteile an junger bzw. älterer Bevölkerung gemeinsam zu einem erkennbar unter dem Landesdurchschnitt liegenden Bevölkerungsanteil im erwerbstätigen Alter.



Ansicht 44: Darstellung der Bevölkerungsstruktur (Stand: 2020)

Insgesamt fällt in allen dargestellten statistischen Einheiten – Land, statistische Gebiete Braunschweig und Lüneburg sowie den zugehörigen Anpassungsschichten – der Bevölkerungsanteil der Unter-20-Jährigen teilweise deutlich geringer aus als der Bevölkerungsanteil der Über-65-Jährigen.¹⁸⁵

Ergänzende Daten zur Bevölkerungsstruktur ergeben sich aus Anlage 3.

5.4 Bildung

Die Verbesserung des Bildungsangebots in wirtschaftsschwachen Regionen gilt als wichtige Maßnahme zur Förderung der regionalen Entwicklung. In der nachfolgenden

¹⁸⁵ Vgl. LSN-Online: Bevölkerung nach Altersjahren (31.12.2021), Tabelle Z100001V, [LSN-Online](#), zuletzt abgerufen am 12.06.2023 und eigene Berechnungen.

Betrachtung wird auf die Nutzung der **allgemeinbildenden Schulen** abgestellt. Die auf anderen Bildungswegen erworbenen Bildungsabschlüsse werden insoweit nicht berücksichtigt.

Die nachfolgende Tabelle stellt die Verteilung der Anzahl von Schülerinnen und Schüler an allgemeinbildenden Schulen auf die beiden statistischen Gebiete Braunschweig und Lüneburg sowie auf deren Anpassungsschichten dar. Weiterhin werden die Quoten der Absolventinnen und Absolventen mit allgemeiner Hochschulreife und die Schulabgängerinnen und -abgänger ohne Hauptschulabschluss im Verhältnis zu allen Schulabgängerinnen und Schulabgänger ermittelt.

	NIEDERSACHSEN	Braunschweig	Ostniedersachsen	Südniedersachsen	Lüneburg	Nordniedersachsen	Nordostniedersachsen
Anzahl Schülerinnen und Schüler an allgemeinbildenden Schulen	841.261	160.572	105.339	55.233	185.018	101.212	83.806
Anteil Schülerinnen und Schüler an allgemeinbildenden Schulen an der Gesamtbevölkerung	10,5 %	10,1 %	10,5 %	9,4 %	10,7 %	10,8 %	10,7 %
Anteil Absolventinnen und Absolventen mit allgemeiner Hochschulreife an den Absolventen/ Abgängern	9,1 %	13,7 %	14,7 %	12,5 %	5,9 %	6,9 %	5,2 %
Anteil Schulabgängerinnen und -abgänger ohne Hauptschulabschluss an den Absolventen/ Abgängern	8,0 %	7,2 %	6,5 %	8,6 %	8,3 %	7,7 %	8,7 %

Tabelle 7: Schülerzahlen und Schulabgänger (Stand: 2020)¹⁸⁶

Im Vergleich der beiden statistischen Gebiete Braunschweig und Lüneburg fallen die Unterschiede bei den Quoten der Schulabgängerinnen und Schulabgänger auf. Im statistischen Gebiet Lüneburg beenden lediglich 5,9 % der Schülerinnen und Schüler die allgemeinbildende Schule mit einem Abitur. Im Landesdurchschnitt beträgt der

¹⁸⁶ Tabellen zu Schülerzahlen an allgemeinbildenden Schulen, vgl. LSN-Online: Tabellen T0903005, T0903020 und T0903025, [LSN-Online](#), zuletzt abgerufen am 12.06.2023.

Anteil 9,1 %. Im statistischen Gebiet Braunschweig erreichen 13,7 % der Absolventinnen und Absolventen von allgemeinbildenden Schulen die allgemeine Hochschulreife.

Im statistischen Gebiet Braunschweig besteht wegen der hohen städtischen Verdichtung ein breites und insbesondere ortsnahe schulisches und universitäres Bildungsangebot. Vermutlich zählen Ortsnähe und damit ein unkomplizierterer Zugang zu weiterführenden Schulen zu den wesentlichen Gründen für die überdurchschnittlich Anzahl der Absolventinnen und Absolventen mit allgemeiner Hochschulreife. Auch in der Anpassungsschicht Südniedersachsen ergibt sich in dem Gebietsteil mit universitärem Umfeld ein weit über dem Landesdurchschnitt liegender Anteil von Absolventinnen und Absolventen mit allgemeiner Hochschulreife (12,5 %).

Im statistischen Gebiet Lüneburg ist in beiden Anpassungsschichten eine andere Verteilung zu beobachten. In Nordniedersachsen (6,9 %) wie auch in Nordostniedersachsen (5,2 %) liegt der Anteil der Absolventinnen und Absolventen mit allgemeiner Hochschulreife deutlich unter dem Landesdurchschnitt. Die großen Flächen der beiden Anpassungsschichten sind überwiegend ländlich geprägt – im Vergleich mit der Anpassungsschicht Ostniedersachsen (statistisches Gebiet Braunschweig) finden sich somit gegensätzliche Gebietsstrukturen.

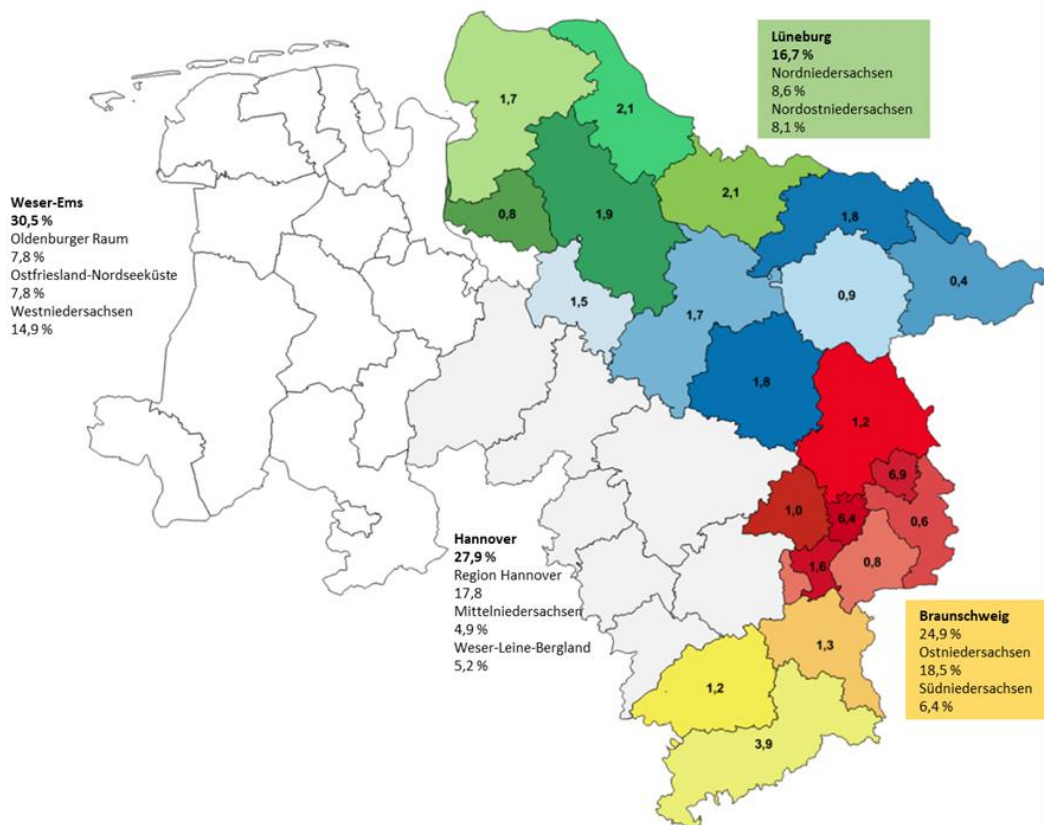
Unabhängig davon ist gebietsübergreifend festzustellen, dass ein höherer Prozentsatz von Absolventinnen und Absolventen mit allgemeiner Hochschulreife regelmäßig mit einem geringeren Prozentsatz von Schulabgängern ohne Hauptschulabschluss korrespondiert.

5.5 Wirtschaftsdaten

Die allgemeine konjunkturelle Entwicklung beeinflusst die regionale Wirtschaftskraft und damit maßgeblich die Steuereinnahmekraft und die Finanzlage einer Kommune. Die folgende Beschreibung der regionalen Wirtschaftsleistung bezieht sich auf die Anteile am Bruttoinlandsprodukt des Landes Niedersachsen sowie auf das verfügbare Einkommen¹⁸⁷ (Kaufkraft) je Einwohnerin und Einwohner.¹⁸⁸

¹⁸⁷ Das Verfügbare Einkommen der privaten Haushalte (Ausgabenkonzept) ergibt sich dadurch, dass dem Primäreinkommen die monetären Sozialleistungen und sonstigen laufenden Transfers hinzugefügt werden, die die privaten Haushalte überwiegend seitens des Staates empfangen; abgezogen werden dagegen Einkommen- und Vermögensteuern, Sozialbeiträge und sonstige laufende Transfers, die von den privaten Haushalten zu leisten sind.

¹⁸⁸ Vgl. LSN-Online: Tabellen zum Bruttoinlandsprodukt: T0909911, T0909915, Tabellen zur Bruttowertschöpfung: T0909920; T0909930 bis T0909936, verfügbares Einkommen T0909945, [LSN-Online](#), zuletzt abgerufen am 12.06.2023 und eigene Berechnungen.



Ansicht 45: Anteile der Gebiete am Bruttoinlandsprodukt des Landes Niedersachsen (Stand: 2020)

Vom **Bruttoinlandsprodukt** des Landes Niedersachsen werden insgesamt 41,6 % in den statistischen Gebieten Braunschweig und Lüneburg erwirtschaftet – ein Wert der dem gemeinsamen Anteil an den Einwohnerinnen und Einwohnern Niedersachsens (42 %) entspricht. Dabei entfallen auf das statistische Gebiet Braunschweig 24,9 % des Bruttoinlandsprodukts (Ostniedersachsen 18,5 % und Süd-niedersachsen 6,4 %) und auf das statistische Gebiet Lüneburg 16,7 % (Nordniedersachsen 8,6 % und Nordostniedersachsen 8,1 %). Der Anteil am Bruttoinlandsprodukt je Einwohnerin und Einwohner und je Erwerbstätiger und Erwerbstätigen liegt im statistischen Gebiet Braunschweig über dem Landesdurchschnitt, im statistischen Gebiet Lüneburg sind beide Größen unterdurchschnittlich repräsentiert.

Das Bruttoinlandsprodukt der beiden Anpassungsschichten Nordniedersachsen und Nordostniedersachsen im statistischen Gebiet Lüneburg sind annähernd gleich groß. Im statistischen Gebiet Braunschweig dagegen gleicht der hohe Bruttoinlandsprodukt-Anteil der Anpassungsschicht Ostniedersachsen die schwächere Wirtschaftsleistung der Anpassungsschicht Süd-niedersachsen aus. Dabei wird die Wirtschaftskraft in Ostniedersachsen von nur wenigen Kommunen mit einem wirtschaftsstarken industriellen Umfeld getragen. Dies zeigt sich in den weit überdurchschnittlichen

Ergebnissen der Bruttowertschöpfung im produzierenden und verarbeitenden Gewerbe in der Anpassungsschicht Ostniedersachsen.

Trotz der nennenswerten Unterschiede in der Wirtschaftskraft gleichen sich die Beschäftigungsquoten der „15 bis unter-65-Jährigen“. Sie beträgt im statistischen Gebiet Braunschweig 62,8 % und im statistischen Gebiet Lüneburg 63,1 %. Auch auf die Höhe der verfügbaren Einkommen haben die regionalen Wirtschaftsverhältnisse keine signifikanten Auswirkungen. Das durchschnittlich verfügbare Einkommen beträgt im statistischen Gebiet Braunschweig 23.327 € und im statistischen Gebiet Lüneburg sogar 23.473 € je Einwohnerin und Einwohner. Die verfügbaren Einkommen liegen damit in beiden Gebieten über dem Landesdurchschnitt von 22.877 € je Einwohnerin und Einwohner.

Im Ergebnis sind zwar erhebliche Unterschiede in der Wirtschaftsleistung festzustellen, die Kaufkraft der Bevölkerung ist jedoch in den beiden statistischen Gebieten Braunschweig und Lüneburg nahezu gleich.

Weitere Daten mit Bezug zur Wirtschaftskraft ergeben sich aus Anlage 4, Anlage 5 und Anlage 6.

5.6 Kommunalfinanzen

Finanzielle Leistungsfähigkeit und ausreichende Verwaltungskraft sind wichtige Voraussetzungen, um das kommunale Aufgabenspektrum anforderungsgerecht erfüllen zu können. Die in den vorherigen Kapiteln dargestellten Unterschiede zwischen den statistischen Gebieten Braunschweig und Lüneburg verfestigen sich in den Kommunalfinanzen auf der Einnahme- und Ausgabeseite. So ergibt sich beim Vergleich der statistischen Gebiete Braunschweig und Lüneburg eine geringere Steuereinnahmekraft im insgesamt strukturschwächeren statistischen Gebiet Lüneburg und eine höhere im statistischen Gebiet Braunschweig. Gleichwohl fällt der Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit im statistischen Gebiet Lüneburg erheblich besser aus als im statistischen Gebiet Braunschweig. Ursächlich dafür sind u. a. auf der **Einnahmeseite** die ausgleichende Wirkung der allgemeinen Zuwendungen sowie Umlagen und aufgabenbezogenen Leistungsbeteiligungen. Auf der **Ausgabenseite** ist die unterschiedliche Höhe der Sozial- und Personalausgaben von Bedeutung. Die Höhe der Sozialausgaben hängt auch von der Bevölkerungsstruktur und der Arbeitsmarktsituation ab und kann daher nur wenig von den Kommunen beeinflusst werden. Dies gilt im Gegensatz dazu für die Personalausgaben nicht. Die Personalausgaben entwickeln sich grundsätzlich unabhängig von den wirtschaftlichen

und sozialen Verhältnissen. Insofern fallen die über dem Landesdurchschnitt liegenden Personalausgaben im statistischen Gebiet Braunschweig auf.

Bei näherer Betrachtung der Sozial- und Personalausgaben in den Anpassungsschichten zeigt sich jedoch ein Zusammenhang zwischen der Höhe der Sozialausgaben und der Höhe der Personalausgaben, der sich im für die Aufgabenerledigung erforderlichen Verwaltungsaufwand begründen könnte. So weist die Anpassungsschicht Südniedersachsen die höchsten Sozialausgaben und gleichzeitig die höchsten Personalausgaben auf. In der Anpassungsschicht Nordniedersachsen dagegen sind die Sozialausgaben und die Personalausgaben am niedrigsten.

	NIEDERSACHSEN	Braunschweig	Ostniedersachsen	Südniedersachsen	Lüneburg	Nordniedersachsen	Nordostniedersachsen	Hannover	Weser-Ems
Saldo aus lfd. Verwaltungstätigkeit	419	331	272	432	430	457	398	322	546
Saldo aus Investitionstätigkeit	- 438	- 325	- 376	- 238	- 448	- 414	- 488	- 506	- 445
Finanzmittelüberschuss/-fehlbetrag	- 20	6	- 105	193	- 18	44	- 90	- 183	101
Investitionsquote (%)	16	12	14	10	17	17	17	15	17
Steuereinnahmekraft	1.357	1.310	1.359	1.227	1.262	1.282	1.238	1.431	1.418
Steuereinzahlungen insgesamt	1.450	1.409	1.456	1.328	1.336	1.357	1.311	1.610	1.418
Gewerbesteuer-einzahlungen (netto)	597	515	515	516	503	500	505	693	630
Personalauszahlungen	891	938	932	948	871	822	930	1.011	774
Sozialauszahlungen	1.114	1.135	1.023	1.324	993	925	1.075	1.194	1.115
Gesamtverschuldung beim nicht-öffentlichen Bereich	1.644	1.521	k. A.	k. A.	1.525	k. A.	k. A.	2.440	1.131
Verschuldung aus Investitionskrediten	1.473	1.288	k. A.	k. A.	1.375	k. A.	k. A.	2.169	1.068
Verschuldung aus Liquiditätskrediten	171	233	k. A.	k. A.	150	k. A.	k. A.	271	63

Tabelle 8: Finanzdaten in den statistischen Gebieten; Stand: Kassenstatistik 2022, Verschuldung: Stand Kassenstatistik 2021 (in € je Einw.)

5.7 Regionale Schlussbetrachtung

Im Vergleich der **vier statistischen Gebiete Niedersachsens** ergeben sich auf den ersten Blick Parallelen zwischen den städtisch geprägten statistischen Gebieten

Braunschweig und Hannover. Dies gilt insbesondere für Gebietsgröße, Bevölkerungsstruktur und Wirtschaftskraft. Die beiden ländlich geprägten statistischen Gebiete Lüneburg und Weser-Ems weisen dagegen außer der Gebietsgröße weniger Gemeinsamkeiten auf, insbesondere bei den Wirtschaftsdaten zeigen sich deutliche Unterschiede.

Das **bevölkerungsreichste statistische Gebiet** ist Weser-Ems mit 2,5 Mio. Einwohnerinnen und Einwohnern. Mit 2,1 Mio. Einwohnerinnen und Einwohnern folgt das flächenmäßig deutlich kleinere statistische Gebiet Hannover. Mit Abstand folgen dann das statistische Gebiet Lüneburg (1,7 Mio. Einwohnerinnen und Einwohner) sowie das auch flächenmäßig kleinste statistische Gebiet Braunschweig (1,5 Mio. Einwohnerinnen und Einwohner). Auffällig ist, dass das flächenmäßig größte statistische Gebiet Lüneburg (15.500 qkm) mit 1,7 Mio. Einwohnerinnen und Einwohnern eine relativ geringe Bevölkerung hat und damit auch die geringste Bevölkerungsdichte aufweist (111 Einw./qkm im Verhältnis zu 168 Einw./qkm im Landesdurchschnitt).

Eine Besonderheit bildet die **Anpassungsschicht Hannover**, die deckungsgleich mit der Gebietskörperschaft Region Hannover ist. Sie ist mit 1,1 Mio. Einwohnerinnen und Einwohnern die einwohnerstärkste Gebietskörperschaft und weist mit 503 Einw./qkm auch die höchste Bevölkerungsdichte des Landes aus. Dieser Wert übersteigt die landesweit zweithöchste Bevölkerungsdichte¹⁸⁹ auf Ebene der Anpassungsschichten um mehr als das Doppelte und wird durch die Bevölkerungsdichte der Landeshauptstadt Hannover (2.614 Einw./qkm) maßgeblich beeinflusst. Diese herausragenden Werte der Anpassungsschicht Hannover wirken sich bei vielen bevölkerungsabhängigen Größen auf den statistischen Durchschnitt des gesamten Landes aus.

In allen statistischen Gebieten fällt auf, dass der **Bevölkerungsanteil der Unter-20-Jährigen** deutlich geringer ist als der **Bevölkerungsanteil der Über-65-Jährigen**. Wegen des einsetzenden Eintritts der geburtenstarken Jahrgänge 1955 bis 1969 („Baby Boomer“) in das Rentenalter ist ein signifikanter Rückgang der Personen im erwerbstätigen Alter in allen hier dargestellten Gebieten zu erwarten. Der Anstieg des Bevölkerungsanteils der Über-65-Jährigen ist bei der Planung und Bereitstellung altersgerechter Infrastruktur von den Kommunen zu berücksichtigen.

¹⁸⁹ Die zweithöchste Bevölkerungsdichte besitzt die Anpassungsschicht Ostniedersachsen (statistisches Gebiet Braunschweig) mit 243 Einw./qkm.

Im Vergleich der vier statistischen Gebiete Niedersachsens verfügt das statistische Gebiet Lüneburg – u. a. wegen des Fehlens großer Industriestandorte und einer geringen Bevölkerungsdichte – über die mit Abstand schwächste **Wirtschaftsleistung** (BIP-Anteil 16,7 %). Den größten niedersächsischen Anteil am BIP weist das statistische Gebiet Weser-Ems (BIP-Anteil 30,5 %) auf, vor dem Gebiet Hannover (BIP-Anteil 27,9 %), erst danach folgt das Gebiet Braunschweig (BIP-Anteil 24,7 %). Auf Ebene der Anpassungsschichten ist allerdings Ostniedersachsen der stärkste Wirtschaftsraum Niedersachsens mit den Städten Braunschweig, Wolfsburg und Salzgitter (BIP-Anteil 18,5 %). Das BIP ist damit leicht höher als in der zweitstärksten Anpassungsschicht Hannover (BIP-Anteil 17,9 %). Alle weiteren Anpassungsschichten weisen einen deutlich geringeren BIP-Anteil aus. Wegen der großen Abhängigkeit von der Automobilindustrie mit ihren Zulieferbetrieben ist die Anpassungsschicht Ostniedersachsen allerdings auch besonders konjunkturanfällig. So führten beispielsweise die Auswirkungen der COVID-19-Pandemie zu überdurchschnittlichen Gewerbesteuerausfällen. Die Wirtschaftskraft der Anpassungsschicht Hannover verteilt sich dagegen gleichmäßiger auf unterschiedliche Branchen und macht Hannover damit auch weniger krisenanfällig.

Die wirtschaftliche Dominanz der beiden Anpassungsschichten Ostniedersachsen und Hannover wirkt sich auf das ganze Land Niedersachsen aus und hebt die wirtschaftsstatistischen Größen signifikant an.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass durch die großen Unterschiede in den statistischen Gebieten ein Vergleich auf dieser Ebene in der Regel schwierig ist. Die Kommunen in den vier statistischen Gebieten des Landes Niedersachsen sind zu heterogen, um ihnen in einer großflächigen regionalen Betrachtung gerecht zu werden. Eine wesentliche Erkenntnis der regionalisierten Betrachtung ist allerdings die **große wirtschaftliche Disparität innerhalb Niedersachsens**. Die Unterschiede zwischen den vier statistischen Gebieten beruhen u. a. auf

- der ungleichen Verteilung der Wirtschaftszentren,
- den ungleichen Bevölkerungsstrukturen, die auch langfristig weiter wirken werden, sowie
- den historisch bedingten unterschiedlichen Entwicklungen in den Landesteilen.

6 Kommunal финанzen 2017 bis 2022

6.1 Entwicklung der Kommunal финанzen

Die Kommunalstatistiken geben bisher keine Auskünfte über die Entwicklung des kommunalen Vermögens oder den Ressourcenverbrauch. Erstmals sollen 2026 für das Haushaltsjahr 2025 die Erträge und Aufwendungen der Ergebnisrechnung sowie Aktiva und Passiva der Vermögensrechnung statistisch erhoben werden.¹⁹⁰ Insoweit erfolgen die finanzwirtschaftlichen Analysen dieses Kapitels weiterhin lediglich auf der Grundlage der Zahlungsströme (Finanzrechnung).

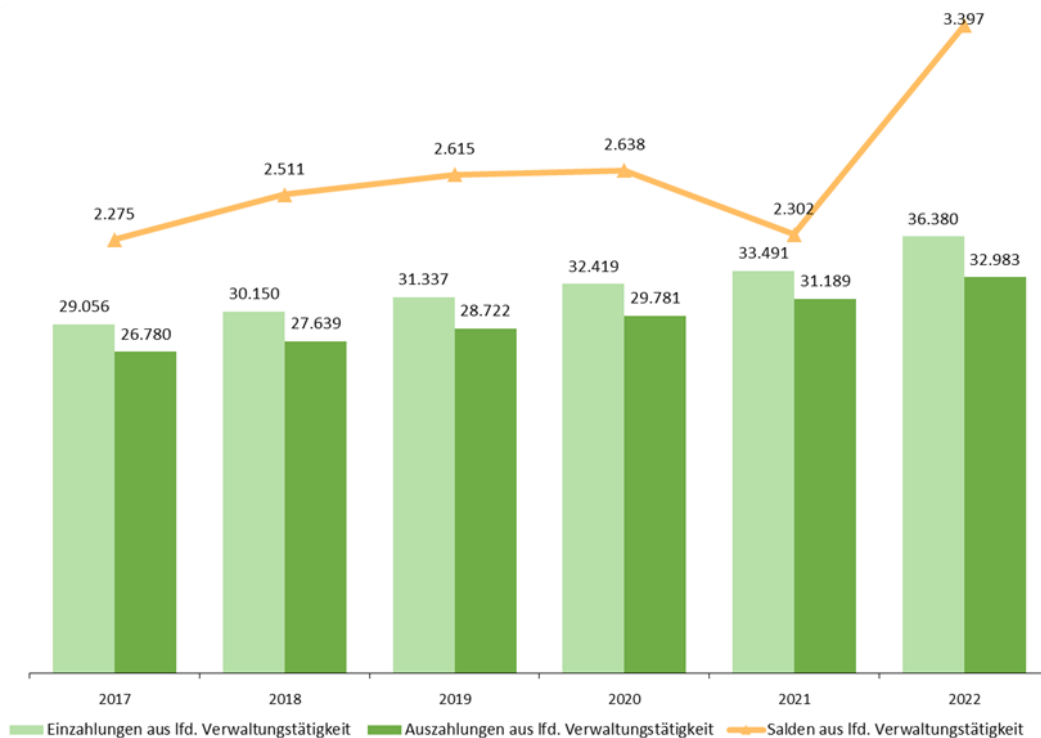
*Überschuss
aus
laufender
Verwal-
tungstätig-
keit auf
Rekord-
niveau*

Auf den ersten Blick konnte sich in der Gesamtbetrachtung aller niedersächsischen Kommunen die Finanzlage 2022 weiter stabilisieren. Der positive Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit erreichte 2022 Rekordniveau.¹⁹¹ Mit einer Steigerungsrate von 47,6 % erhöhte er sich um 1,1 Mrd. € auf 3,4 Mrd. €. ¹⁹² Insbesondere Steuereinzahlungen ermöglichten es den Kommunen, die erheblichen Überschüsse aus laufender Verwaltungstätigkeit zu erwirtschaften. Aber auch die Auszahlungen stiegen u. a. wegen der Pandemie- und Flüchtlingskrise auf Rekordniveau.

¹⁹⁰ Vgl. § 17 des Gesetzes über die Statistiken der öffentlichen Finanzen und des Personals im öffentlichen Dienst (Finanz- und Personalstatistikgesetz - FPStatG), zuletzt geändert durch das Gesetz vom 03.06.2021 (BGBl. I S. 1401).

¹⁹¹ Auf Grund der bisher noch fehlenden statistischen Daten zur Ergebnisrechnung sowie Aktiva und Passiva der Vermögensrechnung bedient sich die überörtliche Kommunalprüfung zur Analyse der kommunalen Finanzlage der Jahre 2017 bis 2021 weiterhin der Jahresrechnungsstatistik und der Schuldenstatistik. Die Angaben für 2022 basieren auf der kommunalen vierteljährlichen Kassenstatistik. Die Jahresrechnungsstatistik für das Jahr 2022 wird turnusgemäß erst nach Fertigstellung dieses Berichts veröffentlicht. Teilweise wurden die statistischen Daten durch eigene Berechnungen ergänzt. Eventuelle Abweichungen begründen sich in Rundungsdifferenzen.

¹⁹² Die in den Ansichten des nachfolgenden Kapitels enthaltenen Daten für 2021 weichen von den Daten der entsprechenden Ansichten des letzten Kommunalberichts ab. Bei Erstellung des Kommunalberichts 2022 lagen für 2021 nur die Daten der vierteljährlichen Kassenstatistik vor. Der aktuelle Bericht berücksichtigt für 2021 nunmehr die Zahlen der vorliegenden Jahresrechnungsstatistik.



Ansicht 46: Einzahlungen, Auszahlungen und Salden aus laufender Verwaltungstätigkeit (in Mio. €)

Die Einzahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit erhöhten sich 2022 gegenüber dem Vorjahr um 2,9 Mrd. € (+ 8,6 %) auf 36,4 Mrd. € und erreichten damit den Höchstwert im gesamten Betrachtungszeitraum. Die Steigerungsraten der Einzahlungen in den Vorjahren lagen lediglich zwischen 3,3 % und 3,9 %. Ebenfalls erhöhten sich die Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit um 1,8 Mrd. € (+ 5,8 %) auf 33,0 Mrd. € und stellen damit ebenso den Höchstwert im gesamten Betrachtungszeitraum dar. Auch hier fielen die Steigerungsraten in den Vorjahren von 3,2 % bis zu 4,7 % deutlich niedriger aus.

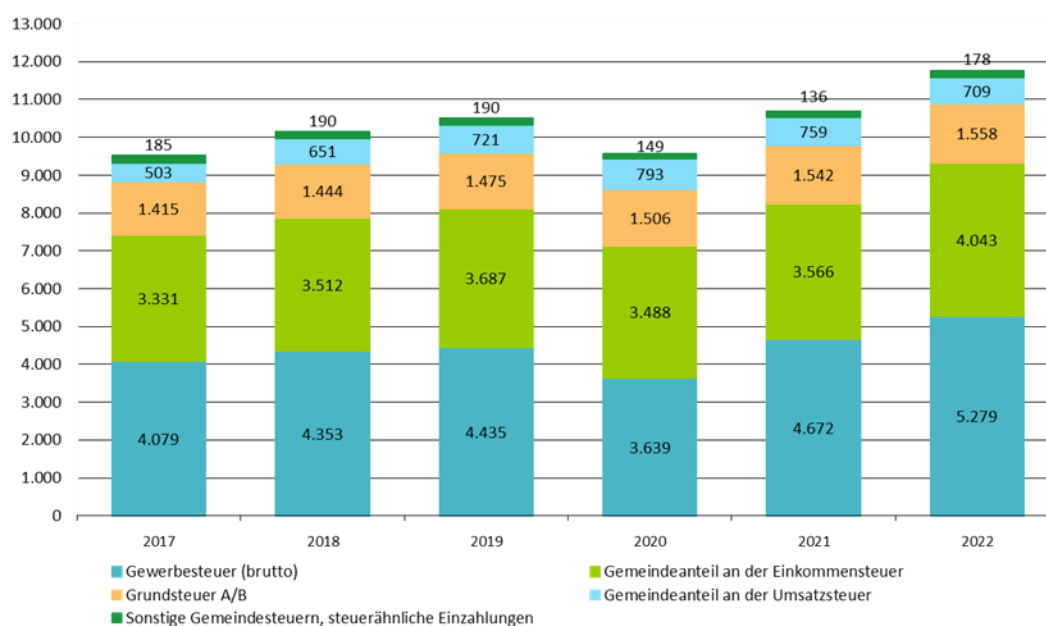
Einzahlungen und Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit auf Höchststand

Maßgeblich für die hohen Steigerungsraten der Einzahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit 2022 war der sprunghafte Anstieg der Steuereinzahlungen:

Die Einzahlungen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben erhöhten sich von 2021 auf 2022 um 1,1 Mrd. € (+ 10,2 %). Davon stiegen die Gewerbesteureinzahlungen um 607 Mio. € auf 5,3 Mrd. € (+ 13,0 %) und die Einzahlungen aus dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer um 477 Mio. € auf 4,0 Mrd. € (+ 13,4 %). Der insgesamt erhebliche Anstieg lag deutlich über den Werten der vergangenen Jahre. Er ist u. a. zurückzuführen auf die Wiederbelebung der Konjunktur nach den Krisenjahren durch

Steuereinzahlungen um 10,2 % gestiegen

die COVID-19-Pandemie und weiterhin inflationsgetrieben (Inflation 2022 von 7,9 %¹⁹³).

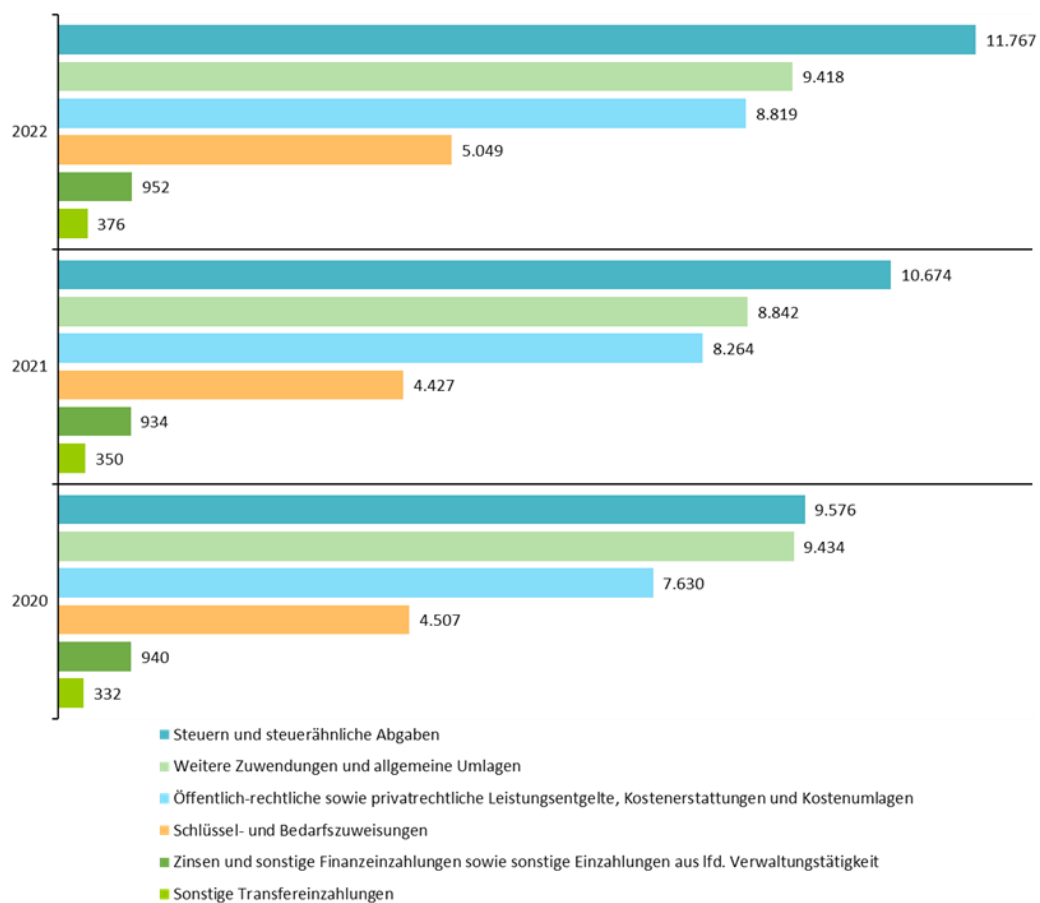


Ansicht 47: Einzahlungen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben (in Mio. €)

*Positive
Entwicklung
der
Schlüssel-
und
Bedarfszu-
weisungen*

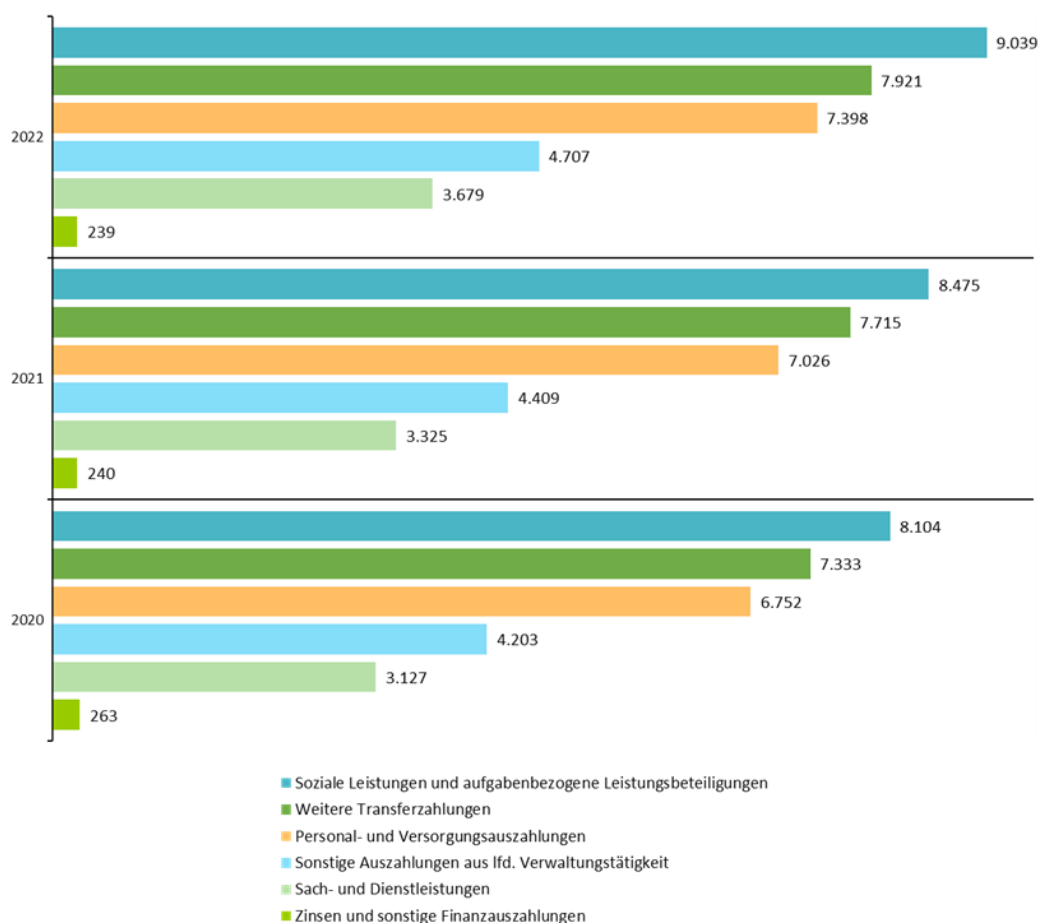
Neben den Steuereinzahlungen trugen die erhöhten Schlüssel- und Bedarfszuweisungen (+ 621 Mio. €; 14,1 %) nennenswert zum Anstieg der Einzahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit bei. Eine überaus positive Entwicklung zeigten auch die Einzahlungen aus weiteren Zuwendungen und allgemeinen Umlagen (+ 576 Mio. €; 6,5 %), die fast das Niveau des Jahres 2020 erreichten. Und das, obwohl diese 2020 die Kompensationsleistungen für COVID-19 bedingte Einnahmeausfälle beinhalteten. Ursächlich dafür sind vor allem die gestiegenen zweckgebundenen Zuweisungen und Zuschüsse im öffentlichen Bereich, die u. a. auf die zusätzlichen Ausgleichszahlungen des Landes für Mehraufwendungen in den öffentlichen Schulen, in den Tageseinrichtungen für Kinder und in der Kindertagespflege aufgrund von Preissteigerungen (vgl. § 14k NFAG) zurückzuführen sind. Auch die übrigen Einzahlungsarten steigerten sich im Vergleich zum Vorjahr (s. Ansicht 48), sodass trotz inflationärer Einflüsse ein realer Zuwachs bei den Gesamteinzahlungen zu verzeichnen war.

¹⁹³ Vgl. [Pressemitteilung Nr. 022 vom 17.01.2023 des Statistischen Bundesamts \(DESTATIS\) zur Inflationsrate im Jahr 2022](#); zuletzt abgerufen am 12.06.2023.



Ansicht 48: Einzahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit (in Mio. €)

Allerdings steht der Steigerung der Einzahlungen auch eine erhebliche Steigerung der Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit gegenüber – und zwar bei allen wesentlichen Auszahlungspositionen.



Ansicht 49: Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit (in Mio. €)

Sozialauszahlungen um 6,6 % auf Höchstwert gestiegen

Der höchste Anteil an den Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit entfiel mit 27,4 % auf die sozialen Leistungen und aufgabenbezogenen Leistungsbeteiligungen. Für diesen Bereich erfolgte mit 563 Mio. € der höchste nominale Anstieg im Vergleich aller Auszahlungsarten. Bereits 2020 (+ 3,6 %) und 2021 (+ 4,6 %) erhöhten sich die Auszahlungen signifikant. Die Steigerungsrate 2022 von 6,6 %, die höchste im gesamten Vergleichszeitraum, wird maßgeblich beeinflusst durch die Steigerungsraten der sonstigen Sozialleistungen um 241 Mio. € (+ 34,3 %) und der Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe nach dem SGB VIII um 122 Mio. € (+ 7,6 %). Bei den Auszahlungen für soziale Leistungen und aufgabenbezogene Leistungsbeteiligungen handelt es sich um gesetzliche Pflichtaufgaben und somit um nicht disponible Auszahlungen. Die Sozialleistungen werden anteilig von Bund und Land erstattet. Obwohl sich der kommunale Zuschussbedarf dadurch relativiert, handelt es sich um eine die Kommunalfinanzen prägende Auszahlungsart.

Der zweithöchste Anteil der Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit entfiel mit 21,9 % auf die nur bedingt disponiblen Personalauszahlungen (ohne Versorgungsauszahlungen). Sie wiesen mit 5,6 % einen ähnlich hohen Anstieg wie in den Jahren 2018 bis 2020 auf. Maßgeblich für die Steigerungen der Personalauszahlungen sind regelmäßig die Mehrauszahlungen aufgrund der Tarif- und Besoldungserhöhungen sowie der Personalzuwachs. Aufgrund der diesjährigen Tarifvereinbarung (Bund und Kommunen) muss in den kommenden Jahren mit einem noch erheblich höheren Anstieg der kommunalen Personalauszahlungen gerechnet werden.

Personalauszahlungen erneut um 5,6 % gestiegen

Auf die Auszahlungen für Sach- und Dienstleistungen in den kommunalen Kernhaushalten entfielen 2022 ca. 11,2 % der gesamten Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit. Mit einer Steigerungsrate von 10,6 % erhöhten sie sich gegenüber 2021 um 354 Mio. € auf 3,7 Mrd. €. Der Anstieg 2022 wird auch auf die gestiegene Inflationsrate des letzten Jahres (7,9 %) zurückzuführen sein.¹⁹⁴

Anstieg Auszahlungen für Sach- und Dienstleistungen um 10,6 %

Der aus den Einzahlungen und Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit erwirtschaftete Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit ist ein wesentlicher Indikator für die Beurteilung der Finanzkraft der Kommunen.

Allerdings ist zu berücksichtigen, dass aus einem positiven Ergebnis (Überschuss) die Kommunen zunächst die Tilgung ihrer Investitionskredite sowie die Rückzahlung innerer Darlehen und – ggf. – von Liquiditätskrediten erfüllen müssen. Erst die danach verbleibenden Mittel stehen als Nettoinvestitionsmittel für die Finanzierung von Investitionen zur Verfügung.¹⁹⁵

Verwendung des positiven Saldos aus laufender Verwaltungstätigkeit

Ein nach dem Schuldendienst verbleibender positiver Saldo lässt insoweit auf die eigene Investitionsfähigkeit der Kommunen schließen. Die Höhe der Überschüsse aus laufender Verwaltungstätigkeit eröffnen oder begrenzen die Handlungsmöglichkeiten der Kommunen bei der Durchführung von Investitionsvorhaben und bei der Ausgestaltung ihres Dienstleistungsangebots, insbesondere im freiwilligen Bereich.

¹⁹⁴ Vgl. Fußnote 193.

¹⁹⁵ Vgl. § 17 Abs. 2 und 3 KomHKVO.



Ansicht 50: Verwendung des Überschusses aus laufender Verwaltungstätigkeit nach § 17 Abs. 2 und 3 KomHKVO

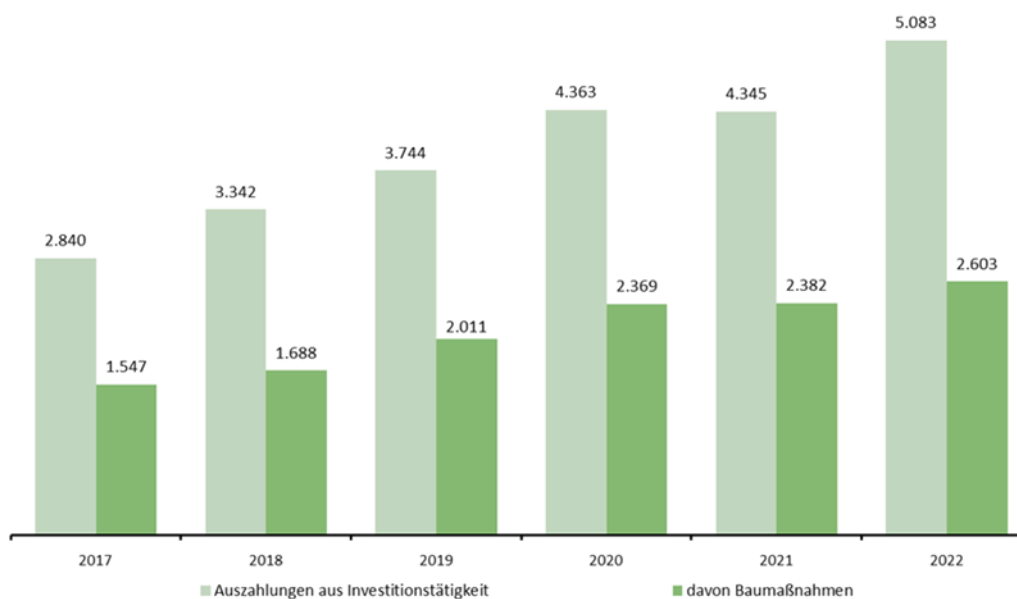
Trotz der überaus positiven Entwicklung des Saldos aus laufender Verwaltungstätigkeit 2022 stiegen die Kreditaufnahmen für Investitionen an.

*Durch
Baupreis-
steige-
rungen kein
realer
Anstieg der
Investitions-
tätigkeit*

Nach einem leichten Rückgang der Auszahlungen aus Investitionstätigkeit¹⁹⁶ in den kommunalen Kernhaushalten 2021 (- 0,4 %) erhöhten sie sich 2022 wieder deutlich um 17,0 % (+ 737 Mio. €). Die Steigerungsrate entsprach damit in etwa den Jahren 2018 und 2020. Die Auszahlungen für Baumaßnahmen erhöhten sich hingegen nur um 9,3 % (221 Mio. €). Angesichts der erneut dramatischen Baupreissteigerungen (Wohngebäude: + 15,1 % und Straßenbau: + 17,9 %)¹⁹⁷ kann jedoch nicht von einem realen Anstieg der Investitionsauszahlungen ausgegangen werden, im Gegenteil: Unter Berücksichtigung der Preissteigerung dürften die Investitionsmaßnahmen nicht einmal das Niveau des Vorjahres erreichen und sind damit nicht ausreichend, um Investitionsrückstände abzubauen.

¹⁹⁶ Die Auszahlungen aus Investitionstätigkeit umfassen Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen, den Erwerb von Vermögen, Baumaßnahmen sowie die Gewährung von Ausleihungen.

¹⁹⁷ [Pressemitteilung Nr. 139 vom 06.04.2023 des Statistischen Bundesamts \(DESTATIS\) zu Baupreisen im Februar 2023](#); Baupreise für Wohngebäude und Straßenbau im Februar 2023 gegenüber Februar 2022; zuletzt abgerufen am 12.06.2023.



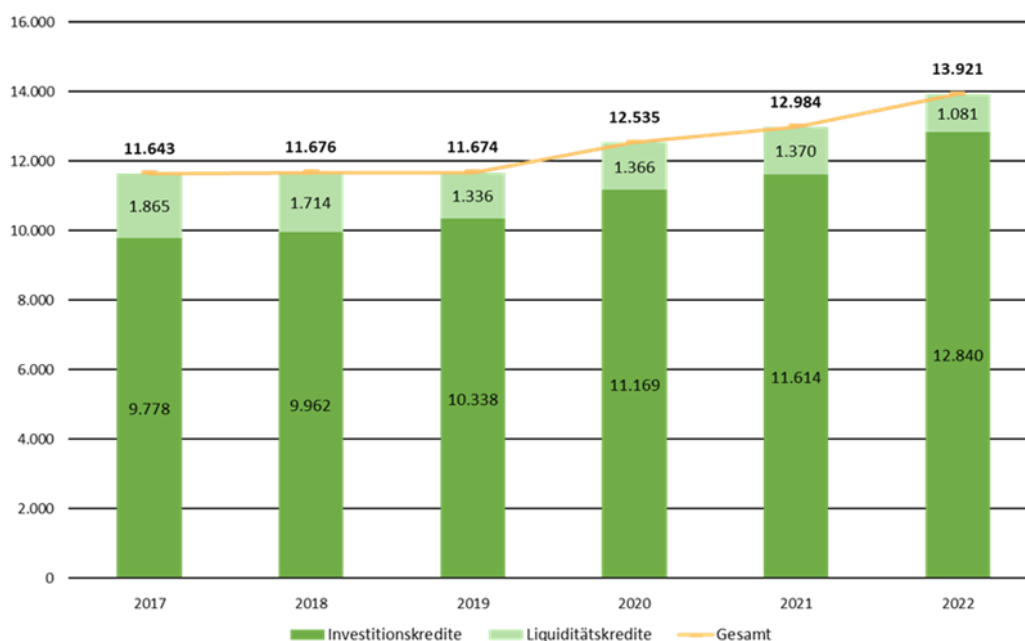
Ansicht 51: Auszahlungen aus Investitionstätigkeit (in Mio. €)

Die erwirtschafteten Nettoinvestitionsmittel sowie die – gegenüber dem Vorjahr reduzierten – Einzahlungen aus Investitionstätigkeit¹⁹⁸ reichten nicht aus, um die Investitionsmaßnahmen ohne weitere Kreditaufnahmen zu finanzieren. Im Ergebnis nahm die Verschuldung der kommunalen Kernhaushalte aus Investitionskrediten 2022 um 1,2 Mrd. € (10,6 %) zu und trug maßgeblich zum Anstieg der Gesamtverschuldung beim nicht-öffentlichen Bereich auf 13,9 Mrd. € bei.¹⁹⁹

*Weiterer
Anstieg der
Gesamtverschuldung*

¹⁹⁸ Zu den Einzahlungen aus Investitionstätigkeit zählen Einzahlungen aus Investitionszuwendungen, aus der Veräußerung von Vermögen, aus Rückflüssen von Ausleihungen sowie aus Beiträgen und ähnlichen Entgelten (z. B. Erschließungsbeiträge nach dem Baugesetzbuch und Straßenausbaubeiträge).

¹⁹⁹ Wegen eines Methodenwechsels bei den Erhebungen der Schuldenstatistik ab 2018 ist eine vergleichende Betrachtung der Schuldenentwicklung aktuell nicht ohne Weiteres möglich. Die Ausführungen und Ansichten für die Jahre 2017 bis 2022 basieren daher auf den Angaben der kommunalen vierteljährlichen Kassenstatistik. Die Kassenstatistik enthält keine Informationen über die kommunalen Extrahaushalte. Der Zeitreihenvergleich stellt nur auf die Verschuldung der kommunalen Kernhaushalte ab. Weiterhin wurde nur der nicht öffentliche Bereich ausgewertet, um die Problematik der Liquiditätskredite aus dem sog. „Cash-Pooling“ auszublenden. Die Zweifel hinsichtlich der Belastbarkeit der von den Kommunen gemeldeten Höhe dieser „Kredite“ wurden bereits im Kommunalbericht 2021 dargestellt.



Ansicht 52: Entwicklung der Verschuldung in den Kernhaushalten beim nicht-öffentlichen Bereich (in Mio. €)

Rückgang von Liquiditätskrediten

Dagegen konnte die Verschuldung aus Liquiditätskrediten²⁰⁰ um 289 Mio. € auf 1,1 Mrd. € verringert werden. Der Stand der Liquiditätskredite ist damit der niedrigste seit 2017 und verhinderte damit einen noch höheren Anstieg der Gesamtverschuldung.

Risiko steigender Zinsen

Ungeachtet dessen ist der erhebliche Anstieg der investiven Verschuldung in den kommunalen Kernhaushalten bedenklich und führt zukünftig zu höheren Tilgungs- und Zinsauszahlungen. Dabei stellt das stetig ansteigende Zinsniveau eine zusätzliche Belastung dar. Vor diesem Hintergrund haben die Kommunen verstärkt auf ihre langfristige Schulden tragfähigkeit zu achten, d. h. die Zins- und Tilgungszahlungen sind aus der laufenden Verwaltungstätigkeit zu erwirtschaften.

Immerhin kann für die bestehenden Investitionskredite davon ausgegangen werden, dass die Kommunen durch langfristige Kredit- und Zinssicherungsverträge die Gefahr steigender Zinsen zunächst minimierten. Bei Auslaufen dieser Verträge und bei der Neuaufnahme von Investitionskrediten werden zusätzliche Finanzierungskosten entstehen. Die sich daraus ergebenden Zinsbelastungen werden in den nächsten Jahren die kommunalen Haushalte vor zusätzliche Herausforderungen stellen. Die Folgen steigender Zinsen zeigten sich bereits bei den Liquiditätskrediten, die ihrem

²⁰⁰ Kredite zur Überbrückung des verzögerten Eingangs von Deckungsmitteln durch in der Regel kurzfristige Verbindlichkeiten, insbesondere Kontokorrentkredite, soweit keine anderen Mittel zur Verfügung stehen. (§ 60 Nr. 34 KomHKVO).

Zweck entsprechend regelmäßig nur als Kurzfristkredite ohne langfristige Zinsbindung aufgenommen werden dürfen:²⁰¹

Die Zinsauszahlungen für Liquiditätskredite stiegen von 2021 auf 2022 um 95,7 %, eine annähernde Verdopplung. Trotz ihres Anstiegs belasteten die Zinsen für Liquiditätskredite in Höhe von 3,5 Mio. € die Kommunalhaushalte nur unerheblich. Es ist jedoch alarmierend, dass die Zinsauszahlungen einen neuen Höchstwert seit 2018 erreichten, obwohl sich der Gesamtbestand der Liquiditätskredite von 2018 bis 2022 um fast 700 Mio. € auf ca. 1,1 Mrd. € verringerte. Die Entwicklung der Liquiditätskreditzinsen geht der Entwicklung der Zinsauszahlungen für die wesentlich umfangreicheren Investitionskredite lediglich vorweg. Insbesondere die Handlungsfähigkeit der finanzschwächeren Kommunen wird durch diese Entwicklung weiter eingeschränkt werden.

Gestiegene Zinsauszahlungen für Liquiditätskredite

Die Betrachtung der Verschuldung in den kommunalen Kernhaushalten spiegelt die finanziellen Risiken für die Kommunen jedoch nicht vollständig wider, da sie die ausgegliederten Bereiche in Form von Eigenbetrieben, Anstalten und privatrechtlichen Unternehmen unberücksichtigt lässt. Kommunen haben – teilweise umfangreich – Aufgaben ausgelagert. So zeigte die Erhebung „Haushaltsrisiken durch Investitionsrückstände – Teil 2“ (s. [Kapitel 4](#)), dass die Vergleichskommunen²⁰² die Aufgaben in den Bereichen Energiewirtschaft, Wohnungsbau, ÖPNV und Krankenhäuser überwiegend auslagerten. Zudem gab es erhebliche Unterschiede in den jeweiligen Ausgliederungsgraden. Die Prüfung „Kommunale Unternehmen brauchen Steuerung“ (s. [Kapitel 3.10](#)) zeigte, dass für die Ausgliederungen in den untersuchten Bereichen des Stadtmarketings sowie der Tourismus- und Wirtschaftsförderung ein sehr hohes finanzielles Engagement der Kommunen und damit verbunden hohe Haushaltsrisiken bestehen.

Finanzielle Risiken durch Ausgliederungen

Die Betrachtung der kommunalen Finanzen ist daher nur vollständig und aussagekräftig, wenn die ausgegliederten Bereiche berücksichtigt werden. Dies zeigt sich u. a. an der gravierenden Verschuldung der kommunalen Extrahaushalte und sonstigen Ausgliederungen. So lag der Schuldenanteil der ausgegliederten Bereiche zum 31.12.2021 mit mehr als 15 Mrd. €²⁰³ über dem der kommunalen Kernhaushalte mit 13 Mrd. €. In der Gesamtbetrachtung des Konzerns Kommune betrug die Verschuldung 2021 somit über 28 Mrd. €. Auch in den Ausgliederungen ist wegen der

Verschuldung in ausgegliederten Organisationsformen höher als im Kernhaushalt

²⁰¹ Eine Ausnahme bildet allerdings die Möglichkeit bei einem volumenmäßigen Bedarf an Liquiditätskrediten einen Sockelbetrag aufzunehmen. (RdErl. d. MI vom 13.12.2017 - 33.1-10245/1 - geändert durch RdErl. d. MI vom 29.03.2023).

²⁰² In die Prüfung waren wurden alle kreisfreien Städte, großen selbständigen Städte, Städte mit Sonderstatus, selbständigen Gemeinden und ausgewählte Kommunen mit über 20.000 Einwohnerinnen und Einwohnern einbezogen.

²⁰³ Vgl. [LSN - Schulden- und Finanzvermögensstatistik in Niedersachsen am 31.12.2021](#), zuletzt abgerufen am 12.06.2023.

schwierigen gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen und zukünftiger Herausforderungen von steigenden Schulden und ggf. zunehmenden Investitionsrückständen auszugehen. Gerade kommunale Energieversorgung und Abwasserbeseitigung werden davon besonders betroffen sein. Im Rahmen der Erhebung „Haushaltsrisiken durch Investitionsrückstände – Teil 2“ meldeten die Vergleichskommunen schon jetzt 1,4 Mrd. € Investitionsrückstände für verbundene Unternehmen.²⁰⁴

6.2 Fazit

In den vergangenen Jahren prägten die COVID-19-Pandemie und die Flüchtlingskrise die Haushaltsslage der Kommunen. Im Rückblick bewältigten die Kommunen die COVID-19-Pandemie auch mit Hilfe von Bund und Land relativ gut.

Jedoch nicht alle Kommunen können von der verbesserten Gesamtsituation profitieren. Die regionalisierte Betrachtung in [Kapitel 5](#) zeigt, inwieweit Einflüsse und Voraussetzungen für das kommunale Handeln in den vier Regionen Niedersachsens deutlich voneinander abweichen.

Dies gilt auch für die Gesamtbetrachtung der Finanzlage 2022, die sich grundsätzlich stabilisierte und sogar positiv entwickelte. Dennoch stieg die investive Verschuldung der niedersächsischen Kommunen erneut deutlich an. Außerdem belegen die Prüfungsergebnisse im [Kapitel 3](#) sowie die Ergebnisse der Erhebung im [Kapitel 4](#), dass nicht alle Kommunen ihre gesetzlichen Aufgaben entsprechend der Zielsetzung des § 4 NKomVG erfüllen konnten. Die erforderlichen finanziellen und personellen Ressourcen standen nicht ausreichend zur Verfügung. Beispielsweise zeigte die Prüfung „Kommunale Brücken“ (s. [Kapitel 3.6](#)), dass Zustandsbewertungen von Brücken nicht fristgerecht oder gar nicht erfolgten sowie notwendige Unterhaltungs- und Instandsetzungsmaßnahmen fehlten. Zudem gaben die Kommunen im Rahmen der Erhebung „Haushaltsrisiken durch Investitionsrückstände – Teil 2“ (s. [Kapitel 4](#)) einen deutlichen Anstieg der Investitionsrückstände, insbesondere in den Infrastrukturbereichen „Schulen“ und „Straßen“, an.

Darüber hinaus stehen die Kommunen vor weiteren erheblichen Herausforderungen, die die kommunalen Handlungsspielräume und die Finanzlage abermals maßgeblich beeinflussen werden:

²⁰⁴ Für die Daten der verbundenen Unternehmen besteht nur eine eingeschränkte Belastbarkeit. Lediglich 21 von 96 Kommunen meldeten Investitionsrückstände für verbundene Unternehmen, obwohl weitaus mehr Vergleichskommunen Ausgliederungen meldeten.

*Fehlende
finanzielle
und
personelle
Ressourcen*

*Vielfältige
Heraus-
forderungen
für die
Kommunen*

- Der Ukraine-Krieg mit seinen makroökonomischen Verwerfungen sowie die erneute Notwendigkeit der Unterbringung und der Integration Geflüchteter
- Der Klimawandel einhergehend mit der Energie- und Verkehrswende und dem Ziel der Klimaneutralität bis 2045 nach dem NKlimaG²⁰⁵
- Eine hohe Inflation, die steigende Investitionsauszahlungen und eine anwachsende Verschuldung bedingt
- Der demographische Wandel, der den Fachkräfte- und Arbeitskräftemangel verstärkt

Vor dem Hintergrund dieser Vielzahl an zu bewältigenden Aufgaben und knapper werdenden Finanzmitteln, müssen die Kommunen ihre Haushaltsführung und Aufgabenerledigung noch gezielter ausrichten.

*Effizienz
steigern*

Mit Blick auf die steigenden Personalkosten und das fehlende Fachpersonal muss verstärkt geprüft werden, ob kommunale Aufgaben durch andere Träger erledigt oder in Zusammenarbeit mit anderen Kommunen effizienter gestaltet werden können.

Sollten die Kommunen nicht gegensteuern, ist zu befürchten, dass sich die kommunale Finanzlage – trotz weiterhin steigender Steuereinnahmen – negativ entwickeln wird. Eine große Bedeutung wird dabei der weiteren Wirtschaftsentwicklung in Deutschland und damit der Entwicklung des Steueraufkommens zukommen.²⁰⁶ Die kommunalen Herausforderungen sind aber nicht nur fiskalisch-haushalterischer Natur, sondern fordern die gesamte Selbstverwaltung.

Die großen strukturellen Unterschiede zwischen den Kommunen werden weiter zunehmen, wenn der Finanzschwäche von Kommunen mit geringerer Wettbewerbsfähigkeit nicht konsequent begegnet wird. Viele Kommunen sind bereits jetzt nicht in der Lage, alle Aufgaben gleichwertig zu erfüllen. Sie müssen ihre Aufgabenerledigung sachgerecht priorisieren und Prozesse optimieren, um ihre Potenziale und Ressourcen besser zu nutzen. Die Hinweise, Good-Practice-Beispiele und Arbeitshilfen (Checklisten, Handreichungen und Prozessabläufe) der überörtlichen Kommunalprüfung sollen dabei unterstützen.

*Potenziale
und
Ressourcen
nutzen*

²⁰⁵ Niedersächsisches Gesetz zur Förderung des Klimaschutzes und zur Minderung der Folgen des Klimawandels (Niedersächsisches Klimagesetz) vom 10.12.2020 (Nds. GVBl. S. 464), zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 28.06.2022 (Nds. GVBl. S. 388).

²⁰⁶ Lt. IWF Wirtschaftsprognose aus dem April 2023 dürfte die Wirtschaft in Deutschland demnach in diesem Jahr leicht schrumpfen (- 0,1 Prozent gegenüber dem Vorjahr). Vgl. IWF senkt Prognose für Weltwirtschafts-Wachstum (Artikel vom 12.04.2023), zuletzt abgerufen am 08.05.2023.

Abkürzungsverzeichnis

BGBI.	Bundesgesetzblatt
BIP	Bruttoinlandsprodukt: Das Bruttoinlandsprodukt ist ein Maß für die wirtschaftliche Leistung einer Volkswirtschaft in einem bestimmten Zeitraum. Es misst den Wert der im Inland hergestellten Waren und Dienstleistungen (Wertschöpfung), soweit diese nicht als Vorleistungen für die Produktion anderer Waren und Dienstleistungen verwendet werden.
BSI	Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik
BWS	Bruttowertschöpfung: Die Bruttowertschöpfung wird durch Abzug der Vorleistungen von den Produktionswerten errechnet; sie umfasst also nur den im Produktionsprozess geschaffenen Mehrwert.
D-PCGM	Deutscher Public Corporate Governance-Musterkodex, in der Fassung vom 14.03.2022
Drs.	Drucksache des Nds. Landtags
DSGVO	Verordnung (EU) 2016/679 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27.04.2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Richtlinie 95/46/EG (Datenschutz-Grundverordnung) (ABl. L 119 vom 04.05.2016, S. 1-88), zuletzt berichtigt ABl. L 074 vom 04.03.2021, S. 35
DVO-NKiTaG	Verordnung zur Durchführung des Niedersächsischen Gesetzes über Kindertagesstätten und Kindertagespflege vom 27.08.2021 (Nds. GVBl. S. 623), zuletzt geändert durch Verordnung vom 05.10.2022 (Nds. GVBl. S. 616)
Einw.	Einwohnerinnen und Einwohner
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23.05.1949 (BGBl. S. 1), zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 19.12.2022 (BGBl. I S. 2478)
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt
HAZ	Hannoversche Allgemeine Zeitung
HVB	Hauptverwaltungsbeamtin/Hauptverwaltungsbeamter/ Hauptverwaltungsbeamte
ISIS 12	Informationssicherheitsmanagementsystem in 12 Schritten, Internetseite Cisis12
k. A.	Keine Angabe(n)
KiTaG	Gesetz über Tageseinrichtungen für Kinder in der Fassung der Bekanntmachung vom 07.02.2002 (Nds. GVBl. S. 57), außer Kraft am 01.08.2021 durch Art. 3 Nr. 1 des Gesetzes vom 07.07.2021 (Nds. GVBl. S. 470)
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 Verordnung vom 11.05.2021 (Nds. GVBl. S. 284)

KStG	Körperschaftsteuergesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 15.10.2002 (BGBl. I S. 4144), zuletzt geändert durch Art. 9 des Gesetzes vom 16.12.2022 (BGBl. I S. 2294)
LHO	Niedersächsische Landeshaushaltsordnung in der Fassung vom 30.04.2001 (Nds. GVBl. S. 276), zuletzt geändert durch Art. 8 des Gesetzes vom 16.12.2021 (Nds. GVBl. S. 883)
LRH	Niedersächsischer Landesrechnungshof
LSG	Landessozialgericht
LSN	Landesamt für Statistik Niedersachsen
MBI.	Ministerialblatt
MI	Niedersächsisches Ministerium für Inneres und Sport
MW	Niedersächsisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Bauen und Digitalisierung
NBesG	Niedersächsisches Besoldungsgesetz vom 20.12.2016 (Nds. GVBl. S. 308, 2017, S. 64), zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 23.09.2022 (Nds. GVBl. S. 611)
NDIG	Niedersächsisches Gesetz über digitale Verwaltung und Informationssicherheit vom 24.10.2019 (Nds. GVBl. S. 291)
Nds.	Niedersachsen/Niedersächsische/Niedersächsischer/ Niedersächsisches
Nds. AG SGB VIII	Niedersächsisches Gesetz zur Ausführung des Achten Buchs des Sozialgesetzbuchs und zur Niedersächsischen Kinder- und Jugendkommission vom 05.02.1993 (Nds. GVBl. S. 45), zuletzt geändert durch Gesetz vom 23.03.2022 (Nds. GVBl. S. 204)
NFAG	Niedersächsisches Gesetz über den Finanzausgleich in der Fassung vom 14.09.2007 (Nds. GVBl. S. 466), zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 03.05.2023 (Nds. GVBl. S. 80)
NKiTaG	Niedersächsisches Gesetz über Kindertagesstätten und Kindertagespflege vom 07.07.2021 (Nds. GVBl. S. 470), zuletzt geändert durch Art. 13 des Gesetzes vom 16.12.2021 (Nds. GVBl. S. 883)
NKomVG	Niedersächsisches Kommunalverfassungsgesetz vom 17.12.2010 (Nds. GVBl. S. 576), zuletzt geändert durch Art. 2 des Gesetzes vom 22.09.2022 (Nds. GVBl. S. 588)
NKPG	Niedersächsisches Gesetz über die überörtliche Kommunalprüfung (Niedersächsisches Kommunalprüfungsgesetz) vom 16.12.2004 (Nds. GVBl. S. 638), zuletzt geändert durch Art. 5 des Gesetzes vom 13.10.2021 (Nds. GVBl. S. 700)
NSchG	Niedersächsisches Schulgesetz in der Fassung vom 03.03.1998 (Nds. GVBl. S. 137), zuletzt geändert durch Art. 12 des Gesetzes vom 16.12.2021 (Nds. GVBl. S. 883)
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)
NUTS	Nomenclature des unités territoriales statistiques – Statistische Klassifikation der Gebietseinheiten innerhalb der Europäischen Union

NV	Niedersächsische Verfassung vom 19.05.1993 (Nds. GVBl. S. 107), zuletzt geändert durch Art. 1 vom 10.12.2020 (Nds. GVBl. S. 464)
OZG	Gesetz zur Verbesserung des Onlinezugangs zu Verwaltungsleistungen (Onlinezugangsgesetz) vom 14.08.2017 (BGBl. I S. 3122, 3138), zuletzt geändert durch Art. 16 des Gesetzes vom 28.06.2021 (BGBl. I S. 2250)
RdErl.	Runderlass
RI-EBW-PRÜF	Richtlinie zur einheitlichen Erfassung, Bewertung, Aufzeichnung und Auswertung von Ergebnissen der Bauwerksprüfungen nach DIN 1076, Stand: 22.02.2017 (Download der Richtlinie RI-EBW-PRÜF , zuletzt abgerufen am 10.03.2023)
Rn.	Randnummer
RPA/RPÄ	Rechnungsprüfungsamt/Rechnungsprüfungsämter
SG	Sozialgericht
SGB VIII	Sozialgesetzbuch Aachtes Buch - Kinder- und Jugendhilfe - in der Fassung der Bekanntmachung vom 11.09.2012 (BGBl. I S. 2022), zuletzt geändert durch das Gesetz vom 21.12.2022 (BGBl. I S. 2824, 2023, Nr. 19)
SGB IX	Sozialgesetzbuch Neuntes Buch - Rehabilitation und Teilhabe von Menschen mit Behinderungen - vom 23.12.2016 (BGBl. I S. 3234), zuletzt geändert durch Art. 3 des Gesetzes vom 20.12.2022 (BGBl. I S. 2560)
TVöD	Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst vom 13.09.2005, zuletzt geändert durch Änderungsstarifvertrag Nr. 20 vom 14.07.2022 in der für den Bereich der Vereinigung der kommunalen Arbeitgeberverbände (VKA) gültigen Fassung
VG	Verwaltungsgericht
VVG	Gesetz über den Versicherungsvertrag (Versicherungsvertragsgesetz) vom 23.11.2007 (BGBl. I S. 2631), zuletzt geändert durch Art. 17 des Gesetzes vom 22.02.2022 (BGBl. I 2023, Nr. 51)

Anlage 1 Statistische Gebiete (NUTS-Ebene 2) und Anpassungsschichten

NUTS-Ebene 2	„Anpassungsschicht“	Kreisfreie Städte und Landkreisbereiche
Braunschweig	Ostniedersachsen	Städte Braunschweig, Salzgitter und Wolfsburg sowie Landkreise Gifhorn, Helmstedt, Peine und Wolfenbüttel
	Südniedersachsen	Landkreise Göttingen, Goslar und Northeim
Hannover	Hannover, Lhst.	Landeshauptstadt Hannover
	Hannover, Umland	Region Hannover ohne Landeshauptstadt Hannover
	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, Lüchow-Dannenberg, Lüneburg, Heidekreis, 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

Anlage 2 Anzahl der Kommunen, Flächengrößen und Einwohnerzahlen der vier statistischen Gebiete insgesamt und für die statistischen Gebiete Braunschweig und Lüneburg differenziert nach Anpassungsschichten (Stand: 31.12.2022)

Bezeichnung	NIEDERSACHSEN	Braunschweig	Ostniedersachsen	Südwestniedersachsen	Lüneburg	Nordniedersachsen	Nordostniedersachsen	Hannover	Weser-Ems
Kommunen insgesamt	1.090	189	125	64	386	209	177	232	283
Landkreise, einschl. Region	37	7	4	3	11	5	6	7	12
Kreisfreie Städte	8	3	3	0	0	0	0	0	5
Kreisangehörige Gemeinden und Gemeindeverbände	1.045	179	118	61	375	204	171	225	266
<i>davon Städte mit Sonderstatus und große selbständige Städte</i>	9	2	0	2	3	1	2	3	1
<i>davon Samtgemeinden</i>	114	19	15	4	46	25	21	25	24
<i>davon Mitgliedsgemeinden von Samtgemeinden</i>	650	110	86	24	272	151	121	136	132
<i>davon weitere Einheitsgemeinden (einschl. selbständige Gemeinden)</i>	272	48	17	31	54	27	27	61	109
Gebietsgröße (in 1.000 qkm)	47,7	8,1	4,1	4	15,5	7,3	8,2	9,1	15
Flächenanteil Niedersachsen	-	17 %	9 %	8 %	33 %	15 %	17 %	19 %	31 %
Durchschnittliche Flächengröße der kreisangehörigen Kommunen	117	109	110	106	151	137	167	101	108
Einwohnerinnen und Einwohner (in 1.000 Personen)	8.027	1.591	1.002	589	1.732	944	788	2.150	2.554
Einwohneranteil Niedersachsen	-	20 %	12 %	7 %	22 %	12 %	10 %	27 %	32 %
Bevölkerungsdichte (in Einw./qkm)	168	196	243	148	111	129	96	237	170

**Anlage 3 Bevölkerungsstruktur
(Stand: 2021)**

Bezeichnung	NIEDERSACHSEN	Braunschweig	Ostniedersachsen	Südniedersachsen	Lüneburg	Nordniedersachsen	Nordostniedersachsen	Hannover	Weser-Ems
Bevölkerungsveränderung 2011 bis 2021 (in %)	3,3	1,0	2,7	- 1,8	3,9	4,2	3,5	4,6	4,8
Durchschnittsalter der Bevölkerung (in Jahren)	44,8	45,3	43,9 bis 46,5	45,2 bis 48,4	45,4	44,3 bis 46,9	44,1 bis 48,6	45,0	44,0
Anteil ausländische Bevölkerung an der Gesamtbevölkerung (in %)	10,3	10,1	6,4 bis 16,4	6,8 bis 10,1	7,8	6,0 bis 9,3	6,1 bis 10,3	12,2	10,4
Anteil der Personen mit Migrationshintergrund (in % für 2019)	22,3	22,5	15,5 bis 38,3	16,3 bis 19,1	18,0	14,2 bis 21,1	16,2 bis 21,8	26,4	21,6
Jugendquotient (unter 20-Jährige je 100 Personen 20 bis unter 65 Jahre – in %)	32,1	30,8	26,7 bis 34,9	27,0 bis 30,3	33,1	32,4 bis 33,6	31,7 bis 34,5	31,4	32,9
Altenquotient (65-Jährige und Ältere je 100 Personen von 20 bis unter 65 Jahren – in %)	38,4	39,6	34,1 bis 42,2	39,4 bis 49,1	40,4	37,4 bis 46,7	30,3 bis 34,5	38,7	36,0

Anmerkung:

Die Bevölkerungsstatistik weist die aggregierten Werte für Anpassungsschichten nicht aus. Für die Anpassungsschichten wird daher die Spreizung (von-bis-Werte) zwischen den zugehörigen Kommunen (Kreisebene) dargestellt.

**Anlage 4 Bruttoinlandsprodukt (BIP), Bruttowertschöpfung (BWS),
Beschäftigungs- und Arbeitslosenquote sowie Arbeitnehmerentgelt
und verfügbares Einkommen
(Stand: 2020)**

Bezeichnung	NIEDERSACHSEN	Braunschweig	Ostniedersachsen	Süd-niedersachsen	Lüneburg	Nordniedersachsen	Nordostniedersachsen	Hannover	Weser-Ems
BIP nominal (in Mio. €)	301.119	75.386	56.611	19.275	49.797	25.763	24.033	83.851	92.085
BIP anteilig am Landes-BIP (in %)	100	25,0	0,6 bis 6,9	1,2 bis 3,9	16,5	0,8 bis 2,1	0,4 bis 1,8	27,8	30,6
BIP nominal je Erwerbstätigen (in €)	74.881	97.497	62.024 bis 182.676	61.518 bis 66.926	65.945	59.209 bis 72.213	60.008 bis 68.993	74.483	66.529
BWS je Erwerbstätigen (in €)	66.309	82.486	55.820 bis 142.877	54.989 bis 60.043	59.573	53.599 bis 62.783	54.621 bis 63.025	66.472	60.193
Beschäftigungs- quote – 15- bis unter 65-Jährige (in %)	63,0	62,8	62,7 bis 67,1	59,7 bis 64,1	63,1	61,7 bis 65,8	57,5 bis 65,4	62,4	63,5
Arbeitslosenquote – Jahresdurch- schnitt (in %)	5,3	5,5	4,4 bis 9,2	5,3 bis 6,2	4,5	3,0 bis 5,3	3,6 bis 7,4	6,4	3,6
Arbeitnehmer- entgelt je Arbeitnehmer/-in (in €)	41.972	48.675	37.574 bis 77.402	38.385 bis 41.866	37.914	35.422 bis 38.289	34.629 bis 40.962	44.100	38.288
Verfügbares Einkommen je Einwohner/-in (in €)	22.877	23.327	21.071 bis 25.815	22.099 bis 23.300	23.473	22.880 bis 26.401	21.737 bis 24.511	22.877	22.190

Anmerkung:

Die Bevölkerungsstatistik weist die aggregierten Werte für Anpassungsschichten nicht aus. Für die Anpassungsschichten wird daher die Spreizung (von-bis-Werte) zwischen den zugehörigen Kommunen (Kreisebene) dargestellt.

**Anlage 5 Bruttowertschöpfung (BWS) nach Branchen
(Stand: 2020)**

Bezeichnung	NIEDERSACHSEN	Braunschweig	Ostniedersachsen	Südniedersachsen	Lüneburg	Nordniedersachsen	Nordostniedersachsen	Hannover	Weser-Ems
Anteil der BWS im Produzierenden Gewerbe an BWS insgesamt (in %)	26,0	38,0	15,5 bis 77,7	22,2 bis 26,6	19,2	9,3 bis 24,7	15,0 bis 28,2	20,6	24,8
Anteil der BWS im Verarbeitenden Gewerbe an BWS insgesamt (in %)	22,0	35,1	7,6 bis 77,2	18,4 bis 23,8	15,5	7,0 bis 20,8	11,7 bis 24,8	16,4	19,8
Anteil der BWS im Handel, Verkehr, Gastgewerbe an BWS insgesamt (in %)	17,9	11,9	7,0 bis 18,7	15,3 bis 17,0	19,9	15,9 bis 29,0	13,7 bis 23,8	21	18,8
Anteil der BWS im Baugewerbe an BWS insgesamt (in %)	6,3	3,4	0,8 bis 8,3	4,9 bis 5,9	8,5	8,1 bis 11,1	5,7 bis 8,2	5,3	8,4
Anteil der BWS der Finanz-, Versicherungs- und Unternehmensdienstleister an BWS insgesamt (in %)	24,4	27,3	12,0 bis 54,3	21,6 bis 24,0	22,7	20,9 bis 27,1	20,1 bis 32,6	25,5	21,9
Anteil der BWS der Öffentlichen und sonstigen Dienstleister an BWS insgesamt (in %)	23,6	18,5	5,5 bis 31,7	25,1 bis 33,2	26,7	20,1 bis 28,5	5,7 bis 8,2	26,5	23,3
Anteil der BWS in der Land- und Forstwirtschaft, Fischerei an BWS insgesamt (in %)	1,8	0,8	0,0 bis 3,3	0,9 bis 4,3	2,9	1,4 bis 5,6	1,4 bis 6,7	1,1	2,8

Anmerkung:

Die Bevölkerungsstatistik weist die aggregierten Werte für Anpassungsschichten nicht aus. Für die Anpassungsschichten wird daher die Spreizung (von-bis-Werte) zwischen den zugehörigen Kommunen (Kreisebene) dargestellt.

**Anlage 6 Bruttoinlandsprodukt (BIP) nominal in € je Erwerbstätigen nach
Landkreisen/kreisfreien Städten
(Stand: 2020)**

