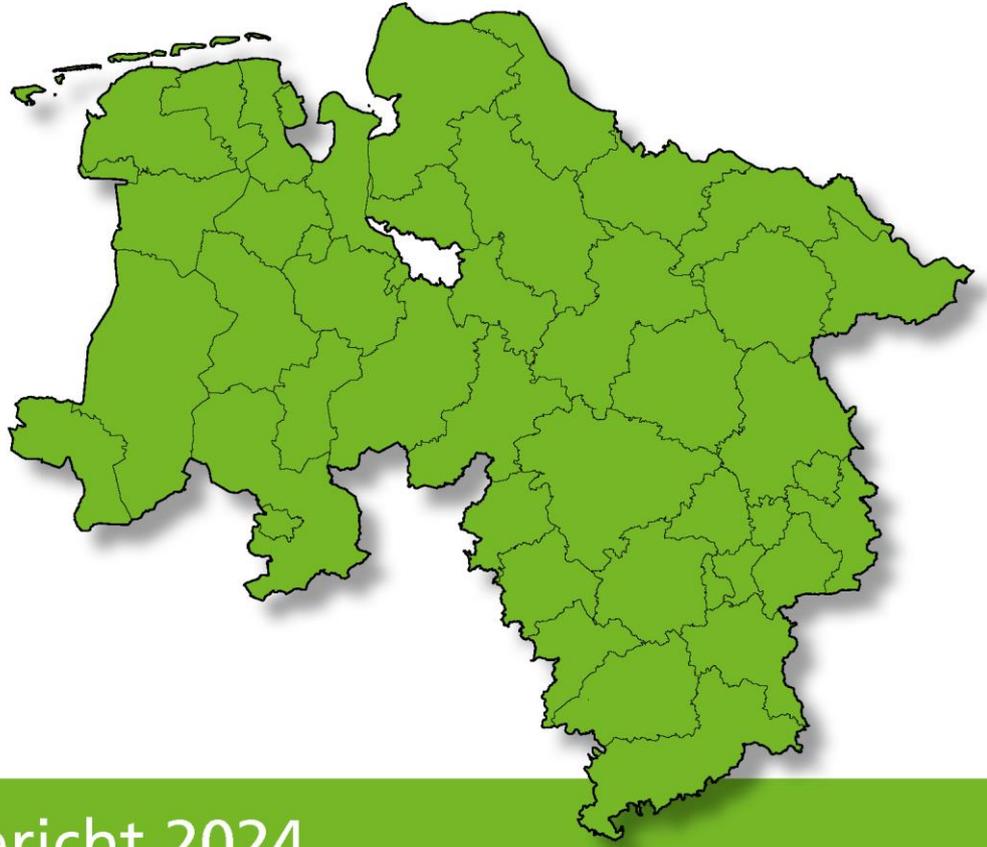


Die Präsidentin des
Niedersächsischen Landesrechnungshofs
– Überörtliche Kommunalprüfung –



Kommunalbericht 2024



Niedersachsen

Kommunalbericht
der
Präsidentin
des Niedersächsischen Landesrechnungshofs
– Überörtliche Kommunalprüfung –

2024

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
[Homepage 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, © 2024.

Inhaltsverzeichnis

1	Vorwort	7
2	Die überörtliche Kommunalprüfung in Niedersachsen	9
2.1	Aufgaben der überörtlichen Kommunalprüfung	9
2.2	Prüfungsverfahren und Veröffentlichungen	10
3	Prüfungsergebnisse	13
3.1	Vorbemerkungen	13
3.2	Prüfungsergebnisse – Kompakt	14
3.3	Kommunaler Katastrophenschutz – Wie gut sind wir vorbereitet?	17
3.4	Schuldenmanagement bei selbständigen Gemeinden – Warum gerade jetzt?	26
3.5	Vom Schule schwänzen in die Arbeitslosigkeit – Ein unterschätztes Problem?	34
3.6	Personalbedarfsmanagement in selbständigen Städten und Gemeinden – Fachkräftemangel fordert die Kommunen heraus	40
3.7	Eingliederungshilfe für junge Menschen mit Behinderungen – Auf dem Weg zur passgenauen Hilfe	46
3.8	Hunde- und Vergnügungssteuer – Von der Bevölkerung ungeliebt, für die Kommunen eine wichtige Einnahmequelle	52
3.9	Kommunale Beispieltheater – Unterschiedlich organisiert, aber mit ähnlichen Herausforderungen	59
3.10	Kommunale Anstalten öffentlichen Rechts – Flexibel und vielseitig bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben!	65
4	Wer prüft die Rechnungsprüfungsämter? – Peer Review ein erfolgreiches Mittel zum Zweck!	74
4.1	Hintergrund des Projekts	74
4.2	Erkenntnisse der überörtlichen Kommunalprüfung	74
4.3	Startschuss für das Peer Review	75
4.4	Peer Review als Mittel des Qualitätsmanagements	76
4.5	Motivation der RPÄ für die Teilnahme	77
4.6	Kriterienkataloge weisen den Weg zur Optimierung	78
4.7	Kein Abschluss ohne Ergebnisse	80
4.8	Wesentliche Empfehlungen	81
4.9	Fazit	82
5	Safety first: IT-Sicherheit in Kommunen noch immer unterschätzt!	83
5.1	Rückblick und Ausgangslage	83
5.2	IT-Basis-Check der überörtlichen Kommunalprüfung	85
5.3	Prüfungsreihe deckt Lücken auf	86
5.4	IT-Notfallmanagement – Regelungen für den Ernstfall	87
5.5	Zusätzliche Sensibilisierung durch Landesprogramm „B-Hard“	89
5.6	Ausfallkosten durch Cyberangriffe	91
5.7	Mobiles Arbeiten kann zur Sicherheitslücke werden	93
5.8	Und welche kommunalen Einrichtungen sind noch betroffen?	94

5.9	Fazit.....	96
6	Investitionsrückstände – Teil 3 Einheitsgemeinden und Samtgemeinden – einschl. ihrer Mitgliedsgemeinden – unter 10.000 Einwohnerinnen und Einwohnern	97
6.1	Hintergrund und Ziel der Erhebung	97
6.2	Durchführung der Erhebung.....	98
6.3	Ergebnisse der Erhebung	100
6.4	Selbsteinschätzung der befragten Kommunen.....	114
6.5	Einschätzung der überörtlichen Kommunalprüfung.....	116
7	Kommunalfinanzen 2018 bis 2023	118
7.1	Entwicklung der Kommunalfinanzen	118
7.2	Investitionstätigkeit.....	123
7.3	Finanzierungssaldo.....	124
7.4	Gesamtverschuldung	125
7.5	Gesamtverschuldung – Ländervergleich	126
7.6	Fazit.....	128
	Abkürzungsverzeichnis.....	131
Anlage 1	Infrastrukturbereiche der Erhebung „Investitionsrückstände – Teil 3“ ..	134
Anlage 2	Statistische Gebiete (NUTS-Ebene 2) und Anpassungsschichten.....	135
Anlage 3	Anzahl Erhebungseinheiten und Anteil der Einwohnergrößenklassen in den Anpassungsschichten	136
Anlage 4	Erhebungseinheiten und Samtgemeindebereiche mit Zuordnung zur Einwohnergrößenklasse und Anpassungsschicht	137
Anlage 5	Anzahl der Erhebungseinheiten mit Bedarfszuweisung und/oder Entschuldungshilfe nach Anpassungsschicht.....	147

1 Vorwort

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

Der Kommunalbericht dient der beratenden Unterrichtung des Landtages und der Landesregierung. Er unterstützt die Kommunalverwaltungen bei der Erledigung ihrer Aufgaben ebenso wie die kommunalen Organe bei der Umsetzung ihrer Steuerungs- und Überwachungsbefugnisse.

Wir stellen fest: Für die niedersächsischen Kommunen werden die finanziellen Handlungsspielräume kleiner, gleichzeitig wachsen die Herausforderungen: Integration, Digitalisierung, Klimawandel, Investitionsstau, steigende Personalausgaben und Fachkräftemangel.

In den vergangenen Jahren haben wir uns daran gewöhnt, dass die Steuereinnahmen stets schneller stiegen als die Ausgaben. Das ist ab jetzt vorbei! Ausgeglichene Haushalte gibt es kaum noch. Für das Jahr 2023 wiesen die niedersächsischen Kommunen das höchste Finanzierungsdefizit der letzten 10 Jahre auf, der Schuldenstand stieg auf Rekordniveau, die Zinsauszahlungen erhöhten sich um 37 % und auch die Investitionsrückstände wuchsen weiter. Auch im kommenden Jahr wird die Finanzlage, die Haushaltskonsolidierung und die Durchführung notwendiger Investitionen die Kommunen enorm herausfordern. Informationen zu Investitionsrückständen, diesmal bei kleinen Kommunen, sind deshalb im diesjährigen Kommunalbericht komprimiert aufbereitet.

Umso mehr wird es in der Zukunft darauf ankommen, kommunales Handeln effizienter und effektiver zu gestalten. In unseren Prüfungen gehen wir hierauf ein und zeigen Handlungsansätze auf.

Vor diesem Hintergrund lautet eine unserer Empfehlungen im diesjährigen Bericht, die Sätze der kommunalen Steuern regelmäßig zu überprüfen und anzupassen, dies gilt auch für die im Jahr 2023 geprüften Hunde- und Vergnügungssteuern.

Der Fachkräftemangel erschwert weiterhin die Aufgabenwahrnehmung in den Kommunen. Die überörtliche Kommunalprüfung hat sich daher das Personalbedarfsmanagement in den Kommunen genauer angesehen.

Wir sind auch der Frage nachgegangen, wie Schulpflichtverletzungen minimiert werden, um Schülerinnen und Schülern einen Schulabschluss zu ermöglichen.

Darüber hinaus wurden die Effektivität und Effizienz der Eingliederungshilfen für Kinder und Jugendliche mit Behinderung geprüft.

Für die niedersächsischen Kommunen bleibt die Verwaltungsdigitalisierung ein Kraftakt. Der Prüfungsschwerpunkt Informationssicherheit wurde daher auch 2023 fortgesetzt.

Das Hochwasser zum Jahreswechsel 2023/2024 machte die Bedeutung des Katastrophenschutzes wieder deutlich – die überörtliche Kommunalprüfung schaute sich daher die Organisation der unteren Katastrophenschutzbehörden näher an.

Für die kommunalen Rechnungsprüfungsämter hat die überörtliche Kommunalprüfung ein Peer Review auf freiwilliger Basis entwickelt und angeboten. Für die teilnehmenden Rechnungsprüfungsämter eröffnet es die Möglichkeit der Qualitätsentwicklung und -sicherung, spezifisch nach ihren örtlichen Bedürfnissen.

Ich bedanke mich bei allen geprüften Stellen sowie den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der überörtlichen Kommunalprüfung für die gute und konstruktive Zusammenarbeit.

Hildesheim, 28.10.2024



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 01.01.2024 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.

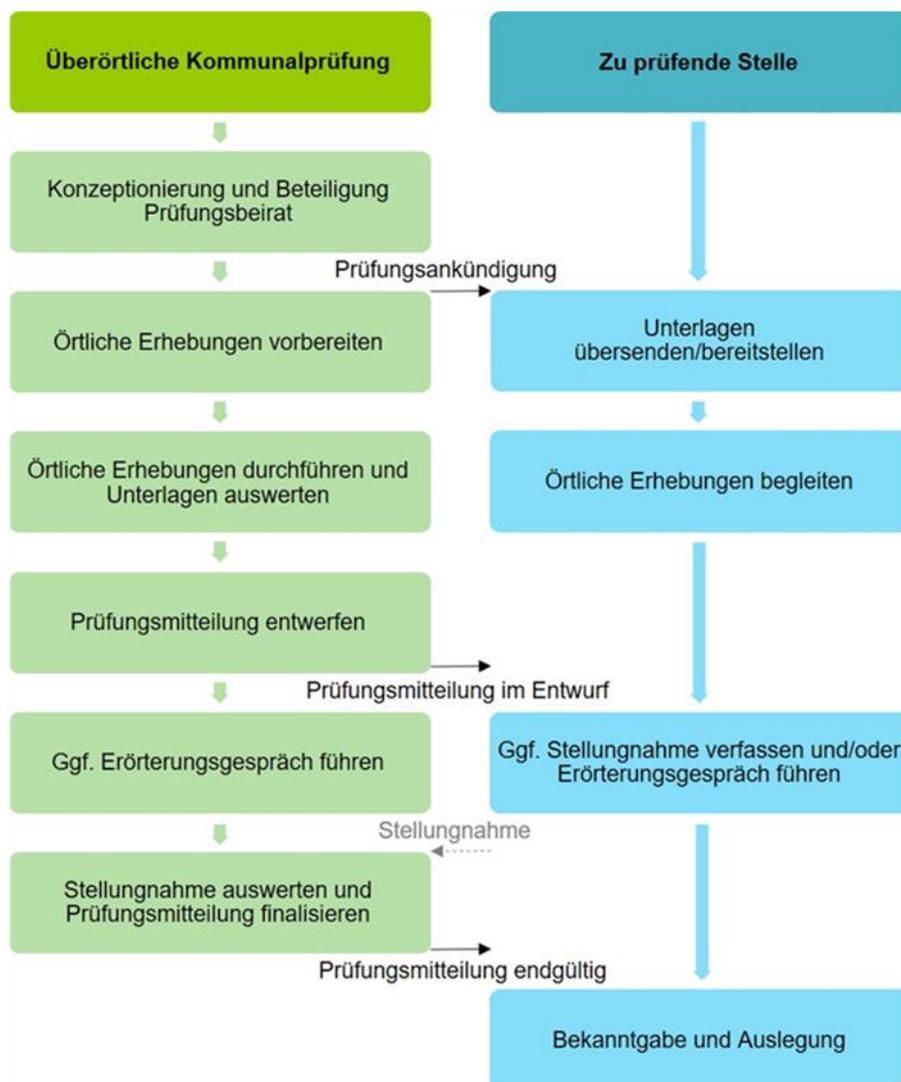
³ Vgl. Art. 28 Abs. 2 GG, Art. 57 Abs. 1 NV.

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.

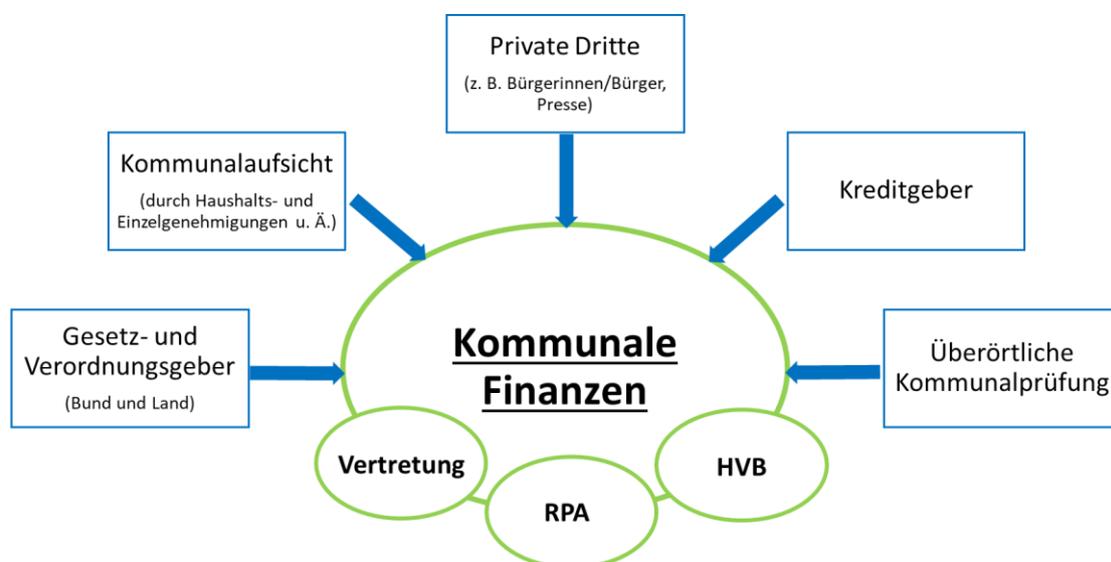
Die Prüfungen werden vergleichend – in der Regel unter Einbeziehung von mindestens zehn zu prüfenden Stellen – durchgeführt. Aufgrund dieses methodischen Prüfungsansatzes gewinnt die überörtliche Kommunalprüfung einen Überblick über die kommunale Praxis. Dadurch kann sie sowohl positive Beispiele für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

Unterstützen durch Veröffentlichung

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.

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

Viele Akteure wirken auf die kommunalen Finanzen ein



Ansicht 2: Interne und extern 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 weitere private Dritte spielen eine nicht unbedeutende Rolle.

*Kommunal-
bericht*

Der Kommunalbericht informiert 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. 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.



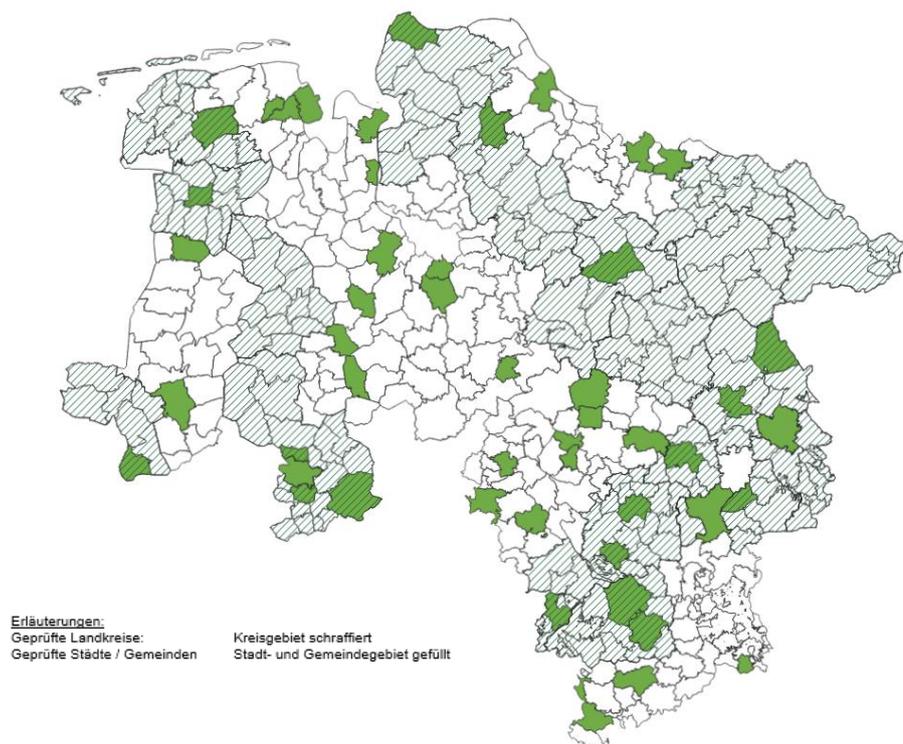
Weitergehende Informationen zur überörtlichen Kommunalprüfung, den empfohlenen Good-Practice-Beispielen und Arbeitshilfen finden Sie unter:

[Kurzdarstellung der überörtlichen Kommunalprüfung in Niedersachsen](#)

3 Prüfungsergebnisse

3.1 Vorbemerkungen

Die in diesem Kapitel vorgestellten Ergebnisse beruhen auf Prüfungen bei 19 Landkreisen, 46 kreis- und regionsangehörigen Gemeinden, vier kreisfreien Städten sowie neun kommunalen Anstalten öffentlichen Rechts. Die regionale Verteilung der geprüften Kommunen stellt sich wie folgt dar:



Ansicht 3: 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, für effizientere und effektivere Aufgabenwahrnehmungen oder zur Vermeidung von rechtswidrigem Handeln sind geeignet, Impulse für eine Anpassung des Verwaltungshandelns zu geben.

3.2 Prüfungsergebnisse – Kompakt

Die unteren **Katastrophenschutzbehörden** treffen die erforderlichen Vorbereitungen, um bei Katastrophen und außergewöhnlichen Ereignissen den Schutz des Lebens, der Gesundheit und der lebenswichtigen Versorgung der Bevölkerung sicherzustellen. Die geprüften Katastrophenschutzbehörden zeigten sich in Summe gut aufgestellt. Die durch die überörtliche Kommunalprüfung festgestellten Defizite haben die Kommunen im Blick. Neue Aufgaben und Herausforderungen werden von ihnen angegangen (s. [Kapitel 3.3](#)).

Die kommunale Verschuldung verschärft sich zusehends. Zwölf selbständige Gemeinden waren daher Gegenstand einer Prüfung des **Schuldenmanagements**. Dazu untersuchte die überörtliche Kommunalprüfung den Stand der jeweiligen Schulden. Sie befasste sich mit Steuerungsinstrumenten und prüfte die Einhaltung des rechtlichen Handlungsrahmens.

Die Kommunen werden auch aufgrund aufgezehrter Rücklagen wieder vermehrt auf Kredite angewiesen sein. Dies belegte die Feststellung, dass nach den mittelfristigen Planungen die investive Verschuldung um mehr als 50 % ansteigen wird. Aktives Schuldenmanagement muss folglich mehr sein, als die bis 2022 vielerorts vorgenommene Sicherung niedriger Zinssätze. Veraltete bzw. dringend überarbeitungsbedürftige Kreditrichtlinien müssen aktualisiert und Kreditentscheidungen besser dokumentiert werden (s. [Kapitel 3.4](#)).

Bei **Schulpflichtverletzungen** ist es wichtig, konsequent sowohl pädagogische Maßnahmen als auch ordnungsrechtliche Verfahren einzuleiten, um den Besuch der Schule sicher zu stellen. In keiner Kommune wurden die durch Erlass des Niedersächsischen Kultusministeriums definierten Vorgaben vollständig eingehalten. Schulpflichtverletzungen wurden teilweise nicht geahndet. Ein zwischen Kommunen und Schulen abgestimmtes Vorgehen bzw. gemeinsam erarbeitete Handlungsempfehlungen können sowohl den Schulen als auch den Kommunen mehr Handlungssicherheit geben. Das gemeinsame Ziel sollte es sein, Schulpflichtverletzungen zu minimieren (s. [Kapitel 3.5](#)).

Mehr denn je müssen Kommunen sich bemühen, Fachkräfte zu gewinnen und an sich zu binden. Trotz dieser Herausforderung fand die überörtliche Kommunalprüfung in keiner der zehn geprüften selbständigen Städte und Gemeinden ein umfassendes **Personalbedarfsmanagement** vor. So fehlte es bei der Bedarfsermittlung an konsequenter Aufgabenkritik und Geschäftsprozessoptimierung. Zwar hinterfragten die Kommunen neue Stellenbedarfe kritisch. Eine Prüfung der bestehenden Stellen auf eventuelle Minderbedarfe kam jedoch zu kurz. Positiv ist zu erwähnen, dass einige der

geprüften Kommunen bereits mit einer „Recruiting“- Software arbeiteten, und Stellenanzeigen auf Internetplattformen sowie in sozialen Medien veröffentlichten. Zudem etablierten einige Kommunen Instrumente für einen strukturierten Wissenstransfer. Nicht zuletzt machten fast alle geprüften Kommunen Angebote zur Gesundheitsvorsorge und für ein angenehmes Arbeitsumfeld (s. [Kapitel 3.6](#)).

Eingliederungshilfe soll Menschen mit Behinderungen ermöglichen, ihr Leben selbstbestimmt zu führen und am Leben in der Gesellschaft teilzuhaben. Die Leistungen der Eingliederungshilfe sollen passgenau bei den Menschen ankommen und zugleich sparsam sowie wirtschaftlich erbracht werden. Daher müssen die Träger der Eingliederungshilfe unter Berücksichtigung der Wünsche und Selbsthilferessourcen der Menschen mit Behinderungen sorgfältig planen, welche Leistungen diese benötigen. Das zentrale Instrument dazu ist die mit dem Bundesteilhabegesetz neu ausgerichtete Gesamt- und Teilhabepanung. Die überörtliche Kommunalprüfung prüfte, wie die Kommunen dieses Instrument bei der Eingliederungshilfe für Kinder und Jugendliche eingesetzt haben. Sie stellte bei allen Kommunen Verbesserungspotenziale bei der Gesamt- und Teilhabepanung fest (s. [Kapitel 3.7](#)).

Die **Hundesteuer** und die **Vergnügungssteuer** stellen für die Städte und Gemeinden eine zusätzliche Ertragsquelle dar. Im Gegensatz zu anderen Gemeindesteuern können sie diese weitgehend selbst gestalten. Sie bestimmen die Steuergegenstände, die Maßstäbe und die Steuersätze. Darüber hinaus können sie damit ordnungspolitische Lenkungsziele verfolgen, wie die Anzahl der Hunde zu regulieren und die Spielsucht einzudämmen.

Die Höhe der Steuersätze der beiden Steuern sollte mit Blick auf die Entwicklung der Lebenshaltungskosten und von den Kommunen verfolgten Lenkungszielen nach einigen Jahren überprüft werden. Befreiungen und Ermäßigungen sollten die Kommunen im Sinne der Steuergerechtigkeit gründlich überprüfen (s. [Kapitel 3.8](#)).

Kommunale Beispieltheater leisten einen wichtigen Beitrag zur kulturellen Teilhabe in mittelgroßen Städten und ländlichen Regionen. Die geprüften Städte sorgten mit Kinder- und Jugendprogrammen auch für kulturelle Bildungsangebote für junge Menschen. Während der Pandemiezeit ermöglichten sie kurzfristig alternative Angebote (z. B. online). Die Städte finanzierten die nicht durch Eintrittsgelder und Mieterträge gedeckten Aufwendungen überwiegend selbst. Sie stehen vor der Herausforderung, die Finanzierung ihrer Theater auch künftig sicher zu stellen.

Der mittlere Zuschussbedarf der Theater war im Prüfungszeitraum (2019 bis 2022) von der Covid-19- Pandemie beeinflusst. Im Haushaltsjahr 2019, d. h. vor der Pandemie, lag der Zuschussbedarf je Besucherin und Besucher bei durchschnittlich 44 €. Er stieg

im Jahr 2020 auf 123 € und im Jahr 2021 auf 195 € an. Im Haushaltsjahr 2022 sank dieser wieder auf durchschnittlich 67 € je Besucherin und Besucher (s. [Kapitel 3.9](#)).

Die überörtliche Kommunalprüfung prüfte neun **kommunale Anstalten des öffentlichen Rechts** mit den Aufgabenbereichen Abwasserbeseitigung, Feuerwehr- und Rettungsleitstellen sowie Informationstechnologie. Die geprüften Anstalten zeigten sich insgesamt gut aufgestellt und geeignet, die ihnen übertragenen öffentliche Aufgaben zu erfüllen. Der gesetzliche Ausschluss der Gewährträgerhaftung der Kommunen erschwerte jedoch die Kreditmittelbeschaffung der Anstalten. Mit Blick auf den erheblichen Investitionsbedarf eines Großteils der geprüften Anstalten (z. B. zur Erneuerung der Entwässerungsanlagen) ist der angemessenen Kapitalausstattung besondere Aufmerksamkeit zu widmen (s. [Kapitel 3.10](#)).

3.3 Kommunaler Katastrophenschutz – Wie gut sind wir vorbereitet?

Es gehört zu den vordringlichen Aufgaben des Staates, das Leben und die Gesundheit der Bevölkerung zu schützen sowie die hierfür notwendige Infrastruktur vorzuhalten. Dies gilt besonders bei Katastrophen und außergewöhnlichen Ereignissen, wie beispielsweise dem Hochwasser zwischen Weihnachten 2023 und Neujahr 2024 in Niedersachsen.

Um diese Aufgaben zu erfüllen, bedarf es einer sorgsam und umfassenden Vorbereitung. Die geprüften unteren Katastrophenschutzbehörden hatten die notwendigen Vorbereitungsmaßnahmen weitgehend getroffen.

Verbesserungspotentiale, insbesondere bei Extremwetterereignissen und der Sicherung der kritischen Infrastruktur, befanden sich bereits in der Umsetzung.

Der Katastrophenschutz ist als Teil des Bevölkerungsschutzes Aufgabe der Länder. Die Landkreise und kreisfreien Städte sowie die Städte Cuxhaven und Hildesheim, die Region Hannover sowie die Landeshauptstadt Hannover und die Stadt Göttingen sind gemäß Niedersächsischem Katastrophenschutzgesetz (NKatSG) untere Katastrophenschutzbehörden. Ihnen obliegt auf ihrem Gebiet der Katastrophenschutz als Aufgabe des übertragenen Wirkungskreises.

*Hintergrund
und Ziel
der Prüfung*

Die überörtliche Kommunalprüfung wählte aus den 49 unteren Katastrophenschutzbehörden zehn Kommunen für die Prüfung aus.⁵ Geprüft wurden die Haushaltsjahre 2019 bis 2022. Für das Jahr 2023 wurden Planzahlen berücksichtigt.

Eine Katastrophe im Sinne von § 1 NKatSG ist ein Notstand, bei dem Leben, Gesundheit, die lebenswichtige Versorgung der Bevölkerung, die Umwelt oder erhebliche Sachwerte in einem solchen Maße gefährdet oder beeinträchtigt sind, dass seine Bekämpfung durch die zuständigen Behörden und die notwendigen Einsatz- und Hilfskräfte eine zentrale Leitung erfordert. Der Katastrophenschutz umfasst zudem den Umgang mit außergewöhnlichen Ereignissen im Sinne von § 1 Abs. 3 NKatSG, die mit den Mitteln der örtlichen Gefahrenabwehr nicht mehr zu bewältigen sind und einen Katastrophenfall nach sich ziehen können.

⁵ Landkreise Cloppenburg, Hildesheim, Lüchow-Dannenberg, Northeim, Osnabrück, Rotenburg (Wümme) und Wolfenbüttel sowie die kreisfreien Städte Osnabrück und Wolfsburg sowie die Stadt Hildesheim.

Neben technischen Katastrophen wie z. B. Verkehrsunfällen häufen sich auch die wetterbedingten Katastrophen und Großschadensereignisse⁶. So forderten das Hochwasser der Elbe im Jahr 2002 in Sachsen 21 Menschenleben⁷ und das Sturzflutereignis im Jahr 2021 in der Ahr-/Mosel-Region 180 Todesopfer⁸. Zusammen verursachten sie mehr als 12 Milliarden Euro Sachschaden⁹. Niedersachsen war von den durch Starkregen verursachten Hochwasserereignissen im Sommer 2017 und um den Jahreswechsel 2023/2024 stark betroffen. Insbesondere im Nachgang zur Flutkatastrophe im Jahr 2021 im Ahrtal zeigt sich, dass sowohl die Vorbereitungsmaßnahmen als auch die Reaktionen der zuständigen Stellen hinterfragt wurden. Das öffentliche Interesse spiegelt sich auch in Form von Anfragen und Anträgen auf der politischen Ebene wider.¹⁰

Prüfungsschwerpunkt

Der Schwerpunkt dieser Prüfung lag auf den zu treffenden Vorbereitungsmaßnahmen der unteren Katastrophenschutzbehörden. Die konkrete Umsetzung, also z. B. die Lagebeurteilung und entsprechende Maßnahmen vergangener oder zum Prüfungszeitpunkt noch laufender Ereignisse war ausdrücklich nicht Gegenstand der Prüfung. Neben dem Schwerpunkt der Vorbereitung prüfte die überörtliche Kommunalprüfung auch die Organisation, die Personal- und Sachausstattung der Katastrophenschutzbehörden sowie die aufgewendeten Haushaltsmittel.

Pflichtaufgabe

Die Pflicht, für die Bekämpfung von Katastrophen und außergewöhnlichen Ereignissen die erforderlichen Vorbereitungsmaßnahmen zu treffen, ergibt sich für die unteren Katastrophenschutzbehörden aus § 5 NKatSG. Ein vorausschauender und organisatorisch gut aufgestellter Katastrophenschutz kann Katastrophen und außergewöhnliche Ereignisse zwar nicht verhindern. Er kann jedoch helfen, Menschenleben zu retten und Schäden zu minimieren.

Haftungsfrage

Eine unzureichende Vorbereitung könnte die Kommunen und damit deren Hauptverwaltungsbeamtinnen und -beamte sowie die haupt- und ehrenamtlichen Führungskräfte im Katastrophenschutz dem Vorwurf eines Organisationsverschuldens

⁶ Ereignis mit einer großen Anzahl von Verletzten oder Erkrankten sowie anderen Geschädigten oder Betroffenen und/oder erheblichen Sachschäden (vgl. DIN 13050:2015-04 (Begriffe im Rettungswesen), [Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe - Glossar - Großschadensereignis](#), abgerufen am 06.05.2024.

⁷ [WDR-Stichtag - 12. August 2002 - Hochwasser in Ostdeutschland](#), abgerufen am 18.04.2024.

⁸ [WDR-Reportage - Was die Flut uns nahm - Gedenken an die Todesopfer des Hochwassers](#), abgerufen am 18.04.2024.

⁹ Vgl. Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft e. V., [Naturgefahrenreport 2021](#), Seite 3, abgerufen am 18.04.2024.

¹⁰ Vgl. LT-Drs. 19-0611 (Anfrage zu KatS-Übungen), [Landtagsdrucksache 18/9611 - Katastrophenschutz in Niedersachsen](#), LT-Drs. 18-11111 (Anfrage zum KatS-Konzept), [Landtagsdrucksache 18/11111 - Konzept für einen der Lage angepassten Zivil- und Katastrophenschutz](#) und [Landtagsdrucksache 18/11406 - Katastrophen- und Zivilschutz nachhaltig stärken - Aufklärungsarbeit in Schulen ermöglichen](#).

aussetzen und Regressansprüche nach Art. 34 GG i. V. m. § 839 BGB nach sich ziehen.

Die einzelnen Vorbereitungsmaßnahmen sind in den §§ 5a bis 11 NKatSG aufgeführt:

- Bildung eines Katastrophenschutzstabes (§ 6 NKatSG)
- Untersuchung möglicher Gefahrenquellen (§ 7 NKatSG)
- Einstufung von Kritischer Infrastruktur (§ 5a Abs. 6 NKatSG)
- Erfassung der vorhandenen Einsatzkräfte und -mittel (§ 8 NKatSG)
- Ausbildung von Führungspersonal (§ 9 NKatSG)
- Aufstellung eines Katastrophenschutzplanes (§ 10 NKatSG)
- Erstellung von Sonderplänen für SEVESO-III-Betriebe (§ 10a NKatSG)
- Durchführung von Katastrophenschutzübungen (§ 11 NKatSG)

Die überörtliche Kommunalprüfung untersuchte, ob die vorgeschriebenen Maßnahmen getroffen wurden. Es erfolgte jedoch keine fachliche Bewertung zum Umfang oder zur Qualität der Umsetzung.

Die Leitung des Katastrophenschutzstabes obliegt den Hauptverwaltungsbeamtinnen und Hauptverwaltungsbeamten. Sie berufen dessen Mitglieder. Für den Aufbau des Stabes ist die Feuerwehrdienstvorschrift 100 (FwDV100) anzuwenden. Aus ihr ergibt sich eine Mindeststärke von 15 Personen je Schicht. Der Stab sollte personell so ausgestattet sein, dass seine Mindestbesetzung auch bei länger andauernden Lagen rund um die Uhr gewährleistet ist. Eine Stabsbesetzung, die nur eine Schicht abdecken kann, ist unzureichend. Auch zwei Schichten reichen nicht aus, um eine ständige Mindestbesetzung und ausreichend Ruhezeiten über mehrere Tage zu gewährleisten. Zwei der geprüften Kommunen verfügten nur über ausreichend berufene Stabsmitglieder für die Besetzung einer Schicht, eine weitere hatte ausreichend Personal für zwei Schichten. Die übrigen sieben Kommunen verfügten über ausreichend Personal, um drei oder sogar vier Schichten zu besetzen.

*Kata-
stroph-
schutzstab*

Die Ausbildung der Stäbe erfolgte sowohl in Eigenarbeit als auch durch die Schulungseinrichtungen des Niedersächsischen Landesamtes für Brand- und Katastrophenschutz in Celle und Loy oder durch private Dienstleister. Neben der Ausbildung ist eine Vertiefung und Verfestigung des Gelernten durch praxisorientierte Übungen unerlässlich. Hier zeigte sich ein generelles Übungsdefizit, welches sich nicht ausschließlich auf die Beschränkungen durch die COVID-19-Pandemie zurückführen ließ. So führte in den Jahren 2020 und 2021 nur der Landkreis Hildesheim eine Übung für den Katastrophenschutzstab durch.



Ansicht 4: Einrichtung eines Stabsraumes (Beispiel Lüchow-Dannenberg)¹¹

Gefahren- quellen

Eine Grundlage für die Vorbereitung ist die Ermittlung und Bewertung von allgemeinen und besonderen Gefahrenquellen. Diese erfolgt aufgrund von Erfahrungen aus vergangenen Schadenslagen sowie durch die Identifizierung von ortsspezifischen Gegebenheiten. Gefahrenquellen können naturbedingt (z. B. Hochwasser, Unwetter, Erdbeben), technikbedingt (z. B. Stromausfälle oder Bahnunglücke) oder gesellschaftsbedingt (z. B. Anschläge oder Angriffe) sein.

Alle Kommunen ermittelten grundsätzlich die möglichen Ausgangspunkte für Katastrophen in ihrem Gebiet. Die geforderte Dokumentation erfolgte entweder direkt im Katastrophenschutzplan oder separat z. B. über Risikoanalysen und Sonderpläne. Bestenfalls waren die Informationen wie etwa beim Landkreis Osnabrück direkt mit einem Geo-Informations-System verknüpft. Durch diese Verbindung ist es zum Beispiel möglich, die Anzahl der zu evakuierenden oder zu versorgenden Personen oder Tiere schnell zu ermitteln und entsprechende Hilfsmaßnahmen durchzuführen.

Kritische Infrastruktur

Die unteren Katastrophenschutzbehörden haben Kritische Infrastrukturen (KRITIS) von Amts wegen einzustufen. § 5a Abs. 1 NKatSG verweist zur Definition von KRITIS auf das Gesetz über das Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (BSIG) und

¹¹ Foto: Überörtliche Kommunalprüfung.

der dazu erlassenen Rechtsverordnung.¹² Das NKatSG selbst definiert zudem Organisationen oder Einrichtungen mit wichtiger Bedeutung für das staatliche Gemeinwesen, bei deren Ausfall oder Beeinträchtigung nachhaltig wirkende Versorgungsengpässe, erhebliche Störungen der öffentlichen Sicherheit oder andere dramatische Folgen eintreten würden, als KRITIS.¹³ Dazu gehören insbesondere die Energie- und Wasserversorgung, der Verkehr, aber auch die medizinische Versorgung. Von der Ermächtigung¹⁴, Kriterien zur Bestimmung Kritischer Infrastrukturen näher zu regeln, hat die niedersächsische Landesregierung noch keinen Gebrauch gemacht. Sieben der zehn Kommunen führten bereits eine Übersicht zur KRITIS aufgrund eigener Festlegungen entsprechend den örtlichen Gegebenheiten. Fünf dieser Kommunen stuften KRITIS auf Grundlage des BSIG ein. Die KRITIS-Betreiber haben Notfallplanungen aufzustellen und der unteren Katastrophenschutzbehörde Kontaktstellen anzugeben. Nur vier Kommunen waren die Kontaktstellen der KRITIS-Betriebe und -Einrichtungen in ihrem Gebiet vollständig bekannt. Einige Kommunen begründeten die bisher fehlende Erfassung bzw. Einstufung damit, dass sie noch auf nähere Regelungen durch die Landesregierung warteten.

Die unteren Katastrophenschutzbehörden haben die Einsatzkräfte und -mittel zu erfassen und die Vorbereitungen für ihren schnellen Einsatz zu treffen. Sie haben außerdem für die Ausbildung des Führungspersonals der Fachdienste gemäß § 15 NKatSG Sorge zu tragen. Fachdienste sind z. B. Sanitätsdienst, Fernmeldedienst, Logistikdienst und psychosoziale Notfallversorgung. Die Ausbildung erfolgt in der Regel an den Schulungseinrichtungen des Niedersächsischen Landesamtes für Brand- und Katastrophenschutz. Die Alarmierung der Einsatzkräfte war bei allen Kommunen sichergestellt. Hierfür kamen verschiedene Melde- und Alarmierungssysteme wie etwa digitale Meldeempfänger oder Apps zum Einsatz.

*Einsatz-
kräfte*

Im Katastrophenschutzplan werden die zu treffenden Vorbereitungen und Einsatzplanungen dokumentiert. Inhalt und Struktur sind durch Erlass¹⁵ festgelegt. Auf dieser Grundlage sollen die im Katastrophenfall erforderlichen Maßnahmen schnell, folgerichtig und lagegerecht eingeleitet und durchgeführt werden. Für besondere Gefahrenlagen (wie etwa Stromausfälle, Pandemien, Epidemien oder Naturereignisse) enthält der Katastrophenschutzplan entsprechende Sonderpläne. In allen geprüften Kommunen waren Katastrophenschutzpläne vorhanden. Bis auf eine Kommune

*Kata-
stroph-
schutzplan*

¹² Vgl. § 5a Abs. 1 Nr. 1 NKatSG mit Verweis auf Verordnung zur Bestimmung Kritischer Infrastrukturen nach dem BSI-Gesetz (BSI-Kritisverordnung - BSI-KritisV) in der Fassung vom 23. Februar 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 53).

¹³ Vgl. § 5a Abs. 1 Nr. 2 NKatSG.

¹⁴ Vgl. § 5a Abs. 5 NKatSG.

¹⁵ Vgl. RdErl. d. MI v. 21.12.2011 zum Katastrophenschutzplan gemäß § 10 NKatSG - B 21-14602/00 - VORIS 21100.

nutzten alle Katastrophenschutzbehörden eine Online-Plattform, die einen gegenseitigen Datenaustausch und die Mitwirkung weiterer Stellen wie etwa kreisangehöriger Kommunen zuließ. Acht Kommunen überprüften ihren Katastrophenschutzplan mindestens jährlich bzw. laufend auf Aktualität und schrieben ihn fort. Alle vorgelegten Katastrophenschutzpläne enthielten Informationen zu Alarmierungsverfahren und den zu treffenden Sofortmaßnahmen bei Eintritt einer Katastrophe oder eines außergewöhnlichen Ereignisses.

SEVESO III

Der Katastrophenschutzplan enthält auch die durch die untere Katastrophenschutzbehörde erstellten externen Notfallpläne für die Betriebe der oberen Klasse der Seveso-III-Richtlinie, in denen bestimmte Mengen gefährlicher Stoffe¹⁶ vorhanden sind. Bei acht Kommunen, in deren Gebieten entsprechende Betriebe ansässig waren, lagen diese Notfallpläne vor. Die überörtliche Kommunalprüfung stellte jedoch fest, dass nur zwei von diesen acht Kommunen die Notfallpläne wie vorgeschrieben in einem Abstand von 3 Jahren überprüft, erprobt und, sofern erforderlich, überarbeitet und auf den neuesten Stand gebracht hatten.

Übung macht den Meister

Katastrophenschutzübungen sind ein unverzichtbares Mittel, um die getroffenen Vorbereitungsmaßnahmen hinsichtlich ihrer Wirksamkeit zu überprüfen und sie aufgrund der Übungserfahrungen zu verbessern. Sie dienen außerdem dazu, die Kräfte von Katastrophenschutzstab und Fachdiensten auf mögliche Einsatzszenarien und damit verbundene Herausforderungen vorzubereiten. Fünf der geprüften Kommunen führten im Prüfungszeitraum keine Katastrophenschutzübung durch. Eine der Kommunen führte eine und drei Kommunen jeweils zwei Katastrophenschutzübungen durch. Der Landkreis Osnabrück führte in jedem Jahr mindestens eine Übung durch. Geübt wurden verschiedenste Szenarien wie etwa Black- oder Brownout¹⁷, Hochwasser oder Waldbrände.

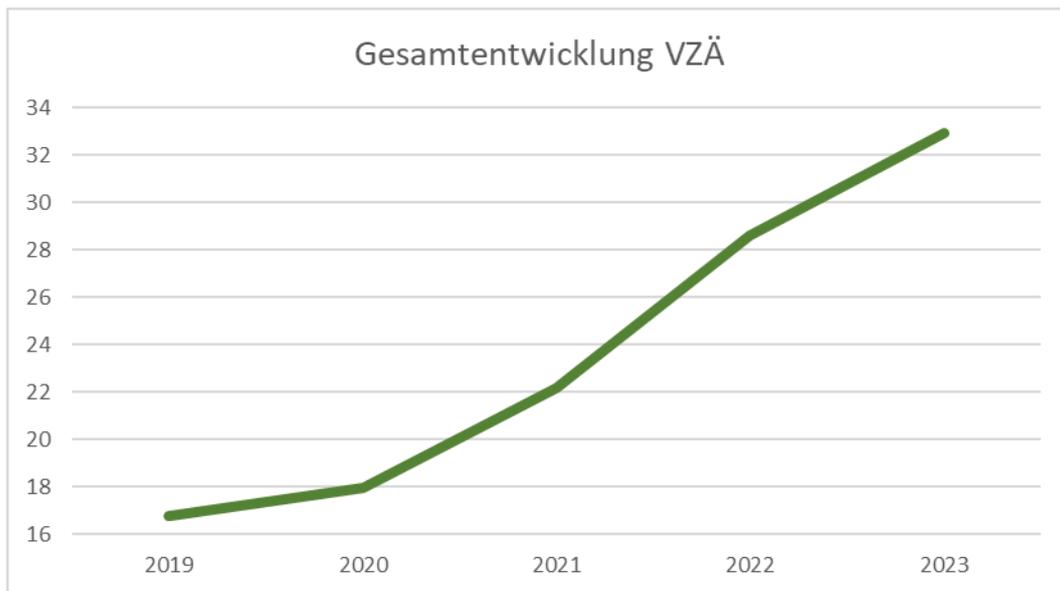
Personal und Organisation

Die Kommunen bildeten den Katastrophenschutz auf unterschiedliche Weise innerhalb ihrer Organisationsstruktur ab. Bei den drei Städten war der Katastrophenschutz bei den Berufsfeuerwehren verortet, bei den Landkreisen im Ordnungsamt oder wie im Landkreis Hildesheim in einem gesonderten Amt für Bevölkerungsschutz.

Bei den geprüften Kommunen war im Prüfungszeitraum nahezu eine Verdoppelung des Personalbestandes feststellbar. Er stieg von insgesamt 17 auf 33 Vollzeitäquivalente.

¹⁶ Beispiele: Mehr als 25.000 t Otto- oder Dieselmotorenkraftstoff, mehr als 50 t Wasserstoff oder mehr als 25 t Chlor.

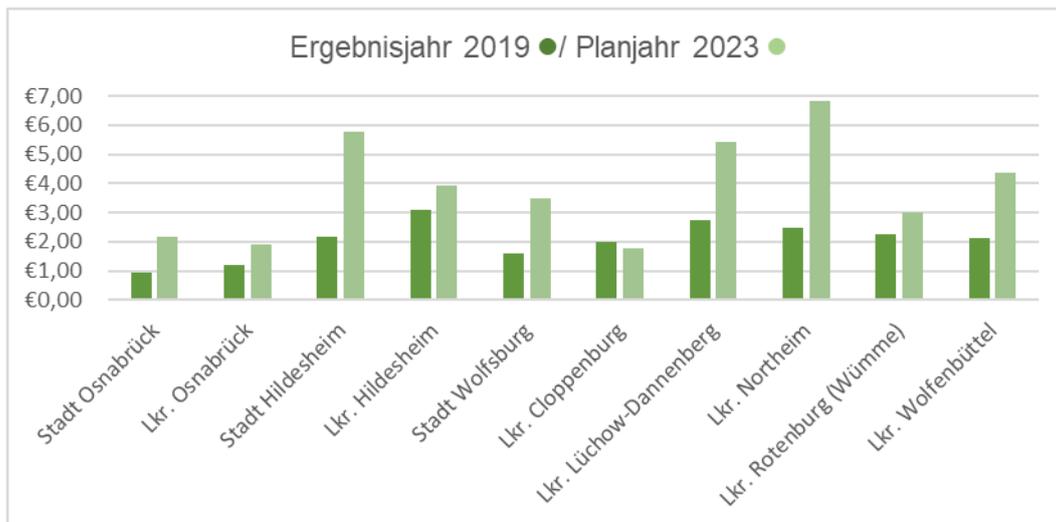
¹⁷ „Brownout“ beschreibt eine kurzzeitige Absenkung der Netzspannung auf Grund von Leistungsschwankungen, entweder auf Erzeuger- oder auf Verbraucherseite, im Stromnetz. Die geringere Netzspannung kann zu flackerndem oder gedimmtem Licht führen.



Ansicht 5: Entwicklung des Personalbestandes, gesamt

Die Gesamtaufwendungen der Kommunen für das Produkt Katastrophenschutz unterschieden sich zum Teil deutlich. Der Pro-Kopf-Aufwand betrug im Haushaltsjahr 2019 zwischen 0,95 € und 3,08 €. Dies begründete sich sowohl in Unterschieden im Verwaltungsaufbau und der Aufgabenzuordnung als auch in unterschiedlichen örtlichen Voraussetzungen. So konnten etwa die Kommunen mit Berufsfeuerwehren Synergieeffekte nutzen. Auch ergaben sich durch Unterschiede in den Siedlungsstrukturen, der geografische Lage sowie Art und Umfang kritischer Infrastruktur unterschiedliche Bedarfe. Für das Jahr 2023 waren teilweise Steigerungen der Pro-Kopf-Aufwand von bis zu 175 % geplant. Diese begründen sich sowohl mit steigenden Personalaufwendungen als auch mit dem von den Kommunen erkannten Bedarf zur Vorbereitung auf geänderte und zukünftige Gefahrenlagen. Der erhebliche Anstieg des Personalbestands als Reaktion auf die jüngsten Ereignisse und aktuelle Herausforderungen ist ein positives Signal und zeigt die hohe Bedeutung des Katastrophenschutzes.

Finanzen



Ansicht 6: Entwicklung des Pro-Kopf-Aufwandes 2019/2023 für das Produkt Katastrophenschutz

*Produkt-
steuerung*

Die deutlichen Unterschiede lassen sich zudem darauf zurückführen, dass für das Produkt „Katastrophenschutz“ keine Vorgaben zur Bewirtschaftung bestehen. Der Umgang der Kommunen war daher nicht einheitlich und nicht immer erfolgte eine Abgrenzung zu anderen „Blaulichtaufgaben“ wie der Feuerwehr oder dem Rettungsdienst. Hier könnten klarere Strukturen und die mögliche Einstufung als wesentliches Produkt die Planung und Steuerung erleichtern sowie seine Bedeutung unterstreichen.

*Fazit und
Empfehlungen*

Insgesamt zeigten sich die geprüften unteren Katastrophenschutzbehörden gut aufgestellt. Die durch die überörtliche Kommunalprüfung festgestellten Defizite sind den Kommunen bekannt. Neue Aufgaben und Herausforderungen wurden bereits ermittelt und befinden sich in der Umsetzung. Die überörtliche Kommunalprüfung empfiehlt:

- Die personelle Ausstattung der Katastrophenschutzstäbe weiter zu verbessern, um auch bei länger andauernden Lagen dessen Einsatz- und Durchhaltefähigkeit zu sichern.
- Die Übungsaktivitäten der Katastrophenschutzstäbe zu intensivieren, um diese optimal auf mögliche Katastrophen und außergewöhnliche Ereignisse vorzubereiten.
- Die möglichen Ausgangspunkte für Katastrophen und besondere Schadenslagen regelmäßig zu überprüfen.
- Die Katastrophenschutzpläne stets aktuell zu halten.

- Regelmäßig Übungen für die Einsatzkräfte der Fachdienste durchzuführen, damit die notwendigen Kenntnisse und Fähigkeiten im Einsatzfall vorhanden sind. Eine jährliche Durchführung ist erstrebenswert.

3.4 Schuldenmanagement bei selbständigen Gemeinden – Warum gerade jetzt?

Die kommunale Verschuldungssituation verschärft sich zusehends. Dies trifft auch auf drei Viertel der geprüften Kommunen zu, bei denen die Verschuldung noch moderat aber stetig steigt. Zusätzlich verdeutlichen die Auswirkungen der Zinswende, dass ein aktives Schuldenmanagement mehr sein muss, als die bis 2022 vielerorts vorgenommene Sicherung niedriger Zinssätze.

Die Prüfung zeigte positive Vorgehensweisen, wie eine Arbeits- und Ablaufplanung zur Kreditbeschaffung. Die überörtliche Kommunalprüfung konnte jedoch nur in Einzelfällen die Entscheidungs- und Steuerungsprozesse, zu denen auch die Dokumentation der Kreditvergabe gehörte, wirtschaftlich nachvollziehen. Konkrete Umsetzungs- und Organisationsmaßnahmen sind daher erforderlich.

Hintergrund und Ziel der Prüfung

Die überörtliche Kommunalprüfung untersucht, ob das Haushalts- und Kassenwesen der Kommunen ordnungsgemäß und wirtschaftlich geführt wird. Neben den Prüfverfahren greift sie regelmäßig die Verschuldungssituation niedersächsischer Kommunen im Kommunalbericht auf. In diesem Zusammenhang prüfte sie bereits im Jahr 2015 das Schuldenmanagement fünf kleinerer Kommunen¹⁸. Sie stellte u. a. fest, dass die geprüften Kommunen kein aktives Schuldenmanagement betrieben. Vornehmlich verwalteten die Kommunen ihre Schulden. Auch Aspekte des Liquiditäts- und Risikomanagements blieben in der Regel unberücksichtigt.¹⁹

Diese Erkenntnisse und die veränderten wirtschaftlichen Rahmenbedingungen veranlassten die überörtliche Kommunalprüfung, das Schuldenmanagement im Jahr 2023 erneut zu prüfen. Dazu wählte sie zwölf selbständige Gemeinden in der Größenordnung von 18.000 bis 50.000 Einwohnerinnen und Einwohnern aus.²⁰ Bei ihnen untersuchte sie die jeweilige kommunale Verschuldung, betrachtete die eingesetzten Steuerungsinstrumente des Schuldenmanagements und prüfte die Einhaltung des rechtlichen Handlungsrahmens.

Rezession – was nun?

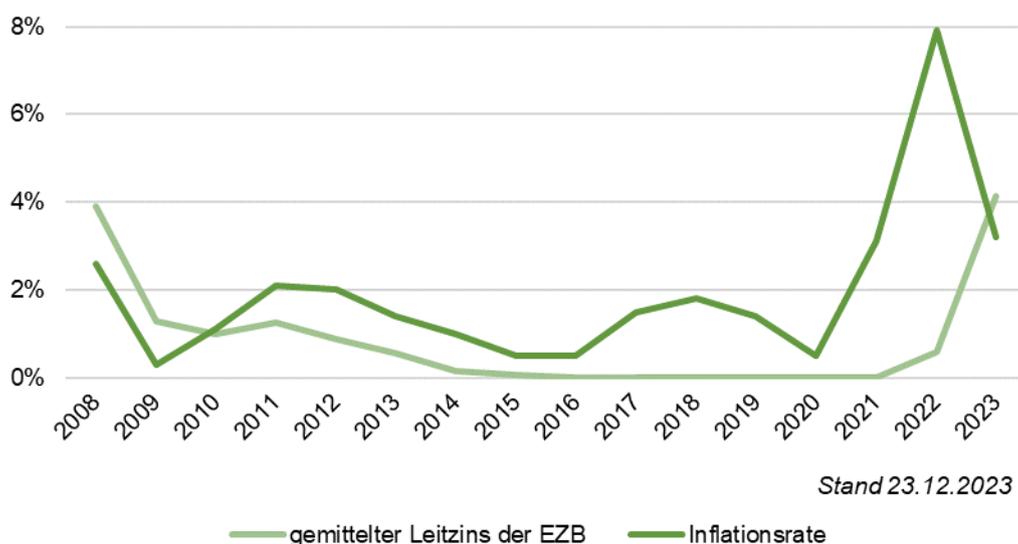
Während den Kommunen zu Beginn der COVID-19-Pandemie Haushaltsüberschüsse Handlungsspielräume verschafften, zeichnete sich seit Mitte 2022 ein verändertes Bild ab: Insbesondere der Tarifabschluss des öffentlichen Dienstes und die Aufwendungen für Flüchtlingsunterbringung spiegeln diese Entwicklung wider. Ein Großteil der

¹⁸ Stadt Bad Salzdetfurth sowie die Gemeinden Bissendorf, Ihlow, Jork und Worpswede.

¹⁹ Vgl. Die Präsidentin des Landesrechnungshofs, [Kommunalbericht 2016](#), S. 61 ff.

²⁰ Geprüft wurden die Hansestadt Stade, die Städte Alfeld (Leine), Aurich, Hann. Münden, Leer (Ostfriesland), Nordenham, Northeim, Rinteln und Schortens sowie die Gemeinden Seevetal, Wallenhorst und Weyhe für die Jahre 2019 bis 2022.

niedersächsischen Kommunen kommt zunehmend an die Grenzen ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit. Daneben traten Veränderungen auf den Geld- und Kapitalmärkten ein. Konnten die Kommunen in den letzten Jahren Kredite zu historisch niedrigen Zinskonditionen aufnehmen, wird die Leitzinsanhebung zu einem erheblichen Anstieg der langfristigen Zinsen für Kredite und damit der zukünftigen kommunalen Aufwendungen führen.



Ansicht 7: Vergleich Leitzins EZB mit Inflationsrate

Schon jetzt lässt sich der erhebliche Anstieg der investiven Verschuldung in den Haushalten auch bei der Mehrheit der geprüften Kommunen erkennen: In neun Gemeinden stieg die investive Verschuldung im Prüfungszeitraum durchschnittlich um 28,4 % bzw. 277,66 € je Einwohner und Einwohnerin.²¹ Diese Fortentwicklung wird mit Blick auf die steigenden Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit künftig zu höheren Tilgungs- sowie Zinsbelastungen führen. Die betroffenen Gemeinden müssen daher verstärkt auf ihre langfristige Schuldentragfähigkeit achten, um die Zins- und Tilgungszahlungen aus der laufenden Verwaltungstätigkeit erwirtschaften zu können.²²

Vor allem investive Schulden belasten die Kommunen

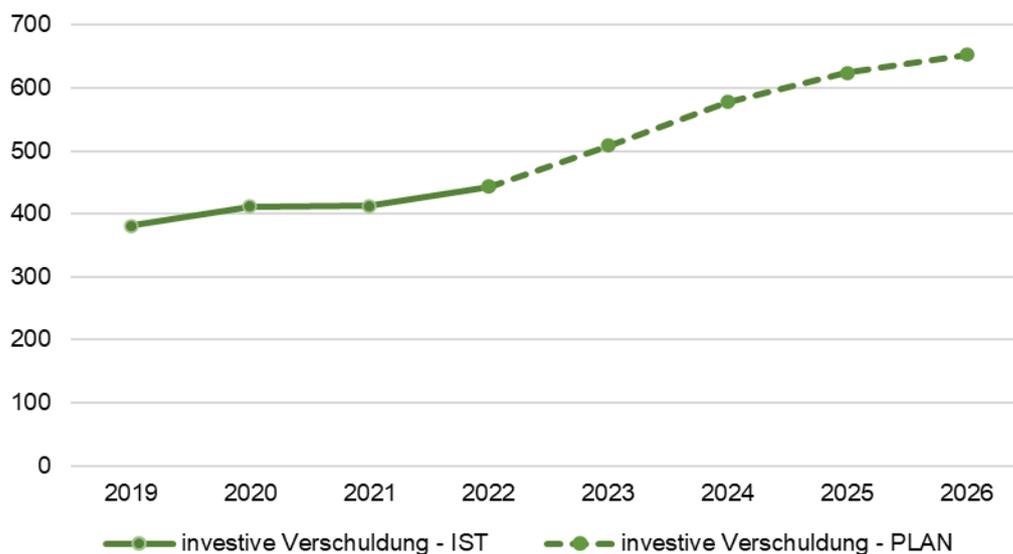
Zusätzlich ergaben die Befragungen der überörtlichen Kommunalprüfung, dass die geprüften Kommunen weiter mit deutlich steigender investiver Verschuldung kalkulieren. Flächendeckend berichteten sie, dass sie infolge von Inflation sowie Rohstoff- oder Fachkräftemangel Investitionsmaßnahmen teilweise zurückstellten bzw. nicht umsetzten. Dem Großteil der geprüften Kommunen stehen der Neubau von Feuerwehrgeräthäusern sowie der Umbau der Schulen für den Ganztagsbetrieb noch

Steigende Verschuldung – kein Ende in Sicht!

²¹ Landesweit stieg die investive Verschuldung im Prüfungszeitraum um 22,0 % bzw. 284,06 € je Einwohnerin und Einwohner.

²² Vgl. Die Präsidentin des Niedersächsischen Landesrechnungshofs, [Kommunalbericht 2023](#), S. 130.

bevor. Sie planen ausnahmslos höhere Kreditaufnahmen in der mittelfristigen Planung für die Jahre 2023 bis 2026, als sie im Prüfungszeitraum 2019 bis 2022 aufnahmen. Der Anstieg des geplanten Gesamtvolumens beläuft sich auf nahezu 50 %, wie die folgende Grafik zeigt:



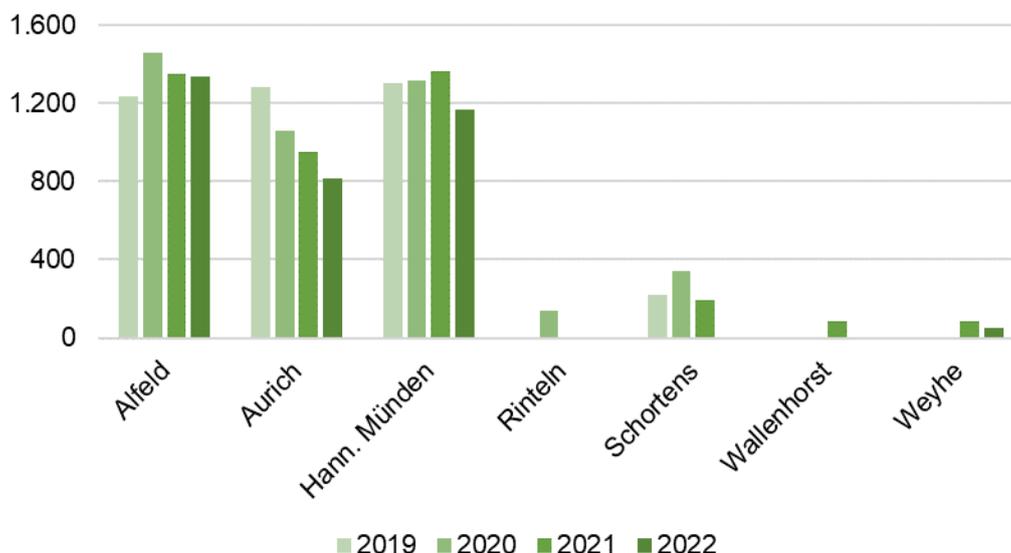
Ansicht 8: Gesamtvolumen der Investitionskredite (in Mio. €)

*Liquidität im
Blick
behalten!*

Ein aktives Schuldenmanagement ist auch Teil eines funktionsfähigen Liquiditätsmanagements, das die jederzeitige Zahlungsfähigkeit der Kommune sicherstellen soll. Sollten die liquiden Mittel in einer Kommune nicht ausreichen, müssen sie eine kurzfristige Liquiditätsbeschaffung am Kapitalmarkt vornehmen und versuchen, ungünstige Konditionen zu vermeiden. Sieben der geprüften Kommunen wiesen eine Liquiditätsverschuldung innerhalb der Jahre 2018 bis 2022 in ihrer Bilanz aus:

Während Rintel, Schortens, Wallenhorst und Weyhe die Liquiditätskredite zur Überbrückung des verzögerten Eingangs von Deckungsmitteln²³ aufnahmen, lagen in Alfeld, Aurich und Hann. Münden strukturelle Liquiditätsprobleme vor.

²³ Vgl. § 60 Nr. 34 KomHKVO.



Ansicht 9: Übersicht zur Liquiditätsverschuldung (in € je Einwohner)

Letztgenannte Kommunen wiesen in den Jahresabschlüssen des Prüfungszeitraums hohe Bedarfe an Liquiditätskrediten aus. Diese setzten sich auch in den mittelfristigen Ergebnis- und Finanzplanungen bis einschließlich 2023 fort. Hierbei ist zu beachten, dass Liquiditätskredite Kassenverstärkungsmittel und keine Deckungsmittel sind. Liegen trotz erheblicher Anstrengungen zur Haushaltskonsolidierung ständige unabweisbare Defizite vor, ist es nach dem Gebot der sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung möglich, einen solchen Bedarf in Höhe eines sog. Sockelbetrags mittelfristig zu finanzieren.²⁴ Davon machten Alfeld sowie Hann. Münden Gebrauch, indem sie entsprechende Liquiditätskredite vereinbarten. Die überörtliche Kommunalprüfung empfiehlt allen Kommunen mit gleichgelagerten Liquiditätsschwierigkeiten zu prüfen, ob solch eine Sockelbetragsfinanzierung vorteilhaft ist. Durch diese Option ist es Kommunen gestattet, auch mittelfristig erforderliches Fremdkapital zu günstigeren Konditionen zu finanzieren.

Um die Verschuldung zu steuern, benötigen Kommunen einen sicheren Handlungsrahmen. Dazu haben die Vertretungen der Kommunen eine Kreditrichtlinie zu erlassen.²⁵ Hierin sind z. B. die Zuständigkeit und das Verfahren für Kreditaufnahmen zu regeln.

*Handlungs-
rahmen
schafft
Sicherheit*

²⁴ Vgl. Abschnitt 2 des Runderlasses zur Kreditwirtschaft der kommunalen Körperschaften einschließlich ihrer Sonder- und Treuhandvermögen; RdErl. d. Nds. Ministeriums für Inneres und Sport (MI) vom 13. 12. 2017. Kommunen, die von den Ausnahmeregelungen Gebrauch machen, sind verpflichtet, im Rahmen ihres Schulden- und Zinsmanagements ein Konzept zum Abbau der Liquiditätskredite zu entwickeln, soweit nicht bereits ein Haushaltssicherungskonzept nach § 110 Abs. 8 NKomVG ein entsprechendes Konzept enthält.

²⁵ Vgl. § 120 Abs. 1 Satz 2 i. V. m. § 58 Abs. 1 Nr. 15 NKomVG.

Alle geprüften Kommunen verfügten über eine Kreditrichtlinie. Das Durchschnittsalter der Richtlinien lag jedoch bei mehr als zehn Jahren, sieben basierten noch auf einer veralteten Rechtsgrundlage, der Niedersächsischen Gemeindeordnung. Die überörtliche Kommunalprüfung begrüßt daher das Vorgehen der Städte Alfeld, Aurich und Stade sowie der Gemeinde Weyhe. Sie erließen bereits nach den örtlichen Erhebungen jeweils eine aktualisierte Kreditrichtlinie. Alle vier Richtlinien beziehen sich nun auf die aktuellen Rechtsgrundlagen.

*Good-
Practice in
Weyhe*

Zudem untersuchte die überörtliche Kommunalprüfung, inwieweit die geprüften Kommunen – über die Kreditrichtlinie hinausgehende – Regelungen sowie praktikable Handreichungen für Beschäftigte des Schuldenmanagements verfassten. Hierzu sichtete sie vorhandene Dienstanweisungen, verbindliche Ablaufdiagramme und in diesem Zusammenhang stehende Vermerke. Hervorzuheben ist diesbezüglich die Gemeinde Weyhe. Sie erstellte in Ergänzung zur Kreditrichtlinie einen Vermerk mit einem umfassenden Ablauf- und Arbeitsplan für Kreditbeschaffung und -verwaltung.²⁶ Beginnend mit der Planung im Rahmen der Haushaltsaufstellung beinhaltet der Vermerk auch Hinweise zur Kreditbeschaffung und -entscheidung. Er verpflichtet darüber hinaus die Verwaltung das Kreditportfolio zu analysieren und Quartalsberichte zu erstellen, um Erkenntnisse für Folgeplanungen nutzen zu können.²⁷ Diese Vorgehensweise ist aus Sicht der überörtlichen Kommunalprüfung ein gelungener Ansatz, da der gesamte Prozess erfasst wird und der Vermerk als Grundlage eines Steuerungskreislaufes dient. Des Weiteren bietet diese Regelung einen Mehrwert für die einheitliche und rechtssichere Aufnahme von Krediten.

*Kreditport-
folio –
analysieren
statt
verwalten*

Neben einem geeigneten Handlungsrahmen ist Ausgangspunkt eines jeden Schuldenmanagements die Analyse des Kreditportfolios. Die überörtliche Kommunalprüfung betrachtete den Bestand aller Kreditverträge der geprüften Kommunen für den Zeitraum 01.01.2019 bis zum 30.04.2023.²⁸ Diese Betrachtung ermöglichte eine Stichprobenauswahl unter Einbezug einer Untersuchung auf mögliche „Klumpenrisiken“. Letztere entstehen bei einer größeren Anzahl von Krediten, die in etwa gleiche Endzeitpunkte der Zinsbindungsfristen haben und anschlussfinanziert werden müssen. Um Klumpenrisiken zu vermeiden oder zu reduzieren, sollten Kommunen eine Risikostreuung in Betracht ziehen. Diese kann in der Auswahl

²⁶ Vgl. [Ablauf- und Arbeitsplan für Kreditbeschaffung und -verwaltung der Gemeinde Weyhe vom 21.08.2014](#).

²⁷ Die Quartalsberichte gehen an den Ausschuss für Finanzplanung und allgemeine Verwaltung.

²⁸ Dabei ließ sie Kreditverträge aus der Kreisschulbaukasse (§ 117 Abs. 5 Niedersächsisches Schulgesetz) unberücksichtigt. Diese stellen keine klassischen Kredite, sondern zinslose Darlehen innerhalb des Landkreises dar.

verschiedener Gläubigerbanken bestehen, aber auch in der Verteilung der Kredite auf verschiedene Laufzeiten und Zinsbindungsfristen.

Bei den zwölf geprüften Kommunen fand die überörtliche Kommunalprüfung insgesamt 348 Kreditverträge mit einem durchschnittlichen Zinssatz von 1,95 % vor.

Insbesondere in der Niedrigzinsphase der letzten Jahre nahmen die geprüften Kommunen – soweit möglich – Volltilgerdarlehen²⁹ auf. Gut 25 % der in die Prüfung einbezogenen Kreditverträge führen bei vertragsgemäßer Bedienung zu einer Restschuld nach Ablauf der Zinsfestschreibung. Insgesamt summierte sich die Restschuld auf 66,31 Mio. €.

Geht man davon aus, dass diese Restschuld noch zu günstigen Konditionen von unter einem Prozent finanziert werden konnte, würde dieser Zinsaufwand die Kommunen in Höhe von bis zu 663 Tsd. € jährlich belasten. Unter Berücksichtigung des aktuellen Referenzzinssatzes EURIBOR (3 Monate) mit 3,678 %³⁰ würde jedoch der Zinsaufwand auf 2,44 Mio. € im Jahr anwachsen. Dieses Gefahrenpotenzial sollten alle Kommunen im Blick behalten.

Um den kontinuierlichen Prozess des Schuldenmanagements zu verstetigen, helfen Controllinginstrumente im Prozessablauf. Sowohl spezifische Kennziffern als auch ein Berichtswesen dienen Verwaltung und Vertretung als hilfreiche Instrumente zur besseren Übersicht über die Fremdkapitalsituation. Neben Rinteln und Weyhe betrieb insbesondere Schortens ein regelmäßiges Berichtswesen innerhalb des Schuldenmanagements. Die Stadtverwaltung entwickelte in Zusammenarbeit mit dem Finanz- und Wirtschaftsausschuss einschlägige Kennzahlen, bei denen sie auch die Istwerte des Landesamtes für Statistik berücksichtigte. Die zusammengefassten Informationen erhielt der Finanz- und Wirtschaftsausschuss über quartalsweise Berichte zur Kenntnis.

*Steuern
durch
Controlling*

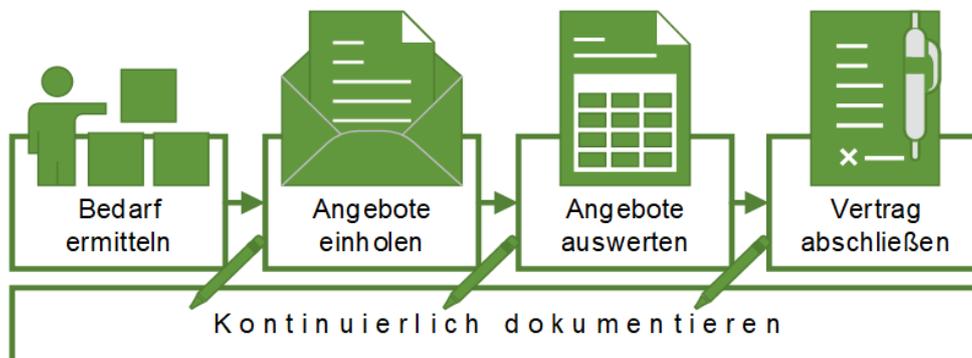
Wichtige Bausteine des Schuldenmanagements sind die Aufnahme von Investitions- und Umschuldungskrediten. Hierbei haben die Kommunen nicht nur auf einheitliche Ausschreibungskriterien sowie eine geeignete Anzahl von Vergleichsangeboten zu achten. Nach dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit müssen sie bei der Auswahlentscheidung des geeigneten Kreditangebots verschiedene Punkte berücksichtigen: Es ist zu dokumentieren und zu belegen, dass der Kredit nur aufgenommen wird, wenn eine andere Finanzierung nicht möglich ist bzw.

*Schlüssel-
stelle Kredit-
aufnahme*

²⁹ Kreditverträge, bei denen die Kreditsumme nach dem vertraglich vereinbarten Zeitraum vollständig getilgt ist.

³⁰ Stand 17.07.2024.

wirtschaftlich nicht zweckmäßig wäre.³¹ Des Weiteren bedarf es zur Entscheidungsfindung einer Grundlage, die alle entscheidungsrelevanten Parameter einbezieht und dokumentiert.³²



Ansicht 10: Kreditaufnahmeprozess

Alle geprüften Kommunen erfassten die potenziellen Kreditzinssätze in einer Übersicht. Diese enthielten zumeist mehrere bzw. verschiedene Zinsbindungsfristen. Beispielsweise standen in Alfeld im Einzelfall bis zu acht Varianten aus Kreditart und Zinsbindungsfristen zur Auswahl. Ein direkter Vergleich der Angebote war jedoch bei dieser Vorgehensweise mangels Vorgabe einheitlicher Kreditausschreibungskriterien nur bedingt möglich. Anders in Nordenham: Um die Vergleichbarkeit der Angebote herzustellen, ermittelte die Stadt nach verschiedenen Laufzeiten u. a. die Summe der Zinsen, die Annuität sowie das Restdarlehen. Sie stellte diese Einflussgrößen vergleichbar nebeneinander und unterstützte somit die Entscheidungsfindung.

Fazit

Dass sich die Schulden bei der überwiegenden Zahl der niedersächsischen Kommunen auch in den letzten Jahren erhöhten, konnten selbst Rekordeinnahmen nicht verhindern. Fremdfinanzierung wird häufig mit dem Gedanken fehlender Bonität sowie drohender Zahlungsunfähigkeit verbunden. Wenn Geld jedoch für investive Zwecke zum Erhalt oder Ausbau der Infrastruktur ausgegeben wird und dafür Schulden aufgenommen werden, so kann das sinnvoll sein. Im Falle investiver Kredite stehen den Schulden die Früchte der Investition gegenüber. Dies setzt jedoch ein aktives Zins- und Schuldenmanagement voraus, das mehr sein muss als reine Schuldenverwaltung. Die geprüften Kommunen verfolgen bereits vielversprechende Ansätze. Darüber

³¹ Vgl. § 111 Abs. 6 S. 1 NKomVG.

³² Vgl. [Erlass Kreditwirtschaft der kommunalen Körperschaften einschließlich ihrer Sonder- und Treuhandvermögen](#). Dieser sieht eine entsprechende Bewertung der eingegangenen Angebote vor.

hinaus müssen sie dem Schuldenmanagement noch mehr Aufmerksamkeit widmen, wie die vorgenannten Handlungsbedarfe zeigen.

3.5 Vom Schule schwänzen in die Arbeitslosigkeit – Ein unterschätztes Problem?

In den geprüften Kommunen gab es in den Jahren 2019 bis 2022 aufgrund von Schulpflichtverletzungen jährlich rd. 1.100 Ordnungswidrigkeitsanzeigen gegen Erziehungsberechtigte und rd. 1.000 gegen Schülerinnen und Schüler. Anstatt das ihnen auferlegte Bußgeld zu bezahlen oder die verhängten Arbeitsleistungen zu erbringen, gingen 23 % der Schülerinnen und Schüler in den Jugendarrest.

Die Zahl der Ordnungswidrigkeitsanzeigen war an den Haupt-, Ober- und Förderschulen am höchsten. Dies sind laut einer Studie der Bertelsmann Stiftung³³ auch die Schulen, an denen Schülerinnen und Schüler die Schule im Vergleich zu anderen Schulformen überdurchschnittlich oft ohne Abschluss verlassen.

In keiner Kommune wurden die Vorgaben des Niedersächsischen Kultusministeriums bei Schulpflichtverletzungen durch die Schulen vollständig eingehalten.

Hintergrund der Prüfung

In Niedersachsen besteht für Kinder, die zum Schuljahresbeginn das sechste Lebensjahr vollendet haben oder es bis zum folgenden 30. September vollenden, die Verpflichtung zum Schulbesuch. Die Schulpflicht endet grundsätzlich nach zwölf Jahren.³⁴ Das unentschuldigte Fernbleiben vom Unterricht stellt eine Schulpflichtverletzung³⁵ dar, die als Ordnungswidrigkeit gegen Erziehungsberechtigte und Schülerinnen und Schüler ab 14 Jahren geahndet werden kann.³⁶ In einem Runderlass³⁷ des Niedersächsischen Kultusministeriums (MK) ist das Verfahren geregelt, wie die Schulen auf die Verletzung der Schulpflicht zu reagieren haben.

³³ Vgl. Klaus Klemm, Bertelsmann Stiftung (Hrsg.), [Jugendliche ohne Hauptschulabschluss](#) – Demographische Verknappung und qualifikatorische Vergeudung, 2023, Seite 16, zuletzt abgerufen am 28.06.2023.

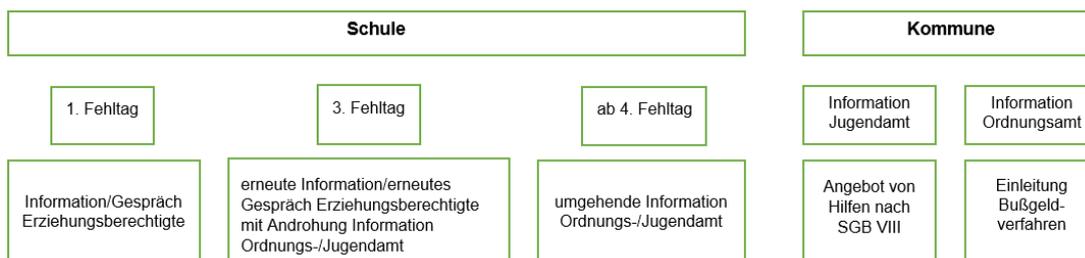
³⁴ Vgl. §§ 63 bis 65 Niedersächsisches Schulgesetz (NSchG) in der Fassung vom 03.03.1998, zuletzt geändert durch Art. 19 des Gesetzes vom 14.12.2023 (Nds. GVBl. S. 337).

³⁵ Weitere gebräuchliche Begriffe für Schulpflichtverletzung: Schulabsentismus, Schulverweigerung, Schulvermeidung, Schulschwänzen.

³⁶ Vgl. § 176 Niedersächsisches Schulgesetz (NSchG) in der Fassung vom 03.03.1998, zuletzt geändert durch Art. 19 des Gesetzes vom 14.12.2023 (Nds. GVBl. S. 337).

³⁷ Vgl. RdErl. d. Kultusministeriums v. 01.12.2016 – 26 - 83100, Ziffer 3.3 – Ergänzende Bestimmungen zum Rechtsverhältnis zur Schule und zur Schulpflicht.

Das Verfahren stellt sich wie folgt dar:



Ansicht 11: Verfahren bei Schulpflichtverletzungen

Schulpflichtverletzungen tragen mit dazu bei, dass ein Schulabschluss nicht erreicht wird. Umso wichtiger ist es, bei Verletzung der Schulpflicht aufmerksam nach den Gründen zu suchen und in der Folge gleichsam konsequent mit pädagogischen Maßnahmen als auch mit einem ordnungsrechtlichen Verfahren zu reagieren.

Die überörtliche Kommunalprüfung prüfte bei elf Kommunen³⁸ für deren 276 Schulen, mit welchen Maßnahmen die Kommunen gegen Schulpflichtverletzungen vorgingen und ob bzw. wie sie erforderliche Bußgeldverfahren durchführten.



Ansicht 12: Besser in die Schule gehen!³⁹

Der Runderlass des MK sieht vor, dass die Schulen ab dem vierten unentschuldigten Fehlen innerhalb von zehn Schultagen das Jugendamt informieren und eine Ordnungswidrigkeitsanzeige stellen müssen.

Anzeige- und Informationspflicht der Schulen

In acht Kommunen meldeten die Schulen Schulpflichtverletzungen nach fünf bzw. zehn Fehltagen, zwei Kommunen machten dazu keine Angaben. Eine Kommune teilte mit, dass sie von ihren Schulen – wie im Erlass des MK vorgesehen - nach vier Fehltagen

³⁸ Landkreise Gifhorn, Holzminden, Lüchow-Dannenberg, Peine und Uelzen sowie die Städte Gifhorn, Holzminden, Langenhagen, Peine, Salzgitter und Wilhelmshaven.

³⁹ Bildnachweis: siloto - stock.adobe.com.

die Anzeige der Schulpflichtverletzungen erwarte, hatte aber keine Kenntnis darüber, ob die Schulen dies auch so praktizierten.

Die überörtliche Kommunalprüfung empfiehlt den Kommunen, ihre Schulen zu informieren, dass ab dem vierten unentschuldigten Fehlen innerhalb von zehn Schultagen die Anzeigen und Informationen über die Schulpflichtverletzungen zu erfolgen haben.

*Zusammenarbeit
Jugendamt
und Schule*

Um Verletzungen der Schulpflicht zu vermeiden, sollten neben den Schulen auch die Jugendämter durch präventive Maßnahmen bereits im Vorfeld tätig werden. Die geprüften Kommunen berichteten über Maßnahmen, die sie selbst durchführten bzw. bei denen sie beteiligt waren. Dazu gehörte u.a. die Teilnahme des Jugendamts an Informationsveranstaltungen in der Schule oder eine aufsuchende Sozialarbeit an bekannten Orten, an denen sich schulverweigernde Jugendliche in der Regel aufhalten.

Die unterschiedlichen präventiven Ansätze zeigten, dass einige Kommunen Schulpflichtverletzungen bewusst entgegenwirken wollen. Die überörtliche Kommunalprüfung begrüßt dieses Vorgehen.

*Good-Practice
Holzminden*

Vor Erlass eines Bußgeldbescheides hörten alle geprüften Kommunen die Betroffenen an. Dabei hatten der Landkreis und die Stadt Holzminden mit dem Amtsgericht Holzminden eine besondere Absprache getroffen. Schülerinnen und Schüler, die das 14. Lebensjahr vollendet hatten, wurden mit ihren Erziehungsberechtigten zu einer mündlichen Anhörung durch die Ordnungswidrigkeitenstelle beim Amtsgericht vorgeladen. Während dieser Präsenzanhörung, an der auch weitere Personen⁴⁰ teilnahmen, zeigten die Jugendrichterinnen bzw. die Jugendrichter den Schülerinnen und Schülern die Folgen von Schulpflichtverletzungen auf. Dazu gehörte auch der Besuch einer Arrestzelle. Je nach Einzelfall wurde vor Ort ein Bußgeldbescheid erlassen. Die Schülerinnen und Schüler sowie deren Erziehungsberechtigte konnten nach eingehender Erläuterung auf die Einlegung des Einspruchs verzichten. Der anwesende Jugendrichter bzw. die Jugendrichterin ordnete noch während des Termins Arbeitsleistungen, z. B. in sozialen Einrichtungen, Tierheimen, KZ-Gedenkstätten, Friedhöfen, Mülldeponien oder Obdachlosenunterkünften, an. Gleichzeitig wurden vor Ort verschiedene Hilfestellungen angeboten, um einen reibungslosen Wiedereinstieg in den regelmäßigen Schulbesuch zu unterstützen. Dieses Beispiel begrüßt die

⁴⁰ Jeweiligen Klassenlehrerinnen und Klassenlehrern, Jugendrichter und ggfs. weiteren Bezugspersonen wie z. B. Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Jugendhilfe im Strafverfahren.

überörtliche Kommunalprüfung als zielführende und jugendgerechte Maßnahme, um künftige Schulpflichtverletzungen zu vermeiden.

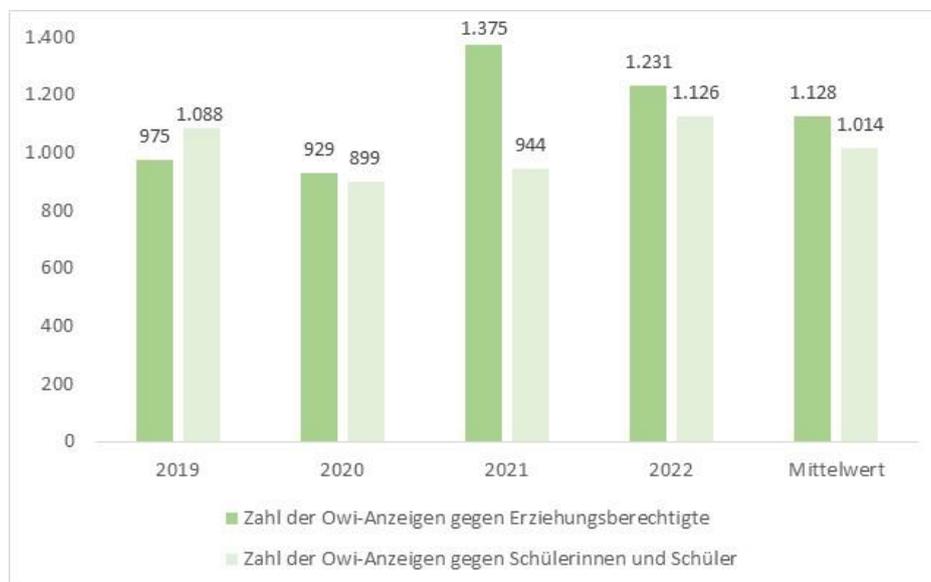
Eine zeitnahe Abwicklung erreichten zwei Kommunen, indem sie das gesamte Verfahren mit einer Vordrucksammlung standardisierten. Bei zwei weiteren Kommunen gab es einen Ablaufplan zum Ordnungswidrigkeitsverfahren, der gleichzeitig dem Wissensmanagement diene. Diese Instrumente beschleunigten die Bearbeitung der Ordnungswidrigkeit und könnten dazu führen, dass die Schülerinnen und Schüler schneller den Unterricht wieder besuchen. Diese Vorgehensweisen bewertet die überörtliche Kommunalprüfung positiv.

Weitere
Good-
Practice-
Beispiele

Als weiteres Good-Practice-Beispiel ist die „Handlungsempfehlung zur Schulpflichterfüllung und Schulabsentismus“ des Landkreises Peine hervorzuheben, die im Internet abrufbar ist.⁴¹ Sie enthält z. B. Regelungen über die Zusammenarbeit der Schulen mit dem Jugendamt, Vordrucke für die Meldungen an das Ordnungs- und das Jugendamt sowie einen Ablaufplan des Ordnungswidrigkeitsverfahrens.

Über Ausmaß und Umfang der Schulpflichtverletzungen bestehen in Niedersachsen keine Statistikpflichten. Informationen dazu werden daher nicht systematisch erfasst.⁴² Die überörtliche Kommunalprüfung erfragte daher bei den geprüften Kommunen die Anzahl der Ordnungswidrigkeitsanzeigen:

Anzahl der
Bußgeld-
verfahren



Ansicht 13: Anzahl der Ordnungswidrigkeitsanzeigen in den geprüften Kommunen gegen Erziehungsberechtigte und gegen Schülerinnen und Schüler in den Jahren 2019 bis 2022⁴³

⁴¹ Vgl. [Handreichung Schulpflichterfüllung](#); zuletzt aufgerufen am 28.06.2023.

⁴² Vgl. Kleine Anfrage zur schriftlichen Beantwortung mit Antwort der Landesregierung [Drucksache 17/6384](#) - Schulpflichtverletzungen in Niedersachsen.

⁴³ Zwei Kommunen konnten nicht für alle Jahre die Anzahl der Ordnungswidrigkeitenanzeigen angeben.

Der Rückgang der Ordnungswidrigkeitsanzeigen vom Jahr 2019 auf das Jahr 2020, sowohl bei Schülerinnen und Schülern als auch bei den Erziehungsberechtigten, könnte nach Angabe der geprüften Kommunen mit den Schulschließungen aufgrund der Covid-19-Pandemie zusammenhängen. Auch den Anstieg bei den Erziehungsberechtigten im Jahr 2021 führten sie auf die Covid-19-Pandemie⁴⁴ zurück. Viele Erziehungsberechtigte hatten Bedenken, ihre Kinder wieder am Präsenzunterricht teilnehmen zu lassen.

Die überörtliche Kommunalprüfung stellte zudem fest, dass im Durchschnitt der Jahre 2019 bis 2022 mehr als die Hälfte der 105 betrachteten Schulen der Sekundarstufen I und II keine Ordnungswidrigkeit aufgrund von Schulpflichtverletzungen gegen Erziehungsberechtigte anzeigten. Dieser Wert lag bei den Anzeigen gegen Schülerinnen und Schüler, die über 14 Jahre⁴⁵ alt waren, im Durchschnitt bei 40 %. Auffällig war, dass 13 Schulen im gesamten Prüfungszeitraum keine einzige Schulpflichtverletzung meldeten.

Wenn die Schülerinnen und Schüler die ihnen im Bußgeldverfahren auferlegte Geldstrafe nicht zahlen, kann das Amtsgericht auf Antrag der Bußgeldstellen Arbeitsleistungen anordnen. Die Arbeitsleistungen wurden z. B. in folgenden Einsatzstellen erbracht: Tierheime, Alten- und Pflegeheime, Kindertagesstätten, Obdachlosen- und Flüchtlingsunterkünfte, KZ-Gedenkstätten, Begegnungsstätten, Frauenhäuser, Tagesgruppen, Jugendherbergen, bei kirchlichen Einrichtungen, Friedhöfe, Vereine, Mülldeponien, bei Streetworkern oder bei einer Tafel.

In den Jahren 2019 bis 2022 wurden von den geprüften Kommunen⁴⁶ 3.177 Bußgeldbescheide gegen Schülerinnen und Schüler erlassen. Davon wurden 2.126 in Anordnungen von Arbeitsleistungen umgewandelt, dies entspricht einer Quote von rd. 67 %.

Werden die Arbeitsleistungen von den Schülerinnen und Schülern nicht erbracht, kann vom Amtsgericht Jugendarrest angeordnet werden.⁴⁷ Von den 2.126 Anordnungen von Arbeitsleistungen wurden 492 in Jugendarrest umgewandelt. Dies entspricht einer Quote von rd. 23 %.

⁴⁴ In dem Prüfungszeitraum von 2019 bis 2022 blieben während der Covid-19-Pandemie die Schulen wie folgt geschlossen: 16.03. bis 26.04.2020 alle Schulen, 11.01. bis 15.01.2021 die Grundschulen und 11.01. bis 07.03.2021 die Jahrgänge 5 bis 8 und 12 aller Schulformen.

⁴⁵ Gem. § 19 Strafgesetzbuch ist schuldunfähig, wer bei Begehung der Tat noch nicht vierzehn Jahr alt ist. Ab dem 14. Lebensjahr sind Jugendliche bedingt schuldfähig (umgangssprachlich: strafmündig).

⁴⁶ Drei Kommunen konnten nicht für alle Jahre die Anzahl der Bußgeldbescheide bzw. die Anzahl der Anordnungen von Ersatzleistungen angeben.

⁴⁷ Vgl. § 98 Abs. 1 Nr. 1 Gesetz über Ordnungswidrigkeiten - OWiG - in der Fassung der Bekanntmachung vom 19.02.1987 (BGBl. I S. 602); zuletzt geändert durch Art. 5 des Gesetzes vom 14.03.2023 (BGBl. I Nr. 73).

Die überörtliche Kommunalprüfung wertete für das Jahr 2022 aus, wie sich die Ordnungswidrigkeitsanzeigen nach Schulformen der allgemeinbildenden Schulen der Sekundarbereiche I und II aufteilten. In den geprüften Kommunen wiesen die Förder-, Ober- und Hauptschulen die höchste Anzahl an Ordnungswidrigkeitsanzeigen je 1.000 Schülerinnen und Schüler auf.

*Schulpflicht-
verletzung
und
fehlende
Schul-
abschlüsse*

Laut der Studie „Jugendliche ohne Hauptschulabschluss“ der Bertelsmann Stiftung beendeten im Jahr 2020 in Niedersachsen 5,8 %⁴⁸ aller Schülerinnen und Schüler ihre Schulzeit, ohne einen Hauptschulabschluss erreicht zu haben. Von den Schülerinnen und Schülern ohne Hauptschulabschluss besuchten 36,1 % eine Förderschule, 29,2 % eine Oberschule und 19 % eine Hauptschule.⁴⁹

Die Annahme, dass eine hohe Anzahl von Schulpflichtverletzungen zu fehlenden Schulabschlüssen führen kann, liegt somit sehr nahe.

Je mehr Kinder und Jugendliche sich durch anhaltende Schulpflichtverletzung der Schule entziehen, desto größer werden die persönlichen, gesellschaftlichen und letztlich volkswirtschaftlichen Auswirkungen sein.⁵⁰ Dies zu vermeiden ist Aufgabe und Auftrag aller Beteiligten. Um entsprechend rechtzeitig gegensteuern zu können, sollten alle Kommunen ein besonderes Augenmerk auf Schulpflichtverletzungen haben.

Fazit



Ansicht 14: Schule statt Schwänzen⁵¹

⁴⁸ Vgl. Tabelle A1: Quoten der Schülerinnen und Schüler ohne Hauptschulabschluss im Zeitverlauf.

⁴⁹ Vgl. Tabelle A5: Schülerinnen und Schüler ohne Hauptschulabschluss nach Herkunftsschularten (2020) in Prozent.

⁵⁰ Vgl. auch H. Ricking, K. Speck (Hrsg.), Schulabsentismus und Eltern, Springer VS, 2018, Einleitung: S. 50.

⁵¹ Bildnachweis: Matthias21 - stock.adobe.com.

3.6 Personalbedarfsmanagement in selbständigen Städten und Gemeinden – Fachkräftemangel fordert die Kommunen heraus

Personal fehlt den Kommunen an allen Ecken und Enden. Umso wichtiger ist ein aktives Personalbedarfsmanagement, um das erforderliche Personal sachgerecht zu ermitteln. Gleichzeitig muss es den Kommunen gelingen, die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter vor Ort zu halten und attraktiv für neues Personal zu sein.

Hintergrund und Ziel der Prüfung

Die Personalhoheit der Kommunen ist als Teil der kommunalen Selbstverwaltung in Art. 57 Abs. 1 NV garantiert. In ihrer individuellen Personalausstattung sind die Kommunen daher frei. Die Kommunen sind einerseits gehalten, mit ihrem Personal kontinuierlich und verlässlich ihre Pflichtaufgaben zu erfüllen. Andererseits gebietet § 110 Abs. 2 NKomVG eine sparsame und wirtschaftliche Haushaltsführung. Hieraus leitet sich eine Pflicht der Kommunen zur fortlaufenden Optimierung der Personalausstattung ab.

Mit der Prüfung des Personalbedarfsmanagements in selbständigen Städten und Gemeinden ging die überörtliche Kommunalprüfung der Frage nach, wie die Kommunen ihre Personalbedarfe ermittelten. Angesichts des Fachkräftemangels prüfte sie insbesondere, ob die Kommunen den festgestellten Personalbedarf tatsächlich decken konnten und welche Maßnahmen sie ergriffen, um Personal zu rekrutieren bzw. dauerhaft an sich zu binden. In die Prüfung bezog die überörtliche Kommunalprüfung zehn Kommunen⁵² mit einer Größe von 25.000 bis 45.000 Einwohnerinnen und Einwohnern ein.

Unter dem Begriff Personalbedarfsmanagement versteht die überörtliche Kommunalprüfung die Feststellung und Analyse von Personalbedarfen, Maßnahmen und Verfahren, um diesen Bedarf zu decken sowie die strategische und operative Steuerung einer bedarfsgerechten Personalausstattung.⁵³ Ein umfassendes Personalbedarfsmanagement im genannten Sinn fand die überörtliche Kommunalprüfung bei keiner der geprüften Kommunen vor. Alle Kommunen setzten aber einzelne Elemente engagiert um.

Personal- bedarfs- ermittlung

Ein wesentliches Element des Personalbedarfsmanagements ist eine sachgerechte und nachvollziehbare Bedarfsermittlung. Sie ist Grundlage für die Planstellen in den

⁵² Städte Einbeck, Georgsmarienhütte, Leer (Ostfriesland), Lehrte, Rinteln, Seelze, Winsen (Luhe) und Gemeinden Ganderkesee, Wedemark und Weyhe. Prüfungszeitraum waren die Haushaltsjahre 2019 bis 2022.

⁵³ Ähnlich zum Begriff „Personalressourcensteuerung“ Bundesministerium des Inneren und für Heimat, Organisationshandbuch Ziff. 2.4.2.2, [Online-Organisationshandbuch](#) abgerufen am 05.04.2024; ähnlich zum Begriff „Personalbedarfsplanung“ BWL-Lexikon, Berlin, [BWL-Lexikon - Personalbedarfsplanung](#) abgerufen am 05.04.2024.

Stellenplänen der Kommunen. Dieser weist gemäß § 5 Abs. 1 Satz 1 KomHKVO die erforderlichen Stellen aus.

Die überörtliche Kommunalprüfung betrachtete die entsprechenden Verfahren zur Personalbedarfsermittlung, die die geprüften Kommunen für einzelne Organisationseinheiten entweder selbst durchgeführt oder bei Dritten in Auftrag gegeben hatten. Dazu forderte sie die jeweils aktuellsten Personalbedarfsermittlungen an. Insgesamt nahm sie Einsicht in 12 Verfahren aus 5 Kommunen. Neun der jeweils aktuellsten Verfahren lagen mindestens fünf Jahre zurück, vier davon mindestens acht Jahre.

Drei Kommunen hatten keine Verfahren durchgeführt. Zwei Kommunen legten sogenannte Heranziehungsvereinbarungen⁵⁴ bzw. Arbeitsmengenermittlungen vor, für die auch der Personalbedarf untersucht wurde. Eine Kommune führte zwei Verfahren selbst durch. Für die anderen Verfahren beauftragten die Kommunen Dritte.

Eine Personalbedarfsermittlung sollte stets eng mit einer Aufgabenkritik und Geschäftsprozessoptimierung verbunden sein.⁵⁵ Denn nur wenn die Kommunen sich auf die notwendigen Aufgaben konzentrieren und die Prozesse effizient gestalten, können sie den tatsächlichen Personalbedarf ermitteln. Zehn der 12 geprüften Verfahren banden eine Aufgabenkritik und/oder eine Geschäftsprozessoptimierung ein. Die Methodik der Verfahren war jedoch unterschiedlich detailliert. In einem Fall zog die Kommune lediglich das Organigramm heran, in anderen Fällen wurden Interviews ausgewertet oder Workshops mit Beschäftigten durchgeführt.

*Aufgaben-
kritik und
Geschäfts-
prozess-
optimierung*

Alle Kommunen überprüften zudem, ob angemeldete Stellenmehrbedarfe erforderlich waren. Minderbedarfe hingegen wurden von den geprüften Kommunen nicht durchgängig ermittelt.

Die überörtliche Kommunalprüfung empfiehlt den Kommunen, regelmäßig Personalbedarfsermittlungen durchzuführen und sowohl Mehr- als auch Minderbedarfe zu ermitteln. Nur so können die Kommunen ihre Stellenpläne entsprechend der gesetzlichen Verpflichtung aus § 5 Abs. 1 Satz 1 KomHKVO nach den tatsächlichen Erfordernissen ausbringen und ihr Personalbedarfsmanagement auf eine solide Basis stellen.

⁵⁴ Öffentlich-rechtliche Verträge der Träger der Grundsicherung für Arbeitssuchende mit kreisangehörigen Gemeinden zur Übernahme von Aufgaben.

⁵⁵ Vgl. Rechnungshöfe des Bundes und der Länder - [Leitsätze für die Personalbedarfsermittlung](#) vom 03.12.2018 S. 4 zuletzt abgerufen am 22.03.2024.

*Stellen-
beschreib-
ungen*

Kern jeder Personalbedarfsermittlung sind die Stellenbeschreibungen. Insgesamt gaben sechs der geprüften Kommunen an, über aktuelle Stellenbeschreibungen zu verfügen. Zwei Kommunen legten schriftlich fest, dass in Verbindung mit der Stellenbeschreibung bzw. Tätigkeitsbeschreibung eine Aufgabenkritik und Geschäftsprozessoptimierung stattzufinden hat. Zwei Kommunen hatten ihre Stellenbeschreibungen im Jahr 2012 bzw. 2018 einmalig aktualisiert und überarbeiteten sie anschließend anlassbezogen. Eine Kommune gab an, dass sie in Mitarbeiter-Vorgesetzten-Gesprächen auch die Aktualität der Stellenbeschreibungen abfrage und diese ggf. anpasse. Eine Kommune war im Prüfungszeitraum dabei, ihre Stellenbeschreibungen zu überarbeiten.

Die Aktualisierung von Stellenbeschreibungen sollte sich nicht allein darauf beschränken, Stellenmehrbedarfe z. B aufgrund von neuen Aufgaben zu berücksichtigen. Es ist auch zu hinterfragen, ob und wo Aufgaben entfallen oder mit weniger Stellenanteilen erledigt werden können. Dabei werden digitale Geschäftsprozesse zunehmend wichtiger.

Alle Kommunen gaben an, die Bedeutung der Aufgabenkritik bzw. der Geschäftsprozessoptimierung erkannt zu haben und soweit wie möglich umzusetzen. Dieser Aufwand ist aus Sicht der überörtlichen Kommunalprüfung lohnend. Nur wenn Aufgaben und Prozesse optimiert werden, können die Kommunen das zur Verfügung stehende Personal zielgerichtet einsetzen und Mehrbedarfe vermeiden.

*Stellenplan
ist noch
nicht
Stellen-
besetzung*

Aufgrund der Personalbedarfsermittlungen und Stellenbeschreibungen erstellten die Verwaltungen ihre Stellenplanentwürfe. Diese Vorschläge wurden von den Vertretungen überwiegend übernommen und im Beschlussverfahren nur vereinzelt geändert. Ist der Personalbedarf ermittelt und im Stellenplan umgesetzt, hat die Kommune eine wichtige Hürde genommen. Allerdings heißt dies noch nicht, dass das erforderliche Personal auch tatsächlich zur Verfügung steht. Im Jahre 2022 lag die durchschnittliche Stellenbesetzungsquote der geprüften Kommunen im Tarifbereich bei knapp 84%. Die Kommune mit der geringsten Besetzungsquote erreichte nur 68%. Die Stellenbesetzungsquoten für Beamtinnen und Beamte lagen zum Teil noch darunter. Neun der geprüften Kommunen konnten freie Stellen über den Arbeitsmarkt nicht zeitnah besetzen.

*Gründe für
Nicht-
besetzung*

Als Gründe, die für Beamten- und Tarifbereich gleichermaßen galten, nannten die Kommunen

- fehlende Bewerbungen, insbesondere im Bauwesen und Kita-Bereich,
- keine ausreichende Qualifikation der Bewerberinnen/Bewerber,

- zunehmende Konkurrenzsituation zwischen potenziellen Arbeitgebern,
- geringe Nachfrage nach Teilzeitstellen und befristeten Stellen und
- attraktivere Angebote der Privatwirtschaft aufgrund höherer Gehälter.

Die Komplexität und die steigende Anzahl von Ausschreibungs- und Auswahlverfahren erfordern von den Kommunen eine strukturierte Organisation. Das auch als „Recruiting“ bezeichnete Verfahren umfasst das Suchen, Finden und Einstellen von Personal.

Recruiting

Um Stellenangebote bekannt zu machen, nutzten die Kommunen neben den klassischen, örtlichen Printmedien auch digitale Angebotsplattformen und soziale Medien.

Sechs Kommunen nutzten eine Recruiting-Software zur Arbeitsunterstützung bei Personalauswahlverfahren. Sie erkannten, dass schnelles Handeln mithilfe des E-Recruitings bei Stellenbesetzungsverfahren von Vorteil ist, um die Bewerberinnen und Bewerber zeitnah zu informieren. Allein die umgehende Eingangsbestätigung auf ein Bewerbungsschreiben hilft, eine Vertrauensbasis aufzubauen.

In Zeiten des Fachkräftemangels können Bewerberinnen und Bewerber oftmals zwischen mehreren Angeboten wählen. Bei einer langwierigen Personalentscheidung besteht die Gefahr, dass sich die Bewerberin oder der Bewerber für ein anderes Stellenangebot entscheidet.

Das gewonnene Personal gilt es gut zu integrieren, an die Kommune zu binden und damit in der Kommune zu halten. Neue Kolleginnen und Kollegen wurden bei fast allen Kommunen durch die unmittelbaren Vorgesetzten und durch Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in ihr neues Aufgabenfeld eingearbeitet. Darüber hinaus gab es bei einigen Kommunen auch besondere Regelungen und Konzepte für die Einarbeitung und Begleitung der Kolleginnen und Kollegen, auch „Onboarding“ genannt. Sie benannten Coaches oder Patinnen und Paten, die bei der Einarbeitung begleiteten. Es wurden Checklisten und Willkommensmappen für neue Beschäftigte erstellt und gemeinsam nach geeigneten Fortbildungen Ausschau gehalten. Bei der Stadt Lehrte orientierte sich die Einarbeitung an sogenannten Meilensteinen, die die Stadt individuell auf die neuen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter abstimmte. Die Gemeinde Wedemark sowie die Stadt Einbeck zeigten für ihre Nachwuchskräfte die Entwicklungsmöglichkeiten bis hin zum Einsatz als Führungskraft auf.

Onboarding

Ein wichtiger Aspekt für den Einstieg neuer Kolleginnen und Kollegen ist der Wissenstransfer. Die Stadt Einbeck erstellte eine Handreichung „Wissenstransfer“.

*Wissens-
management*

Diese enthielt eine Wissenslandkarte in Form einer Mindmap zur Sicherstellung einer möglichst nahtlosen Übergabe des Arbeitsplatzes ohne Wissensverlust. Die Handreichung enthielt eine Anleitung für ein Transforgespräch zwischen der ausscheidenden und der nachfolgenden Person. Die Gemeinde Wedemark hatte einen moderierten Wissenstransfer für Führungskräfte und Mitarbeitende mit sogenannten Schlüsselfunktionen entwickelt. In der Gemeinde Weyhe dokumentierten einzelne Organisationseinheiten in einer sogenannten „schlauem Akte“ wesentliche arbeitsplatzbezogene Informationen.

Personal- entwicklung

Ein Personalentwicklungskonzept umfasst alle Maßnahmen im Personalwesen, die Beschäftigte qualifizieren, fördern sowie weiterentwickeln. Inhalte eines solchen Konzepts sind nicht nur individuelle Fördermöglichkeiten, sondern auch die organisatorischen Rahmenbedingungen, die hierfür erforderlich sind. Vier Kommunen formulierten Qualifizierungskonzepte und sonstige Vorgaben zur Personalentwicklung und zum Ausschreibungs- und Stellenbesetzungsverfahren. Zudem hatten weitere Kommunen bereits Teilkonzepte umgesetzt, die z. B. Fortbildungsprogramme für Nachwuchs- und Führungskräfte sowie weitere Vorgaben enthielten. Einheitliche und transparente Regelungen erhöhen das Vertrauen und die Motivation der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Zudem unterstreichen sie die Wertschätzung des Arbeitgebers gegenüber den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern. Dies kann anhand eines Personalentwicklungskonzepts, aber auch mit einzelnen in sich abgeschlossenen Vereinbarungen oder Dienstanweisungen erfolgen. Eine gute und transparente Personalentwicklung ist ein wichtiger Baustein für die künftige Entwicklung einer Kommune. Sie ist erforderlich, um Personal zu halten und an geeigneter Stelle einzusetzen.

Bindung

Im Rahmen ihrer Personalentwicklungskonzepte oder als Einzelmaßnahmen boten die geprüften Kommunen verschiedene Maßnahmen an, um Personal zu binden. Dazu gehörten verschiedenste Angebote zur Gesundheitsvorsorge und für ein attraktives und kollegiales Arbeitsumfeld. Auch Sportangebote, attraktive Kantinen und Betriebsausflüge boten die Kommunen ihren Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern an.

Fazit

Alle geprüften Kommunen engagierten sich intensiv und innovativ, um Personal zu gewinnen, zu fördern und zu halten. Zum Beispiel unterbreiteten sie vielfältige Angebote zur Gesundheit ihrer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, wie die Beratung bei psychischen Belastungen und Sportangebote. Zudem nutzen sie neue Formate zur Personalgewinnung.

Der allgemeine Fachkräftemangel macht auch vor den Kommunen nicht Halt. Umso wichtiger ist es daher, dass die Kommunen ihr Personalbedarfsmanagement

prozessorientiert aufsetzen und aktuell halten. Um Stellenbedarfe im richtigen Maß zu ermitteln, sind auch eine stetige Aufgabenkritik, Geschäftsprozessoptimierung und -digitalisierung unerlässlich.

3.7 Eingliederungshilfe für junge Menschen mit Behinderungen – Auf dem Weg zur passgenauen Hilfe

Nach der UN-Behindertenrechtskonvention sollen junge Menschen mit Behinderungen am Leben in der Gemeinschaft teilhaben und ihr Leben möglichst selbstbestimmt führen können. Hierfür gewähren die Kommunen diesem Personenkreis Eingliederungshilfen. Grundlage dafür ist eine qualifizierte Planung, die sowohl die Bedarfe als auch die eigenen Möglichkeiten und Fähigkeiten der Betroffenen aufzeigt. Die überörtliche Kommunalprüfung sieht bei allen geprüften Kommunen noch Verbesserungspotenzial bei der Planung dieser Hilfen sowie bei einer zielorientierten Steuerung der Eingliederungshilfe.

Hintergrund der Prüfung

Zu den Zielen des Ende 2016 in Kraft getretenen Bundesteilhabegesetzes (BTHG) gehört es, die UN-Behindertenrechtskonvention⁵⁶ umzusetzen. Diese gibt vor, dass Eingliederungshilfen wie z. B. der Besuch von heilpädagogischen Kindergärten, Arbeits- oder Wohnangeboten nicht nach zufällig ausgewählten Angeboten auszurichten sind. Vielmehr soll die Teilhabe von Menschen mit Behinderungen am Leben in der Gemeinschaft und deren Selbstbestimmung möglichst individuell erfolgen.⁵⁷ Die Eingliederungshilfe soll dazu beitragen, das Leben so selbstbestimmt und eigenverantwortlich wie möglich zu gestalten.⁵⁸ Die Leistungen sollen somit passgenau und damit zugleich sparsam und wirtschaftlich erbracht werden. Daher müssen die Träger der Eingliederungshilfe (die Kommunen) sorgfältig planen, welche Leistungen in welchem Umfang benötigt werden (Gesamt- und Teilhabeplanung). Die gesetzlichen Anforderungen an das entsprechend durchzuführende Verfahren wurden zum 01.01.2018 deutlich erweitert und konkretisiert.⁵⁹

Zuständige Kommunen

In Niedersachsen sind für die Gewährung von Eingliederungshilfen für Kinder und Jugendliche mit Behinderungen die Landkreise, kreisfreien Städte sowie die Region Hannover zuständig.⁶⁰ Als Eingliederungshilfen für nicht eingeschulte Kinder kommen

⁵⁶ Vgl. Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen ([UN-Behindertenrechtskonvention](#) – UN-BRK), in Deutschland in Kraft getreten am 26.03.2009.

⁵⁷ Vgl. BT-Drs. 18/9522, [Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Teilhabe und Selbstbestimmung von Menschen mit Behinderungen](#), S. 3

⁵⁸ Vgl. § 90 Abs. 1 Satz 2 SGB IX.

⁵⁹ Vgl. SGB IX, Teil 2, Kapitel 7 und SGB IX, Teil 1, Kapitel 4.

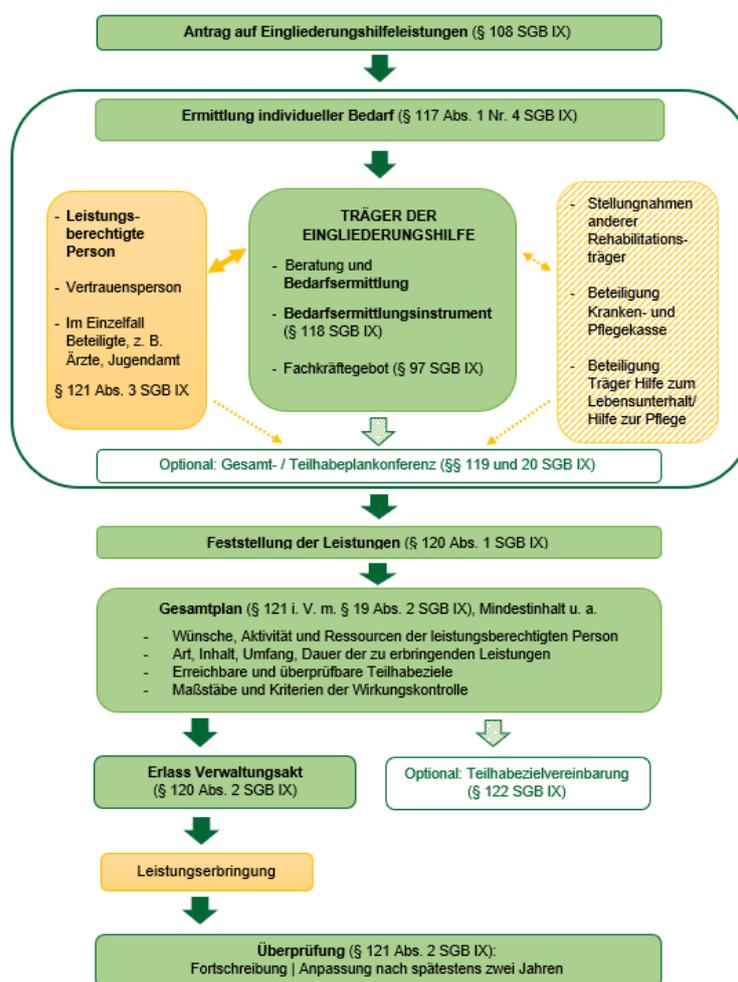
⁶⁰ Vgl. § 2 Abs. 2 i. V. m. § 3 Abs. 2 Niedersächsisches Gesetz zur Ausführung des Neunten und des Zwölften Buchs des Sozialgesetzbuchs (Nds. AG SGB IX/XII).

z. B. heilpädagogische Leistungen⁶¹ in integrativen Kindertagesstätten und für Schulkinder z. B. Schulbegleitungen in Betracht.

Die überörtliche Kommunalprüfung untersuchte für den Zeitraum von 2020 bis Anfang 2023, ob und wie die geprüften Kommunen⁶² die Eingliederungshilfen unter Berücksichtigung der gesetzlichen Vorgaben⁶³ planten. Hierzu führte die überörtliche Kommunalprüfung strukturierte Interviews mit den Kommunen. Daneben untersuchte die überörtliche Kommunalprüfung stichprobenartig Fallakten.

Gegenstand der Prüfung

Die Abbildung veranschaulicht den Ablauf des Gesamt- und Teilhabeplanverfahrens:



Ansicht 15: Schematischer Ablauf des Gesamt- und Teilhabeplanverfahrens

⁶¹ Heilpädagogische Leistungen sind Leistungen zur sozialen Teilhabe. Sie sollen die Selbständigkeit der Kinder mit (drohender) Behinderung erhöhen und ihre Gemeinschaftsfähigkeit und Entwicklung fördern. Sie umfassen gem. § 79 Abs. 2 SGB IX alle Maßnahmen, die zur Entwicklung des Kindes und zur Entfaltung seiner Persönlichkeit beitragen.

⁶² Die überörtliche Kommunalprüfung prüfte bei den Landkreisen Aurich, Celle, Cuxhaven, Grafschaft Bentheim, Heidekreis, Helmstedt, Leer und Lüneburg sowie bei den Städten Göttingen und Osnabrück.

⁶³ Vgl. Sozialgesetzbuch Neuntes Buch – Rehabilitation und Teilhabe von Menschen mit Behinderungen (Eingliederungshilferecht), Gesamt- und Teilhabeplanung gem. §§ 117 bis 122 i. V. m. §§ 19 bis 22 SGB IX.

*Beteiligung
der jungen
Menschen*

Die Kinder und Jugendlichen mit Behinderungen – im Folgenden: junge Menschen – sind an allen Verfahrensschritten der Gesamt- und Teilhabeplanung zu beteiligen.⁶⁴

Die Kommunen erläuterten, dass sie in der Regel persönliche Gespräche mit den Erziehungsberechtigten geführt hätten, um den individuellen Bedarf zu ermitteln. Während der Covid-19-Pandemie hätten die Gespräche telefonisch oder per Videokonferenz stattgefunden. In dieser Zeit sei allerdings auch häufiger nach Aktenlage entschieden worden.

Die überörtliche Kommunalprüfung konnte nur bei einer Kommune in den überprüften Fallakten nachvollziehen, ob und wie junge Menschen bzw. deren Erziehungsberechtigte an der Bedarfsermittlung beteiligt wurden. Diese Kommune führte dazu bei Anträgen für kleinere Kinder Hausbesuche durch.

Die überörtliche Kommunalprüfung empfiehlt allen Kommunen, die Einbeziehung der jungen Menschen und/oder ihrer Erziehungsberechtigten in die Gesamt- und Teilhabeplanung nachvollziehbar in den Fallakten darzulegen.

*Wünsche
der jungen
Menschen*

Die eigenen Wünsche und Vorstellungen von jungen Menschen zu Ziel und Art der Eingliederungshilfen sind zu erfragen und verpflichtend zu dokumentieren.⁶⁵ Dies setzt voraus, dass die Kommunen die jungen Menschen und ggf. deren Eltern, ausdrücklich auf ihr Wunsch- und Wahlrecht⁶⁶ hinweisen und sie aktiv einbeziehen. Auch dies sollten die Kommunen in den Akten vermerken.⁶⁷

Die Mehrzahl der Kommunen erklärte, dass sie nach den Wünschen gefragt hätte. Jedoch fanden sich bei diesen Kommunen kaum Angaben hierzu in den geprüften Fallakten.

Die überörtliche Kommunalprüfung fordert die Kommunen auf, den gesetzlichen Anforderungen entsprechend in allen Fällen festzuhalten, ob und welche Wünsche die jungen Menschen bzw. deren Erziehungsberechtigte zu Ziel und Art der Eingliederungshilfe geäußert haben.

*Ermittlung
des
individuellen
Bedarfs*

Des Weiteren müssen die Kommunen feststellen, in welchen Lebensbereichen der junge Mensch längerfristig eingeschränkt ist und ohne Unterstützung nicht agieren kann.⁶⁸ Außerdem ist zu prüfen, über welche Selbsthilferessourcen der junge Mensch

⁶⁴ Vgl. § 117 Abs. 1 Nr. 1 SGB IX.

⁶⁵ Vgl. § 117 Abs. 1 Nr. 2 SGB IX.

⁶⁶ Vgl. § 8 SGB IX.

⁶⁷ Vgl. Kommentar Dau/Düwell/Joussen/Luik in beck-online, § 117 SGB IX, Rn. 5.

⁶⁸ Vgl. § 118 Abs. 1 i. V. m. § 117 Abs. 1 Nr. 4 SGB IX. Die Lebensbereiche sind: Lernen und Wissensanwendung, allgemeine Aufgaben und Anforderungen, Kommunikation, Mobilität, Selbstversorgung, häusliches Leben, interpersonelle Interaktionen und Beziehungen, bedeutende Lebensbereiche und Gemeinschafts-, soziales und staatsbürgerliches Leben.

tatsächlich verfügt, welche aktivierbar sind und wo sog. Bedarfslücken verbleiben.

Diese Erkenntnisse sind in einem Gesamtplan zu dokumentieren.⁶⁹

Nur drei Kommunen erfassten in den geprüften Fällen ihre Erkenntnisse zu den Beeinträchtigungen und Selbsthilferessourcen. Bei den übrigen Kommunen war in den Fallakten nur sehr lückenhaft erkennbar, dass sich die Kommunen hiermit auseinandergesetzt hatten.

Die überörtliche Kommunalprüfung fordert diese Kommunen auf, die Beeinträchtigungen sowie die verfüg- und aktivierbaren Selbsthilferessourcen zukünftig in jedem Einzelfall zu ermitteln und nachvollziehbar in den Akten darzulegen.⁷⁰

Eine Kommune verzichtete in bestimmten Fallkonstellationen entgegen der gesetzlichen Vorgaben darauf, den individuellen Bedarf der jungen Menschen zu erheben. Diese Kommune entschied über die Gewährung von Eingliederungshilfen ausschließlich auf Grundlage eines Bescheides des Regionalen Landesamts für Schule und Bildung, wenn Leistungen in Tagesbildungsstätten beantragt wurden. Es handelte sich hierbei um Bescheide über die sonderpädagogischen Förderbedarfe von jungen Menschen.

*Verzicht auf
individuelle
Bedarfs-
ermittlung*

Die Bescheide des Regionalen Landesamts können jedoch die individuelle Bedarfsermittlung für eine passgenaue Eingliederungshilfe nicht ersetzen. Diese Bescheide sind ausschließlich auf den sonderpädagogischen Unterstützungsbedarf zur Erfüllung des Bildungsauftrags in der Schule ausgerichtet.⁷¹ Im Einzelfall könnte der sonderpädagogische Förderbedarf jedoch auch durch eine inklusive Beschulung an einer Regelschule oder durch den Besuch einer Förderschule anstatt in einer Tagesbildungsstätte gedeckt werden. Auch können darüber hinaus noch weitere Bedarfe des jungen Menschen außerhalb der schulischen Einrichtungen bestehen. Dies haben die Kommunen bei einer individuellen Bedarfsermittlung abzuwägen, um die individuell passenden Hilfen zu gewähren.

Die überörtliche Kommunalprüfung fordert daher diese Kommune auf, die persönlichen Bedarfe von jungen Menschen künftig gemäß § 117 Abs. 1 Nr. 4 SGB IX in einem Gesamt- und Teilhabeplanverfahren, auch bei Anträgen auf Leistungen in Tagesbildungsstätten, zu ermitteln.

⁶⁹ Vgl. § 121 Abs. 2 u. 4 Nr. 3 SGB IX und Kommentar Dau/Düwell/Joussen/Luik in beck-online, § 121 SGB IX, Rn. 7.

⁷⁰ Vgl. § 118 Abs. 1 i. V. m. § 117 Abs. 1 Nr. 4 SGB IX und § 121 Abs. 2 u. 4 Nr. 3 SGB IX.

⁷¹ Vgl. Verordnung zur Feststellung eines Bedarfs an sonderpädagogischer Unterstützung v. 22.1.2013 (Nds. GVBl. S. 23, SVBl. S. 66), geändert durch Art. 1 der Verordnung zur Änderung der Verordnung zur Feststellung eines Bedarfs an sonderpädagogischer Unterstützung v. 2.7.2021 (Nds. GVBl. S. 506, SVBl. S. 398).

*Individuelle
Teilhabe-
ziele*

Um junge Menschen zielgerichtet unterstützen zu können, müssen die Kommunen erreich- und überprüfbare Teilhabeziele festlegen und die jungen Menschen bzw. ihre Erziehungsberechtigten dabei beteiligen. Die Ziele sind in den Gesamt- und Teilhabeplan aufzunehmen.⁷²

Die Mehrzahl der Kommunen gab im Prüfgespräch an, dass sie bei der Eingliederungshilfe zielorientiert arbeiten würde. Bei einer Kommune war dies in allen geprüften Fällen gut nachvollziehbar. Bei drei Kommunen war dies überwiegend, bei den übrigen Kommunen dagegen nur ansatzweise erkennbar.

Die überörtliche Kommunalprüfung fordert daher diese Kommunen auf, in allen Fällen erreichbare und überprüfbare Teilhabeziele zu festzulegen und in den Gesamt- und Teilhabeplan aufzunehmen.⁷³

*Überprüfung
der Planung*

Die Kommunen sollen zudem die Wirkung der erbrachten Hilfen regelmäßig überprüfen, spätestens jedoch nach zwei Jahren.⁷⁴ Damit wird sichergestellt, dass auf veränderte Bedingungen zeitnah und flexibel reagiert werden kann.⁷⁵

Grundsätzlich überprüften die Kommunen die Eingliederungshilfen spätestens nach zwei Jahren, teilweise bereits nach einem Jahr. Allerdings überprüfte eine Kommune die Leistungen in Tagesbildungsstätten überhaupt nicht.

Die überörtliche Kommunalprüfung fordert diese Kommune auf, den gesetzlichen Vorgaben zu entsprechen und zukünftig alle Eingliederungshilfen regelmäßig spätestens nach zwei Jahren zu überprüfen.

*Aufgaben-
verlagerung
auf Dritte*

Drei Kommunen übertrugen die Gesamt- und Teilhabeplanung für die Gewährung von Eingliederungshilfen an junge Menschen ganz oder teilweise an Dritte⁷⁶. Eine Kommune übertrug die Entscheidung über die Hilfen⁷⁷ an den Dritten, der auch zugleich die Leistungen der Eingliederungshilfe erbrachte.

Im Niedersächsischen Ausführungsgesetz zum SGB IX legt das Land abschließend die Kommunen fest, die für die Eingliederungshilfe zuständig sind.⁷⁸ Weder das SGB IX noch das Niedersächsische Ausführungsgesetz enthalten Ermächtigungen, wonach

⁷² Vgl. §§ 121 Abs. 4 i. V. m. 19 Abs. 2 Nr. 6 SGB IX.

⁷³ Vgl. §§ 121 Abs. 4 i. V. m. 19 Abs. 2 Nr. 6 SGB IX.

⁷⁴ Vgl. § 121 Abs. 2 Satz 2 SGB IX und BT-Drs. 18/9522, Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Teilhabe und Selbstbestimmung von Menschen mit Behinderungen, S. 5, 190, 191 und 196.

⁷⁵ Vgl. BT-Drs. 18/9522, Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Teilhabe und Selbstbestimmung von Menschen mit Behinderungen, S. 289.

⁷⁶ Dritte waren: eine gemeinnützige Gesellschaft, Ärztinnen und Ärzte und ein Wohlfahrtsverband.

⁷⁷ Es handelte sich um Eingliederungshilfeleistungen zur Teilhabe an Bildung in Form von Schulbegleitungen.

⁷⁸ Vgl. § 2 Abs. 2 i. V. m. § 3 Abs. 2 Niedersächsisches Gesetz zur Ausführung des Neunten und des Zwölften Buchs des Sozialgesetzbuchs (Nds. AG SGB IX/XII).

das Gesamt- und Teilhabeplanverfahren oder Bestandteile dieses Verfahrens auf Dritte übertragen werden können.

Die überörtliche Kommunalprüfung fordert die Kommunen, die ihre Gesamt- und Teilhabeplanung weiterhin durch Dritte erledigen lassen, dringend auf, diese Aufgabe wieder selbst zu übernehmen.

Die Kommunen setzten unterschiedliche Fachkräfte für das Gesamt- und Teilhabeplanverfahren ein (z. B. Verwaltungskräfte, sozialpädagogische Fachkräfte, Ärztinnen und Ärzte). Die überörtliche Kommunalprüfung stellte fest, dass die Fachkräfte in den Kommunen für unterschiedlich viele Leistungsberechtigte zuständig waren. Die Bandbreite lag im Jahr 2021 zwischen 50 und 140 Leistungsberechtigten je vollzeitbeschäftigter Fachkraft.

Personaleinsatz

Die Prüfung zeigte, dass einige Kommunen mit höherem Personaleinsatz das Gesamt- und Teilhabeplanverfahren in der vom Gesetzgeber geforderten Qualität durchführten. Allerdings war auch festzustellen, dass einige Prüfkommunen das Gesamt- und Teilhabeplanverfahren trotz einer vergleichsweise hohen Anzahl von Fachkräften nicht in der gesetzlich geforderten Qualität durchführen konnten. Die Höhe des Personaleinsatzes allein lässt daher keine Aussage zur Qualität des Verfahrens zu.

Alle geprüften Kommunen versuchen, passgenaue Hilfen für junge Menschen mit Behinderungen zu gewähren. Die überörtliche Kommunalprüfung stellte in den Kommunen jedoch deutliche Unterschiede bei der Umsetzung der gesetzlichen Vorgaben fest. Insbesondere sieht die überörtliche Kommunalprüfung bei allen Kommunen noch Verbesserungspotenziale bei der Ermittlung der individuellen Bedarfe sowie bei der zielorientierten Steuerung des Hilfeprozesses.

Fazit

3.8 Hunde- und Vergnügungssteuer – Von der Bevölkerung ungeliebt, für die Kommunen eine wichtige Einnahmequelle

Hundesteuer und Vergnügungssteuer sind kommunale Abgaben mit Besonderheiten. Die Gründe hierfür werden erst bei detaillierter Betrachtung der rechtlichen Grundlagen und deren konkreter Umsetzung in den Kommunen ersichtlich. Die überörtliche Kommunalprüfung sah in zehn Städten genauer hin.

Wer sich einen Hund anschafft, muss in der Regel für diesen auch Hundesteuer zahlen. Stammt der Hund aus dem örtlichen Tierheim, kann die Steuer für ein bis zwei Jahre entfallen. Wird ein Hund dagegen für berufliche oder betriebliche Zwecke gehalten, darf die Kommune keine Hundesteuer erheben.

Muss in einer Gaststätte für ein Dartspielgerät mit Münzeinwurf Vergnügungssteuer abgeführt werden, ist dies für ein in derselben Gaststätte aufgestelltes Kinder-Feuerwehrauto mit Münzeinwurf wohlmöglich nicht der Fall.

Hintergrund und Ziel der Prüfung

Die Kommunen erhalten Erträge aus verschiedenen Steuerarten. Hierzu zählen Anteile an dem Aufkommen der Einkommensteuer⁷⁹ und der Umsatzsteuer⁸⁰. Zudem stehen ihnen die Grund- und Gewerbesteuern sowie das Aufkommen der örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern zu.⁸¹ Bei Hunde- und Vergnügungssteuern handelt es sich ebenso wie bei der Jagdsteuer⁸² um Aufwandsteuern. Die Befugnis zur Rechtsetzung über die Hunde- und Vergnügungssteuer liegt bei den Gemeinden.⁸³

Im Rahmen ihrer Finanzhoheit entscheiden Gemeinden selbst, ob sie eine Hundesteuer bzw. eine Vergnügungssteuer erheben. Diese Steuern stellen eine zulässige zusätzliche Ertragsquelle dar: Der Grundsatz, dass Kommunen Steuern nur erheben sollen, soweit die sonstigen Finanzmittel nicht ausreichen, gilt für diese beiden Steuerarten nicht,⁸⁴ weil hier ordnungspolitische Lenkungsziele im Vordergrund stehen: Zweck der Steuererhebung kann es sein, die Anzahl der Hunde zu regulieren und die Spielsucht einzudämmen.⁸⁵

⁷⁹ Vgl. Art. 106 Abs. 5 GG.

⁸⁰ Vgl. Art. 106 Abs. 5a GG.

⁸¹ Vgl. Art. 106 Abs. 6 GG.

⁸² Vgl. § 3 Abs. 2 NKAG. Die Jagdsteuer kann von Landkreisen und kreisfreien Städten erhoben werden.

⁸³ Vgl. Art. 105 Abs. 2a GG, § 3 Abs. 1 Satz 1 NKAG.

⁸⁴ Vgl. § 3 Abs. 5 NKAG.

⁸⁵ Vgl. BVerwG, Urteil vom 15.10.2014 – 9 C 8/13, Rn. 18, BeckRS 2014, 59184 (Hundesteuer); BVerwG, Beschluss vom 11.03.2010 – 9 BN 2.09, Rn. 20, BeckRS 2010, 48491 (Vergnügungssteuer).

Ziel der Prüfung war es, das Satzungsrecht, die Steuererhebung und das Steueraufkommen zu vergleichen und zu bewerten. Die überörtliche Kommunalprüfung betrachtete zehn Städte⁸⁶ mit 7.300 bis 22.800 Einwohnerinnen und Einwohnern⁸⁷.

Hundesteuer und Vergnügungssteuer sind die bekanntesten örtlichen Aufwandsteuern.⁸⁸ Diese Steuergruppe stellt auf die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit ab: Besteuert wird der besondere, über die Befriedigung des allgemeinen Lebensbedarfs hinausgehende finanzielle Aufwand für die persönliche Lebensführung.⁸⁹ Dabei kann es sich nur um den Aufwand von natürlichen Personen handeln.

Grundlagen



Ansicht 16: Hund mit Steuermarke⁹⁰

Für die Hundesteuer gilt daher, dass das Halten von Hunden für berufliche oder betriebliche Zwecke bzw. durch juristische Personen nicht besteuert werden darf. Mit einer Ausnahme regelten alle geprüften Hundesteuersatzungen Befreiungen und Ermäßigungen in diesen Bereichen, z. B. für Hunde, die Tierschutzvereine vorübergehend bei sich unterbringen oder für Diensthunde staatlicher oder

Steuerpflicht
Hunde-
steuer

⁸⁶ Geprüft wurden die Städte Bad Bentheim, Bad Sachsa, Brake (Unterweser), Bremervörde, Gehrden, Jever, Soltau, Stadthagen, Wildeshausen und Wittingen.

⁸⁷ Stand: 30.06.2023.

⁸⁸ Vgl. Art. 105 Abs. 2 a Satz 1 GG, § 3 Abs. 1 Satz 1 bzw. Abs. 2 Satz 1 NKAG.

⁸⁹ Vgl. BVerwG, Urteil vom 15.10.2014 – 9 C 8/13, Rn. 18, BeckRS 2014, 59184; Nds. OVG, Beschluss vom 27.06.2017 – 9 LA 35/16, Rn. 4, BeckRS 2017, 120944.

⁹⁰ Foto: Überörtliche Kommunalprüfung.

kommunaler Dienststellen. Diese speziellen Satzungsbestimmungen sind jedoch gegenstandlos,⁹¹ da die Halterinnen und Halter von vornherein nicht der Steuerpflicht unterliegen und in diesen Fällen ein Antrag auf Steuerbefreiung entbehrlich ist.

*Ausnahmen
Hunde-
steuer*

Die Hundesteuersatzungen ließen eine Reihe von Möglichkeiten zur Steuerbefreiung oder -ermäßigung zu. Alle Städte befreiten Halterinnen und Halter von Hunden, die zum besonderen Schutz von hilfsbedürftigen Personen benötigt wurden. Ermäßigt wurde die Steuer am häufigsten bei Hunden zur Bewachung von Gebäuden im Außenbereich und bei Jagdgebrauchshunden privater Jäger. Grundsätzlich erfolgte eine Ermäßigung auf die Hälfte des Steuersatzes. Eine Stadt ermäßigte auf ein Drittel. Eine auf ein oder zwei Jahre befristete Befreiung für Hunde, die aus dem örtlichen Tierheim aufgenommen wurden, sahen hingegen nur drei Städte vor. Je nach Ausgestaltung der Befreiungs- und Ermäßigungstatbestände erhöht sich der Aufwand für die Bearbeitung der Anträge. Die Städte und Gemeinden sollten Ausnahmen auch aus Gründen der Steuergerechtigkeit gründlich überprüfen.

*Steuersätze
Hunde-
steuer*

Die folgende Tabelle zeigt für das Jahr 2023 die Spannbreiten der Hundesteuersätze:

1. Hund	2. Hund	3. bzw. weiterer Hunde	1. gefährlicher Hund	2. gefährlicher Hund
48 € bis 108 €	72 € bis 216 €	96 € bis 264 €	350 € bis 600 €	500 € bis 600 €

Tabelle 1: Hundesteuersätze pro Jahr

Die niedrigsten Steuersätze für den ersten Hund von 48 € bis 60 € jährlich wiesen vier Städte auf. Diese besteuerten im Vergleich auch jeden weiteren Hund unterdurchschnittlich. Eine Stadt hatte die Steuersätze bereits seit 30 Jahren nicht mehr erhöht. In zwei Städten lag die Erhöhung 20 Jahre zurück und in einer weiteren Stadt 10 Jahre. Die überörtliche Kommunalprüfung empfiehlt insbesondere diesen Städten, die Steuersätze zu überprüfen und ggf. anzupassen.

*Gefährliche
Hunde*

Kommunen können die Lenkungsfunktion der Hundesteuer auch darauf ausrichten, das Halten von gefährlichen Hunden zu begrenzen. So bestimmten vier der zehn Städte deutlich höhere Steuersätze für sogenannte gefährliche Hunde. Tatsächlich erhoben sie die Steuer jedoch nur in wenigen Fällen. Nach dem Niedersächsischen Gesetz über das Halten von Hunden (NHundG)⁹² wird die Gefährlichkeit eines Hundes im Einzelfall festgestellt, wenn Tatsachen den Verdacht rechtfertigen, dass von diesem

⁹¹ Vgl. Nds. OVG, Urteil vom 20.02.2002 – 13 L 2306/99, WKRS 2002, 43987, R. 22 f.; OVG Münster, Urteil vom 23.01.1997 – 22 A 2455/96, NVwZ 1999, S. 318 (319).

⁹² Vgl. NHundG vom 26.05.2011 (Nds. GVBl. S. 130, 184), zuletzt geändert durch Art. 2 des Gesetzes vom 22.09.2022 (Nds. GVBl. S. 593).

eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit ausgeht.⁹³ Eine Regelung, nach der bestimmte Hunderrassen als gefährlich gelten, existiert nach dem NHundG nicht. Erforderlich war nach den Satzungsregelungen, dass die Fachbehörde die Gefährlichkeit des einzelnen Hundes feststellte.

Nach den Hundesteuersatzungen sind Halterinnen und Halter verpflichtet, ihre Hunde selbständig bei der Kommune anzumelden. Im Wesentlichen verließen sich die Städte darauf, dass die Bürgerinnen und Bürger ihren Meldepflichten auch nachkommen. Um möglichst alle Steuerpflichtigen zu erfassen, hält die überörtliche Kommunalprüfung ergänzende Maßnahmen für erforderlich. Z. B. fragen zwei Städte Hundebestände im Zuge der Versendung von Bescheiden über Grundabgaben ab. In der Folge erhöhten sich bei einer Stadt die Erträge durch neue Anmeldungen deutlich. Nicht zulässig ist es, Dritte mit der Durchführung von Hundebestandsaufnahmen zu beauftragen.⁹⁴ So sahen es jedoch zwei Städte in ihren Satzungen als Option vor. Vielmehr regt die überörtliche Kommunalprüfung an, Auskunftspflichten von anderen Personen, insbesondere von Grundstücks- und Wohnungseigentümerinnen und -eigentümern in den Hundesteuersatzungen zu regeln.⁹⁵

*Hunde-
bestands-
aufnahmen*



Ansicht 17: Ausschnitt Geldspielautomat, Illustration⁹⁶

Gegenstand der Vergnügungssteuer ist der finanzielle Aufwand von Vergnügungen: Wer sich den Besuch von Tanzveranstaltungen oder das Spielen an Automaten leistet, dem kann auch eine Abgabe für die Allgemeinheit zugemutet werden.⁹⁷ Zudem soll die Vergnügungssteuer nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts an die

*Steuerpflicht
Ver-
gnügungs-
steuer*

⁹³ Vgl. § 7 NHundG.

⁹⁴ Aufgrund gesetzlichen Ausschlusses für Steuern ist es in Niedersachsen nicht zulässig, die Ermittlung der in einem Haushalt, Betrieb, etc. gehaltenen Hunde, die die Berechnungsgrundlage für die Hundesteuer bilden, einem privaten Dritten zu übertragen (§ 12 Abs. 1 Satz 2 in Verbindung mit Satz 1 NKAG).

⁹⁵ Vgl. § 11 Abs. 1 Nr. 3 a NKAG in Verbindung mit § 93 Abs. 1 bis 6 AO; vgl. NSGB, Satzungsmuster, § 8 Abs. 4, Stand: Juli 2022, Rundschreiben Nr. 172/2023 vom 07.11.2023.

⁹⁶ Bildnachweis: AI-Stocks - stock.adobe.com.

⁹⁷ Vgl. BVerfG, Urteil vom 10.05.1962 – 1 BvL 31/58, BVerfGE 14, 76 (79).

Leistungsfähigkeit dieser Personen anknüpfen.⁹⁸ Sie zieht daher grundsätzlich die Ausgaben, die die Personen für ihr Vergnügen tätigen, als Bemessungsgrundlage heran.

Alle zehn Städte besteuerten Spielgeräte mit und ohne Gewinnmöglichkeit. Acht der Städte bestimmten neben Tanzveranstaltungen weitere Veranstaltungsarten als steuerpflichtig, z. B. Filmvorführungen, Box- oder Catch-Wettkämpfe.

Befreiungsmöglichkeiten sahen sie hingegen durchweg für Veranstaltungen von gemeinnützigen Kultureinrichtungen vor. Sieben Städte nahmen gemeinnützige Veranstaltungen sowie Volksfeste von der Steuerpflicht aus. Sechs Städte befreiten spezielle Spielgeräte für Kinder.

Die folgende Tabelle zeigt für das Jahr 2023 die Spannbreiten der wesentlichen Vergnügungssteuersätze:

Spielgeräte mit Gewinnmöglichkeit	Spielgeräte ohne Gewinnmöglichkeit			Veranstaltungen
	in Spielhallen	außerhalb Spielhallen	„Kriegsspielgerät“ ⁹⁹	Tanz ¹⁰⁰
10 % bis 26 %	15 € bis 67 €	10 € bis 43 €	60 € bis 900 €	10 % bis 20 %

Tabelle 2: Vergnügungssteuersätze

Die Steuersätze für Spielgeräte mit Gewinnmöglichkeit blieben in drei Städten und für Spielgeräte ohne Gewinnmöglichkeit in acht Städten seit mindestens 2018 unverändert. Die Veranstaltungssteuer hatten sechs von acht Städten seit 2014 nicht angepasst.

Der reale Wert von Steuersätzen, die durch absolute Beträge festgesetzt sind, sinkt infolge der Geldentwertung. Auch bei der Hundesteuer ergeben sich hierdurch negative Auswirkungen, sowohl für die Finanzmittelbeschaffung als auch für die verfolgten Lenkungsziele.

Die überörtliche Kommunalprüfung empfiehlt den Städten und Gemeinden, diese Steuersätze regelmäßig zu überprüfen und ggf. anzupassen.

Eine Stadt legte für die Besteuerung von Spielgeräten mit Gewinnmöglichkeit nicht das sogenannte Einspielergebnis, d. h. die Ausgaben der Spielenden zugrunde, sondern

⁹⁸ Vgl. BVerwG, Urteil vom 10.12.2009 – 9 C 12.08, Leitsatz 2.

⁹⁹ Geräte, mit denen Gewalttätigkeiten gegen Menschen dargestellt werden oder die eine Verherrlichung oder Verharmlosung des Krieges zum Gegenstand haben. In Spielhallen oder außerhalb von Spielhallen.

¹⁰⁰ Sofern die Eintrittsgelder Berechnungsgrundlage sind (Kartensteuer). Zwei Städte erhoben 1,00 € je 10 qm; eine Stadt 1,65 € je 10 qm Veranstaltungsfläche.

Steuersätze
Vergnügungs-
steuer

Stückzahl-
maßstab

einen pauschalen Steuerbetrag. Eine solche Besteuerung von Spielgeräten mit Gewinnmöglichkeit über einen Stückzahlmaßstab, d. h. mit einem pauschalen Betrag pro Gerät, verstößt jedoch gegen Art. 3 des Grundgesetzes.¹⁰¹

Die Städte nahmen Kontrollen der Steuerpflicht sowohl für die Hundesteuer als auch für die Vergnügungssteuer nur in Einzelfällen und überwiegend anlassbezogen vor. Die Besteuerung bisher nicht bekannter Steuerfälle würde das Steueraufkommen erhöhen. Die Städte sollten erwägen, auch allgemeine Kontrollen der Steuerpflicht vorzunehmen, z. B. für die Hundesteuer im Zusammenhang mit der Kontrolle der Anleinplicht während der allgemeinen Brut-, Setz- und Aufzuchtzeit.¹⁰²

Kontrollen

Die folgende Tabelle weist die Durchschnittswerte des jährlichen Steueraufkommens der zehn geprüften Städte sowie die Durchschnittswerte je Einwohnerin und Einwohner für das Jahr 2022 aus:

*Steuer-
aufkommen*

Steueraufkommen (Durchschnitt)	2018	2019	2020	2021	2022	2022 je Einw.
Hundesteuer	74.000 €	76.000 €	78.000 €	82.000 €	90.000 €	6,12 €
Vergnügungssteuer	423.000 €	430.000 €	305.000 €	280.000 €	397.000 €	21,10 €

Tabelle 3: Durchschnittliches Steueraufkommen (gerundet)

Die Spannweite des Steueraufkommens lag bei der Hundesteuer im Jahr 2022 bei den geprüften Städten zwischen rd. 70.000 € und 112.000 €. Die Erträge je Einwohnerin und Einwohner betrugen zwischen 3,61 € und 13,46 €. Bei der Vergnügungssteuer vereinnahmten die Städte im Jahr 2022 zwischen rd. 32.000 € und 1.235.000 €. Das waren 2,80 € bzw. 56,58 € je Einwohnerin und Einwohner. Im Fall einer Kommune mit den höchsten Erträgen machten die Vergnügungssteuern eines Freizeitparks den größten Anteil aus.

Mit der Hunde- und der Vergnügungssteuer können die Städte und Gemeinden nicht nur Erträge erzielen, sondern sowohl die Hundehaltung als auch die Inanspruchnahme von Spielgeräten lenken. Beide Aspekte sollten sie bei ihren Entscheidungen über die Steuergegenstände und die Steuersätze bedenken. Die Städte sollten zudem aus Gründen der Steuergerechtigkeit Befreiungen und Ermäßigungen eher restriktiv regeln.

Fazit

¹⁰¹ Vgl. BVerfG, Beschluss vom 04.02.2009 - 1 BvL 8/05 -, 2. Leitsatz.

¹⁰² Vgl. § 33 Abs. 1 Nr. 1 b) NWaldLG.

Setzen die Städte und Gemeinden Steuersätze in absoluten Beträgen fest, unterliegen diese der Geldentwertung. Hieraus folgt für die Kommunen die Aufgabe, diese regelmäßig zu überprüfen.

3.9 Kommunale Beispieltheater – Unterschiedlich organisiert, aber mit ähnlichen Herausforderungen

Kommunale Beispieltheater leisten einen wichtigen Beitrag zur kulturellen Teilhabe in mittelgroßen Städten und ländlichen Regionen. Die nicht durch Eintrittsgelder und Mieterträge gedeckten Aufwendungen ihrer Theater finanzieren die Städte überwiegend selbst. Sie stehen vor der Herausforderung, die Finanzierung ihrer Theater auch künftig sicher zu stellen.

Die Städte fördern die Kultur im Rahmen ihrer Selbstverwaltung in eigener Verantwortung.¹⁰³ Trotz der Einordnung der Kultur als freiwillige Selbstverwaltungsaufgabe sehen sich Städte und Gemeinden in der Pflicht, Kulturangebote als Teil der kommunalen Daseinsvorsorge zu fördern.¹⁰⁴ Welche kulturelle Infrastruktur vorgehalten wird, liegt in der Entscheidungsfreiheit jeder Stadt. Theater sind ein Teil der kulturellen Infrastruktur.

*Hintergrund
und Ziel
der Prüfung*

Bespieltheater sind Theater mit einer festen Spielstätte, jedoch ohne ein eigenes Ensemble. Sie führen insbesondere Gastspielproduktionen auf. Neben den Aktivitäten der Freien Theater sind sie oft die einzigen professionellen und institutionalisierten Theater in ländlichen Räumen.¹⁰⁵ Mit dieser Prüfung nahm die überörtliche Kommunalprüfung die kommunalen Beispieltheater in den Fokus und betrachtete ihre Strukturen und Finanzbedarfe. Sie bezog zehn Städte¹⁰⁶ zwischen 18.000 und 58.000 Einwohnerinnen und Einwohnern in die Prüfung ein. Geprüft wurden die Haushaltsjahre 2019 bis 2022.

Die Theatergebäude befanden sich überwiegend im Eigentum der Städte. Der Stadt Syke war vom Landkreis Diepholz ein Dauernutzungsrecht für das Theatergebäude eingeräumt und die Stadt Vechta hatte ihr Theater gemietet. Sowohl die kleinste Spielstätte mit 240 Sitzplätzen als auch die größte mit 800 Plätzen unterhielt die Stadt Papenburg. Die Städte Hameln und Wolfenbüttel nutzten die Bühnenflächen ihrer Beispieltheater auch als Projekt- bzw. Studiobühnen. Sie konnten dazu auf diesen Flächen rd. 100 Sitzplätze aufbauen.

Spielstätten

¹⁰³ Vgl. Art. 28 Abs. 2 Grundgesetz, §§ 1, 4 f. NKomVG, § 1 Abs. 2 Satz 1 NKultFöG.

¹⁰⁴ Vgl. Deutscher Städte- und Gemeindebund, [Position Statement zur Kulturpolitik "Kultur vor Ort"](#) vom 28.06.2021, abgerufen am 24.01.2024.

¹⁰⁵ Vgl. Thomas Renz, [Kulturelle Bildung Online](#), Theater in der Provinz – Gastspieltheater als Förderer kultureller Teilhabe in ländlichen Räumen, abgerufen am 17.01.2024.

¹⁰⁶ Die uöKP prüfte die Städte Cuxhaven, Diepholz, Hameln, Lingen (Ems), Melle, Nienburg/Weser, Papenburg, Syke, Vechta und Wolfenbüttel.



Ansicht 18: Theatersaal des Theaters Hameln¹⁰⁷

Theater- programm

Die Theater boten ein vielfältiges Programm an. Es bestand überwiegend aus Schauspiel, Musical und Konzert. Kabarett und Comedy waren vereinzelt vorzufinden. Aufwendige Produktionen wie Opern, Operetten und Ballett wurden weniger aufgeführt. Alle Städte verfügten über ein Kinder- und Jugendtheaterprogramm. Die Städte Hameln und Wolfenbüttel beschäftigten eigene Theaterpädagogen. Kooperationen mit Schulen unterhielten die Städte Syke und Wolfenbüttel. Die Kommunen eröffneten damit vor allem jungen Menschen einen Zugang zum Theater. Neben dem eigenen Programm ließen alle Städte eine Nutzung der Theater durch Dritte wie z. B. Schulen, städtische Einrichtungen, Vereine, ortsansässige Laienspielgruppen und private Veranstalter zu.

Aufgaben- übertragung

Die Städte Diepholz und Melle hatten die eigenverantwortliche Planung und Durchführung von Theaterveranstaltungen an Kulturringe¹⁰⁸ übertragen. Informationsstand, Beteiligung und Einflussnahme der Verwaltungen an den Aktivitäten der Kulturringe waren allerdings sehr unterschiedlich geregelt. Bei der Übertragung eines Theaterbetriebes sollten die Städte eigene Steuerungsmöglichkeiten in den Verträgen festschreiben. Neben Regelungen zur Finanzierung ist es erforderlich, darin die Rechte und Pflichten der Parteien genau zu definieren (z. B. Berichtspflichten, Prüfungsrechte).

¹⁰⁷ Foto: Überörtliche Kommunalprüfung.

¹⁰⁸ Kulturring Diepholz e. V. und Kulturring Melle e. V.

Für die Verwaltung und den Betrieb der Theater setzten die Städte tatsächlich Personal im Umfang zwischen 0,3 und 20,3 Vollzeitäquivalenten ein. Zum Teil stimmten die Stellenanteile, die dem Produkt „Theater“ im Haushalt zugeordnet waren, nicht mit den tatsächlichen Gegebenheiten überein. Die Kommunen sollten den Personalbedarf ihrer Beispieltheater korrekt ermitteln und ein entsprechendes Stellenvolumen im Haushalt festschreiben. Nur so erhalten sie einen vollständigen Überblick über die Personalaufwendungen und können den Personaleinsatz effektiv steuern.

*Personal-
bestand*

Einzelne Leistungen, wie beispielsweise die Reinigung, führte nicht in allen Städten das Theaterpersonal aus. Zum Teil übernahmen diese Leistungen andere Organisationseinheiten der Städte oder beauftragte Dritte. Dies erschwert einen Vergleich des Personaleinsatzes zwischen den Kommunen. Festzustellen war aber, dass die Städte mit dem höchsten Personaleinsatz die meisten Veranstaltungen durchführten.

In den Pandemie Jahren gingen die Zahlen der Besucherinnen und Besucher aufgrund einer zeitweisen Schließung der Theater bzw. aufgrund der geltenden Hygiene- und Abstandsregeln stark zurück. Im Jahr 2019 hatten die Theater der geprüften Städte durchschnittlich 16.792 Besucherinnen und Besucher. Im Jahr 2020 waren es durchschnittlich 6.012 und im Jahr 2021 nur 4.248. Erst im Jahr 2022 stiegen diese wieder an und erreichten mit durchschnittlich 10.039 Besucherinnen und Besuchern rd. 60 % des Niveaus des Jahres 2019. Einbrüche gab es insbesondere im Bereich des klassischen Abonnements. Die Städte erarbeiteten Gegenmaßnahmen, um auf den Besucherrückgang zu reagieren. Sie machten Online- bzw. Hybridangebote¹⁰⁹, um die Kundenbindung aufrecht zu erhalten, und verstärkten Werbemaßnahmen z. B. durch Newsletter¹¹⁰.

*Auswirk-
ungen der
Pandemie*

Der durchschnittliche Zuschussbedarf der Theater betrug im Prüfungszeitraum 2019 bis 2022 zwischen rd. 133.300 € und 1.997.600 €. Dies entsprach einem mittleren Zuschussbedarf je Einwohnerin und Einwohner zwischen 2,85 € und 34,79 € jährlich.

*Zuschuss-
bedarf*

Die Aufwendungen für Personal, Gastspiel sowie Gebäude und Inventar bestimmten maßgeblich das jährliche Produktergebnis. Mit Ausnahme der Gastspielaufwendungen beeinflusste die Covid-19-Pandemie die Aufwendungen nur geringfügig.

*Auf-
wendungen*

Die Städte wandten pro Jahr auf

¹⁰⁹ Städte Hameln, Nienburg/Weser, Papenburg und Wolfenbüttel.

¹¹⁰ Städte Cuxhaven, Hameln, Lingen, Nienburg/Weser, Papenburg, Vechta und Wolfenbüttel.

- für Personal zwischen 17.936 € und 1.138.140 €,
- für Gastspiele zwischen 123.152 und 357.834 €,
- für Gebäude und Inventar zwischen 13.529 € und 589.077 € und
- für übrige Aufwendungen zwischen 5.311 € und 286.026 €.

*Zu-
wendungen*

Die Städte finanzierten die nicht durch Eintrittsentgelte und Mieterträge gedeckten Aufwendungen überwiegend selbst. Einige Landkreise zahlten einen jährlichen Zuschuss. In den Jahren 2020 bis 2022 konnten Projektfördermittel des Bundes die finanziellen Folgen der Covid-19-Pandemie deutlich mildern. Acht der zehn geprüften Kommunen erhielten in diesem Zeitraum Zuwendungen des Bundes aus dem Förderprogramm der Beauftragten des Bundes für Kultur und Medien, NEUSTART KULTUR I und II „Theater in Bewegung“. Das Land beschränkte sich im gesamten Prüfungszeitraum auf die bestehende Förderung der beiden Landesbühnen, die in Niedersachsen Gastspielproduktionen anbieten.

Erträge

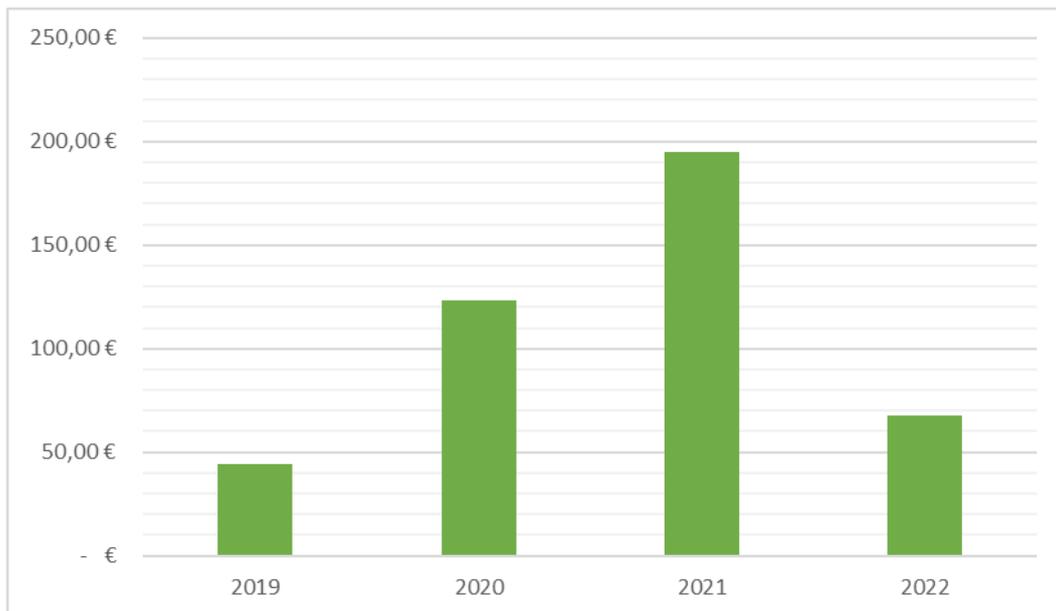
Die von den Städten erzielten Erträge pro Jahr betragen

- an Leistungsentgelten zwischen 4.508 € und 441.305 €,
- an Zuwendungen zwischen 4.845 € und 271.026 € und
- an übrigen Erträgen zwischen 83 € und 170.465 €.

Angesichts der Aufwendungen konnten die erzielten Erträge das Gesamtergebnis nur geringfügig verbessern. Selbst Theater mit vielen Sitzplätzen oder hohen Veranstaltungszahlen konnten mit ihren Erträgen den Zuschussbedarf nur bedingt senken. Zudem war bei den Erträgen ein deutlicher Einbruch durch die Covid-19-Pandemie im Jahr 2020 festzustellen. Es folgte eine schrittweise Erholung in den Jahren 2021 und 2022.

*Zuschuss-
bedarf*

Der Zuschussbedarf der Städte je Besucherin und Besucher war im Prüfungszeitraum stark von der Pandemie beeinflusst. Im Haushaltsjahr 2019 lag er zwischen 15 € und 74 € (durchschnittlich 44 €). Die Werte in den Jahren der Covid-19-Pandemie waren teilweise um ein Vielfaches höher. Für das Haushaltsjahr 2022 ergaben sich Werte von 33 € bis 134 € (durchschnittlich 67 €).



Ansicht 19: Mittlerer Zuschussbedarf je Besucherin und Besucher

Im Haushaltsjahr 2019 führten die Städte zwischen sechs und 141 Veranstaltungen im originären Theaterbetrieb durch. Der Zuschussbedarf je Veranstaltung variierte im Haushaltsjahr 2019 zwischen 5.713 € und 25.056 € (durchschnittlich 13.564 €). Im Haushaltsjahr 2022 lag die Zahl der Veranstaltungen zwischen acht und 119. Der Zuschussbedarf betrug zwischen 7.175 € und 23.990 € (durchschnittlich 13.211 €).

Die Leistungsentgelte machten im Mittel rd. 60 % der Erträge aus. Sie resultierten aus Eintrittsgeldern und Überlassungen der Theater an Dritte.

*Leistungs-
entgelte*

Die Eintrittspreise variierten je nach Art und Aufwand der Veranstaltung sowie der Kategorie der Sitzplätze. In der Spielzeit 2021/2022 lag das Entgelt in der Sparte Schauspiel zwischen 12 € und 33 € für Erwachsene ohne Ermäßigung.

Kostenkalkulationen als Basis für die Preisgestaltung lagen in keiner Stadt vor. In sechs Städten trafen die Vertretungen Entscheidungen zur Eintrittspreisgestaltung. In den übrigen Städten setzte die Theaterleitung die Eintrittspreise ohne erkennbare politische Vorgaben fest.

Satzungen oder vergleichbare Regelungen für die Vermietung und Nutzung der Theater durch Dritte erstellten fünf Städte. Drei Städte verfügten über Nutzungsentgelt- bzw. Mietpreiskataloge. Die übrigen Städte legten keine entsprechenden Regelungen vor. Die vorgelegten Vereinbarungen wiesen eine unterschiedliche Regelungstiefe auf und waren teilweise überholt. Nicht alle Regelungen waren öffentlich zugänglich, was jedoch im Rahmen der Verwaltungsdigitalisierung und -transparenz zu begrüßen wäre.

Sowohl die Festlegung der Eintrittspreise als auch die der Vermietungsraten und Nutzungsgebühren sollte auf einer umfassenden Kostenkalkulation basieren. Dies

sollte in regelmäßigen Abständen erfolgen. Sofern noch nicht geschehen, sollte die Nutzung der Theater durch Dritte aktuell, verbindlich und transparent geregelt sein.

*Nutzen von
Zielen und
Kennzahlen*

Die überörtliche Kommunalprüfung fand in einzelnen Städten ein Kulturleitbild bzw. -konzept vor. Die Stadt Papenburg verfügte für das Produkt Theater über einen Strategie- und Marketingplan mit Kennzahlen zur Verbesserung des Kulturangebots. Insgesamt nutzen die Städte die Möglichkeiten einer Steuerung ihrer Theater über Ziele und Kennzahlen jedoch nicht konsequent aus. Da es sich um eine freiwillige Leistung in einem grundsätzlich subventionierten Bereich handelt, sollten die Städte dies ändern. Um den Zuschussbedarf zu senken, wäre neben einer dezidierten Betrachtung der Aufwendungen eine gezieltere Auswahl der Produktionen mit einzubeziehen.

Fazit

Bespieltheater leisten einen wichtigen Beitrag zur kulturellen Teilhabe in mittelgroßen Städten und ländlichen Regionen. Mit ihren Kinder- und Jugendprogrammen und der Theaterpädagogik trugen die Städte zur kulturellen Bildung junger Menschen bei. Damit die Städte ihre Theaterangebote aufrechterhalten können, bedürfen Erträge und Aufwendungen der Bespieltheater einer stetigen Steuerung. Dies ist nur möglich, wenn die Städte die erforderlichen Aufwendungen auch den Theatern zuordnen können. Die Kommunen sollten Steuerungsziele entwickeln und diese mit Kennzahlen hinterlegen. Hierzu könnte z. B. ein durchschnittlicher Finanzierungsgrad je Veranstaltung bestimmt werden, der Grundlage der Preisbildung ist.

Die Aktivitäten der Städte nach den pandemiebedingten Einschränkungen der Angebote zeigten, dass notwendige Veränderungen – auch kurzfristig – möglich waren. So unternahmen alle Theater Anstrengungen, durch neue Formate, neue Orte oder besondere Marketingmaßnahmen die Kundenbindung aufrecht zu erhalten.

3.10 Kommunale Anstalten öffentlichen Rechts – Flexibel und vielseitig bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben!

Die Einführung der kommunalen Anstalten gab den niedersächsischen Kommunen eine Ausgliederungsform an die Hand, die einen attraktiven Rechtsrahmen bildet, um unterschiedliche öffentliche Aufgaben zu erfüllen. Die neun geprüften Anstalten finanzierten sich im Prüfungszeitraum überwiegend kostendeckend und zeigten sich insgesamt gut aufgestellt.

Der gesetzliche Ausschluss der Gewährträgerhaftung der Kommunen erschwerte die Kreditmittelbeschaffung der Anstalten. Einzelne Anstalten verfügten außerdem im Prüfungszeitraum nur über eine geringe Eigenkapitalquote. Die überörtliche Kommunalprüfung empfiehlt daher, bei Errichtung einer kommunalen Anstalt von vornherein für angemessene Kapitalausstattung zu sorgen.

Kommunale Unternehmen und Einrichtungen erfüllen einen öffentlichen Zweck und damit wichtige Aufgaben der Daseinsvorsorge. Vielfach genutzte Gestaltungsformen bei Ausgliederungen aus der Verwaltung sind der Eigenbetrieb, die GmbH als Eigengesellschaft sowie der Zweckverband für die interkommunale Zusammenarbeit. Durch die Einführung der kommunalen Anstalt des öffentlichen Rechts (nachfolgend auch AöR oder Anstalt) bekamen die niedersächsischen Kommunen im Jahr 2003 eine weitere Alternative an die Hand: Die AöR ist eine juristische Person des öffentlichen Rechts, die dauerhaft einem öffentlichen Zweck dient. Sie hat einen oder mehrere kommunale Träger.¹¹¹ Der Vorstand leitet die AöR grundsätzlich in eigener Verantwortung, der Verwaltungsrat ist das Überwachungsorgan.¹¹²

*Hintergrund
und Ziel
der Prüfung*

Bereits 2013 prüfte die überörtliche Kommunalprüfung sechzehn kommunale Anstalten. Sie stellte damals Probleme bei der Kreditmittelbeschaffung wegen der gesetzlich ausgeschlossenen Gewährträgerhaftung¹¹³ fest. Ferner kritisierte damals ein Teil der Vorstände fehlende Regelungen zur Jahresabschlussprüfung sowie zur Wirtschaftsführung. Diese Regelungen wurden zum 01.01.2014 unter Berücksichtigung der Prüfungsergebnisse der überörtlichen Kommunalprüfung mit der Verordnung über kommunale Anstalten (KomAnstVO) getroffen. Im Jahr 2023 existierten in

¹¹¹ Vgl. § 141 NKomVG.

¹¹² Vgl. § 145 Abs. 2 und 3 NKomVG.

¹¹³ Nach § 142 Abs. 2 NKomVG haftet die kommunale Anstalt allein für ihre Verbindlichkeiten mit ihrem gesamten Vermögen. In den meisten übrigen Bundesländern ist hingegen gesetzlich verankert, dass die Kommune für die Verbindlichkeiten der kommunalen Anstalt haftet, soweit nicht Befriedigung aus deren Vermögen erlangt werden kann (Wefelmeier in KVR-NKomVG § 144 Rn. 1).

Niedersachsen nach Kenntnis der überörtlichen Kommunalprüfung mittlerweile 45 kommunale Anstalten mit unterschiedlichen Aufgabenbereichen.¹¹⁴



Ansicht 20: Die Tätigkeitsfelder kommunaler Anstalten sind vielfältig¹¹⁵

Vor diesem Hintergrund prüfte die überörtliche Kommunalprüfung das ordnungsmäßige und wirtschaftliche Handeln kommunaler Anstalten erstmals umfassend. Sie ging auch der Frage nach, welche Vor- und Nachteile die Rechtsform gegenüber anderen Ausgliederungsformen kennzeichnen. Der Prüfungszeitraum erfasste die Wirtschaftsbeziehungsweise Haushaltsjahre 2019 bis 2021, für einzelne Aspekte auch Folgejahre. Die überörtliche Kommunalprüfung wählte jeweils drei AöR aus den Aufgabenbereichen Abwasserbeseitigung, Feuerwehr- und Rettungsleitstellen sowie Informationstechnologie aus¹¹⁶.

¹¹⁴ Dazu zählten Abwasser- und Abfallwirtschaft, Feuerwehr- und Rettungsleitstellen, Grundstück- und Gebäudemanagement sowie Leistungen kommunaler Informationstechnologie.

¹¹⁵ Bildnachweise: Links oben: Thomas Leiss – stock.adobe.com, rechts oben: Quelle: Großleitstelle Oldenburger AöR, unten: WrightStudio – stock.adobe.com.

¹¹⁶ Abwasserbetriebe: Weserbergland AöR (ABW); Stadtentwässerung Hildesheim AöR (SEHi), Wolfsburger Entwässerungsbetriebe AöR (WEB)
Feuerwehr- und Rettungsleitstelle: Großleitstelle Oldenburger Land AöR (GOL), Kooperative Regionalleitstelle Ostfriesland AöR (KRLO), Regionalleitstelle Osnabrück kAöR (RLO)
IT-Leistungen: Hannoversche Informationstechnologien AöR (hannIT), IT-Verbund Uelzen gkAöR (ITV), Kommunale Dienste Göttingen kAöR (KDG)

Auch kommunale Anstalten sind zur sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung verpflichtet. Die stetige Erfüllung ihrer Aufgaben muss sichergestellt sein.¹¹⁷ Die überörtliche Kommunalprüfung untersuchte daher die Ertragslage der Anstalten anhand der Gegenüberstellung der ordentlichen Erträge und Aufwendungen. Dabei zeigten sich erhebliche Unterschiede zwischen den jeweiligen Aufgabenbereichen: Die Erträge der Abwasser-AöR setzten sich aus Gebühren sowie Kostenerstattungen der angebondenen Gemeinden zusammen. Anstalten, die IT-Dienstleistungen erbringen, finanzierten sich über Kostenerstattungen durch die Trägerkommunen oder rechneten aufgrund von Serviceverträgen direkt mit Kommunen ab. Die AöR, die Leitstellen betrieben, finanzierten sich durchgehend über Umlagen der Trägerkommunen. Der Aufwand der Abwasser-AöR war durch Abschreibungen und Zinsaufwand gekennzeichnet.¹¹⁸ Die Anstalten, die IT-Leistungen erbrachten oder Leitstellen betrieben, zeichneten sich durch hohe Personalaufwendungen aus.¹¹⁹

*Aufwands-
deckung
grund-
sätzlich
sicher-
gestellt*

Die überörtliche Kommunalprüfung stellte fest, dass die geprüften Anstalten grundsätzlich eine 100%ige Aufwandsdeckung erreichten. Vereinzelt gab es Unterdeckungen der ordentlichen Aufwendungen, weil notwendige Preisanpassungen erst mehrere Jahre später erfolgten.

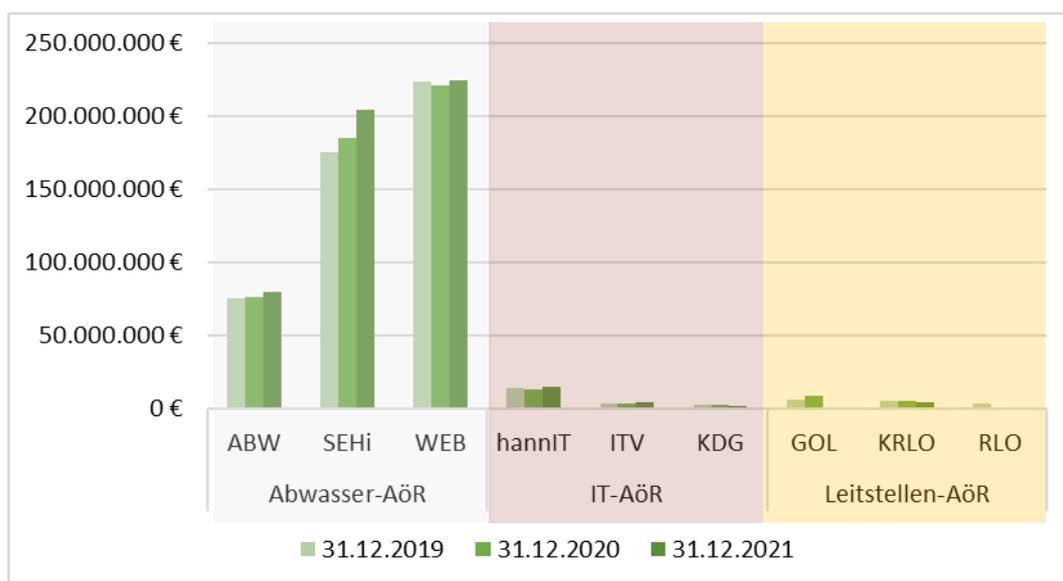
Die verschiedenen Aufgabenbereiche bedingten auch grundlegende Unterschiede hinsichtlich der Vermögenshöhe und -struktur. Dies zeigt bereits ein Vergleich der Bilanzsummen:

*Aufgaben-
orientierte
Vermögens-
strukturen*

¹¹⁷ Vgl. §§ 147 Abs. 1, 110 Abs. 1 und 2 NKomVG.

¹¹⁸ Aufgrund der Kapital- und Anlagenintensität lag der Anteil der Abschreibungen und Zinsaufwendungen am gesamten durchschnittlichen Aufwand der Abwasser-AöR im Prüfungszeitraum bei 38 %.

¹¹⁹ Insbesondere der Personalaufwand der Leitstellen-AöR machte im Prüfungszeitraum mehr als 50 % des durchschnittlichen Gesamtaufwands aus.



Ansicht 21: Bilanzsummen der AöR im Vergleich

Die Abwasserbeseitigungsbranche ist kapital- und sachenlagenintensiv, hohe finanzielle Mittel sind im Anlagevermögen gebunden (durchschnittlich 97 % der dargestellten Bilanzsummen). Dagegen umfasste beispielsweise das Anlagevermögen der IT-AöR zu einem beträchtlichen Teil immaterielle Vermögensgegenstände. Dazu gehören vor allem Lizenzen.

*Eigenkapital
quote =
Indikator für
finanzielle
Stabilität!*

Für alle kommunalen Anstalten gilt nach den Vorschriften der KomAnstVO, dass ihre Trägerkommunen sie mit einem Stammkapital auszustatten haben, das dem Zweck und dem Umfang ihrer Tätigkeit angemessen ist.¹²⁰ Des Weiteren gibt die KomAnstVO vor, dass Eigen- und Fremdkapital in einem angemessenen Verhältnis stehen sollen.¹²¹ Um das angemessene Verhältnis zwischen Eigen- und Fremdkapital zu ermitteln, zog die überörtliche Kommunalprüfung die Eigenkapitalquote als Bilanzkennzahl heran. Die Eigenkapitalquote gilt als Indikator der finanziellen Stabilität und Unabhängigkeit auf dem Kreditmarkt. Ist die Quote zu niedrig und mangelt es daher an Eigenkapitalabsicherung, kann sich dies negativ auf Kreditkonditionen auswirken. Unbeschadet einzelner Branchen- und Bewertungsspezifika gilt als Faustregel, dass das Eigenkapital etwa ein Drittel des Gesamtkapitals ausmachen sollte.¹²²

¹²⁰ Vgl. § 4 Abs. 1 KomAnstVO.

¹²¹ Vgl. § 4 Abs. 2 KomAnstVO.

¹²² Vgl. Dietrich, I./ Strohe, H. G. (2011): Die Finanzlage öffentlicher Unternehmen in Deutschland – Statistische; Analyse amtlicher Mikrodaten der Jahresabschlüsse -. In: Statistische Diskussionsbeiträge Nr. 46, Potsdam 2011; S. 12; Werner, H./ Kobabe, R. (2010): Unternehmensfinanzierung, Stuttgart, S. 18; Hidien/Jürgens (2023), § 13; Organisationsrechtliche Gestaltungsmodelle für öffentliche Unternehmen Rn. 340, beck-online.

Im Prüfungszeitraum lag der Anteil des Eigenkapitals am Gesamtkapital bei vier Anstalten zum Teil deutlich unter einem Drittel des Gesamtkapitals: Die durchschnittlichen Quoten dieser Anstalten lagen im Prüfungszeitraum zwischen knapp 2 und knapp 24 Prozent. Die überörtliche Kommunalprüfung betrachtet in diesen Fällen das Verhältnis von Eigen- zu Fremdkapital als nicht angemessen im Sinne der KomAnstVO und sieht Handlungsbedarf. Besonders vor dem Hintergrund anstehender Investitionen und möglicher Kreditaufnahmen ist eine ausreichende Eigenkapitalquote notwendig. Ein Großteil der geprüften Anstalten erwartet zukünftig einen erhöhten Fremdfinanzierungsbedarf, um z. B. das Kanalnetz zu sanieren oder technische Ausrüstung zu erneuern.

In diesem Zusammenhang ging die überörtliche Kommunalprüfung erneut der Frage nach, wie sich der gesetzliche Ausschluss der Gewährträgerhaftung der Kommunen¹²³ auf die Kreditmittelbeschaffung auswirkte. Der überwiegende Teil der geprüften AöR erklärte, dass die Kreditinstitute Risikoabsicherungen, beispielsweise in Form von Bürgschaften der Trägerkommunen, forderten. Günstige Kommunalkreditkonditionen wurden nicht gewährt. Zudem berichteten einzelne AöR von Problemen, unterschiedliche Kreditgeber zu gewinnen. Als Grund führten sie an, dass Kreditinstitute auch durch die fehlende Gewährträgerhaftung Schwierigkeiten hätten, die Kreditwürdigkeit der Anstalt einzuschätzen und darauf basierend ein Kreditangebot abzugeben.

Ausschluss der Gewährträgerhaftung erschwert (nach wie vor) Kreditmittelbeschaffung

Die Wolfsburger Entwässerungsbetriebe AöR wirkte dieser Problematik erfolgreich entgegen und unterstützte aktiv den Kreditentscheidungsprozess möglicher Finanzierungspartner. Sie stellte diesen bereits vor Einholung der Kreditangebote unternehmensspezifische Informationen (aktueller Jahresabschluss und anstehenden Haushaltsplan inkl. Investitionsprogramm) zur Verfügung. Dadurch und aufgrund einer guten Kapitalausstattung konnten in den letzten Jahren neue Finanzierungspartner gewonnen werden. Die überörtliche Kommunalprüfung begrüßt diesen Ansatz.¹²⁴

Good Practice in Wolfsburg

Trägerkommunen nutzen Satzungsfreiheit weitgehend für ihre Bedürfnisse

¹²³ Vgl. Fußnote 3.

¹²⁴ Gemäß Ziffer 1.2 des Erlasses zur Kreditwirtschaft der kommunalen Körperschaften einschließlich ihres Sonder- und Treuhandvermögen, RdErl. d. MI v. 13.12.2017 – 33.1-10245/1 – wird empfohlen, bei der Aufnahme von Krediten auf die Inanspruchnahme verschiedener Kreditnehmer zu achten.

Die Rechtsverhältnisse der kommunalen Anstalt werden durch die Unternehmenssatzung geregelt. Bis auf wenige Mindestinhalte¹²⁵ können Trägerkommunen Festlegungen nach ihren Bedürfnissen treffen. Die überörtliche Kommunalprüfung stellte fest, dass die Trägerkommunen der geprüften Anstalten die Satzungsfreiheit dazu nutzten, die Regelwerke individuell auszugestalten: Hierzu zählt u. a. die Möglichkeit, einzelne Aufgaben des Vorstands auf den Verwaltungsrat zu übertragen.¹²⁶

Einzelne Trägerkommunen nutzten die Satzung, um die gesetzlich vorgesehene Berichts- und Auskunftspflicht des Vorstands gegenüber dem Verwaltungsrat¹²⁷ zu erweitern: So sahen zwei Satzungen vor, dass der Vorstand dem Verwaltungsrat vierteljährlich schriftliche Zwischenberichte vorzulegen hat. Darüber hinaus hat er zu unterrichten, wenn erfolgsgefährdende Mindererträge oder Mehraufwendungen zu erwarten sind. In der Satzung einer anderen Anstalt war zusätzlich eine vierteljährliche Berichtspflicht des Vorstands an das Beteiligungsmanagement der Trägerkommune festgelegt.

Handlungsfähigkeit auch in Ausnahmesituationen sicherstellen!

Angesichts der bedeutenden Aufgaben, die kommunale Anstalten im Rahmen der Daseinsvorsorge erfüllen, sind Satzungsregelungen zu digitalen Beschlussfassungen und Eilentscheidungen sinnvoll, um auch in Ausnahmesituationen (z. B. während der Covid-19-Pandemie) handlungsfähig zu sein. Eine Satzung legte fest, dass Beschlüsse auch über die Stimmabgabe in einer Videokonferenz oder in einer Kombination von Videoübertragung und Präsenz gefasst werden können. Vorbereitende Sitzungsunterlagen werden hier über das Gremieninformationssystem digital zur Verfügung gestellt.¹²⁸

Die AöR als Rechtsform kommunaler Aufgabenerfüllung

Die überörtliche Kommunalprüfung befragte die Vorstände der betrachteten AöR nach Merkmalen, die in der Praxis die Erfüllung des öffentlichen Zwecks förderten oder beeinträchtigten. Nachstehende Abbildung fasst die Ergebnisse zusammen und vergleicht sie mit den Merkmalen der dominierenden Rechtsformen des Eigenbetriebs und der GmbH:

¹²⁵ Dazu zählen gemäß §§ 142, 145 NKomVG Name und Zweck der kommunalen Anstalt, Anzahl der Mitglieder des Verwaltungsrats sowie Bestimmungen über die Wahl nach Maßgabe des Niedersächsischen Personalvertretungsgesetzes.

¹²⁶ Eine solche Übertragung kann insbesondere dann ratsam sein, wenn die Vertretung der Trägerkommune gemäß Anstaltssatzung den Mitgliedern des Verwaltungsrates in einzelnen Fällen Weisungen erteilen darf (§ 145 Abs. 3 Nr. 5 NKomVG). Bei einer geprüften Anstalt machte die Trägerkommune durch eine Satzungsregelung hiervon Gebrauch.

¹²⁷ Die in § 145 Abs. 3 NKomVG vorgesehene Überwachung der Vorstandstätigkeit wird durch § 2 KomAnstVO konkretisiert. Danach hat der Vorstand dem Verwaltungsrat mindestens halbjährlich in schriftlicher Form über die Entwicklung der Erträge und Aufwendungen zu berichten.

¹²⁸ Vgl. [Satzung der Wolfsburger Entwässerungsbetriebe](#), zuletzt abgerufen am 27.06.2024; weiteres Beispiel: Vgl. Die Präsidentin des Landesrechnungshofs, [Kommunalbericht 2022](#), S. 88.

Rechtsform	Eigenbetrieb	AöR	GmbH
Kriterium			
Eigenständigkeit und Flexibilität	X	✓	✓
direkte Steuerungsmöglichkeit der Kommune	✓	✓	X
schnelle Entscheidungswege	X	✓	✓
Gewährträgerhaftung der Kommune(n)	✓	X	X
Hoheitsrechte	✓ ¹²⁹	✓	X
keine Steuerpflicht im hoheitlichen Bereich	✓	✓	X

Tabelle 4: Vor- und Nachteile verschiedener Rechtsformen

In den geführten Interviews strichen die geprüften Anstalten die mit dieser Rechtsform verbundene Flexibilität als Vorteil heraus. Außenvertretung und grundsätzlich eigenverantwortliche Leitung durch den Vorstand ermöglichten ein Agieren ähnlich den privatrechtlichen Gesellschaften. Gleichwohl könnten sich Trägerkommunen – je nach Festlegung der Satzung – einbringen und steuern. Zwei weitere Kriterien wurden mehrfach für die Wahl der Rechtsform AöR genannt: Im Gegensatz zur GmbH kann die AöR im hoheitlichen Bereich z. B. Gebühren nach Maßgabe des NKAG erheben.¹³⁰ Zudem kann ihr Dienstherrenfähigkeit übertragen werden und damit die Möglichkeit, Beamtinnen und Beamte einzustellen¹³¹ – oft ein Vorteil im Wettbewerb um Fachkräfte. Der bereits angesprochene Ausschluss der Gewährträgerhaftung wurde als Nachteil bei der Kreditaufnahme genannt.

Insgesamt stellt sich die Rechtsform der AöR in der Praxis der geprüften Einrichtungen als guter Kompromiss zwischen wirtschaftlicher Selbständigkeit und notwendiger Steuerung durch die Kommune dar. Für Kommunen kann dies eine attraktive Alternative zu anderen Rechtsformen sein.

¹²⁹ Eigenbetriebe üben Hoheitsrechte nur als Teil der Kommunen aus.

¹³⁰ Vgl. § 143 NKomVG.

¹³¹ Vgl. § 146 NKomVG.

*Auch für
inter-
kommunale
Zusammen-
arbeit
geeignet!*

Gleiches gilt bei der interkommunalen Zusammenarbeit im Vergleich zum Zweckverband: Kommunen können durch Vereinbarung eine gemeinsame kommunale Anstalt errichten oder sich an einer bestehenden AöR als weitere Träger beteiligen.¹³² Zudem besteht die Möglichkeit, dass die AöR Zweckvereinbarungen mit Nachbarkommunen ihrer Träger schließen.¹³³ Nach den Gründungsmotiven gefragt, war auch bei den gemeinsamen kommunalen Anstalten die weitgehende Satzungsautonomie der Grund dafür, die AöR dem Zweckverband vorzuziehen.

*Ordnungs-
mäßigkeit
muss sein –
auch bei
den AöR!*

Nach den Vorschriften der KomAnstVO beschließt der Verwaltungsrat innerhalb eines Jahres nach Ende des Wirtschaftsjahres über den Jahresabschluss. Diese Frist hielten drei geprüfte Anstalten im Prüfungszeitraum durchgängig nicht ein. Pünktlich erstellte und beschlossene Jahresabschlüsse sind aus Sicht der überörtlichen Kommunalprüfung eine unverzichtbare Informationsquelle, um die Finanz- und Vermögenslage einer Anstalt zeitnah beurteilen und daraus ggf. Maßnahmen ableiten zu können.

*Kassen-
sicherheit
mehr
Aufmerksam-
keit widmen!*

Ein weiterer wichtiger Punkt der Ordnungsmäßigkeit ist die Kassenführung. Die KomAnstVO sieht vor, dass kommunale Anstalten u. a. für die Zahlungsabwicklung Kassen einrichten¹³⁴ oder ihre Kassengeschäfte auf Dritte¹³⁵, in der Praxis auf ihre Trägerkommunen, übertragen. Die überörtliche Kommunalprüfung fand bei der Prüfung beide Organisationsformen vor. Anstalten mit selbstgeführten Kassen müssen eine sog. Kassendienstanweisung erlassen.¹³⁶ Einmal jährlich muss die Kasse durch die eigene Kassenaufsicht unvermutet geprüft werden.¹³⁷ Nur zwei der fünf Anstalten, die eigene Kassen führten, hatten zum Beginn der Prüfung Kassendienstanweisungen erlassen, von denen nur eine alle gesetzlich geforderten Regelungen¹³⁸ enthielt. Bei keiner der fünf AöR mit eigener Kasse prüfte die Kassenaufsicht unvermutet einmal jährlich über den gesamten Prüfungszeitraum 2019 – 2021. Die betroffenen Anstalten sind gehalten, die gesetzlichen Bestimmungen zur Gewährleistung der Kassensicherheit einzuhalten.

Fazit

Wenngleich die Rechtsform der AöR in den zurückliegenden 20 Jahren eher verhalten genutzt wurde, zeigen die Ergebnisse der Prüfung, dass kommunale Anstalten einen

¹³² Vgl. § 3 Abs. 1 Nr. 1 und 2 NKomZG. Diese Ausgestaltung nutzten z. B. die Trägerkommunen der hannIT. Seit Beginn des Prüfungszeitraums sind der AöR neun weitere Trägerkommunen beigetreten.

¹³³ Alle geprüften Abwasserbetriebe übernahmen aufgrund von Zweckvereinbarungen Aufgaben der Abwasser-beseitigung für umliegende Kommunen.

¹³⁴ Vgl. § 8 Abs. 1 S. 1 KomAnstVO.

¹³⁵ Vgl. § 8 Abs. 3 S. 1 KomAnstVO.

¹³⁶ Vgl. § 8 Abs. 1 S. 2 KomAnstVO i.V.m.§ 43 Abs. 2 KomHKVO.

¹³⁷ Vgl. § 8 Abs. 1 S. 2 KomAnstVO i.V.m.§ 42 Abs. 7 KomHKVO.

¹³⁸ Vgl. § 43 Abs. 2 KomHKVO, der die erforderlichen Regelungsinhalte aufzählt.

geeigneten Rahmen für die Erfüllung öffentlicher Aufgaben darstellen. Sie zeichnet sich durch flexible Strukturen für die kommunale Anstalt und guten Steuerungsmöglichkeiten für die Trägerkommune aus.

Die überörtliche Kommunalprüfung empfiehlt, die Satzungsfreiheit nach den individuellen Bedürfnissen zu nutzen. Besonderes Augenmerk sollte daraufgelegt werden, Rechte und Pflichten der Anstalten im „Konzern Kommune“ gezielt auszugestalten.

Kommunen, die die Einrichtung einer kommunalen Anstalt erwägen, sollten der angemessenen Ausstattung mit Eigenkapital von vorn herein besondere Bedeutung beimessen.

4 Wer prüft die Rechnungsprüfungsämter? – Peer Review ein erfolgreiches Mittel zum Zweck!

4.1 Hintergrund des Projekts

Insgesamt 95 Rechnungsprüfungsämter (RPÄ) haben die Aufgabe, in Niedersachsen für eine ordnungsgemäße Haushaltswirtschaft der Kommunen zu sorgen. Sie prüfen u.a. die Jahresabschlüsse, die laufenden Kassenvorgänge und Vergaben von Bau- oder sonstigen Leistungen vor Auftragserteilung.¹³⁹ Darüber hinaus beauftragen die Vertretungen ihre RPÄ regelmäßig mit der Prüfung der Verwaltung auf Ordnungsmäßigkeit, Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit.¹⁴⁰ Die RPÄ sind bei ihrer Aufgabenwahrnehmung der Vertretung der Kommune unmittelbar unterstellt und nur dieser verantwortlich.¹⁴¹

Die Tätigkeit der überörtlichen Kommunalprüfung soll auf den Ergebnissen der örtlichen Prüfung der RPÄ aufbauen.¹⁴² Deren Ergebnisse müssen dafür qualitativ belastbar und damit als Grundlage für eine überörtliche Prüfung geeignet sein.

Aber wie lassen sich die Prüfungsleistungen der RPÄ prüfen?

4.2 Erkenntnisse der überörtlichen Kommunalprüfung

„Rechnungsprüfungsämter – Grenzen der Auslastung erreicht!“. Das war Tenor der Ausführungen im Kommunalbericht 2012 zu den Prüfungsergebnissen der Prüfung „Rechnungsprüfungsämter“.¹⁴³ Die überörtliche Kommunalprüfung untersuchte bei 13 Landkreisen, ob ihre RPÄ die Pflichtaufgaben erfüllt hatten und ggf. über darüber hinausgehende Personalkapazitäten verfügten. Die Prüfung beinhaltete die Schwerpunkte Aufgaben, Kapazitäten, Qualifikation der Prüferinnen und Prüfer sowie Aufgabenwahrnehmung der RPÄ.

Bei allen geprüften Landkreisen wurden Fehlentwicklungen deutlich. „Zu spät“ erstellte Schlussberichte über die Prüfung von Jahresrechnungen und -abschlüssen der Kommunen verhinderten, dass sich die Kreistage rechtzeitig einen Überblick darüber verschafften, ob die Rahmenbedingungen eingehalten worden waren. Sie konnten ggf. nicht rechtzeitig auf Entwicklungen reagieren. Zu diesen „Risiken“ gehörten auch teilweise nicht durchgeführte Kassenprüfungen.

¹³⁹ Vgl. § 155 Abs. 1 NKomVG.

¹⁴⁰ Vgl. § 155 Abs. 2 NKomVG.

¹⁴¹ Vgl. § 154 Abs. 1 NKomVG.

¹⁴² Vgl. § 2 Satz 4 NKPG.

¹⁴³ Vgl. Die Präsidentin des Niedersächsischen Landesrechnungshofs: Rechnungsprüfungsämter – Grenzen der Auslastung erreicht ([Kommunalbericht 2012](#), Abschnitt 5.2).

Eine im Jahr 2016 durchgeführte Prüfung von Rechnungsprüfungsämtern selbständiger Gemeinden¹⁴⁴ umfasste acht selbständige Gemeinden zwischen 19.000 und 44.000 Einwohnerinnen und Einwohnern. Die geprüften RPÄ kamen ihren Prüfungsverpflichtungen bis auf eine Ausnahme weitgehend nach. Ihr Hauptproblem lag darin, dass ihnen Jahresabschlüsse und konsolidierte Gesamtabchlüsse nicht oder nicht rechtzeitig zur Prüfung vorgelegt wurden.

Die überörtliche Kommunalprüfung stellte übergreifend fest, dass eine risikoorientierte Schwerpunktbildung bei der Ausrichtung des Prüfungsumfangs stärker Berücksichtigung finden könnte. Mit Einführung der Doppik verlagerten die geprüften RPÄ den Schwerpunkt ihrer Aktivitäten von einer reinen Fehlerfeststellung zu einer unterjährig begleitenden Prüfung. Sie stellten den Beratungsansatz verstärkt in den Mittelpunkt ihrer Prüfungsaktivitäten.

4.3 Startschuss für das Peer Review

Die überörtliche Kommunalprüfung hat im Jahr 2022 entschieden, einen neuen Weg zu beschreiten und das Qualitätsmanagement der RPÄ mittels eines Peer Reviews zu untersuchen.

Unter einem Peer Review versteht man die Evaluierung eines Prüfungsorgans durch erfahrene und unabhängige externe Prüfende bzw. durch ein Prüfungsteam (Peer = Gleichgestellte(r)/Ebenbürtige(r)). Das Peer Review ist das klassische Mittel der Qualitätskontrolle in der Wissenschaft. Es ist aber auch in der Wirtschaftsprüfung und in der Internen Revision ein eingeführtes Instrument des Qualitätsmanagements.¹⁴⁵ In der kommunalen Rechnungsprüfung ist es - bis auf Ausnahmen – noch neu und eröffnet die Möglichkeit, Qualitätsentwicklung und -sicherung spezifisch und zielgenau in die Bedürfnisse der Rechnungsprüfung einzubinden.

Was bedeutet Peer Review?

Für ein Peer Review in der kommunalen Rechnungsprüfung entwickelte eine Arbeitsgruppe der KGSt auf Basis einer Ausarbeitung von Prof. Dr. Richter, Universität Potsdam, einen Kriterienkatalog, der dem KGSt® Bericht 1/2018 als Anlage beigefügt wurde. Auf dieser Grundlage führte die überörtliche Kommunalprüfung die Projekte Peer Review 1 vom 01.10.2022 bis 30.06.2023 und Peer Review 2 vom 01.07.2023 bis 31.03.2024 durch.

¹⁴⁴ Vgl. Die Präsidentin des Niedersächsischen Landesrechnungshofs: Rechnungsprüfungsämter selbständiger Gemeinden – Auf einem guten Weg! ([Kommunalbericht 2018](#), Abschnitt 5.12).

¹⁴⁵ Vgl. KGSt® Bericht 1/2018: Qualitätsmanagement in der kommunalen Rechnungsprüfung, S. 8. Vgl. auch §§ 38 Satz 1 Ziffer 1 Buchstabe i, 38 Satz 1 Ziffer 2 Buchstabe g, 57 a Abs. 3 WPO.

4.4 Peer Review als Mittel des Qualitätsmanagements

Ziel des Peer Review

Ziel der Projekte war, durch das Peer Review Stärken und Schwächen der RPÄ zu erkennen und Verbesserungspotenziale herauszuarbeiten. Dabei stand nicht nur der eigene Anspruch der Prüferinnen und Prüfer der RPÄ an die Qualität ihrer Arbeit und deren subjektive Wahrnehmung im Mittelpunkt. Für ein aussagekräftiges Qualitätsmanagement waren weitere Bausteine erforderlich. Dazu gehörten die Auseinandersetzung mit den Erwartungen der Empfängerinnen und Empfänger der Prüf- und Beratungsleistung, deren Qualitätsansprüche und vor allem die Kommunikation mit den beteiligten Akteuren.



Ansicht 22: Stärken und Schwächen erkennen¹⁴⁶

Ablauf

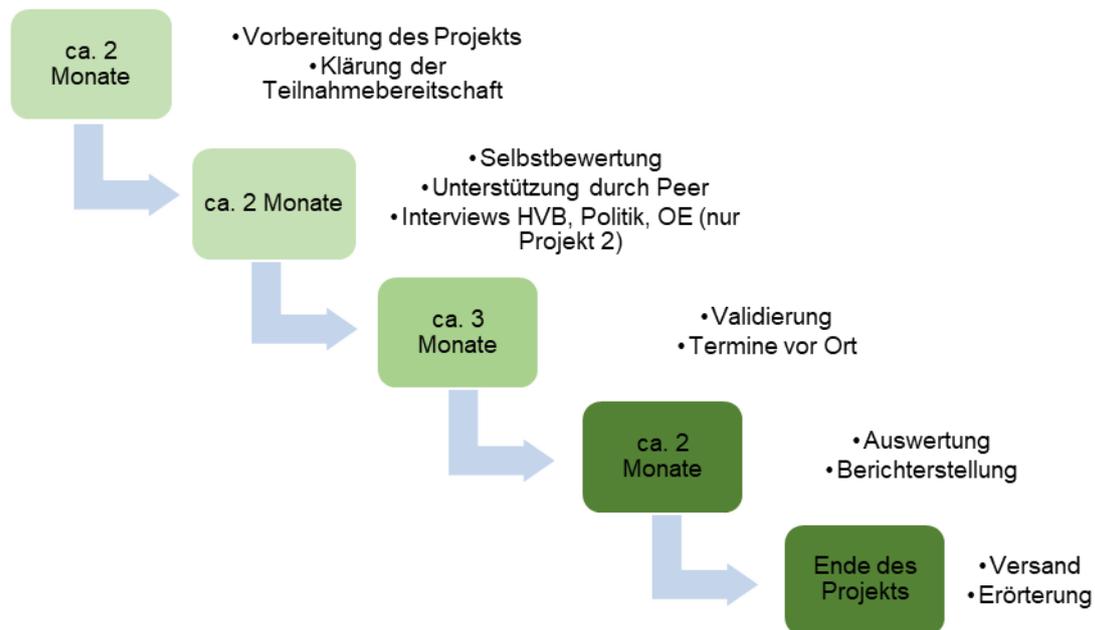
Die Projekte Peer Review 1 und Peer Review 2 unterschieden sich durch den Teilnehmerkreis (Anzahl und Größe der teilnehmenden RPÄ) und einem entsprechend angepassten Kriterienkatalog. Im ersten Projekt wurden vier RPÄ kleinerer selbständiger Gemeinden und im zweiten Projekt fünf RPÄ größerer selbständiger Gemeinden gepeert.

Die Projekte beruhten auf einer freiwilligen Teilnahme der RPÄ. Zudem sicherte ihnen die überörtliche Kommunalprüfung Vertraulichkeit insbesondere bezüglich des Verlaufs und der Ergebnisse der Peer Reviews zu. Die teilnehmenden RPÄ hatten ihr Einverständnis zu einer gegenseitigen Nennung in beiden Projekten gegeben. So bestand die Möglichkeit, sich im Rahmen eines Netzwerks über die Peer Reviews auszutauschen.

¹⁴⁶ Bildnachweis: MK-Photo – stock.adobe.com

Da die Peer Reviews als Projekte durchgeführt wurden, schloss sich kein
Stellungnahmeverfahren nach § 4 Abs. 1 NKPG an. Stattdessen wurde allen RPÄ ein
Gespräch über den individuellen Bericht zum Peer Review angeboten.

In der nachfolgenden Übersicht ist der jeweilige Ablauf dargestellt:



Ansicht 23: Ablauf der Projekte

4.5 Motivation der RPÄ für die Teilnahme

Die Motivation der RPÄ für eine Teilnahme war unterschiedlicher Natur. Beispielhaft sei genannt, dass sich RPÄ durch die Neubesetzung der Leitungsstelle sowohl in organisatorischer als auch personeller Hinsicht in einer Umbruchphase befanden. Man erhoffte sich durch die Teilnahme eine Bestandsaufnahme und Impulse von außen für die geplante Neuausrichtung.

Teilnahme als Chance erkannt

Daneben gab es RPÄ, die sich zu einer Teilnahme entschlossen, weil sie für sich im Rahmen der internen Weiterentwicklung ein nur noch geringeres Verbesserungspotenzial erwarteten. Eine Bestätigung und Optimierung ihrer Arbeitsqualität durch die professionelle Unterstützung im Rahmen des Peer Reviews war hier das Ziel.

Unabhängig von der vielfältigen Motivation für die Teilnahme ist eine erfolgreiche Durchführung und ein nutzenbringender Abschluss des Peer Reviews nur möglich, wenn das gesamte RPA die Entscheidung zur Teilnahme am Peer Review mitträgt. Dies war bei allen neun RPÄ ausnahmslos der Fall. Die RPA-Leitungen verstanden es, das Interesse der Teams für das Projekt zu wecken und sich ihrer Unterstützung sicher

Teamarbeit

zu sein. Gemeinsam wurden vorab Ziele definiert, Lösungsvorschläge zur Zielerreichung erarbeitet und realisierbare Termine zur Umsetzung formuliert.

4.6 Kriterienkataloge weisen den Weg zur Optimierung

Der Katalog der KGSt mit insgesamt 90 Kriterien bildete bei beiden Projekten die Basis. Die überörtliche Kommunalprüfung kürzte diesen, angepasst an die Größe der jeweils teilnehmenden RPÄ, bei Peer Review 1 auf 42 und bei Peer Review 2 auf 61 Kriterien. Die Reduzierung fand auch statt, um den Aufwand für die beteiligten RPÄ möglichst gering zu halten. In beiden Projekten gewährleisteten die angepassten Kriterienkataloge eine verlässliche Qualitätsbewertung.

Was wurde „gepeert“?

Kriterienkatalog	Selbstbewertung	Zeit für Peer Review	Umsatz
Stellung, Funktion und Aufgaben des RPA			
1. Offizielle (schriftliche) Rechnungsprüfungsordnung	Rechnungsprüfungsordnung (Vorgabe) vorhanden	3	1
2. Diese ist von Rat einstimmig beschlossen (Datum)			1
3. Diese ist allgemein zugänglicher/weitergegeben			1
Angemessenheit der Rechnungsprüfungsordnung			
4. Die Regelung der Rechnungsprüfungsordnung oder sonst. Vorgaben sind angemessen	nein		
5. Woher sind, in welchen Punkten besteht Überarbeitungsbedarf?	§3 (2) Nr. 7, 9, 10, 11, 13, §4 (4), §5 (2) Nr. 3, 5, 6, §6, §8 (1), (2), (4), §7 (1), (2), §9 (2), §11, §12, §13, §14, §15, §16, §17, §18 (1), §19, §20, §21, §22, §23, §24, §25, §26, §27, §28, §29, §30, §31, §32, §33, §34, §35, §36, §37, §38, §39, §40, §41, §42, §43, §44, §45, §46, §47, §48, §49, §50, §51, §52, §53, §54, §55, §56, §57, §58, §59, §60, §61, §62, §63, §64, §65, §66, §67, §68, §69, §70, §71, §72, §73, §74, §75, §76, §77, §78, §79, §80, §81, §82, §83, §84, §85, §86, §87, §88, §89, §90, §91, §92, §93, §94, §95, §96, §97, §98, §99, §100	3	
Rechte und Aufgaben des RPA			
6. Das RPA hat ein unabhängiges Prüfungsrecht	nein		
7. Das RPA hat ein unabhängiges Prüfungsrecht	nein		
8. Das RPA hat ein unabhängiges Prüfungsrecht	nein		
9. Das RPA hat ein unabhängiges Prüfungsrecht	nein		
10. Das RPA hat ein unabhängiges Prüfungsrecht	nein		
11. Das RPA hat ein unabhängiges Prüfungsrecht	nein		
12. Das RPA hat ein unabhängiges Prüfungsrecht	nein		
13. Das RPA hat ein unabhängiges Prüfungsrecht	nein		
14. Das RPA hat ein unabhängiges Prüfungsrecht	nein		
15. Das RPA hat ein unabhängiges Prüfungsrecht	nein		
16. Das RPA hat ein unabhängiges Prüfungsrecht	nein		
17. Das RPA hat ein unabhängiges Prüfungsrecht	nein		
18. Das RPA hat ein unabhängiges Prüfungsrecht	nein		
19. Das RPA hat ein unabhängiges Prüfungsrecht	nein		
20. Das RPA hat ein unabhängiges Prüfungsrecht	nein		
21. Das RPA hat ein unabhängiges Prüfungsrecht	nein		
22. Das RPA hat ein unabhängiges Prüfungsrecht	nein		
23. Das RPA hat ein unabhängiges Prüfungsrecht	nein		
24. Das RPA hat ein unabhängiges Prüfungsrecht	nein		
25. Das RPA hat ein unabhängiges Prüfungsrecht	nein		
26. Das RPA hat ein unabhängiges Prüfungsrecht	nein		
27. Das RPA hat ein unabhängiges Prüfungsrecht	nein		
28. Das RPA hat ein unabhängiges Prüfungsrecht	nein		
29. Das RPA hat ein unabhängiges Prüfungsrecht	nein		
30. Das RPA hat ein unabhängiges Prüfungsrecht	nein		
31. Das RPA hat ein unabhängiges Prüfungsrecht	nein		
32. Das RPA hat ein unabhängiges Prüfungsrecht	nein		
33. Das RPA hat ein unabhängiges Prüfungsrecht	nein		
34. Das RPA hat ein unabhängiges Prüfungsrecht	nein		
35. Das RPA hat ein unabhängiges Prüfungsrecht	nein		
36. Das RPA hat ein unabhängiges Prüfungsrecht	nein		
37. Das RPA hat ein unabhängiges Prüfungsrecht	nein		
38. Das RPA hat ein unabhängiges Prüfungsrecht	nein		
39. Das RPA hat ein unabhängiges Prüfungsrecht	nein		
40. Das RPA hat ein unabhängiges Prüfungsrecht	nein		
41. Das RPA hat ein unabhängiges Prüfungsrecht	nein		
42. Das RPA hat ein unabhängiges Prüfungsrecht	nein		

Ansicht 24: Kriterienkatalog mit Selbstbewertung

Folgende Bereiche deckten die Kriterienkataloge ab:

- Stellung, Funktion und Aufgaben des RPA,
- Aufgabenerfüllung, Budget und Ressourcen,
- Auswahl der Mitarbeitenden,
- Entwicklung/Fortbildung der Mitarbeitenden,
- Leitung/Führung des RPA,
- Jahresplanung,
- Planung eines konkreten Prüfungsauftrags,
- Durchführung eines Prüfungsauftrags,
- Berichterstattung,
- Nachbearbeitung einer abgeschlossenen Prüfung und Follow Up sowie

- Kommunikation und Reputation des RPA.

In diesen Bereichen bewerteten sich die RPÄ in Bezug auf die Kriterien zunächst selbst. Sie fügten ihrer Bewertung Begründungen für die Eigeneinschätzung bei und belegten diese – soweit möglich – mit entsprechenden Unterlagen. Für Fragen, die im Rahmen dieser Selbstbewertung aufkamen, stand das Projektteam der überörtlichen Kommunalprüfung jederzeit zur Verfügung.

Aus der Selbstbewertung der einzelnen Kriterien resultierte eine Einschätzung, inwieweit bei den o. g. Bereichen jeweils ein Verbesserungspotenzial¹⁴⁷ bestand. Die zusammengefasste Bewertung der Bereiche ergab eine entsprechende Gesamteinschätzung für das Verbesserungspotenzial des jeweiligen RPA.

Der Peer wertete dann die Eigeneinschätzung anhand der Begründungen und Unterlagen aus und machte sich ein erstes Bild, inwieweit die vorgelegten Bewertungen nachvollziehbar waren. Anschließend führte der Peer Interviews mit den RPÄ vor Ort, sichtete weitere Unterlagen und nahm Einsicht in Verfahrensabläufe und ggf. EDV-gestützte Verfahren.

Im Projekt Peer Review 2 nahm die überörtliche Kommunalprüfung erstmals Kriterien zur Akzeptanz des RPA auf. Hierzu führten der Peer Interviews mit den Hauptverwaltungsbeamten, Vertreterinnen und Vertretern der Vertretung und Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der durch das RPA geprüften Organisationseinheiten. Durch diese Gespräche konnte zum einen die Selbstwahrnehmung des RPA in Bezug auf seine Akzeptanz evaluiert werden. Zum anderen erhielt der Peer einen Eindruck, wie die Prüfungsberichte des RPA bei den genannten Adressaten aufgenommen wurden.

*Neuerungen
im Projekt 2*

Die Ergebnisse der Interviews flossen in die Verifizierung des Bereichs „Kommunikation und Reputation des RPA“ und damit in den Bericht des Peers ein. Es zeigte sich, dass die Wahrnehmungen in Teilen unterschiedlich waren. Die Selbstwahrnehmung der RPÄ über ihre Akzeptanz brachte teilweise überraschende Erkenntnisse zum Vorschein, die für die zukünftige Kommunikation und Prüftätigkeit hilfreich sein können.

Ebenfalls erstmalig vollzog der Peer jeweils mindestens einen vollständigen Prüfungsprozess anhand einer aktuellen und abgeschlossenen Prüfungsakte nach. Hierdurch konnte insbesondere der Bereich „Berichterstattung“ genauer validiert werden. Ebenso konnte der Peer feststellen, ob die Ergebnisse einer Prüfung

¹⁴⁷ Die Einstufungen waren: „voll erfüllt“ (>=90%), „leichtes Verbesserungspotenzial“ (75% bis <90%), „deutliches Verbesserungspotenzial“ (50% bis <75%) oder „unzureichend“ (<50%).

entsprechend belegbar und fundiert waren. Er konnte auf dieser Basis auch beurteilen, ob die Prüfungsberichte, die regelmäßig abschließender Teil einer Prüfungsakte sind, den Prüfungsinhalt angemessen wiedergaben. Der Peer ging dabei nicht auf inhaltlich-fachliche Aspekte ein, sondern begutachtete u. a. die Dokumentation der Prüfungsdurchführung, die Übereinstimmung mit deren Planung sowie die Nachvollziehbarkeit von Prüfungsfeststellungen. Die Auswahl der Prüfung oblag dabei dem jeweiligen RPA.

Aufbauend auf den Erkenntnissen bewertete der Peer die einzelnen Kriterien und erstellte auf dieser Basis seinen Berichtsentwurf.

4.7 Kein Abschluss ohne Ergebnisse

Bewertungen und Bericht

Mit der Übersendung der Berichtsentwürfe bot der Peer ein Gespräch zur Erörterung der Berichtsinhalte an. Dieses wurde von den RPÄ überwiegend angenommen und teilweise auf Wunsch der RPÄ in Anwesenheit des Hauptverwaltungsbeamten geführt. Quintessenz war, dass die Projekte, auch bei Gegenüberstellung von Aufwand und Nutzen, für die RPÄ gewinnbringend waren.

Die Projekte endeten jeweils mit der Versendung der finalen Berichte über das Peer Review. Bei Bedarf stand der Peer für Fragen während der Umsetzung der definierten Ziele und für ein weiteres Gespräch über die Zielerreichung nach Ablauf eines Jahres nach Projektende zur Verfügung.

Ergebnisse

Die finanziellen und technischen Ressourcen waren auskömmlich. Überwiegend gut aufgestellt waren die RPÄ im Bereich Berichterstattung. Die Prüfungsberichte waren durchweg qualitativ gut und als Grundlage für eine überörtliche Prüfung geeignet. Auch die Reputation der RPÄ war in der Regel hoch. Die politischen Gremien kommunizierten regelmäßig mit den RPÄ. Sie sahen sie als wichtiges Instrument für eine solide Haushaltsführung und hilfreich bei Entscheidungsfindungen. Bei den Hauptverwaltungsbeamten war dies überwiegend der Fall.



Ansicht 25: Die Bewertung¹⁴⁸

¹⁴⁸ Bildnachweis: fotogestoeber – stock.adobe.com

Die Erfüllung der Pflichtaufgaben¹⁴⁹ dominierte die Prüfungstätigkeit der RPÄ. Prüfungen und Beratungen z. B. hinsichtlich der Führungs- und Überwachungsprozesse und des Risikomanagements hatten eine eher untergeordnete Bedeutung.

In Bezug auf die abgegebenen Selbsteinschätzungen der RPÄ ist festzuhalten, dass diese insgesamt in nur wenigen Fällen deutlich von der späteren Einschätzung des Peers abwichen.

4.8 Wesentliche Empfehlungen

Die RPÄ sollten ihre Tätigkeiten generell am modernen Leitbild der kommunalen Rechnungsprüfung¹⁵⁰ orientieren und entsprechend ihre Prüfungstätigkeit in diesen Bereichen ausweiten.

Dazu ist es erforderlich, den Bereich der (Mehr-)Jahresplanung, in dem bei fast allen RPÄ deutliches Verbesserungspotenzial bestand, weiterzuentwickeln. Der Jahresplan und der Mehrjahresplan sind die zentralen Dokumente der RPÄ.

Sie sind wesentlich

- für eine Personalentwicklungsplanung, um die RPÄ für bestehende und zukünftige Aufgaben zu qualifizieren. Auch in diesem Bereich bestanden Verbesserungspotenziale. Unabhängig von der Größe der RPÄ ist der Entwicklungsbedarf im RPA zu ermitteln und ein Umsetzungskonzept zu erstellen. In diesem werden die Entwicklungs- und Fortbildungsmaßnahmen sowie die daraus resultierenden personellen, zeitlichen und organisatorischen Voraussetzungen festgelegt,
- als Nachweis, ob die RPÄ grundsätzlich mit der bestehenden personellen Ausstattung die ihnen übertragenen Aufgaben unterjährig erfüllen können,
- als Entscheidungsgrundlage für die Vergabe von Prüfungsleistungen an Externe und
- als Garant dafür, dass es keine prüfungsfreien Bereiche gibt.

Ein Grund dafür, dass die RPÄ diese Bereiche noch nicht weiterentwickelt hatten, war die problematische Personalsituation. Die Prüferinnen und Prüfer waren in allen RPÄ fachlich qualifiziert, in einigen Fällen gab es jedoch – teilweise mehrere – über längere

¹⁴⁹ Vgl. § 155 Abs. 1 NKomVG.

¹⁵⁰ Vgl. Prof. Dr. Martin Richter, [Gutachten über das Leitbild einer modernen kommunalen Rechnungsprüfung inkl. Gutachten zur Bewertung der Beamtenstellen in der kommunalen Rechnungsprüfung](#), zuletzt abgerufen am 09.04.2024.

Zeiträume unbesetzte Stellen. Insbesondere im technischen Bereich war dies offensichtlich auf einen Fachkräftemangel zurückzuführen. Auch die Eingruppierung der Tätigkeiten (Stellenbewertung) brachte hier längere Vakanzen bzw. nicht realisierbare Stellenbesetzungen mit sich.

4.9 Fazit

Insgesamt führten die Projekte Peer Review 1 und 2 zu wichtigen Erkenntnissen. Die Zusammenarbeit mit den RPÄ verlief reibungslos und in einer partnerschaftlichen Atmosphäre. Bereits während der Evaluation konnte der Peer zahlreiche Optimierungsvorschläge unterbreiten. Die RPÄ waren diesen gegenüber stets aufgeschlossen. Manche setzten erste Schritte schon während der Projektphase um. Demgegenüber gaben auch die RPÄ Hinweise zur Verbesserung des Peer Reviews, die vom Projektteam aufgenommen und teilweise bereits im Verfahren berücksichtigt wurden.

Die RPÄ sollten die Qualität ihrer Arbeit durch ein wirksames Qualitätsmanagement sicherstellen. Eine derartige Beurteilung kann sowohl intern, als auch durch externe Qualitätsüberprüfungen erfolgen. Zu den Potenzialen gehören neben klaren Strukturen und schlanken Prozessen vor allem fachlich versierte Prüferinnen und Prüfer. Ein RPA muss entsprechend der Größe der Kommune, dem Aufgabenumfang sowie die Komplexität der Anforderungen quantitativ und qualitativ personell angemessen ausgestattet sein.

Durch die Peer Reviews entstand eine Win-Win-Situation für beide Seiten: Die RPÄ erhielten von außen eine Einschätzung über ihren Qualitätsstandard und Vorschläge, die zu einer Optimierung ihrer Arbeit führen. Die überörtliche Kommunalprüfung fand durch die Projekte Sicherheit und Bestätigung, dass die Prüfungsergebnisse der RPÄ im Land Niedersachsen eine verlässliche Grundlage für Prüfungen nach dem NKPG sind.

Qualitäts-
management
implemen-
tieren

Prüfungs-
ergebnisse
=
verlässliche
Grundlage

5 Safety first: IT-Sicherheit in Kommunen noch immer unterschätzt!

Ob Krankenhäuser, Kammern oder Kommunen, alle waren schon von Cyberattacken betroffen. Setzte in der Vergangenheit ein Trojaner einzelne Produkte oder Arbeitsplätze kurzfristig außer Kraft, verschlüsselt heute Schadsoftware als Ransomware-Angriff ein ganzes System. Wer das Lösegeld nicht bezahlt, kann in den meisten Fällen seine IT neu aufsetzen. Infolge eines solchen Angriffs können Verwaltungen über Wochen lahmgelegt sein.

Die überörtliche Kommunalprüfung zeigte in den Jahren 2021 bis 2023 mehr als 30 Kommunen zahlreiche Handlungsbedarfe in verschiedenen Bereichen der IT-Sicherheit, darunter Notfallmanagement und mobiles Arbeiten, auf. Sie sensibilisierte vor Ort und sprach Empfehlungen für kurzfristig umsetzbare Maßnahmen aus. Auch wenn die geprüften Kommunen schon auf erkennbare Fortschritte blicken können, bleibt die Aufgabe „IT-Sicherheit“ dauerhaft herausfordernd.

5.1 Rückblick und Ausgangslage

Die überörtliche Kommunalprüfung verfolgt bereits seit 2016 einen Prüfungsschwerpunkt in den Bereichen Informationstechnologie, Informationssicherheit und Datenschutz. Ziel dieser Prüfungen war und ist es, die Kommunen für die vorgenannten Bereiche zu sensibilisieren und gutes Verwaltungshandeln zu identifizieren. Die bisher durchgeführten Prüfungen¹⁵¹ zeigten auf, dass es für die Kommunen eine große Herausforderung darstellte, ein angemessenes IT-Sicherheitsniveau herzustellen. In allen Prüfungsfeldern erkannte die überörtliche Kommunalprüfung wesentlichen Nachhol- bzw. Handlungsbedarf. Die Stellungnahmen der Kommunen zu den bisher abgeschlossenen Prüfungen bestätigten die hohe Praxisrelevanz.

Schadsoftware (Malware) beeinträchtigte bundesweit bereits etliche Verwaltungen über Wochen bis hin zur völligen Arbeitsunfähigkeit. Nach Angaben des Bundeskriminalamtes (BKA) registrierten deutsche Behörden im Jahr 2022 knapp 137.000 Fälle von Cyberkriminalität. Zudem kalkulierte der Bundesverband Informationswirtschaft, Telekommunikation und neue Medien e. V. (Bitkom) für das

*Cyber-
attacken
werden
immer
häufiger*

¹⁵¹ Die Präsidentin des Niedersächsischen Landesrechnungshofs: Informationssicherheit in Kommunen – Bisher ist es meist gut gegangen ([Kommunalbericht 2017](#), Kapitel 5.10); Informationssicherheit in Kommunen – Externer Sachverstand muss nicht teuer sein ([Kommunalbericht 2018](#), Kapitel 5.7); Verzeichnis von Verarbeitungstätigkeiten und Auftragsverarbeitung – Defizite bei der Umsetzung der EU-DSGVO ([Kommunalbericht 2019](#), Kapitel 5.8); Informationssicherheitsmanagementsysteme und Sensibilisierung von Beschäftigten: Ausbaufähig! ([Kommunalbericht 2020](#), Kapitel 5.4); Hohe Gefahren durch Cyberkriminalität – Kommunen müssen sich besser schützen! ([Kommunalbericht 2022](#), Kapitel 5.5); Baustelle Cybersicherheit – Wie geht es voran? ([Kommunalbericht 2023](#), Kapitel 3.9), zuletzt abgerufen am 24.10.2023.

Jahr 2022 wirtschaftliche Gesamtschäden durch Cyberkriminalität in Höhe von 203 Mrd. Euro, die sich damit gegenüber dem Jahr 2019 verdoppelten.¹⁵²

*Leicht
anzugreif-
ende Ziele
im Fokus*

Bei der Beantwortung einer Anfrage¹⁵³ führte die niedersächsische Landesregierung zu diesem Thema aus, dass Ransomware¹⁵⁴ nutzende Cyberkriminelle bei der Auswahl ihrer Opfer nicht nach den Kategorien Verwaltung, Wirtschaft oder kritischen Infrastrukturen unterscheiden. Häufig wählen sie leicht anzugreifende sowie kurz- bis mittelfristig finanziell lohnende Ziele aus. Für die Kommunen ergibt sich damit zwingend die Notwendigkeit, den Schutz von Computernetzwerken und Daten fortwährend zu verbessern. Auch die Beschäftigten sind bestmöglich zu sensibilisieren und zu schulen.



Ansicht 26: Cyberangriffe nehmen täglich zu¹⁵⁵

*Angriffe
treffen
Kommunen
mit voller
Härte*

Wie schnell und wie leicht eine Kommune zum Opfer eines Cyberangriffes wird, zeigt sich am Beispiel der Stadtverwaltung Rodgau in Hessen: Mit einer simplen E-Mail (Malware im Dateianhang) blockierten Cyberkriminelle im Februar 2023 die gesamte technische Verwaltungsabwicklung. Dieser Ransomware-Angriff führte dazu, dass die Stadtverwaltung ihre Arbeit buchstäblich auf Bleistift und Papier umstellen musste. Wochenlang konnten Fachanwendungsverfahren und digitale Leistungen nicht genutzt werden, da die IT von Grund auf neu aufgesetzt werden musste. Auch das bloße Versenden von E-Mails zur Weitergabe behördeninterner Informationen war den Beschäftigten nicht möglich. Die Auswirkungen des Angriffs konnten auch nach mehreren Monaten nicht vollständig eingeschätzt werden.¹⁵⁶

¹⁵² Vgl. [Wirtschaftliche Gesamtschäden durch Cyberkriminalität im Jahr 2022](#), zuletzt abgerufen am 27.11.2023.

¹⁵³ Vgl. [Niedersächsischer Landtag, Drs. 18/10132, IT-Sicherheit der kommunalen Verwaltung](#), zuletzt abgerufen am 10.05.2024.

¹⁵⁴ Das BSI teilt mit, dass Ransomware für eine Art von Schadprogrammen stehe, die den Zugriff auf Daten und Systeme einschränken oder unterbinden. Für die Freigabe werde dann ein Lösegeld (englisch: Ransom) verlangt.

¹⁵⁵ Bildnachweis: Sasun Bughdaryan – stock.adobe.com

¹⁵⁶ Vgl. [Stadt Rodgau - Sachstand nach dem Cyberangriff](#), zuletzt abgerufen am 20.10.2023.

Noch härter traf es im Oktober 2023 den kommunalen Zweckverband Südwestfalen-IT (SIT) und hierdurch bis zu 153 anhängige Kommunen/Organisationen. Von einem Moment auf den anderen setzte ein Ransomware-Angriff nicht nur die ganze kommunale Verwaltungs-IT Südwestfalens außer Betrieb, die Auswirkungen zeigten sich auch in Teilen Niedersachsens.¹⁵⁷ Viele Kommunen schalteten infolgedessen einen großen Teil oder gar alle ihre IT-Prozesse und Webseiten ab. Soweit es diese Angriffsdimension angeht, dürfte es sich um den bisher größten Cyberangriff auf deutsche Kommunen handeln.¹⁵⁸

Ein weiteres Einfallstor für Cyberkriminalität bietet das mobile Arbeiten vieler Beschäftigter. Die Kommunen bieten vermehrt die Möglichkeit an, von zu Hause aus zu arbeiten. Insbesondere in Folge der Pandemie ist dieses Angebot erstmals eröffnet bzw. beträchtlich ausgeweitet worden. Dabei wurden private Endgeräte genauso wie ungesicherte Speichermedien (z. B. private USB-Sticks) zur dienstlichen Nutzung geduldet. Die Arbeit außerhalb des Büroarbeitsplatzes stellt jedoch weitergehende Anforderungen an die IT-Sicherheit. Die Gefahr eines Datenmissbrauchs oder einer unzulässigen Einflussnahme durch Dritte ist bei mobilem Arbeiten höher, da der Arbeitgeber/Dienstherr nur eingeschränkte Kontroll- und Einflussmöglichkeiten hat.

*Einfallstor
mobiles
Arbeiten*

5.2 IT-Basis-Check der überörtlichen Kommunalprüfung

Die Vielzahl von Hackerangriffen verdeutlicht die Notwendigkeit, den Schutz von Computernetzwerken und Daten zu intensivieren. Die Kommunen müssen daher angemessene Abwehrmaßnahmen ergreifen und die Beschäftigten gezielt sensibilisieren.

Die überörtliche Kommunalprüfung hat den Stand der IT-Basis-Absicherung in den Kommunen im Rahmen der Prüfungsreihe „Informationssicherheit“ in den Jahren 2021 bis 2023 bei insgesamt 31 Kommunen¹⁵⁹ untersucht. Geprüft wurden kleinere Kommunen in der Größenordnung zwischen 6.800 und 24.300 Einwohnerinnen und Einwohnern. Für den Basis-Check wählte die überörtliche Kommunalprüfung verschiedene Schwerpunkte wie Sicherheitsmanagement, Zugang zu IT-Systemen oder Notfallmaßnahmen aus. Ziel war es herauszufinden, ob die Kommunen die

*Basis Check
bei 31
Kommunen*

¹⁵⁷ Dieser Angriff wirkte sich auch vereinzelt auf Standesämter in den Landkreisen Celle und Uelzen aus, die die Fachanwendung „AutiSta“ verwenden.

¹⁵⁸ Vgl. [Cyberangriff auf Südwestfalen IT](#), zuletzt abgerufen am 23.11.2023.

¹⁵⁹ Im Jahr 2021 wurden die Gemeinde Nordstemmen, die Flecken Delligsen und Salzhemmendorf sowie die Samtgemeinden Emlichheim, Herzlake und Schüttdorf geprüft. Im Jahr 2022 wurden die Gemeinden Dörverden, Hambühren und Wendeburg, der Flecken Langwedel sowie die Samtgemeinden Ahlden, Bothel, Hankensbüttel, Lachendorf, Schwarmstedt und Suderburg geprüft. Im Jahr 2023 wurden die Städte Burgwedel, Langelsheim, Pattensen, Rehburg-Loccum, Ronnenberg sowie Sarstedt, die Gemeinde Cremlingen, der Flecken Aerzen, die Samtgemeinden Boldecker Land, Hattorf am Harz, Ostheide, Sachsenhagen, Scharnebeck, Salzhausen und Sittensen geprüft.

notwendigen Maßnahmen zur Sicherung ihrer Systeme, aber auch ihrer dort hinterlegten Daten, ergriffen. Auch das „Worst-Case-Szenario“ beleuchtete die überörtliche Kommunalprüfung, in dem sie der Frage nachging, ob die Kommunen die wichtigsten Geschäftsprozesse bei einem kompletten Ausfall der IT-Infrastruktur – auch bei nur kurzfristigen Unterbrechungen – zeitnah wiederaufnehmen können.

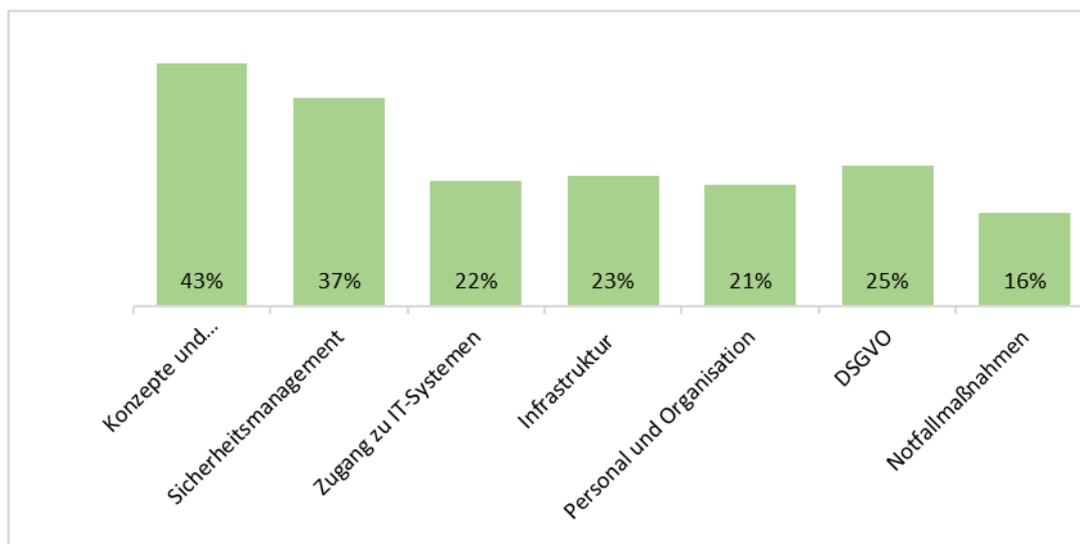
Ziel:
Mindest-
sicherheits-
niveau

Um eine fundierte Datenbasis zu erhalten, entwickelte die überörtliche Kommunalprüfung für den IT-Basis-Check einen Fragenkatalog.¹⁶⁰ Dieser basierte im Wesentlichen auf dem IT-Grundschutz Profil Basis-Absicherung Kommunalverwaltung, den Standards 200-1 bis 200-4 des Bundesamtes für Sicherheit in der Informationstechnologie (BSI) sowie des Informations-Sicherheits-Management-Systems in 12 Schritten (CISIS 12). Zudem passte die überörtliche Kommunalprüfung den Fragenkatalog im Laufe der Prüfungsreihe kontinuierlich an, um aktuellen Entwicklungen Rechnung zu tragen.

5.3 Prüfungsreihe deckt Lücken auf

Im vorliegenden Kommunalbericht fasst die überörtliche Kommunalprüfung die durch die Prüfungsreihe gewonnenen Erkenntnisse zusammen.

Sie stellte für die geprüften Kommunen in den einzelnen Prüffeldern der Informationssicherheit folgende Handlungsbedarfe fest:



Ansicht 27: Durchschnittliche Handlungsbedarfe im IT-Basis-Check 2021 - 2023

¹⁶⁰ Vgl. [Fragenkatalog zum IT-Basis-Check der überörtlichen Kommunalprüfung](#).

Vornehmlich traten beim IT-Basis-Check Mängel in den Bereichen Konzeption und Vorgehensweisen sowie Sicherheitsmanagement auf. Es fehlten im Wesentlichen Strategien, Ziele, Leitlinien und Dokumentationen, die notwendig und gefordert sind. Die überörtliche Kommunalprüfung stellte zudem fest, dass in fast allen geprüften Kommunen im Bereich Sicherheitsmanagement eine behördenspezifische Leitlinie zur Informationssicherheit fehlte. In dieser sollen Schutzziele wie Vertraulichkeit, Integrität und die Verfügbarkeit der Daten definiert und die jeweilige Zielerreichung beschrieben sein.

Mängel in den Konzeptionen und dem Sicherheitsmanagement überwiegen

Häufig begegneten die Kommunen der überörtlichen Kommunalprüfung zu diesem Themenfeld mit Aussagen, dass sie Dokumentationen zur IT-Sicherung nicht bräuchten und für solche Aufgaben auch keine Zeit fänden. Unter der Prämisse „Was man lebt, braucht man nicht dokumentieren“, sei dem Thema bereits ausreichend Raum gewidmet worden. Einigen Kommunen waren zudem die zu erfüllenden Anforderungen, wie das Erstellen einer Informationssicherheitslinie, nicht bekannt.

Weiterhin ergab die Prüfungsreihe fortwährenden Handlungsbedarf für die Einführung eines funktionierenden Managementsystems für Informationssicherheit (ISMS) in allen geprüften Kommunen. Dieses System regelt u. a. die Gebäudesicherheit, Schutzkonzepte gegen Schadsoftware, Zugangsberechtigungen oder Notfallpläne.

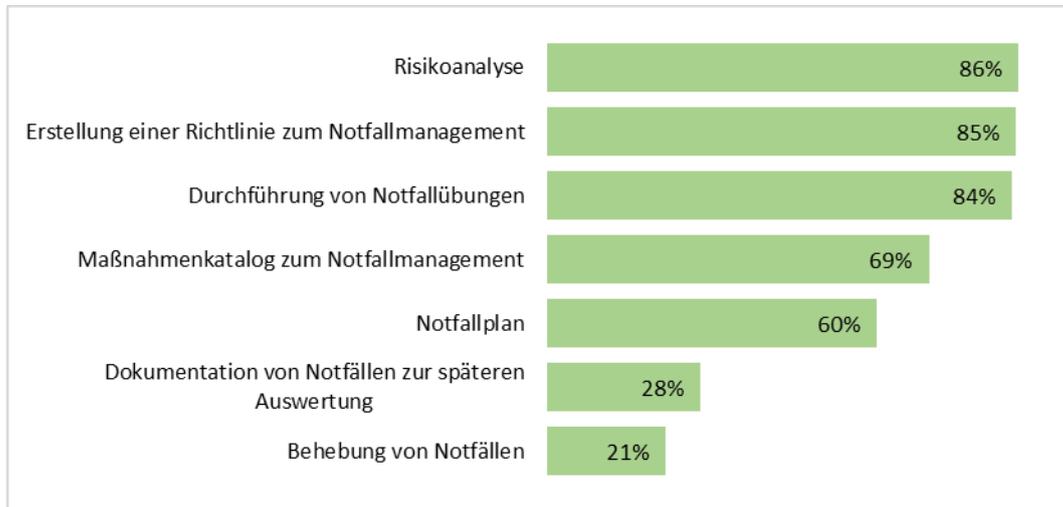
Ob Hinweisschilder auf Serverräume oder Stromverteilungskästen, die durch den Serverraum verlaufende Hauptwasserleitung oder fehlende Alarmsysteme: Dies sind Mängel, die in verschiedenen geprüften Kommunen nicht nur vorlagen, sondern im Ernstfall auch zu gravierenden Problemen führen können. Auch die Nutzung des Serverraums als Lagerfläche für anderweitige Zwecke sollte künftig unterbleiben. Positiv ist hervorzuheben, dass die geprüften Kommunen in Bezug auf Firewall, Virenschutz und WLAN regelmäßig gut aufgestellt waren. Handlungsbedarfe ergaben sich des Öfteren bei der Nutzung externer Anschlüsse, wie USB-Ports oder Kartenlesern. USB-Ports können beispielsweise als Einfallstore für Hackerangriffe, Datendiebstahl und Malware-Infektionen dienen. Allein mit einem USB-Stick kann die IT-Sicherheit umgangen und Schadprogramme auf dienstliche Rechner übertragen werden.

5.4 IT-Notfallmanagement – Regelungen für den Ernstfall

Vertiefend befasste sich die überörtliche Kommunalprüfung in den Jahren 2021 und 2022 mit dem IT-Notfallmanagement. Dieses soll sicherstellen, dass eine Behörde in allen IT-Notfalllagen ihren Betrieb aufrechterhalten kann und die Geschäfts- und Handlungsfähigkeit weiterhin gegeben ist. Elemente des IT-Notfallmanagements sind dabei nicht nur regulierende Maßnahmen, wie die Erstellung von Richtlinien. Bei der

*Notfallmanagement:
Problemfeld
Nr. 1*

Entwicklung eines IT-Notfallmanagements sind vor allem präventive Maßnahmen zu ermitteln, umzusetzen und wiederholt zu üben. Die Prüfungsreihe zeigte deutliche Handlungsbedarfe auf:



Ansicht 28: Handlungsbedarfe im Vertiefungsthema Notfallmanagement

Die Mehrheit der Kommunen führten im Vorfeld keine Risikoanalysen durch. Dadurch identifizierten und bewerteten sie mögliche Gefahren nicht. Auch Richtlinien zum Notfallmanagement sowie konkrete Notfallpläne fehlten. Einige der geprüften Kommunen begannen aber bereits, erste Vorkehrungen zu treffen.

Die überwiegende Mehrzahl der geprüften Kommunen führten keine Notfallübungen durch. Sie nahmen sich dadurch die Möglichkeit, durch simulierte Trainings und Tests die Reaktion auf IT-Notfälle zu überprüfen und Handlungsbedarfe zu erkennen. Auch die IT-Notfallkarte war nur in wenigen Kommunen bekannt und ausgehängt. Die Notfallkarte gibt den Beschäftigten bei IT-Notfällen Orientierungshilfe durch wichtige Verhaltenshinweise, benennt Ansprechpartner und trägt allein schon durch ihre optische Wirkung zur Sensibilisierung der Beschäftigten bei.

VERHALTEN BEI IT-NOTFÄLLEN

Ruhe bewahren & IT-Notfall melden
Lieber einmal mehr als einmal zu wenig anrufen!

IT-Notfallrufnummer:
[Redacted]

Wer meldet?

Welches IT-System ist betroffen?

Wie haben Sie mit dem IT-System gearbeitet?
Was haben Sie beobachtet?

Wann ist das Ereignis eingetreten?

Wo befindet sich das betroffene IT-System?
(Gebäude, Raum, Arbeitsplatz)

Verhaltenshinweise

Weitere Arbeit am IT-System einstellen	Beobachtungen dokumentieren	Maßnahmen nur nach Anweisung einleiten
--	-----------------------------	--

Herausgeber: Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik

Ansicht 29: IT-Notfallkarte¹⁶¹

Die überörtliche Kommunalprüfung empfiehlt daher allen niedersächsischen Kommunen, ihr IT-Notfallmanagement sowie die im Ernstfall anstehenden Notfallmaßnahmen zu überprüfen und ggf. zu ergänzen. Der seitens der überörtlichen Kommunalprüfung abrufbare Fragenkatalog bietet dafür eine gute Hilfestellung.¹⁶² Vor allem gilt es präventiv zu handeln, um Störungen und damit Schäden durch den Ausfall von Informationstechniken oder den Datenverlust zu vermeiden. Alle Kommunen sollten in ihre Überlegungen auch Monitoring-Systeme, u. a. zur Einbrucherkennung sowie Feuchtigkeitsüberwachung, im Serverraum einbeziehen. Gleiches gilt für Maßnahmen, die vor kurzfristigen Stromausfällen schützen, z. B. unterbrechungsfreie Stromversorgungssysteme.

5.5 Zusätzliche Sensibilisierung durch Landesprogramm „B-Hard“

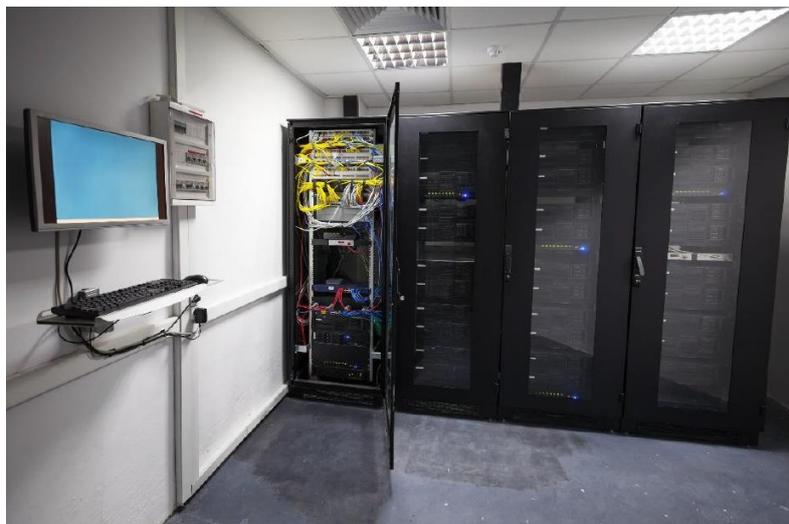
Angesichts der vermehrten Cyberangriffe, auf die auch die überörtliche Kommunalprüfung in ihren unterschiedlichen Veröffentlichungen wiederholt hinweist,

¹⁶¹ Vgl. BSI. [IT-Notfallkarte](#).

¹⁶² Vgl. Fußnote 160.

ergriff auch das Land verschiedene Maßnahmen zum Schutz der kommunalen IT-Systeme. So bot das Innenministerium seit Juni 2022 niedersächsischen Kommunen die kostenfreie Durchführung von Cybersicherheitsanalysen (Programm „B-Hard“) durch eine auf IT-Sicherheit spezialisierte Firma an. Diese untersuchte, ob die Kommunen die technischen und organisatorischen Anforderungen an eine angemessene Absicherung gegen Bedrohungen aus dem Cyberraum erfüllen. Rd. 190 Kommunen nutzten in den Jahren 2022 und 2023 dieses Angebot.¹⁶³

Zeitgleich führte die überörtliche Kommunalprüfung ihre Prüfungsreihe Informationssicherheit durch. Das dazu ausgewählte Prüfungsspektrum ging über die Cybersicherheit hinaus. Informationssicherheit umfasst auch Gefahren, die nicht aus dem Internet drohen, wie Social Engineering (Ausspähen von Beschäftigten – Phishing) oder der physische Schutz der Hardware (Stichwort: sichere Serverräume).



Ansicht 30: Optimale Serverräume sorgen für Sicherheit¹⁶⁴

*B-Hard und
IT-Basis-
Check
ergänzen
einander*

Vier seitens der überörtlichen Kommunalprüfung untersuchten Kommunen nahmen auch an der Sicherheitsanalyse „B-Hard“ teil. Sie berichteten, dass sich die B-Hard Prüfung vertiefend mit der technischen Analyse der vorgefundenen Infrastruktur durch den Einsatz von Scan-Software befasste. Eine Prüfungsmethodik, die der gesetzliche Auftrag des NKPG nicht vorsieht. Die überörtliche Kommunalprüfung hätte ergänzend dazu durch ihre gezielte Fragebogenerhebung mit Vor-Ort-Erörterung der Ergebnisse zeitnahe und konkrete Hilfestellungen sowie Lösungsansätze zur

¹⁶³ Im Jahr 2024 werden 40 weitere Kommunen die Möglichkeit einer solchen Sicherheitsanalyse nutzen können.

¹⁶⁴ Bildnachweis: evannovostro – stock.adobe.com

Informationssicherheit angeboten. Beide Maßnahmen zeigten den Kommunen umfangliche Handlungsempfehlungen zur Verbesserung ihrer Cybersicherheit auf.

5.6 Ausfallkosten durch Cyberangriffe

Das BSI führt im Jahresbericht 2021 aus, dass von der Entdeckung einer Infektion mit einer Ransomware bis zur Bereinigung der Systeme und vollständigen Wiederherstellung der Arbeitsfähigkeit durchschnittlich 23 Tage vergehen.¹⁶⁵ Vielfach ist den Kommunen nicht bekannt, welche Schäden in diesem oder einem evtl. längeren Zeitraum durch Cyberangriffe entstehen und welche Kosten damit verbunden sein können.

*Schäden
können
immens sein*

Zu den möglichen zum Teil erheblichen Folgen eines IT-Ausfalls zählen insbesondere

- Personalausfallkosten (Produktivverluste),
- Kosten für das Wiederherstellen von Daten,
- Kosten für das Wiederbeschaffen von verlorenen Daten,
- Kosten für externe Dienstleister (technisch und juristisch),
- Sachkosten für erforderlichen Ersatz von Hard- oder Software,
- Regressforderungen,
- Einnahmeausfälle und
- Reputationsverluste (z. B. bei Auftragsverarbeitung, IKZ).

Häufig sahen sich angegriffene Kommunen mit Lösegeldforderungen von bis zu siebenstelligen Summen konfrontiert, damit die Daten wieder entschlüsselt werden.¹⁶⁶ Bei der Ermittlung potentieller Schadenshöhen ist es nach Auffassung von Bitkom nicht möglich, konkrete Zahlen zu nennen.¹⁶⁷ Dies begründete Bitkom damit, dass sich die Schadenshöhe anhand des konkreten Angriffs sowie dem betroffenen Unternehmen bzw. der betroffenen Behörde bemesse. Hierbei seien so viele Faktoren zu berücksichtigen, dass nur eine Einzelfallanalyse entsprechende Schäden zuverlässig bezifferbar mache. Insbesondere seien alle Kosten (ausgenommen der Produktivverluste) schwer fassbar, da sie von Art und Umfang des „Notfalls“ abhängig seien. Konkrete Zahlen zu diesen Kosten sind in bisher bekannten Fällen von Cyberangriffen auf Kommunen nicht veröffentlicht worden.

¹⁶⁵ Vgl. BSI, [Die Lage der IT-Sicherheit in Deutschland 2021](#), Seite 14 zuletzt abgerufen am 24.10.2023.

¹⁶⁶ Vgl. [Was Emotet anrichtet – und welche Lehren die Opfer daraus ziehen](#), zuletzt abgerufen am 01.11.2023.

¹⁶⁷ Vgl. Leitfaden Kosten eines Cyber-Schadensfalles, 2016 S. 4; [Welche Kosten entstehen bei einem Cyberangriff?](#), zuletzt abgerufen am 26.10.2023.

Der Landkreis Anhalt-Bitterfeld¹⁶⁸ schätzte drei Monate nach dem Cyberangriff die Kosten bereits im sechsstelligen Bereich. Diese Schätzung wurde weit übertroffen. Insgesamt sind dem Landkreis bislang Kosten von etwa zwei Millionen Euro im Zusammenhang mit dem Cyberangriff entstanden.¹⁶⁹

Die Größenordnung möglicher Personalausfallkosten kann hingegen abgeschätzt werden, da sie vom prozentualen Zeitanteil der IT-Einbindung des jeweiligen Arbeitsplatzes abhängig ist. Die Bezifferung zu erwartender Produktivverluste stellen zwar nur einen Aspekt der möglichen Ausfallkosten dar. Zugleich wird greifbar, wie essentiell die im Rahmen der Prüfungsreihe untersuchten Abwehrmaßnahmen sein können.

Um ein vergleichbares Bild der möglichen Personalausfallkosten¹⁷⁰ (= Produktivverluste) in den Verwaltungen zu erhalten, betrachtete die überörtliche Kommunalprüfung die Produktivverluste der allgemeinen Verwaltung. In den geprüften Kommunen lagen die potenziellen Personalausfallkosten damit bei:

Prüfungsjahr	Ø Einwohner (-in)	Ø Ausfall je Tag	Ø lt. BSI 23 Tage
2021	11.583	8.837,24 €	203.256,52 €
2022	10.186	10.576,84 €	243.267,32 €
2023	13.718	18.441,03 €	424.143,75 €

Tabelle 5: Durchschnittliche Personalausfallkosten

Generell gilt: Je mehr Beschäftigte IT-Arbeitsplätze nutzen und je fortgeschrittener die Technisierung ist, desto höher sind die voraussichtlichen Kosten des Produktivitätsausfalls. Zugleich steigt auch der Bedarf an angemessenen Schutzmaßnahmen.

¹⁶⁸ Erstmals rief am 09.07.2021 mit dem Landkreis Anhalt-Bitterfeld eine deutsche Kommune wegen eines Hackerangriffs den Katastrophenfall aus, der erst im Februar 2022 – nach 207 Tagen – beendet werden konnte. Anfang Juli 2022, ein Jahr nach dem Vorfall, war die Rekonstruktion der Daten nach Schätzungen zu 80-90 % abgeschlossen. Vgl. [Cyberangriff auf Landkreis Anhalt-Bitterfeld](#), zuletzt abgerufen am 02.11.2023.

¹⁶⁹ Vgl. [Ein Jahr nach dem Erpressungstrojaner - Anhalt-Bitterfeld spürt noch die Folgen](#), zuletzt abgerufen am 26.10.2023.

¹⁷⁰ Als Berechnungsgrundlage nutzte die überörtliche Kommunalprüfung die jeweils durch die KGSt veröffentlichten Berichte „Kosten eines Arbeitsplatzes“.

5.7 Mobiles Arbeiten kann zur Sicherheitslücke werden

Das mobile Arbeiten¹⁷¹ wurde 2020, insbesondere durch die COVID-19-Pandemie, für die meisten Kommunen und ihre Beschäftigten in kürzester Zeit notwendig. Während die IT-Sicherheitsinfrastruktur in den Kommunen in der Regel ein gewisses Schutzniveau aufwies, änderte sich dies durch die Verlagerung der Arbeitsplätze aus den Büros in die heimischen vier Wände deutlich. Die Kommunen mussten daher trotz dieser besonderen Situation sicherstellen, dass an den häuslichen Arbeitsplätzen entsprechende Vorkehrungen getroffen werden.

*Auch
mobiles
Arbeiten
benötigt
Sicherheits-
standards*



Ansicht 31: Cyberangriffe meiden auch das mobile Arbeiten nicht¹⁷²

Die überörtliche Kommunalprüfung stellte positiv fest, dass alle Kommunen bereits einen sicheren Zugang zum behördlichen Netzwerk für mobiles Arbeiten bereitstellten. Dies ist zwingend erforderlich, um einen geschützten Datentransfer vom mobilen Arbeitsplatz zur Dienststelle zu gewährleisten. Ohne diese Verbindung können Daten leicht von dritter Seite abgefangen und für kriminelle Zwecke missbraucht werden.

Unterschiedlich regelten die Kommunen jedoch Sicherheitsaspekte wie Zugriffs- und Zutrittsschutz, Umgang mit Speichermedien und Verschlüsselung. Dabei stellte ein besonderes Risiko die Möglichkeit zur Nutzung privater PCs dar, die bei einigen Kommunen erlaubt bzw. geduldet war. Der Dienststelle war es unter diesen Umständen kaum möglich, die IT-Sicherheit zu gewährleisten. Vor allem gilt dies bei

¹⁷¹ Die Bezeichnung „Mobiles Arbeiten“ wird als Oberbegriff für die Arbeitsformen Homeoffice, Telearbeit, mobiles Arbeiten oder auch alternierende Telearbeit verwendet.

¹⁷² Bildnachweis: Rawf8 – stock.adobe.com

der Verwendung nicht sicherer Passwörter, verwalteter Virensoftware oder dem Einsatz ungesicherter privater Speichermedien.

*Arbeiten von
überall
möglich*

Die Prüfung zeigte auch, dass einzelne Kommunen mobiles Arbeiten auf den häuslichen Arbeitsplatz beschränkten, während andere ortsunabhängiges Arbeiten erlaubten. Hierbei besteht ein gravierendes Sicherheitsrisiko, wenn unsichere öffentliche WLAN-Verbindungen, z. B. auf Dienstreisen in Zügen, genutzt werden.

Festzuhalten bleibt, dass die geprüften Kommunen auch zukünftig mobiles Arbeiten anbieten werden. Die virtuelle Zusammenarbeit mit Beschäftigten am mobilen Arbeitsplatz bietet aber auch weiterhin Einfallstore für Cyberkriminelle. Aus Sicht der überörtlichen Kommunalprüfung ist es unerlässlich, klare, verlässliche und der Sicherheit entsprechende Regelungen zu treffen. Soweit noch nicht umgesetzt, sollten die Kommunen für ein vergleichbares Sicherheitsniveau beim mobilen Arbeiten sorgen.

5.8 Und welche kommunalen Einrichtungen sind noch betroffen?

*Auch
kommunale
Unter-
nehmen
sind
gefährdet!*

Kommunale Unternehmen nehmen häufig wichtige Aufgaben der Daseinsvorsorge wahr. Hierbei handelt es sich u. a. um Unternehmen bzw. Eigenbetriebe des Gesundheitswesens oder der Energiever- sowie Abwasserentsorgung. Diese Unternehmen und Organisationen werden als Operatoren von kritischen Infrastrukturen (KRITIS) eingestuft. Sie können damit auch interessante Ziele für Cyberangriffe sein.

Die Europäische Union hat als Reaktion auf die steigenden Bedrohungen durch Cyberangriffe die neue Richtlinie NIS 2¹⁷³ erlassen. Danach müssen Betreiber kritischer Infrastruktur¹⁷⁴ rechtliche Maßnahmen zur Steigerung ihres Gesamtniveaus zur Cybersicherheit treffen. Sie haben beispielsweise eine Risikoeinschätzung zur Ermittlung und Bewertung potenzieller Angriffe und möglicher IT-Sicherheitsrisiken durchzuführen. Zugleich ist auch ein Sicherheitsmanagementsystem gefordert sowie eine Sensibilisierung der Beschäftigten.

¹⁷³ Vgl. [NIS-2-Richtlinie](#).

¹⁷⁴ Grundsätzlich unterliegen alle Unternehmen, die als Betreiber kritischer Infrastrukturen gelten, dieser Richtlinie. Ausgenommen sind jedoch Unternehmen, die weniger als 50 Beschäftigte haben und deren Jahresumsatz bzw. Jahresbilanzsumme maximal zehn Millionen Euro beträgt.



Ansicht 32: Auch kommunale Unternehmen sind Opfer von Cyberattacken¹⁷⁵

Vor diesem Hintergrund sollten alle Kommunen darauf hinwirken, dass auch die von ihnen gegründeten Unternehmen und Ausgliederungen diesem Schutzniveau Rechnung tragen.

Ferner hat in den letzten Jahren die digitale Unterrichtsversorgung und -gestaltung an niedersächsischen Schulen verstärkt zugenommen. Waren es früher einzelne Unterrichtsräume bzw. Computer, die mit einem Netzwerk bzw. WLAN verbunden waren, verfügen heute viele Klassenräume über digitale Tafeln und die Lehrerschaft über Dienstnotebooks. Ab der 8. Jahrgangsstufe findet häufig der Unterricht über Tablets statt, die mit dem Schulnetzwerk verbunden sind.

*Schule =
kommunale
IT-Sicherheit*

Dieser Medienaufwuchs erfordert neben digitalen Unterrichtskompetenzen auch eine funktionierende und leistungsfähige IT-Infrastruktur. Für diese digitale Schulinfrastruktur sind die Kommunen nach derzeitiger Rechtslage zuständig.¹⁷⁶ Neben sämtlichen sächlichen Kosten, dem Aufbau und der Unterhaltung dieser digitalen Infrastruktur haben sie vornehmlich auch für die IT-Sicherheit an den Schulen zu sorgen. Dies bedeutet, dass die aufgezeigten Handlungsfelder auf kommunaler Verwaltungsebene auch in allen Schulen berücksichtigt werden müssen.

¹⁷⁵ Bildnachweis: Andrey Popov – stock.adobe.com

¹⁷⁶ Vgl. § 108 Abs. 1 NSchulG.



Ansicht 33: Medialer Unterricht nimmt deutlich zu¹⁷⁷

Ob freigeschaltete USB-Ports, Nutzung von privaten Mobilfunktelefonen der Schülerinnen und Schüler zur Übertragung von Daten auf digitale Unterrichtstafeln oder Schultablets, die eventuell auch für private Zwecke eingesetzt werden: Mit allen Optionen gehen Sicherheitsrisiken einher, die das Gesamtgebilde „Schul-IT“ mit Viren oder Schadsoftware belasten können.

Aufgrund der Feststellungen der Prüfungsreihe kann die überörtliche Kommunalprüfung auch in den vorgenannten Bereichen vergleichbare Risiken nicht ausschließen. Sie rät den Kommunen, die Schul-IT frühzeitig hinsichtlich eventueller Handlungsbedarfe zu prüfen.

5.9 Fazit

*Der Weg ist
das Ziel!*

Die kommenden Jahre werden für die Kommunen von entscheidender Bedeutung sein, wenn es darum geht, sich den Herausforderungen der Digitalisierung zu stellen und deren Chancen für sich zu nutzen. Dabei ist das Risiko, Opfer einer Cyberattacke zu werden, heute höher denn je. Die steigenden Anforderungen an die IT-Sicherheit stellen insbesondere kleinere Kommunen vor große Herausforderungen.

Die Prüfungsreihe Informationssicherheit deckte mit dem IT-Basis-Check nicht nur in den geprüften Kommunen Lücken auf, sondern sorgte mit ihren Berichten generell für Orientierung und Hilfestellung. Die in der Prüfungsreihe aufgezeigten Handlungsfelder ermöglichen allen Kommunen, entsprechende Vorkehrungen zu treffen.

¹⁷⁷ Bildnachweis: David Fuentes – stock.adobe.com

6 Investitionsrückstände – Teil 3

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

Marode Straßen, regionale Unterschiede und weit über dem Landesdurchschnitt liegende Investitionsrückstände ergab die Erhebung über die Höhe der Investitionsrückstände bei den kleinen Kommunen. Die wesentlichen Ursachen für nicht durchgeführte Investitionen sind fehlende Finanzmittel und fehlendes Personal.



Ansicht 34: Straße einer Erhebungskommune¹⁷⁸

6.1 Hintergrund und Ziel der Erhebung

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

Rechtliche Grundlagen

¹⁷⁸ Foto: Überörtliche Kommunalprüfung

Notwendige Investitionen werden in die Zukunft verschoben und belasten so zukünftige Generationen. Insbesondere das KfW-Kommunalpanel¹⁷⁹ hat in den vergangenen Jahren die Thematik „Investitionsrückstände“ ins öffentliche Bewusstsein¹⁸⁰ gerückt.

Erkenntnisse aus vorhergehenden Erhebungen

Dies nahm die überörtliche Kommunalprüfung zum Anlass, um in den Jahren 2020/2021 eine Erhebung zu Haushaltsrisiken durch Investitionsrückstände¹⁸¹ bei allen niedersächsischen Kommunen durchzuführen (Bestandserhebung). Im Ergebnis entstand erstmalig für Niedersachsen eine belastbare Datenlage, die einen Überblick über die bestehenden Investitionsrückstände der Kommunen ermöglichte. Die Investitionsrückstände der niedersächsischen Kommunen lagen etwa ein Drittel über den bundesweit ermittelten Werten des KfW-Kommunalpanels 2021. Besonders auffällig waren die hohen Investitionsrückstände der großen selbständigen Städte (3.942 €/Einw.), der Städte mit Sonderstatus (3.219 €/Einw.) sowie der Gruppe der kleinen Einheitsgemeinden unter 5.000 Einwohnerinnen und Einwohnern (6.623 €/Einw.).

In den Jahren 2022 und 2023 untersuchte die überörtliche Kommunalprüfung zunächst die Investitionsrückstände der „großen Städte und Gemeinden“¹⁸². Anknüpfend daran erhob sie diese in den Jahren 2023 und 2024 bei den kleinen Kommunen.

6.2 Durchführung der Erhebung

Befragte Kommunen und Inhalt der Erhebung

Für eine repräsentative Aussage wurden in die Erhebung alle Einheitsgemeinden und Samtgemeinden – einschl. ihrer Mitgliedsgemeinden – unter 10.000 Einwohnerinnen und Einwohnern einbezogen. Die Erhebung umfasste damit 89 Einheitsgemeinden und 37 Samtgemeinden mit ihren 186 Mitgliedsgemeinden. Die überörtliche Kommunalprüfung führte die Erhebung in der zweiten Jahreshälfte 2023 als Online-Befragung durch. Entsprechend der vorherigen Erhebungen wurden Daten erhoben

- zur Höhe der Investitionsrückstände 2022,
- zur Ergebnis- und Finanzrechnung der Jahre 2021 und 2022,¹⁸³

¹⁷⁹ Die KfW Bankengruppe erstellt jährlich seit 2009 in Zusammenarbeit mit dem Deutschen Institut für Urbanistik (Difu) eine bundesweite Studie über die Höhe der kommunalen Investitionsrückstände, basierend auf einer jährlichen Befragung der Kammereien von Landkreisen, Städten und Gemeinden mit mindestens 2.000 Einwohnern. Vgl. [KfW-Kommunalpanel seit 2009](#), zuletzt abgerufen am 16.04.2024.

¹⁸⁰ Vgl. [Jahresbericht 2024](#) des Niedersächsischen Landesrechnungshof und die Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder, 10.10.2023, [Saarbrücker Leitlinien zum Erhalt der Gebäude- und Straßeninfrastruktur](#).

¹⁸¹ Vgl. Die Präsidentin des Niedersächsischen Landesrechnungshofs, [Kommunalbericht 2021](#), Kapitel 4.4.3, Seite 49 ff.; [Kommunalbericht 2022](#), Kapitel 6, Seite 125 ff.

¹⁸² Vgl. Die Präsidentin des Niedersächsischen Landesrechnungshofs, [Kommunalbericht 2023](#), Kapitel 4, Seite 87 ff.

¹⁸³ Alle befragten Kommunen stellten der überörtlichen Kommunalprüfung grundsätzlich die erbetenen Daten zur Verfügung. Fehlende oder invalide Daten ergänzte die überörtliche Kommunalprüfung mithilfe der Haushaltspläne, Angaben aus den Kommunalstatistiken oder anderen öffentlich zugänglichen Unterlagen.

- zu dem Vermögen und den Schulden auf Basis der letzten vorliegenden/vorläufigen Bilanz¹⁸⁴ sowie
- zur Entwicklung der Investitionsrückstände und zu möglichen Investitionshemmnissen (Selbsteinschätzung).

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

*Definition
Investitions-
rückstand*

Die Erhebung umfasste eine Vielzahl von Infrastrukturbereichen, die nach Produktgruppen und Produkten abgefragt wurden.¹⁸⁵ Um einen Vergleich zwischen Einheitsgemeinden und Samtgemeinden zu ermöglichen, wurden die Samtgemeinden und ihre jeweiligen Mitgliedsgemeinden zu Samtgemeindebereichen¹⁸⁶ zusammengefasst.

*Infrastruktur-
und Samt-
gemeinde-
bereiche*

Für die Auswertungen fasste die überörtliche Kommunalprüfung die Einheitsgemeinden und Samtgemeindebereiche als Erhebungseinheiten zusammen und teilte sie nach regionaler Lage¹⁸⁷ und Einwohnergrößenklassen¹⁸⁸ in Vergleichsgruppen auf.¹⁸⁹

*Erhebungs-
einheiten*

Darüber hinaus untersuchte die überörtliche Kommunalprüfung, wie bereits in der Erhebung „große Städte und Gemeinden“¹⁹⁰, ob ein Zusammenhang zwischen der Fähigkeit Investitionen zu finanzieren (Investitionsfinanzierungsfähigkeit) und der Höhe der Investitionsrückstände bestand. Insbesondere die Fähigkeit, eigene Mittel für die Finanzierung von Investitionen zu erwirtschaften, ist Grundvoraussetzung für eine stetige Aufgabenerfüllung und für eine langfristig nachhaltige Haushaltswirtschaft.

*Investitions-
finanzierungs-
fähigkeit*

¹⁸⁴ Obwohl die Kommunen bereits seit dem Jahr 2012 gesetzlich verpflichtet sind, doppische Jahresabschlüsse aufzustellen, verfügten zum Zeitpunkt der Abfrage lediglich 49 % der Kommunen (152 von 312 Kommunen) über geprüfte und/oder beschlossene Jahresabschlüsse für das Jahr 2019. Dies erschwerte die Auswertung der gemeldeten Daten. Unbeschadet dessen, meldete die überwiegende Anzahl der Erhebungskommunen aktuelle Daten auf Grundlage von vorläufigen Jahresabschlüssen.

¹⁸⁵ Vgl. Anlage 1 Infrastrukturbereiche der Erhebung „Investitionsrückstände - Teil 3“.

¹⁸⁶ Finanzstatistische Aggregate mit den Daten der Samtgemeinde einschließlich der zugehörigen Mitgliedsgemeinden; Vgl. auch Anlage 4 Erhebungseinheiten und Samtgemeindebereiche mit der Zuordnung zur Einwohnergrößenklasse und Anpassungsschicht.

¹⁸⁷ Vgl. Anlage 2 Statistische Gebiete (NUTS-Ebene 2) und Anpassungsschichten.

¹⁸⁸ Vgl. Anlage 3 Anzahl Erhebungseinheiten und Anteil der Einwohnergrößenklassen in den Anpassungsschichten.

¹⁸⁹ Vgl. Anlage 4 Erhebungseinheiten und Samtgemeindebereiche mit der Zuordnung zur Einwohnergrößenklasse und Anpassungsschicht.

¹⁹⁰ Vgl. Die Präsidentin des Niedersächsischen Landesrechnungshofs, [Kommunalbericht 2023](#), Kapitel 4, Seite 97 ff.

Die Investitionsfinanzierungsfähigkeit¹⁹¹ beurteilte die überörtliche Kommunalprüfung anhand der folgenden Haushaltswerte:

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

6.3 Ergebnisse der Erhebung

Entwicklung der Investitions- rückstände

Die aktuelle Erhebung ergab für die kleinen Kommunen **Investitionsrückstände** von 4.295 €/Einw. Die Investitionsrückstände lagen damit erheblich über den bisher ermittelten Durchschnittswerten sowie dem aus dem KfW-Kommunalpanel 2023 abgeleiteten Bundesdurchschnitt der 13 Flächenländer in Höhe von 2.145 €/Einw. In den Jahren 2022 und 2023 meldeten zum Vergleich die 96 großen Städte und Gemeinden im Mittel Investitionsrückstände von 2.736 €/Einw. In der Bestandserhebung der Jahre 2020 und 2021 wiesen alle 1.097 niedersächsischen Kommunen durchschnittliche Investitionsrückstände von 2.586 €/Einw. aus.

¹⁹¹ Die in dieser Erhebung ermittelte Kennzahl „Investitionsfinanzierungsfähigkeit“ ist weder mit den Ergebnissen der Finanzstatusprüfung der überörtlichen Kommunalprüfung noch mit der Bewertung der dauernden Leistungsfähigkeit durch Kommunalaufsichtsbehörden vergleichbar.

	2020/2021 „Bestandserhebung“ (alle Kommunen)		2022/2023 „Teil 2“ (große Städte und Gemeinden über 20.000 Einw.)		2023/2024 „Teil 3“ (kleine Kommunen unter 10.000 Einw.)	
	Insgesamt	je Einw.	Insgesamt	je Einw.	Insgesamt	je Einw.
Investitionsrückstände Kernhaushalt	20,7 Mrd. €	2.586 €	12,4 Mrd. €	2.736 €	3,8 Mrd. €	4.295 €
KfW-Kommunalpanel ¹⁹²	15,5 Mrd. €	1.938 €	9,4 Mrd. €	2.069 €	1,9 Mrd. €	2.145 €

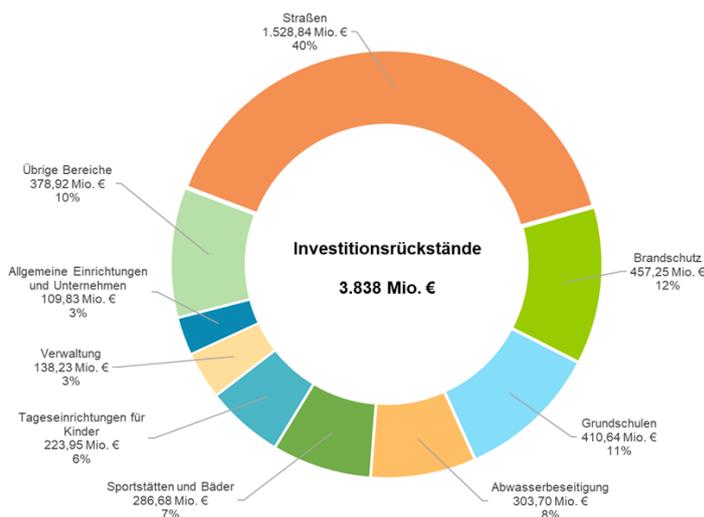
Tabelle 6: Höhe der Investitionsrückstände insgesamt und je Einwohnerin und Einwohner im Vergleich zu den vorherigen Erhebungen und zum KfW-Kommunalpanel

In der Bestandserhebung ergaben sich höhere Investitionsrückstände in den kleineren Kommunen. Beispielsweise meldeten die Einheitsgemeinden mit weniger als 5.000 Einwohnerinnen und Einwohnern Investitionsrückstände von 6.623 €/Einw., während Einheitsgemeinden mit 20.000 bis 50.000 Einwohnerinnen und Einwohnern lediglich Investitionsrückstände von 1.690 €/Einw. angaben. Die aktuelle Erhebung bestätigte das Ergebnis der Bestanderhebung für die Einheitsgemeinden mit weniger als 5.000 Einwohnerinnen und Einwohnern, wobei das Ausmaß der Investitionsrückstände auf 8.599 €/Einw. anstieg.

Höchste Investitionsrückstände in den kleinsten Kommunen

Die Erhebungseinheiten ordneten ihre Investitionsrückstände den folgenden **Infrastrukturbereichen** zu:

Investitionsrückstände nach Infrastrukturbereichen



Ansicht 35: Investitionsrückstände differenziert nach Infrastrukturbereichen¹⁹³

¹⁹² Anteilige Berechnung entsprechend des Einwohneranteils der Erhebungskommunen.

¹⁹³ In der Position „übrige Bereiche“ sind die Infrastrukturbereiche „Wohnungsbau“, „Straßenreinigung, Straßenbeleuchtung“, „Natur- und Landschaftspflege, Friedhofs- und Bestattungswesen“, „ÖPNV“, „Soziale Einrichtungen“, „Tourismus“,

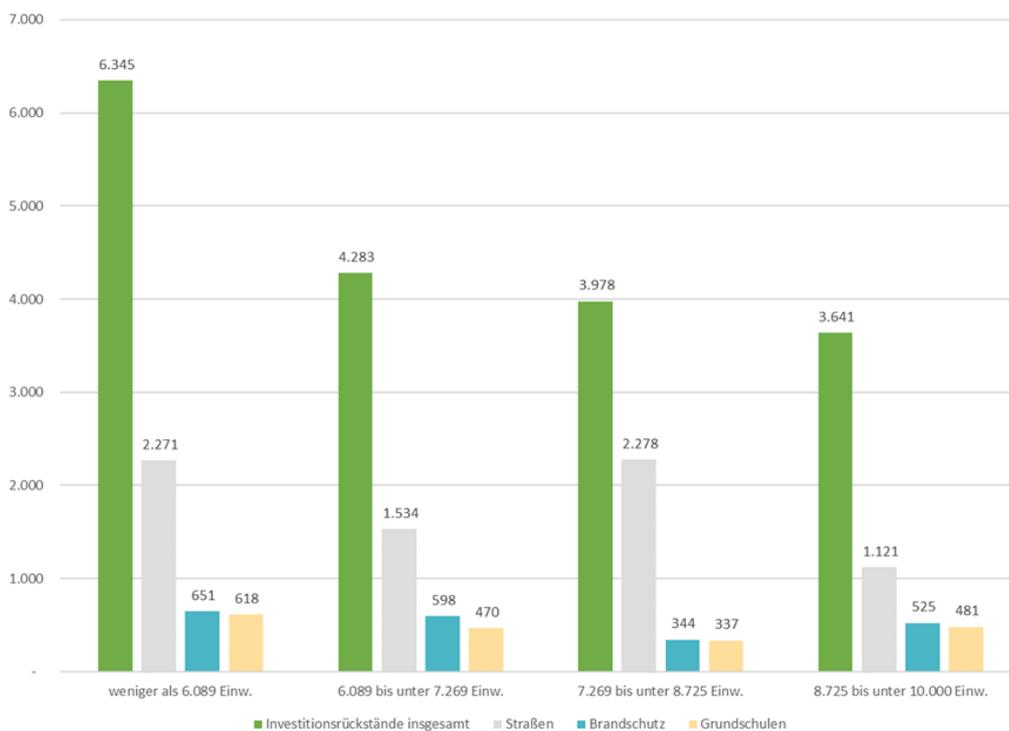
40% der Investitionsrückstände entfallen auf Straßen

Der mit Abstand höchste Anteil der Investitionsrückstände entfiel auf den Infrastrukturbereich „Straßen“ (40 %). Auf die Infrastrukturbereiche „Brandschutz“ (12 %) und „Grundschulen“ (11 %) entfielen zusammen rd. 23 % der Investitionsrückstände. Besorgniserregend war, dass die Mehrheit der Erhebungseinheiten in ihrer Selbsteinschätzung einen weiteren Anstieg der Investitionsrückstände für den Infrastrukturbereich „Straßen“ erwartete.

Kaum Unterschiede zwischen Einheitsgemeinden und Samtgemeindebereichen

Die Auswertungen getrennt nach **Einheitsgemeinden und Samtgemeindebereichen** zeigten für die Höhe der Investitionsrückstände und die weiteren Kennzahlen nur marginale Abweichungen. Die überörtliche Kommunalprüfung verzichtet daher auf eine detaillierte Darstellung dieses Vergleichs und konzentriert sich auf die festgestellten erheblichen Unterschiede in den Einwohnergrößenklassen und der regionalen Betrachtung.

Die gemeldeten Investitionsrückstände verteilten sich wie folgt auf die gebildeten **Einwohnergrößenklassen**¹⁹⁴:



Ansicht 36: Höhe der Investitionsrückstände nach Einwohnergrößenklassen und ausgewählten Infrastrukturbereichen (in €/Einw.)

„Wasserversorgung“, „Kultur“, „weitere Schulträgeraufgaben“, „Sonstiges“, „Informations- und Kommunikationsinfrastruktur“, „Einrichtungen der Jugendarbeit“, „Parkeinrichtungen“, „Energieerzeugung und -versorgung“, „Denkmalschutz und -pflege“, „Gesundheitseinrichtungen“, „Kur- und Badeeinrichtungen und „sonstiger Personen- und Güterverkehr“ mit einem Anteil von jeweils unter 2 % an den Investitionsrückständen im Kernhaushalt enthalten.

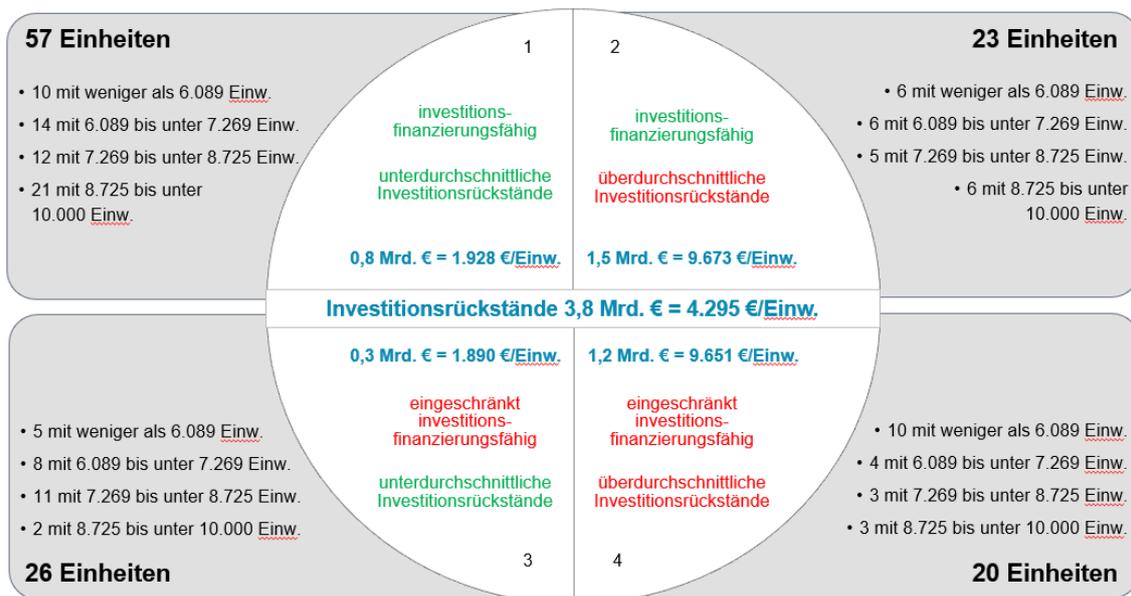
¹⁹⁴ Die Einteilung nach Einwohnergrößenklassen erfolgte durch eine mathematische Berechnung in vier Größenklassen mit einer gleichmäßigen Verteilung der Einheiten. Vgl. dazu auch Anlage 3 „Anzahl Erhebungseinheiten und Anteil der Einwohnergrößenklassen in den Anpassungsschichten“.

Die Höhe der Investitionsrückstände je Einwohnerin und Einwohner nahm mit steigender Einwohnerzahl kontinuierlich ab. Die kleinste Einwohnergrößenklasse meldete die höchsten Investitionsrückstände in Höhe von 6.345 €/Einw. Im Vergleich mit dem Landesdurchschnitt der Bestandserhebung (2.586 €/Einw.) gaben alle gebildeten Einwohnergrößenklassen überdurchschnittliche Investitionsrückstände an.

*Abnehmen-
der
Investitions-
rückstand
bei
steigender
Einwohner-
zahl*

Es zeigte sich damit ein starker Zusammenhang zwischen der Einwohnerzahl und den Investitionsrückständen. Dies spiegelte sich auch in der Betrachtung der **Investitionsfinanzierungsfähigkeit** wider. Je höher die Einwohnerzahl der Erhebungseinheiten, desto besser war die Investitionsfinanzierungsfähigkeit.

*Investitions-
finanzie-
rungsfähig-
keit*



Ansicht 37: Gegenüberstellung von Investitionsfinanzierungsfähigkeit und Höhe der Investitionsrückstände nach Einwohnergrößenklassen

Für die Erhebungseinheiten in Quadrant 1 ermittelte die überörtliche Kommunalprüfung eine gute Investitionsfinanzierungsfähigkeit und unterdurchschnittliche Investitionsrückstände. Auffällig war, dass die überwiegende Mehrheit der Erhebungseinheiten der Größenklasse mit der höchsten Einwohnerzahl diesem Quadranten zugeordnet war.

Dagegen zeigten sich für die 20 Erhebungseinheiten im Quadranten 4 eine eingeschränkte Investitionsfinanzierungsfähigkeit und deutlich überdurchschnittliche Investitionsrückstände von 9.651 €/Einw. Diese Gruppe setzte sich zur Hälfte aus Erhebungseinheiten der kleinsten Einwohnergrößenklasse zusammen.

Besondere Problemlage in kleinen Erhebungseinheiten

Auch im Vergleich weiterer **Finanzkennzahlen** konnten erhebliche Unterschiede in den **Einwohnergrößenklassen** festgestellt werden.

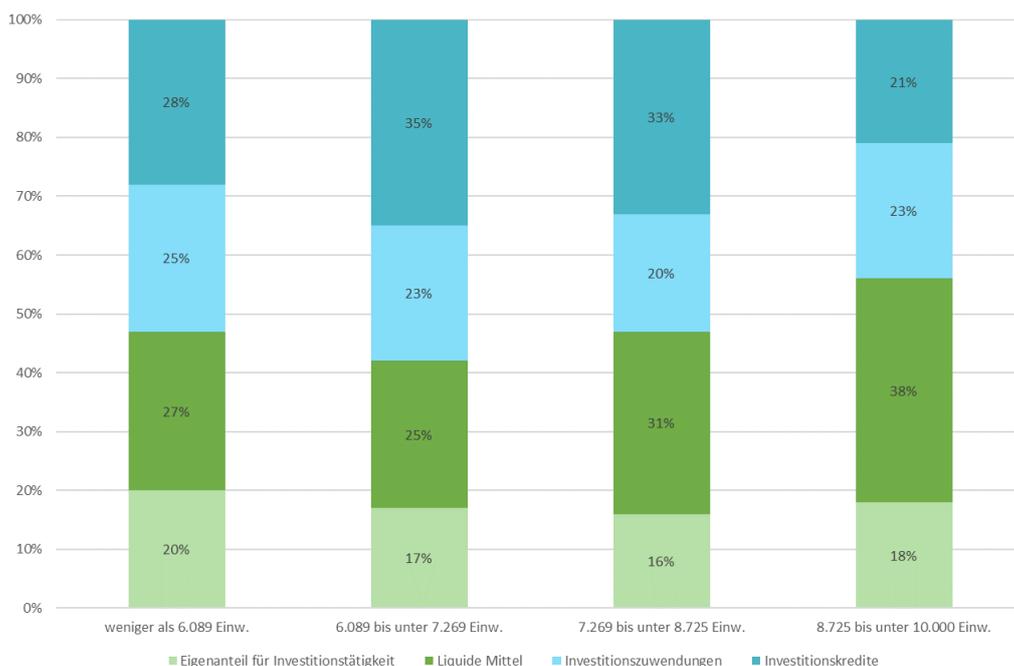
Kennzahl	Durchschnitt	weniger als 6.089 Einw.	6.089 Einw. bis unter 7.269 Einw.	7.269 Einw. bis unter 8.725 Einw.	8.725 Einw. bis unter 10.000 Einw.
Investitionsrückstände je Einw.	4.295 €	6.345 €	4.283 €	3.978 €	3.641 €
Auszahlungen für Investitionstätigkeit je Einw.	487 €	550 €	446 €	500 €	478 €
Gesamtverschuldung je Einw.	1.293 €	2.114 €	1.126 €	1.266 €	1.063 €
davon Verbindlichkeiten aus Investitionskrediten je Einw.	971 €	1.364 €	841 €	996 €	867 €

Tabelle 7: Finanzkennzahlen nach Einwohnergrößenklassen

Die Erhebungseinheiten mit der niedrigsten Einwohnerzahl leisteten deutlich höhere Auszahlungen für Investitionstätigkeit je Einwohnerin und Einwohner als die anderen Größenklassen. Hier zeichnete sich die Problemlage der kleinen Erhebungseinheiten ab. Ein Grundbestand an kommunaler Infrastruktur musste von wenigen Einwohnerinnen und Einwohnern getragen werden.

Zudem ergab sich, dass grundsätzlich der Anteil der liquiden Mittel mit zunehmender Einwohnerzahl anstieg. Die Erhebungseinheiten mit der höchsten Einwohnerzahl wiesen einen signifikant geringeren Anteil an Investitionskrediten als die anderen Größenklassen auf.

Geringerer Kreditfinanzierungsanteil bei höherer Einwohnerzahl



Ansicht 38: Finanzierung von Investitionen nach Einwohnergrößenklassen (in %) ¹⁹⁵

Die unterschiedlichen Finanzierungsarten spiegeln sich auch in der Gesamtverschuldung, die sich u. a. aus Liquiditätskrediten und Investitionskrediten zusammensetzt, wider. Die höchste Gesamtverschuldung je Einwohnerin und Einwohner ergab sich bei den Erhebungseinheiten der kleinsten Einwohnergrößenklasse. Auch die investive Verschuldung war hier am höchsten. Die überörtliche Kommunalprüfung ermittelte für die **Anpassungsschichten**¹⁹⁶ die durchschnittliche Höhe der **Investitionsrückstände**:

¹⁹⁵ Eigenanteil für Investitionstätigkeit: Einzahlungen aus Beiträgen und ähnlichen Entgelten für Investitionstätigkeit, Veräußerung von Sachvermögen, Finanzvermögensanlagen sowie sonstige Investitionstätigkeit (siehe Finanzrechnung Zeilen 19 bis 22); Liquide Mittel: Aus laufender Verwaltungstätigkeit erzielte Überschüsse und/oder andere zur Verfügung stehende liquide Mittel; Investitionszuwendungen: Zuwendungen Dritter (Fördermittel EU, Bund und Land).

¹⁹⁶ Für die regionale Betrachtung greift die überörtliche Kommunalprüfung grundsätzlich auf die vier statistischen Gebiete der NUTS-Ebene 2 des Landes Niedersachsen sowie auf die sogenannten „Anpassungsschichten“ als untere Regionalebene zurück. Vgl. Anlage 2 „Statistische Gebiete (NUTS-Ebene 2) und Anpassungsschichten“.



Ansicht 39: Höhe der Investitionsrückstände in den Anpassungsschichten (in €/Einw.)¹⁹⁷

Ost-West-Gefälle bei den Investitionsrückständen

Die Erhebungseinheiten der Anpassungsschichten Südniedersachsen, Ostniedersachsen, Nordniedersachsen und Ostfriesland-Nordseeküste (rote Bereiche) meldeten im Vergleich überdurchschnittliche Investitionsrückstände. Die Erhebungseinheiten der Anpassungsschichten Weser-Leine-Bergland und Nordniedersachsen (gelbe Bereiche) meldeten dagegen unterdurchschnittliche Investitionsrückstände. Allerdings lagen diese immer noch deutlich über dem Landesdurchschnitt der Bestandserhebung (2.586 €/Einw.). Die Erhebungseinheiten der Anpassungsschichten Mittelniedersachsen, Oldenburger Raum und Westniedersachsen (grüne Bereiche) meldeten sowohl im Vergleich dieser Erhebung als auch unter Berücksichtigung des Landesdurchschnitts der Bestandserhebung unterdurchschnittliche Investitionsrückstände. Der regionale Vergleich der Höhe der Investitionsrückstände zeigte, mit Ausnahme der Anpassungsschicht Ostfriesland-Nordseeküste, ein deutliches Ost-West-Gefälle.

¹⁹⁷ Die überörtliche Kommunalprüfung wertete in dieser Erhebung lediglich neun der elf Anpassungsschichten aus, da keine Erhebungskommune in den beiden Anpassungsschichten „Region Hannover (Landeshauptstadt)“ und „Region Hannover (Umland)“ lag.

Auffällig viele kleine Erhebungseinheiten lagen in den Anpassungsschichten Ostfriesland-Nordseeküste, Südniedersachsen, Weser-Leine-Bergland und Nordostniedersachsen. Größere Erhebungseinheiten lagen in den Anpassungsschichten Oldenburger Raum und Westniedersachsen.¹⁹⁸ Dabei wiesen tendenziell die Anpassungsschichten mit einem höheren Anteil kleinerer Einheiten überdurchschnittliche Investitionsrückstände aus. Dagegen meldeten die Erhebungseinheiten in den Anpassungsschichten Oldenburger Raum und Westniedersachsen, mit eher größeren Einheiten, überwiegend unterdurchschnittliche Investitionsrückstände.

Heterogene Strukturen in den Anpassungsschichten

Auch im Vergleich weiterer **Finanzkennzahlen** ergaben sich erhebliche Unterschiede in den **Anpassungsschichten**.

Finanzkennzahlen: erhebliche regionale Unterschiede

Kennzahl	Ost-niedersachsen	Süd-niedersachsen	Weser-Leine-Bergland	Mittel-niedersachsen	Nord-niedersachsen	Nordost-niedersachsen	Ostfriesland-Nordseeküste	Oldenburger Raum	West-niedersachsen
Investitionsrückstände je Einw.	4.315 €	6.351 €	3.836 €	2.476 €	4.196 €	5.781 €	5.552 €	1.017 €	1.942 €
Anteil Erhebungseinheiten mit vorhandener Investitionsfinanzierungsfähigkeit	14 %	68 %	71 %	53 %	80 %	41 %	58 %	100 %	100 %
Auszahlungen für Investitionstätigkeit je Einw.	548 €	275 €	366 €	554 €	561 €	459 €	497 €	838 €	631 €
Bilanzsumme je Einw. (Gesamtvermögen)	5.789 €	5.171 €	5.233 €	6.609 €	6.297 €	6.242 €	6.796 €	7.099 €	6.568 €
Gesamtverschuldung je Einw.	2.954 €	1.125 €	1.264 €	1.144 €	1.512 €	1.542 €	1.228 €	630 €	821 €
davon Verbindlichkeiten aus Investitionskrediten je Einw.	1.834 €	826 €	1.101 €	564 €	1.146 €	1.198 €	1.022 €	599 €	714 €

Tabelle 8: Finanzkennzahlen nach Anpassungsschichten

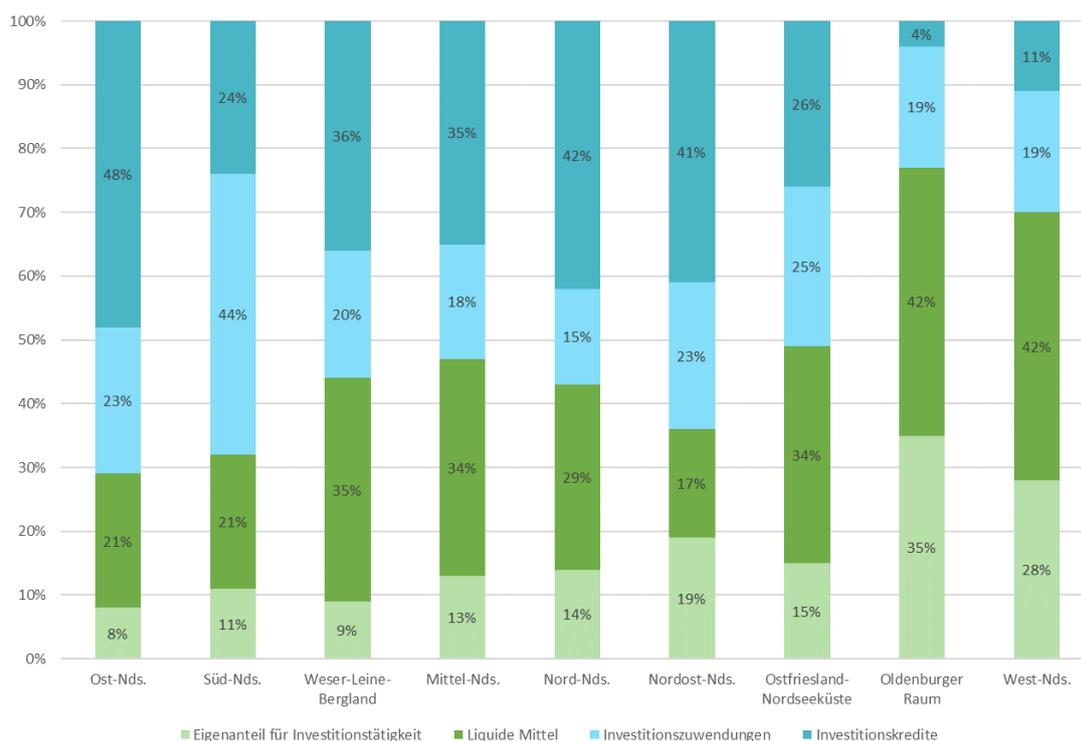
Bei den Finanzkennzahlen setzte sich das Ost-West-Gefälle fort. Besonders auffällig war, dass alle Erhebungseinheiten in den Anpassungsschichten Oldenburger Raum und Westniedersachsen fähig waren, Investitionen zu finanzieren. Zudem leisteten sie die höchsten Auszahlungen für Investitionen und besaßen deutlich über dem Durchschnitt liegende Vermögenswerte.

¹⁹⁸ Vgl. Anlage 3 „Anzahl Erhebungseinheiten und Anteil der Einwohnergrößenklassen in den Anpassungsschichten“.

Im Gegensatz dazu zeigte die Mehrheit der Erhebungseinheiten in den Anpassungsschichten Ostniedersachsen (86 %) und Nordostniedersachsen (59 %) eine eingeschränkte Investitionsfinanzierungsfähigkeit und überdurchschnittliche Investitionsrückstände je Einwohnerin und Einwohner. Für Südniedersachsen ergaben sich die niedrigsten Auszahlungen für Investitionstätigkeit und zugleich die höchsten Investitionsrückstände. Südniedersachsen hatte auch das niedrigste Gesamtvermögen je Einwohnerin und Einwohner. Hier überstiegen die gemeldeten Investitionsrückstände sogar das Gesamtvermögen.

Auch im Vergleich der Verschuldung waren erhebliche Unterschiede zu erkennen. So ergab sich bei der Gesamtverschuldung eine Spannweite von 630 €/Einw. (Oldenburger Raum) bis zu 2.954 €/Einw. (Ostniedersachsen). Auffällig war, dass die Anpassungsschichten mit der geringsten Gesamtverschuldung auch die niedrigsten Investitionsrückstände auswiesen.

Zudem wurden deutliche Unterschiede bei der Finanzierung von Investitionen festgestellt:

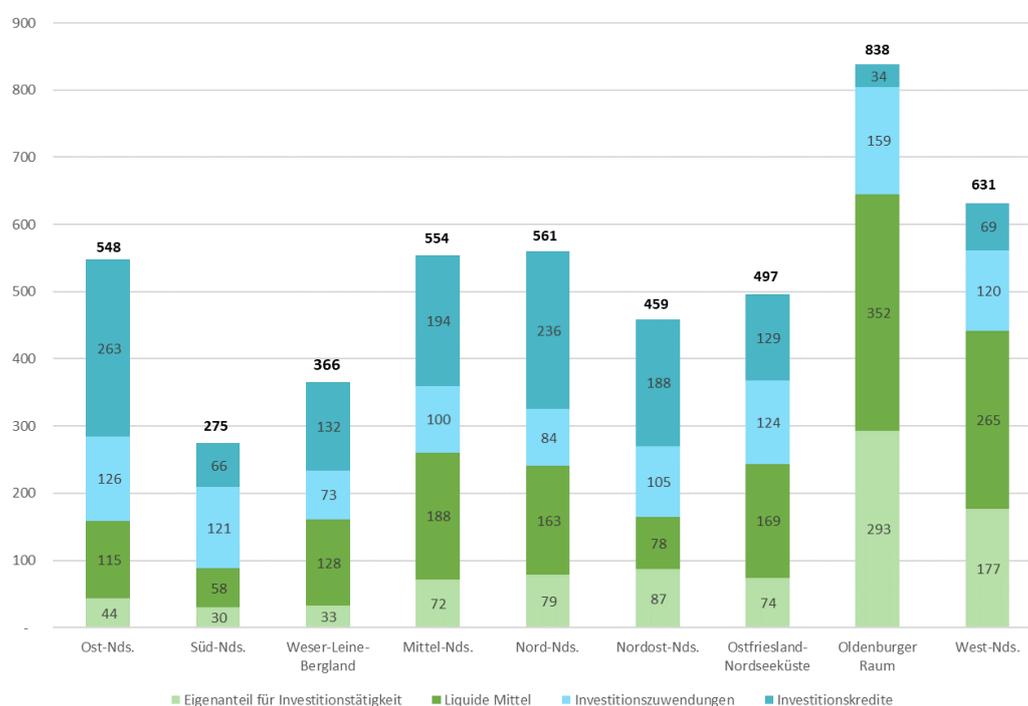


Ansicht 40: Finanzierung von Investitionen nach Anpassungsschichten (in %)

Die Erhebungseinheiten in den Anpassungsschichten Oldenburger Raum und Westniedersachsen finanzierten ihre Investitionen zu 77 % bzw. 70 % aus liquiden Mitteln und Eigenanteilen für Investitionstätigkeit. Demgegenüber standen die Erhebungseinheiten in Ostniedersachsen und Südniedersachsen mit einem Finanzierungsanteil von 71 % und 68 % aus Investitionszuwendungen und

Investitionskrediten. Der Anteil der Investitionskredite war in Südniedersachsen verhältnismäßig gering, was auf einen hohen Anteil von Investitionszuwendungen zurückzuführen war.

Die überörtliche Kommunalprüfung weist allerdings darauf hin, dass die Finanzierungsanteile nichts über die absolute Höhe der Investitionstätigkeit der jeweiligen Anpassungsschicht aussagen. Wie in der Ansicht 41 dargestellt, war beispielsweise die Investitionstätigkeit im Oldenburger Raum dreimal so hoch wie in Südniedersachsen.



Ansicht 41: Auszahlungen für Investitionstätigkeit und die Finanzierungsanteile nach Anpassungsschichten (in €/Einw.)

Darüber hinaus fiel in der regionalen Betrachtung auf, dass, mit Ausnahme von Ostfriesland-Nordseeküste, die Anpassungsschichten mit den höchsten Investitionsrückständen deckungsgleich mit dem ehemaligen Zonenrandgebiet¹⁹⁹ waren. Bereits im Kommunalbericht 2023²⁰⁰ wies die überörtliche Kommunalprüfung auf strukturelle Probleme in diesem Gebiet hin. Aus diesem Grund führte die überörtliche Kommunalprüfung eine zusätzliche Auswertung der **Erhebungseinheiten**

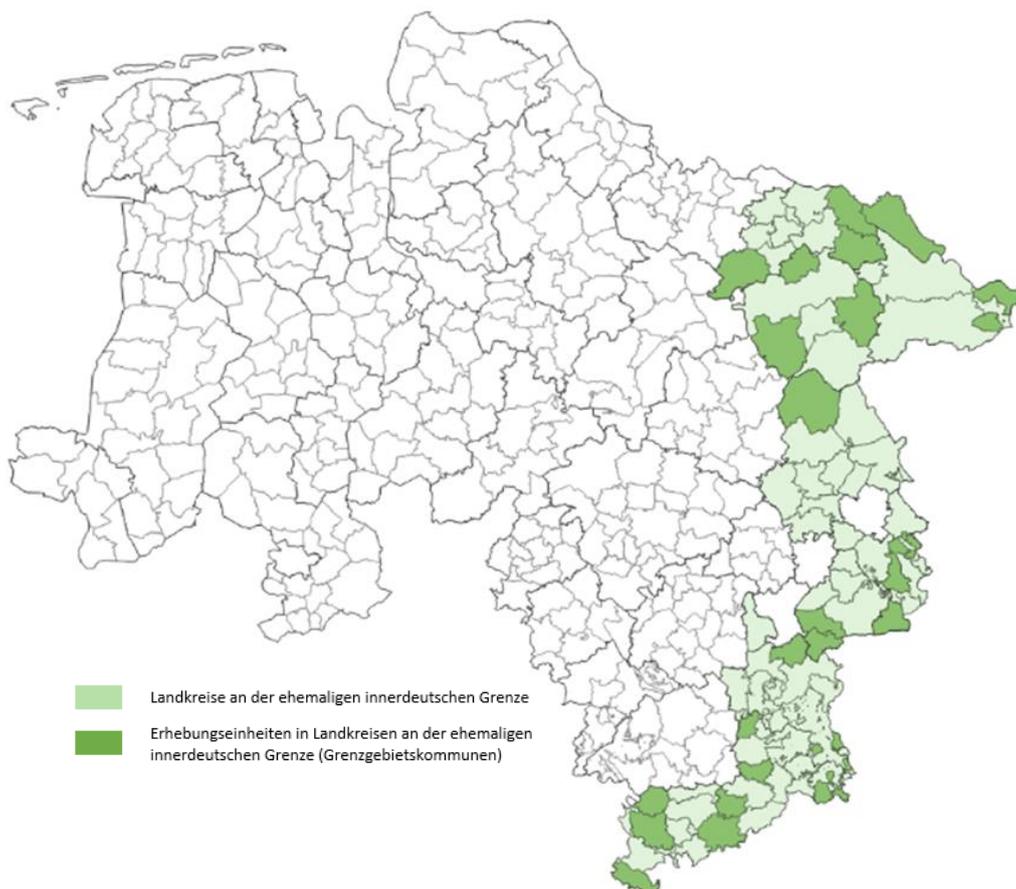
Hohe Investitionsrückstände in Grenzgebietskommunen

¹⁹⁹ Die Städte Braunschweig, Salzgitter und Wolfsburg sowie die Landkreise Gifhorn, Goslar, Göttingen (mit dem ehemaligen Landkreis Osterode am Harz), Helmstedt, Hildesheim, Lüchow-Dannenberg, Lüneburg, Northeim, Peine, Uelzen und Wolfenbüttel.

²⁰⁰ Vgl. Die Präsidentin des Niedersächsischen Landesrechnungshofs, [Kommunalbericht 2023](#), Kapitel 5.1, Seite 109.

in den Landkreisen an der ehemaligen innerdeutschen Grenze²⁰¹

(Grenzgebietskommunen) durch.



Ansicht 42: Landkreise an der ehemaligen innerdeutschen Grenze und Grenzgebietskommunen

Weit über dem Landesdurchschnitt liegende Investitionsrückstände in den Grenzgebietskommunen

Es zeigte sich, dass lediglich zehn von den 25 Grenzgebietskommunen über eine ausreichende Investitionsfinanzierungsfähigkeit verfügten. Zudem meldeten die Grenzgebietskommunen mit 6.599 €/Einw. weit über dem Landesdurchschnitt dieser Erhebung liegende Investitionsrückstände. Es entsteht der Eindruck, dass auch 34 Jahre nach der Wiedervereinigung strukturelle Nachteile an der ehemaligen innerdeutschen Grenze nicht aufgeholt werden konnten.

Darüber hinaus ist festzuhalten, dass 15 von den 25 Grenzgebietskommunen, mithin 60 %, eine Entschuldungshilfe oder eine Bedarfszuweisung wegen einer außergewöhnlichen Lage²⁰² für die Jahre 2021 und/oder 2022 erhielten.

²⁰¹ Landkreise Gifhorn, Goslar, Göttingen, Helmstedt, Lüchow-Dannenberg, Lüneburg, Uelzen und Wolfenbüttel.

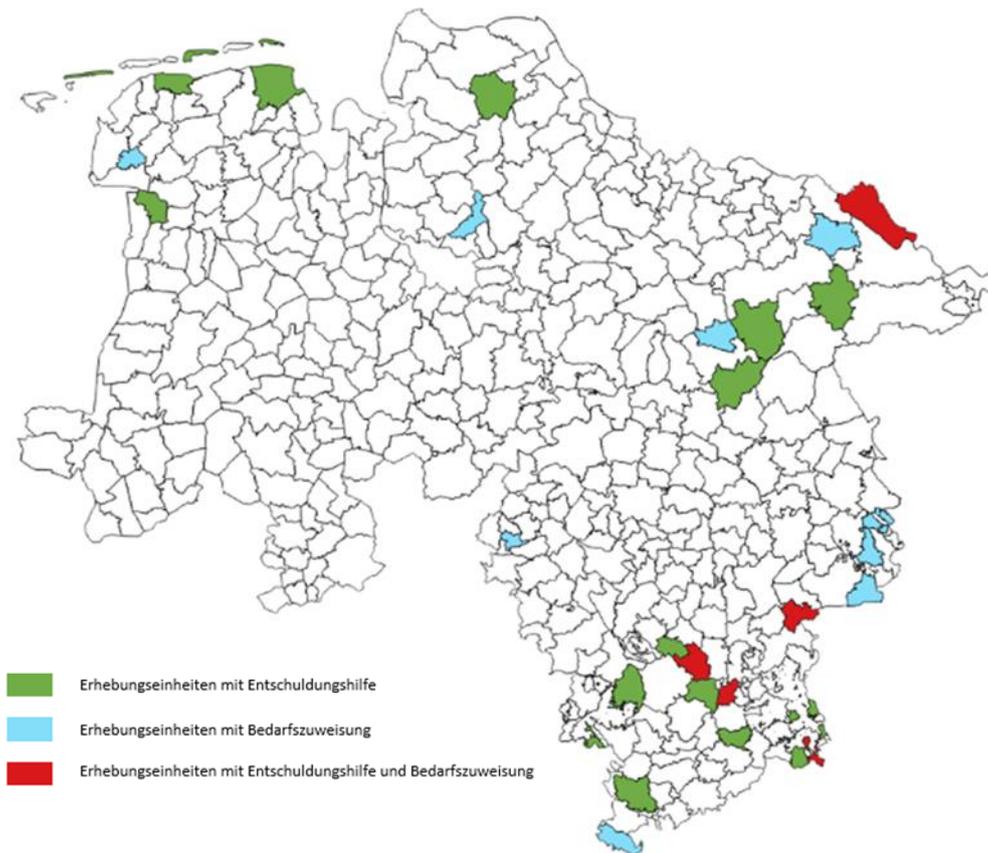
²⁰² Vgl. § 13 Abs. 1 NFAG.

Zu den Entschuldungshilfen zählen die seit dem Jahr 2009 gewährten kapitalisierten Bedarfszuweisungen nach § 13 NFAG, Entschuldungshilfen durch Zukunftsverträge nach § 14 a NFAG sowie Stabilisierungshilfen nach § 14 b NFAG. Als Bedarfszuweisungen wurden im Rahmen dieser Erhebung solche für die Jahre 2021 und/oder 2022 wegen einer außergewöhnlichen Lage berücksichtigt, nicht jedoch Bedarfszuweisungen für besondere Aufgaben (z. B. Brandschutz).

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

Tabelle 9: Anzahl und Anteil der Erhebungseinheiten mit oder ohne Bedarfszuweisung oder Entschuldungshilfe nach vorhandener oder eingeschränkter Investitionsfinanzierungsfähigkeit und Höhe der Investitionsrückstände

In der zusammenfassenden Betrachtung aller **Erhebungseinheiten, die eine Bedarfszuweisung oder eine Entschuldungshilfe** erhalten hatten, zeigte sich, dass diese überwiegend nur eingeschränkt investitionsfinanzierungsfähig waren und weit überdurchschnittliche Investitionsrückstände meldeten.



Ansicht 43: Erhebungseinheiten mit Entschuldungshilfe und/oder Bedarfszuweisung

Im regionalen Vergleich wurde deutlich, dass in den Anpassungsschichten mit den höchsten Investitionsrückständen die meisten Erhebungseinheiten mit Entschuldungshilfen und/oder Bedarfszuweisungen lagen (11 in Südniedersachsen, 7 in Ostfriesland-Nordseeküste, 6 in Nordostniedersachsen und 4 in Ostniedersachsen)²⁰³. Es deutete sich an, dass die Konsolidierungsbemühungen dieser Kommunen zu einem Investitionsverzicht und langfristig zu hohen Investitionsrückständen führten.

Dagegen gab es in den Anpassungsschichten Oldenburger Raum und Westniedersachsen, mit den niedrigsten Investitionsrückständen, keine Erhebungseinheiten, die eine Bedarfszuweisung oder eine Entschuldungshilfe erhielten.

Zusätzlich zu der vergangenheitsbezogenen Betrachtung ermittelte die überörtliche Kommunalprüfung im Rahmen einer **fiktiven Berechnung**, wie viele Jahre die Erhebungseinheiten benötigen würden, um die gemeldeten **Investitionsrückstände abzubauen**. Die Berechnung basiert auf der Annahme, dass die Erhebungseinheiten die ermittelten Investitionsauszahlungen in gleicher Höhe in den folgenden Jahren

²⁰³ Vgl. Anlage 5 „Anzahl der Erhebungseinheiten mit Bedarfszuweisung und/oder Entschuldungshilfe nach Anpassungsschicht“.

*Fiktive
Berechnung
zum Abbau
der
Investitions-
rückstände*

ausschließlich für den Abbau der gemeldeten Investitionsrückstände einsetzen.
Zusätzliche Investitionsmaßnahmen blieben bei dieser Berechnung ausdrücklich unberücksichtigt.

Abbau der Investitionsrückstände (fiktiv)	Durchschnitt	Weniger als 6.089 Einw.	6.089 Einw. bis unter 7.269 Einw.	7.269 Einw. bis unter 8.725 Einw.	8.725 Einw. bis unter 10.000 Einw.
Durchschnittlich benötigter Zeitraum für den Abbau der vorhandenen Rückstände bei gleichbleibenden Investitionsauszahlungen in Jahren	9	12	10	8	8

Tabelle 10: Ermittlung des fiktiven Zeitraums für den Abbau der Investitionsrückstände nach Einwohnergrößenklassen (in Jahren)

Durchschnittlich würde der Abbau der Investitionsrückstände neun Jahre in Anspruch nehmen. Es ist grundsätzlich festzustellen: Je geringer die Einwohnerzahl, desto länger der Abbauzeitraum. So würden die Erhebungseinheiten der kleinsten Einwohnergrößenklasse vier Jahre länger benötigen, um die Investitionsrückstände abzubauen, als die Erhebungseinheiten der größten Einwohnergrößenklasse.

In der regionalisierten Betrachtung ergaben sich noch deutlichere Unterschiede:

Abbau der Investitionsrückstände (fiktiv)	Ostniedersachs	Südniedersachs	Weser-Leine	Mittelniedersachs	Nordniedersachs	Nordostniedersachs	Ostfriesland	Oldenburger Raum	Westniedersachs
Durchschnittlich benötigter Zeitraum für den Abbau der vorhandenen Investitionsrückstände bei gleichbleibenden Investitionsauszahlungen in Jahren	8	23	11	4	7	13	11	1	3

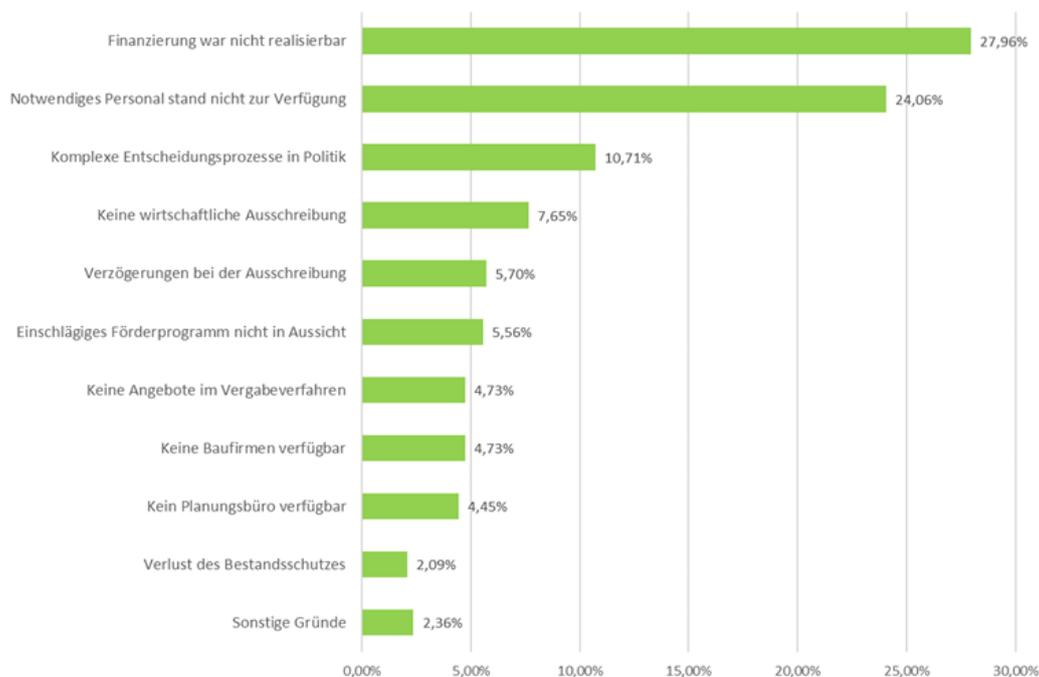
Tabelle 11: Ermittlung des fiktiven Zeitraums für den Abbau der Investitionsrückstände nach Anpassungsschichten (in Jahren)

Zum Abbau der Investitionsrückstände würden die Erhebungseinheiten in der Anpassungsschicht Südniedersachsen 23 Jahre benötigen und die der Anpassungsschicht Oldenburger Raum nur ein Jahr.

6.4 Selbsteinschätzung der befragten Kommunen

*Investitions-
hemmnisse
sind
vielfältig*

Wie bereits bei den vorherigen Erhebungen, benannten die Kommunen in einer Selbsteinschätzung²⁰⁴ „fehlende Finanzierung“ und „fehlendes Personal“ als **Hauptursachen** für das Entstehen von **Investitionsrückständen**.



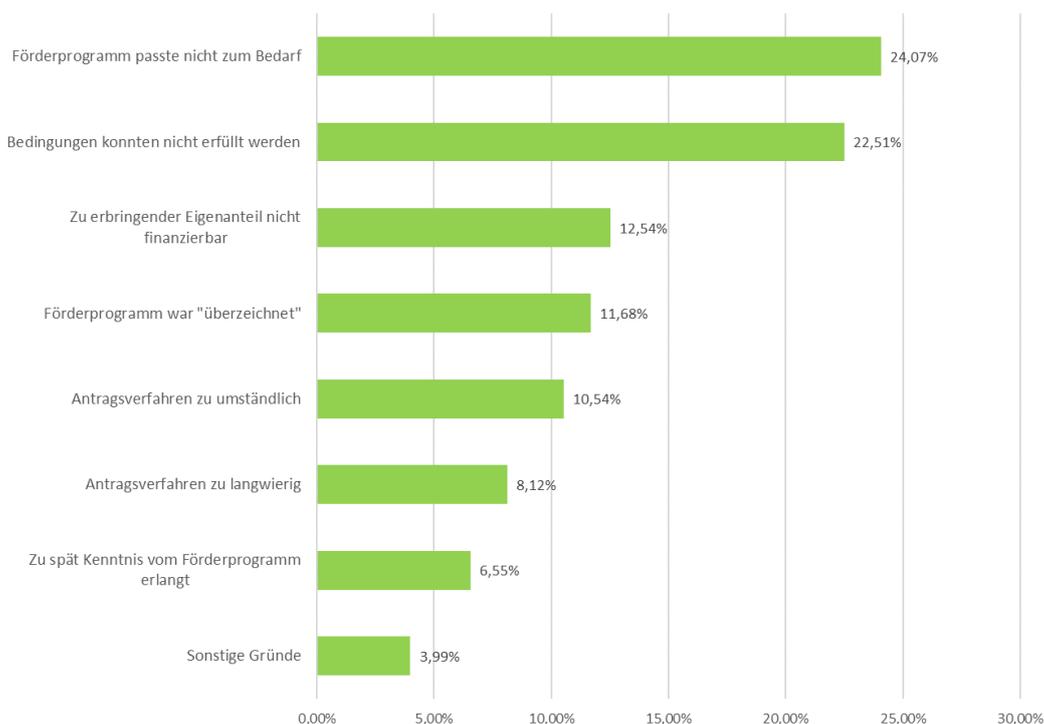
Ansicht 44: Investitionsrückstände – Ursachen (in %)

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

*Kaum
Nutzung von
Förder-
programmen*

Wie bereits in der Erhebung „große Städte und Gemeinden“ fiel erneut auf, dass auch die kleinen Kommunen finanziell entlastende **Förderprogramme** aus unterschiedlichen Gründen nicht in Anspruch nahmen.

²⁰⁴ Die Selbsteinschätzungen erfolgten durch alle 312 Erhebungskommunen (Einheitsgemeinden, Samtgemeinden und Mitgliedsgemeinden). Die Samtgemeinden und Mitgliedsgemeinden wurden nicht zu Samtgemeindebereichen zusammengefasst. Mehrfachnennungen waren möglich.

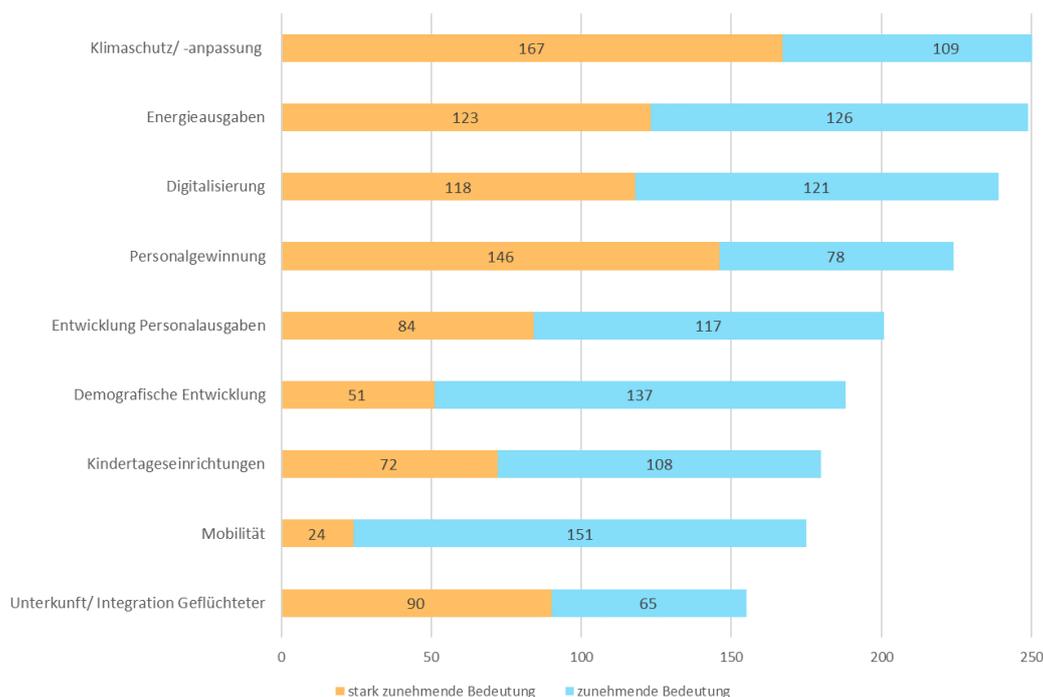


Ansicht 45: Gründe für den Verzicht auf Fördermittel (in %)

Die Erhebungskommunen gaben in rd. 24 % der Meldungen an, dass das „Förderprogramm nicht zum Bedarf passe“ und in rd. 23 % die „Bedingungen nicht erfüllt werden konnten“. Dies waren mit erkennbarem Abstand die häufigsten Gründe, warum Fördermittel nicht in Anspruch genommen wurden. Zudem bestanden in rd. 13 % finanzielle Einschränkungen durch einen von den Kommunen nicht leistbaren Eigenanteil. Passende Förderprogramme waren dagegen häufig überzeichnet. Auch die teilweise sehr komplexen Antragsverfahren stellten besonders die kleinen Kommunen vor nicht leistbare Anforderungen.

Abschließend bat die überörtliche Kommunalprüfung um eine Einschätzung, wie die befragten Kommunen die Bedeutung ausgewählter **Herausforderungen der Zukunft** vor dem Hintergrund der aktuellen Entwicklungen bewerteten.²⁰⁵

²⁰⁵ Die Bedeutung der Herausforderungen konnte klassifiziert werden nach „stark zunehmend“, „zunehmend“, „gleichbleibend“, „abnehmend“ oder „stark abnehmend“.



Ansicht 46: Künftige Herausforderungen (Anzahl der Nennungen)²⁰⁶

Herausforderungen für die Zukunft: Klimaschutz und Energieausgaben

Die größte Herausforderung sahen die Erhebungskommunen im Bereich „Klimaschutz/-anpassung“. Jedoch konnten nur 14 der 312 Kommunen die finanziellen Belastungen der Zukunft für diesen Bereich genauer beziffern.

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

6.5 Einschätzung der überörtlichen Kommunalprüfung

In der aktuellen Erhebung ergaben sich mit 4.295 €/Einw deutlich höhere Investitionsrückstände als in der Bestandserhebung (2.586 €/Einw.) und der Erhebung „große Städte und Gemeinden“ (2.736 €/Einw.).

Zusammenhang zwischen Einwohnergröße und Höhe der Investitionsrückstände

Hervorzuheben ist der Zusammenhang zwischen der Einwohnergröße und der Höhe der Investitionsrückstände. Die Höhe der Investitionsrückstände sank mit steigender Einwohnerzahl. Nach Auffassung der überörtlichen Kommunalprüfung war dieser Zusammenhang darauf zurückzuführen, dass jede Kommune eine Mindestausstattung an kommunaler Infrastruktur vorhalten muss. Je weniger Einwohnerinnen und Einwohner in einer Kommune leben, desto größer ist die Last, die Mindestausstattung zu finanzieren, zu unterhalten und zu betreiben.

²⁰⁶ Alle Einheitsgemeinden, Samtgemeinden und Mitgliedsgemeinden.

Angesichts der Rückmeldungen aus den Erhebungskommunen geht die überörtliche Kommunalprüfung davon aus, dass die Investitionsrückstände auch in den nächsten Jahren weiter ansteigen werden. Hohe Investitionsrückstände verschieben jedoch finanzielle Belastungen lediglich in die Zukunft und beschweren so die nächsten Generationen mit erheblichen Haushaltsrisiken. Die Einwohnerinnen und Einwohner kleinerer Kommunen werden davon stärker betroffen sein als die größerer Kommunen. Dem weiteren Aufwuchs von Investitionsrückständen ist mit aller Konsequenz entgegenzuwirken. Beim Abbau der Investitionsrückstände sollten sich die Kommunen auf ihre Pflichtaufgaben konzentrieren.

*Prognose:
Weiterer
Anstieg der
Investitions-
rückstände*

Es ist allerdings zu befürchten, dass die Investitionsrückstände im größeren Umfang mithilfe von weiteren Krediten abgebaut werden müssen. Die Kommunen sind hier gefordert, ihre Schuldentragfähigkeit zu überprüfen und zu erhalten – auch vor dem Hintergrund steigender Zinsbelastungen. Eine signifikante Reduzierung der Investitionsrückstände wird aber vermutlich nur mit Hilfe von Dritten möglich sein.

*Ver-
änderung
der Förder-
kulisse
erforderlich*

Die aktuelle Erhebung hat ebenso wie die Erhebung „große Städte und Gemeinden“ transparent gemacht, dass die gegenwärtigen Förderprogramme von den Kommunen nicht ausreichend genutzt werden. Wie bereits in der Erhebung „große Städte und Gemeinden“ plädiert die überörtliche Kommunalprüfung nicht für ein „Mehr“ an Zuwendungen, sondern für bedarfsgerechtere Zuwendungen. Bedarfsgerechter in dem Sinne, dass sie bei kleineren und finanzschwächeren Kommunen ohne große bürokratische Hürden ankommen. Denkbar wären Investitionsprogramme wie die bereits erfolgreichen Kommunalinvestitionsprogramme für finanzschwache Kommunen. Diese Programme zeichneten sich u. a. durch pauschale Zuweisungen, eine vollständige digitale Abwicklung und vereinfachte Verwendungsnachweise aus.

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

*Neue
Formen
kommunaler
Zusammen-
arbeit
notwendig*

Angesichts vielfältiger Aufgaben, die die Kommunen meistern müssen, stellt der Abbau der Investitionsrückstände für alle Kommunen eine Herausforderung dar. Der Abbau ist zwingend erforderlich, um die notwendige Infrastruktur vorzuhalten und vergleichbare Lebensverhältnisse sicherzustellen. Der Abbau der Investitionsrückstände ist eine gemeinsame Aufgabe von Bund, Land und Kommunen.

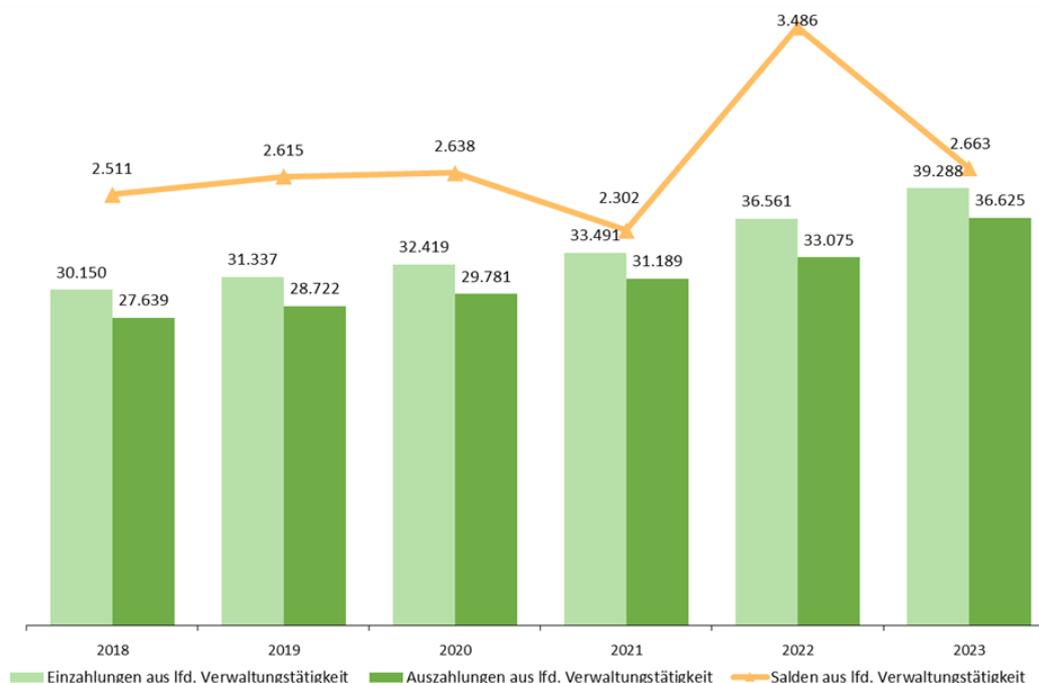
7 Kommunal финанzen 2018 bis 2023

7.1 Entwicklung der Kommunal финанzen

Die finanzwirtschaftlichen Analysen dieses Kapitels erfolgen auf der Grundlage der Zahlungsströme aus der Finanzrechnung, da die Kommunalstatistik bisher keine Auskünfte über die Entwicklung des kommunalen Vermögens oder den Ressourcenverbrauch gibt.²⁰⁷ Erstmals sollen 2026 für das Haushaltsjahr 2025 zusätzlich die Erträge und Aufwendungen der Ergebnisrechnung sowie Aktiva und Passiva der Vermögensrechnung statistisch erhoben werden.²⁰⁸

Im Jahr 2023 sank der Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit auf rd. 2,7 Mrd. € und bewegte sich damit annähernd auf dem Niveau der Jahre 2019 und 2020. Das außergewöhnlich hohe Ergebnis aus dem Jahr 2022 mit rd. 3,5 Mrd. € konnte nicht gehalten werden.

Überschuss aus laufender Verwaltungstätigkeit auf Niveau von 2019 und 2020



Ansicht 47: Einzahlungen, Auszahlungen und Salden aus laufender Verwaltungstätigkeit
2018 bis 2023 (in Mio. €)

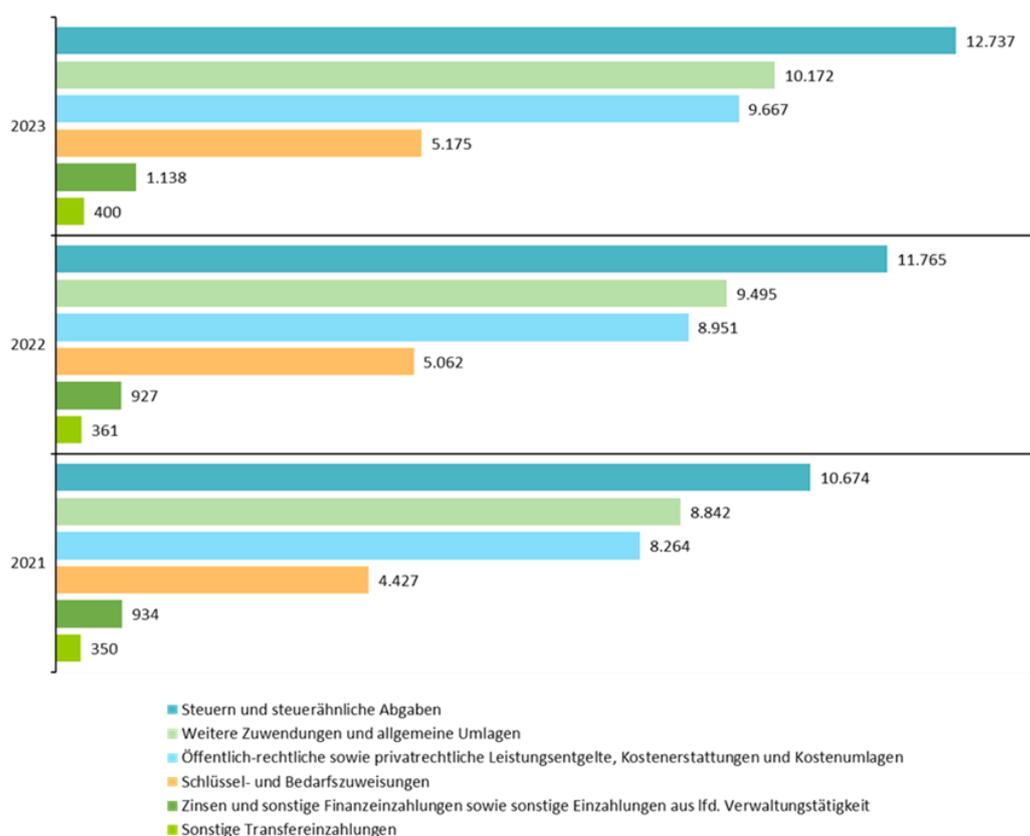
²⁰⁷ Auf Grund der bisher noch fehlenden statistischen Daten zur Ergebnisrechnung sowie Aktiva und Passiva der Vermögensrechnung bedient sich die überörtliche Kommunalprüfung zur Analyse der kommunalen Finanzlage der Jahre 2018 bis 2022 weiterhin der Jahresrechnungsstatistik und der Schuldenstatistik. Die Angaben für 2023 basieren auf der kommunalen vierteljährlichen Kassenstatistik. Die Jahresrechnungsstatistik für das Jahr 2023 wird turnusgemäß erst nach Fertigstellung dieses Berichts veröffentlicht. Teilweise wurden die statistischen Daten durch eigene Berechnungen ergänzt. Eventuelle Abweichungen begründen sich in Rundungsdifferenzen. Die in den Ansichten des nachfolgenden Kapitels enthaltenen Daten für 2022 weichen von den Daten der entsprechenden Ansichten des letzten Kommunalberichts ab. Bei Erstellung des Kommunalberichts 2023 lagen für 2022 nur die Daten der vierteljährlichen Kassenstatistik vor. Der aktuelle Bericht berücksichtigt für 2022 nunmehr die Zahlen der vorliegenden Jahresrechnungsstatistik.

²⁰⁸ 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).

Die Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit stiegen im Jahr 2023 um rd. 3,6 Mrd. € (10,7 %) auf insgesamt rd. 36,6 Mrd. € erheblich an. Dagegen erhöhten sich die Einzahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit lediglich um rd. 2,7 Mrd. € (7,3 %) auf insgesamt rd. 39,3 Mrd. €. Sowohl bei den Ein- als auch bei den Auszahlungen ergaben sich damit im Vergleich die absoluten Höchstwerte im Betrachtungszeitraum 2018 bis 2023.

Ein- und Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit erneut auf Höchststand

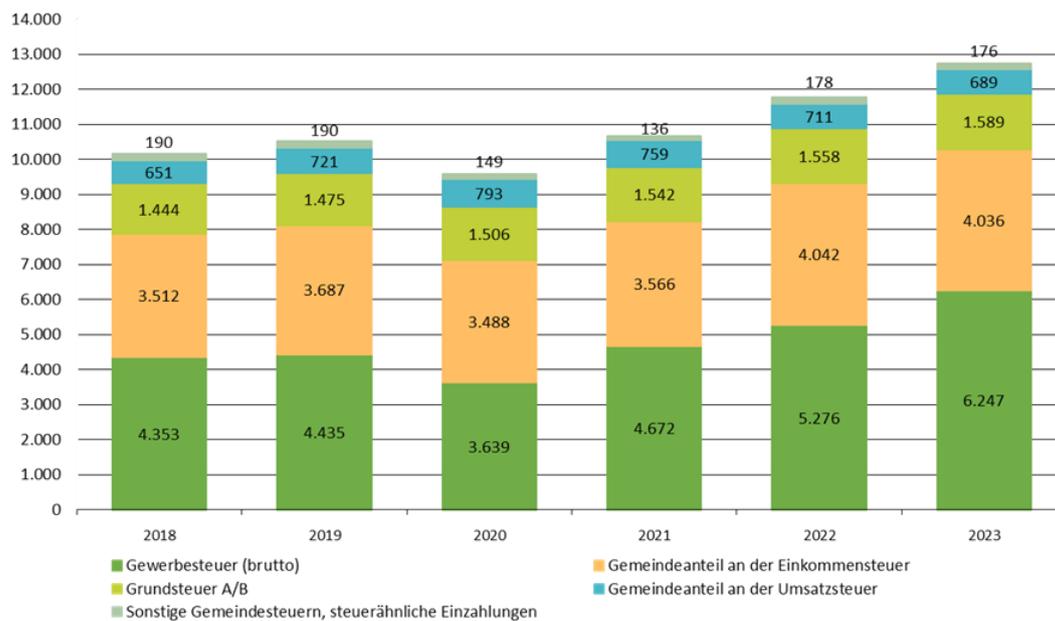
Die Einzahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit im Jahr 2023 entwickelten sich in allen wesentlichen Einzahlungsarten positiv.



Ansicht 48: Einzahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit 2021 bis 2023 (in Mio. €)

Mit einem Anstieg von rd. 1,0 Mrd. € (8,3 %) trugen die Einzahlungen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben maßgeblich zur positiven Entwicklung der Einzahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit bei. Die folgende Ansicht verdeutlicht die Veränderung der einzelnen Steuerarten im Betrachtungszeitraum:

Steuereinzahlungen plus 8,3 % – Gewerbesteuerzahlungen plus 18,4 %



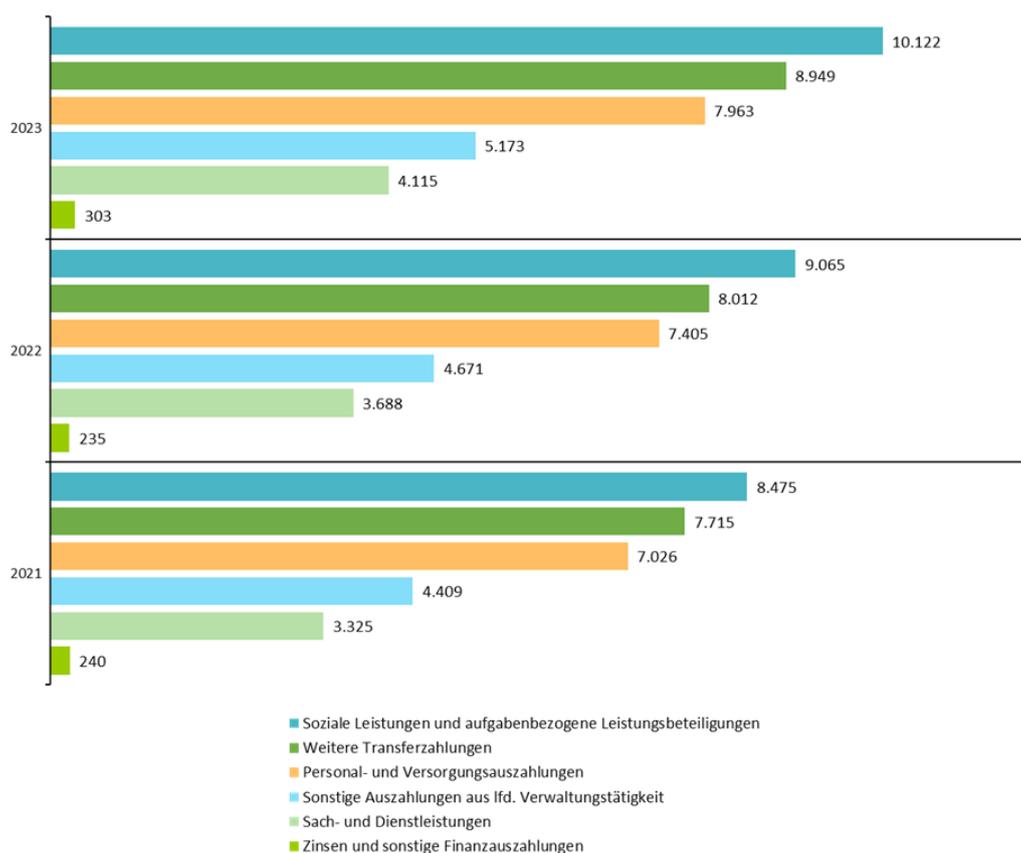
Ansicht 49: Einzahlungen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben
2018 bis 2023 (in Mio. €)

Die Steigerung der Einzahlungen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben war, wie bereits im Vorjahr, insbesondere auf den Zuwachs der Gewerbesteuereinzahlungen (brutto)²⁰⁹ zurückzuführen. Diese erhöhten sich um rd. 971 Mio. € (18,4 %) auf rd. 6,2 Mrd. €. Dagegen nahm der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer um rd. 5,5 Mio. € (- 0,1 %) ab.

Anstieg der Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit übertrifft Einzahlungen

Der positiven Entwicklung der Einzahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit stand ein deutlich höherer Anstieg an Auszahlungen gegenüber. Wie nachfolgend dargestellt, erhöhten sich alle Auszahlungsarten aus laufender Verwaltungstätigkeit gegenüber den Vorjahren.

²⁰⁹ Gewerbesteuereinzahlungen ohne Abzug der Gewerbesteuerumlage.



Ansicht 50: Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit 2021 bis 2023 (in Mio. €)

Der höchste Anteil an den Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit entfiel mit 27,6 % auf die sozialen Leistungen und aufgabenbezogenen Leistungsbeteiligungen. Für diesen Bereich erfolgte, wie bereits im Vorjahr, der höchste nominale Anstieg (rd. 1,1 Mrd. €). Dies entsprach einer Steigerungsrate von 11,7 %. Insbesondere die darin enthaltenen Personal- und Sachkostensteigerungen trugen zu dieser Entwicklung bei. Zudem erfasste die Jahresstatistik erstmalig vollständig die Leistungen für Flüchtlinge aus der Ukraine. Detailliert betrachtet, stieg die Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II) mit rd. 324 Mio. € nominal am höchsten an. Hauptursächlich waren dafür die gestiegenen Fallzahlen. Die Leistungen der Sozialhilfe (SGB XII)²¹⁰ erhöhten sich mit 17,5 % (rd. 259 Mio. €) prozentual am stärksten. Beispielsweise stiegen die Entgelte für teilstationäre und stationäre Leistungen.

Erneuter Anstieg der Sozialauszahlungen

Bei den Auszahlungen für soziale Leistungen und aufgabenbezogene Leistungsbeteiligungen handelt es sich grundsätzlich um Pflichtaufgaben und somit nur

²¹⁰ Die Sozialhilfe umfasst „Hilfe zum Lebensunterhalt“, „Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung“, „Hilfen zur Gesundheit“, „Hilfe zur Pflege“, „Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten“ und „Hilfe in anderen Lebenslagen“ sowie die jeweils gebotenen Beratungen und Unterstützungen.

bedingt um disponible Auszahlungen. Die Sozialleistungen werden zum Teil von Bund und Land erstattet. Obwohl sich der Zuschussbedarf dadurch relativiert, handelt es sich um eine die Kommunalfinanzen prägende Auszahlungsart. Seit Jahren steigen die sozialen Leistungen und aufgabenbezogenen Leistungsbeteiligungen stetig an. Eine Trendumkehr ist für das Jahr 2024 nicht zu erwarten.

Erheblicher Anstieg der Personal- und Versorgungsauszahlungen

Darüber hinaus beeinflussten die Personal- und Versorgungsauszahlungen die kommunalen Finanzen erheblich. Im Jahr 2023 war mit 7,5 % (rd. 558 Mio. €) der höchste Anstieg im Vergleichszeitraum zu verzeichnen. Dieser resultierte insbesondere aus höheren Personalauszahlungen für Beschäftigte (11,2 %) aufgrund des Tarifabschlusses für den öffentlichen Dienst von Bund und Kommunen 2023²¹¹. Auch im Jahr 2024 ist dadurch und durch die wirkungsgleiche Übertragung des Tarifabschlusses für den öffentlichen Dienst der Länder²¹² auf die Beamtenbesoldung mit deutlich höheren Auszahlungen zu rechnen.

Der aus den Einzahlungen und Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit erwirtschaftete Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit ist ein Indikator für die Beurteilung der Finanzkraft der Kommunen. Der hohe Saldo des Jahres 2022 von rd. 3,5 Mrd. € war u. a. durch die Wiederbelebung der Konjunktur nach den Krisenjahren der COVID-19-Pandemie und die Inflation geprägt. Trotz des Rückgangs ist der Saldo von rd. 2,7 Mrd. € im Jahr 2023 grundsätzlich positiv zu beurteilen.

Verwendung des Überschusses aus laufender Verwaltungstätigkeit

Allerdings ist zu berücksichtigen, dass die Kommunen aus einem positiven Saldo (Überschuss) zunächst die Tilgung ihrer Investitionskredite sowie die Rückzahlung innerer Darlehen und – ggf. – von Liquiditätskrediten erfüllen müssen. Erst die danach verbleibenden Mittel stehen für die Finanzierung von Investitionen zur Verfügung (Nettoinvestitionsmittel).²¹³ Die folgende Ansicht skizziert die Berechnung:

²¹¹ Vgl. Bundesministerium des Innern und für Heimat „[Einigung in den Tarifverhandlungen für den öffentlichen Dienst von Bund und Kommunen](#)“, zuletzt abgerufen am 06.06.2024.

²¹² Vgl. [Presseinformation des Niedersächsischen Finanzministeriums vom 13.03.2024](#), zuletzt abgerufen am 06.06.2024.

²¹³ Vgl. § 17 Abs. 2 und 3 KomHKVO.



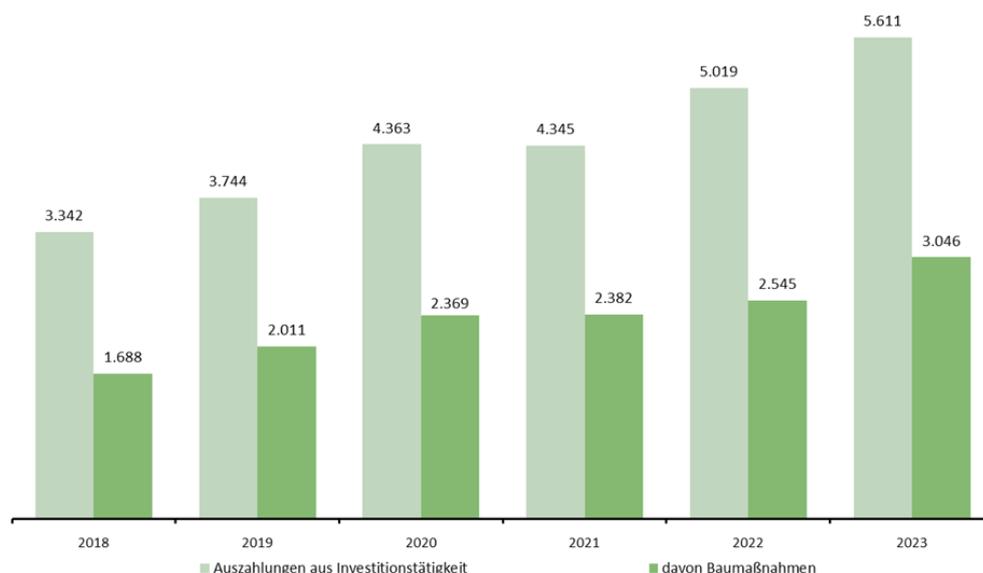
Ansicht 51: Verwendung des Überschusses aus laufender Verwaltungstätigkeit nach § 17 Abs. 2 und 3 KomHKVO

Die Höhe der Nettoinvestitionsmittel lässt auf die Fähigkeit schließen, Investitionen ohne Fremdmittel zu tätigen.

7.2 Investitionstätigkeit

Die Auszahlungen aus Investitionstätigkeit²¹⁴ erhöhten sich das zweite Jahr in Folge. Die folgende Grafik stellt die Auszahlungen aus Investitionstätigkeit und für Baumaßnahmen dar:

Anstieg der Auszahlungen aus Investitionstätigkeit



Ansicht 52: Auszahlungen aus Investitionstätigkeit 2018 bis 2023 (in Mio. €)

²¹⁴ Die Auszahlungen aus Investitionstätigkeit umfassen Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen, den Erwerb von Vermögen, Baumaßnahmen sowie die Gewährung von Ausleihungen.

Im Jahr 2023 stiegen die Auszahlungen aus Investitionstätigkeit insgesamt um 11,8 % (rd. 592 Mio. €) an. Die darin enthaltenen Auszahlungen für Baumaßnahmen²¹⁵ erhöhten sich um 19,7 % (rd. 501 Mio. €). Angesichts der Preissteigerungen der vergangenen Jahre muss jedoch der Anstieg der Auszahlungen aus Investitionstätigkeit relativiert werden. Im Jahr 2023 stiegen erneut die Preise, beispielsweise im Straßenbau um 10,5 % und bei Bürogebäuden um 8,6 %.²¹⁶

7.3 Finanzierungssaldo

*Definition
Finanzie-
rungssaldo*

Neben dem Saldo aus laufendender Verwaltungstätigkeit ist der Finanzierungssaldo ein weiterer wichtiger Indikator für die Beurteilung der Finanzkraft der Kommunen. Der Finanzierungssaldo setzt sich aus dem Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit und dem Saldo aus Investitionstätigkeit²¹⁷ zusammen. Somit wird durch den Finanzierungssaldo das Verhältnis zwischen den laufenden und den investiven Ein- und Auszahlungen²¹⁸ beschrieben. Es gibt an, ob die Kommunen die Auszahlungen durch Einzahlungen decken können. Sind die Einzahlungen höher als die Auszahlungen, liegt ein Finanzierungsüberschuss vor. Dieser zeigt, dass es den Kommunen gelingt, ihre laufenden und investiven Auszahlungen zu finanzieren.²¹⁹ Übersteigen die Auszahlungen die Einzahlungen, handelt es sich um ein Finanzierungsdefizit. Folgende Ansicht zeigt die Entwicklung des Finanzierungssaldos:

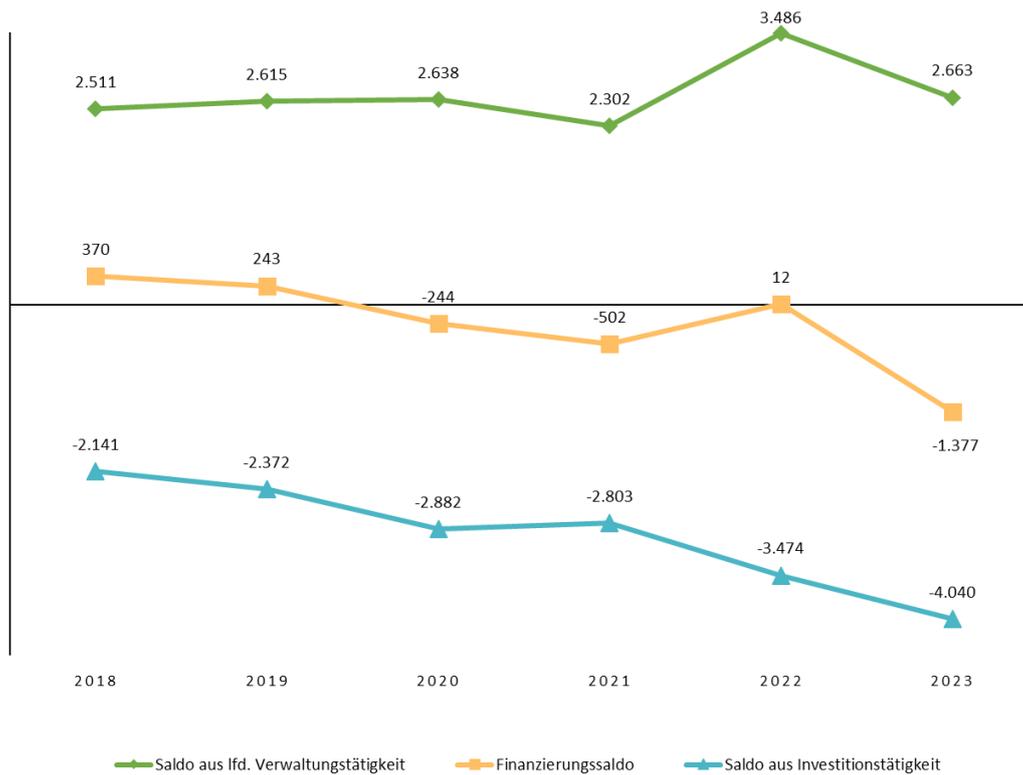
²¹⁵ Die größten Anteile an den Baumaßnahmen entfielen auf die Bereiche Schulen (Allgemeinbildende Schulen, Förderschulen und Berufsbildende Schulen) mit 26,9 % und Straßen (Gemeindestraßen, Kreisstraßen, Landstraßen und Bundesstraßen) mit 20,8 %.

²¹⁶ Vgl. Statistisches Bundesamt (Destatis) „[Statistische Wochenberichte – Gesamtpaket – Monatszahlen – Finanzen](#)“ erschienen am 31.05.2024, zuletzt abgerufen am 04.06.2024.

²¹⁷ Der Saldo aus Investitionstätigkeit setzt sich aus den Einzahlungen aus Investitionstätigkeit (Einzahlungen aus Investitionszuwendungen, aus der Veräußerung von Vermögen, aus Rückflüssen von Ausleihungen sowie aus Beiträgen und ähnlichen Entgelten) abzüglich der Auszahlungen aus Investitionstätigkeit (Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen, den Erwerb von Vermögen, Baumaßnahmen sowie die Gewährung von Ausleihungen) zusammen.

²¹⁸ Auszahlungen für Tilgung und Einzahlungen für Kreditaufnahmen bleiben bei dieser Betrachtung unberücksichtigt.

²¹⁹ Dabei bleibt unberücksichtigt, dass die Kommunen aus dem Überschuss aus laufender Verwaltungstätigkeit zunächst die Tilgung ihrer Investitionskredite sowie die Rückzahlung innerer Darlehen und von Liquiditätskrediten leisten müssen.



Ansicht 53: Finanzierungssaldo 2018 bis 2023 (in Mio. €)

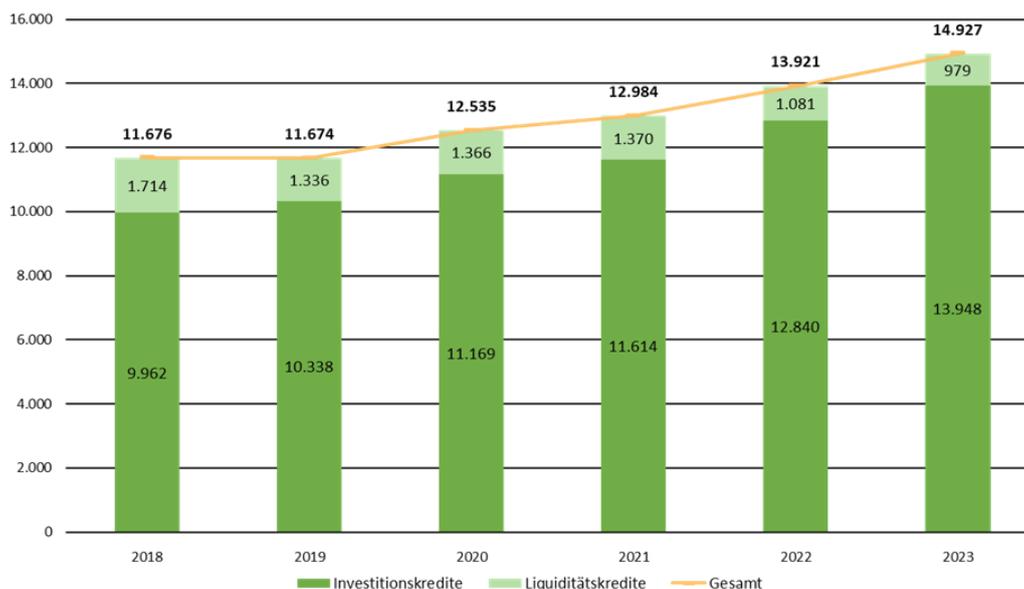
Im Jahr 2022 konnte, trotz des hohen Überschusses aus laufender Verwaltungstätigkeit, nur ein geringer Finanzierungsüberschuss erwirtschaftet werden. Für das Jahr 2023 ergab sich ein erhebliches Finanzierungsdefizit (1,4 Mrd. €) und das schlechteste Ergebnis im Betrachtungszeitraum. Es zeigte sich, dass der Überschuss aus laufender Verwaltungstätigkeit und die Einzahlungen aus Investitionstätigkeit bei weitem nicht ausreichten, um die kommunalen Investitionsmaßnahmen zu finanzieren. Dies spiegelte sich auch in der ansteigenden investiven Verschuldung wider.

Finanzierungsdefizit von 1,4 Mrd. €

7.4 Gesamtverschuldung

Der Gesamtbetrag der kommunalen Verschuldung ist im Vergleich zum Vorjahr um 7,2 % angestiegen. Jedoch gab es eine gegenläufige Entwicklung bei den Liquiditäts- und den Investitionskrediten. Während die Liquiditätskredite um rd. 102 Mio. € auf etwa 979 Mio. € sanken, stiegen die Investitionskredite um rd. 1,1 Mrd. € auf rd. 13,9 Mrd. €.

Weiterer Anstieg der Gesamtverschuldung



Ansicht 54: Entwicklung der kommunalen Verschuldung in den Kernhaushalten beim nicht öffentlichen Bereich 2018 bis 2023 (in Mio. €)

*Risiko
steigender
Zinsen*

Im Betrachtungszeitraum waren die Liquiditätskredite im Jahr 2023 auf dem niedrigsten Stand. Obwohl sich die Liquiditätskreditverschuldung reduzierte, stiegen die Zinsauszahlungen für Liquiditätskredite aufgrund der Zinsentwicklung um ca. 28 Mio. € an. Erstmals sind auch die Zinsauszahlungen für Investitionskredite im Vergleich zum Vorjahr um 19,7 % bzw. rd. 38,2 Mio.€ gestiegen. Bereits im Kommunalbericht 2023 hat die überörtliche Kommunalprüfung auf diese Entwicklung hingewiesen.²²⁰ Die Zinswende macht sich nun auch bei den Investitionskreditzinsen bemerkbar. Der absehbare weitere Anstieg der Zinsauszahlungen wird die finanziellen Spielräume der Kommunen in der Zukunft weiter einschränken.

Die überörtliche Kommunalprüfung wertet die Investitionsrückstände der Kommunen als latente Schulden (s. [Kapitel 6](#)), die in dieser Betrachtung noch nicht berücksichtigt sind. Der notwendige Abbau der Investitionsrückstände würde die investive Verschuldung voraussichtlich weiter erhöhen.

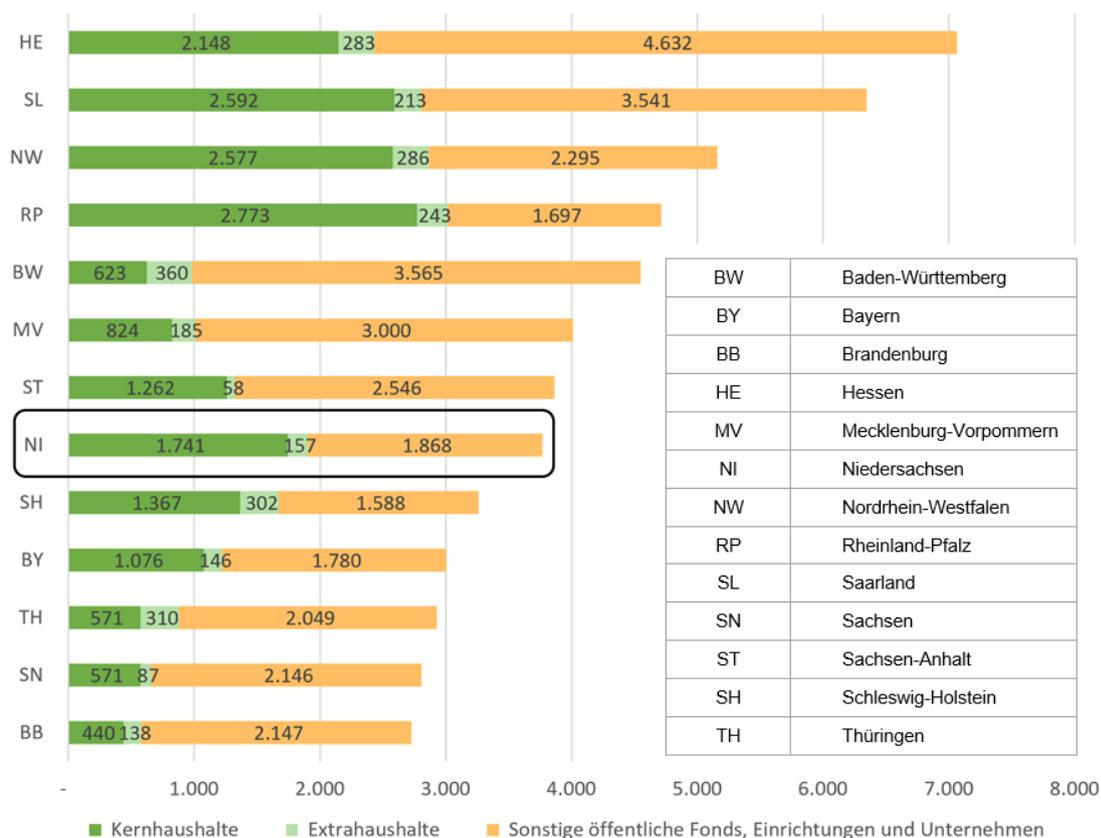
7.5 Gesamtverschuldung – Ländervergleich

*Länderver-
gleich der
Gesamtver-
schuldung*

Neben der bisherigen, auf Niedersachsen fokussierten Betrachtung, verglich die überörtliche Kommunalprüfung auch die kommunale Gesamtverschuldung je Einwohnerin und Einwohner der Flächenländer. Die Gesamtverschuldung setzt sich

²²⁰ Vgl. Die Präsidentin des Niedersächsischen Landesrechnungshofs, [Kommunalbericht 2023](#), Kapitel 6.1, S. 130 ff.

aus der Verschuldung in den Kernhaushalten (Investitions- und Liquiditätskredite),
Extrahaushalten und sonstigen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen²²¹ zusammen.



Ansicht 55: Vergleich der Verschuldung der Flächenländer (in €/Einw.)²²²

Die niedersächsischen Kommunen lagen in der vergleichenden Betrachtung der Flächenländer bei der Gesamtverschuldung im Mittelfeld. Im Durchschnitt der Flächenländer betrug die kommunale Verschuldung 4.406 €/Einw., in Niedersachsen 3.767 €/Einw.

²²¹ In der Statistik werden folgende Einteilungen verwendet: Als Kernhaushalte werden die Haushalte der Gemeinden und Gemeindeverbände bezeichnet. Extrahaushalte umfassen alle öffentlichen Unternehmen, die im Sinne des Europäischen Systems Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen zum Sektor Staat zählen. Dafür müssen folgende Kriterien erfüllt sein: Es muss eine institutionelle Einheit vorliegen, die von den Kommunen kontrolliert (öffentliche Kontrolle) wird. Des Weiteren muss es sich um einen Nichtmarktproduzenten handeln. Dies ist i. d. R. gegeben, wenn keine wirtschaftlich signifikanten Preise erhoben werden. An sonstigen öffentlichen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen sind Kernhaushalte der Gemeinden und Gemeindeverbände mit mehr als 50 % des Nennkapitals oder Stimmrechts beteiligt. Öffentliche Unternehmen werden dann den sonstigen öffentlichen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen (und nicht den Extrahaushalten) zugerechnet, wenn sie Marktproduzenten sind. Marktproduzent ist ein öffentliches Unternehmen u.a. dann, wenn der Eigenfinanzierungsgrad dieser Unternehmen größer als 50 % ist.

²²² Vgl. Statistisches Bundesamt (Destatis) - [Statistischer Bericht](#) – Schulden des öffentlichen Gesamthaushalts 2022, zuletzt abgerufen am 10.06.2024 und eigene Berechnungen.

Auffällig war, dass in der Mehrzahl der Flächenländer der Schuldenstand in den sonstigen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen deutlich höher war als in den Kernhaushalten. In Niedersachsen stellte sich die Verteilung eher ausgewogen dar.

Herausforderungen durch Ausgliederungen

Die Verschuldung wird aufgrund der o. g. Entwicklungen voraussichtlich auch zukünftig ansteigen. Wenn sich der Trend zu mehr Ausgliederungen fortsetzt, wird sich auch in Niedersachsen ein höherer Anteil der Verschuldung in ausgegliederten Bereichen ergeben. Die große Anzahl von Ausgliederungen aus den Kernhaushalten stellt dabei nicht nur allein die Kommunen bei ihrer Steuerung vor Herausforderungen. Sie hat zugleich Auswirkungen für die überörtliche Kommunalprüfung bei der Erfüllung ihrer Aufgabe, sich ein umfassendes Bild über die Haushalts- und Finanzlage der zu prüfenden Kommunen zu verschaffen.²²³

7.6 Fazit

Vielfältige Herausforderungen für die Kommunen

Die Kommunen standen auch im Jahr 2023 – wie bereits in den vergangenen Jahren – vor vielfältigen Herausforderungen. Die Finanzlage und die Handlungsspielräume wurden insbesondere beeinflusst von

- dem Ukraine-Krieg und den damit verbundenen wirtschaftlichen Folgen sowie der damit einhergehenden Unterbringung und Integration Geflüchteter,
- der Notwendigkeit steigender Investitionsauszahlungen, einer daraus resultierenden weiteren Verschuldung und höheren Zinsbelastungen,
- dem Klimawandel und der Energiewende mit dem Ziel der Klimaneutralität bis 2045²²⁴ und
- dem Fachkräfte- und Arbeitskräftemangel.

Trotz der schwierigen Ausgangslage erzielten die Kommunen im Jahr 2022 einen Überschuss aus laufender Verwaltungstätigkeit von rd. 3,5 Mrd. € und einem minimalen Finanzierungsüberschuss. Die positive Entwicklung wurde 2023 auf der Einzahlungsseite auch fortgesetzt, allerdings führten die signifikant höheren Steigerungen auf der Auszahlungsseite dazu, dass der Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit auf rd. 2,7 Mrd. € sank. Dies spiegelte sich auch im Finanzierungsdefizit von rd. 1,4 Mrd. € wider.

²²³ Vgl. Dr. Sandra von Klaeden, Präsidentin des Niedersächsischen Landesrechnungshofs, Die überörtliche Kommunalprüfung in Niedersachsen: gestern und heute, NdsVBl. 11/2021 S. 333

²²⁴ 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 12.12.2023 (Nds. GVBl. S. 388).

Der Anstieg der Einzahlungen beruhte – wie im Vorjahr – maßgeblich auf den volatilen Gewerbesteureinzahlungen. Angesichts eines schwierigen Wirtschaftsumfelds kann diese Entwicklung nicht linear in die Zukunft fortgeschrieben werden. Bereits bei der Entwicklung der Einkommensteuer ist im Jahr 2023 eine negative Tendenz zu beobachten. Gleichbleibende oder rückläufige Einzahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit sind zukünftig dann kritisch zu betrachten, wenn die Auszahlungen nicht zeitgleich reduziert werden können.

Volatile Gewerbesteureinzahlungen – unsichere Zukunftsprognose

Der Anstieg der Auszahlungen wurde im Jahr 2023 insbesondere durch die sozialen Leistungen sowie durch Personal- und Versorgungsauszahlungen geprägt. Unter den derzeitigen Gegebenheiten ist für beide Bereiche keine kurzfristige Trendumkehr zu erwarten. Zudem ergeben sich auf der Auszahlungsseite weitere Belastungen durch steigende Zinsauszahlungen. Diese werden maßgeblich beeinflusst durch eine stetig steigende Gesamtverschuldung sowie die Auswirkungen der Zinswende. Ein aktives Zins- und Schuldenmanagement kann die dadurch verursachten Risiken begrenzen (s. [Kapitel 3.4](#) „Schuldenmanagement bei selbständigen Gemeinden“).

Keine Trendumkehr beim Anstieg von Sozial- und Personalauszahlungen zu erwarten

Neben den finanziellen Herausforderungen erschwert u. a. der Fachkräftemangel die Handlungsfähigkeit und Aufgabenwahrnehmung der Kommunen. Die Prüfung „Personalbedarfsmanagement in selbständigen Städten und Gemeinden“ (s. [Kapitel 3.6](#)) zeigte auch, dass nicht alle freien Stellen in den Kommunen zeitnah nachbesetzt werden konnten. Ebenso gaben die Kommunen in der Erhebung „Investitionsrückstände - Teil 3“ (s. [Kapitel 6](#)) fehlendes Personal als eine Hauptursache für nicht durchgeführte Investitionen an.

Fehlende personelle Ressourcen

Die stetige Aufgabenerfüllung der Kommunen wird zusehend komplexer. Neben den traditionellen Verwaltungstätigkeiten ist zunehmend ein agiles und kurzfristiges Handeln notwendig. Die vergangenen Jahre wurden durch verschiedenste Krisen und Megatrends (z. B. Digitalisierung und Klimaschutz) gekennzeichnet. Ein Beispiel findet sich in der Prüfung „Kommunaler Katastrophenschutz“ wieder (s. [Kapitel 3.3](#)).

Aufgabenwandel

Unter diesen Rahmenbedingungen und den defizitären Haushaltsplanungen 2024 von vielen niedersächsischen Kommunen muss die Haushaltskonsolidierung wieder in den Mittelpunkt gerückt werden. Die überörtliche Kommunalprüfung regt daher an,

Zentrale Bedeutung der Haushaltskonsolidierung

- die Möglichkeiten der Digitalisierung, einhergehend mit Prozessoptimierungen und Effizienzsteigerungen, auszuschöpfen,
- die interkommunale Zusammenarbeit weiterzuentwickeln, um immer knapper werdende personelle und finanzielle Ressourcen zielgerichteter einzusetzen und

- ein aktives Zins- und Schuldenmanagement einzurichten bzw. konsequent umzusetzen.

Letztlich geht es bei der Haushaltskonsolidierung darum, was die Kommunen langfristig noch leisten können. Effizientes und effektives Verwaltungshandeln sollte hier im Fokus stehen. Die Hinweise, Good-Practice-Beispiele und Arbeitshilfen (Checklisten, Handreichungen und Prozessabläufe) der überörtlichen Kommunalprüfung sollen dabei unterstützen.

Abkürzungsverzeichnis

AO	Abgabenordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 01.10.2002 (BGBl. I S. 3866, 2003 I S. 61), zuletzt geändert durch Art. 23 des Gesetzes vom 22.12.2023 (BGBl. 2023 I Nr. 411)
BeckRS	Beck-Rechtsprechungssammlung
BGBl.	Bundesgesetzblatt
BSIG	Gesetz über das Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI-Gesetz) vom 14.08.2009 (BGBl. I S. 2821), zuletzt geändert durch Art. 12 des Gesetzes vom 23.06.2021 (BGBl. I S. 1982)
BSI-KritisV	Verordnung zur Bestimmung Kritischer Infrastrukturen nach dem BSI-Gesetz (BSI-Kritisverordnung - BSI-KritisV) vom 22.04.2016 (BGBl. I S. 958), zuletzt geändert durch Art. 1 der Verordnung vom 23.02.2023 (BGBl. 2023 I Nr. 53)
BTHG	Gesetz zur Stärkung der Teilhabe und Selbstbestimmung von Menschen mit Behinderungen (Bundesteilhabegesetz – BTHG) vom 23.12.2016 (BGBl. I S. 3234), zuletzt geändert durch Art. 8 TeilhabestärkungG vom 02.06.2021 (BGBl. I S. 1387)
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
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
EURIBOR	Euro InterBank Offered Rate
FwDV 100	Einsatz- und Ausbildungsanleitung für Feuerwehren sowie Einrichtungen und Einheiten des Katastrophenschutzes im Lande Niedersachsen, RdErl. d. MI vom 17.10.2008 B 22 – 13221/12 u. B 21 – 14600/23 (Nds. MBl. S. 1102)
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. 2479)
GMBI	Gemeinsames Ministerialblatt
GVBl.	Gesetz- und Ordnungsblatt
ICF	International Classification of Functioning, Disability and Health (ICF), deutsch: Internationale Klassifikation der Funktionsfähigkeit, Behinderung und Gesundheit
ISIS 12	Informationssicherheitsmanagementsystem in 12 Schritten, www.Cisis12.de
LHO	Niedersächsische Landeshaushaltsordnung in der Fassung vom 30.04.2001 (Nds. GVBl. S. 276), zuletzt geändert durch Art. 7 des Gesetzes vom 14.12.2023 (Nds. GVBl. S. 320)

KomAnstVO	Verordnung über kommunale Anstalten vom 18.10.2013 (Nds. GVBl. S. 244), zuletzt geändert durch Art. 3 der Verordnung vom 18.04.2017 (Nds. GVBl. S. 130)
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 Art. 6 des Gesetzes vom 12.12.2023 (Nds. GVBl. S. 289)
LRH	Niedersächsischer Landesrechnungshof
LSN	Landesamt für Statistik Niedersachsen
MBI.	Ministerialblatt
MK	Niedersächsisches Kultusministerium
Nds.	Niedersachsen/Niedersächsische/Niedersächsischer/ Niedersächsisches
Nds. OVG	Niedersächsisches Oberverwaltungsgericht
Nds. AG SGB IX/XII	Niedersächsisches Gesetz zur Ausführung des Neunten und des Zwölften Buchs des Sozialgesetzbuchs (Nds. AG SGB IX/XII) vom 24.10.2019 (Nds. GVBl. S. 300), zuletzt geändert durch Art. 1 ÄndG vom 30.6.2022 (Nds. GVBl. S. 426)
NdsVBl.	Niedersächsische Verwaltungsblätter
NFAG	Niedersächsisches Gesetz über den Finanzausgleich vom 14.09.2007 (NDS GVBl. S 466), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 14.12.2003 (Nds. GVBl. S. 300)
NHundG	Niedersächsisches Gesetz über das Halten von Hunden vom 26.05.2011 (Nds. GVBl. S. 130, 184), zuletzt geändert durch Art. 2 des Gesetzes vom 22.09.2022 (Nds. GVBl. S. 593)
NKAG	Niedersächsisches Kommunalabgabengesetz in der Fassung vom 20.04.2017 (Nds. GVBl. S. 121), zuletzt geändert durch Art. 4 des Gesetzes vom 22.09.2022 (Nds. GVBl. S. 589)
NKatSG	Niedersächsisches Katastrophenschutzgesetz in der Fassung der Neubekanntmachung vom 26.08.2022 (Nds. GVBl. S. 504)
NKomVG	Niedersächsisches Kommunalverfassungsgesetz vom 17.12.2010 (Nds. GVBl. S. 576), zuletzt geändert durch Art. 2 des Gesetzes vom 08.02.2024 (Nds. GVBl. Nr. 9)
NKomZG	Niedersächsisches Gesetz über die kommunale Zusammenarbeit in der Fassung vom 21.12.2011 (Nds. GVBl. S. 493), zuletzt geändert durch Art. 3 des Gesetzes vom 08.02.2024 (Nds. GVBl. Nr. 9)
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. 19 des Gesetzes vom 14.12.2023 (Nds. GVBl. S. 337)
NSGB	Niedersächsischer Städte- und Gemeindebund

NUTS	Nomenclature des unités territoriales statistiques – Statistische Klassifikation der Gebietseinheiten
NV	Niedersächsische Verfassung vom 19.05.1993 (Nds. GVBl. S. 107), zuletzt geändert durch Art. 1 vom 10.12.2020 (Nds. GVBl. S. 464)
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
OVG	Oberverwaltungsgericht
OWiG	Gesetz über Ordnungswidrigkeiten in der Fassung der Bekanntmachung vom 19.02.1987 (BGBl. I S. 602), zuletzt geändert durch Art. 5 des Gesetzes vom 14.03.2023 (BGBl. I Nr. 73)
RdErl.	Runderlass
Rn.	Randnummer
RPA	Rechnungsprüfungsamt
SEVESO III	Richtlinie 2012/18/EU vom 04.07.2012 zur Beherrschung der Gefahren schwerer Unfälle mit gefährlichen Stoffen
SGB II	Sozialgesetzbuch Zweites Buch – Bürgergeld, Grundsicherung für Arbeitsuchende vom 24.12.2003 (BGBl. I S. 2954), zuletzt geändert durch Artikel 4 des Gesetzes vom 08.05.2024 (BGBl. I Nr. 152)
SGB IX	Sozialgesetzbuch Neuntes Buch – Rehabilitation und Teilhabe von Menschen mit Behinderungen vom 23.12.2016 (BGBl. I S. 3234), zuletzt geändert durch Art. 1 und 2 des Gesetzes vom 06.06.2023 (BGBl. I Nr. 146)
VV	Verwaltungsvorschriften
VV-LHO	Verwaltungsvorschriften zur Landeshaushaltsordnung vom 11.07.1996 (Nds. MBl. S. 1868), zuletzt geändert durch RdErl. vom 19.04.2024 (Nds. MBl. Nr. 203)
WKRS	Wolters Kluwer Rechtsprechungssammlung

Anlage 1 Infrastrukturbereiche der Erhebung „Investitionsrückstände – Teil 3“

Die Erhebung umfasste die Infrastrukturbereiche:

- Verwaltung (Produktgruppe 111)
- Brandschutz (Produktgruppe 126)
- Grundschulen (Produktgruppe 211)
- Weitere Schulträgeraufgaben (Produktgruppen 212 bis 244)
- Kultur (Produktgruppen 251 bis 281)
- Soziale Einrichtungen (Produktgruppe 315)
- Tageseinrichtungen für Kinder (Produktgruppe 365)
- Einrichtungen der Jugendarbeit (Produktgruppe 366)
- Gesundheitseinrichtungen (Produktgruppe 412)
- Kur- und Badeeinrichtungen (Produktgruppe 418)
- Sportstätten und Bäder (Produktgruppe 424)
- Wohnungsbau (Produkt 5222)
- Denkmalschutz und -pflege (Produktgruppe 523)
- Energieerzeugung und -versorgung (Produktgruppen 531, 532, 534 und 535)
- Wasserversorgung (Produktgruppe 533)
- Informations- und Kommunikationsinfrastruktur (Produktgruppe 536)
- Abwasserbeseitigung (Produktgruppe 538)
- Straßen (Produktgruppen 541 bis 544)
- Straßenreinigung, Straßenbeleuchtung (Produktgruppe 545)
- Parkeinrichtungen (Produktgruppe 546)
- ÖPNV (Produktgruppe 547)
- Sonstiger Personen- und Güterverkehr (Produktgruppe 548)
- Natur- und Landschaftspflege, Friedhofs- und Bestattungswesen (Produktgruppen 551 bis 555)
- Allgemeine Einrichtungen und Unternehmen (Produktgruppe 573)
- Tourismus (Produktgruppe 575)
- Sonstiges

Anlage 2 Statistische Gebiete (NUTS-Ebene 2) und Anpassungsschichten²²⁵

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	Region Hannover (Landeshauptstadt)	Landeshauptstadt Hannover
	Region Hannover (Umland)	Region Hannover ohne Landeshauptstadt
	Weser-Leine-Bergland	Landkreise Hameln-Pyrmont, Hildesheim und Holzminden
	Mittelniedersachsen	Landkreise Diepholz, Nienburg/Weser und Schaumburg
Lüneburg	Nordniedersachsen	Landkreise Cuxhaven, Harburg, Osterholz, Rotenburg (Wümme) und Stade
	Nordostniedersachsen	Landkreise Celle, Heidekreis, Lüchow-Dannenberg, Lüneburg, Uelzen und Verden
Weser-Ems	Ostfriesland-Nordseeküste	Städte Emden und Wilhelmshaven sowie Landkreise Aurich, Friesland, Leer, Wesermarsch und Wittmund
	Oldenburger Raum	Städte Delmenhorst und Oldenburg (Oldb) sowie Landkreise Ammerland, Cloppenburg und Oldenburg
	Westniedersachsen	Stadt Osnabrück sowie Landkreise Emsland, Grafschaft Bentheim, Osnabrück und Vechta

²²⁵ NUTS = “Nomenclature des Unités territoriales statistiques” ist die Klassifikation der Gebietseinheiten für die Statistik innerhalb der Europäischen Union, die sich eng an die Verwaltungsgliederung der einzelnen Länder anlehnt. In Niedersachsen entsprechen die statistischen Gebiete den ehemaligen Regierungsbezirken und im Wesentlichen den heutigen Gebietszuschnitten der Ämter für regionale Landesentwicklung. Die statistische Größe der Anpassungsschichten wurde für die Auswertung des Zensus 2011 gebildet

**Anlage 3 Anzahl Erhebungseinheiten und Anteil der Einwohnergrößenklassen
 in den Anpassungsschichten**

Anpassungsschicht	Anzahl Erhebungseinheiten	weniger als 6.089 Einw.	6.089 bis unter 7.269 Einw.	7.269 bis unter 8.725 Einw.	8.725 bis unter 10.000 Einw.
Ostniedersachsen	7	3 (43%)	1 (14%)	1 (14%)	2 (29%)
Südniedersachsen	19	3 (16%)	6 (32%)	6 (32%)	4 (21%)
Weser-Leine-Bergland	17	4 (24%)	4 (24%)	4 (24%)	5 (29%)
Mittelniedersachsen	15	2 (13%)	5 (33%)	5 (33%)	3 (20%)
Nordniedersachsen	10	0 (0%)	2 (20%)	4 (40%)	4 (40%)
Nordostniedersachsen	17	6 (35%)	7 (41%)	2 (12%)	2 (12%)
Ostfriesland-Nordseeküste	24	11 (46%)	4 (17%)	4 (17%)	5 (21%)
Oldenburger Raum	7	1 (14%)	1 (14%)	2 (29%)	3 (43%)
Westniedersachsen	10	1 (10%)	2 (20%)	3 (30%)	4 (40%)

Anlage 4 Erhebungseinheiten und Samtgemeindebereiche mit Zuordnung zur Einwohnergrößenklasse und Anpassungsschicht

Erhebungseinheit	Gemeindeart	Samtgemeindebereich setzt sich zusammen aus:	Einwohnergrößenklasse (Stand 31.12.2022)	Anpassungsschicht
Samtgemeindebereich Hankensbüttel	Samtgemeinde	Hankensbüttel	8.725 bis unter 10.000 Einw.	Ostniedersachsen
	Mitgliedsgemeinde	Dedelstorf		
	Mitgliedsgemeinde	Hankensbüttel		
	Mitgliedsgemeinde	Oberholz		
	Mitgliedsgemeinde	Sprakensehl		
	Mitgliedsgemeinde	Steinhorst		
Samtgemeindebereich Grasleben	Samtgemeinde	Grasleben	weniger als 6.089 Einw.	Ostniedersachsen
	Mitgliedsgemeinde	Grasleben		
	Mitgliedsgemeinde	Mariental		
	Mitgliedsgemeinde	Querenhorst		
	Mitgliedsgemeinde	Rennau		
Samtgemeindebereich Heeseberg	Samtgemeinde	Heeseberg	weniger als 6.089 Einw.	Ostniedersachsen
	Mitgliedsgemeinde	Beierstedt		
	Mitgliedsgemeinde	Gevensleben		
	Mitgliedsgemeinde	Jerxheim		
	Mitgliedsgemeinde	Söllingen		
Samtgemeindebereich Nord-Elm	Samtgemeinde	Nord-Elm	weniger als 6.089 Einw.	Ostniedersachsen
	Mitgliedsgemeinde	Frellstedt		
	Mitgliedsgemeinde	Räbke		
	Mitgliedsgemeinde	Süplingen		
	Mitgliedsgemeinde	Süplingenburg		
	Mitgliedsgemeinde	Warberg		
	Mitgliedsgemeinde	Wolsdorf		
Samtgemeindebereich Oderwald	Samtgemeinde	Oderwald	6.089 bis unter 7.269 Einw.	Ostniedersachsen
	Mitgliedsgemeinde	Cramme		
	Mitgliedsgemeinde	Dorstadt		
	Mitgliedsgemeinde	Flöthe		
	Mitgliedsgemeinde	Heiningen		
	Mitgliedsgemeinde	Ohrum		
	Mitgliedsgemeinde	Börßum		
Samtgemeindebereich Dransfeld	Samtgemeinde	Dransfeld	8.725 bis unter 10.000 Einw.	Süd-niedersachsen
	Mitgliedsgemeinde	Bühren		
	Mitgliedsgemeinde	Dransfeld, Stadt		
	Mitgliedsgemeinde	Jühnde		
	Mitgliedsgemeinde	Niemental		
	Mitgliedsgemeinde	Scheden		
Samtgemeindebereich	Samtgemeinde	Hattorf am Harz	6.089 bis unter 7.269 Einw.	Süd-niedersachsen
	Mitgliedsgemeinde	Elbingerode		

Hattorf am Harz	Mitgliedsgemeinde	Hattorf am Harz		
	Mitgliedsgemeinde	Hörden am Harz		
	Mitgliedsgemeinde	Wulften am Harz		
Samtgemeindebereich Radolfshausen	Samtgemeinde	Radolfshausen	6.089 bis unter 7.269 Einw.	Süd-niedersachsen
	Mitgliedsgemeinde	Ebergötzen		
	Mitgliedsgemeinde	Landolfshausen		
	Mitgliedsgemeinde	Seeburg		
	Mitgliedsgemeinde	Seulingen		
	Mitgliedsgemeinde	Waake		
Samtgemeindebereich Altes Amt Lemförde	Samtgemeinde	Altes Amt Lemförde	8.725 bis unter 10.000 Einw.	Mittelniedersachsen
	Mitgliedsgemeinde	Brockum		
	Mitgliedsgemeinde	Hüde		
	Mitgliedsgemeinde	Lembruch		
	Mitgliedsgemeinde	Lemförde, Flecken		
	Mitgliedsgemeinde	Marl		
	Mitgliedsgemeinde	Quernheim		
	Mitgliedsgemeinde	Stemshorn		
Samtgemeindebereich Kirchdorf	Samtgemeinde	Kirchdorf	7.269 bis unter 8.725 Einw.	Mittelniedersachsen
	Mitgliedsgemeinde	Bahrenborstel		
	Mitgliedsgemeinde	Barenburg, Flecken		
	Mitgliedsgemeinde	Freistatt		
	Mitgliedsgemeinde	Kirchdorf		
	Mitgliedsgemeinde	Varrel		
	Mitgliedsgemeinde	Wehrbleck		
Samtgemeindebereich Rehden	Samtgemeinde	Rehden	6.089 bis unter 7.269 Einw.	Mittelniedersachsen
	Mitgliedsgemeinde	Barver		
	Mitgliedsgemeinde	Dickel		
	Mitgliedsgemeinde	Hemsloh		
	Mitgliedsgemeinde	Rehden		
	Mitgliedsgemeinde	Wetschen		
Samtgemeindebereich Schwaförden	Samtgemeinde	Schwaförden	6.089 bis unter 7.269 Einw.	Mittelniedersachsen
	Mitgliedsgemeinde	Affinghausen		
	Mitgliedsgemeinde	Ehrenburg		
	Mitgliedsgemeinde	Neuenkirchen		
	Mitgliedsgemeinde	Scholen		
	Mitgliedsgemeinde	Schwaförden		
	Mitgliedsgemeinde	Sudwalde		
	Samtgemeinde	Siedenburg	weniger als 6.089 Einw.	Mittelniedersachsen
	Mitgliedsgemeinde	Borstel		

Samtgemeindebereich Siedenburg	Mitgliedsgemeinde	Maasen		
	Mitgliedsgemeinde	Mellinghausen		
	Mitgliedsgemeinde	Siedenburg, Flecken		
	Mitgliedsgemeinde	Staffhorst		
Samtgemeindebereich Heemsen	Samtgemeinde	Heemsen	6.089 bis unter 7.269 Einw.	Mittelniedersachsen
	Mitgliedsgemeinde	Drakenburg, Flecken		
	Mitgliedsgemeinde	Haßbergen		
	Mitgliedsgemeinde	Heemsen		
	Mitgliedsgemeinde	Rohrsen		
Samtgemeindebereich Steimbke	Samtgemeinde	Steimbke	7.269 bis unter 8.725 Einw.	Mittelniedersachsen
	Mitgliedsgemeinde	Linsburg		
	Mitgliedsgemeinde	Rodewald		
	Mitgliedsgemeinde	Steimbke		
	Mitgliedsgemeinde	Stöckse		
Samtgemeindebereich Eilsen	Samtgemeinde	Eilsen	6.089 bis unter 7.269 Einw.	Mittelniedersachsen
	Mitgliedsgemeinde	Ahnsen		
	Mitgliedsgemeinde	Bad Eilsen		
	Mitgliedsgemeinde	Buchholz		
	Mitgliedsgemeinde	Heeßen		
	Mitgliedsgemeinde	Luhden		
Samtgemeindebereich Lindhorst	Samtgemeinde	Lindhorst	7.269 bis unter 8.725 Einw.	Mittelniedersachsen
	Mitgliedsgemeinde	Beckedorf		
	Mitgliedsgemeinde	Heuerßen		
	Mitgliedsgemeinde	Lindhorst		
	Mitgliedsgemeinde	Lüdersfeld		
Samtgemeindebereich Niedernwöhren	Samtgemeinde	Niedernwöhren	7.269 bis unter 8.725 Einw.	Mittelniedersachsen
	Mitgliedsgemeinde	Lauenhagen		
	Mitgliedsgemeinde	Meerbeck		
	Mitgliedsgemeinde	Niedernwöhren		
	Mitgliedsgemeinde	Nordsehl		
	Mitgliedsgemeinde	Pollhagen		
	Mitgliedsgemeinde	Wiedensahl, Flecken		
Samtgemeindebereich Sachsenhagen	Samtgemeinde	Sachsenhagen	8.725 bis unter 10.000 Einw.	Mittelniedersachsen
	Mitgliedsgemeinde	Auhagen		
	Mitgliedsgemeinde	Hagenburg, Flecken		
	Mitgliedsgemeinde	Sachsenhagen, Stadt		
	Mitgliedsgemeinde	Wölpinghausen		
Samtgemeindebereich	Samtgemeinde	Bevern	weniger als 6.089 Einw.	Weser-Leine-Bergland
	Mitgliedsgemeinde	Bevern, Flecken		

Bevern	Mitgliedsgemeinde	Golmbach		
	Mitgliedsgemeinde	Holenberg		
	Mitgliedsgemeinde	Negenborn		
Samtgemeinde- bereich Boffzen	Samtgemeinde	Boffzen	6.089 bis unter 7.269 Einw.	Weser-Leine-Bergland
	Mitgliedsgemeinde	Boffzen		
	Mitgliedsgemeinde	Derental		
	Mitgliedsgemeinde	Fürstenberg		
	Mitgliedsgemeinde	Lauenförde, Flecken		
Samtgemeinde- bereich Börde Lamstedt	Samtgemeinde	Börde Lamstedt	6.089 bis unter 7.269 Einw.	Nordniedersachsen
	Mitgliedsgemeinde	Armstorf		
	Mitgliedsgemeinde	Hollnseth		
	Mitgliedsgemeinde	Lamstedt		
	Mitgliedsgemeinde	Mittelstenahe		
	Mitgliedsgemeinde	Stinstedt		
Samtgemeinde- bereich Bothel	Samtgemeinde	Bothel	7.269 bis unter 8.725 Einw.	Nordniedersachsen
	Mitgliedsgemeinde	Bothel		
	Mitgliedsgemeinde	Brockel		
	Mitgliedsgemeinde	Hemsbünde		
	Mitgliedsgemeinde	Hemslingen		
	Mitgliedsgemeinde	Kirchwalsede		
	Mitgliedsgemeinde	Westerwalsede		
Samtgemeinde- bereich Fintel	Samtgemeinde	Fintel	7.269 bis unter 8.725 Einw.	Nordniedersachsen
	Mitgliedsgemeinde	Fintel		
	Mitgliedsgemeinde	Helvesiek		
	Mitgliedsgemeinde	Lauenbrück		
	Mitgliedsgemeinde	Stemmen		
	Mitgliedsgemeinde	Vahlde		
Samtgemeinde- bereich Geestequelle	Samtgemeinde	Geestequelle	6.089 bis unter 7.269 Einw.	Nordniedersachsen
	Mitgliedsgemeinde	Alfstedt		
	Mitgliedsgemeinde	Basdahl		
	Mitgliedsgemeinde	Ebersdorf		
	Mitgliedsgemeinde	Hipstedt		
	Mitgliedsgemeinde	Oerel		
Samtgemeinde- bereich Selsingen	Samtgemeinde	Selsingen	8.725 bis unter 10.000 Einw.	Nordniedersachsen
	Mitgliedsgemeinde	Anderlingen		
	Mitgliedsgemeinde	Deinstedt		
	Mitgliedsgemeinde	Farven		
	Mitgliedsgemeinde	Ostereistedt		
	Mitgliedsgemeinde	Rhade		
	Mitgliedsgemeinde	Sandbostel		
	Mitgliedsgemeinde	Seedorf		
	Mitgliedsgemeinde	Selsingen		
	Samtgemeinde	Nordkehdingen		Nordniedersachsen

Samtgemeindebereich Nordkehdingen	Mitgliedsgemeinde	Balje	7.269 bis unter 8.725 Einw.	
	Mitgliedsgemeinde	Freiburg (Elbe), Flecken		
	Mitgliedsgemeinde	Krummendeich		
	Mitgliedsgemeinde	Oederquart		
	Mitgliedsgemeinde	Wischhafen		
Samtgemeindebereich Gartow	Samtgemeinde	Gartow	weniger als 6.089 Einw.	Nordostniedersachsen
	Mitgliedsgemeinde	Gartow, Flecken		
	Mitgliedsgemeinde	Gorleben		
	Mitgliedsgemeinde	Höhbeck		
	Mitgliedsgemeinde	Prezelle		
	Mitgliedsgemeinde	Schnackenburg, Stadt		
Samtgemeindebereich Amelinghausen	Samtgemeinde	Amelinghausen	7.269 bis unter 8.725 Einw.	Nordostniedersachsen
	Mitgliedsgemeinde	Amelinghausen		
	Mitgliedsgemeinde	Betzendorf		
	Mitgliedsgemeinde	Oldendorf (Luhe)		
	Mitgliedsgemeinde	Rehlingen		
	Mitgliedsgemeinde	Soderstorf		
Samtgemeindebereich Dahlenburg	Samtgemeinde	Dahlenburg	6.089 bis unter 7.269 Einw.	Nordostniedersachsen
	Mitgliedsgemeinde	Boitze		
	Mitgliedsgemeinde	Dahlem		
	Mitgliedsgemeinde	Dahlenburg, Flecken		
	Mitgliedsgemeinde	Nahrendorf		
	Mitgliedsgemeinde	Tosterglope		
Samtgemeindebereich Ahlden	Samtgemeinde	Ahlden	6.089 bis unter 7.269 Einw.	Nordostniedersachsen
	Mitgliedsgemeinde	Ahlden (Aller), Flecken		
	Mitgliedsgemeinde	Eickeloh		
	Mitgliedsgemeinde	Grethem		
	Mitgliedsgemeinde	Hademstorf		
	Mitgliedsgemeinde	Hodenhagen		
Samtgemeindebereich Rethem (Aller)	Samtgemeinde	Rethem (Aller), Stadt	weniger als 6.089 Einw.	Nordostniedersachsen
	Mitgliedsgemeinde	Böhme		
	Mitgliedsgemeinde	Frankenfeld		
	Mitgliedsgemeinde	Häuslingen		
	Mitgliedsgemeinde	Rethem (Aller), Stadt		
Samtgemeindebereich	Samtgemeinde	Rosche	6.089 bis unter 7.269 Einw.	Nordostniedersachsen
	Mitgliedsgemeinde	Oetzen		

Rosche	Mitgliedsgemeinde	Rätzlingen		
	Mitgliedsgemeinde	Rosche		
	Mitgliedsgemeinde	Stoetze		
	Mitgliedsgemeinde	Suhlendorf		
Samtgemeinde- bereich Suderburg	Samtgemeinde	Suderburg	6.089 bis unter 7.269 Einw.	Nordostniedersachsen
	Mitgliedsgemeinde	Eimke		
	Mitgliedsgemeinde	Gerdau		
	Mitgliedsgemeinde	Suderburg		
Samtgemeinde- bereich Jümme	Samtgemeinde	Jümme	6.089 bis unter 7.269 Einw.	Ostfriesland- Nordseeküste
	Mitgliedsgemeinde	Detern, Flecken		
	Mitgliedsgemeinde	Filsum		
	Mitgliedsgemeinde	Nortmoor		
Samtgemeinde- bereich Holtriem	Samtgemeinde	Holtriem	8.725 bis unter 10.000 Einw.	Ostfriesland- Nordseeküste
	Mitgliedsgemeinde	Blomberg		
	Mitgliedsgemeinde	Eversmeer		
	Mitgliedsgemeinde	Nenndorf		
	Mitgliedsgemeinde	Neuschoo		
	Mitgliedsgemeinde	Ochtersum		
	Mitgliedsgemeinde	Schweindorf		
	Mitgliedsgemeinde	Utarp		
	Mitgliedsgemeinde	Westerholt		
Samtgemeinde- bereich Lengerich	Samtgemeinde	Lengerich	8.725 bis unter 10.000 Einw.	Westniedersachsen
	Mitgliedsgemeinde	Bawinkel		
	Mitgliedsgemeinde	Gersten		
	Mitgliedsgemeinde	Handrup		
	Mitgliedsgemeinde	Langen		
	Mitgliedsgemeinde	Lengerich		
	Mitgliedsgemeinde	Wettrup		
Liebenburg	Einheitsgemeinde		7.269 bis unter 8.725 Einw.	Süd-niedersachsen
Braunlage, Stadt	Einheitsgemeinde		weniger al 6.089 Einw.	Süd-niedersachsen
Bad Gandersheim, Stadt	Einheitsgemeinde		8.725 bis unter 10.000 Einw.	Süd-niedersachsen
Bodenfelde, Flecken	Einheitsgemeinde		weniger als 6.089 Einw.	Süd-niedersachsen
Dassel, Stadt	Einheitsgemeinde		8.725 bis unter 10.000 Einw.	Süd-niedersachsen
Hardeggen, Stadt	Einheitsgemeinde		7.269 bis unter 8.725 Einw.	Süd-niedersachsen
Kalefeld	Einheitsgemeinde		6.089 bis unter 7.269 Einw.	Süd-niedersachsen

Katlenburg-Lindau	Einheitsgemeinde		6.089 bis unter 7.269 Einw.	Süd-niedersachsen
Moringen, Stadt	Einheitsgemeinde		6.089 bis unter 7.269 Einw.	Süd-niedersachsen
Nörten-Hardenberg, Flecken	Einheitsgemeinde		7.269 bis unter 8.725 Einw.	Süd-niedersachsen
Hohenhameln	Einheitsgemeinde		8.725 bis unter 10.000 Einw.	Ost-niedersachsen
Schladen-Werla	Einheitsgemeinde		7.269 bis unter 8.725 Einw.	Ost-niedersachsen
Adelebsen, Flecken	Einheitsgemeinde		6.089 bis unter 7.269 Einw.	Süd-niedersachsen
Bad Grund (Harz)	Einheitsgemeinde		7.269 bis unter 8.725 Einw.	Süd-niedersachsen
Bad Sachsa, Stadt	Einheitsgemeinde		7.269 bis unter 8.725 Einw.	Süd-niedersachsen
Gleichen	Einheitsgemeinde		8.725 bis unter 10.000 Einw.	Süd-niedersachsen
Staufenberg	Einheitsgemeinde		7.269 bis unter 8.725 Einw.	Süd-niedersachsen
Walkenried	Einheitsgemeinde		weniger al 6.089 Einw.	Süd-niedersachsen
Wagenfeld	Einheitsgemeinde		7.269 bis unter 8.725 Einw.	Mittel-niedersachsen
Coppenbrügge, Flecken	Einheitsgemeinde		6.089 bis unter 7.269 Einw.	Weser-Leine-Bergland
Emmerthal	Einheitsgemeinde		8.725 bis unter 10.000 Einw.	Weser-Leine-Bergland
Salzhemmendorf, Flecken	Einheitsgemeinde		8.725 bis unter 10.000 Einw.	Weser-Leine-Bergland
Algermissen	Einheitsgemeinde		7.269 bis unter 8.725 Einw.	Weser-Leine-Bergland
Bockenem, Stadt	Einheitsgemeinde		8.725 bis unter 10.000 Einw.	Weser-Leine-Bergland
Diekholzen	Einheitsgemeinde		6.089 bis unter 7.269 Einw.	Weser-Leine-Bergland
Elze, Stadt	Einheitsgemeinde		8.725 bis unter 10.000 Einw.	Weser-Leine-Bergland
Giesen	Einheitsgemeinde		8.725 bis unter 10.000 Einw.	Weser-Leine-Bergland
Holle	Einheitsgemeinde		6.089 bis unter 7.269 Einw.	Weser-Leine-Bergland
Schellerten	Einheitsgemeinde		7.269 bis unter 8.725 Einw.	Weser-Leine-Bergland

Söhle	Einheitsgemeinde		7.269 bis unter 8.725 Einw.	Weser-Leine-Bergland
Freden (Leine)	Einheitsgemeinde		weniger als 6.089 Einw.	Weser-Leine-Bergland
Lamspringe	Einheitsgemeinde		weniger als 6.089 Einw.	Weser-Leine-Bergland
Sibbesse	Einheitsgemeinde		weniger als 6.089 Einw.	Weser-Leine-Bergland
Delligsen, Flecken	Einheitsgemeinde		7.269 bis unter 8.725 Einw.	Weser-Leine-Bergland
Steyerberg, Flecken	Einheitsgemeinde		weniger als 6.089 Einw.	Mittelniedersachsen
Auetal	Einheitsgemeinde		6.089 bis unter 7.269 Einw.	Mittelniedersachsen
Obernkirchen, Stadt	Einheitsgemeinde		8.725 bis unter 10.000 Einw.	Mittelniedersachsen
Faßberg	Einheitsgemeinde		6.089 bis unter 7.269 Einw.	Nordostniedersachsen
Wietze	Einheitsgemeinde		7.269 bis unter 8.725 Einw.	Nordostniedersachsen
Eschede	Einheitsgemeinde		weniger als 6.089 Einw.	Nordostniedersachsen
Bleckede, Stadt	Einheitsgemeinde		8.725 bis unter 10.000 Einw.	Nordostniedersachsen
Amt Neuhaus	Einheitsgemeinde		weniger als 6.089 Einw.	Nordostniedersachsen
Grasberg	Einheitsgemeinde		7.269 bis unter 8.725 Einw.	Nordniedersachsen
Worpswede	Einheitsgemeinde		8.725 bis unter 10.000 Einw.	Nordniedersachsen
Gnarrenburg	Einheitsgemeinde		8.725 bis unter 10.000 Einw.	Nordniedersachsen
Visselhövede, Stadt	Einheitsgemeinde		8.725 bis unter 10.000 Einw.	Nordniedersachsen
Bispingen	Einheitsgemeinde		6.089 bis unter 7.269 Einw.	Nordostniedersachsen
Neuenkirchen	Einheitsgemeinde		weniger als 6.089 Einw.	Nordostniedersachsen
Wietzendorf	Einheitsgemeinde		weniger als 6.089 Einw.	Nordostniedersachsen
Bienenbüttel	Einheitsgemeinde		6.089 bis unter 7.269 Einw.	Nordostniedersachsen
Dörverden	Einheitsgemeinde		8.725 bis unter 10.000 Einw.	Nordostniedersachsen

Baltrum	Einheitsgemeinde		weniger als 6.089 Einw.	Ostfriesland- Nordseeküste
Großheide	Einheitsgemeinde		8.725 bis unter 10.000 Einw.	Ostfriesland- Nordseeküste
Hinte	Einheitsgemeinde		7.269 bis unter 8.725 Einw.	Ostfriesland- Nordseeküste
Juist, Inselgemeinde	Einheitsgemeinde		weniger als 6.089 Einw.	Ostfriesland- Nordseeküste
Norderney, Stadt	Einheitsgemeinde		weniger als 6.089 Einw.	Ostfriesland- Nordseeküste
Dornum	Einheitsgemeinde		weniger als 6.089 Einw.	Ostfriesland- Nordseeküste
Bösel	Einheitsgemeinde		8.725 bis unter 10.000 Einw.	Oldenburger Raum
Cappeln (Oldenburg)	Einheitsgemeinde		7.269 bis unter 8.725 Einw.	Oldenburger Raum
Essen (Oldenburg)	Einheitsgemeinde		8.725 bis unter 10.000 Einw.	Oldenburger Raum
Lastrup	Einheitsgemeinde		7.269 bis unter 8.725 Einw.	Oldenburger Raum
Lindern (Oldenburg)	Einheitsgemeinde		weniger als 6.089 Einw.	Oldenburger Raum
Molbergen	Einheitsgemeinde		8.725 bis unter 10.000 Einw.	Oldenburger Raum
Rhede (Ems)	Einheitsgemeinde		weniger als 6.089 Einw.	Westniedersachsen
Salzbergen	Einheitsgemeinde		7.269 bis unter 8.725 Einw.	Westniedersachsen
Twist	Einheitsgemeinde		8.725 bis unter 10.000 Einw.	Westniedersachsen
Sande	Einheitsgemeinde		7.269 bis unter 8.725 Einw.	Ostfriesland- Nordseeküste
Wangerland	Einheitsgemeinde		8.725 bis unter 10.000 Einw.	Ostfriesland- Nordseeküste
Wangerooge, Nordseebad	Einheitsgemeinde		weniger als 6.089 Einw.	Ostfriesland- Nordseeküste
Bockhorn	Einheitsgemeinde		8.725 bis unter 10.000 Einw.	Ostfriesland- Nordseeküste
Borkum, Stadt	Einheitsgemeinde		weniger als 6.089 Einw.	Ostfriesland- Nordseeküste
Jemgum	Einheitsgemeinde		weniger als 6.089 Einw.	Ostfriesland- Nordseeküste
Bunde	Einheitsgemeinde		7.269 bis unter 8.725 Einw.	Ostfriesland- Nordseeküste

Dötlingen	Einheitsgemeinde		6.089 bis unter 7.269 Einw.	Oldenburger Raum
Bad Laer	Einheitsgemeinde		8.725 bis unter 10.000 Einw.	Westniedersachsen
Bad Rothenfelde	Einheitsgemeinde		7.269 bis unter 8.725 Einw.	Westniedersachsen
Glandorf	Einheitsgemeinde		6.089 bis unter 7.269 Einw.	Westniedersachsen
Bakum	Einheitsgemeinde		6.089 bis unter 7.269 Einw.	Westniedersachsen
Holdorf	Einheitsgemeinde		7.269 bis unter 8.725 Einw.	Westniedersachsen
Neuenkirchen- Vörden	Einheitsgemeinde		8.725 bis unter 10.000 Einw.	Westniedersachsen
Berne	Einheitsgemeinde		6.089 bis unter 7.269 Einw.	Ostfriesland- Nordseeküste
Butjadingen	Einheitsgemeinde		6.089 bis unter 7.269 Einw.	Ostfriesland- Nordseeküste
Elsfleth, Stadt	Einheitsgemeinde		8.725 bis unter 10.000 Einw.	Ostfriesland- Nordseeküste
Jade	Einheitsgemeinde		weniger als 6.089 Einw.	Ostfriesland- Nordseeküste
Lemwerder	Einheitsgemeinde		6.089 bis unter 7.269 Einw.	Ostfriesland- Nordseeküste
Ovelgönne	Einheitsgemeinde		weniger als 6.089 Einw.	Ostfriesland- Nordseeküste
Stadland	Einheitsgemeinde		7.269 bis unter 8.725 Einw.	Ostfriesland- Nordseeküste
Langeoog, Inselgemeinde	Einheitsgemeinde		weniger als 6.089 Einw.	Ostfriesland- Nordseeküste
Spiekeroog	Einheitsgemeinde		weniger als 6.089 Einw.	Ostfriesland- Nordseeküste

**Anlage 5 Anzahl der Erhebungseinheiten mit Bedarfszuweisung und/oder
 Entschuldungshilfe nach Anpassungsschicht**

	Erhebungseinheiten mit Bedarfszuweisung und/oder Entschuldungshilfe <i>(5 Einheiten erhielten sowohl eine Bedarfszuweisung als auch eine Entschuldungshilfe)</i>	Erhebungseinheiten mit Bedarfszuweisung	Erhebungseinheiten mit Entschuldungshilfe
Erhebungseinheiten	32	14	23
davon Anpassungsschichten			
Ostniedersachsen	4	4	1
Süd-niedersachsen	11	4	10
Weser-Leine-Bergland	1	0	1
Mittelniedersachsen	1	1	0
Nordniedersachsen	2	1	1
Nordostniedersachsen	6	3	4
Ostfriesland- Nordseeküste	7	1	6
Oldenburger Raum	0	0	0
Westniedersachsen	0	0	0