

## 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 Erhebungskommune<sup>178</sup>

#### 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*

---

<sup>178</sup> Foto: Überörtliche Kommunalprüfung

Notwendige Investitionen werden in die Zukunft verschoben und belasten so zukünftige Generationen. Insbesondere das KfW-Kommunalpanel<sup>179</sup> hat in den vergangenen Jahren die Thematik „Investitionsrückstände“ ins öffentliche Bewusstsein<sup>180</sup> gerückt.

*Erkenntnisse aus vorhergehenden Erhebungen*

Dies nahm die überörtliche Kommunalprüfung zum Anlass, um in den Jahren 2020/2021 eine Erhebung zu Haushaltsrisiken durch Investitionsrückstände<sup>181</sup> 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“<sup>182</sup>. 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,<sup>183</sup>

---

<sup>179</sup> 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.

<sup>180</sup> 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](#).

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

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

<sup>183</sup> 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 Bilanz<sup>184</sup> 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.<sup>185</sup> Um einen Vergleich zwischen Einheitsgemeinden und Samtgemeinden zu ermöglichen, wurden die Samtgemeinden und ihre jeweiligen Mitgliedsgemeinden zu Samtgemeindebereichen<sup>186</sup> 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 Lage<sup>187</sup> und Einwohnergrößenklassen<sup>188</sup> in Vergleichsgruppen auf.<sup>189</sup>

*Erhebungs-  
einheiten*

Darüber hinaus untersuchte die überörtliche Kommunalprüfung, wie bereits in der Erhebung „große Städte und Gemeinden“<sup>190</sup>, 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*

---

<sup>184</sup> Obwohl die Kommunen bereits seit dem Jahr 2012 gesetzlich verpflichtet sind, doppelte 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.

<sup>185</sup> Vgl. Anlage 1 Infrastrukturbereiche der Erhebung „Investitionsrückstände - Teil 3“.

<sup>186</sup> 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.

<sup>187</sup> Vgl. Anlage 2 Statistische Gebiete (NUTS-Ebene 2) und Anpassungsschichten.

<sup>188</sup> Vgl. Anlage 3 Anzahl Erhebungseinheiten und Anteil der Einwohnergrößenklassen in den Anpassungsschichten.

<sup>189</sup> Vgl. Anlage 4 Erhebungseinheiten und Samtgemeindebereiche mit der Zuordnung zur Einwohnergrößenklasse und Anpassungsschicht.

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

Die Investitionsfinanzierungsfähigkeit<sup>191</sup> 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.

---

<sup>191</sup> 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 <sup>192</sup>	15,5 Mrd. €	1.938 €	9,4 Mrd. €	2.069 €	1,9 Mrd. €	2.145 €

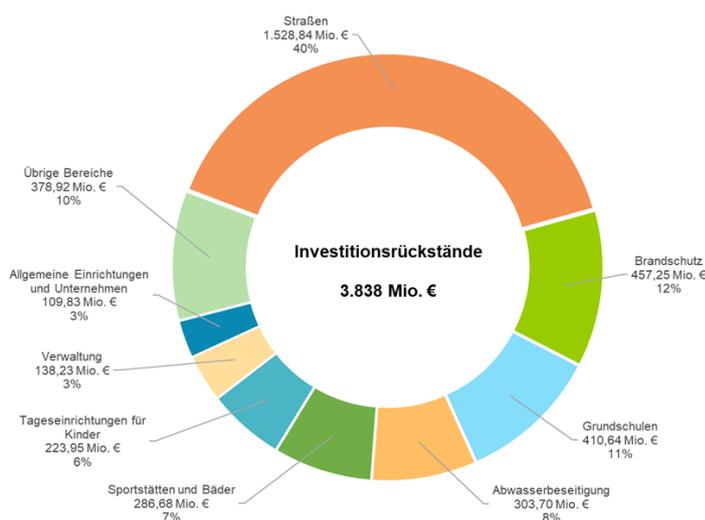
Tabelle 6: Höhe der Investitionsrückstände insgesamt und je Einwohnerin und Einwohner im Vergleich zu den vorherigen Erhebungen und zum KfW-Kommunalpanel

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 Infrastrukturbereichen<sup>193</sup>

<sup>192</sup> Anteilige Berechnung entsprechend des Einwohneranteils der Erhebungskommunen.

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

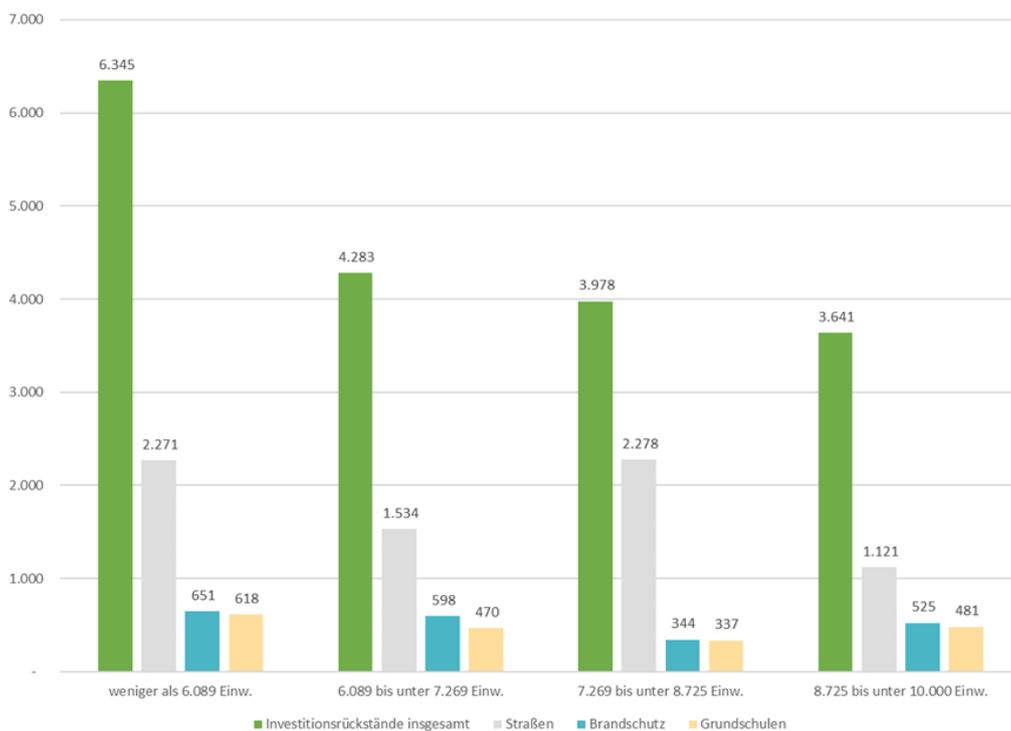
40% der Investitionsrückstände entfallen auf Straßen

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**<sup>194</sup>:



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.

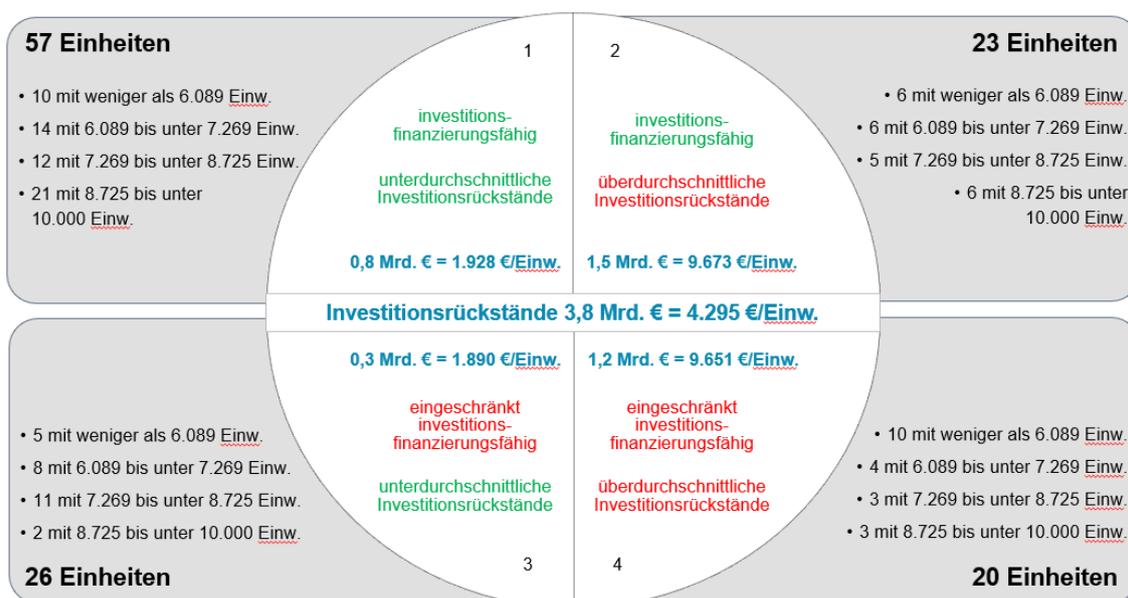
<sup>194</sup> Die Einteilung nach Einwohnergrößenklassen erfolgte durch eine mathematische Berechnung in vier Größenklassen mit einer gleichmäßigen Verteilung der Einheiten. Vgl. dazu auch Anlage 3 „Anzahl Erhebungseinheiten und Anteil der Einwohnergrößenklassen in den Anpassungsschichten“.

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.

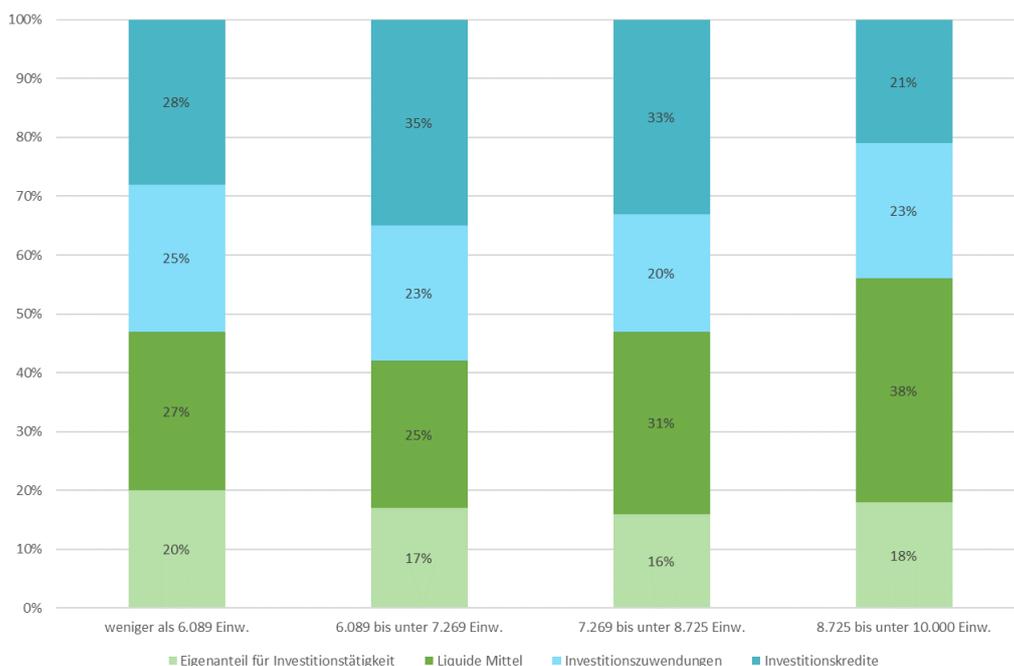
Kennzahl	Durchschnitt	weniger als 6.089 Einw.	6.089 Einw. bis unter 7.269 Einw.	7.269 Einw. bis unter 8.725 Einw.	8.725 Einw. bis unter 10.000 Einw.
Investitionsrückstände je Einw.	<b>4.295 €</b>	6.345 €	4.283 €	3.978 €	3.641 €
Auszahlungen für Investitionstätigkeit je Einw.	<b>487 €</b>	550 €	446 €	500 €	478 €
Gesamtverschuldung je Einw.	<b>1.293 €</b>	2.114 €	1.126 €	1.266 €	1.063 €
davon Verbindlichkeiten aus Investitionskrediten je Einw.	<b>971 €</b>	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 %) <sup>195</sup>

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**<sup>196</sup> die durchschnittliche Höhe der **Investitionsrückstände**:

<sup>195</sup> 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).

<sup>196</sup> 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.)<sup>197</sup>

*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.

<sup>197</sup> 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.<sup>198</sup> 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

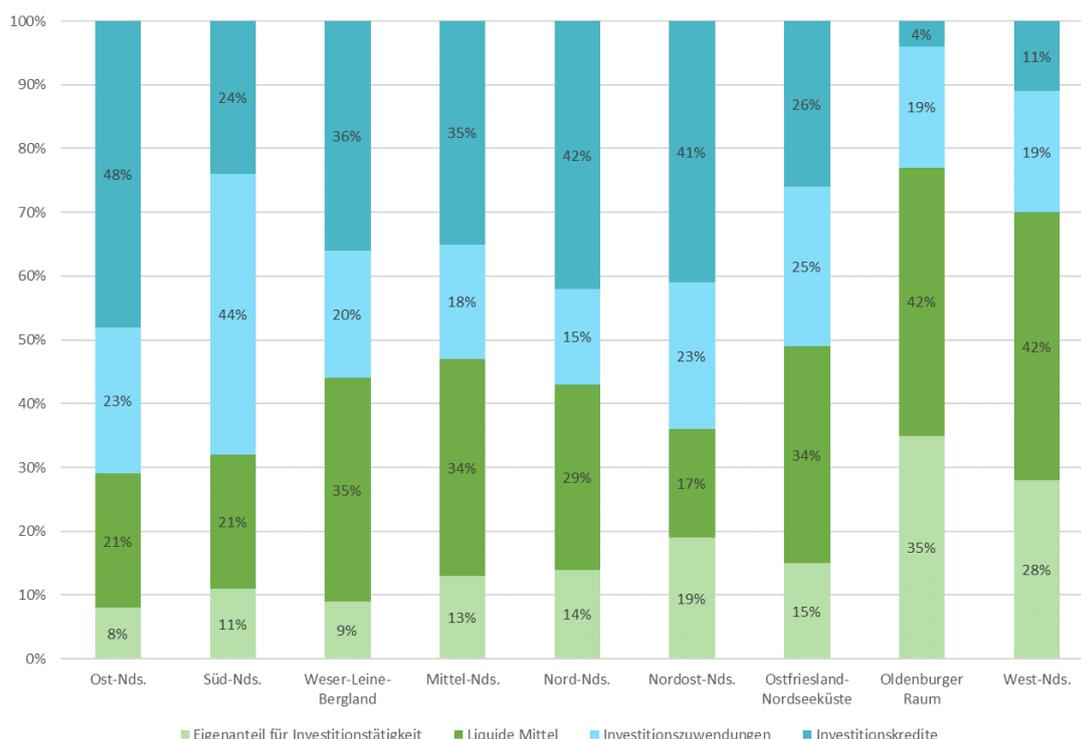
Bei den Finanzkennzahlen setzte sich das Ost-West-Gefälle fort. Besonders auffällig war, dass alle Erhebungseinheiten in den Anpassungsschichten Oldenburger Raum und Westniedersachsen fähig waren, Investitionen zu finanzieren. Zudem leisteten sie die höchsten Auszahlungen für Investitionen und besaßen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

<sup>198</sup> 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:

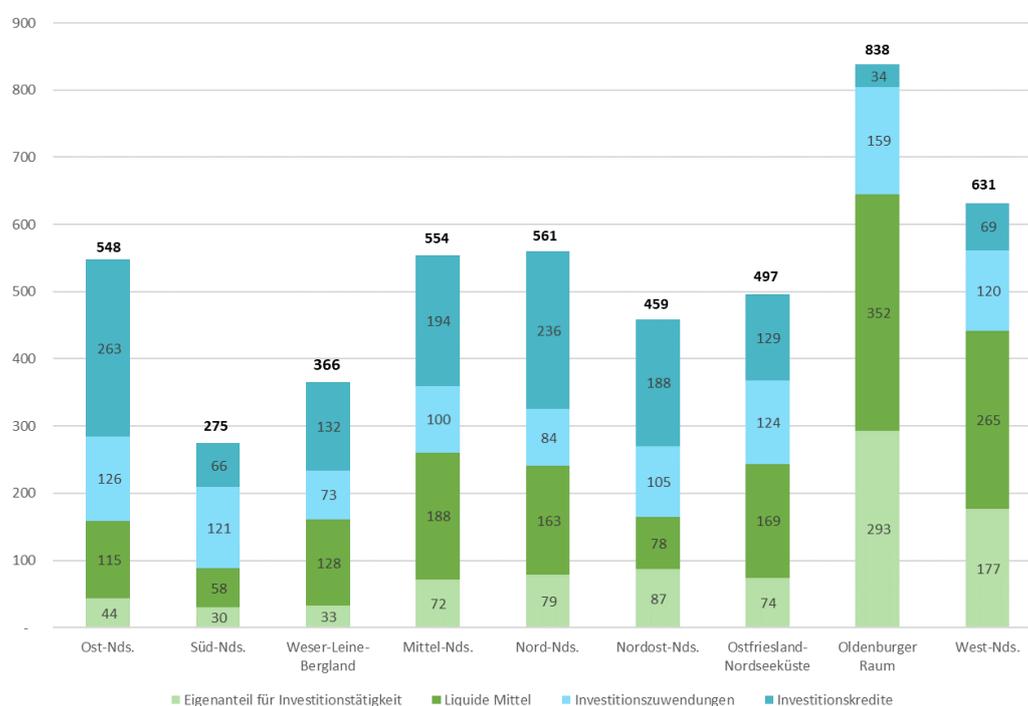


Ansicht 40: Finanzierung von Investitionen nach Anpassungsschichten (in %)

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 Zonenrandgebiet<sup>199</sup> waren. Bereits im Kommunalbericht 2023<sup>200</sup> wies die überörtliche Kommunalprüfung auf strukturelle Probleme in diesem Gebiet hin. Aus diesem Grund führte die überörtliche Kommunalprüfung eine zusätzliche Auswertung der **Erhebungseinheiten**

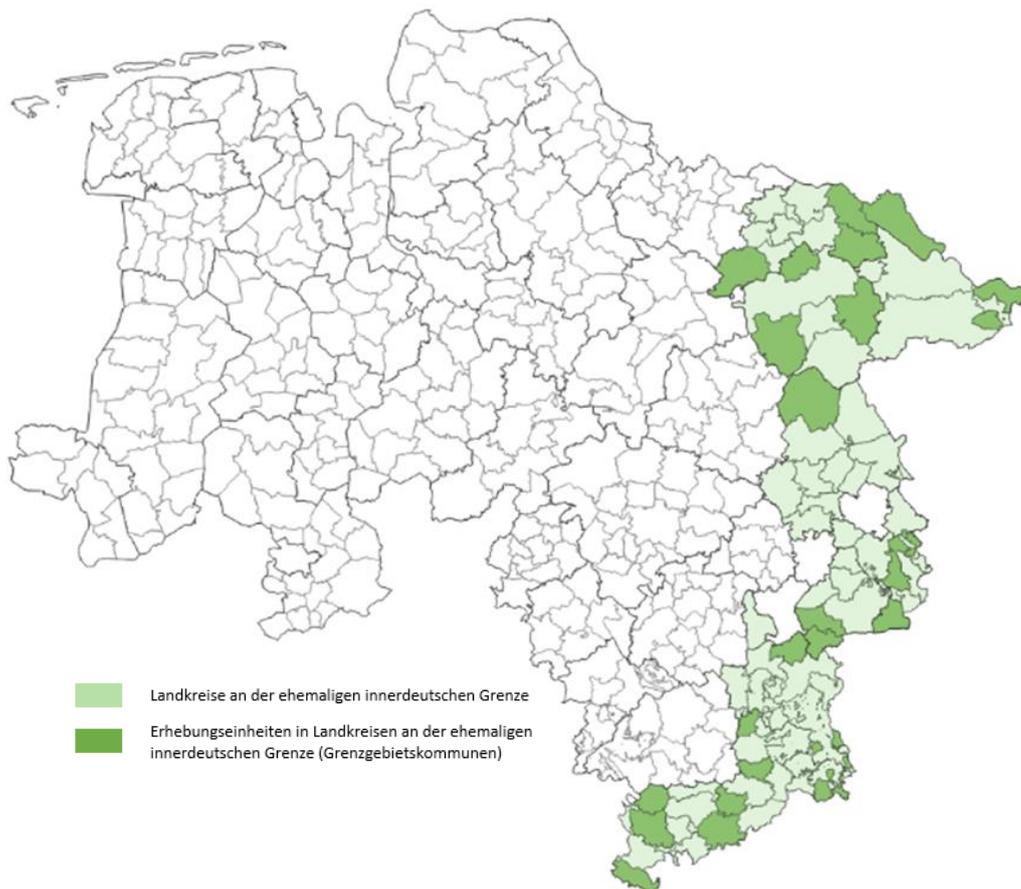
*Hohe Investitionsrückstände in Grenzgebietskommunen*

<sup>199</sup> 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.

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

## in den Landkreisen an der ehemaligen innerdeutschen Grenze<sup>201</sup>

(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 Lage<sup>202</sup> für die Jahre 2021 und/oder 2022 erhielten.

<sup>201</sup> Landkreise Gifhorn, Goslar, Göttingen, Helmstedt, Lüchow-Dannenberg, Lüneburg, Uelzen und Wolfenbüttel.

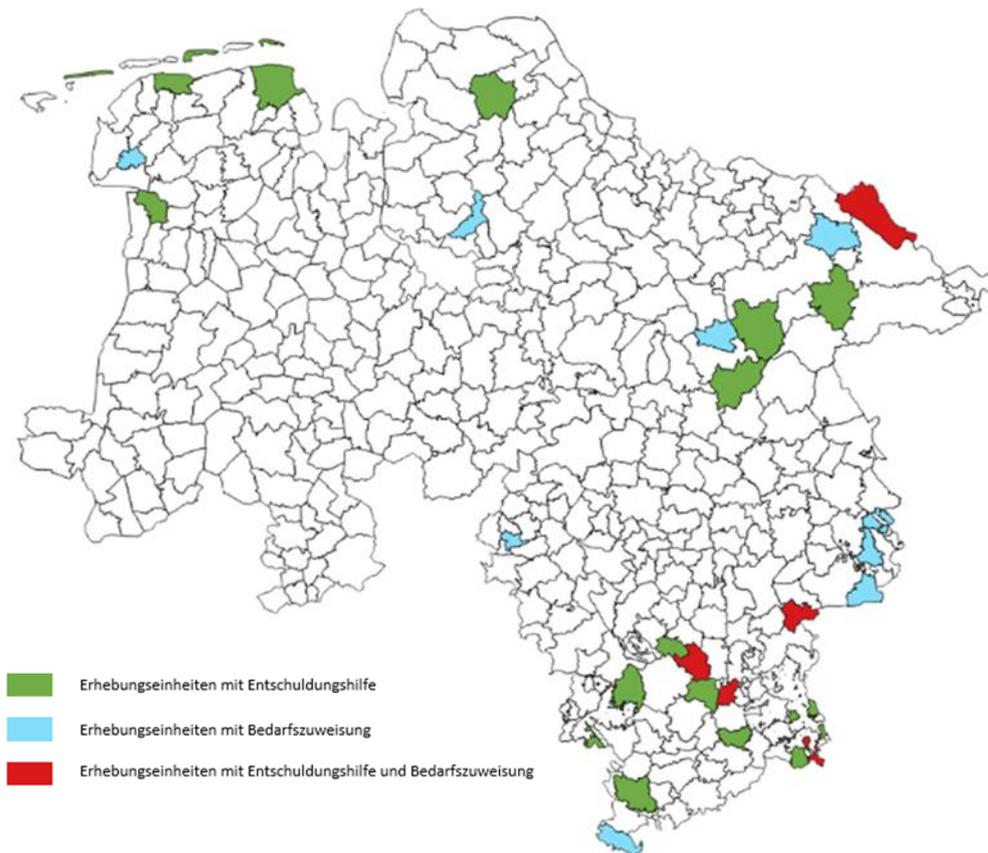
<sup>202</sup> Vgl. § 13 Abs. 1 NFAG.

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)<sup>203</sup>. 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

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

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

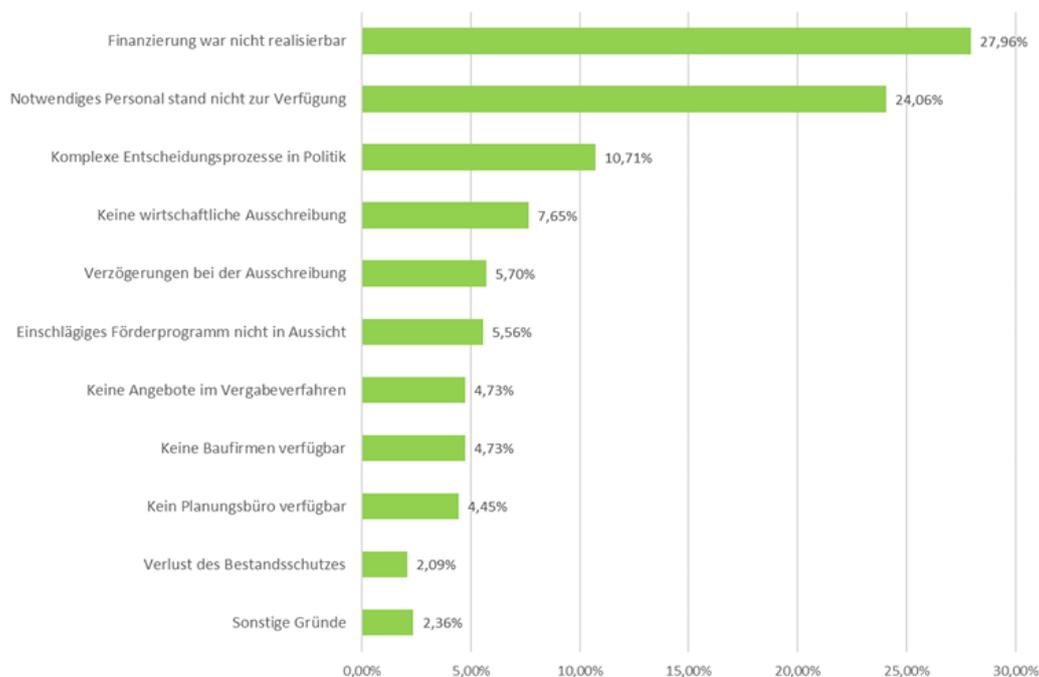
Tabelle 11: Ermittlung des fiktiven Zeitraums für den Abbau der Investitionsrückstände nach Anpassungsschichten (in Jahren)

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 Selbsteinschätzung<sup>204</sup> „fehlende Finanzierung“ und „fehlendes Personal“ als **Hauptursachen** für das Entstehen von **Investitionsrückständen**.



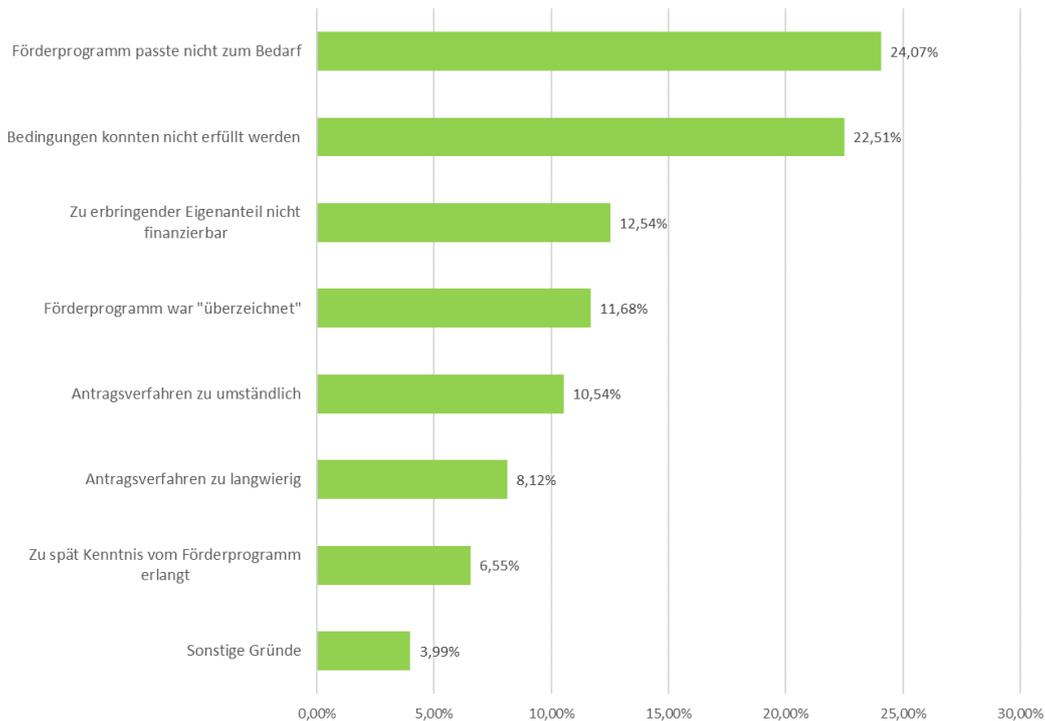
Ansicht 44: Investitionsrückstände – Ursachen (in %)

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.

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

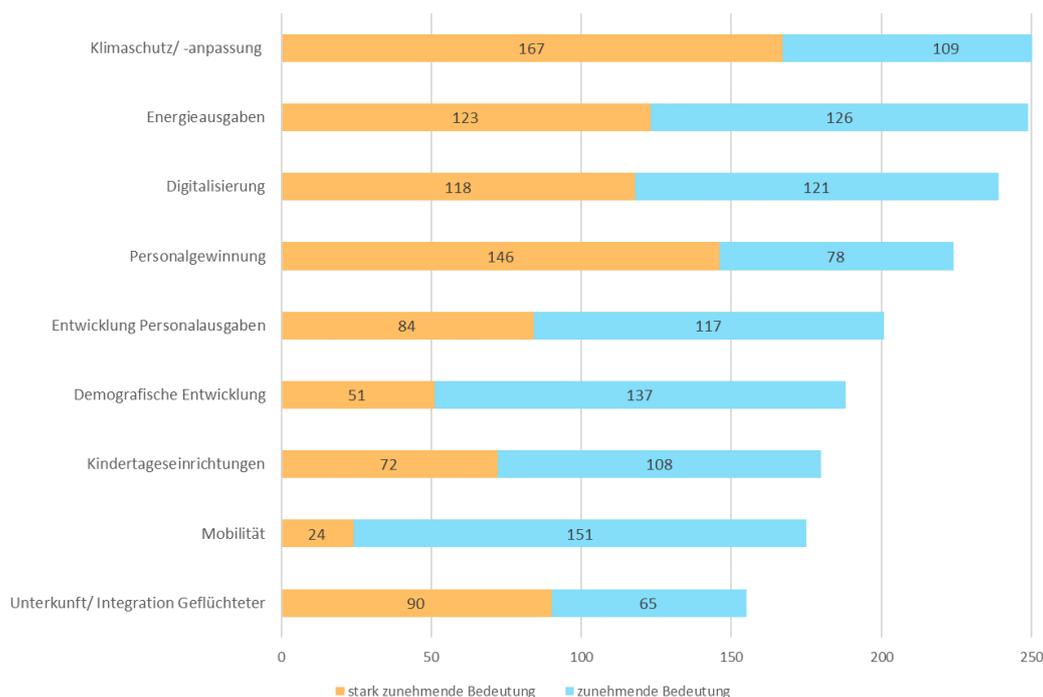


Ansicht 45: Gründe für den Verzicht auf Fördermittel (in %)

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.<sup>205</sup>

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



Ansicht 46: Künftige Herausforderungen (Anzahl der Nennungen)<sup>206</sup>

*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.

<sup>206</sup> 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.