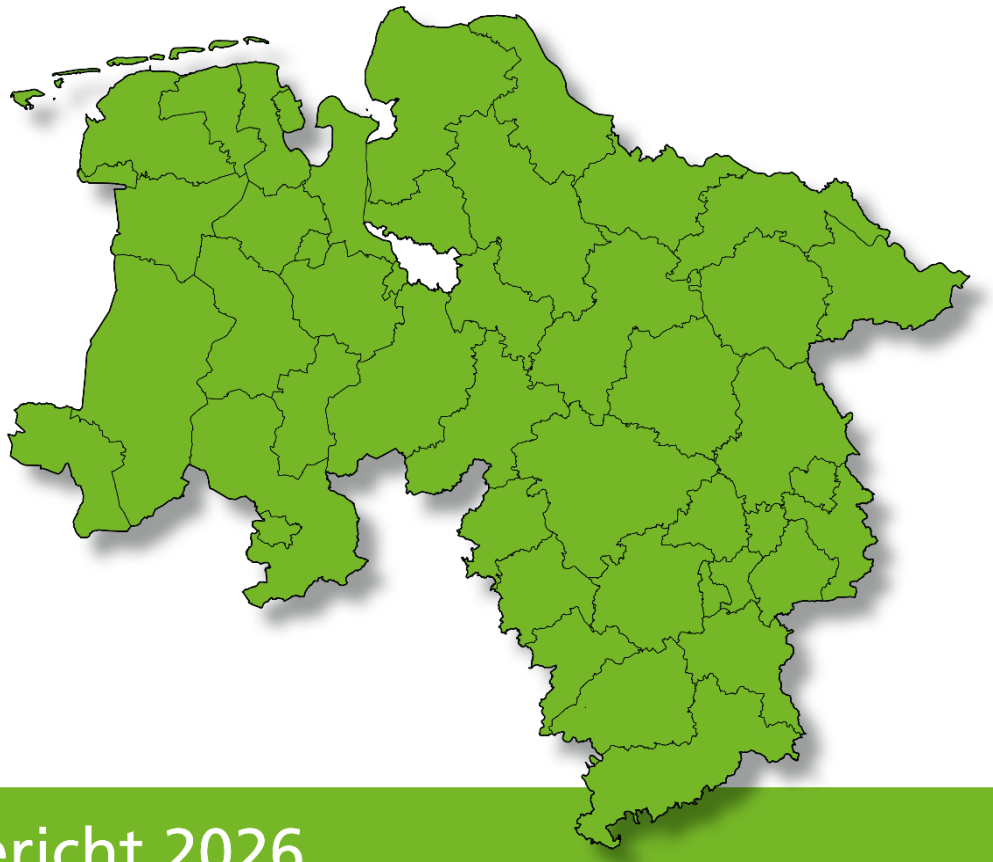
Die Präsidentin des
Niedersächsischen Landesrechnungshofs

– Überörtliche Kommunalprüfung –



Kommunalbericht 2026

Niedersachsen

Kommunalbericht

der

Präsidentin

des Niedersächsischen Landesrechnungshofs

– Überörtliche Kommunalprüfung –

2026

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, © 2026.

Inhaltsverzeichnis

1 Vorwort 6

2 Die überörtliche Kommunalprüfung in Niedersachsen 8

2.1 Aufgaben der überörtlichen Kommunalprüfung 8

2.2 Prüfungsverfahren und Veröffentlichungen 9

3 Prüfungsergebnisse 12

3.1 Vorbemerkungen 12

3.2 Prüfungsergebnisse – Kompakt 13

3.3 Finanzstatusprüfung bei Landkreisen: Alarmleuchte blinkt, Steuerung lohnt sich! 15

3.4 Digitale Transformation: Teuer, jedoch erforderlich! 22

3.5 Kommunale Energieberichte – Chancen genutzt oder nur Pflicht erfüllt? 30

3.6 Tagesbildungsstätten – ein teures Auslaufmodell? 36

3.7 Management kommunaler Zuschüsse: Ohne geht es nicht. 44

3.8 Flexible Arbeitszeiten in Kommunen – Arbeitgeberattraktivität und Fachkräftesicherung 51

3.9 Inobhutnahmen: Wenn Kinder die Hilfe des Staates benötigen! 61

4 Investitionsrückstände Teil 5 – Einheits-, Samt- und Mitgliedsgemeinden – eine erste Auswertung 67

4.1 Vorbemerkungen 67

4.2 Vorläufige Ergebnisse der Teilauswertung 69

4.3 Infrastrukturbereich „Straßen“ 71

4.4 Selbsteinschätzung der Kommunen 73

4.5 Zwischenfazit 77

5 Kommunalfinanzen 2020 bis 2025 79

5.1 Entwicklung der Kommunalfinanzen 79

5.2 Investitionstätigkeit 85

5.3 Finanzierungssaldo 86

5.4 Finanzierungssaldo Ländervergleich 88

5.5 Verschuldung beim nicht-öffentlichen Bereich 91

5.6 Gesamtverschuldung 93

5.7 Ausblick 95

5.8 Fazit 97

Abkürzungsverzeichnis 99

Anlagen: 101

Anlage 1 Infrastrukturbereiche der Erhebung „Investitionsrückstände – Teil 5“ 101

1 Vorwort

Die niedersächsischen Kommunen stehen vor enormen und zum Teil gleichzeitig wirkenden Herausforderungen: Hohe Investitionsbedarfe, steigende Sozialausgaben, anhaltender Fachkräftemangel sowie die Anforderungen der Digitalisierung prägen den kommunalen Alltag. Gleichzeitig geraten die finanziellen Handlungsspielräume vieler Kommunen immer weiter unter Druck.

Die Finanzlage der niedersächsischen Kommunen hat sich im Berichtsjahr weiter verschlechtert. Steigende Aufwendungen, wachsende Verschuldung und begrenzte finanzielle Spielräume erschweren es vielerorts, notwendige Investitionen und laufende Aufgaben gleichermaßen zu finanzieren.

Vor diesem Hintergrund widmet sich der Kommunalbericht 2026 erneut auch den Investitionsrückständen der Kommunen. Die Erhebungen zeigen einen weiterhin erheblichen Investitionsbedarf insbesondere bei der Verkehrsinfrastruktur, den Schulen und dem Brandschutz. Die Ergebnisse verdeutlichen einmal mehr die Schwierigkeiten, notwendige Zukunftsinvestitionen mit den bestehenden finanziellen Möglichkeiten in Einklang zu bringen.

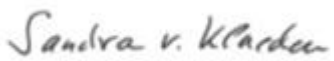
Weitere Prüfungen greifen Themen auf, die für die Leistungs- und Zukunftsfähigkeit der Kommunen von Bedeutung sind: Gegenstand der Untersuchungen waren die Fragen nach ausreichenden und passgenauen Inobhutnahmeplätze für gefährdete und unbegleitete Minderjährige; ferner die finanziellen Auswirkungen unterschiedlicher Beschulungsangebote im Förderschwerpunkt „Geistige Entwicklung“. Zudem verschaffte sich die überörtliche Kommunalprüfung zur Nutzung kommunaler Energieberichte als Steuerungsinstrument und zu den Kosten und Auswirkungen der digitalen Transformation einen Überblick. Auch wurde das Management kommunaler Zuschüsse und flexible Arbeitszeitmodelle in den Kommunalverwaltungen näher betrachtet.

Die Prüfungsfeststellungen zeigen, dass gute Ergebnisse dort erreicht werden, wo Ziele klar definiert, Ressourcen gut geplant eingesetzt und Entscheidungen auf einer verlässlichen Informationsgrundlage getroffen werden. Wirksame Steuerung, konsequente Priorisierung und wirtschaftliches Handeln sind deshalb angesichts knapper Ressourcen notwendiger denn je.

Die überörtliche Kommunalprüfung versteht sich dabei auch als unabhängige Impulsgeberin. Sie macht Entwicklungen transparent, zeigt Risiken und Verbesserungspotenziale auf und gibt Empfehlungen für eine wirtschaftliche und wirksame Aufgabenerfüllung.

Mein Dank gilt den Kommunen sowie allen Beteiligten, die die Prüfungen unterstützt und ihre Erfahrungen eingebracht haben. Ihre Mitwirkung trägt wesentlich dazu bei, aussagekräftige Erkenntnisse zu gewinnen und gute Lösungen sichtbar zu machen.

Hildesheim, 21.10.2026



Dr. Sandra von Klaeden

Präsidentin

2 Die überörtliche Kommunalprüfung in Niedersachsen

2.1 Aufgaben der überörtlichen Kommunalprüfung

Prüfungs-behörde

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]

Aufgaben

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.

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, Sport und Digitalisierung (MI) zusammensetzt.[2]

Die überörtliche Kommunalprüfung besitzt aufgrund der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie[3] 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.

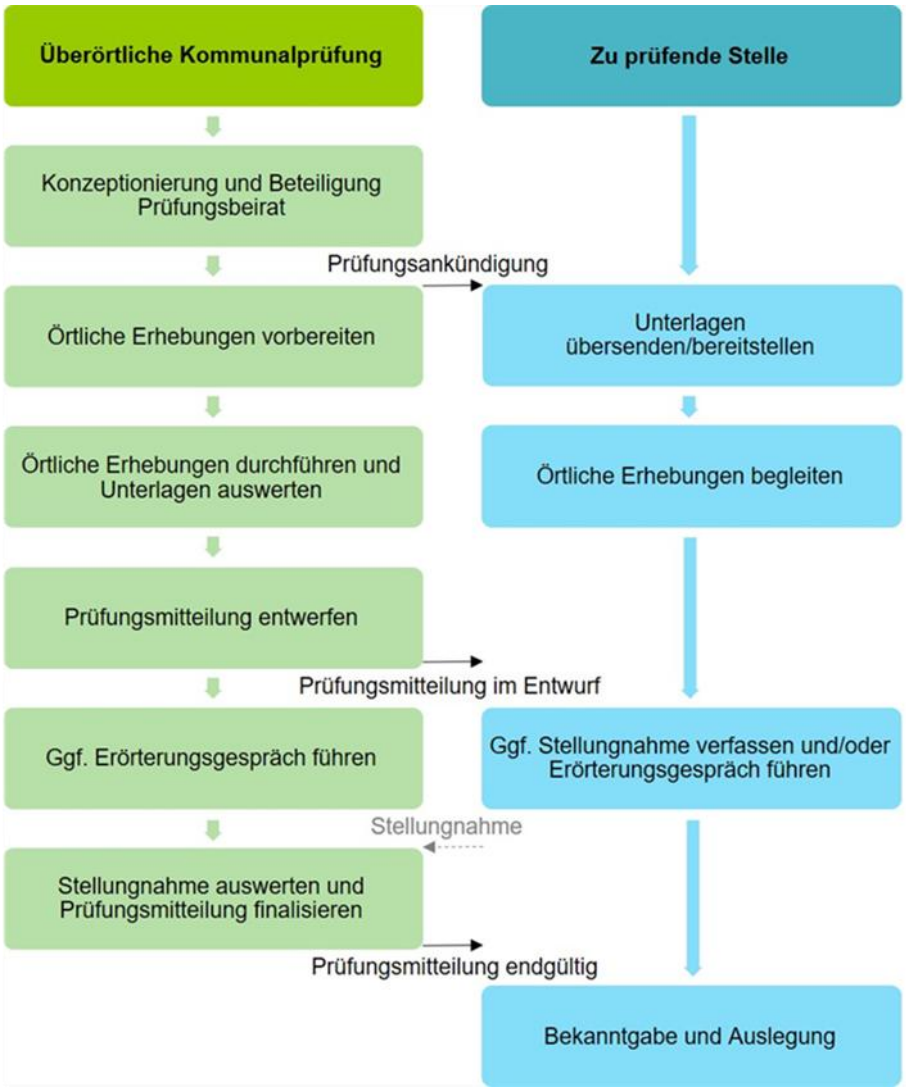
3 Vgl. Art. 28 Abs. 2 GG, Art. 57 Abs. 1 NV.

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

4 Vgl. §§ 3, 4 und 5 NKPG.

Methodik

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

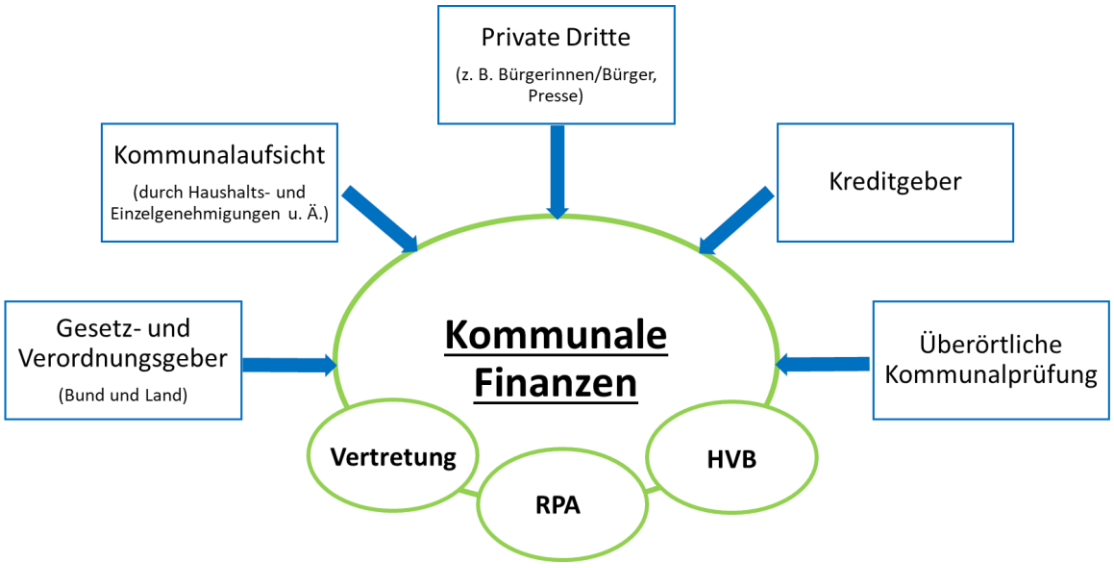
Unterstützen durch Veröffentlichung

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

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

Viele Akteure wirken auf die kommunalen Finanzen ein

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



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

Die Ansicht verdeutlicht, dass es neben den internen Akteuren, wie der Vertretung (z. B. als Satzungsgeberin) und der Hauptverwaltungsbeamtin bzw. dem Hauptverwaltungsbeamten (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 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.

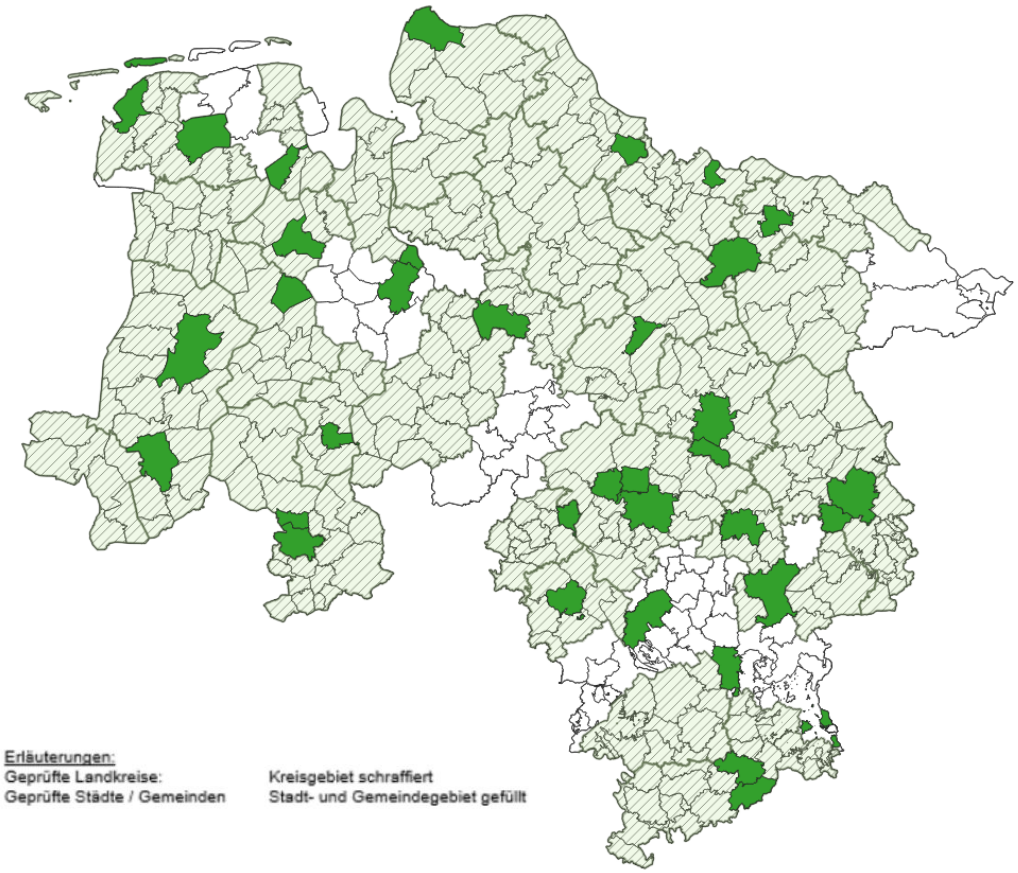
Weitergehende Informationen zur überörtlichen Kommunalprüfung, den empfohlenen Good-Practice-Beispielen und Arbeitshilfen finden Sie unter:

Kurzdarstellung der überörtlichen Kommunalprüfung in Niedersachsen

3 Prüfungsergebnisse

3.1 Vorbemerkungen

Die in diesem Kapitel dargestellten Ergebnisse beruhen auf Prüfungen in 29 Landkreisen, 36 kreis- und regionsangehörigen Gemeinden, kreisfreien Städten sowie der Region Hannover. Die regionale Verteilung der geprüften Kommunen stellt sich wie folgt dar:



Ansicht 3: Überblick geprüfte Kommunen

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

3.2 Prüfungsergebnisse – Kompakt

Zehn Landkreise waren Gegenstand einer **Finanzstatusprüfung**, die sich auch mit der Steuerung kommunaler Ausgliederungen befasste. Die überörtliche Kommunalprüfung stellte bei den geprüften Landkreisen fest, dass es ihnen zunehmend schwerfällt, ihre Haushalte auszugleichen und notwendige Investitionen zu finanzieren. Konnten die Landkreise im Prüfungszeitraum noch Schulden abbauen bzw. Rücklagen aufbauen, werden sie mittelfristig voraussichtlich nur noch kreditfinanziert ihre kommunale Leistungsfähigkeit erhalten können. Vor diesem Hintergrund kommt einer wirksamen Steuerung, insbesondere auch im Beteiligungsmanagement, eine besondere Bedeutung zu, um die stetige Aufgabenerfüllung sicherzustellen und die finanzielle Handlungsfähigkeit langfristig zu erhalten (s. Kapitel 3.3).

Die überörtliche Kommunalprüfung untersuchte in 15 Kommunen verschiedener Größenklassen die finanziellen und organisatorischen Auswirkungen der **digitalen Transformation**. Dabei zeigte sich, dass die IT-Auszahlungen im Zeitraum von 2019 bis 2024 je Einwohnerin und Einwohner von rund 32 € auf rund 54 € anstiegen. Aus Sicht der überörtlichen Kommunalprüfung besteht daher vielerorts die Notwendigkeit, die strategische Steuerung weiter zu schärfen und eine größere Transparenz über die IT-Kosten herzustellen (s. Kapitel 3.4).

Alle geprüften Kommunen erfüllten mit einem **Energiebericht** für das Jahr 2022 grundsätzlich ihre gesetzliche Pflicht. Jedoch hielt nur etwa die Hälfte die vorgegebene Frist ein. Viele Berichte wiesen zudem inhaltliche Mängel auf, etwa unvollständige Pflichtangaben oder fehlende Liegenschaften. Zwar ergänzten zahlreiche Kommunen ihre Berichte um freiwillige Angaben und nutzten Kennwertevergleiche, doch fehlten meist eine vertiefte Analyse sowie die Ableitung konkreter Maßnahmen. Insgesamt wurden Energieberichte überwiegend als Pflichtaufgabe und nur selten als Steuerungsinstrument genutzt. Ihr Potenzial als Datengrundlage, um energetische Schwachstellen aufzudecken, Maßnahmen zu priorisieren und Entscheidungen vorzubereiten, blieb dadurch vielfach ungenutzt (s. Kapitel 3.5).

In Niedersachsen können Schülerinnen und Schüler mit einer geistigen Behinderung alternativ zu den Förderschulen GE und den inklusiven Schulen ihre Schulpflicht in **Tagesbildungsstätten** erfüllen. Die durchschnittlichen kommunalen Aufwendungen je Schülerin oder Schüler waren im Jahr 2024 in einer Tagesbildungsstätte allerdings rund dreimal so hoch wie in einer Förderschule GE. Die Kostendynamik sowie die Rechtsprechung zur Finanzierung des schulischen Teils der Tagesbildungsstätten machen eine Überprüfung und gegebenenfalls Neuausrichtung der Bildungslandschaft im Förderschwerpunkt GE erforderlich (s. Kapitel 3.6).

Die **Prüfung zum Management kommunaler Zuschüsse** zeigte, dass die Kommunen diese Aufgabe weitgehend dezentral und ohne übergreifende Koordination wahrnahmen. Es fehlte häufig ein umfassender Überblick über Zuschussprogramme und Einzelförderungen sowie über Budgets und Mittelverwendung. Nur selten war eine Ableitung der Zuschüsse aus den strategischen Zielen der Kommunen erkennbar. Auch konkrete Ziele für einzelne Förderungen definierten die Kommunen vielfach nicht. In nahezu allen betrachteten Bereichen zeigten sich Optimierungspotenziale hinsichtlich Transparenz, Rechtssicherheit, Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit. Die Prüfung identifizierte zugleich gute Einzelbeispiele, etwa bei der Steuerung des Zuschusswesens durch die sinnvolle Zentralisierung einzelner Aufgaben oder den Einsatz von Evaluationsmodellen (s. Kapitel 3.7).

Eine **flexible Gestaltung der Arbeitszeiten** liegt sowohl im Interesse der Kommunen als auch der Beschäftigten sowie der Nutzerinnen und Nutzer kommunaler Dienstleistungen. Der rechtssichere Umgang mit den auf Gleitzeit- und Langzeitkonten angesammelten Arbeitszeitguthaben birgt jedoch vielfältige Herausforderungen. Klare Regelungen in Dienstvereinbarungen tragen dazu bei, diese zu bewältigen. Sie helfen, übermäßige Guthabenansammlungen und die damit verbundenen Rückstellungen zu vermeiden. Die Kommunen sollten dabei die unterschiedlichen rechtlichen Vorgaben für Tarifbeschäftigte sowie Beamtinnen und Beamte berücksichtigen und die Regelungen ihrer Dienstvereinbarungen in der Zeiterfassung konsequent umsetzen. Zudem gilt es, die Entwicklung der Arbeitszeitguthaben fortlaufend im Blick zu behalten und bestehende Höchstgrenzen einzuhalten (s. Kapitel 3.8).

Die Jugendämter mussten in den Jahren 2022 bis 2024 gefährdete Minderjährige unter erschwerten Bedingungen **in Obhut nehmen**. Die verfügbaren Inobhutnahmeplätze reichten in den geprüften Kommunen häufig nicht aus, um gefährdete Minderjährige bedarfsgerecht unterzubringen. Die Ursachen hierfür waren vielfältig. Einige Kommunen entwickelten geeignete Lösungsansätze, die Möglichkeiten für einen verbesserten Umgang mit den bestehenden Herausforderungen aufzeigen (s. Kapitel 3.9).

3.3 Finanzstatusprüfung bei Landkreisen: Alarmleuchte blinkt, Steuerung lohnt sich!

Verfügten die geprüften Landkreise in den Jahren 2020 bis 2023 noch über ausreichend Erträge, um ihre Aufwendungen zu decken, geraten sie zunehmend finanziell unter Druck. Vorhandene Schulden können wohl mittelfristig nur durch weitere Kreditaufnahmen getilgt werden und hohe Zinslasten schränken die noch verbleibenden Handlungsspielräume weiter ein. Steuerung ist daher nicht nur im Beteiligungsmanagement, sondern insgesamt erforderlich, um die kommunale Leistungsfähigkeit zu erhalten und ein bloßes Verwalten von Problemen zu vermeiden.

Finanzstatusprüfung als bewährtes Instrument

Die überörtliche Kommunalprüfung untersucht regelmäßig, ob das Haushalts- und Kassenwesen der Kommunen ordnungsgemäß und wirtschaftlich geführt wird.[5] Ein bewährtes Instrument dafür ist die Finanzstatusprüfung. Sie eröffnet die Möglichkeit, die Ertrags-, Finanz- und Vermögenslage zu beurteilen. Anhand ausgewählter Kennzahlen können die geprüften Kommunen untereinander vergleichen, wie sie finanziell aufgestellt sind.

Im Jahr 2025 untersuchte die überörtliche Kommunalprüfung zehn Landkreise mit Einwohnerzahlen zwischen 89.000 und 370.000.[6] Der Kennzahlenvergleich erstreckte sich auf die Jahre 2020 bis 2023. Im Fokus der Prüfung stand zudem das kommunale Beteiligungsmanagement.

Stetige Aufgabenerfüllung: Ist der Wendepunkt erreicht?

Kommunen müssen stets finanziell in der Lage sein, ihren gesetzlichen, vertraglichen und freiwilligen Aufgaben nachzukommen (stetige Aufgabenerfüllung).[7] Voraussetzung hierfür ist, dass die ordentlichen Erträge mindestens ausreichen, um die ordentlichen Aufwendungen zu decken. Der so genannte Aufwandsdeckungsgrad liegt dann bei mindestens 100 %.

In den Jahren 2020 bis 2023 traf dies auf die meisten der geprüften Landkreise zu. Dabei erreichten jedoch nur die Landkreise Ammerland, Grafschaft Bentheim und Wesermarsch in jedem Prüfungsjahr diese Zielmarke. Fünf weiteren gelang dies lediglich im Durchschnitt der Jahre. Der Wendepunkt ist erreicht: Nach der mittelfristigen Planung (Mipla) der geprüften Landkreise für die Jahre 2025 bis 2028 erwarten sie zum Teil deutliche und andauernde Haushaltsdefizite. Die stetige

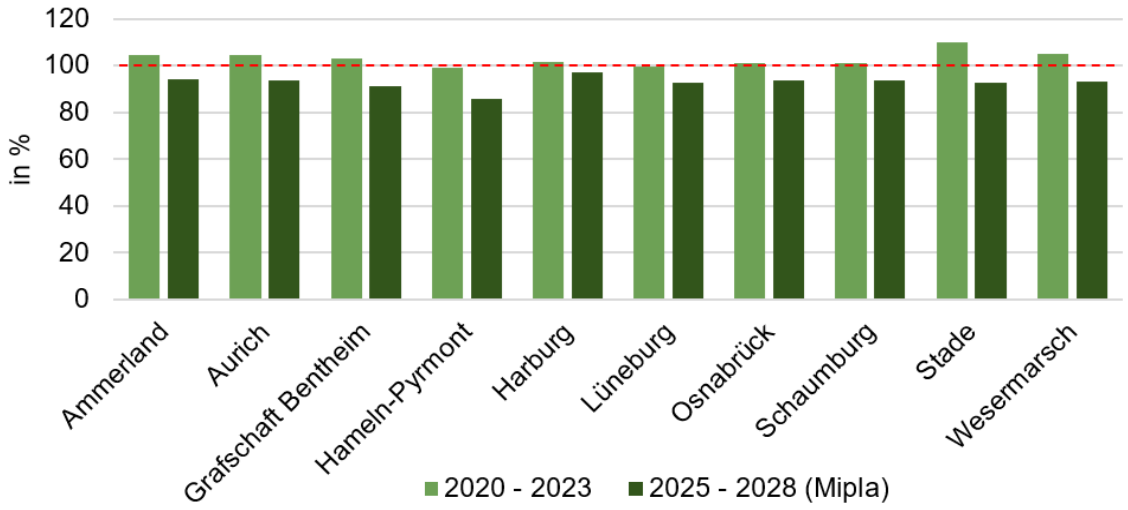
---

5 Vgl. § 2 Abs. 1 Satz 2 NKPG.

6 Geprüft wurden die Landkreise Ammerland, Aurich, Grafschaft Bentheim, Hameln-Pyrmont, Harburg, Lüneburg, Osnabrück, Schaumburg, Stade und Wesermarsch. Dabei konnten Aurich und Stade nicht für alle Jahre verwertbare Zahlen vorlegen.

7 Vgl. § 110 NKomVG.

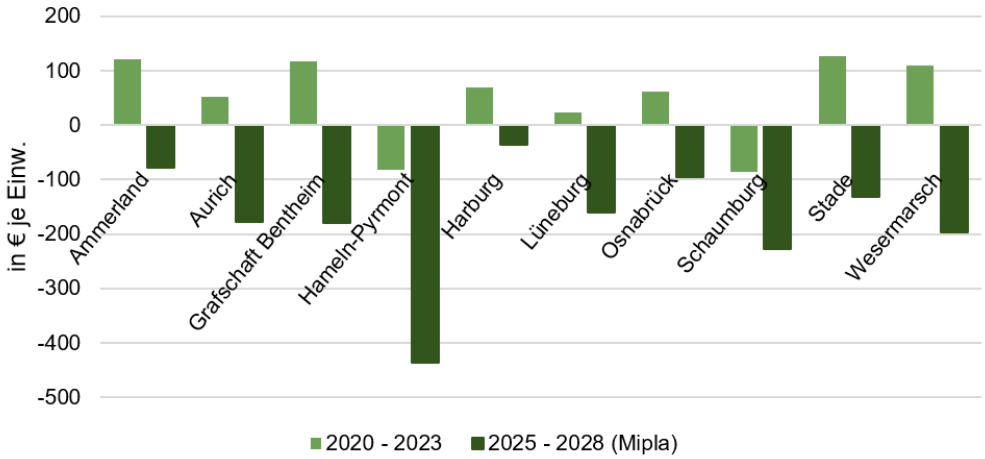
Aufgabenerfüllung wäre demnach gefährdet. Ursächlich dafür seien laut den geprüften Landkreisen weiterhin steigende Aufwendungen für Personal sowie im Sozial- und Jugendhilfebereich bei stagnierenden Erträgen.



Ansicht 3: Ordentlicher Aufwandsdeckungsgrad

Eingetrübte Finanzlage – die Warnleuchte blinkt

Wenig optimistisch stimmt auch der Blick auf die Liquidität der geprüften Kommunen. Um deren Entwicklung zu beurteilen, betrachtete die überörtliche Kommunalprüfung die Nettoinvestitionsmittel. Technisch handelt es sich dabei um den Saldo aus der laufenden Verwaltungstätigkeit gemindert um die Tilgung. Plastischer ausgedrückt sind die Nettoinvestitionsmittel der jährliche Geldbetrag, der den Kommunen zur Verfügung steht, um neue Investitionen aus eigener Kraft zu finanzieren.



Ansicht 4: Nettoinvestitionsmittel

Ohne Rücklagen droht die Schuldenspirale

In den Jahren 2020 bis 2023 verfügten alle geprüften Landkreise über einen positiven Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit. Resultierend daraus konnten vor allem die Landkreise Hameln-Pyrmont, Schaumburg und Wesermarsch ihre Liquiditätskredite

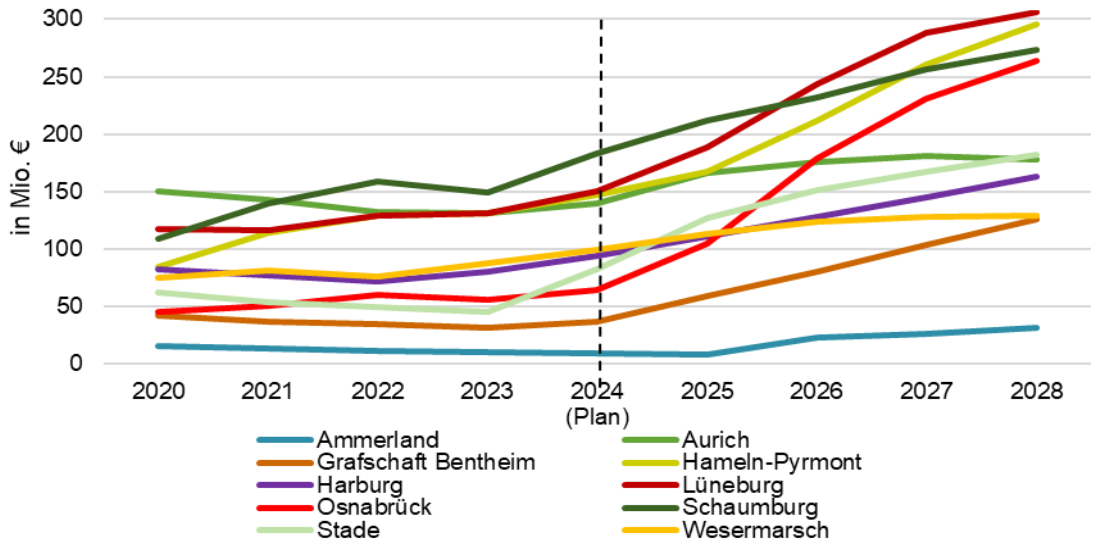
zum Ende des Prüfungszeitraums erheblich zurückführen. Für acht Landkreise verblieben sogar positive Nettoinvestitionsmittel.

Doch deutlich wird auch: Ab 2025 drehen sich die Vorzeichen ins Negative. D. h., mittelfristig rechnen alle zehn Landkreise damit, ihre laufenden Auszahlungen und Kredittilgungen bestenfalls aus Liquiditätsreserven zu decken. Stehen solche nicht (mehr) zur Verfügung, wären Liquiditätskredite notwendig. Dies könnte der Einstieg in eine Schuldenspirale sein.

Die Prüfkommunen gaben an, dass sie trotz der noch positiven Haushaltslage im Prüfungszeitraum bereits Konsolidierungsmaßnahmen ergriffen. Die Landkreise erhöhten beispielsweise ihre Gebühren in der Lebensmittelüberwachung, verschoben Investitionen oder senkten den Standard bei einzelnen Leistungen. In diesem Zusammenhang verfasste der Landkreis Osnabrück ein mehrjähriges Konzept, das z. B. eine Aufgabenkritik umfasste und dessen Erfolg jährlich im Zuge der Haushaltsberatungen beurteilt wurde.

Investive Verschuldung unter die Lupe nehmen

Auch ein Blick auf die Verschuldungssituation der Kommunen bestätigt die angespannte Lage: In allen geprüften Landkreisen wird insbesondere die investive Verschuldung stark anwachsen. Die erforderlichen Kreditmittel werden weiter ansteigen, je nach Entwicklung der Baupreissteigerungen oder der Zunahme gesetzlicher Vorgaben, u. a. beim Brandschutz oder der energetischen Sanierung.



Ansicht 5: Investive Verschuldung

Schulden-manage-ment – Steuern statt verwalten

Eines wird klar: Nach finanziell guten Jahren wird nunmehr die Fremdkapital-beschaffung wesentlich an Bedeutung gewinnen. Dementsprechend rechnen bis auf den Landkreis Ammerland alle Landkreise in der mittelfristigen Planung mit erheblich steigenden Zinsbelastungen. Die überörtliche Kommunalprüfung empfiehlt in diesem

Zusammenhang, die Verschuldung nicht nur zu verwalten, sondern aktiv zu managen. Die Landkreise sollten daher besonders die Neuverschuldung mit entsprechenden Entscheidungs- und Steuerungsprozessen begleiten und die bereits vorhandenen Kredite dauerhaft überprüfen.[8]

Priorisieren statt verschieben

In einem Spannungsverhältnis zu den veranschlagten Mitteln für Investitionen stand hingegen der Aufbau investiver Haushaltsreste. Diese entstehen, wenn Investitionsmaßnahmen nicht wie geplant umgesetzt und daher die Haushaltsansätze ins Folgejahr übertragen werden. Typische Gründe hierfür sind fehlende Kapazitäten in Handwerksbetrieben oder fehlendes Personal beim kommunalen Gebäudemanagement.

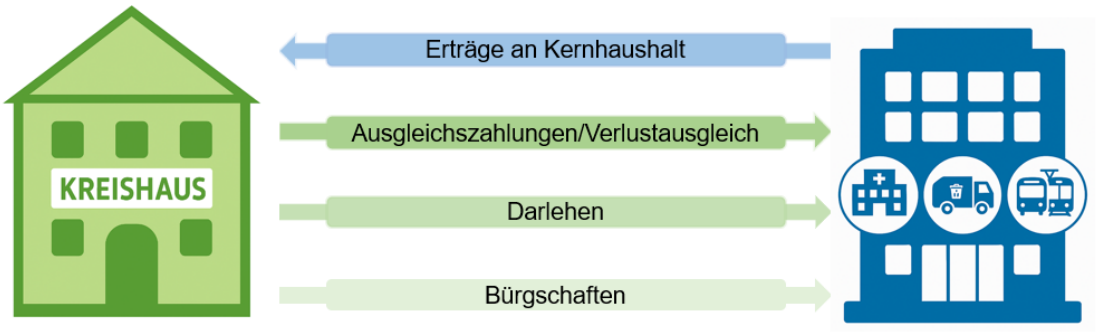
Einige der geprüften Landkreise hatten bereits gegengesteuert und Verfahren eingerichtet, um geplante Maßnahmen nach ihrer Realisierungschance und Dringlichkeit zu bewerten. Die überörtliche Kommunalprüfung regt jedoch an, dass alle Landkreise noch stärker als bisher anstehende Investitionen nach Umsetzbarkeit priorisieren. Nur so können sie diese von der Planung bis zum Abschluss gezielt steuern. Gleichzeitig wäre die Haushaltsdarstellung transparenter.

Blitzlicht Ausgliede-rungen

Bedeutende finanzielle Risiken der Landkreise lagen zudem außerhalb der Kernhaushalte. Viele kommunale Aufgaben werden durch Eigenbetriebe, Anstalten und privatrechtliche Unternehmen erfüllt, an denen die Landkreise allein oder anteilig beteiligt sind. Hierbei handelte es sich u. a. um Gesellschaften des öffentlichen Nahverkehrs, der Abfallwirtschaft und Krankenhausbetriebe.
Die überörtliche Kommunalprüfung untersuchte die Finanzbeziehungen zwischen den Kommunen und ihren Ausgliederungen und prüfte, wie die Landkreise ihr Beteiligungsmanagement aufstellten. Schließlich gehen mit Ausgliederungen auch Kontroll- und Einwirkungspflichten der Kommunen im Sinne des § 150 NKomVG einher.

---

8 Vgl. Die Präsidentin des Niedersächsischen Landesrechnungshofs: Kommunalbericht 2024, Kapitel 3.4, Link zum Kommunalbericht 2024 auf der Internetseite des Landesrechnungshofs.



Ansicht 6: Finanzielle Wechselwirkungen zwischen den Landkreisen und ihren Ausgliederungen

So brachten die Ausgliederungen aller Landkreise im Prüfungszeitraum einerseits Erträge in die Kernhaushalte ein. Die Spannweite der durchschnittlichen jährlichen Erträge lag zwischen rund 1.300 € und rund 10,2 Mio. €. Demgegenüber standen bei allen Landkreisen Ausgleichszahlungen bzw. Verlustausgleiche in teilweise beträchtlicher Höhe. Die durchschnittlichen Beträge pro Jahr lagen dabei zwischen rund 40.000 € und rund 13,2 Mio. €[9]. Insgesamt betrachtet stiegen bei sieben Landkreisen die Zahlungen an die Beteiligungen im Prüfungszeitraum an.

Risiken nicht unterschätzen!

Acht der geprüften Kommunen vergaben zudem Darlehen an ihre Ausgliederungen, um ihnen bestmögliche Konditionen bei der Kreditaufnahme zu ermöglichen. Die Restwerte dieser Darlehen reichten im Jahr 2023 von 1,1 Mio. € bis zu 28,6 Mio. €. Ferner übernahmen acht der geprüften Landkreise Bürgschaften für ihre Ausgliederungen. Die Höhe lag zwischen rund 1,14 Mio. € und rund 148,1 Mio. €.

Aus Sicht der überörtlichen Kommunalprüfung sind mit der Vergabe von Gesellschafterdarlehen und Bürgschaften erhöhte Kontroll- und Überwachungspflichten der Kommunen verbunden. Diese benötigen für eine verantwortungsvolle Steuerung ein aktives Schuldenmanagement. Nur durch laufende Überwachung auch ihrer Beteiligungen können die Landkreise in wirtschaftlich schwierigen Situationen Engpässe frühzeitig identifizieren, bewerten und ggf. Maßnahmen der Gegensteuerung ergreifen.

Wie steuern die Kommunen?

Welche Maßnahmen ergriffen die Landkreise, um auf ihre Ausgliederungen steuernd einzuwirken? Die Landkreise Grafschaft Bentheim und Osnabrück legten für ihre Ausgliederungen Gesellschaftsziele fest, die sich an ihren eigenen strategischen Zielen orientierten. U. a. übertrug der Landkreis Grafschaft Bentheim auf seine Ausgliederungen seine mittelfristigen Entwicklungsziele Nachhaltigkeit, wirtschaftliche

9 Bei letztgenannter Zahl handelt es sich um eine vergleichsweise hohe Zahlung an eine Klinikbeteiligung.

Stärke sowie Digitalisierung. Überdies schlossen die Landkreise Grafschaft Bentheim, Hameln-Pyrmont und Osnabrück Zielvereinbarungen mit ihren Ausgliederungen ab.



Ansicht 7: Wie steuern Kommunen ihre Ausgliederungen?[10]

Vertrauen gut – Berichts-wesen besser

Ein zweckdienliches operatives Steuerungsinstrument ist ein unterjähriges Berichtswesen. Neun Landkreise hatten grundsätzlich ein solches eingerichtet – nur die Landkreise Aurich, Hameln-Pyrmont, Osnabrück und Stade berücksichtigten hierbei jedoch ihre Ausgliederungen.

In den anderen geprüften Landkreisen erfolgte die operative Steuerung nicht über Zielsysteme, sondern zum Teil direkt durch die Hauptverwaltungsbeamten oder andere Führungskräfte. Die überörtliche Kommunalprüfung empfiehlt, die Vorteile einer ggf. ergänzenden Steuerung durch Festlegung transparenter operativer Ziele zu prüfen.

Fristen versäumt!

Keine Finanzstatusprüfung ohne Kontrolle der Ordnungsmäßigkeit. Und auch diesmal lautete der Befund allzu oft: Frist versäumt! Einmal mehr weist die überörtliche Kommunalprüfung auf die Bedeutung fristgemäß vorgelegter Haushalte und Jahresabschlüsse hin. Sie sind eine unverzichtbare Informationsquelle, um die Finanz- und Vermögenslage einer Kommune umfassend und vor allem zeitnah beurteilen zu können. Angesichts der oben dargestellten Situation der Landkreise gilt dies umso

[10] Bildnachweis: Worawut – stock.adobe.com.

mehr. Auch die Kassenaufsicht ist Pflicht und keine Kür – ein Punkt, der wiederholt angemahnt werden musste.

Fazit

Konnten die vergangenen Jahre genutzt werden, um Rücklagen aufzubauen und Schulden zu tilgen, geraten die geprüften Landkreise nun zunehmend finanziell unter Druck. Bei anhaltender Lage könnte sogar die kommunale Leistungsfähigkeit in Frage stehen. Obwohl das Tagesgeschäft schon bald in die roten Zahlen rutscht, müssen die geprüften Landkreise erhebliche Investitionen stemmen. Der Griff zum Kreditmittel stellt dann die Regel und nicht mehr die Ausnahme dar. Weitere Risiken könnten auch von den Ausgliederungen ausgehen, die von den Landkreisen stark finanziell getragen werden. Steuern - insbesondere ein aktives Schuldenmanagement, ein unterjähriges Berichtswesen und die Festlegung transparenter operativer Ziele - ist somit wichtiger als je zuvor.

3.4 Digitale Transformation: Teuer, jedoch erforderlich!

Die geprüften Kommunen erwarten vom digitalen Wandel spürbare Verbesserungen für Verwaltung und Bürgerservice. Häufig fehlen jedoch strategische Ankerpunkte und messbare Ziele, an denen sich digitale Fortschritte ablesen lassen. Gleichzeitig wachsen die Kosten rasant: Mit rund 27,9 Mio. Euro schlug die IT in den 15 geprüften Kommunen im Jahr 2024 insgesamt zu Buche – das waren 72 % mehr als noch im Jahr 2019. Eine teure Daueraufgabe, die klare Strukturen, eine enge Begleitung und Kostentransparenz erfordert.

Spotlight Digitale Transformation

Handlungsfelder und Herausforderungen der Informationstechnologie sind bereits seit vielen Jahren im Fokus der überörtlichen Kommunalprüfung. Das Spektrum reichte von der IT-Sicherheit[11] bis zur Projektreihe „Digitales Rathaus“[12]. Neben vielen inhaltlichen Feststellungen zeigte sich auch, dass die mit der Digitalisierung verbundenen Kosten für die Kommunen nicht mit einem Klick ermittelbar waren. Sie mussten zunächst aus verschiedenen Kontierungen einzelner Fachbereiche zusammengetragen werden. An dieser Stelle setzte die vorliegende Prüfung an. Im Fokus standen drei Fragen: Was versprechen sich Kommunen von der Digitalisierung, wo stehen sie im Prozess und wieviel kostet IT auf kommunaler Ebene?

Prüfung in drei Vergleichsringen

Da Kommunen je nach Größe oft unterschiedliche Voraussetzungen und Budgets haben, betrachtete die überörtliche Kommunalprüfung für die Jahre 2019 bis 2024 drei Vergleichsringe: große selbständige Städte, selbständige Gemeinden und Samtgemeinden. Diese Einteilung war zweckdienlich, um sowohl spezifische Unterschiede als auch mögliche Gemeinsamkeiten besser zu erkennen. Insgesamt prüfte sie 15 Kommunen:

---

11 Die Präsidentin des Niedersächsischen Landesrechnungshofs: Kommunalbericht 2020, Kapitel 6; Kommunalbericht 2020, Kapitel 5.4; Kommunalbericht 2024, Kapitel 5; Kommunalbericht 2025, Kapitel 3.9, Link zu den Kommunalberichten auf der Internetseite des Landesrechnungshofs.

12 Über zwei Jahre begleitete die überörtliche Kommunalprüfung mit der Projektreihe die Umsetzung des Gesetzes zur Verbesserung des Onlinezugangs zu Verwaltungsleistungen (OZG) auf kommunaler Ebene. Mehr zum Projekt sowie die beiden Projektberichte (Februar und November 2022) finden Sie unter dem Link zur Internetseite des Landesrechnungshofs, (Abruf am 24.03.2026).

Große selbständige Städte

Kommune	Einwohnerzahl	IT-Arbeitsplätze
Celle	70.293	854
Cuxhaven	48.713	510
Hameln	57.916	650
Lingen	57.075	430
Lüneburg	77.511	1.434

Selbständige Gemeinden

Kommune	Einwohnerzahl	IT-Arbeitsplätze
Bad Zwischenahn	30.051	179
Duderstadt	20.320	275
Norden	25.210	273
Seesen	19.185	101
Wallenhorst	22.855	109

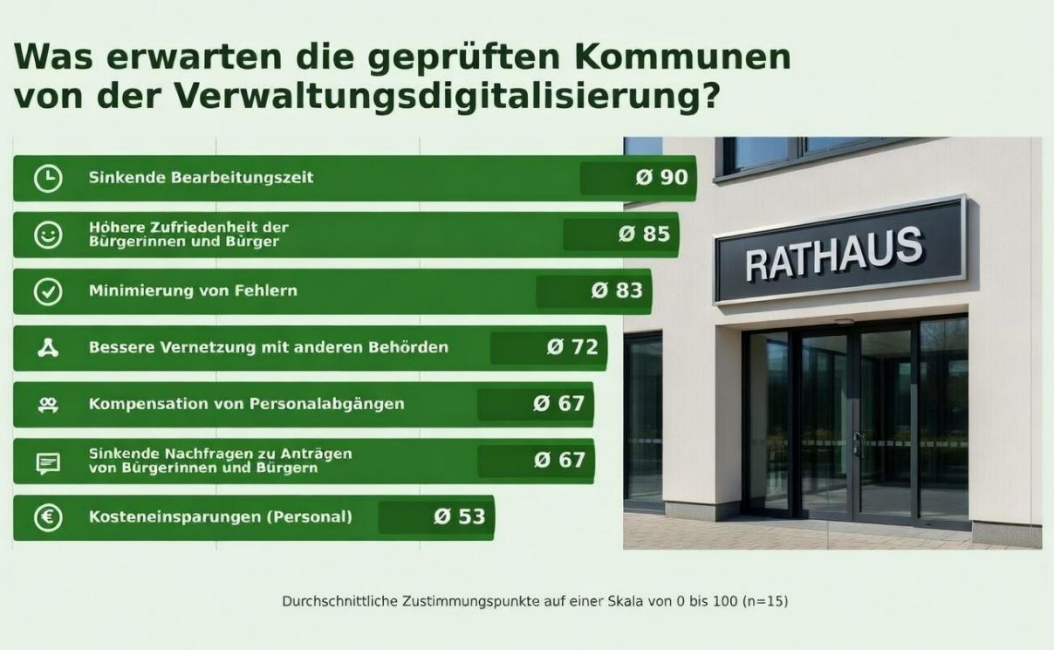
Samtgemeinden

Kommune	Einwohnerzahl	IT-Arbeitsplätze
Leinebergland	18.370	77
Nenndorf	18.067	71
Sögel	17.602	63
Thedinghausen	15.886	55
Wathlingen	16.239	95

Ansicht 8: Geprüfte Kommunen in drei Vergleichsringen (Angaben für das Jahr 2024)

Konkrete Erwartungen…

Welche Erwartungen verbinden die Kommunen mit der Digitalisierung ihrer Verwaltung? Um das herauszufinden, legte die überörtliche Kommunalprüfung den Prüfkommunen sieben Aussagen zum Thema „Effizienz der Verwaltungsdigitalisierung“ vor und fragte nach ihrer Einschätzung. An der Spitze lagen sinkende Bearbeitungszeiten, die sie durchschnittlich mit 90 von 100 möglichen Zustimmungspunkten bewerteten. Dem könnte auch der allgemein anhaltende Personalmangel zugrunde liegen. Ebenfalls freuen sich Bürgerinnen und Bürger über kurze Bearbeitungszeiten ihres Bauantrags oder Reisepasses. Daher verwundert es nicht, dass auch die Steigerung der Kundenzufriedenheit einen hohen Wert erhielt.



Ansicht 9: Erwartungen der geprüften Kommunen an die Digitalisierung[13]

13 Die grafische Erstellung der Ansicht erfolgte unter Einsatz von KI. Die inhaltlichen Daten wurden durch die überörtliche Kommunalprüfung erhoben.

Insgesamt verstanden die Kommunen die Digitalisierung als Qualitäts- und Effizienzversprechen – nicht als schnellen Sparhebel oder personalersetzende Maßnahme.

… jedoch selten messbare Ziele

Gab es einerseits Erwartungen an die Digitalisierung, stellte sich andererseits die Frage, wie die Kommunen ihren diesbezüglichen Fortschritt bewerteten. Hier tat sich in der Prüfung oftmals eine Lücke auf: Lediglich die Städte Cuxhaven, Hameln und Lüneburg hatten messbare Zielgrößen für ihre Verwaltungsmodernisierung festgelegt. Zum Beispiel definierte Cuxhaven solche für einzelne, stark nachgefragte Verwaltungsleistungen, etwa für die Onlinebuchung von Trauungsterminen. Die anderen zwölf Kommunen setzten hingegen nur vereinzelte Ziele, bei denen es sich oftmals um Absichtserklärungen handelte. Auch übergeordnete Ankerpunkte – u. a. in Form einer schriftlich festgehaltenen Digitalstrategie – gab es nur in Hameln, Lingen und Lüneburg sowie in Wallenhorst. Bei den anderen Kommunen fehlte es häufig an personellen Kapazitäten oder zeitlichen Umsetzungsvorgaben, um einen digitalen Kompass auszurichten. Einzelne Kommunen entschieden sich bewusst gegen starre Vorgaben, z. B. zugunsten einer agilen Projektsteuerung.

Flexibilität ersetzt keine Zielsetzung

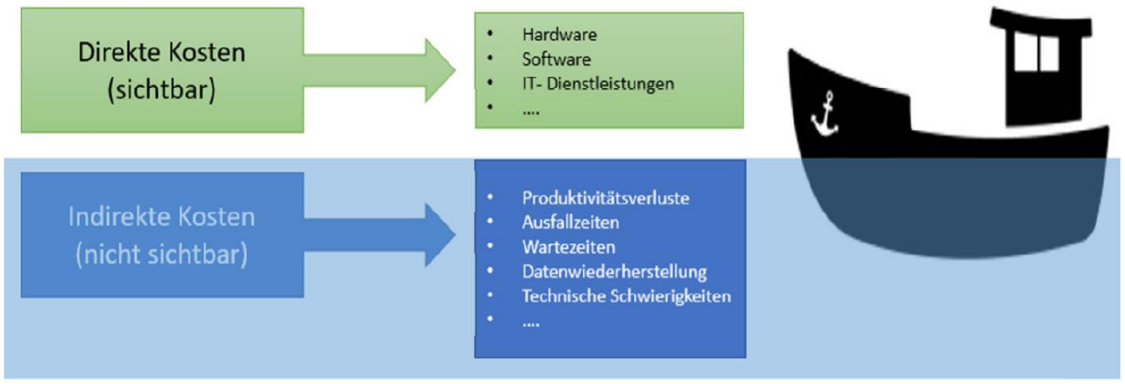
Dieses Vorgehen kann in der Praxis durchaus zweckdienlich sein. Schließlich räumt es den Kommunen maximale Flexibilität ein, um auf technische Entwicklungen kurzfristig reagieren zu können. Aus Sicht der überörtlichen Kommunalprüfung weisen messbare Ziele und schriftlich fixierte Handlungsrahmen jedoch eigene Vorzüge auf. Es sind Instrumente, um Erwartungen in notwendige Maßnahmen zu überführen, realistische Zeitpläne abzuleiten, Prioritäten zu setzen und Ergebnisse sichtbar zu machen. Des Weiteren zeigten frühere Prüfungen der überörtlichen Kommunalprüfung, dass Kommunen die digitale Transformation häufig zügiger und zielführender angingen, wenn sie diese mit strategischen Handlungsschritten unterlegten.[14]

Sand im Getriebe

Auch die vorliegende Prüfung machte deutlich, warum die Steuerungsfrage so wichtig ist: Die Digitalisierung verlief in den Kommunen keineswegs geräuschlos. Viele der geprüften Kommunen berichteten von technischen und organisatorischen Hürden. Teilweise funktionierten Anwendungen nach Umstellungen nicht zuverlässig, Daten konnten nicht korrekt verarbeitet werden oder neue Verfahren mussten sogar durch anderweitige Produkte ersetzt werden. Derartige Probleme kosten Zeit, binden Personal und erzeugen Mehrarbeit, was sich an klassischen Haushaltszahlen oft kaum ablesen lässt.

---

[14] Die Präsidentin des Niedersächsischen Landesrechnungshofs: Kommunalbericht 2025, Kapitel 3.9, Link zum Kommunalbericht 2025 auf der Internetseite des Landesrechnungshofs.



Ansicht 10: Sichtbare und unsichtbare Kosten der Digitalisierung[15]

Was kostet kommunale IT?

Doch selbst ohne diese unsichtbaren Kosten bleibt die Frage: Wie teuer ist der digitale Wandel für die geprüften Kommunen? Für eine Antwort erhob die überörtliche Kommunalprüfung für die Jahre 2019 bis 2024 die tatsächlichen IT-Auszahlungen in drei Kategorien:

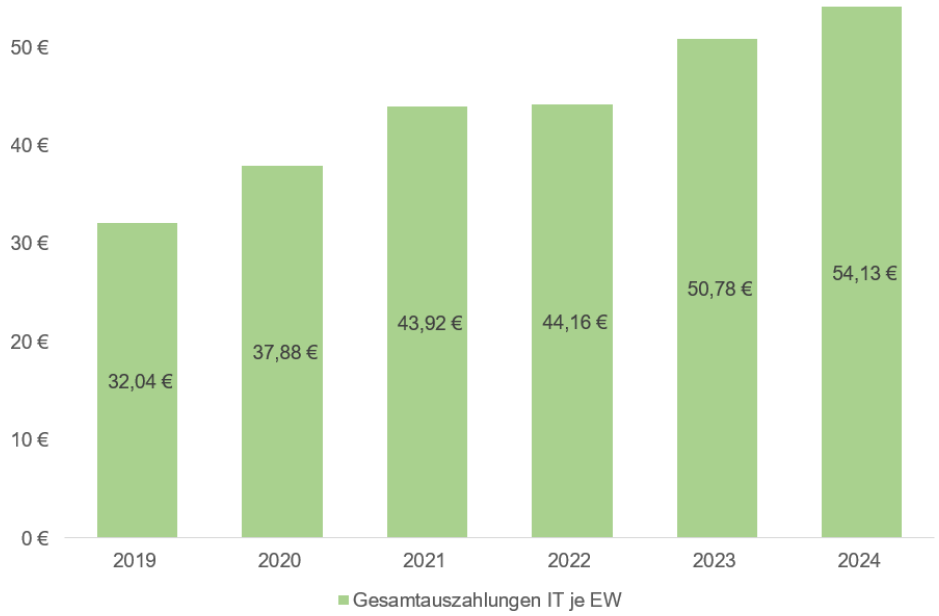
- Sach- und Dienstleistungen (EDV-Betrieb, externe IT-Dienstleistungen, IT-Schulungen),
- Investitionen (in Hardware und Software) und
- IT-Personal.

In absoluten Jahreswerten wuchsen die so definierten IT-Auszahlungen der 15 geprüften Kommunen um 72 % von rund 16,2 Mio. € im Jahr 2019 auf rund 27,9 Mio. € im Jahr 2024. Wird ein gleichbleibendes Kostenwachstum auch für die folgenden Jahre unterstellt, knacken die Auszahlungen in den Prüfkommunen bereits 2030 die Marke von 50 Mio. €.

Auch Kosten je EW steigen erheblich

Und wie wirkten sich diese Kosten nun in den verschiedenen kommunalen Größenklassen aus? Um Unterschiede in der Größe der geprüften Kommunen herauszuarbeiten, wurde ergänzend die Einwohnerzahl als Verhältniskennzahl herangezogen. Auch hier lautete das Ergebnis: Die IT-Auszahlungen stiegen im Prüfungszeitraum erheblich. In der Gesamtbetrachtung erhöhten sie sich in den Jahren 2019 bis 2024 um mehr als 22 € je Einwohnerin und Einwohner.

[15] Vgl. Andreas Gadatsch: IT-Controlling für die öffentliche Verwaltung, Wiesbaden 2020.

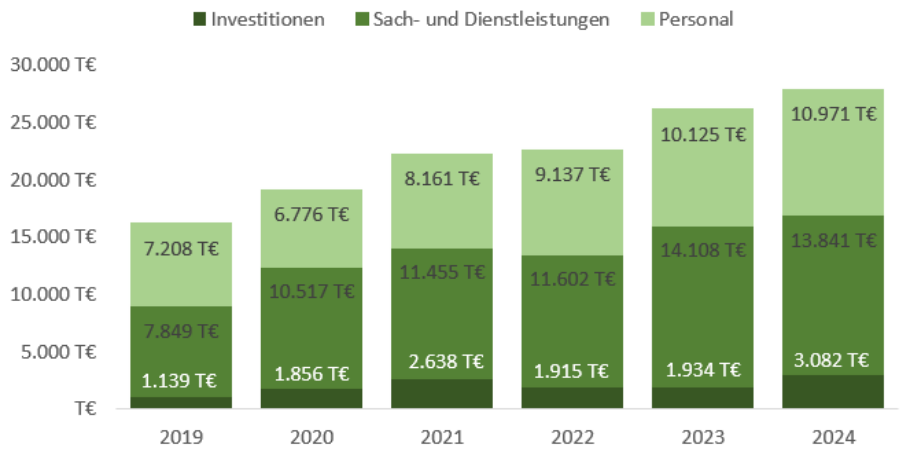


Ansicht 11: Summe der IT-Auszahlungen je EW der geprüften Kommunen

Die großen selbständigen Städte wiesen dabei mit rund 62 € im Jahr 2024 die höchsten durchschnittlichen Auszahlungen je Einwohnerin und Einwohner auf (Zuwachs im Prüfungszeitraum rund 25 €). Dies spiegelt die größeren Anforderungen an IT-Systeme in städtischen Strukturen wider, u. a. durch komplexere Verwaltungsprozesse und höhere Nutzerzahlen. In den selbständigen Gemeinden lagen die durchschnittlichen Auszahlungen je Einwohnerin und Einwohner bei rund 48 € (+ 19 €), in den Samtgemeinden bei rund 33 € (+18 €).

Kosten-treiber IT-Personal

Legt man nun die Lupe darauf, sind die Struktur der IT-Auszahlungen und deren Entwicklung interessant. So zeigt Ansicht 12 einen leichten Rückgang der absoluten IT-Personalkosten zum Jahr 2020 und gleichzeitig einen deutlichen Anstieg der Sach- und Dienstleistungen um rund ein Drittel. Diese Beobachtung lässt sich vor allem durch das Outsourcing der IT bei der Stadt Celle erklären. Die Kommune erhöhte hierdurch zwar ihre Auszahlungen für Sach- und Dienstleistungen, reduzierte aber ihre Auszahlungen für IT-Personal erheblich. Der dämpfende Effekt auf die Personalkosten wurde jedoch zum Teil kompensiert durch gleichzeitige Tariferhöhungen, die alle geprüften Kommunen betrafen.



	Anteil an IT-Auszahlungen						
	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Mittelwert
Personal	45%	35%	37%	40%	39%	39%	39%
Sach- und Dienstleistungen	48%	55%	51%	51%	54%	50%	52%
Investitionen	7%	10%	12%	8%	7%	11%	9%

Ansicht 12: Summe und Struktur der IT-Auszahlungen der geprüften Kommunen

Von 2019 bis 2024 stiegen die IT-Personalkosten – trotz des vereinzelten Outsourcings der IT – in den Prüfkommunen um rund 52 % auf rund 11 Mio. €. Dafür waren neben den genannten Tarifabschlüssen auch Stellenaufwüchse bzw. -höherbewertungen ursächlich.

Mobiles Arbeiten hat seinen Preis

Ein zweiter wichtiger Kostentreiber waren die IT-Investitionen. Zum Beispiel schufen die geprüften Kommunen umfangreiche Serverkapazitäten, um u. a. während der COVID-19-Pandemie ortsunabhängige Arbeit zu ermöglichen. Je nach Investitionszeitpunkt und -volumen ergaben sich punktuell deutliche Ausschläge bei den Auszahlungen. So investierte Lüneburg im Jahr 2021 in Serverkapazitäten und Clients, Wallenhorst hingegen in die IT-Ausstattung des Ratssaals. Im Jahr 2024 tätigten Hameln, Lüneburg und Bad Zwischenahn erhebliche Mehrinvestitionen für Hard- und Software.

Wechsel nur schwer möglich

Der dritte zentrale Faktor bei der IT-Kostenentwicklung waren steigende Auszahlungen für Softwarelizenzen, Wartung und externe IT-Dienstleistungen. Dieser Faktor enthält zudem eine strukturelle Komponente: Denn haben sich Kommunen erst einmal für ein bestimmtes Fachverfahren oder einen IT-Dienstleister entschieden, können sie bei Preis- oder Lizenzkostensteigerungen kaum reagieren (so genannter Lock-in-Effekt). Zu (kosten-) aufwendig wäre oft ein Wechsel! Mit diesem Problem befinden sich die Kommunen in guter Gesellschaft: Das Land Niedersachsen arbeitet auf 90 % seiner

IT-Arbeitsplätze mit Produkten nur eines Softwareherstellers. Die jährlichen Ausgaben hierfür stiegen allein von 2022 bis 2025 um rund 58 % auf rund 55,2 Mio. €.[16]



Ansicht 13: IT-Kosten entwickeln sich dynamisch[17]

Und es wird noch teurer!

Zahlten die geprüften Kommunen im Jahr 2024 bereits 72 % mehr für ihre IT als im Ausgangsjahr 2019, muss mit weiteren Steigerungen bei den IT-Kosten gerechnet werden: Digitale Services im Rahmen der OZG[18]-Umsetzung, die Registermodernisierung und KI-Assistenten treiben die Entwicklung voran. Aber auch noch zunehmende Anforderungen an IT-Sicherheit und Datenschutz nehmen nicht nur Raum ein, sondern sorgen für stetige Kostensteigerungen. Die Kommunen werden somit langfristig mit erhöhten Betriebskosten, weiteren infrastrukturellen Investitionen und einem kontinuierlichen Zuwachs des IT-Personals kalkulieren müssen. Dies erfordert eine vorausschauende Planung, klare Priorisierung von Projekten sowie eine wirtschaftliche Steuerung der Zusammenarbeit mit externen Dienstleistern.

Transparenz hilft

Klamme Kassen, weniger Fachkräfte und Ruhestandswellen machen die Umsetzung nicht leichter. Was tun, um die Kosten im Blick zu behalten und wirtschaftliche Entscheidungen zu treffen? Zweckdienlich ist, die IT-Auszahlungen im Haushalt noch klarer abzubilden und leichter auswertbar zu machen. Die Prüfung zeigte, dass die Kommunen die größten Anteile der IT-Kosten zwar zentral bei der Inneren Verwaltung verbuchten, weitere IT-bezogene Auszahlungen jedoch häufig auf verschiedene Produktbereiche und Konten verteilten. Eine schnelle Auswertung der IT-Kosten war den geprüften Kommunen somit regelmäßig nicht möglich und es fehlte der

16 Vgl. Drei Quellen-Mediengruppe GmbH: Rundblick vom 07.04.2026, Ausgabe 64.
17 Diese Ansicht ist mit KI erstellt.
18 Gesetz zur Verbesserung des Onlinezugangs zu Verwaltungsleistungen (OZG).

zusammenfassende Überblick. Zudem kann ein Controlling unterstützen, das bislang nur Lingen kontinuierlich zur unterjährigen Analyse der IT-Kosten einsetzte.

Fazit

Die Kommunen erwarten viel von der Digitalisierung – und zwar zu Recht. Ein Betriebsmittel, das wichtig und notwendig ist, jedoch nicht unbedingt kurzfristig zu Einsparungen führt - im Gegenteil. Daher müssen die Kommunen planen, steuern und immer wieder nachjustieren.

Die überörtliche Kommunalprüfung hält entsprechende messbare Ziele und schriftlich fixierte Handlungsrahmen für erforderlich. So können die Kommunen Rückschlüsse ziehen, wenn Projekte ins Stocken geraten, und daraufhin Entscheidungen treffen, welche Vorhaben vorrangig weiterverfolgt werden sollen. Transparente IT-Kosten sind dabei eine notwendige Voraussetzung und leisten einen wichtigen Beitrag.

3.5 Kommunale Energieberichte – Chancen genutzt oder nur Pflicht erfüllt?

Der Energieverbrauch und die damit einhergehenden Kosten sind im Fokus vieler Kommunen. Der Energiebericht liefert eine systematische Übersicht über Verbräuche, Kosten und Emissionen in kommunalen Liegenschaften. Viele der geprüften Kommunen erstellten diesen erstmals und erfüllten damit die gesetzlichen Anforderungen. Sie nutzten die gewonnenen Daten jedoch nur begrenzt. Als Grundlage für Maßnahmen, Priorisierungen und Entscheidungen blieb der Energiebericht häufig ungenutzt. Insofern schöpften die Kommunen sein Potenzial als Steuerungsinstrument für wirtschaftliches und energieeffizientes Handeln bislang nicht aus. Ob der Energiebericht Pflichtdokument bleibt oder zum wirksamen Instrument wird, zeigt sich im kommunalen Umgang mit seinen Erkenntnissen.

Hintergrund und Ziel der Prüfung

Energieberichte sind für die Kommunen nach dem Niedersächsischen Klimagesetz (NKlimaG) verpflichtend.[19] Sie waren erstmalig für das Kalenderjahr 2022 zu erstellen und bis zum 31. Dezember 2023 zu veröffentlichen. Seit dem Jahr 2023 müssen die Kommunen jeweils über einen Zeitraum von drei aufeinanderfolgenden Kalenderjahren berichten. Der Energiebericht gibt Auskunft über Verbräuche, Kosten und CO_2-Emissionen kommunaler Liegenschaften. Er schafft somit Transparenz und hilft den Kommunen, Einsparpotentiale zu erkennen. Zwar verpflichten die gesetzlichen Vorgaben des § 17 NKlimaG die Kommunen nicht dazu, Maßnahmen aus dem Energiebericht abzuleiten. Er kann jedoch für die Verwaltung und die Vertretung als eine Entscheidungsgrundlage für die Priorisierung von Maßnahmen dienen und somit eine wichtige Rolle als Arbeitsgrundlage übernehmen.

Die überörtliche Kommunalprüfung stellte vorab fest, dass von allen 303[20] niedersächsischen Kommunen mit einer Einwohnerzahl von ≤ 20.000[21] lediglich 158, also nur etwas mehr als die Hälfte, einen Energiebericht für 2022 veröffentlichte.[22]

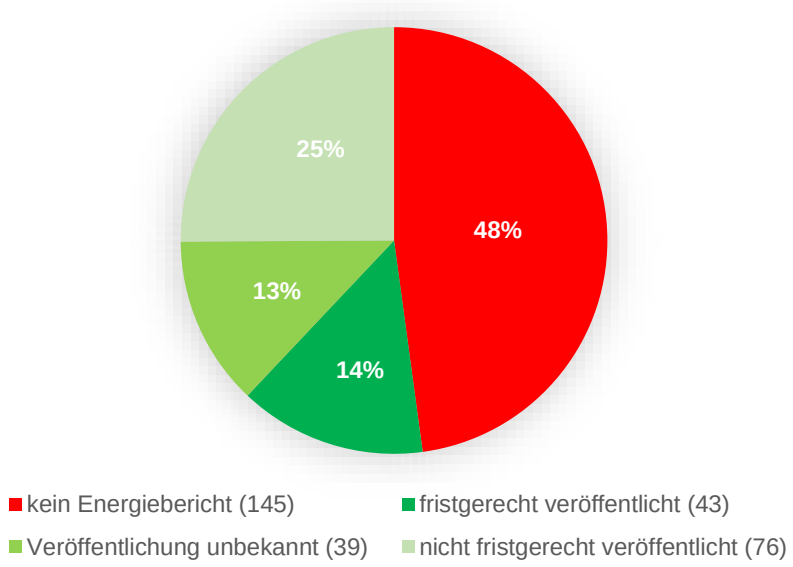
---

19 Vgl. § 17 NKlimaG.

20 Vgl. LSN-Online-Datenbank „Bevölkerung nach Geschlecht; Fläche, Bevölkerungsdichte (Gemeinde)“, Stand: 30.06.2025. Verfügbar unter dem Link des Landesamts für Statistik Niedersachsen.

21 Die überörtliche Kommunalprüfung wählte für diese Prüfung Kommunen dieser Größenordnung, um mögliche Herausforderungen bei der Erstellung (z. B. Personalressourcen) und daraus folgenden Beratungsbedarf zu erkennen.

22 Internetrecherche abgeschlossen am 04.09.2025.



Ansicht 14: Energiebericht 2022 bei Kommunen bis 20.000 Einwohnern[23]

Aus diesen wählte sie zehn Kommunen[24] aus und prüfte deren Energieberichte 2022 auf die Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben sowie auf zusätzliche freiwillige Inhalte. Zudem erhob die überörtliche Kommunalprüfung, welchen Stellenwert die Kommunen der Erstellung des Energieberichts beigemessen haben und welche Erkenntnisse sie daraus gewannen. Welche Maßnahmen[25] sie daraufhin ergriffen, um Energieverbräuche zu senken und Energiekosten einzusparen, erhob die überörtliche Kommunalprüfung ebenfalls. Zum Schluss betrachtete die überörtliche Kommunalprüfung die Herausforderungen, die aus Sicht der Kommunen mit der Erstellung der Energieberichte verbunden waren, den gezogenen Nutzen sowie die Wirkung auf kommunales Handeln.

Zügiges Handeln setzt zeitnahe Berichte voraus

Alle untersuchten Kommunen erstellten einen Energiebericht für das Jahr 2022, jedoch ergab die Prüfung, dass nur die Hälfte die gesetzlich vorgesehene Frist einhielt.[26] Verzögerungen bei der Datenerhebung, der Aufbereitung und der Abstimmung führten dazu, dass Zeit für eine zeitnahe Ableitung von Maßnahmen verloren ging. Die Flächen- und die übrigen Basisdaten haben die Kommunen zwischenzeitlich erfasst und in die Auswertungsprogramme übernommen. Die überörtliche Kommunalprüfung und die geprüften Kommunen gehen davon aus, dass der nächste verpflichtende Bericht fristgerecht zum 31.12.2026 erstellt und veröffentlicht werden kann. Diese

---

23 Bildnachweis: eigene Darstellung.

24 Städte Bad Fallingbostel, Braunlage und Norderney, die Gemeinden Bösel, Lehre, Lemwerder, Steinfeld (Oldenburg), Stelle und Zetel sowie die Samtgemeinde Gieboldehausen (ohne deren Mitgliedsgemeinden).

25 Maßnahmen können z. B. Verbrauchsreduzierungen durch Nutzerverhalten bis hin zu Dämmungen an Gebäuden sein.

26 Die Frist endete am 31.12.2023. Siehe § 17 Abs. 3 Satz 1 NKlimaG.

Veröffentlichungsfrist sollten die Kommunen nach Einschätzung der überörtlichen Kommunalprüfung nicht ausschöpfen. Vielmehr empfiehlt sie, den Bericht möglichst im ersten Quartal des Veröffentlichungsjahres zu erstellen, damit die Kommunen zeitnah Maßnahmen ergreifen können.

Mindestinhalte nicht immer vollständig

Die Energieberichte müssen gemäß den Regelungen des NKlimaG Angaben zu Energieverbräuchen, Kosten und CO_2-Emissionen enthalten.[27] Die Verbrauchsdaten sind auf die Nutzflächen der Gebäude bezogen und witterungsbereinigt darzustellen. Eine Bereinigung der Heizenergieverbrauchsdaten ist notwendig, um die Verbrauchsentwicklung unabhängig vom Witterungseinfluss beurteilen zu können. Die Hälfte der Kommunen hielt sich nicht an diese Vorgaben. Einige berücksichtigten nicht alle relevanten Liegenschaften, z. B. fehlten angemietete Gebäude oder Eigenbetriebe. Andere wiesen die Daten nicht in der geforderten Form aus, sondern z. B. die Brutto- anstatt der Nettogrundfläche oder die Verbrauchsdaten nicht witterungsbereinigt. Hier bestand Nachbesserungsbedarf.

Freiwillige Angaben sinnvoll?

Über die gesetzlichen Pflichtangaben hinaus enthielten viele Energieberichte freiwillige zusätzliche Informationen[28], die die Kommunen in die Lage versetzten, Auffälligkeiten frühzeitig zu erkennen und Handlungserfordernisse abzuleiten.

Vergleichskennwerte, Grundlagen der Einordnung

Als weiteren freiwilligen Bestandteil kommunaler Energieberichte ermittelten alle Kommunen die spezifischen Energieverbräuche[29] und glichen sie mit Vergleichskennwerten ab. Sie konnten damit die energetische Qualität ihrer Liegenschaften besser einordnen. Allerdings nutzten die Kommunen verschiedene Vergleichsgrundlagen mit unterschiedlichen Vergleichskennwerten. Diese Vielfalt beeinflusste das Vergleichsergebnis erheblich. Die überörtliche Kommunalprüfung empfiehlt deshalb, die Vergleichskennwerte der Regeln für Energieverbrauchswerte und Vergleichswerte im Nichtwohngebäudebestand[30] zu nutzen.

Überblick durch Einzelanalysen und Strom-Wärme-Diagramm

Die Kommunen stellten die Erkenntnisse zu den Liegenschaften unterschiedlich dar. Sie nutzten verschiedene Tabellen, Grafiken, aber auch Einzelanalysen je Liegenschaft. Gerade für eine belastbare Einordnung des energetischen Zustands einzelner Gebäude sind Einzelanalysen erforderlich, da sie alle relevanten Informationen bündeln und interpretierbar machen. Mithilfe eines Strom-Wärme-Diagramms lassen sich Liegenschaften mit energetischem Sanierungspotenzial schnell

---

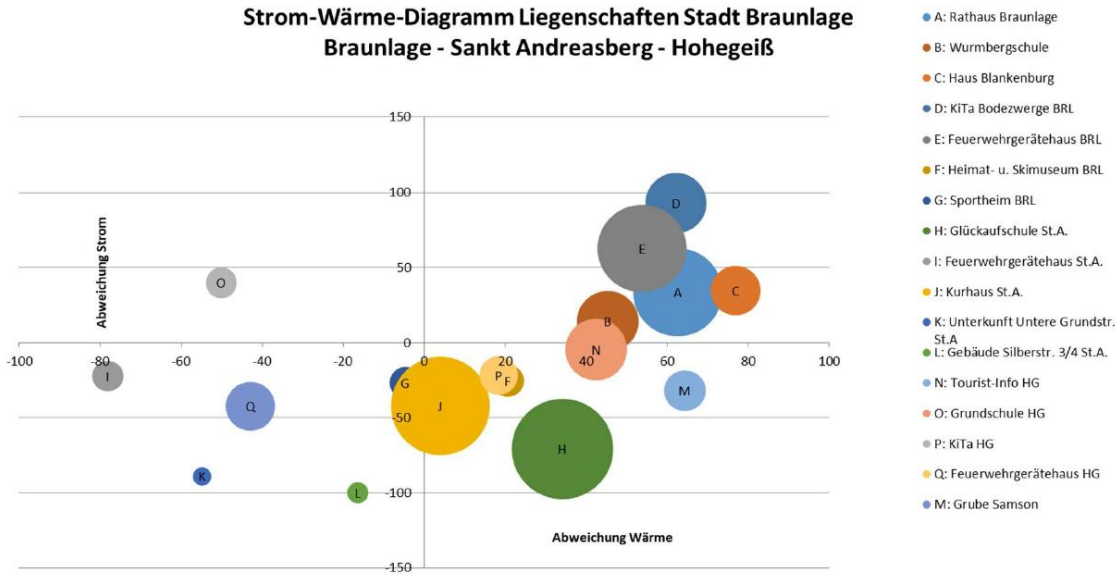
27 Vgl. § 17 Abs. 2 Satz 1 NKlimaG.

28 Z. B. die Einbeziehung der Wasserverbräuche und -kosten oder der Vergleich von Verbräuchen mit Vorjahresdaten.

29 Verbrauch je m^2 Nettogrundfläche.

30 Vgl. Bundesministerium für Wirtschaft und Energie und Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat: Bekanntmachung der Regeln für Energieverbrauchswerte und der Vergleichswerte im Nichtwohngebäudebestand vom 15.04.2021, BAnz AT 03.05.2021 B1,.

erkennen und priorisieren. Das folgende Beispiel eines Strom-Wärme-Diagramms bildet sowohl die Kostenrelevanz über die Größe von Kreisen, als auch die prozentuale Abweichung vom Vergleichskennwert für Strom und Wärme jeweils für einzelne Gebäude ab.



Ansicht 15: Beispiel für ein Strom-Wärme-Diagramm[31]

Erfolge dokumentieren

Zweckmäßig wären zudem die Auflistung und die Auswertung bereits durchgeführter Maßnahmen, um die Erfolge zu zeigen. Eine Darstellung erfolgte in einigen Fällen ansatzweise, eine Auswertung unterblieb gänzlich.

Erfahrungen senken den Erstellungsaufwand deutlich

Die pflichtgemäße Erstellung des Energieberichts 2022 stellte die Kommunen vor einige Herausforderungen. Sie benannten insbesondere die zeitliche Komponente für die Erhebung der erforderlichen Daten sowie die Beschaffung und die Einarbeitung in neue Softwareanwendungen. Kommunen, die bereits in früheren Jahren freiwillig Energieberichte erstellt hatten, bewerteten den zeitlichen Aufwand als deutlich geringer. Vorhandene Vorarbeiten und eingespielte Abläufe führten bei diesen dazu, dass sich der Erstellungsaufwand spürbar reduzierte.

Eher Pflichtaufgabe als Steuerungsinstrument

Die Mehrzahl der Kommunen setzte den Energiebericht bislang nicht als aktives Steuerungsinstrument ein, sondern verstand ihn eher als formale Pflichtaufgabe. Eine systematische Ableitung und Priorisierung konkreter Maßnahmen oder eine Darstellung, welche weiteren Schritte geplant waren, erfolgten nur in Ausnahmefällen. Nur einzelne Kommunen nutzten den Energiebericht als Informationsgrundlage, um ein

31 Bildnachweis: Stadt Braunlage: Energiebericht 2022, Seite 15.

Energiemanagementsystem aufzubauen oder daraus konkrete Maßnahmen[32] - etwa die Installation von Photovoltaikanlagen - abzuleiten und teilweise auch umzusetzen.

Potenziale des Energiebe-richts nicht ausge-schöpft

Einige Kommunen betonten die mit der Erstellung des Energieberichts verbundenen Chancen. Sie hoben insbesondere eine verbesserte Datenbasis hervor, um wirtschaftliche und energieeffiziente Entscheidungen fundierter treffen zu können.



Ansicht 16: Energieeffizienz-Bewertungssystem[33]

Daneben nutzten sie den Bericht, um die Verwaltungsspitze sowie kommunale Mandatsträger für energiebezogene Fragestellungen weiter zu sensibilisieren und Handlungsimpulse zu setzen[34]. Gleichwohl zeigte sich, dass der Energiebericht überwiegend auf Verwaltungsebene verblieb. Zwar wurde er in Ausschüssen zur Kenntnis gegeben. Eine Vorstellung in der Vertretung erfolgte jedoch in keiner Kommune. Damit nutzten die geprüften Kommunen das volle Potenzial des Energieberichts als unmittelbare Entscheidungs- und Steuerungsgrundlage für konkrete Weichenstellungen bislang nicht.

Fazit

Viele Kommunen erfüllen inzwischen die gesetzlichen Vorgaben und erstellen Energieberichte. Die Potenziale der Berichte werden jedoch häufig noch nicht ausgeschöpft. Energieberichte sollten nicht allein als Pflichtdokumente verstanden

---

32 Die Stadt Norderney plante die Errichtung einer Photovoltaik-Anlage auf dem Feuerwehrgerätehaus für das Jahr 2025. Die Gemeinde Steinfeld erstellte auf Basis des Berichts einen Sanierungsfahrplan für ihr Rathaus und die Sporthalle.

33 Bildnachweis: Suelzengenappel – stock.adobe.com.

34 Die Verwaltungsspitze der Stadt Norderney lässt sich z. B. regelmäßig durch mit dem Energiebericht befassten Fachbereichsleitungen beraten. Der Energiebericht diente z. B. in der Gemeinde Lehre den kommunalen Mandatsträgern als Entscheidungsgrundlage über das Investitionsprogramm.

werden, sondern als Steuerungsinstrument. Neben ihrer Funktion als zentrale Datengrundlage, um Energieverbräuche transparent darzustellen, können auf dieser Basis energetische Schwachstellen identifiziert und fundierte Entscheidungen zu konkreten Maßnahmen abgeleitet werden. Notwendig aus Sicht der überörtlichen Kommunalprüfung ist es, Energieberichte künftig konsequent in Verwaltungsprozesse und Entscheidungsabläufe einzubeziehen.

3.6 Tagesbildungsstätten – ein teures Auslaufmodell?

Die meisten geprüften Kommunen nutzten neben der Förderschule Geistige Entwicklung (GE) und der inklusiven Schule eine zusätzliche, ausschließlich niedersächsische Möglichkeit: Schülerinnen und Schüler mit einer geistigen Behinderung konnten ihre Schulpflicht auch in anerkannten Tagesbildungsstätten erfüllen. Das hatte allerdings seinen Preis: Je Schülerin und Schüler ergab sich für das Jahr 2024, dass die Kosten der Beschulung in Tagesbildungsstätten im Vergleich zu Förderschulen GE für die Kommunen durchschnittlich mehr als dreimal so hoch waren.

Hintergrund und Ziel der Prüfung

In einer Prüfungsreihe[35] nahm die überörtliche Kommunalprüfung Teilbereiche des Bundesteilhabegesetzes (BTHG) unter die Lupe. Mit dem BTHG hat der Gesetzgeber im Wesentlichen die Eingliederungshilfe (EGH) in das Neunte Buch Sozialgesetzbuch – Rehabilitation und Teilhabe von Menschen mit Behinderungen überführt und neu ausgerichtet. Die niedersächsischen Kommunen sind dabei für Leistungen der EGH für junge Menschen mit Behinderung bis zur Vollendung des 18. Lebensjahres bzw. bis zum Abschluss der allgemeinen Schulbildung zuständig.[36]

Die Reformen des BTHG zielten vor allem darauf ab, die Rechte von Menschen mit Behinderungen zu stärken und deren Teilhabe am gesellschaftlichen Leben zu verbessern. Ziel der Prüfungsreihe war es herauszufinden, wie die Kommunen die neuen Regelungen umsetzten. Im ersten Modul ging es dabei um die Frage der passgenauen Bedarfsermittlung im Einzelfall. Im zweiten Modul hinterfragte die überörtliche Kommunalprüfung, inwieweit Kommunen die neuen Steuerungsinstrumente in der EGH nutzten.

Unter dem Titel „Tagesbildungsstätten oder Förderschulen Geistige Entwicklung?“ ging die überörtliche Kommunalprüfung im dritten Modul der Prüfungsreihe bei zwölf Landkreisen[37] für die Jahre 2020 bis 2024 nun den Fragen nach: Wie verteilten sich die Schülerzahlen auf diese Einrichtungen, wie hoch waren die jeweiligen Aufwendungen

---

35 Erstes Modul der Prüfungsreihe „Eingliederungshilfe für junge Menschen mit Behinderungen – Auf dem Weg zur passgenauen Hilfe“, vgl. Die Präsidentin des Niedersächsischen Landesrechnungshofs: Kommunalbericht 2024, Kapitel 3.7 Link zum Kommunalbericht 2024 auf der Internetseite des Niedersächsischen Landesrechnungshofs . Zweites Modul der Prüfungsreihe „Umsetzung des Bundesteilhabegesetzes – Wie nutzen die Kommunen die neuen Steuerungsinstrumente in der Eingliederungshilfe?“, vgl. Die Präsidentin des Niedersächsischen Landesrechnungshofs: Kommunalbericht 2025, Kapitel 3.8, Link zum Kommunalbericht 2025 auf der Internetseite des Niedersächsischen Landesrechnungshofs .

36 Vgl. § 94 SGB IX i. V. m. § 2 Abs. 2 und § 3 Niedersächsisches Gesetz zur Ausführung des Neunten und des Zwölften Buchs des Sozialgesetzbuchs (Nds. AG SGB IX/XII).

37 Landkreise Cloppenburg, Cuxhaven, Diepholz, Emsland, Gifhorn, Göttingen, Northeim, Rotenburg (Wümme), Uelzen, Vechta, Verden und Wolfenbüttel.

und wie gestaltet sich das Beschulungsangebot an Tagesbildungsstätten künftig organisatorisch? Die pädagogische Betreuung war nicht Prüfungsgegenstand.

Förderschwerpunkt GE: Mehrere Beschulungsangebote

Die allgemeine Schulpflicht nach § 63 Niedersächsisches Schulgesetz (NSchG) gilt auch für Schülerinnen und Schüler mit einem Bedarf an sonderpädagogischer Unterstützung im Förderschwerpunkt GE. Sie können in Niedersachsen zwischen drei Schulangeboten wählen:

- Inklusive Schule (§ 4 NSchG),[38]
- Förderschule GE (§ 14 NSchG) oder
- Anerkannte Tagesbildungsstätte (§ 162 NSchG).

Förderschulen sind Schulen mit Lehrkräften und pädagogischen Mitarbeitenden. Neben dem Unterricht und der Erziehung bieten sie u. a. Beratung und individuelle Förderplanung an. Im Unterschied dazu handelt es sich bei staatlich anerkannten Tagesbildungsstätten[39] um Bildungseinrichtungen mit schulähnlichem Status. Schülerinnen und Schüler können dort keinen anerkannten Schulabschluss erwerben.[40] Vielmehr erhalten sie ein Abgangszeugnis, das in freier Form den allgemeinen Leistungsstand beschreibt.[41] Tagesbildungsstätten werden von freien Trägern[42] geführt und bieten neben der schulischen Bildung eine umfangreiche und individuelle Betreuung an.

Im Jahr 2024 gab es in den geprüften Kommunen 14 Tagesbildungsstätten und 18 Förderschulen GE. Nicht in allen geprüften Landkreisen waren beide Angebotsformen vorhanden. In zwei Landkreisen gab es nur Förderschulen GE, in zwei weiteren nur Tagesbildungsstätten.

Unterschiede bei der Finanzierung

Zu beachten ist dabei: Tagesbildungsstätten gibt es ausschließlich in Niedersachsen. Da ihr Status nur schulähnlich ist, werden sie nicht als Schul-, sondern als Angebot der EGH eingeordnet. Die Kommunen als Träger der EGH tragen daher alle Aufwendungen für die Tagesbildungsstätten.[43] Demgegenüber zahlen die Kommunen für die Förderschulen GE als Schulträger nur die Sach- und Beförderungskosten sowie

---

38 Die inklusive Beschulung war nicht Gegenstand der Prüfung.

39 Im weiteren Verlauf sind mit „Tagesbildungsstätten“ nur die staatlich anerkannten Tagesbildungsstätten gemeint.

40 Grund: Tagesbildungsstätten sind keine Schulen im Sinne des NSchG. Zu den Schulen siehe § 5 NSchG.

41 Vgl. Ulrich, Karl-Heinz in: Gallas, Dieter/Krömer, Friedrich-Wilhelm/Nolte, Gerald/Ulrich Karl-Heinz: Niedersächsisches Schulgesetz, § 162, Rn. 3.

42 Gemäß § 164 Abs. 1 Nr. 1 NSchG in der bis 31.07.2026 geltenden Fassung muss der Träger der Tagesbildungsstätte einem Freien Wohlfahrtsverband angehören.

43 Die Aufwendungen beinhalten Beschulungs- und Betreuungsleistungen sowie einheitliche monatliche Sätze für Fahrtkosten und Investitionen. Gemäß § 22 Abs. 2 Nds. AG SGB IX/XII beteiligen sich Land und örtliche Träger gegenseitig an den Aufwendungen der Eingliederungshilfe.

einzelne EGH-Leistungen[44]. Das Land trägt die Personalkosten[45] für Lehrkräfte und die pädagogischen Mitarbeitenden.

Tagesbildungsstätten: Ein gut genutztes Angebot…

Die Schülerzahlen stiegen in den Jahren 2020 bis 2024 um 15 % an. Im Schuljahr 2024/2025[46] besuchten aus den geprüften Kommunen 1.450 Schülerinnen und Schüler eine Tagesbildungsstätte und 2.156 eine Förderschule GE. In fünf der geprüften Landkreise gingen dabei mehr Schülerinnen und Schüler zu einer Tagesbildungsstätte als zu einer Förderschule GE.

… aber deutlich teurer.

Allerdings hatte die Beschulung in Tagesbildungsstätten ihren Preis: Im Jahr 2024 wendeten die geprüften Kommunen rund 65,2 Mio. € für Tagesbildungsstätten und rund 31,5 Mio. € für Förderschulen GE auf. Je Schülerin und Schüler waren es durchschnittlich rund 44.970 € in Tagesbildungsstätten und rund 14.600 € in Förderschulen GE. Damit waren die Aufwendungen der Beschulung rechnerisch in Tagesbildungsstätten im Vergleich zu Förderschulen GE mehr als dreimal so hoch. Selbst wenn man in einer Modellrechnung[47] die Kosten für das Landespersonal an Förderschulen GE einbezieht, bleiben Tagesbildungsstätten im Durchschnitt teurer.

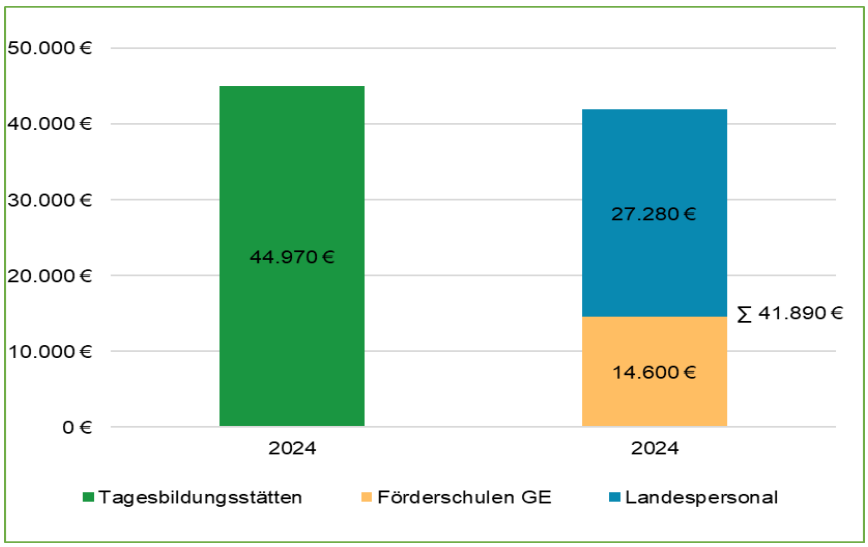
---

44 Leistungen der EGH für Schulassistenzen und für Schulrestkosten an freie Träger von Förderschulen GE.

45 Vgl. Niedersächsisches Finanzministerium: RdErl. vom 21.02.2025, Az. 17 1-04031/3333.

46 Vgl. Niedersächsisches Kultusministerium, Die niedersächsischen allgemein bildenden Schulen - Zahlen und Grafiken - Schuljahr 2024/2025, Link zur Internetseite des Niedersächsischen Kultusministeriums (Abruf am 02.12.2025).

47 Angelehnt an die Berechnung der Finanzhilfen für Schulen in freier Trägerschaft nach § 150 NSchG unter Berücksichtigung der Drs. 19-6285 (Niedersächsische Landtag).



Ansicht 17: Aufwendungen je Schülerin und Schüler im Jahr 2024 - Tagesbildungsstätten und Förderschulen GE[48] einschließlich Landespersonal.

Recht-sprechung zwingt zum Umdenken

Überdies ist an der bisherigen Finanzierung des niedersächsischen Angebots besonders problematisch: In Tagesbildungsstätten findet eine Beschulung statt, die sich inhaltlich am Kerncurriculum für die Förderschulen GE orientiert. Daher entschied das Bundessozialgericht bereits im Jahr 2017, dass die Kosten der Beschulung in Tagesbildungsstätten keine Leistungen der EGH sind.[49] Das Landessozialgericht Niedersachsen-Bremen erklärte daraufhin im Jahr 2022 die Kostenübernahme für den Bereich der Beschulung in Tagesbildungsstätten aus Mitteln der EGH für rechtswidrig.[50]

Das hat für die Kommunen auf Dauer Konsequenzen: Aufwendungen, die auf den schulischen Anteil der Hilfen in Tagesbildungsstätten entfallen, können demnach nicht mehr rechtmäßig aus Mitteln der EGH übernommen werden. Nur übergangsweise erklärte sich das Land als überörtlicher Träger der EGH dazu bereit, diese vollumfänglich im Rahmen der gegenseitigen Beteiligung zu berücksichtigen.[51] Der schulische Anteil kann derzeit auch nicht rechtmäßig nach dem NSchG finanziert werden, da Tagesbildungsstätten keine Schulen im Sinne des NSchG sind und die einschlägigen Finanzierungsvorschriften[52] folglich nicht greifen. Dauerhaft können die Kommunen dieses Dilemma nur überwinden, indem sie entweder eine öffentliche

48 Alle Förderschulen, öffentliche und von freien Trägern.
49 Vgl. Bundessozialgericht, Urteil vom 21.09.2017 - B 8 SO 24/15 R.
50 Vgl. Landessozialgericht Nds.-Bremen, Urteil v. 05.10.2022- L 8 SO 83/18.
51 Vgl. Beschluss des Gemeinsamen Ausschusses (GA) nach § 16 Nds. AG SGB IX/XII vom 16.08.2024: Bis die Prozesse vor Ort abgeschlossen sind und die Tagesbildungsstätten entweder in das bestehende Regelschulsystem aufgenommen oder vor Ort alternative Lösungen zur Beschulung des Personenkreises gefunden werden, bedarf es einer rechtssicheren Übergangslösung zur Refinanzierung der Leistungen nach der in § 22 Nds. AG SGB IX/SGB XII geregelten Abrechnungssystematik.
52 Vgl. §§ 112, 113 NSchG sowie für die Finanzhilfe § 150 NSchG.

Förderschule GE gründen bzw. erweitern. Oder sie setzen sich für die Weiterentwicklung der Tagesbildungsstätten hin zu einer anerkannten Förderschule GE in freier Trägerschaft ein.

Beschulung in Tagesbildungsstätten auf dem Prüfstand

In diesem Zusammenhang startete das niedersächsische Kultusministerium (MK) Ende 2024 ein Projekt mit dem Titel „Weiterentwicklung der Tagesbildungsstätten“.[53] Die meisten der geprüften Kommunen mit Tagesbildungsstätten beteiligten sich daran.[54]

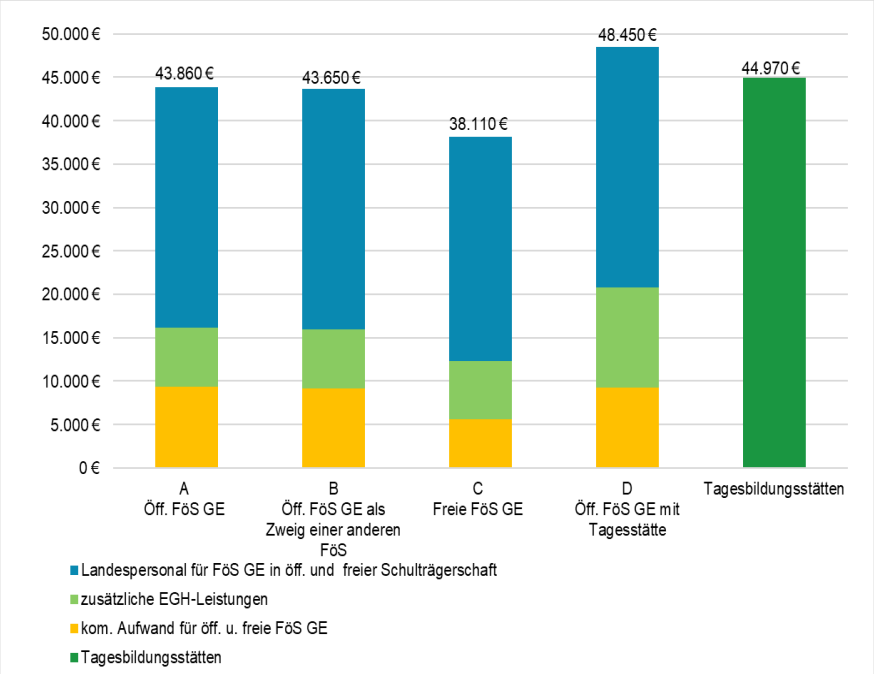
Das MK sah danach künftig keine Beschulung mehr in Tagesbildungsstätten vor. Es nannte stattdessen folgende vier Varianten:

- Öffentliche Förderschule GE,
- Erweiterung bestehender öffentlicher Förderschule um den Förderschwerpunkt GE,
- Förderschule GE in freier Trägerschaft oder
- Tagesbildungsstätte als Einrichtung für Betreuung und Therapie in Ergänzung von Förderschulen GE.

Die überörtliche Kommunalprüfung ordnete die in der Prüfung einbezogenen Förderschulen GE diesen vier Varianten zu. Darauf aufbauend berechnete sie auf der Datenbasis des Jahres 2024 modellhaft die Aufwendungen der einzelnen im Projekt vorgesehenen Varianten je Schülerin und Schüler und verglich diese mit den durchschnittlichen Aufwendungen für Tagesbildungsstätten. Danach waren alle vom MK vorgesehenen Varianten aus kommunaler Sicht deutlich günstiger als die Tagesbildungsstätten.

Selbst wenn man die Kosten für das Landespersonal einberechnet, sind immer noch drei Varianten günstiger als Tagesbildungsstätten. Nur die Variante einer Förderschule GE mit angeschlossener Tagesbildungsstätte ist etwas teurer.

53 Vgl. Niedersächsische Landtag, Niederschrift über die 40. Sitzung des Kultusausschusses am 22.11.2024.
54 Landkreise Cloppenburg, Diepholz, Emsland, Northeim, Rotenburg (Wümme), Uelzen, Vechta, Verden.



Ansicht 18: Aufwendungen je Schülerin und Schüler im Jahr 2024 - Förderschulen GE in vier Varianten und Tagesbildungsstätten

Kommunen mit Tagesbildungsstätten müssen umsteuern

Durch Änderungen des NSchG Mitte des Jahres setzte der Gesetzgeber ein Signal für die freien Träger zugunsten einer Beschulung in Förderschulen GE. Die Finanzhilfe wird künftig – in einer dreijährigen Übergangszeit – bei Überführung einer Tagesbildungsstätte in eine Förderschule GE ohne Wartefrist gezahlt. Für neu zu gründende Tagesbildungsstätten sind durch die Änderungen des NSchG die bisherigen Regelungen ersatzlos entfallen, nach denen Kinder und Jugendliche ihre Schulpflicht an anerkannten Tagesbildungsstätten erfüllen konnten. Faktisch dürften die Tagesbildungsstätten in der bisherigen Form damit ein Auslaufmodell sein. Betroffene Kommunen müssen nun umsteuern und ihre Beschulungslandschaft im Förderschwerpunkt GE neu ausrichten.

Bei der Frage, welche der im Projekt des MK vorgesehenen Varianten für sie in Betracht kommen, dürften mehrere Aspekte maßgeblich werden.

Zunächst müssten die Kommunen ihre bestehenden Angebote erfassen und die voraussichtlichen Aufwendungen für die einzelnen Varianten beleuchten. In wirtschaftlicher Hinsicht könnte die Umsteuerung beim Schulangebot – weg von der Tagesbildungsstätte, hin zur Förderschule GE – dabei eine große finanzielle Entlastung für die kommunalen Haushalte zur Folge haben. Denn – wie aufgezeigt – ist die Förderschule GE deutlich günstiger. Im Schuljahr 2024/2025 besuchten aus den geprüften Kommunen 1.450 Schülerinnen und Schüler Tagesbildungsstätten. Wären diese stattdessen in eine Förderschule GE gegangen, hätte sich auf Grundlage der bei

den geprüften Kommunen errechneten durchschnittlichen Fallkosten eine Einsparung pro Schülerin bzw. Schüler von rund 30.000 € ergeben, insgesamt rund 43,5 Mio. €.

Bei einer Neuausrichtung ist aber auch zu beachten: Die Kommunen können öffentliche Förderschulen GE errichten, neu bauen oder erweitern. Förderschulen GE in freier Trägerschaft können hingegen nur auf Initiative und unter Mitwirkung Dritter errichtet werden – etwa, wenn ein freier Träger einer Tagesbildungsstätte diese in eine Förderschule GE umwandelt.

Aus der Prüfung ergab sich, dass die freien Träger im Falle einer Umwandlung vor großen Unsicherheiten stehen werden, sowohl bei der Finanzierung als auch beim Einsatz des vorhandenen Personals und des künftigen Leistungsinhaltes. Bei der Finanzierung spielte dabei eine wesentliche Rolle, dass das Land eine Finanzhilfe nach § 149 Abs. 1 NSchG für neu eingerichtete Schulen in freier Trägerschaft erst frühestens drei Jahre nach Aufnahme des Schulbetriebs gewährt. Die Landesregierung stellte Anfang dieses Jahres allerdings in Aussicht, diese Wartefrist durch eine Anpassung des NSchG abzuschaffen,[55] und setzte das zur Jahresmitte mit dem neu eingefügten § 191a Abs. 2 NSchG um.

Ferner könnten die angedachten Veränderungen zugleich zu Engpässen beim Lehrpersonal führen. Anders als in Förderschulen GE arbeiten in Tagesbildungsstätten multiprofessionelle Teams – also (heil-)pädagogisches und heilerziehungspflegerisches Personal – und eher selten Lehrkräfte. Werden die Plätze an den Förderschulen GE erhöht, wird mehr lehrendes Personal benötigt. In den öffentlichen Schulen fehlt es bereits jetzt. Dies betrifft auch die Förderschulen GE[56]. So gab beispielsweise der Landkreis Diepholz an, dass er im Schuljahr 2024/2025 in die eigene Förderschule GE ca. 40 Kinder nicht einschulen konnte, weil die erforderlichen Lehrkräfte sowie pädagogische Mitarbeitende fehlten. Durch neu gegründete oder erweiterte Förderschulen GE wird der Bedarf an sonderpädagogisch qualifiziertem Lehrpersonal steigen.[57]

---

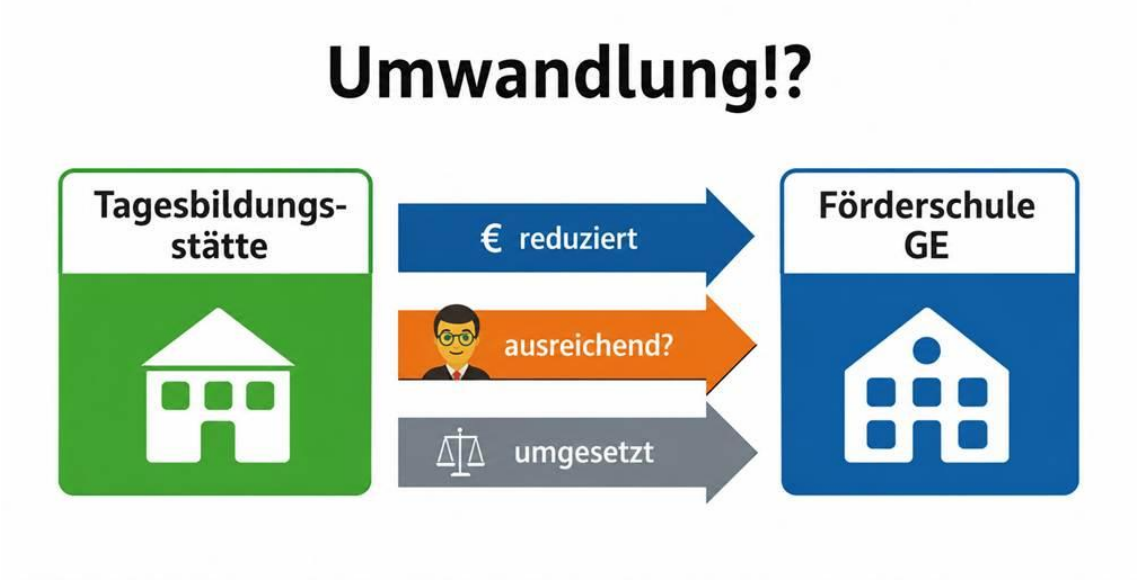
55 Vgl. Niedersächsische Landtag, Drs. 19/9763.

56 Vgl. Niedersächsisches Kultusministerium, „Förderschullehrerinnen und Förderschullehrer“, Link zur Internetseite des Niedersächsischen Kultusministeriums, (Abruf am 11.03.2026).

57 Das Kultusministerium hat ergänzend zur rechtlichen Anpassung den Entwurf eines Erlasses erarbeitet, der Möglichkeiten für den weiteren Einsatz des Personals und in diesem Zusammenhang auch für die institutionelle Gestaltung bietet. Danach sollen die Träger der Tagesbildungsstätten in einem achtjährigen Übergangszeitraum unterstützende Bedingungen erhalten, um den schulischen Teil der Einrichtung zur Schule im Sinne der rechtlichen Vorgaben weiterzuentwickeln. U. a. soll ermöglicht werden, dass das bislang beschäftigte pädagogische Personal unter bestimmten Voraussetzungen in die anerkannte Ersatzschule übernommen werden kann; siehe Niederschrift über die 73. Sitzung des Kultusausschusses am 05.06.2026, TOP 1, S. 5 ff.

Fazit

Die Beschulungslandschaft im Förderschwerpunkt GE steht vor einem tiefgreifenden Wandel. Neben der Kostendynamik erhöhten finanzierungsrechtliche Fragen den Handlungsdruck. Durch die jüngsten Anpassungen im niedersächsischen Schulgesetz dürften die Tagesbildungsstätten in der bisherigen Form als dritte Beschulungsmöglichkeit faktisch ein Auslaufmodell sein. Betroffene Kommunen müssen umsteuern. Wie ein veränderungsbedingt größerer Bedarf an sonderpädagogisch qualifiziertem Lehrpersonal gedeckt werden soll, ist dabei ebenso zu klären.



Ansicht 19: Folgen und Auswirkungen bei Umwandlung von Tagesbildungsstätten in Förderschulen GE[58]

58 Diese Ansicht ist mit KI erstellt.

3.7 Management kommunaler Zuschüsse: Ohne geht es nicht.

Die Kommunen haben wichtige und vielfältige Aufgaben, insbesondere für die örtliche Gemeinschaft und die Daseinsvorsorge. Kommunale Zuschüsse sind ein Instrument, das für das Erreichen der kommunalen Ziele sehr hilfreich sein kann. Die Prüfung der Strukturen, Verfahren und Steuerungsmechanismen im kommunalen Zuschusswesen zeigte bei allen zehn beteiligten Kommunen Optimierungspotenziale. Es fehlte oftmals eine klare Ausrichtung, Struktur und Übersicht. Auch gute Beispiele waren vorhanden. Die Verknüpfung von Zuschüssen mit den kommunalen Zielen und die Bedarfsorientierung sollte künftig stärker in den Blick genommen werden.

Hintergrund und Ziel der Prüfung

Ausgang der Prüfung war der Umstand, dass spezifische gesetzliche Regelungen für das kommunale Zuschusswesen fehlen.[59] Die Kommunen haben ihre Förderpraxis daher im Rahmen der verfassungs- und haushaltsrechtlichen Leitplanken selbst auszugestalten, einschließlich einer möglichst ziel- und kennzahlenbasierten Steuerung. Die Prüfung sollte feststellen, inwieweit Rechtmäßigkeit, Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit bei den Förderungen durch kommunale Zuschüsse im Prüfungsjahr 2025 und den drei davorliegenden Jahren sichergestellt waren.[60]

Die überörtliche Kommunalprüfung legte für die Prüfung des Managements kommunaler Zuschüsse ein selbstentwickeltes „5-Säulen-Modell“ zugrunde (siehe nachfolgende Ansicht). Über diese Prüfung hinausgehend kann das Modell zudem eine Hilfestellung sein, das Zuschusswesen in den Kommunen zu strukturieren und die Basis für einen Steuerungskreislauf darstellen.

---

59 §§ 23 und 44 LHO entfalten für die Kommunen keine unmittelbare Wirkung.

60 Geprüft wurden die Landkreise Cloppenburg, Cuxhaven, Heidekreis, Northeim und Peine sowie die Städte Aurich, Buxtehude, Garbsen, Langenhagen und Peine.



Ansicht 20: 5-Säulen-Modell

5 Säulen für einen sicheren Stand

Die Basis des Modells bildet der Themenbereich Organisation, da das Zuschusswesen in die Verwaltungsstrukturen einzubetten ist, politische Grundsatz- und Einzelentscheidungen vorzubereiten und umzusetzen sind sowie Zuständigkeiten und Abläufe klarer Regeln bedürfen. Die erste Säule „Strategische Ausrichtung“ konkretisiert, dass Zuschüsse aus übergeordneten kommunalen Zielen abzuleiten und in operative, messbare Förderziele zu überführen sind. Die „Grundlagen“ (zweite Säule) des Zuschusswesens sind verbindliche Regelwerke wie allgemeine oder programmspezifische Förderrichtlinien, Vereinbarungen oder Einzelbeschlüsse, die eine einheitliche und rechtskonforme Bewilligung sicherstellen. Die dritte Säule „Antragsverfahren“ erwartet effiziente, transparente und bürokratiearme Prozesse von der Antragstellung bis zur Auszahlung bzw. Ablehnung. Auch hierfür sind klare, für Antragstellende und Verwaltung verbindliche Regelungen zu treffen. Die „Verwendungsnachweise“ (vierte Säule) ermöglichen die anlass- und risikoadäquate Prüfung der zweckentsprechenden Mittelverwendung einschließlich der Festlegung von Nachweisart, -umfang und Prüftiefe sowie der Verfolgung etwaiger Rückforderungsansprüche. Die fünfte Säule „Evaluation“ geht schließlich davon aus, dass die Kommune eine systematische Wirkungsprüfung von Einzelzuschüssen und Programmen etabliert, um deren Effektivität nachzuweisen, Fehlsteuerungen zu vermeiden und Prioritäten im Haushaltsvollzug rechtssicher anzupassen.

Was weiß die linke von der rechten Hand?

Die Kommunen organisierten ihr Zuschusswesen weit überwiegend dezentral; Steuerungs- oder Monitoring-Aufgaben in zentralen Querschnittseinheiten waren regelmäßig nicht eingerichtet. Übersichten über Förderprogramme, Einzelzuschüsse und Budgets lagen in den Kommunen nicht vor oder mussten erst anlassbezogen erhoben werden. Dies erschwerte eine strategische Steuerung und minderte die Transparenz, z. B. hinsichtlich Art, Umfang und Anzahl der laufenden Förderungen.

Soweit die Kommunen an dezentralen Organisationsformen festhalten, sollten sie mindestens an zentraler Stelle eine Koordinierung sicherstellen. Dadurch können das Zuschusswesen querschnittlich gebündelt, wichtige Daten verfügbar gemacht und ausgewertet sowie die Gesamtmittelverwendung überwacht werden. Ideal erscheint ein hybrides Modell mit definierten Schnittstellen zwischen zentraler Steuerung und dezentraler Fachverantwortung. Hierfür können oft bereits vorhandene Strukturen genutzt werden, so dass der Verwaltungsaufwand möglichst gering gehalten wird und der Nutzen der wirkungsorientierten Steuerung überwiegt.

Bedarfsermittlung und Veranschlagung der Haushaltsmittel

In der Haushaltswirtschaft zeigten sich Defizite bei der Bedarfsermittlung und Veranschlagung: Die Kommunen stellten Mittel teils pauschal, ohne belastbare Bedarfsberechnungen oder ohne Budgetdeckel in den Fördergrundlagen bereit. In Einzelfällen blieben veranschlagte Förderungen mangels Nachfrage weitgehend ungenutzt. Die überörtliche Kommunalprüfung hebt hervor, dass die Haushaltsmittel im Zuschusswesen für die Veranschlagung grundsätzlich konkret zu berechnen oder zumindest sorgfältig zu schätzen sind. Für Förderprogramme sollten Förderbudgets klar definiert werden (§ 10 KomHKVO). Falls hierüber hinaus (Sonder-)Zuschüsse gewährt werden, entstehen außer- bzw. überplanmäßige Ausgaben. Diese sind gesondert zu beschließen (§ 117 NKomVG). Ziel ist eine Veranschlagung, die die Haushaltsklarheit und -wahrheit stärkt (§ 110 Abs. 3 NKomVG; GoB[61]). Die Kommunen sollten ihre Veranschlagungspraxis dahingehend überprüfen und konsequent auf eine nachvollziehbare Bedarfsbemessung mit transparenten Budgets umstellen.

Wer trifft die Entscheidungen?

Eine unterschiedliche Praxis zeigte sich auch bei den Rollen der kommunalen Organe und Gremien hinsichtlich der Grundsatzentscheidungen in Zuschussangelegenheiten. Nicht alle Kommunen folgten in Bezug auf die Entscheidungszuständigkeiten der im NKomVG vorgesehenen Einordnung. Hiernach entscheidet die Vertretung als Etatgeber über die Bereitstellung von Finanzmitteln und mit ihrer Richtlinienkompetenz über grundlegende Förderrichtlinien (§ 58 Abs. 1 Nr. 9 und Nr. 2 NKomVG). Der Hauptausschuss, der diese Grundsatzentscheidungen vorbereitet, entscheidet nur in eng umgrenzten Einzelfällen selbst (§ 76 Abs. 1, 2 NKomVG). Die Fachausschüsse geben in Zuschussangelegenheiten nur Empfehlungen ab und treffen grundsätzlich keine bindenden Entscheidungen (§ 71 NKomVG, Ausnahme: § 76 Abs. 3 S. 1 NKomVG).

61 Grundsätze der ordnungsmäßigen Buchführung (GoB); hierzu gehören u. a. der Grundsatz der Richtigkeit, der Grundsatz der Vollständigkeit, der Grundsatz der Klarheit und Übersichtlichkeit sowie der Grundsatz der Wahrheitspflicht.



Ansicht 21: Wirksame kommunale Zuschüsse[62]

Ziele müssen klar sein

Kommunale Zuschüsse können nur dann wirksam gesteuert werden, wenn Förderinteressen, Förderziele und Erfolgsfaktoren klar definiert, nachvollziehbar begründet und an strategischen Zielen der Kommune ausgerichtet sind. Alle Kommunen definierten strategische Ziele.[63] Viele Kommunen formulierten ihre Förderinteressen jedoch nur sehr allgemein, stellten keinen erkennbaren Bezug zu bestehenden Strategiepapieren her und konkretisierten weder Zielgruppen, angestrebte Wirkungen noch Zeiträume für die Zielerreichung. Förderziele wurden häufig nicht präzise bestimmt und orientierten sich nur selten an den anerkannten Kriterien der SMART-Formel[64]. Die Prüfung zeigte auch gute Beispiele für die Benennung von Förderzielen. So benannte die Stadt Peine in der „Richtlinie zur Förderung von Regenwasser-Nutzungsanlagen“ das konkrete Ziel der Förderung und verknüpfte die Gewährung einer Zuwendung hiermit eng: Mit dem Förderziel „Schonung der Trinkwasservorräte“ werden ausschließlich Maßnahmen „zur Verringerung des Trinkwasserverbrauchs durch die Nutzung von Regenwasser als Brauchwasser“ gefördert.[65]

Nahezu überall fehlten systematisch festgelegte Erfolgsfaktoren. Dies erschwert eine Evaluation und weder Wirkung noch Wirtschaftlichkeit können verlässlich beurteilt werden. Die vorgenannten Kriterien stellen wesentliche Voraussetzungen für Transparenz, strategische Steuerung und eine wirksame, sparsame Zuschusspraxis

---

62 Bildnachweis: KI-generierte Grafik.

63 Gesamtstrategien, Masterpläne, Aktionspläne, Entwicklungskonzepte.

64 Die Ziele müssen Spezifisch, Messbar, Attraktiv, Realistisch und Terminiert sein. Vgl. Bundesministerium für Digitales und Staatsmodernisierung und Bundesverwaltungsamt: Organisationshandbuch, Link zur Internetseite des Organisationshandbuchs (Abruf am 19.05.2026).

65 Vgl. Ziff. 1.1 und 1.2.1 der „Richtlinie zur Förderung von Regenwasser-Nutzungsanlagen“ der Stadt Peine, Link zur Internetseite der Stadt Peine (Abruf am 19.05.2026).

dar und sollten daher von den Kommunen verbindlich ausgestaltet und regelmäßig überprüft werden.

Richtlinien schaffen Klarheit

Nur wenige Kommunen erließen allgemeine Förderrichtlinien mit Regeln für ein einheitliches, transparentes und rechtssicheres Vorgehen bei der Gewährung von Zuschüssen.[66] Die vorgefundenen Richtlinien lieferten grundlegende Vorgaben – etwa zur Antragstellung, Förderfähigkeit, Bewilligung und späteren Kontrolle der Mittelverwendung. Die überörtliche Kommunalprüfung empfiehlt Kommunen mit regelmäßiger Zuschusstätigkeit, entsprechende Regeln zu entwickeln, weil sie auch als Rahmen für alle speziellen Förderprogramme dienen und auch bei Verträgen Orientierung bieten. Darüber hinaus können sie auch interne Zuständigkeiten regeln.

Durchaus üblich waren spezifische Förderrichtlinien für Förderprogramme. Diese waren zumeist klar aufgebaut und beschrieben die Verfahren, Ziele und Nachweispflichten. Allerdings fehlten häufig messbare Kriterien zur Zielerreichung oder Vorgaben zur Evaluation – was die Nachvollziehbarkeit der Wirksamkeit erschwerte.

Verträge: Auf die Inhalte achten

Für regelmäßige Zuschusszahlungen, insbesondere im sozialen und kulturellen Bereich, nutzten viele Kommunen zusätzlich das Instrument der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung. Solche Vereinbarungen legten meist Ziele und Förderbeträge fest, ließen jedoch detaillierte Anforderungen an die Leistungserbringung oft offen. Nur einzelne Kommunen formulierten konkrete inhaltliche Vorgaben.[67] Hier empfiehlt die überörtliche Kommunalprüfung, stärker auf einen präzisen Inhalt solcher Vereinbarungen zu achten und auch (Auskunfts-)Pflichten für eine spätere Evaluation zu verankern.

Das „Ob und Wie“ überprüfen

Zuschüsse wurden darüber hinaus auch ohne spezielle Förderrichtlinien auf Grundlage von Einzelentscheidungen gewährt. Bei dauerhaft angelegten Förderungen wurden solche Entscheidungen teilweise seit Jahrzehnten nicht überprüft. Hier wird geraten, sämtliche Zuschussentscheidungen regelmäßig auf ihre Zweckmäßigkeit, auch hinsichtlich ihrer Höhe, zu prüfen.

Gleiche Zugangschancen sicherstellen

Die Kommunen sollten ihre Zuschussprogramme zentral und leicht zugänglich veröffentlichen, um gleiche Zugangschancen zu gewährleisten. Beispiele zeigten, dass aufgrund mangelnder Bekanntheit der Programme Anträge ausblieben. Empfohlen wird eine systematische Online-Veröffentlichung aller Förderangebote. Darüber hinaus

---

66 Z. B. erließ die Stadt Langenhagen die „Rahmenrichtlinie zur Vergabe von Zuwendungen der Stadt Langenhagen an außerhalb der Stadtverwaltung stehende Stellen (Allgemeine Zuwendungsrichtlinie)“, Link zur Internetseite der Stadt Langenhagen (Abruf am 19.05.2026).

67 Etwa definierte der Landkreis Peine in Leistungsvereinbarungen eines Fachdienstes konkrete Anforderungen für die Förderungen und hatte hierfür eine Vorlage entwickelt.

fehlten häufig konkrete, digitale Antragsinformationen; eine vollumfänglich digitale Antragstellung boten die geprüften Kommunen noch nicht an.

Gleichbehandlung auch in der Antragsbearbeitung

Die Entscheidungsprozesse waren in den Kommunen oft unzureichend dokumentiert; Zuständigkeitsregeln wurden nicht immer eingehalten. Uneinheitliche Prüfverfahren, fehlende Kriterien und unzureichende Dokumentationen gefährden die Sicherstellung der Gleichbehandlung und die Effizienz der Verfahren. Kommunen sollten übergreifende Prüfkriterien, zentrale Verfahrensstandards sowie Prüfvermerke etablieren, möglichst bereits verknüpft mit digitalen Prozessen.

Auszahlungen sinnvoll steuern

Auch die Auszahlungsprozesse variierten stark. Teilweise zahlten die Kommunen Zuschüsse unmittelbar nach Verabschiedung des Haushalts und ohne Mittelabruf aus. Die Kommunen sollten Auszahlungen bedarfsorientiert und zweckgebunden steuern, um Liquiditätsrisiken zu vermeiden.

Nachweise: Alles richtig gemacht?

Die Zuschussbegünstigten hatten die zweckentsprechende Mittelverwendung nachzuweisen. Die Kommunen hatten die Verwendungsnachweise nach Vorlage zu prüfen. Dies taten sie häufig nur rechnerisch. Inhaltliche Prüfungen erfolgten selten oder waren nicht dokumentiert. Einheitliche Vorgaben und eine klare Zuweisung der Zuständigkeit für die Nachweisprüfung können die Zweckentsprechung sichern und die Qualität der Prüfung verbessern. Auch kann eine Einbindung unabhängiger Prüfeinheiten sinnvoll sein, insbesondere bei finanziell bedeutenden Zuschüssen.

Wer nicht evaluiert, kann nicht besser werden

Für Erfolgskontrollen und die Evaluierung von Förderungen fehlten in vielen der betrachteten Richtlinien und Einzelentscheidungen konkrete Regeln zu deren Durchführung sowie zur Methodik und Häufigkeit. Eine „echte“ Evaluation blieb daher häufig aus. Dies birgt das Risiko, dass Mittel ineffizient verwendet sowie Förderziele verfehlt werden. Hiermit können vermeidbare Belastungen der kommunalen Haushalte einhergehen. Regelungen zu Evaluierungen, die in einzelnen Richtlinien und Vereinbarungen enthalten waren, zeigten, dass systematische Überprüfungen möglich und sinnvoll sind. Dies insbesondere, wenn qualitative und quantitative Bewertungskriterien festgelegt, Zuständigkeiten definiert und Ergebnisse nachvollziehbar dokumentiert werden. Evaluierungen sollen wegen des dahinterstehenden Aufwands jedoch nicht lediglich Selbstzweck sein, sondern dort vorgenommen werden, wo sie einen Mehrwert erwarten lassen.

Fazit

Viele Kommunen stehen aufgrund einer angespannten Finanzlage unter erheblichem Konsolidierungsdruck. Eine Steuerung kommunaler Zuschüsse ist wirtschaftlich unabdingbar und haushaltsrechtlich angezeigt. Ein wirksames Management umfasst Maßnahmen in allen Bereichen des Zuschusswesens („5 Säulen“) sowie organisatorische Optimierungen, um Übersicht, Steuerbarkeit und Effektivität

sicherzustellen. Die Prüfung zeigte deutliche Potenziale in Bezug auf klare Förderziele, interne Strukturen, effizientere Verfahren und regelmäßige Evaluationen. Gute Ansätze und Beispiele waren erkennbar, sollten jedoch weiter ausgebaut werden.

Die überörtliche Kommunalprüfung wirbt für eine organisatorische Ausrichtung des Zuschusswesens mit zentralem Monitoring, ein Haushaltsverfahren auf Basis belastbarer Bedarfsanalysen sowie für eine klarere Ausrichtung der Zuschüsse an den Zielen der Kommune. Damit werden Prozesssicherheit, Transparenz und Wirtschaftlichkeit gestärkt.

3.8 Flexible Arbeitszeiten in Kommunen – Arbeitgeberattraktivität und Fachkräftesicherung

Gleitzeit- und Langzeitkonten sind Instrumente für eine flexible, bedarfsgerechte Arbeitszeitregelung. Sie können für Beschäftigte und für Kommunen gleichermaßen von Nutzen sein, um aktuellen Herausforderungen zu begegnen. Die Prüfung zeigte jedoch auch, welche Risiken entstehen können, wenn Grenzen für Zeitguthaben durch weite Ausnahmeregelungen aufgeweicht werden. Besonders deutlich wurde, dass flexible Arbeitszeitmodelle ohne konsequente Steuerung zu Belastungen für die Beschäftigten und zusätzlichen finanziellen Verpflichtungen für die Kommunen führen können. Sie zeigte auch, welche wirksamen Maßnahmen Kommunen ergriffen, um diese Herausforderungen zu meistern.

Hintergrund und Ziel der Prüfung

Eine flexible Arbeitszeitgestaltung durch Gleitzeitkonten ist gleichsam im Interesse von Kommunen, Beschäftigten sowie Kunden von Kommunalverwaltungen und bedeutet für alle Akteure einen hohen Nutzen.[68] So können Kommunen ihre personellen Ressourcen effizienter einsetzen und zugleich die Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben verbessern. Auch können Gleitzeitregelungen zu einer Steigerung der Arbeitgeberattraktivität und zur Fachkräftesicherung beitragen. Langzeitkonten stellen dagegen auf einen längerfristigen Umgang mit Arbeitszeitguthaben ab. Ihr Ziel ist es, längere Freistellungen zu ermöglichen.

[68] Vgl. Lehmann-Horn, Saskia in: Böhle, Thomas, Kommunales Personal- und Organisationsmanagement, 2. Auflage 2022, § 29 Rn. 214.



Ansicht 22: Flexible Arbeitszeitmodelle[69]

Die überörtliche Kommunalprüfung untersuchte sieben Kommunen[70] mit dem Ziel, ihre Regelungen zu Gleitzeit- und Langzeitkonten und deren Umsetzung zu bewerten.

Gleitzeitkonten: Eine bunte Regelungslandschaft

Alle Kommunen hatten entsprechend der vorgeschriebenen Mitbestimmung der Personalvertretung mit dieser eine Dienstvereinbarung über die gleitende Arbeitszeit geschlossen (§ 66 Abs. 1b Nds. Personalvertretungsgesetz). Die Beschäftigten konnten dadurch innerhalb festgelegter Grenzen selbst über Anfang und Ende ihrer täglichen Arbeitszeit bestimmen. Die Dienstvereinbarungen regelten, wie viele Stunden die Beschäftigten maximal auf ihren Gleitzeitkonten ansammeln durften. Bei drei Kommunen war ein Überschreiten dieser Höchstgrenze generell nicht gestattet. Vier Kommunen legten einen Abrechnungszeitraum fest, an dessen Ende, z. B. Quartals- oder Jahresende, die Beschäftigten die Höchstgrenze einzuhalten hatten.

69 Bildnachweis: KI-generierte Grafik.

70 Samtgemeinde Amelinghausen, Landkreis Celle, Gemeinde Ganderkesee, Landeshauptstadt Hannover, Region Hannover sowie die Städte Osnabrück und Salzgitter.



Ansicht 23: Gleitzeitkonten mit „Ampelsystem“[71]

Eine Möglichkeit, steuernd in das Arbeitszeitverhalten, insbesondere den Aufbau von Plusstunden einzugreifen, ist das „Ampelkonto“: Durch Festlegung verschiedener Phasen lässt es den Beschäftigten mehr oder weniger Freiheiten bei der Arbeitszeitgestaltung. Nach dem Vorbild einer Verkehrsampel legt die Kommune Grün-, Gelb- und Rotphasen fest. In der Grünphase steuern die Beschäftigten weitgehend ihre Arbeitszeit frei. In der Gelbphase sind die Stunden durch vereinbarte Maßnahmen zwischen Beschäftigten und Vorgesetzten abzubauen und wieder in die Grünphase zurückzuführen. Vorgesetzte und Beschäftigte entscheiden somit gemeinsam über die Arbeitszeit und deren Rückführung. In der Rotphase sind verbindliche Maßnahmen zur Rücksteuerung in die Gelbphase festzulegen. Ggf. wird durch Anordnung von Freizeitausgleich das Konto wieder in die Gelbphase zurückgefahren.[72]

Zur Steuerung des Arbeitszeitverhaltens gestalteten vier Kommunen[73] ein solches, dreistufiges Ampelsystem. Zwei Kommunen verwendeten ein zweistufiges System. Eine Kommune nutzte, in unterschiedlichen Fachbereichen, sowohl ein zweistufiges als auch ein dreistufiges System. Die Grenzen für Zeitguthaben differierten in den geprüften Kommunen zwischen maximal der Hälfte der Wochenarbeitszeit in der ersten Stufe und dem Dreifachen der Wochenarbeitszeit in der dritten Stufe. Durch ihre Regelungen zu Obergrenzen und die damit einhergehenden Rückführungen der Stundenguthaben in einen zulässigen Bereich sorgten alle Kommunen dafür, dass

---

71 Bildnachweis: Destina – stock.adobe.com.

72 Vgl. Lehmann-Horn, Saskia in: Böhle, Thomas, Kommunales Personal- und Organisationsmanagement, 2. Auflage 2022, § 29 Rn. 226, 227.

73 Städte Osnabrück und Salzgitter, Samtgemeinde Amelinghausen, Gemeinde Ganderkesee.

grundsätzlich keine übermäßigen Zeitguthaben auf den Gleitzeitkonten entstanden. Die stark differierenden Grenzen liegen in der Regelungskompetenz von Dienststelle und Personalvertretung.

Die überörtliche Kommunalprüfung begrüßt, dass die geprüften Kommunen mehrstufige Systeme zur Steuerung des Arbeitszeitverhaltens der Beschäftigten eingeführt haben. Hierdurch können sie einer Überlastung ihrer Beschäftigten entgegenwirken und tragen damit ihrer Pflicht zum Schutz der Beschäftigten Rechnung. Insgesamt vereinfachen die Kommunen damit die Handhabung der Gleitzeitkonten, verbessern ihre Arbeitsabläufe und steigern die eigene Attraktivität als Arbeitgeber bzw. Dienstherr.

Zu viele Stunden: Was tun?

Eine weitere Möglichkeit, die Zeitguthaben der Beschäftigten zu begrenzen, sind Kappungsgrenzen. Wird eine solche Kappungsgrenze überschritten, verfallen die darüber hinaus angesammelten Gleitzeitstunden. Bis auf eine Kommune legten alle eine Kappungsgrenze fest. Bei zwei Kommunen erfolgte über das Zeiterfassungssystem zum Ende des Abrechnungszeitraums eine automatische Kappung. Bei einer Kommune ließ die Zeiterfassungsdatei keinen Übertrag oberhalb der Kappungsgrenze von 100 Stunden in den nächsten Abrechnungszeitraum zu. Darüberhinausgehende Zeitguthaben verfielen. Zwei Kommunen kappten das Zeitguthaben sofort bei Überschreiten Grenze. Eine Kommune legte zwar in ihrer Dienstvereinbarung eine Kappungsgrenze fest, nahm aber keine Kappung von Zeitguthaben vor.

Alle Kommunen, die eine solche Grenze festgelegt hatten, sahen Ausnahmen vor, in denen sie auf eine Kappung verzichteten. Eine Auswertung ergab, dass in vier der Kommunen, die entsprechende Angaben machen konnten, das Zeitguthaben mehrerer Beschäftigter die Kappungsgrenze überstieg.

Feierabend und Pausen sind wichtig!

Für die maximale tägliche Arbeitszeit bestehen aus Gründen des Gesundheitsschutzes gesetzliche Beschränkungen. Das Arbeitszeitgesetz (ArbZG) legt für Tarifbeschäftigte in § 3 eine tägliche Arbeitszeit von höchstens zehn Stunden pro Tag fest, Beamtinnen und Beamte dürfen nach § 4 Satz 1 Niedersächsische Verordnung über die Arbeitszeit der Beamtinnen und Beamten (Nds. ArbZVO) höchstens zwölf Stunden am Tag arbeiten. Zwei Kommunen schränkten in ihren Dienstvereinbarungen auch für den Beamtenbereich die maximal zulässige Arbeitszeit auf zehn Stunden ein. Nur zwei der geprüften Kommunen beschränkten die Erfassung der Arbeitszeit in ihrer elektronischen Zeiterfassung entsprechend der geltenden Vorgaben. Die Zeiterfassungssysteme der übrigen Kommunen ließen zu, dass die Beschäftigten ihre Arbeitszeiten auch über die gesetzlich bestimmte oder selbst weiter eingeschränkte

Höchstgrenze hinaus erfassen konnten. Die überörtliche Kommunalprüfung bestärkt die Kommunen darin, dafür Sorge zu tragen, dass ihre Beschäftigten die maximal zulässigen Arbeitszeiten nicht überschreiten.

Niemand kann pausenlos arbeiten. Ruhepausen sind nach § 4 ArbZG sowie § 5 Abs. 2 Nds. ArbZVO gesetzlich vorgeschrieben. Auch hier obliegt den Kommunen eine Schutzpflicht gegenüber ihren Beschäftigten. Um dieser nachzukommen, verpflichteten alle geprüften Kommunen ihre Beschäftigten, die Ruhepausen, die von der Arbeitszeit abzuziehen sind, zu erfassen. Fünf der sieben geprüften Kommunen berücksichtigten dies automatisch in ihrem Zeiterfassungssystem. Dieses brachte die gesetzlich vorgeschriebene Mindestpause auch dann in Abzug, wenn die Beschäftigten keine oder eine zu kurze Pause erfasst hatten. In zwei der geprüften Kommunen sahen die Zeiterfassungssysteme hingegen keinen bzw. nicht in allen Fällen einen automatischen Abzug von Mindestpausen vor. In diesen beiden Kommunen führte dies zu einem entsprechend höheren Arbeitszeitguthaben auf den Gleitzeitkonten der Beschäftigten.

Neben der Arbeitszeitbegrenzung sind auch die Pausenzeiten ein wichtiges Element des Gesundheitsschutzes. Die überörtliche Kommunalprüfung empfiehlt den Kommunen, die Einhaltung der Mindestpausen sicherzustellen und einen automatischen Abzug in ihren Zeiterfassungssystemen zu hinterlegen.



Ansicht 24: Zeitguthaben nach arbeitsintensiven Phasen[74]

Freizeitausgleich oder finanzielle Abgeltung?

Insbesondere nach arbeitsintensiven Phasen bestehen für die Beschäftigten zum Teil hohe Zeitguthaben. Nicht immer scheint ein grundsätzlich gebotener Freizeitausgleich

74 Bildnachweis: Oksa_studio – stock.adobe.com.

mit Blick auf die Arbeitsbelastung auch die bevorzugte Möglichkeit zum Abbau dieser Guthaben zu sein. Doch eine finanzielle Abgeltung von Gleitzeitguthaben ist weder für Beamtinnen und Beamte noch für Tarifbeschäftigte vorgesehen. Fünf Kommunen stellten dies in ihrer Dienstvereinbarung klar. Ausnahmen machten gleichwohl alle Kommunen. Fünf von sieben Kommunen konnten beziffern, welche Summen sie ihren Beschäftigten zur Abgeltung von Zeitguthaben zusätzlich auszahlten. Die Auszahlungen der geprüften Stellen summierten sich im dreijährigen Prüfungszeitraum[75] auf rund 742.000 €. Grundsätzlich vergüteten die Kommunen Zeitguthaben nur, wenn z. B. Beschäftigte vor Ende ihres Beschäftigungsverhältnisses ihre vorhandenen Gleitzeitguthaben nicht vollständig abbauen konnten. Eine Kommune ermöglichte ihren Beschäftigten im Jahr 2023, sich einmalig Zeitguthaben, welche im Rahmen der Covid-19-Pandemie sowie in der Phase der steigenden Flüchtlingszahlen angefallen waren, auszahlen zu lassen.

Langzeitkonten: Das Sparbuch der Arbeitszeitmodelle

Langzeitkonten dienen im Unterschied zu Gleitzeitkonten, die einem Girokonto ähneln, dem langfristigen Ansparen von Arbeitszeit. Sie sind eher mit einem Sparkonto zu vergleichen[76] und ermöglichen den Beschäftigten längere Freistellungen, etwa für Sabbaticals, einen vorgezogenen Ruhestand, Eltern- oder Pflegezeiten, berufliche Weiterbildung oder eine Reduzierung der Arbeitszeit.

Für Beamtinnen und Beamte in Niedersachsen besteht die Möglichkeit zur Einrichtung von Langzeitkonten nach § 9a Abs. 1 Nds. ArbZVO seit Oktober 2015. Für Tarifbeschäftigte nach § 10 Abs. 6 Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst (TVöD) bereits seit dem 01.10.2005.

Zwei der sieben geprüften Kommunen nahmen von dem Angebot, Langzeitkonten einzurichten, zwischenzeitlich wieder Abstand. Gründe für diese Entscheidungen waren z. B. die mit Langzeitkonten zusammenhängenden Verbindlichkeiten sowie bereits jetzt bestehende Probleme bei der Stellennachbesetzung. Der Anteil der Beschäftigten mit einem Langzeitkonto lag bei den übrigen fünf Kommunen im mittleren einstelligen Prozentbereich. Im Jahr 2024 schwankte er zwischen 2,9 % und 8,8 %. Während die Zahl der Langzeitkonten bei einer Kommune im Prüfungszeitraum weitgehend unverändert blieb, nahm sie in vier Kommunen deutlich zu. Dies zeigt, dass Langzeitkonten zunehmend an Bedeutung gewonnen haben.

Viele Detailregelungen sind nötig

Wie bei Gleitzeitkonten bedarf auch der Umgang mit Langzeitkonten fester Regelungen. Alle Kommunen erließen dazu Dienstvereinbarungen oder nahmen

---

75 Jahre 2022 bis 2024.

76 Vgl. Bredemeier, Jörg/Neffke, Reinhard: TVöD/TV-L, 6. Auflage 2022, § 10 Rn. 19.

entsprechende Regelungen zu Langzeitkonten in ihre Dienstvereinbarung zur gleitenden Arbeitszeit auf. Hierin legten sie u. a. fest, welcher Personenkreis Langzeitkonten einrichten durfte. Da Langzeitkonten auf eine längere Laufzeit angelegt sind, ist es sinnvoll, bestimmte Beschäftigtengruppen von der Möglichkeit, Langzeitkonten einzurichten, auszuschließen. Hierzu zählen insbesondere Auszubildende, Anwärterinnen und Anwärter, Aushilfskräfte, Praktikantinnen und Praktikanten, befristet Beschäftigte und auch Beschäftigte in der Probezeit. Drei Kommunen schlossen darüber hinaus Beschäftigte aus, soweit die Ansparungen zu einer Reduzierung des sozialversicherungspflichtigen Bruttoentgelts und damit verbunden zu Ansprüchen gegenüber Dritten führten (z. B. zu Ansprüchen auf Sozialleistungen). Die überörtliche Kommunalprüfung hält den Ausschluss des vorgenannten Personenkreises für gerechtfertigt.

Eine Kommune ließ die Einrichtung von Langzeitkonten generell nur zu, wenn bestimmte Voraussetzungen erfüllt waren, z. B. erhebliche Vertretungsarbeit oder die Wahrnehmung zusätzlicher Aufgaben. Ihr Ziel war es, in diesen besonders gelagerten Fällen das Arbeitszeitkonto zu entlasten.

Anspar-phase

Auch die Ansparphase auf den Langzeitkonten ist zu regeln. Einzahlungen auf Langzeitkonten können sowohl durch Zeit- als auch durch Geldwerte erfolgen.[77] Die Kommunen ließen entsprechend ihrer Dienstvereinbarungen folgende Einzahlungen zu:

- einen regelmäßigen festen Stundenanteil der wöchentlichen Arbeitszeit,
- Zeitguthaben aus Gleitzeitkonten sowie aus angeordneter Mehrarbeit bzw. Überstunden,
- bei Tarifbeschäftigten Urlaubsansprüche über den gesetzlichen Urlaubsanspruch hinaus sowie
- Sonderzuwendungen, Einmalzahlungen und Leistungsprämien umgewandelt in Arbeitszeit.

Nur eine Kommune begrenzte das Guthaben, das insgesamt angesammelt werden durfte, auf einen festen Wert - die individuelle Jahresarbeitszeit. Eine weitere Kommune begrenzte die Ansparung, wenn absehbar wurde, dass das Guthaben vor Eintritt in den Ruhestand oder Rentenbeginn nicht mehr abgebaut werden konnte.

---

77 Vgl. Böker, Karl-Hermann/Lindecke, Christiane: Flexible Arbeitszeit - Langzeitkonten - Analyse und Handlungsempfehlungen Betriebs- und Dienstvereinbarungen, 2. Auflage (2013), S. 38, Link zur Internetseite der Hans-Böckler-Stiftung (Abruf am 18.05.2026).

Die überörtliche Kommunalprüfung regt an, einen Höchstbetrag für das Ansparen auf Langzeitkonten festzulegen, um Guthaben, die zu nicht oder nur schwer überschaubaren Verpflichtungen für die Kommunen führen, zu verhindern. Dies erleichtert die Planung von Abwesenheitszeiten, da die Dauer der Freistellungsphase begrenzt ist. Eine Begrenzung des Ansparvolumens trägt zudem zum Schutz der Beschäftigten vor Überlastung bei.

Freistellungsphase

Neben der Anspar- ist auch die Freistellungsphase mangels gesetzlicher Vorgaben durch die Kommunen zu regeln. Wertguthaben auf Langzeitkonten können nach § 7c Viertes Buch Sozialgesetzbuch - Gemeinsame Vorschriften für die Sozialversicherung (SGB IV) insbesondere für längere Freistellungen oder eine zeitlich befristete Reduzierung der Arbeitszeit genutzt werden. Typische Verwendungszwecke sind Freistellungen vor dem Ruhestand, für Zeiten beruflicher Qualifizierung sowie für Phasen der Kinderbetreuung oder Pflege. Sie dienen damit vorrangig der bezahlten Freistellung.

Alle Kommunen legten eine Mindestdauer von vier Wochen für Freistellungsphasen fest. Eine Kommune reduzierte die Mindestdauer in der Praxis auf zwei Wochen. Eine Frist für die Beantragung der Freistellung regelten vier Kommunen. Sie lag bei drei Kommunen bei drei Monaten, bei einer Kommune bei sechs Monaten. Da Ziel und Zweck der Langzeitkonten die bezahlte Freistellung ist, sahen die Kommunen eine Auszahlung der angesparten Guthaben grundsätzlich nicht vor. Lediglich in sogenannten Störfällen (z. B. Ausscheiden oder Erwerbsunfähigkeit) waren Auszahlungen möglich.

Die überörtliche Kommunalprüfung begrüßt, dass die Kommunen eine Mindestdauer für die Freistellungsphase und ebenso eine Frist für deren Beantragung festlegten. Dies ermöglicht ihnen, rechtzeitig organisatorische Maßnahmen zu ergreifen.

Zeit ist Geld

Für die Kommunen stellte sich die Frage, ob die Langzeitkonten in Zeit oder Geld zu führen sind. Für sozialversicherungspflichtig Beschäftigte finden die Vorschriften des SGB IV Anwendung. Vereinbarungen zur Einrichtung eines Langzeitkontos stellen eine Wertguthabenvereinbarung im Sinne von § 7b SGB IV dar. Nach § 7d Abs. 1 SGB IV sind Wertguthaben einschließlich des darauf entfallenden Arbeitgeberanteils am Gesamtsozialversicherungsbeitrag zu führen. Dabei sind Arbeitszeitguthaben in Arbeitsentgelt umzurechnen. Die Rechtslage lässt Ausnahmen hiervon nur für Langzeitkonten zu, die bereits vor dem Jahr 2009 begründet wurden.[78] Die angesparten Stunden sind also für Langzeitkonten der Tarifbeschäftigten, die nicht von

[78] Vgl. § 116 Abs. 1 SGB IV.

der Ausnahme betroffen sind, in Euro umzurechnen. Für den Bereich der Beamtinnen und Beamten findet diese Regelung keine Anwendung. Alle Kommunen führten die Wertguthaben auf den Langzeitkonten als Zeitguthaben. Sie rechneten die Guthaben lediglich für die Bildung von Rückstellungen von Zeit in Geld um.

Die überörtliche Kommunalprüfung empfiehlt den Kommunen zu prüfen, ob die bestehenden Langzeitkonten der Tarifbeschäftigten als Arbeitsentgeltkonten in Euro geführt werden müssen.

Der angesparte Maximalwert auf einem Langzeitkonto eines Beschäftigten lag bei über 8.400 Stunden. Dieser ermöglicht eine etwa vierjährige Freistellung. Bei einer Kommune wurden die Langzeitkonten überwiegend durch Beschäftigte mit höheren Entgelt- bzw. Besoldungsgruppen geführt. Auch wenn die Quote der Beschäftigten mit Langzeitkonten, gemessen am Gesamtpersonalbestand der geprüften Kommunen, eher gering ist, nahm sie in mehreren Kommunen im dreijährigen Prüfungszeitraum um bis zu 40 Prozent zu. Die überörtliche Kommunalprüfung sieht hierbei Herausforderungen für Personalstabilität, Wissenstransfer und Vertretungsregelungen.

Rückstellungen für Gleitzeit- und Langzeitkonten

Unabhängig von der Frage, ob Guthaben im Rahmen von Gleitzeit- oder Langzeitkonten entstanden sind, haben die Kommunen nach § 123 Abs. 2 Nds. NKomVG Rückstellungen für Verpflichtungen zu bilden, welche dem Grunde nach zu erwarten sind. Hierzu zählen nach § 45 Abs. 1 Nr. 3 KomHKVO insbesondere die Lohn- und Gehaltszahlungen für Zeiten der Freistellung von der Arbeit im Rahmen von Altersteilzeit und ähnlichen Maßnahmen. Dies betrifft auch Fälle, in denen Beschäftigte bereits Arbeit geleistet haben, die Freistellung jedoch noch nicht erfolgt ist. Nicht alle geprüften Kommunen waren hier schon auf dem richtigen Weg: Für Zeitguthaben auf Langzeitkonten bildeten zwar alle Kommunen Rückstellungen, für Zeitguthaben auf den Gleitzeitkonten kam eine Kommune dieser Verpflichtung nicht nach.

Fazit

Die geprüften Kommunen ermöglichten ihren Beschäftigten durch die gleitende Arbeitszeit, ihre Arbeit innerhalb festgelegter Grenzen flexibel zu gestalten. Den Umgang mit angesammelten Zeitguthaben regelten sie sehr unterschiedlich. Aufgrund des Arbeitsaufkommens, insbesondere bei Arbeitsspitzen, ließen die Kommunen in der Praxis häufig Ausnahmen von den festgelegten Grenzen für Zeitguthaben zu. Die Auswirkungen dieser Ausnahmen sollten sie im Blick behalten. Gute und praxistaugliche Beispiele aus dem Bereich Gleitzeitkonten waren die mehrstufigen Systeme der geprüften Kommunen (Ampelkonten) mit den dahinterstehenden Maßnahmen zur Rückführung zu hoher Zeitguthaben. Diese ermöglichten es ihnen, steuernd in das Arbeitszeitverhalten der Beschäftigten einzugreifen.

Die geprüften Kommunen, die ihren Beschäftigten Langzeitkonten anboten, gestalteten das Verfahren zu deren Einrichtung praxisnah und gemäß ihren individuellen Anforderungen. Anpassungsbedarf bestand jedoch bei denjenigen Langzeitkonten der Tarifbeschäftigten, die die Kommunen entgegen der geltenden Vorgaben nicht in Arbeitsentgelt, sondern noch in Zeit führten. Als gute Beispiele sind die Festlegung einer Höchstgrenze für das Ansparen von Zeitguthaben sowie einer Antragsfrist für die Freistellungsphase hervorzuheben. Diese Steuerungsmöglichkeiten sorgen zudem dafür, dass die zu bildenden Rückstellungen im überschaubaren Rahmen bleiben.

3.9 Inobhutnahmen: Wenn Kinder die Hilfe des Staates benötigen!

In den Jahren 2022 bis 2024 fehlten geeignete Plätze, um gefährdete Minderjährige in Obhut zu nehmen. Die Kommunen berichteten über vielfältige Herausforderungen bei der Unterbringung. Unvorhersehbare Flüchtlingsströme, die im Vergleich der Jahre 2022 zu 2023 deutlich anstiegen, führten 2023 beispielsweise zu doppelt so vielen Inobhutnahmen unbegleitet eingereister ausländischer Minderjähriger wie im Vorjahr. Aber auch geänderte Bedarfe der Minderjährigen erschwerten eine geeignete Unterbringung.

Hintergrund und Ziel der Prüfung

Jugendämter nehmen Minderjährige gemäß § 42 Achtes Buch Sozialgesetzbuch – Kinder- und Jugendhilfe (SGB VIII) in Obhut, wenn eine akute Gefahr für das Kindeswohl besteht, Minderjährige selbst um Schutz bitten oder ausländische Minderjährige unbegleitet, also ohne Personensorge- oder Erziehungsberechtigte einreisen. Es handelt sich um eine zeitlich begrenzte Krisenintervention, die die Jugendämter berechtigt, elternunabhängig unmittelbar zum Schutz Minderjähriger in Eil- und Notfällen zu handeln.[79] Bei einer Inobhutnahme werden die Minderjährigen vorläufig untergebracht, z. B. bei Verwandten, in einer Bereitschaftspflegefamilie oder in einer Wohngruppe eines Trägers der freien Jugendhilfe[80].

In den Jahren 2022 bis 2024 sahen sich die Jugendämter sowie die Träger der freien Jugendhilfe hierbei vielfältigen Herausforderungen ausgesetzt, wie fehlende (geeignete) Inobhutnahmeplätze, Fachkräftemangel und schwierige Betriebserlaubnisverfahren. Die überörtliche Kommunalprüfung erörterte diese Herausforderungen mit den neun geprüften Kommunen[81], um Lösungsansätze und bestehende Handlungsbedarfe herauszuarbeiten.

Schwierige Planung durch unvorher-sehbare Entwicklung

Die Kommunen erläuterten, die Zahl der Inobhutnahmen[82] und die dafür benötigten Plätze seien schwer planbar gewesen. Das lag im Prüfungszeitraum hauptsächlich an den erheblichen Schwankungen bei der Anzahl der unbegleitet eingereisten ausländischen Minderjährigen. Diese Inobhutnahmen erhöhten sich vom Jahr 2022 zum Jahr 2023 um mehr als das Doppelte. Im Jahr 2024 reduzierten sie sich wieder

---

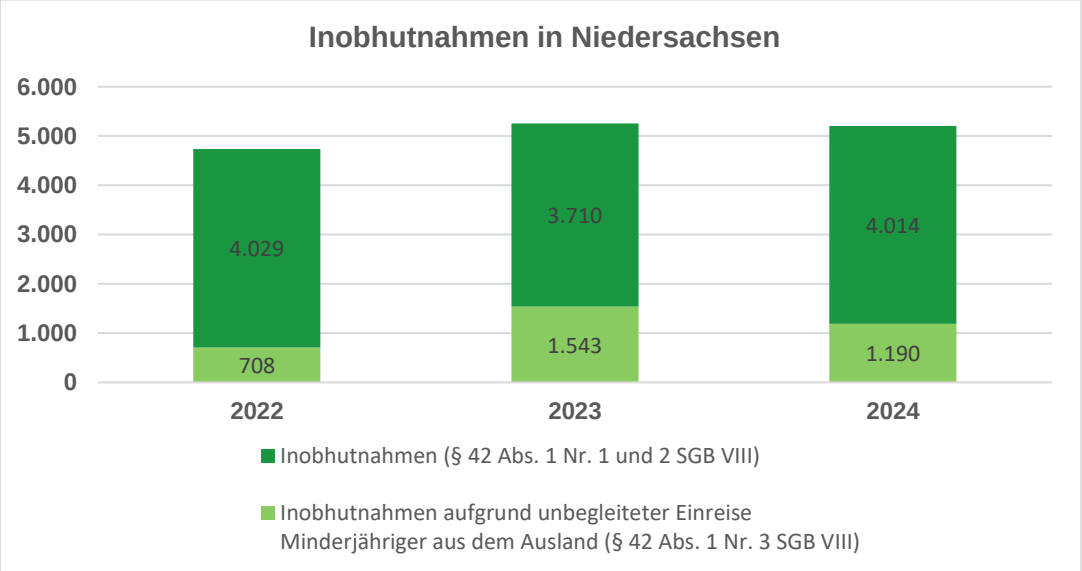
79 Vgl. Wiesner, Reinhard in: Wiesner, Reinhard/Wapler, Friederike Kommentar zum SGB VIII, Kinder- und Jugendhilfe, 7. Auflage 2026, § 42 Rn. 1.

80 Träger der freien Jugendhilfe (freie Träger) sind alle Organisationen, die Leistungen der Jugendhilfe erbringen, soweit sie nicht Träger der öffentlichen Jugendhilfe sind. Freie Träger sind z. B. Verbände der freien Wohlfahrtspflege oder der Kirchen sowie andere juristische Personen, wie z. B. Vereine, GmbH, Stiftungen oder Gesellschaften bürgerlichen Rechts.

81 Landkreise Ammerland, Friesland, Helmstedt, Leer, Osterholz, Stade, Landeshauptstadt Hannover sowie die Städte Osnabrück und Wolfsburg.

82 Es handelt sich um alle in einem Kalenderjahr beendeten Inobhutnahmen; vgl. Landesamt für Statistik Niedersachsen (LSN): Erzieherische Hilfen, Adoptionen, Pflegschaften, vorläufige Schutzmaßnahmen und Gefährdungseinschätzungen in Niedersachsen (Teil 1), 7. Statistik der vorläufigen Schutzmaßnahmen in Niedersachsen, Link zur Internetseite des LSN (Abruf am 05.05.2026).

um rund 23 %. Die Inobhutnahmen der anderen Minderjährigen blieben hingegen in den Jahren 2022 und 2024 weitgehend konstant, im Jahr 2023 waren sie rückläufig. Die folgende Abbildung veranschaulicht diese Entwicklungen.



Ansicht 25: Anzahl Inobhutnahmen gemäß § 42 SGB VIII in Niedersachsen[83]

Mehr Plätze und Reserve gegen Entgelt

In den meisten Kommunen vergrößerte sich zwar das Angebot an Inobhutnahmeplätzen, gleichwohl reichten sie in einigen Kommunen nicht aus oder deckten nicht immer passgenau den Bedarf der Minderjährigen ab. Vorsorglich zahlten fast alle Kommunen – unabhängig von der Belegung – dafür, dass freie Träger Inobhutnahmeplätze für sie freihielten.

Zu wenig bedarfs-gerechte Plätze

Häufig fehlten in den Kommunen vor allem passende Angebote für Minderjährige mit herausfordernden Verhaltensweisen, mit Behinderungen sowie für unbegleitet eingereiste ausländische Minderjährige.

Neue Angebote erforderlich

Minderjährige mit herausfordernden Verhaltensweisen erschweren die Betreuung, weil sie z. B. sich oder andere gefährden. Einzelne Kommunen mussten in diesen Fällen sehr personal- und kostenintensive individuelle Unterbringungs- und Betreuungsmaßnahmen ergreifen. Beispielsweise bezifferte eine Kommune die Kosten für eine Einzelfalllösung auf ca. 60.000 € monatlich.

Um Kosten zu reduzieren und dauerhaft bedarfsgerechte Angebote für diesen Personenkreis zu schaffen, erklärten einige Kommunen, gemeinsam mit freien Trägern Lösungen zu erarbeiten bzw. bereits Maßnahmen ergriffen zu haben:

---

83 LSN: Statistik der Kinder- und Jugendhilfe, Schutzmaßnahmen für Kinder und Jugendliche nach rechtlichen Voraussetzungen der Inobhutnahme, Jahre 2022 bis 2024 – Sonderauswertung für den Niedersächsischen Landesrechnungshof.

- Durch Zusammenarbeit mehrerer Kommunen konnten bedarfsgerechte Plätze für Minderjährige mit herausfordernden Verhaltensweisen bei einem freien Träger geschaffen werden.
- Durch die Gründung eines sogenannten „Bündnis für systemherausfordernde Kinder und Jugendliche“[84] sollte ein schnelleres Hilfsangebot erreicht und die Dauer der Inobhutnahme dadurch verkürzt werden.
- Durch das Zusammenwirken mehrerer freier Träger war in zwei Kommunen geplant, neue bedarfsgerechte Plätze für Minderjährige mit herausfordernden Verhaltensweisen zu schaffen.

Unterbringung unbegleitet eingereister Minderjähriger: schwer planbar und nicht immer passgenau

Um den unvorhersehbaren erheblichen Schwankungen bei den Inobhutnahmen unbegleitet eingereister ausländischer Minderjähriger zu begegnen, ermöglichte das Land Übergangslösungen mit zeitlich befristeten Betriebserlaubnissen. So schuf es die Grundlage für freie Träger, zusätzliche Plätze für unbegleitet eingereiste männliche ausländische Minderjährige anzubieten.[85] Die freien Träger in den geprüften Kommunen nutzten diese Möglichkeit jedoch kaum. Nach Angaben einiger Kommunen waren diese häufig nicht bereit, in derartige Übergangslösungen zu investieren. Im Wesentlichen läge es daran, dass sie diese nach Ablauf der befristeten Betriebserlaubnisse nicht als Einrichtungen mit üblichen Jugendhilfestandards weiter betreiben konnten.

Auch die passgenaue Unterbringung dieser Personengruppe stellte die Kommunen vor Herausforderungen: So zeigten sich bei unbegleitet eingereisten ausländischen Minderjährigen nicht die gleichen Bedarfe wie bei anderen Minderjährigen. Im Kindesalter benötigten sie zwar in der Regel ebenfalls erzieherische Hilfen. Ansonsten war jedoch vor allem Unterstützung beim Erlernen der deutschen Sprache, bei der schulischen und beruflichen Ausbildung, bei der Verselbstständigung und der Integration notwendig. Einige Kommunen erläuterten, sie hätten diese Minderjährigen häufig in Einrichtungen für Hilfen zur Erziehung untergebracht, obwohl dies nicht ihren Bedarfen entsprochen habe.

Vorschläge der Kommunen

Die kommunalen Spitzenverbände und das Land diskutieren seit längerem darüber, wie die Kommunen bei der bedarfsgerechten Unterbringung unbegleitet eingereister ausländischer Minderjähriger unterstützt werden könnten. Die Kommunen

---

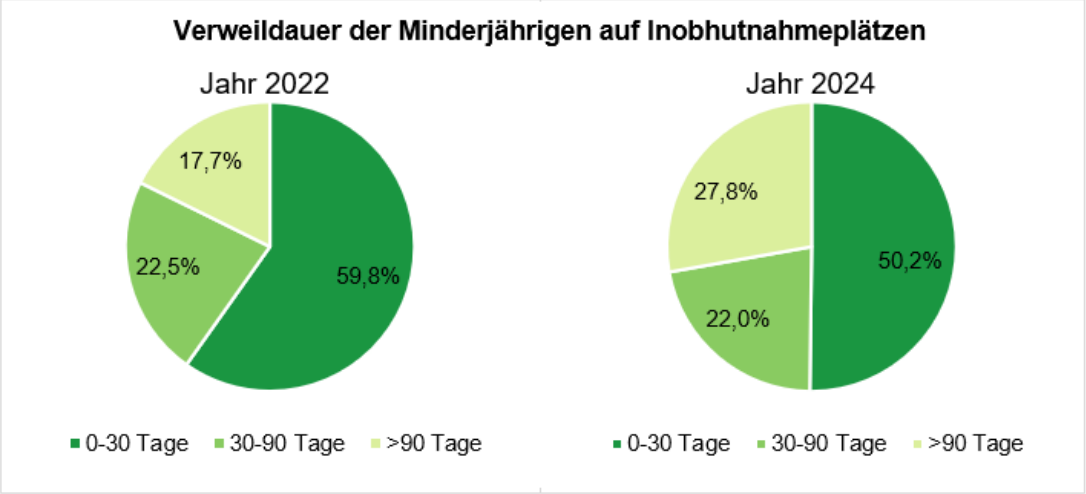
84 Zu diesem Bündnis gehörten u. a. das Jugendamt, freie Träger der Jugendhilfe, das Landesjugendamt, die Polizei und die Kinder- und Jugendpsychiatrie.

85 Erlass des MS vom 18.10.2022 mit Anlage (Stand: 12.10.2023) zu den Mindestvoraussetzungen für die Unterbringung, Betreuung und Versorgung von männlichen unbegleiteten minderjährigen Ausländern sowie ergänzende Anlage zu den personellen Voraussetzungen (Stand: 27.02.2023), Link zur Internetseite des Niedersächsischen Landesamt für Soziales, Jugend und Familie (Abruf am 27.04.2026).

unterbreiteten hierzu einige Vorschläge, wie anderweitige Unterbringungsmöglichkeiten, die Einrichtung regionaler Inobhutnahmeeinrichtungen und die Kostenerstattung für freigehaltene Inobhutnahmeplätze. Umsetzen können die Kommunen die Vorschläge jedoch nur im Zusammenwirken mit dem Land.

Lange Verweildauern auf Inobhutnahmeplätzen mangels Folgeangeboten

Nach Angaben der Kommunen verschärfte auch der Mangel an notwendigen Folgeangeboten, wie stationäre Plätze für die Jugendhilfe, die Engpässe bei den Inobhutnahmeplätzen. Im Anschluss an eine Inobhutnahme benötigten die Minderjährigen häufig Jugendhilfeleistungen, um Krisensituationen langfristig überwinden zu können. Der Mangel an entsprechenden Plätzen führte jedoch dazu, dass Minderjährige länger auf Inobhutnahmeplätzen verweilen mussten. Anhand der folgenden Abbildung wird deutlich, dass immer mehr Minderjährige länger als 90 Tage blieben, obwohl es sich um eine vorläufige Maßnahme handelt.



Ansicht 26: Verweildauer der Minderjährigen auf Inobhutnahmeplätzen[86]

Zeitaufwendige Platzsuche: Vorschlag der Kommunen

Wegen des knappen Platzangebots war die Suche nach freien Inobhutnahmeplätzen für die Kommunen zudem zeitaufwendig. Die Fachkräfte in den Jugendämtern mussten häufig viele Telefonate führen, um einen freien Platz für die Minderjährigen zu finden. Einige Kommunen setzten hierfür zusätzliches Personal ein, um die Fachkräfte zu entlasten. Die Kommunen schlugen vor, ein landesweites Register zu entwickeln, in dem freie Träger verfügbare Plätze tagesaktuell eintragen. Als gutes Beispiel nannten sie eine Internetplattform, auf der bundesweit freie Plätze in Frauenhäusern über ein Ampelsystem angezeigt werden.

86 Vgl. LSN: Statistik der Kinder- und Jugendhilfe, Teil I, vorläufige Schutzmaßnahmen – Verweildauern – jeweils für die Jahre 2022 und 2024 – Sonderauswertung für den Niedersächsischen Landesrechnungshof.

Fachkräftemangel als weitere Herausforderung

Neben den aufgezeigten Herausforderungen erschwerte der Fachkräftemangel den Jugendämtern die Arbeit. Alle Kommunen teilten mit, dass einzelne Fachkräfte bzw. teils ganze Teams in den Jugendämtern ihre Überlastung anzeigten. Die Mehrzahl der Kommunen musste mit einer hohen Personalfluktuation im Jugendamt umgehen. Bei drei Kommunen waren zudem im Prüfungszeitraum zwischen 11 % und 20 % des erforderlichen Stellenumfangs unbesetzt.

Fachkräfte fehlten auch bei freien Trägern der Jugendhilfeeinrichtungen, die daher nach Angaben der Kommunen ihre Platzangebote in bestehenden Einrichtungen nicht ausbauen konnten oder sogar verringern mussten.

Vorschläge zur Fachkräftegewinnung

Um neue Fachkräfte für die Jugendhilfe zu gewinnen, schlugen die Kommunen vor, die Anerkennung ausländischer Abschlüsse für die Qualifikation als Fachkraft zu erleichtern und zu beschleunigen. Außerdem sollte es einfacher sein, Erzieherinnen und Erzieher und ggf. auch Sozialassistentinnen und -assistenten statt sozialpädagogischer Fachkräfte einsetzen zu dürfen. Eine weiterführende Qualifizierung dieses Personenkreises könnte darüber hinaus berufsbegleitend erfolgen.

Fehlende geeignete Immobilien

Ferner fehlten geeignete Immobilien[87], um neue Inobhutnahmeplätze zu schaffen. Zwei Kommunen unterstützten freie Träger in ihrem Zuständigkeitsbereich bei der Immobiliensuche.

Kritik der Kommunen am Betriebserlaubnisverfahren

Für den Betrieb einer Jugendhilfeeinrichtung, somit auch für eine Inobhutnahmeeinrichtung, ist eine Betriebserlaubnis gemäß § 45 SGB VIII erforderlich. Diese erteilt das Landesjugendamt auf Antrag des Betreibers.[88] Die Mehrzahl der Kommunen zeigte auf, dass sich die Genehmigungsverfahren schwierig gestalteten. Kleinteilige Anforderungen an die Einrichtungen und langwierige Verfahren hätten einen möglichen Ausbau des Platzangebots erschwert.[89] Die Kommunen wünschten sich ein flexibleres und schnelleres Genehmigungsverfahren.

---

87 Immobilien sind geeignet, wenn für sie eine Betriebserlaubnis nach §§ 45 ff. SGB VIII erteilt werden kann. Weitere Aspekte können bei der Eignung ebenfalls relevant werden, wie z. B. Infrastruktur oder Verkehrsanbindung.

88 Vgl. §§ 45 und 85 Abs. 2 Nr. 6 SGB VIII in Verbindung mit § 9 Nds. AG SGB VIII sowie Hinweise zur Erlaubnis für den Betrieb von Einrichtungen und sonstigen betreuten Wohnformen gemäß §§ 45 ff. SGB VIII.

89 Siehe hierzu auch die kleine Anfrage vom 09.03.2026, Niedersächsische Landtag, Drs. 19/10086 und Antwort der Landesregierung vom 13.04.2026, Drs. 19/10385.

Überblick der Herausforderungen bei der Inobhutnahme

Grafisch zusammengefasst standen die Jugendämter und die freien Träger vor folgenden Herausforderungen:



Ansicht 27: Herausforderungen der Jugendämter und der freien Träger[90]

Fazit

Es bleibt festzuhalten: Bei einer Inobhutnahme Minderjähriger zählt die Zeit; es ist eine Krisenintervention in Eil- und Notfällen. Das Interesse aller Beteiligten muss daher sein, landesweit die bedarfsgerechte Unterbringung und Betreuung gefährdeter Minderjähriger dauerhaft zu verbessern. Die Prüfung ergab, dass dafür auch eine intensivere Zusammenarbeit von Land, Kommunen und freien Trägern nötig ist.

90 Eigene Darstellung.

4 Investitionsrückstände Teil 5 – Einheits-, Samt- und Mitgliedsgemeinden – eine erste Auswertung

Bei 485 Kommunen lagen die Investitionsrückstände bei über 8 Mrd. €. Rund ein Drittel dieser Rückstände entfiel auf den Infrastrukturbereich „Straßen“. Die Kommunen gaben an, in den Infrastrukturbereichen mit den höchsten Investitionsrückständen in der Vergangenheit vorrangig investiert zu haben. Dennoch reichten diese Investitionen nicht aus, um die bestehenden Rückstände abzubauen. Neben unzureichenden Finanzmitteln sind erneut personelle Engpässe in den Kommunen ein wesentliches Hindernis bei der Umsetzung notwendiger Investitionen. Der daraus folgende Handlungsbedarf ist in zahlreichen Kommunen bereits sichtbar.



Ansicht 28: Straßenschäden in einer Erhebungskommune[91]

4.1 Vorbemerkungen

Systematische Erfassung kommunaler Investitionsrückstände

Die überörtliche Kommunalprüfung erhebt seit dem Jahr 2020 systematisch die Höhe der kommunalen Investitionsrückstände und analysiert die damit verbundenen Haushaltsrisiken. Ziel ist ein landesweiter vergleichender Überblick zum Stand der kommunalen Infrastruktur.

91 Fotos: Überörtliche Kommunalprüfung.

Durch die Bestandserhebung[92] in den Jahren 2020 und 2021 verschaffte sich die überörtliche Kommunalprüfung erstmals einen Gesamtüberblick über die Investitionsrückstände der niedersächsischen Kommunen.

In den Folgejahren führte die überörtliche Kommunalprüfung vertiefende Erhebungen, differenziert nach Vergleichsgruppen, durch:

- für das Jahr 2021 die „großen Städte und Gemeinden“[93],
- für das Jahr 2022 die „kleinen Kommunen“[94] und
- für das Jahr 2023 die Landkreise[95].

Um die Erhebungsreihe abzuschließen, erfolgte nun die Datenerhebung für das Jahr 2024 für sämtliche bislang nicht berücksichtigte Kommunen.

Untersuchungsrahmen und Datengrundlage

Diese aktuelle Erhebung umfasste 645 Kommunen, die sich auf 77 Samtgemeinden mit 464 Mitgliedsgemeinden und 104 Einheitsgemeinden verteilten. Die überörtliche Kommunalprüfung führte die Erhebung ab September 2025 als Online-Befragung durch. Entsprechend der vorherigen Erhebungen meldeten die Kommunen Daten

- zur Höhe der Investitionsrückstände 2024 nach Infrastrukturbereichen[96],
- zur Ergebnis- und Finanzrechnung 2022 bis 2024,
- zum Vermögen und den Schulden auf Basis der letzten vorliegenden/vorläufigen Bilanz sowie
- zur Entwicklung der Investitionsrückstände und zu möglichen Investitionshemmnissen (Selbsteinschätzung).

Verzögerte Datenlieferung

Die überörtliche Kommunalprüfung setzte den 14.11.2025 als Abschluss der Datenerhebung fest. Bereits innerhalb der ersten zwei Wochen waren vollständige Antworten sowohl von Einheitsgemeinden als auch von Samtgemeinden inklusive aller Mitgliedsgemeinden zu verzeichnen. Allerdings lagen zum Fristende lediglich 259 der 645 Erhebungsbogen vor. Als Gründe für die Nichteinhaltung der Frist benannten die

---

92 Vgl. Die Präsidentin des Niedersächsischen Landesrechnungshofs: Kommunalbericht 2021, Kapitel 4.4.3, Link zur Internetseite des LRH (Abruf am 13.05.2026),; Kommunalbericht 2022, Kapitel 6, Link zur Internetseite des LRH (Abruf am 13.05.2026).

93 Dazu gehörten die kreisfreien Städte, die großen selbständigen Städte, die Städte mit Sonderstatus, die selbständigen Gemeinden und ausgewählte Kommunen mit über 20.000 Einwohnerinnen und Einwohnern. Vgl. Die Präsidentin des Niedersächsischen Landesrechnungshofs: Kommunalbericht 2023, Kapitel 4 Link zur Internetseite des LRH (Abruf am 13.05.2026),.

94 Dazu gehörten die Einheitsgemeinden und Samtgemeinden einschl. ihrer Mitgliedgemeinden mit unter 10.000 Einwohnerinnen und Einwohnern. Vgl. Die Präsidentin des Niedersächsischen Landesrechnungshofs: Kommunalbericht 2024, Kapitel 6, Link zur Internetseite des LRH (Abruf am 13.05.2026).

95 Vgl. Die Präsidentin des Niedersächsischen Landesrechnungshofs: Kommunalbericht 2025, Kapitel 5, Link zur Internetseite des LRH (Abruf am 13.05.2026).

96 Anlage 1: Infrastrukturbereiche der Erhebung „Investitionsrückstände Teil 5“.

Kommunen insbesondere personelle Engpässe sowie fehlende Daten – auch durch noch nicht aufgestellte Jahresabschlüsse. Die vollständige Datenerhebung konnte erst Mitte 2026 abgeschlossen werden. Dadurch verzögerte sich der Beginn der Auswertungsphase erheblich, so dass die überörtliche Kommunalprüfung die Daten für den Kommunalbericht 2026 nicht vollständig auswerten konnte und somit zum jetzigen Zeitpunkt nur erste Tendenzaussagen vornehmen kann.

Teilauswertung

Dazu nahm die überörtliche Kommunalprüfung zunächst eine Teilauswertung auf Grundlage der Rückmeldungen von 75 % (485) der Erhebungskommunen vor. Dies waren 85 von 104 Einheitsgemeinden, 342 von 464 Mitgliedsgemeinden sowie 58 von 77 Samtgemeinden. Aufgrund der bislang nicht vollständigen Auswertung der Daten wird hier auf weitergehende zahlenmäßige Vergleiche mit den vorherigen Erhebungen verzichtet. Im Kommunalbericht 2027 wird über die vollständige Erhebung berichtet.

Um einen Vergleich zwischen Einheitsgemeinden und Samtgemeinden zu ermöglichen, wurden die Samtgemeinden und ihre jeweiligen Mitgliedsgemeinden bei Bedarf zu Samtgemeindebereichen[97] zusammengefasst.

4.2 Vorläufige Ergebnisse der Teilauswertung

Definition Investitionsrückstände

Investitionsrückstände entstehen, wenn notwendige Investitionen in der Vergangenheit, gemessen an den jeweils geltenden Standards bzw. Normen, nicht oder in nicht ausreichender Höhe erfolgten. Die Höhe der Investitionsrückstände wird durch das Investitionsvolumen beschrieben, das notwendig wäre, um die Infrastruktur auf den heute notwendigen Stand (in Quantität und Qualität) zu bringen.[98] Die Erhebungskommunen meldeten ihre Investitionsrückstände auf Basis einer Selbsteinschätzung. Es ist der überörtlichen Kommunalprüfung bewusst, dass die genaue Quantifizierung der Investitionsrückstände nicht in allen Fällen möglich war. Daher konnten die Erhebungskommunen auch Schätzwerte angeben.

8,1 Mrd. € Investitionsrückstände im Kernhaushalt

Die vorliegenden Ergebnisse der Teilauswertung weisen erneut auf erhebliche Investitionsrückstände hin. Die Kommunen meldeten für den Kernhaushalt Investitionsrückstände von rund 8,1 Mrd. €. Unter Berücksichtigung der ausgegliederten Bereiche[99] ergab sich ein Betrag von 8,7 Mrd. €.

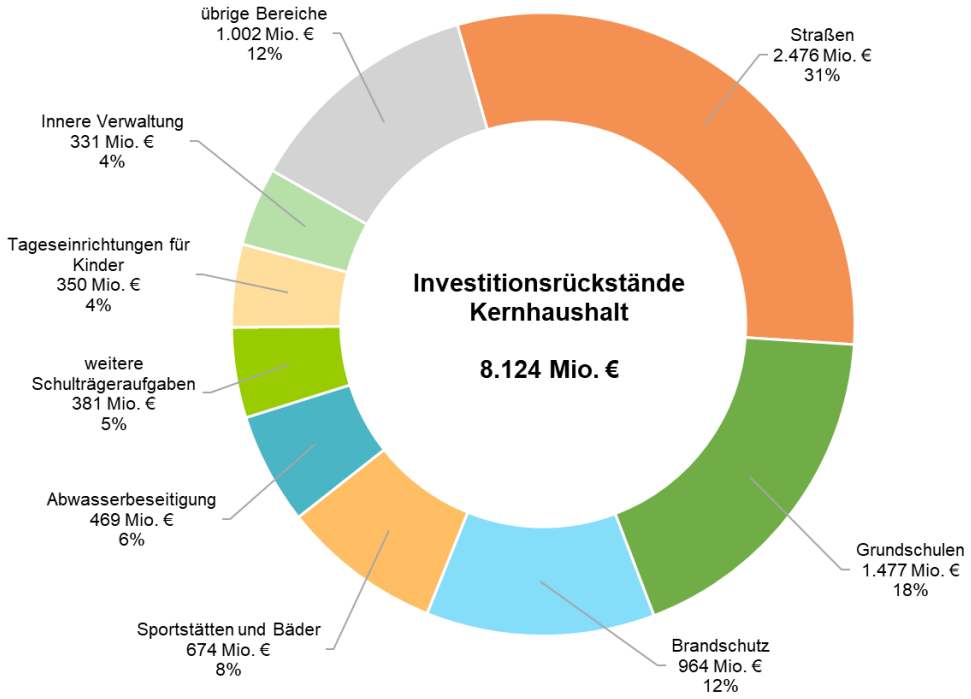
---

97 Finanzstatistische Aggregate mit den Daten der Samtgemeinden einschließlich der zugehörigen Mitgliedsgemeinden.

98 Die Definition von Investitionsrückständen orientiert sich an der Methodik des KfW-Kommunalpanels 2023. Vgl. KfW Bankengruppe (Hrsg.): KfW-Kommunalpanel 2023 Tabellenband, Frankfurt am Main, im Mai 2023, S. 16 ff., Frage 10 des Fragebogens.

99 Zu den ausgegliederten Bereichen gehören nach § 128 Abs. 4 Satz 1 NKomVG die Einrichtungen, deren Wirtschaftsführung nach § 139 NKomVG selbständig erfolgt, Eigenbetriebe, Einrichtungen und Unternehmen in privater Rechtsform, kommunale Anstalten, gemeinsame kommunale Anstalten, rechtsfähige kommunale

Die Investitionsrückstände im Kernhaushalt verteilten sich wie folgt auf die Infrastrukturbereiche:



Ansicht 29: Investitionsrückstände – nach Infrastrukturbereichen[100]

Straßen: 2,5 Mrd. € Investitionsrückstände

Der mit Abstand größte Anteil der Investitionsrückstände entfiel auf den Infrastrukturbereich „Straßen“ mit 31 % (2,48 Mrd. €). Es folgten die „Grundschulen“ mit 18 % (1,48 Mrd. €) sowie der „Brandschutz“ mit 12 % (0,96 Mrd. €). Weitere nennenswerte Anteile ergaben sich für „Sportstätten und Bäder“ (8 %), die „Abwasserbeseitigung“ (6 %) sowie für „weitere Schulträgeraufgaben“ (5 %).

Keine Besserung in Sicht

Die überörtliche Kommunalprüfung fragte auch nach den Einschätzungen der Kommunen zur zukünftigen Entwicklung der Investitionsrückstände in den verschiedenen Infrastrukturbereichen. Die Kommunen erwarteten über alle betrachteten Infrastrukturbereiche hinweg, dass die Investitionsrückstände überwiegend auf dem bisherigen Niveau verbleiben werden. Besonders ausgeprägt

Stiftungen, Zweckverbände, Wasser- und Bodenverbände und rechtliche unselbständige Versorgungseinrichtungen. Darüber hinaus zählte die überörtliche Kommunalprüfung Zweckvereinbarungen gemäß § 5 NKomZG und private ohne kommunale Anteile, wenn für diese Unternehmen und Einrichtungen „Auszahlungen für Investitionstätigkeit“ geleistet wurden, hinzu.

100 In der Position „übrige Bereiche“ sind die Infrastrukturbereiche „Allgemeine Einrichtungen“, „weitere Verkehrsflächen und Anlagen“, „Natur- und Landschaftspflege, Friedhofs- und Bestattungswesen“, „Einrichtungen der Jugendarbeit“, „Bauen und Wohnen“, „Wirtschaftsförderung“, „ÖPNV“, „Kultur und Wissenschaft“, „Umweltschutz“, „soziale Einrichtungen“, „Wasserversorgung“, „Kur- und Badeeinrichtungen“, „Gesundheitseinrichtungen“, „Informations- und Kommunikationsinfrastruktur“, „Tourismus“, „Energieerzeugung und -versorgung“ sowie „Sonstiges“ mit einem Anteil von jeweils unter 2,5 % am den Investitionsrückständen im Kernhaushalt enthalten.

war dies bei „Grundschulen“ (79 %), „Brandschutz“ (83 %), „Abwasserbeseitigung“ (82 %) und der „Inneren Verwaltung“ (80 %). Eine Sonderstellung nahmen die „Straßen“ ein: Zwar ging mit 41 % ein erheblicher Teil der Kommunen von gleichbleibenden Investitionsrückständen aus. Gleichzeitig rechneten jedoch 45 % mit einem weiteren Anstieg. Ein perspektivischer Abbau wurde in allen Infrastrukturbereichen kaum erwartet.

Investitionsrückstände von 4.029 €/Einw.

In der einwohnerbezogenen Betrachtung ergaben sich im Durchschnitt für die berücksichtigten Kommunen Investitionsrückstände von 4.029 €/Einw. Auf den Infrastrukturbereich „Straßen“ entfielen davon 1.227 €/Einw.

Kommunaltypen: ähnliche Werte

In der Auswertung nach Kommunaltypen zeichneten sich nahezu gleich hohe Investitionsrückstände für die Einheitsgemeinden (4.102 €/Einw.) und Samtgemeindebereiche (4.053 €/Einw.) ab. Innerhalb der Samtgemeindebereiche entfiel der größere Anteil der Investitionsrückstände auf die Samtgemeinden (2.368 €/Einw.), während die Mitgliedsgemeinden geringere Rückstände (1.685 €/Einw.) meldeten. Die Differenz resultierte aus der unterschiedlichen Aufgabenwahrnehmung. Die Samtgemeinden verantworteten im Gegensatz zu den Mitgliedsgemeinden beispielsweise zusätzlich die umfangreichen Infrastrukturbereiche „Grundschulen“ und „Brandschutz“.

Weniger Einwohner = höhere Investitionsrückstände

Zur weiteren Analyse teilte die überörtliche Kommunalprüfung die Kommunen in zwei gleichgroße Einwohnergrößenklassen ein. Hier zeigte sich ein deutlicher Unterschied: Kommunen mit weniger als 13.230 Einwohnerinnen und Einwohnern wiesen im Kernhaushalt Investitionsrückstände in Höhe von 4.246 €/Einw. aus. Diese waren damit wesentlich höher als bei den Kommunen mit 13.230 und mehr Einwohnerinnen und Einwohnern. Bei Letzteren ergab sich ein Wert in Höhe von 3.882 €/Einw.

Ausgliederungen

Durch die Betrachtung der Gesamtinvestitionsrückstände, also der Investitionsrückstände im Kernhaushalt zuzüglich der ausgegliederten Bereiche, relativierte sich dieser Unterschied zwischen den Einwohnergrößenklassen. Demnach meldeten die Kommunen mit weniger Einwohnerinnen und Einwohnern 4.357 €/Einw. Investitionsrückstände und die Kommunen mit mehr Einwohnerinnen und Einwohnern 4.280 €/Einw. Unterschiede bei den Ausgliederungsgraden konnte die überörtliche Kommunalprüfung in dieser Teilauswertung nicht feststellen.

4.3 Infrastrukturbereich „Straßen“

Die erheblichen Investitionsrückstände im Infrastrukturbereich „Straßen“ veranlassten die überörtliche Kommunalprüfung zu einer detaillierteren Betrachtung:

Erhebliche Investitions-rückstände Straßen

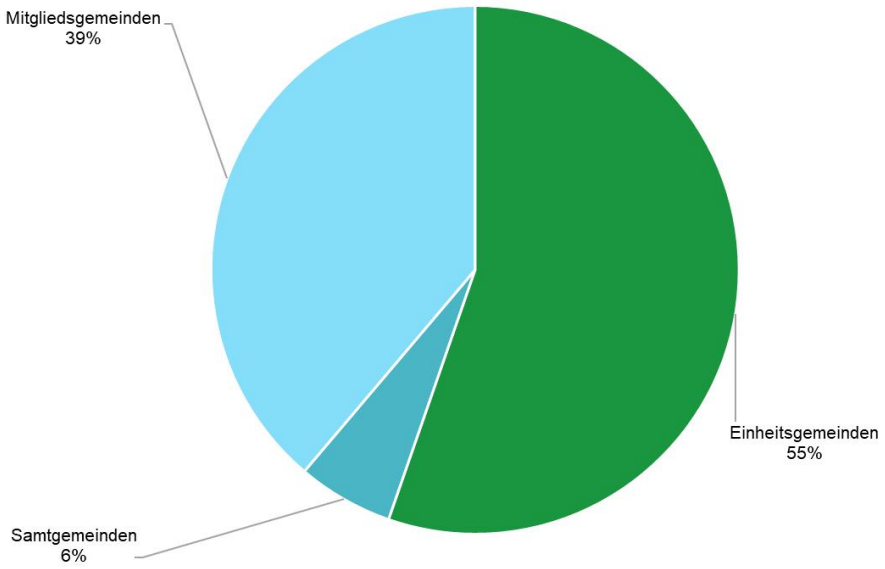
Investitionsrückstände für Gemeindestraßen und andere Straßen traten ausschließlich im Kernhaushalt auf. Insgesamt ermittelte die überörtliche Kommunalprüfung Investitionsrückstände in Höhe von 2,476 Mrd. €, was einem Betrag von 1.227 €/Einw. entspricht. Rund 40 % der Kommunen berichteten, dass mehr als die Hälfte ihrer Investitionsrückstände auf den Infrastrukturbereich „Straßen“ entfielen. Bei 6 % der Kommunen konzentrierten sich die Investitionsrückstände sogar vollständig auf diesen Bereich.

Straßen-länge nicht bekannt

Grundlage für die Investitionsbedarfe in den Kommunen bilden die Straßenlängen. Nur 349 von 485 (72 %) Kommunen konnten diese beziffern. Die Kommunen sind gemäß § 3 Abs. 4 NStrG in Verbindung mit der Verordnung über die Bestandsverzeichnisse für Gemeindestraßen und sonstige öffentliche Straßen dazu verpflichtet ein Bestandsverzeichnis zu führen. Dieser Verpflichtung kamen 14 % der Kommunen nach eigenen Angaben[101] ausdrücklich nicht nach. Weitere Kommunen gaben keine bzw. eine Straßenlänge von 0 km an. Das gesetzlich vorgeschriebene Bestandsverzeichnis erleichtert den Kommunen eine vorausschauende Planung von Unterhaltungs- sowie von Investitionsmaßnahmen.

Einfluss von „Straßen“

Die gemeldeten Straßenlängen verteilten sich wie folgt auf die Kommunaltypen:



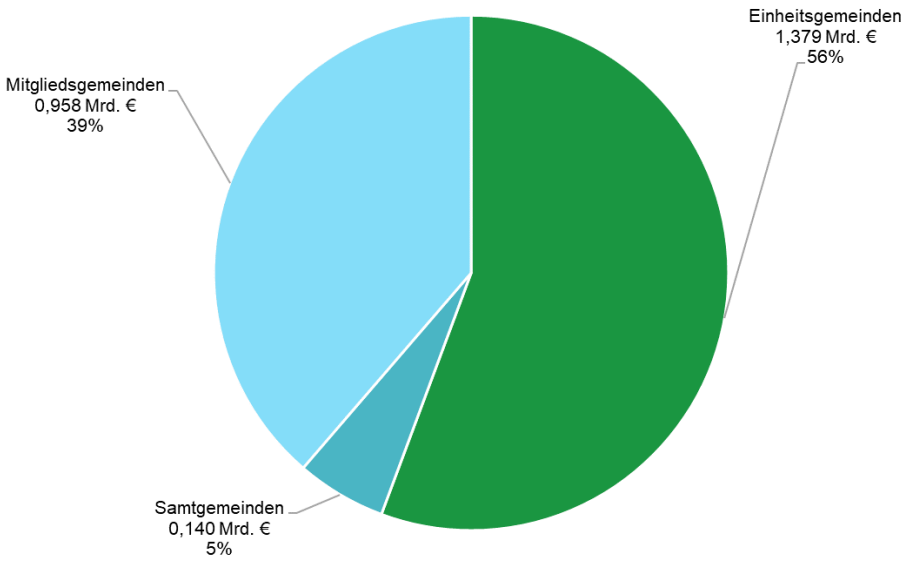
Ansicht 30: Verteilung der gemeldeten Straßenlängen auf Kommunaltypen

Mehr als die Hälfte (55 %) der gemeldeten Straßenkilometer lag in der Zuständigkeit der Einheitsgemeinden. Die übrigen Straßenkilometer verteilten sich mit 39 % auf die Mitgliedsgemeinden und mit 6 % auf die Samtgemeinden.

---

101 U. a. „nicht bekannt“, „keine Daten“, „Es liegt kein Straßenkataster vor.“.

Die Investitionsrückstände im Infrastrukturbereich „Straßen“ verteilten sich wie folgt auf die unterschiedlichen Kommunaltypen:



Ansicht 31: Investitionsrückstände des Infrastrukturbereiches „Straßen“ nach Kommunaltypen

Es zeichnete sich ab, dass mehr als die Hälfte der Investitionsrückstände des Infrastrukturbereiches „Straßen“ auf die Einheitsgemeinden entfiel. Die Verteilung der Investitionsrückstände entsprach dabei der Verteilung der Straßenkilometer auf die einzelnen Kommunaltypen.

Ø 66.912 € je Kilometer

Für Kommunen mit Angaben zur Länge der Straßen ergaben sich durchschnittliche Investitionsrückstände von 66.912 € je Straßenkilometer. Die höchsten Investitionsrückstände je Straßenkilometer wiesen die Einheitsgemeinden mit 75.622 €/km auf. Bei den Mitgliedsgemeinden ergab sich ein Wert von 56.565 €/km und bei den Samtgemeinden von 53.232 €/km.

4.4 Selbsteinschätzung der Kommunen

Die überörtliche Kommunalprüfung bat die Erhebungskommunen um eine Selbsteinschätzung u. a. zu den Themen Investitionsrückstände, Förderprogramme und Herausforderungen für die Zukunft.

Investitionshemmnisse: Finanzierung nicht möglich und Personalmangel

Als Gründe für nicht durchgeführte Investitionen gaben die Kommunen an:

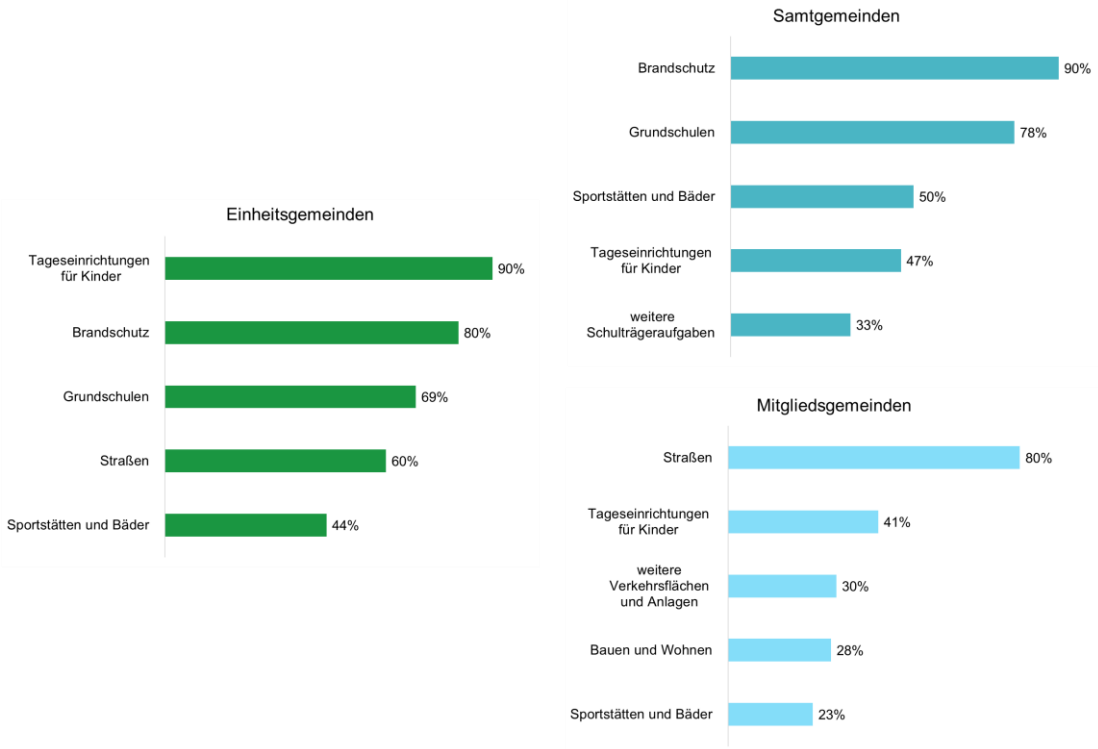


Ansicht 32: Investitionsrückstände – Gründe

Als die größte Herausforderung benannten die Kommunen, dass ihnen die Finanzierung von Investitionen nicht möglich war (66 %) und das notwendige Personal für die Umsetzung fehlte (56 %). Die Auswirkungen unzureichender Finanzmittel und des Fachkräftemangels werden in vielen Kommunen bereits deutlich sichtbar. Des Weiteren führten 29 % der Kommunen komplexe Entscheidungsprozesse in politischen Gremien als hinderlich an. 17 % der Kommunen gaben an, dass ein einschlägiges Förderprogramm in naher Zukunft nicht in Aussicht gestanden habe.

Vorrangige Investitionen

Eine Priorisierung von Investitionsmaßnahmen gewinnt bei fehlenden Finanzmitteln besonders an Bedeutung und kann die Entwicklung der Investitionsrückstände maßgeblich beeinflussen. Die Befragung der Kommunen zu den vorrangig umgesetzten Investitionsmaßnahmen der vergangenen Jahre zeigte folgende Ergebnisse:



Ansicht 33: Vorrangige Investitionen nach Infrastrukturbereichen und Kommunaltypen[102]

Einfluss durch gesetzliche Vorschriften

Die Unterschiede in den Kommunaltypen ließen sich auf die verschiedenen Zuständigkeiten zurückführen. Die Kommunen gaben insbesondere bei „Tageseinrichtungen für Kinder“ und „Grundschulen“ an, dass vorrangig Investitionen erfolgt seien, um auf Änderungen der Rechtslage zu reagieren.[103] Auch die Inanspruchnahme von Förderprogrammen führte nach Angaben der Kommunen zu vorrangigen Investitionen beispielsweise bei „Sportstätten und Bäder“ [104]. Deutlich zu sehen war, dass die Kommunen in den drei Bereichen mit den höchsten Investitionsrückständen, „Straßen“, „Brandschutz“ und „Grundschulen“, vorrangig investierten. Dennoch reichten diese Investitionen nicht aus, um die bestehenden Rückstände abzubauen.

Fördermittel nicht genutzt

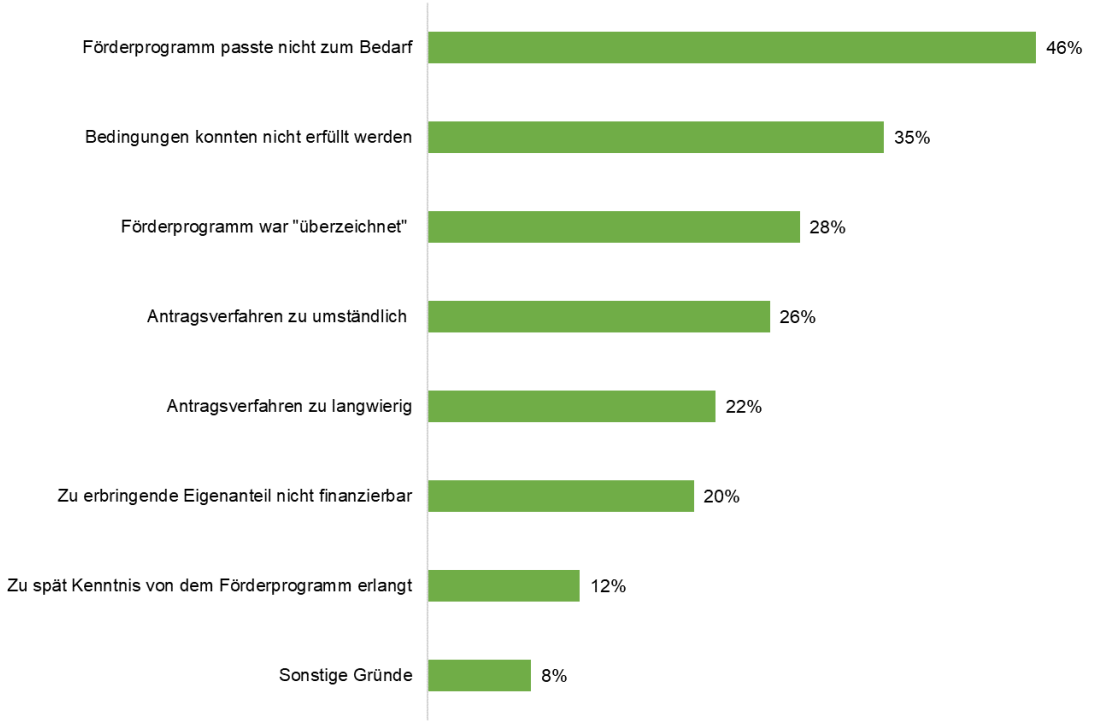
Zur Finanzierung von Investitionen standen auch Mittel aus Förderprogrammen zur Verfügung. Die überörtliche Kommunalprüfung bat die Kommunen um die Benennung von Gründen, warum Fördermittel nicht genutzt wurden. Die nachfolgende Grafik bildet die Ergebnisse ab:

---

[102] Mehrfachnennungen waren möglich.

[103] Beispiel: Einführung der Ganztagsbetreuung in den Grundschulen nach dem Ganztagsbetreuungsgesetz (GaFöG). Link zum Bildungsportal Niedersachsen

[104] Beispiel: MI: Presseinformation zum Sportstättensanierungsprogramm 2022, Link zur Internetseite MI (Abruf 13.05.2026).



Ansicht 34: Gründe für den Verzicht auf Fördermittel[105]

46 % der Kommunen gaben an, dass die Förderprogramme nicht zum konkreten Bedarf passten. Weitere 35 % berichteten, dass die Bedingungen nicht erfüllt werden konnten. Zudem konnten 28 % der Kommunen Förderprogramme nicht nutzen, da sie überzeichnet waren. Die differenzierte Betrachtung der unterschiedlichen Kommunaltypen – Gemeinden, Samtgemeinden und Mitgliedsgemeinden – ergab jeweils ein ähnliches Bild.

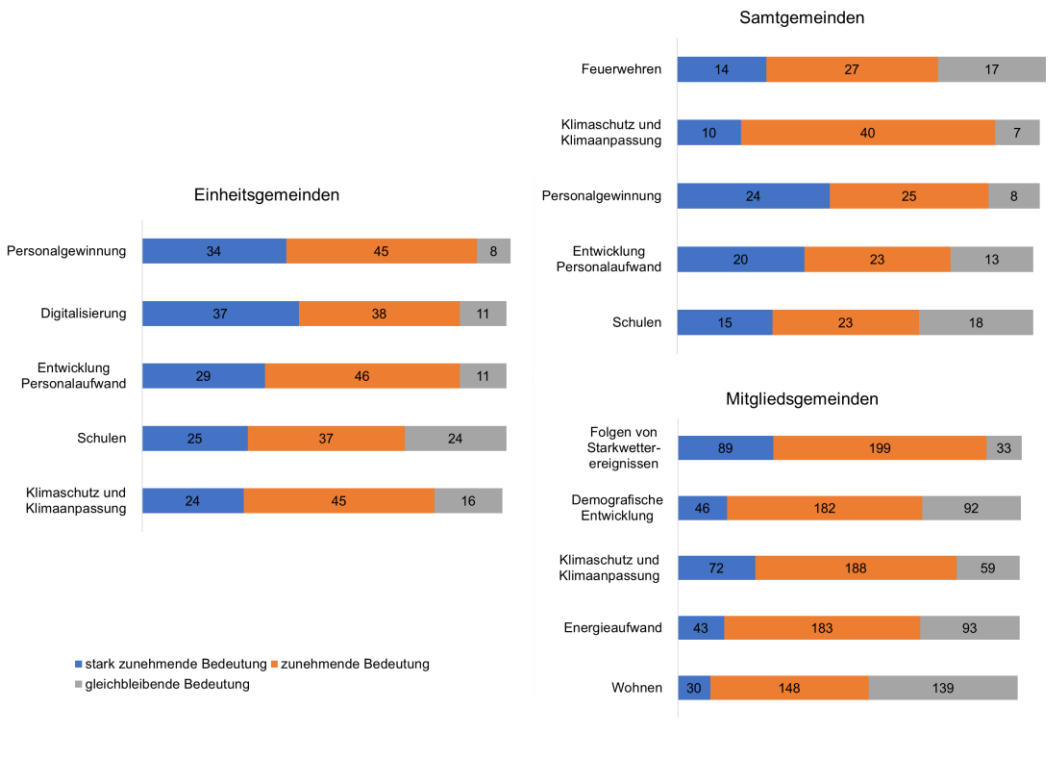
Die Ergebnisse der Teilauswertung zeigten, dass aufwendige und langwierige Antragsverfahren ein wesentliches Hemmnis bei der Inanspruchnahme von Fördermitteln darstellten. 26 % der Kommunen bewerteten die Verfahren als zu umständlich, weitere 22 % als zu langwierig. Mit dem im November 2025 beschlossenen Niedersächsischen Kommunalfördergesetz (NKomFöG) soll jedoch ein vereinfachter Fördermittelabruf und damit eine vereinfachte Finanzierung durch Fördermittel erfolgen können.

Vielfältige Herausforderungen für die Zukunft

Neben der rückblickenden Befragung bat die überörtliche Kommunalprüfung auch um eine Einschätzung der Bedeutung ausgewählter zukünftiger Herausforderungen[106] vor dem Hintergrund der aktuellen Entwicklungen. Die nachfolgenden Darstellungen

[105] Mehrfachnennungen waren möglich.
[106] Die Bedeutung der Herausforderungen konnte klassifiziert werden nach „stark zunehmend“, „zunehmend“, „gleichbleibend“, „abnehmend“ oder „stark abnehmend“.

zeigen die fünf bedeutendsten Herausforderungen der verschiedenen Kommunaltypen.



Ansicht 35: Künftige Herausforderungen (Anzahl der Nennungen)

Die Bewertung zukünftiger Herausforderungen unterschied sich zwischen den Kommunaltypen und spiegelte deren jeweilige Zuständigkeiten wider. Während Einheits- und Samtgemeinden insbesondere Personalthemen, Schulen sowie Klimaschutz und Klimaanpassung als bedeutsam einschätzten, standen bei den Mitgliedsgemeinden vor allem Folgen von Starkwetterereignissen sowie die demografische Entwicklung im Vordergrund.

4.5 Zwischenfazit

Schwer-punkt Straßen in der Teilaus-wertung

In dieser Teilauswertung ergaben sich Investitionsrückstände im Kernhaushalt von über 8 Mrd. €. Die im Rahmen dieser Erhebung festgestellten Investitionsrückstände je Einwohner reichten damit nahezu an die Investitionsrückstände von 4.295 €/Einw. bei den kleinen Kommunen aus dem dritten Teil der Erhebungsreihe heran. Insbesondere den Zustand der kommunalen Straßeninfrastruktur bewerteten die Kommunen mit Investitionsrückständen von fast 2,5 Mrd. € als besonders kritisch. Der bauliche Nachholbedarf bei den „Straßen“ war damit größer als in allen anderen Infrastrukturbereichen.

Auch Bildung und Brandschutz beträchtlich

Auch Grundschulen (1.477 Mio. €) und der Brandschutz (964 Mio. €) wiesen erhebliche Investitionsrückstände auf. In beiden Bereichen könnte ein anhaltender Investitionsaufschub die Erfüllung zentraler Pflichtaufgaben beeinträchtigen. Darüber

hinaus bestanden nennenswerte Rückstände bei Sportstätten und Bädern sowie der Abwasserbeseitigung. Zudem erwarteten die Kommunen tendenziell eine Verfestigung oder Ausweitung der Investitionsrückstände. Dies ist insbesondere der Fall, wenn Planungs-, Finanzierungs- und Umsetzungshürden gleichzeitig eintreten.

Gezielte Priorisierung erforderlich

Investitionsrückstände stellen für viele Kommunen weiterhin eine wachsende strukturelle Herausforderung dar. Sie gefährden langfristig die Sicherstellung einer leistungsfähigen kommunalen Infrastruktur und verschieben finanzielle Belastungen in die Zukunft. Der Abbau der Investitionsrückstände erhöht den Handlungsdruck auf die Kommunen zusätzlich. Dieser verstärkt sich weiter durch die aktuelle finanzielle Situation sowie durch den anhaltenden Fachkräftemangel. Die Verteilung der Investitionsrückstände unterstreicht: Kommunen stehen vor der Herausforderung, ihre knappen Mittel strategisch wirksam einzusetzen. Dazu gehört auch die klare Priorisierung der Investitionstätigkeit.

Fortsetzung folgt …

Der Beitrag über die vollständige Erhebung erscheint im Kommunalbericht 2027. Die Erhebungsreihe wird im Jahr 2028 mit einer Gesamtschau über alle niedersächsischen kommunalen Investitionsrückstände einschließlich weitergehender Analysen abgeschlossen.

5 Kommunalfinanzen 2020 bis 2025

Die Finanzlage der niedersächsischen Kommunen trübt sich weiter deutlich ein. Sinkende Einnahmeerwartungen treffen auf wachsende Ausgaben, vor allem im Sozialbereich. Gleichzeitig bleiben hohe Investitionsbedarfe bestehen, die zunehmend kreditfinanziert werden müssen. Hierdurch steigende Zinszahlungen belasten die kommunalen Haushalte zusätzlich.

Die Schere zwischen Einnahmen und Ausgaben öffnet sich weiter, was zu wachsenden Defiziten, steigender Verschuldung und eingeschränkten Handlungsspielräumen führt. Die Ursachen liegen vor allem in einem strukturellen Ungleichgewicht zwischen begrenzten Einnahmen und umfangreichen, gesetzlich vorgegebenen Aufgaben. Eine Weiterentwicklung der Finanzbeziehungen zwischen Bund, Ländern und Kommunen könnte helfen, die kommunalen Haushalte nachhaltig zu stabilisieren. Die Förderprogramme von Land und Bund sowie die Ausweitung des Konnexitätsprinzips haben hierzu bereits erste Impulse gesetzt.

5.1 Entwicklung der Kommunalfinanzen

Finanzrechnung als statistische Grundlage

Grundlage der Analysen dieses Kapitels ist die Finanzrechnung der Kommunen, welche Ein- und Auszahlungen als reine Zahlungsströme[107] abbildet. Aussagen zur Entwicklung des kommunalen Vermögens sowie zum Ressourcenverbrauch lassen sich auf Basis der aktuellen Kommunalstatistik derzeit nicht ableiten.[108] Ab dem Berichtsjahr 2025 erfasst die Statistik zusätzlich doppische Daten aus dem Rechnungswesen.[109] Die erstmalige Erhebung dieser Daten soll jedoch perspektivisch erst im Jahr 2027 abgeschlossen sein. Erst nach Auswertung werden die Ergebnisse veröffentlicht. Zu den doppischen Daten gehören Aktiva und Passiva der Vermögensrechnung sowie Erträge und Aufwendungen der Ergebnisrechnung.[110]

---

[107] Vgl. Landesamt für Statistik Niedersachsen (LSN): Kommunale Jahresstatistik in Niedersachsen – Doppische Statistik in Niedersachsen – Jahresabschlüsse – Methodische Hinweise, Link zur Internetseite des LSN, (Abruf am 08.04.2026); LSN: Vierteljährliche kommunale Kassenstatistik Niedersachsen – Methodische Hinweise, Link zur Internetseite des LSN (Abruf am 08.04.2026).

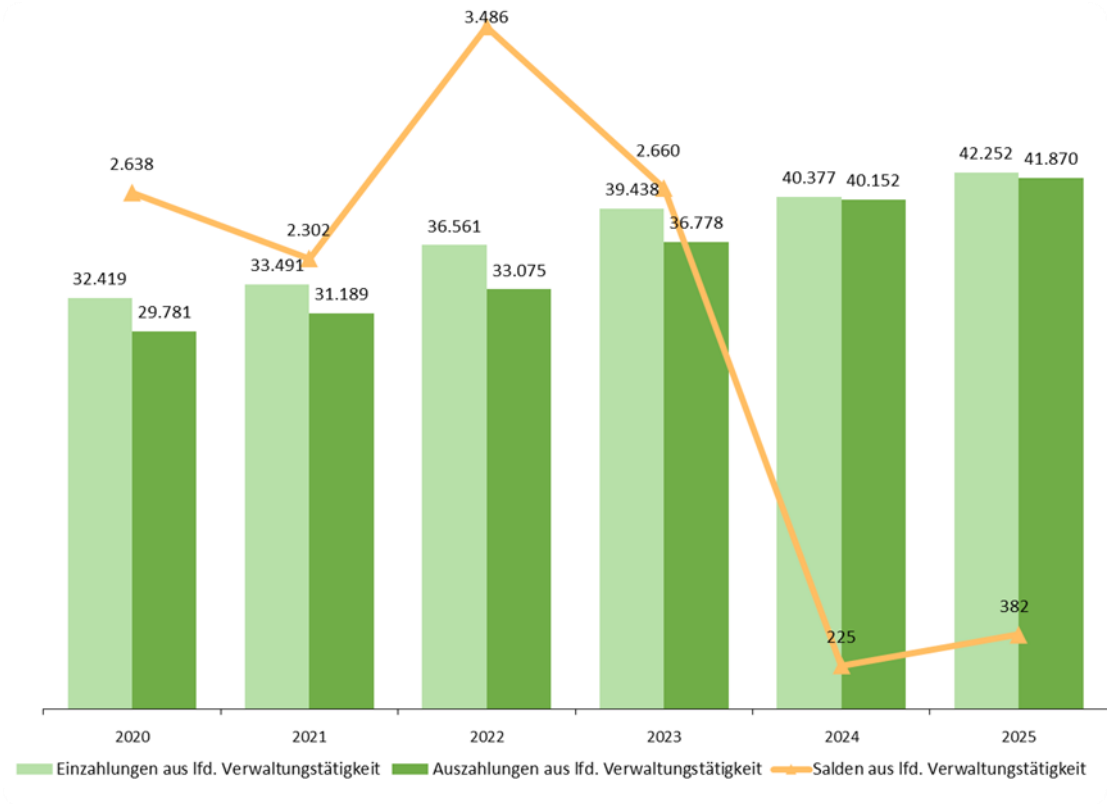
[108] Die zugrunde liegenden Daten stammen aus der Kommunalstatistik des LSN. Die überörtliche Kommunalprüfung bedient sich zur Analyse der kommunalen Finanzlage der Jahre 2020 bis 2024 wie bereits in den Vorjahren weiterhin der Jahresrechnungsstatistik und der Schuldenstatistik. Die Angaben für 2025 basieren auf der kommunalen vierteljährlichen Kassenstatistik. Die Jahresrechnungsstatistik für das Jahr 2025 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 2024 weichen von den Daten der entsprechenden Ansichten des letzten Kommunalberichts ab. Bei Erstellung des Kommunalberichts 2025 lagen für 2024 nur die Daten der vierteljährlichen Kassenstatistik vor. Der aktuelle Bericht berücksichtigt für 2024 nunmehr die Zahlen der vorliegenden Jahresrechnungsstatistik.

[109] Vgl. LSN: Kommunale Jahresstatistik in Niedersachsen – Doppische Statistik in Niedersachsen – Jahresabschlüsse – Methodische Hinweise, Link zur Internetseite des LSN (Abruf am 08.04.2026).

[110] Vgl. § 17 i. V. m. § 3 Abs. 2 Nr. 1 b) bb) und Abs. 7 Nr. 2 b) FPStatG.

Erhöhung des Saldos aus laufender Verwaltungs-tätigkeit – Niveau des Jahres 2023 dennoch unerreicht

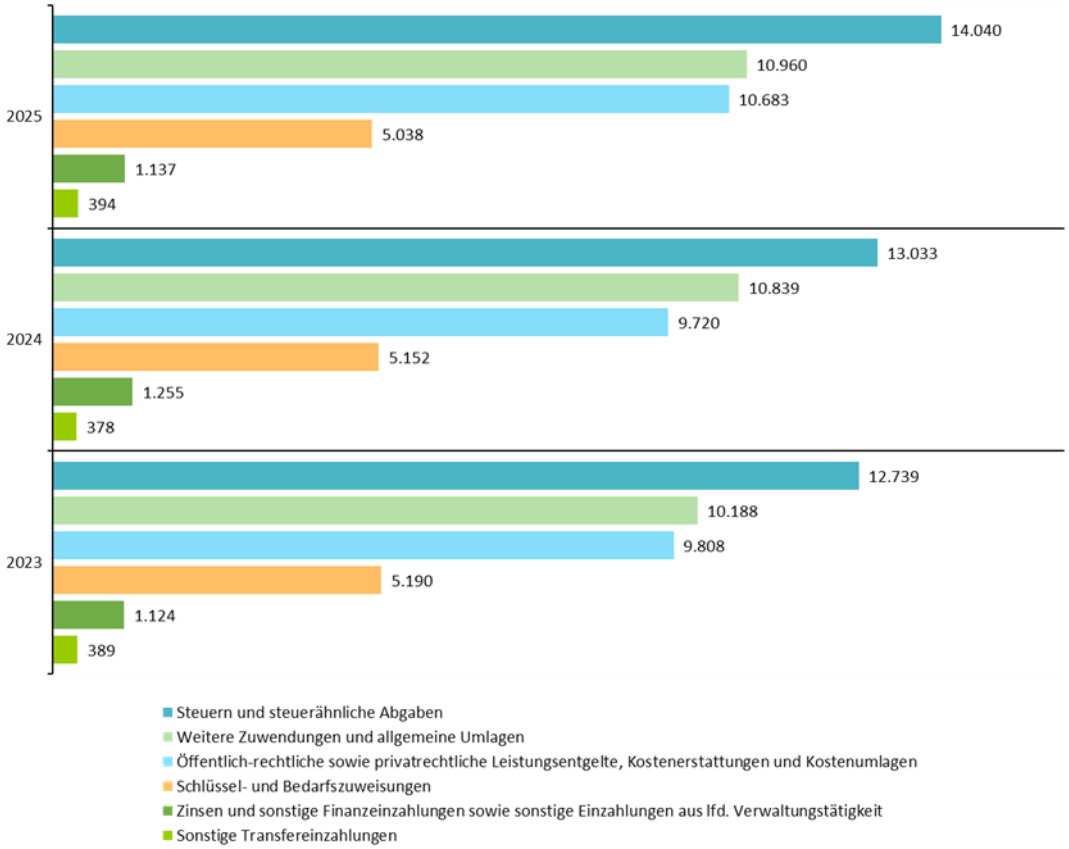
Der Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit verbesserte sich im Jahr 2025 um ca. 69,8 % von etwa 225 Mio. € auf knapp 382 Mio. €. Wenngleich diese Entwicklung im Vergleich zum Vorjahr positiv ausfiel, konnte der Saldo das Niveau des Jahres 2023 von ca. 2,7 Mrd. € nicht erreichen und blieb deutlich hinter dem Spitzenwert des Jahres 2022 von 3,5 Mrd. € zurück. Vor diesem Hintergrund fällt der Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit weiterhin vergleichsweise niedrig aus.



Ansicht 36: Einzahlungen, Auszahlungen und Salden aus laufender Verwaltungstätigkeit 2020 bis 2025 (in Mio. €)

Erneuter Höchststand bei Ein- und Aus-zahlungen aus laufender Verwaltungs-tätigkeit

Sowohl die Einzahlungen als auch die Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit stiegen im Jahr 2025 erneut an und erreichten Höchstwerte im Betrachtungszeitraum 2020 bis 2025. Während sich die Einzahlungen um ca. 1,9 Mrd. € (4,6 %) auf ca. 42,3 Mrd. € erhöhten, liegt der Anstieg der Auszahlungen mit ca. 1,7 Mrd. € (4,3 %) auf ca. 41,8 Mrd. leicht darunter.



Ansicht 37: Einzahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit 2023 bis 2025 (in Mio. €)

Steuereinzahlungen dominierende Einzahlungsquelle

Hinter dem Anstieg der Einzahlungen stehen unterschiedliche Entwicklungen der einzelnen Einzahlungsarten.

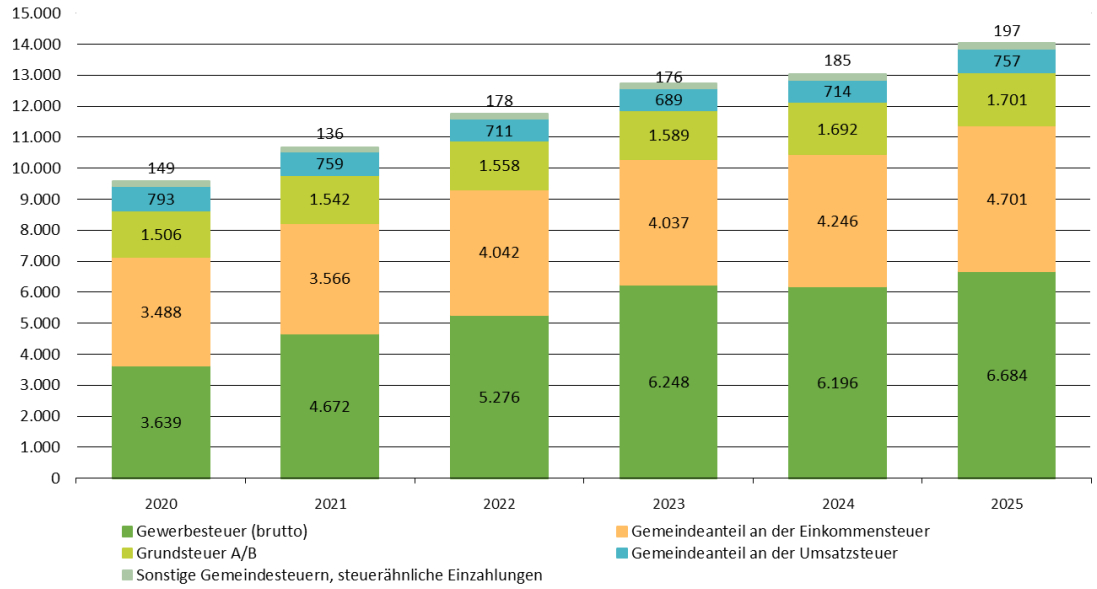
Die Einzahlungen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben stellen weiterhin die zentrale Einnahmequelle der Kommunen aus laufender Verwaltungstätigkeit dar. Mit insgesamt ca. 14 Mrd. €, was einem Anstieg von rund 1 Mrd. € (7,7 %) entspricht, handelt es sich bei den Einzahlungen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben erneut um die größte Einzahlungsart.

Allerdings gingen die Schlüssel- und Bedarfszuweisungen um ca. 0,1 Mrd. € zurück. Während sich die Zinsen und sonstigen Finanzeinzahlungen sowie sonstigen Einzahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit im Vorjahr noch positiv entwickelt hatten, war bei diesen im Jahr 2025 ebenfalls ein deutlicher Rückgang von ca. 0,1 Mrd. € zu verzeichnen.

Alle weiteren Einzahlungsarten entwickelten sich positiv. Dies gilt auch für die Transfereinzahlungen, die im Jahr 2024 zunächst gesunken waren.

Damit generierten die Kommunen wie bereits in den Vorjahren rund ein Drittel der Einzahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit aus Steuern und steuerähnlichen

Abgaben. Angesichts der Bedeutung dieser größten Einzahlungsquelle wird die Entwicklung der einzelnen Steuerarten in der nachfolgenden Grafik dargestellt:



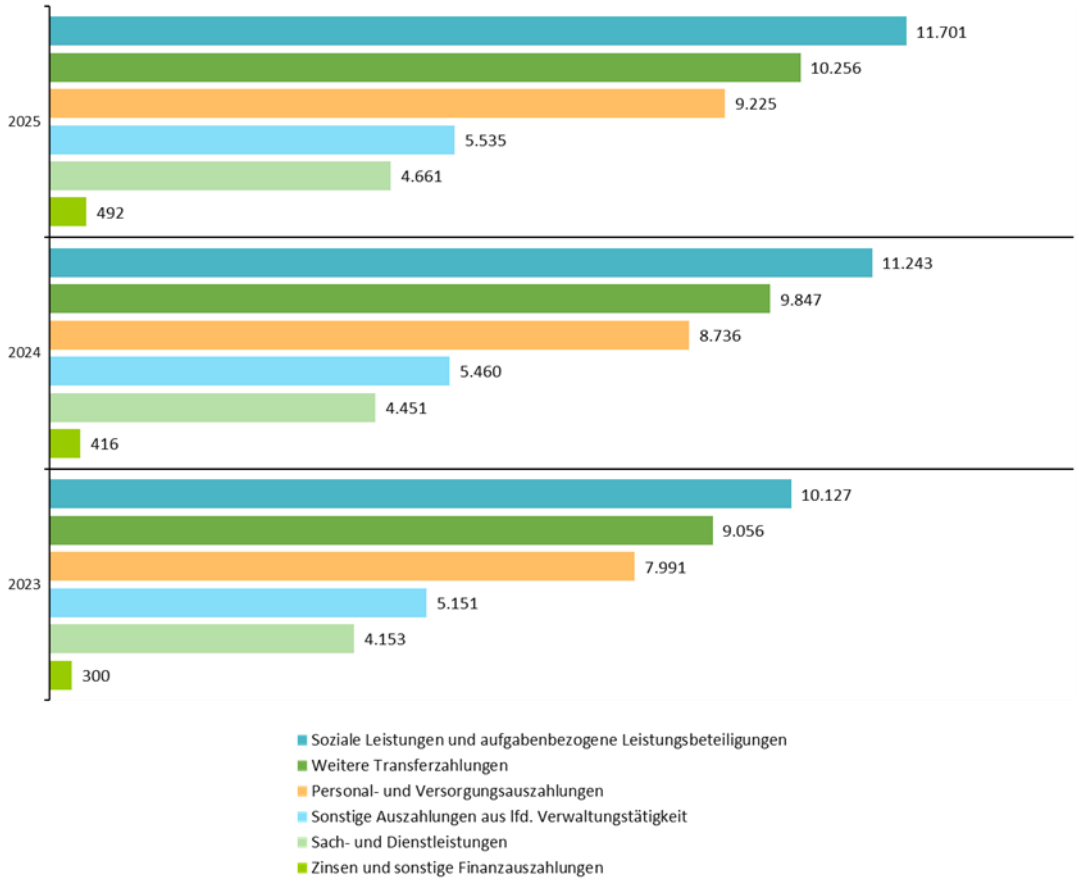
Ansicht 38: Einzahlungen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben 2020 bis 2025 (in Mio. €)

Den größten absoluten Zuwachs von rund 488 Mio. € (7,9 %) innerhalb der Steuerarten verzeichnete die Gewerbesteuer, gefolgt von dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer mit 455 Mio. €, dem zugleich höchsten prozentualen Anstieg (10,7 %).

Hingegen stiegen die Einzahlungen bei der Grundsteuer lediglich um 0,5 % (ca. 9 Mio. €), nachdem im Vorjahr ein weitaus höherer Zuwachs zu verzeichnen war.

Erneut Anstieg der Auszahlungen

Dass die Erhöhung des Saldos aus laufender Verwaltungstätigkeit geringer ausfiel, resultiert maßgeblich aus einem erneuten Anstieg der Auszahlungen. Damit setzte sich der Trend der Vorjahre auch 2025 fort.



Ansicht 39: Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit 2023 bis 2025 (in Mio. €)

Erneuter Anstieg der Sozialaus-zahlungen

Die sozialen Leistungen und aufgabenbezogene Leistungsbeteiligungen[111] stellen mit einem Anteil von knapp 28 % weiterhin die größte Auszahlungsart dar. Im Vergleich zum Vorjahr stiegen diese erneut um rund 458 Mio. € (4,1 %) an.

Innerhalb dieser Gruppe verzeichnete die Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderungen[112] im Jahr 2025 den höchsten nominalen Zuwachs von rund 325 Mio. € (9,9 %). Die vom Bundesgesetzgeber angestrebte Begrenzung der Kostenentwicklung in der Eingliederungshilfe bleibt damit weiterhin aus.[113] Der höchste prozentuale Anstieg von 10,9 % (rund 247 Mio. €) entfiel auf die Kinder- und Jugendhilfe. Damit sind diese beiden Leistungsarten wie bereits im Jahr 2024 erneut Spitzenreiter unter den Auszahlungen für Soziale Leistungen.

111 Dazu gehören: Leistungen der Grundsicherung für Arbeitssuchende (SGB II), Leistungen der Sozialhilfe (SGB XII), Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe (SGB VIII), Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderung (SGB IX) sowie sonstige Sozialleistungen.

112 Vgl. § 102 SGB IX. Die Eingliederungshilfe umfasst insbesondere Leistungen zur medizinischen Rehabilitation, Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben und an Bildung sowie Leistungen zur sozialen Teilhabe.

113 Vgl. Die Präsidentin des Niedersächsischen Landesrechnungshofs: Kommunalbericht 2025, Kapitel 3.8, Link zur Internetseite des LRH (Abruf am 14.04.2026).

Positiv zeigt sich hingegen der Rückgang der Auszahlungen für Leistungen der Grundsicherung für Arbeitssuchende um rund 106 Mio. € sowie für sonstige Sozialleistungen um ca. 38 Mio. €. Gleichwohl konnten hierdurch die Steigerungen in den anderen Leistungsarten nicht abgefedert werden.

Auch für die kommenden Jahre ist weiterhin mit steigenden Auszahlungen für soziale Leistungen und aufgabenbezogene Leistungsbeteiligungen zu rechnen. Da es sich hierbei grundsätzlich um Pflichtaufgaben und individuell einklagbare Ansprüche handelt, verfügen die Kommunen diesbezüglich nur über begrenzte Steuerungsmöglichkeiten.

Erneuter Anstieg der Personal- und Versorgungsauszahlungen

Die Personal- und Versorgungsauszahlungen erhöhten sich im Jahr 2025 um rund 489 Mio. € (5,6 %). Damit fiel der Anstieg wesentlich geringer aus als im Vorjahr 2024. Den Steigerungen des Jahres 2025 lag u. a. der Tarifabschluss für den öffentlichen Dienst von Bund und Kommunen zugrunde, der eine Entgelterhöhung für die Beschäftigten im öffentlichen Dienst ab April 2025 vorsah. Zudem kamen bereits im Jahr 2024 beschlossene Änderungen der Besoldung für Beamtinnen und Beamte zum Tragen.[114]

Nettoinvestitionsmittel

Der Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit dient als Indikator für die Beurteilung der Finanzkraft der Kommunen. Für das Jahr 2025 liegt lediglich ein Überschuss von 382 Mio. € vor.

Dieser Überschuss dient zunächst zur Tilgung der bestehenden Investitionskredite sowie zur Rückzahlung innerer Darlehen und ggf. von Liquiditätskrediten. Erst die verbleibenden Mittel stehen als sogenannte Nettoinvestitionsmittel für die Finanzierung von Investitionen zur Verfügung.

Die folgende Ansicht skizziert die Berechnung:

[114] Vgl. § 1 Abs. 1 des Tarifvertrags zur Überleitung der Beschäftigten der kommunalen Arbeitgeber in den TVöD und zur Regelung des Übergangsrechts vom 13.05.2005 in der Fassung des Änderungstarifvertrags Nr. 21 vom 06.04.2025; Kommunaler Arbeitgeberverband Niedersachsen (KAV Niedersachsen): Tarifeinigung für den öffentlichen Dienst: Ausgewogenes Gesamtpaket im Interesse der Kommunen und Beschäftigten, Pressemitteilung vom 06.04.2025, Link zur Internetseite des KAV Niedersachsen (Abruf am 11.06.2026); Niedersächsisches Finanzministerium: Tarifeinigung im öffentlichen Dienst wird auf Beamtinnen und Beamte übertragen, Link zur Internetseite des Niedersächsischen Finanzministeriums (Abruf am 15.04.2026).



Ansicht 40: Verwendung des Überschusses aus laufender Verwaltungstätigkeit nach § 17 Abs. 2 und 3 KomHKVO

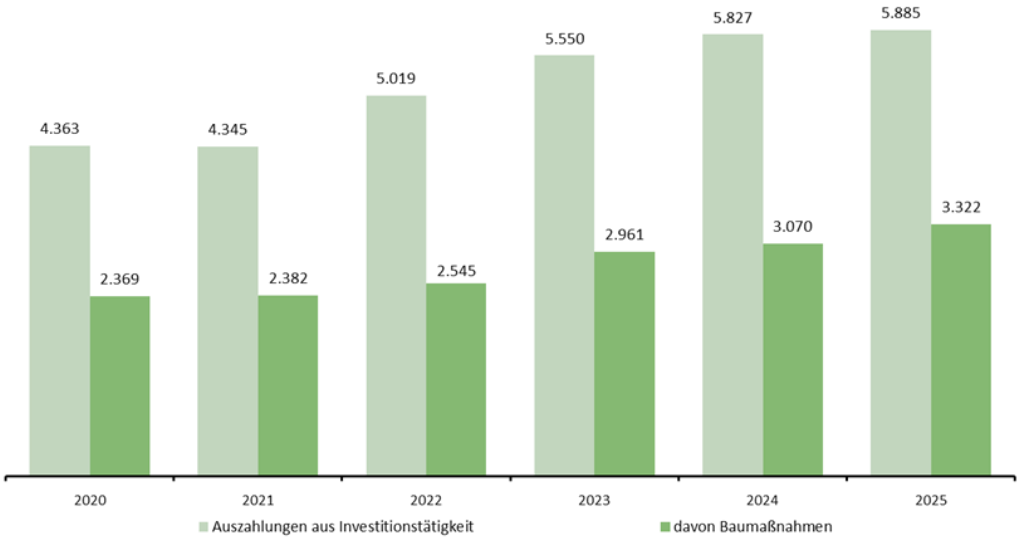
Die Höhe der Nettoinvestitionsmittel bestimmt unmittelbar die Fähigkeit der Kommunen, Investitionen ohne Fremdmittel durchzuführen. Eine detaillierte Darstellung der Berechnung der Nettoinvestitionsmittel findet sich im Kapitel 4 – Investitionsrückstände.

5.2 Investitionstätigkeit

Anstieg der Auszahlungen für Investitionstätigkeit

Wie bereits in den drei Vorjahren nahmen die Auszahlungen für Investitionstätigkeit[115] auch 2025 erneut zu, wenngleich der Anstieg im Vergleich zum Vorjahr geringer ausfiel. Zuvor war letztmalig im Jahr 2021 ein leichter Rückgang zu verzeichnen, der auf die Corona-Pandemie zurückzuführen war. Die folgende Grafik zeigt die Auszahlungen für Investitionstätigkeit und die darin enthaltenen Baumaßnahmen.

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



Ansicht 41: Auszahlungen für Investitionstätigkeit 2020 bis 2025 (in Mio. €)

Die Auszahlungen für Investitionstätigkeit nahmen um 0,9 % (ca. 58 Mio. €) zu. Angesichts einer Inflationsrate von 2,2 %[116] für diesen Zeitraum ist die Investitionstätigkeit real zurückgegangen. Bei isolierter Betrachtung der investiven Auszahlungen für Baumaßnahmen zeigte sich hingegen eine noch deutlichere Erhöhung um 8,2 % (ca. 252 Mio. €), die die Steigerung des Vorjahres in diesem Bereich übertraf. Die größten Anteile der Investitionen für Baumaßnahmen entfielen auf die Bereiche Schulen (27,9 %) und Straßen (21,5 %). Damit vereinten diese beiden Bereiche nahezu die Hälfte (49,4 %) der Investitionen für Baumaßnahmen auf sich. Der Anstieg der investiven Auszahlungen für Baumaßnahmen übertraf damit die allgemeine Baukostensteigerung von 3,2 %.[117]

5.3 Finanzierungssaldo

Definition Finanzierungssaldo

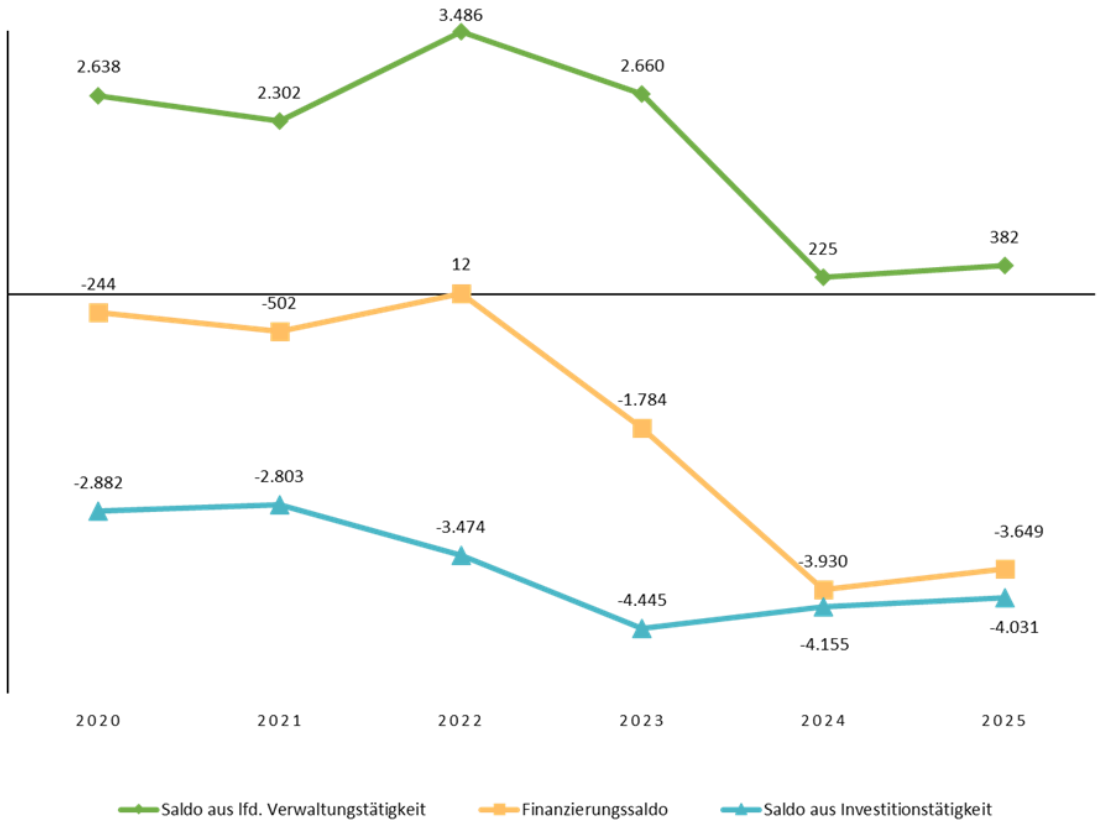
Neben dem Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit ist der Finanzierungssaldo von zentraler Bedeutung für die Beurteilung der Finanzkraft der Kommunen. Er ergibt sich aus der Summe zwischen dem Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit und dem Saldo aus Investitionstätigkeit[118]. Der Finanzierungssaldo bildet ab, inwieweit die Kommunen die Auszahlungen durch Einzahlungen decken können. Somit wird durch

116 Vgl. Statistisches Bundesamt: Inflationsrate im Jahr 2025 bei 2,2 %, Pressemitteilung Nr. 019 vom 16.01.2026, Link zur Internetseite des Statistischen Bundesamts (Abruf am 03.07.2026).

117 Vgl. Statistisches Bundesamt: Baupreise für Wohngebäude im November 2025: +3,2 % gegenüber November 2024, Pressemitteilung Nr. 011 vom 09.01.2026; Link zur Internetseite des Statistischen Bundesamts (Abruf am 03.07.2026).

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

den Finanzierungssaldo das Verhältnis zwischen den laufenden und den investiven Ein- und Auszahlungen beschrieben.[119] Übersteigen die Einzahlungen die Auszahlungen, liegt ein Finanzierungsüberschuss vor. Dieser weist darauf hin, dass es den Kommunen gelingt, ihre laufenden und investiven Auszahlungen zu finanzieren.[120] Übersteigen hingegen die Auszahlungen die Einzahlungen, entsteht ein Finanzierungsdefizit. Die nachfolgende Ansicht zeigt die Entwicklung des Finanzierungssaldos:



Ansicht 42: Finanzierungssaldo 2020 bis 2025 (in Mio. €)

Finanzierungsdefizit von gut 3,6 Mrd. €

Gegenüber dem schlechten Ergebnis des Jahres 2024 fiel das Finanzierungsdefizit im Jahr 2025 mit rund 3,7 Mrd. € zwar um etwa 281 Mio. € geringer aus, erreichte jedoch weiterhin ein beunruhigendes Ausmaß. Zu berücksichtigen ist in diesem Zusammenhang auch, dass die Kommunen aus dem sogenannten „Pakt für Kommunalinvestitionen“, dem Kommunalinvestitionsförderprogramm 3 des Landes, bereits Ende des Jahres 2025 insgesamt 400 Mio. € an Fördermitteln vom Land

[119] Auszahlungen für Tilgung und Einzahlungen für Kreditaufnahmen bleiben bei dieser Betrachtung unberücksichtigt.

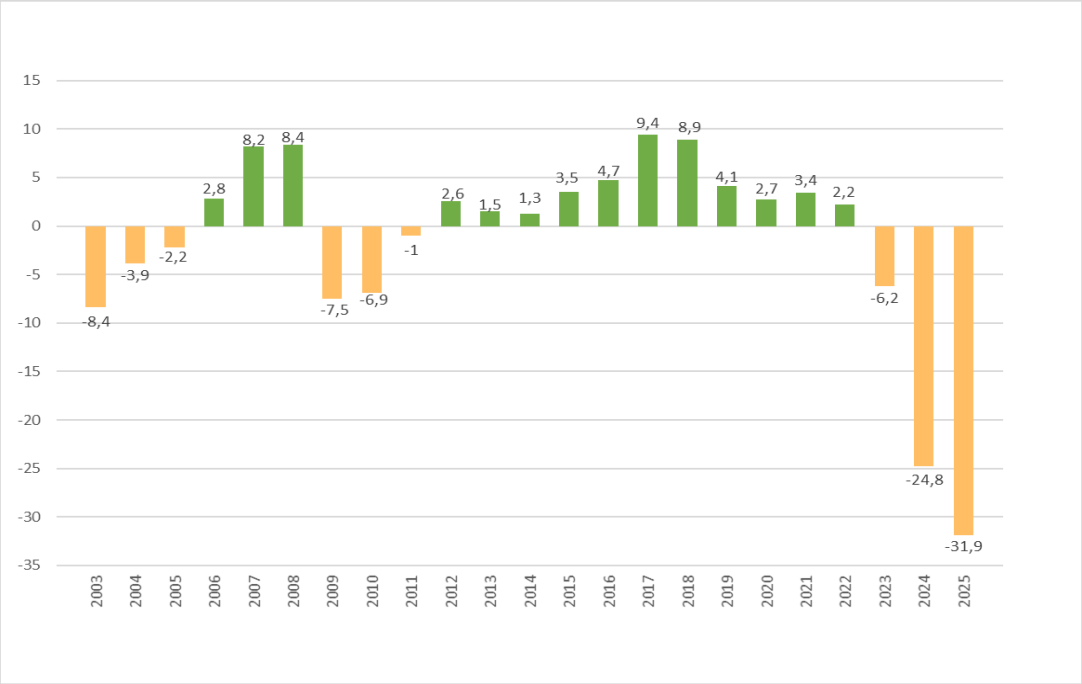
[120] Dabei bleibt unberücksichtigt, dass die Kommunen aus dem Überschuss aus laufender Verwaltungstätigkeit zunächst die Tilgung ihrer Investitionskredite sowie die Rückzahlung innerer Darlehen und von Liquiditätskrediten leisten müssen.

erhalten haben.[121] Ohne diese Mittel wäre das Finanzierungsdefizit im Vergleich zum Vorjahr weiterhin angestiegen.

Der Überschuss aus laufender Verwaltungstätigkeit und die Einzahlungen aus Investitionstätigkeiten reichten gleichwohl erneut bei weitem nicht aus, um die Investitionsmaßnahmen der Kommunen zu finanzieren. Dies führte zu einem weiteren Anstieg der investiven Verschuldung.

5.4 Finanzierungssaldo Ländervergleich

Der Finanzierungssaldo hat sich zu einer zentralen Kennzahl für die Beurteilung der finanziellen Lage der Kommunen entwickelt. Vor diesem Hintergrund betrachtete die überörtliche Kommunalprüfung die Situation in Niedersachsen nicht nur isoliert, sondern verglich Finanzierungssalden der Kommunen der Flächenländer für das Jahr 2025 miteinander. Der Finanzierungssaldo der Kommunen der Flächenländer belief sich im Jahr 2025 insgesamt auf 31,9 Mrd. €.



Ansicht 43: Entwicklung des bundesweiten kommunalen Finanzierungssaldo (in Mrd. €)[122]

Entwicklung des bundesweiten kommunalen Finanzierungssaldos

Die Entwicklung des bundesweiten kommunalen Finanzierungssaldos zeigt über den Betrachtungszeitraum von 2003 bis 2025 deutliche Schwankungen zwischen Defizit- und Überschussphasen. Nach negativen Finanzierungssalden zu Beginn der 2000er

121 Vgl. § 4 Abs.1 Satz 1 Niedersächsische Kommunalfördergesetzverordnung des MI (NKom FöGVO-MI).

122 Vgl. Statistisches Bundesamt: Kommunen im Jahr 2023 mit 6,8 Milliarden Euro erstmals wieder seit 2011 im Defizit, Pressemitteilung Nr. 135 vom 03. April 2024, Link zur Internetseite des Statistischen Bundesamts (Abruf am 07.07.2026).

Jahre (- 8,4 Mrd. € im Jahr 2003) verbesserten sich die kommunalen Finanzlagen bis 2008 deutlich und erreichten mit 8,4 Mrd. € einen ersten Höchststand.

Im Zuge der Finanz- und Wirtschaftskrise verschlechterte sich der Finanzierungssaldo in den Jahren 2009 und 2010 erneut deutlich auf - 7,5 bzw. - 6,9 Mrd. €. Ab 2012 setzte eine längere Phase positiver Finanzierungssalden ein. Diese erreichte ihren Höchstwert im Jahr 2017 mit einem Überschuss von 9,4 Mrd. €. Auch in den Folgejahren bis 2022 konnten die Kommunen bundesweit überwiegend positive Finanzierungssalden erzielen, wenngleich auf niedrigerem Niveau.

Seit 2023 ist jedoch ein deutlicher Trendwechsel zu beobachten. Nach einem Defizit von - 6,2 Mrd. € im Jahr 2023 verschlechterte sich der Finanzierungssaldo 2024 erheblich auf - 24,8 Mrd. €. Für 2025 wird mit - 31,9 Mrd. € das höchste Defizit des gesamten Betrachtungszeitraums ausgewiesen.

Finanzierungssaldo im Ländervergleich

Die Verteilung des Finanzierungssaldos auf die einzelnen Bundesländer stellt sich für das Jahr 2025 wie folgt dar:

Flächenland	Finanzierungssaldo Gemeinde/Gemeindeverbände
Nordrhein-Westfalen	- 11.028.000.000 €
Bayern	- 5.194.000.000 €
Baden-Württemberg	- 4.442.000.000 €
Niedersachsen	- 3.601.000.000 €
Hessen	- 2.979.000.000 €
Schleswig-Holstein	- 1.273.000.000 €
Sachsen	- 1.068.000.000 €
Rheinland-Pfalz	- 1.062.000.000 €
Brandenburg	- 832.000.000 €
Mecklenburg-Vorpommern	- 311.000.000 €
Saarland	- 121.000.000 €
Sachsen-Anhalt	- 102.000.000 €
Thüringen	105.000 €

Ansicht 44: Finanzierungssaldo der Gemeinden/Gemeindeverbände der einzelnen Flächenländer[123]

Die Ergebnisse des Ländervergleichs zeigen, dass es sich nicht allein um eine regionale Entwicklung handelt. Vielmehr handelte es sich bei den negativen Finanzierungssalden auf kommunaler Ebene im Jahr 2025 um ein bundesweites Phänomen. Lediglich Thüringen erzielte einen geringfügigen Überschuss. Die höchsten Defizite wiesen Nordrhein-Westfalen, Bayern und Baden-Württemberg auf. Nordrhein-

[123] Die zugrunde liegenden Daten stammen aus dem statistischen Bericht zum vierteljährlichen Kassenergebnis der Kern- und Extrahaushalte des Öffentlichen Gesamthaushalts für das 1.-4. Vierteljahr 2025 des Statistischen Bundesamts. Der Bericht ist am 21. April 2026 erschienen.

Westfalen allein vereinigte dabei rund ein Drittel des gesamten Finanzierungsdefizits der Kommunen der Flächenländer auf sich. Das Finanzierungsdefizit der niedersächsischen Kommunen machte im Jahr 2025 mit 11,3 % mehr als ein Neuntel des gesamten Finanzierungssaldos der Kommunen der Flächenländer aus. Demgegenüber betrug der Bevölkerungsanteil[124] Niedersachsens an der Gesamteinwohnerzahl der Bundesrepublik Deutschland lediglich 10,4 %. Niedersachsen wies damit einen überproportionalen Anteil am gesamten negativen Finanzierungssaldo der Kommunen der Flächenländer auf.

Um eine Vergleichbarkeit der einzelnen Flächenländer herzustellen, hat die überörtliche Kommunalprüfung den Finanzierungssaldo pro Einwohnerin und Einwohner errechnet:

Flächenland	Finanzierungssaldo je Einw.
Nordrhein-Westfalen	- 611 €
Hessen	- 474 €
Niedersachsen	- 450 €
Schleswig-Holstein	- 430 €
Baden-Württemberg	- 395 €
Bayern	- 392 €
Brandenburg	- 325 €
Sachsen	- 264 €
Rheinland-Pfalz	- 257 €
Mecklenburg-Vorpommern	- 198 €
Saarland	- 120 €
Sachsen-Anhalt	- 48 €
Thüringen	50 €
Durchschnittlicher Finanzierungssaldo	**- 461,1 €**

Ansicht 45: Finanzierungssaldo der Gemeinden/Gemeindeverbände der einzelnen Flächenländer (in €/Einw.)

Die Betrachtung des Finanzierungssaldos je Einwohnerin und Einwohner ermöglicht einen bevölkerungsbereinigten Vergleich der kommunalen Finanzlage zwischen den Flächenländern. Im Jahr 2025 lag der durchschnittliche Finanzierungssaldo der Flächenländer bei rund - 461 € je Einwohnerin und Einwohner. Mit einem Finanzierungssaldo von - 450 € je Einwohnerin und Einwohner wiesen die niedersächsischen Kommunen einen Wert auf, der nahezu dem Durchschnitt der Flächenländer entsprach.

[124] Vgl. Statistisches Bundesamt: Bevölkerungsstand Bevölkerung nach Nationalität und Bundesländern: Stand 16.06.2026; Link zur Internetseite des Statistischen Bundesamts (Abruf am 17.06.2026).

Höhere negative Finanzierungssalden je Einwohnerin und Einwohner verzeichneten lediglich Nordrhein-Westfalen (- 611 €) und Hessen (- 474 €). Demgegenüber fielen die Finanzierungssalden in den übrigen Flächenländern überwiegend weniger negativ aus. Thüringen nahm mit einem positiven Finanzierungssaldo je Einwohnerin und Einwohner eine Sonderstellung ein.

Thüringen weist im Jahr 2025 als einziges Flächenland einen positiven kommunalen Finanzierungssaldo auf. Dies ist jedoch maßgeblich auf die hohe finanzielle Unterstützung des Landes zurückzuführen. Durch die vom Thüringer Landtag beschlossene deutliche Aufstockung des Kommunalen Finanzausgleichs sowie umfangreiche Zuschüsse und Zuweisungen konnten die kommunalen Haushalte einen Überschuss erzielen. Der positive Finanzierungssaldo spiegelt daher nicht allein die originäre Finanzkraft der Thüringer Kommunen wider, sondern ist wesentlich durch die zusätzlichen Landesmittel geprägt. Eine Bewertung der kommunalen Finanzlage sollte deshalb auch die unterschiedlichen Unterstützungsleistungen der Länder berücksichtigen.[125]

Negativer Finanzierungssaldo in Niedersachsen

Im Gegensatz zu Thüringen konnten die Defizite in Niedersachsen nicht durch zusätzliche Landeszuweisungen in vergleichbarer Größenordnung kompensiert werden; das Finanzierungsdefizit von 3,7 Mrd. € berücksichtigt bereits Landesmittel in Höhe von 400 Mio. € aus dem „Pakt für Kommunalinvestitionen“. Der negative Finanzierungssaldo verdeutlicht damit die angespannte Finanzlage der niedersächsischen Kommunen und spiegelt einen bundesweiten Trend wider, wonach die kommunalen Auszahlungen zuletzt deutlich stärker gewachsen sind als die laufenden Einzahlungen.

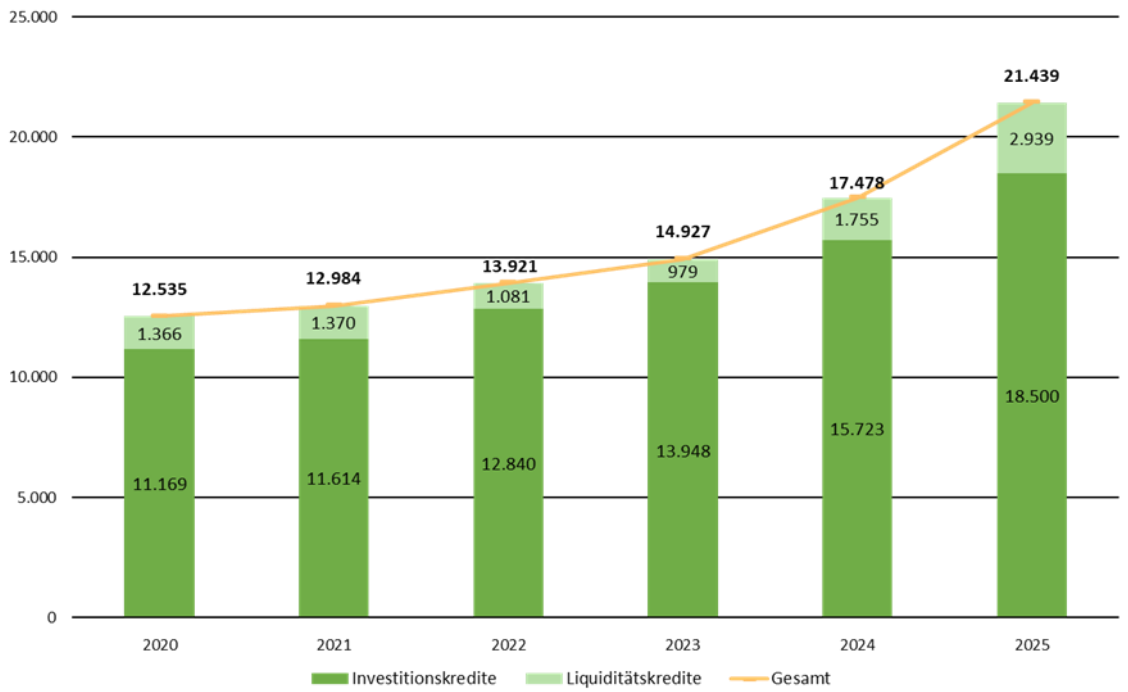
5.5 Verschuldung beim nicht-öffentlichen Bereich

Weiterer Anstieg der Verschuldung

Die Verschuldung der Kommunen aus der Aufnahme von Investitions- und Liquiditätskrediten beim nicht-öffentlichen Bereich[126] nahm im Jahr 2025 erneut zu:

[125] Vgl. Präsidentin des Thüringer Rechnungshofs: Überörtliche Kommunalprüfung, Bericht 2026, Kapitel IV.

[126] Die Darstellung beschränkt sich auf die Kernhaushalte. Ausgewertet wurde nur der nicht öffentliche Bereich, um die Problematik der Liquiditätskredite aus dem sog. „Cash-Pooling“, d. h. die Zusammenführung der Liquidität der Kommunen, auch außerhalb der Kernhaushalte, auf einem Konto, auszublenden.



Ansicht 46: Entwicklung der kommunalen Verschuldung in den Kernhaushalten beim nicht-öffentlichen Bereich 2020 bis 2025 (in Mio. €)

Im Vergleich zum Vorjahr mit einer Verschuldung von ca. 17,5 Mrd. € erhöhte sich der Gesamtbetrag um knapp 4 Mrd. € (22,7 %) auf rund 21,4 Mrd. €. Erneut war der prozentuale Anstieg bei den Liquiditätskrediten um ca. 67,5 % (knapp 1,2 Mrd. €) am höchsten. Die Investitionskredite stiegen um 17,7 % (knapp 2,8 Mrd. €). Sowohl für die Investitionskredite als auch für die Liquiditätskredite ergaben sich die Höchstwerte im Betrachtungszeitraum. Der Finanzierungssaldo führt nahezu in gleicher Höhe zu neuen Schulden.

Risiko steigender Zinsen

Die steigende Verschuldung hatte zudem einen deutlichen Anstieg der Zinsauszahlungen zur Folge. Im Vergleich zum Vorjahr erhöhten sich die Zinsen für Investitionskredite beim nicht-öffentlichen Bereich um rund 18,5 % (58,4 Mio. €). Mit einer Erhöhung um etwa 30,8 % (14,3 Mio. €) stiegen die Zinsen der Liquiditätskredite gegenüber dem Jahr 2024 sogar prozentual noch stärker an. Auf diese Entwicklung hat die überörtliche Kommunalprüfung bereits in den vergangenen Kommunalberichten hingewiesen. Die kontinuierlich steigende Verschuldung, die mit einem höheren Zinsniveau einhergeht, lässt auch für die Zukunft einen Anstieg der Zinsauszahlungen erwarten.

Schulden-tragfähigkeit

Eine langfristige Stabilität erfordert die dauerhafte Fähigkeit der Kommunen, Zins- und Tilgungszahlungen aus laufenden Einnahmen zu finanzieren. Nur auf diese Weise können sie eine langfristige Schuldentragfähigkeit erreichen. Bereits in ihrem Kommunalbericht 2024 hat die überörtliche Kommunalprüfung auf die Notwendigkeit

eines aktiven Zins- und Schuldenmanagements hingewiesen.[127] Vor dem Hintergrund des geringen Überschusses aus laufender Verwaltungstätigkeit im aktuellen Betrachtungszeitraum ist die Schuldentragfähigkeit insbesondere der finanzschwacher Kommunen weiterhin gefährdet.

In dieser Auswertung finden Investitionsrückstände keine Berücksichtigung, da die Kommunen diese weder in ihren Haushaltsplanungen noch in ihren Bilanzen erfassen. Gleichwohl sind Investitionsrückstände für die finanzwirtschaftliche Bewertung relevant, da sie künftig zu erheblichen Belastungen führen können. Die überörtliche Kommunalprüfung ordnet diese daher als latente Schulden ein, weil ihr Abbau perspektivisch einen weiteren Anstieg der Verschuldung verursachen kann.

5.6 Gesamtverschuldung

Die überörtliche Kommunalprüfung betrachtete die Gesamtverschuldung der niedersächsischen Kommunen in den Kern- und Extrahaushalten und sonstigen öffentlichen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen in Niedersachsen.[128]

Gesamtverschuldung

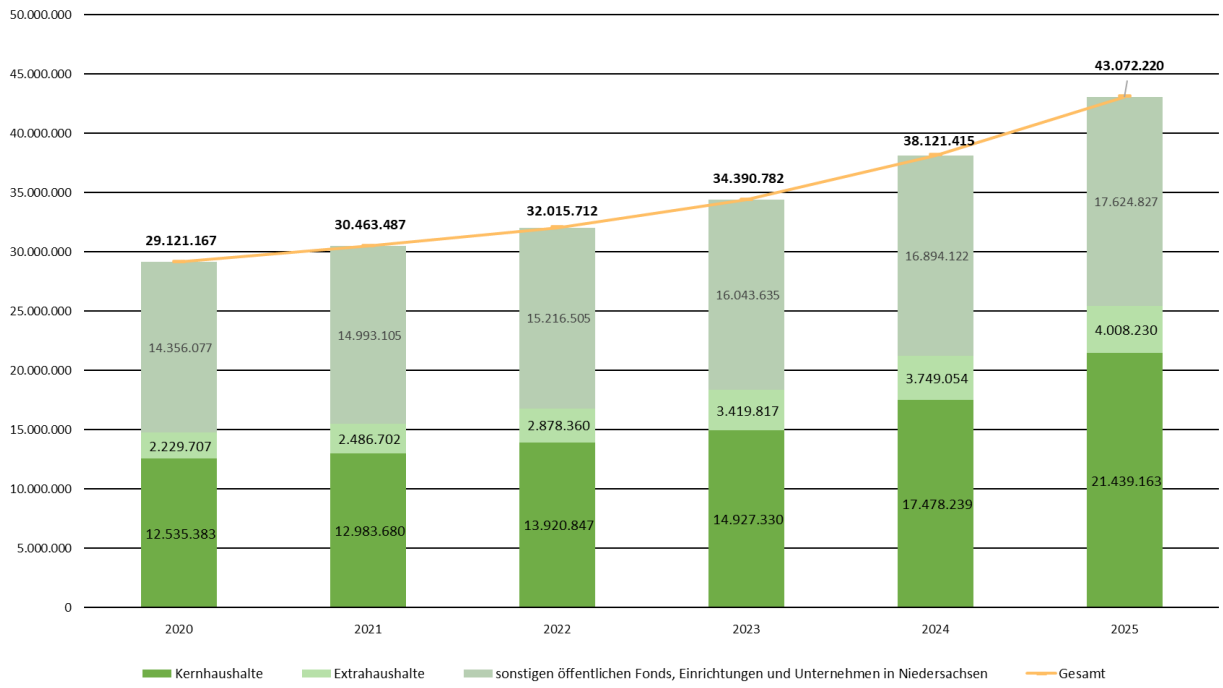
Die kommunale Gesamtverschuldung setzt sich aus der Verschuldung in den Kernhaushalten (Investitions- und Liquiditätskredite) sowie den Extrahaushalten und den sonstigen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen zusammen.[129]

---

[127] Vgl. Die Präsidentin des Niedersächsischen Landesrechnungshofs, Kommunalbericht 2024, Kapitel 3.4., Link zur Internetseite des LRH (Abruf am 11.06.2026).

[128] Bei der Verschuldung der Kernhaushalte wurde wie im vorherigen Kapitel nur der nicht-öffentliche Bereich berücksichtigt, um die Problematik der Liquiditätskredite aus dem sog. „Cash-Pooling“, d. h. die Zusammenführung der Liquidität der Kommunen, auch außerhalb der Kernhaushalte, auf einem Konto, auszublenden.

[129] 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.



Ansicht 47 Gesamtverschuldung der niedersächsischen Kommunen von 2020 bis 2025 (in Tsd. €)[130]

Die Gesamtverschuldung der niedersächsischen Kommunen ist im Zeitraum von 2020 bis 2025 deutlich angestiegen. Während sie im Jahr 2020 noch bei rund 29,1 Mrd. € lag, erreichte sie im Jahr 2025 einen Wert von nahezu 43,1 Mrd. €. Dies entspricht einem Zuwachs von rund 14 Mrd. € bzw. rund 48 % innerhalb von fünf Jahren.

Nach moderaten Anstiegen in den Jahren 2021 und 2022 nahm die Verschuldung insbesondere im Jahr 2023 deutlich zu. Gegenüber dem Vorjahr erhöhte sich die Gesamtverschuldung um rund 2,4 Mrd. € auf 34,4 Mrd. €, was einem Anstieg von etwa 7,4 % entspricht. Im Jahr 2024 verstärkte sich die Dynamik weiter; die Gesamtverschuldung wuchs um rund 3,7 Mrd. € beziehungsweise 10,8 %. Für 2025 ist erneut ein kräftiger Anstieg auf 43,1 Mrd. € zu verzeichnen. Gegenüber 2024 entspricht dies einem Zuwachs von rund 5 Mrd. € oder ca. 13 %.

Kernhaushalte

Der Schuldenstand der Kernhaushalte erhöhte sich von 12,5 Mrd. € im Jahr 2020 auf 21,5 Mrd. € im Jahr 2025. Dies entspricht einem Anstieg um rund 8,9 Mrd. € beziehungsweise rund 71 %. Besonders auffällig ist der starke Anstieg im Jahr 2024, als die Verschuldung der Kernhaushalte um rund 2,6 Mrd. € gegenüber dem Vorjahr zunahm. Im Jahr 2025 setzte sich diese Entwicklung fort; mit 21,44 Mrd. € wurde der höchste Wert des Betrachtungszeitraums erreicht.

130 Vgl. LSN Schuldenstatistik für die Jahre 2020 bis 2025: „Schulden des öffentlichen Gesamthaushalts in Niedersachsen. Schuldenstand nach Ebenen, Größenklassen und Art der Schulden“ und „Schulden der sonstigen öffentlichen Einrichtungen und Unternehmen in Niedersachsen. Schuldenstand nach Art der Schulden.“.

Extrahaushalte

Auch die Extrahaushalte verzeichneten einen erheblichen Anstieg. Ihre Verschuldung wuchs von 2,2 Mrd. € auf 4,0 Mrd. € und damit um rund 80 %. Trotz dieser hohen Wachstumsrate bleibt ihr Anteil an der Gesamtverschuldung vergleichsweise gering.

Sonstige öffentliche Fonds, Einrichtungen und Unternehmen

Die Schulden der sonstigen öffentlichen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen entwickelten sich deutlich moderater. Sie stiegen von 14,4 Mrd. € im Jahr 2020 auf 17,6 Mrd. € im Jahr 2025, was einem Anstieg von knapp 23 % entspricht. Dennoch entfällt weiterhin ein erheblicher Teil der kommunalen Gesamtverschuldung auf diesen Bereich. Ihr Anteil an der Gesamtverschuldung nahm jedoch im Zeitverlauf ab, da die Verschuldung der Kernhaushalte stärker anstieg.

Insgesamt zeigt sich eine deutliche Ausweitung der kommunalen Verschuldung in Niedersachsen. Während die Schulden bis 2022 noch vergleichsweise moderat zunahmen, beschleunigte sich der Schuldenaufbau ab 2023. Die Entwicklung wird dabei maßgeblich von den Kernhaushalten getragen. Die Entwicklung der Verschuldung der Kernhaushalte verlief mit einer durchschnittlichen jährlichen Steigerung von rund 11,3 % p. a. deutlich dynamischer als die Verschuldung in den ausgegliederten Bereichen (Extrahaushalte und FEU[131]) mit durchschnittlich rund 5,5 % p. a.. Während 2022 noch 43 % der Schulden im Kernhaushalt lagen, sind dies 2025 bereits 49 %. Diese dynamische Entwicklung deutet auf einen steigenden Finanzierungsbedarf der Kommunen hin, der unter anderem aus höheren Investitionsanforderungen, gestiegenen Ausgaben infolge multipler Krisen sowie zunehmenden Belastungen in den kommunalen Pflichtaufgaben resultieren dürfte.

5.7 Ausblick

Eingetrübte Einnahmeperspektiven

Die finanziellen Aussichten der niedersächsischen Kommunen trüben sich weiter deutlich ein. Die aktuellen Daten zeigen, dass es sich dabei nicht um ein vorübergehendes konjunkturelles Phänomen handelt, sondern um eine nachhaltige Verschiebung der finanzwirtschaftlichen Rahmenbedingungen. Vor dem Hintergrund der Ergebnisse der regionalisierten Mai-Steuerschätzung 2026[132] haben sich die Einnahmeperspektiven weiter verschlechtert. Für den Finanzplanungszeitraum von 2026 bis 2029 wird mit jährlichen Mindereinnahmen in einer Größenordnung von 370 Mio. € bis 461 Mio. € p. a. gerechnet. Im Jahr 2026 dürfte das Steueraufkommen der Kommunen unter dem Vorjahresniveau liegen. Maßgeblich hierfür sind insbesondere

---

131 Die Abkürzung FEU steht für Fonds, Einrichtungen und (wirtschaftliche) Unternehmen.

132 Vgl. Niedersächsisches Finanzministerium (MF): Dank umsichtiger Planung und Vorsorge: Auswirkungen der Mai-Steuerschätzung für Niedersachsen gerade noch beherrschbar, Druck auf öffentliche Haushalte bleibt hoch, Pressemitteilung vom 11.06.2025, Link zur Internetseite des MF (Abruf am 07.07.2026).

rückläufige Erwartungen bei der Gewerbesteuer sowie eine abgeschwächte wirtschaftliche Entwicklung infolge geopolitischer Unsicherheiten.[133]

Im Vergleich zu früheren Steuerschätzungen wird zwar weiterhin ein grundsätzliches Wachstum der Einnahmen erwartet, dieses fällt jedoch geringer aus als bislang angenommen. Zudem führen steuerpolitische Entlastungsmaßnahmen des Bundes, insbesondere durch das Steueränderungsgesetz 2025 und das Aktivrentengesetz, zu einer verringerten Einnahmeerwartung bei den Gemeinschaftssteuern und damit auch zu Belastungen der kommunalen Haushalte.[134]

Dynamische Ausgaben-steigerung

Parallel zur schwächeren Einnahmeentwicklung ist eine anhaltend dynamische Ausgabensteigerung festzustellen. Die Sozialausgaben steigen kontinuierlich und binden einen zunehmenden Anteil der Haushaltsmittel, was insbesondere auf demografische Entwicklungen sowie gesetzlich determinierte Leistungsansprüche zurückzuführen ist. Darüber hinaus ist im Personalbereich ab dem Jahr 2027 mit weiteren Mehrbelastungen zu rechnen, u. a. im Zusammenhang mit der verfassungsrechtlich erforderlichen Neuordnung der Beamtenbesoldung[135].

Investitions-bedarf

Gleichzeitig bleibt der Investitionsbedarf in zentralen Bereichen der kommunalen Daseinsvorsorge hoch. Der Erhalt und Ausbau von Infrastruktur, Digitalisierung und innerer Sicherheit erfordert dauerhaft erhebliche finanzielle Mittel, die regelmäßig kreditfinanziert werden. Das gestiegene Zinsniveau belastet die kommunalen Haushalte zusätzlich, da sowohl die Aufnahme neuer Kredite als auch teilweise bestehende Verbindlichkeiten mit höheren Finanzierungskosten verbunden sind.

Förder-programme

Der Bund und das Land Niedersachsen haben in den vergangenen Monaten zusätzliche Förderprogramme aufgelegt, um die Kommunen bei den bevorstehenden Investitionsaufgaben zu unterstützen. Aus dem Sondervermögen „Infrastruktur und Klimaneutralität“ des Bundes erhält Niedersachsen rund 9,4 Mrd. €.[136] Nach dem Gesetzentwurf des Landes sollen hiervon etwa 4,7 Mrd. € (50 %) unmittelbar an die Kommunen fließen. Neben der pauschalen Weiterleitung sollen mindestens weitere 10 % des Sondervermögens durch die Finanzierung von investiven Maßnahmen auch den Interessen der Kommunen dienen.[137] Darüber hinaus stellte das Land

---

[133] Vgl. Niedersächsisches Finanzministerium (MF): Dank umsichtiger Planung und Vorsorge: Auswirkungen der Mai-Steuerschätzung für Niedersachsen gerade noch beherrschbar, Druck auf öffentliche Haushalte bleibt hoch, Pressemitteilung vom 11.06.2025 und Anlage zur Presseinformation „Ergebnisse der Steuerschätzung“, Link zur Internetseite des MF (Abruf am 07.07.2026).

[134] Vgl. Bundesfinanzministerium: Steueränderungsgesetz 2025, Link zur Internetseite des Bundesfinanzministeriums (Abruf am 07.07.2026); Ministerium für Inneres, Sport und Digitalisierung: Gemeindefinanzplanung; Orientierungsdaten für den Planungszeitraum 2026 bis 2030, Bek. d. MI. v. 02.07.2026 – 33.22-10301/01 –.

[135] Vgl. Drei Quellen Mediengruppe (Hrsg.): Rundblick Nr. 120 vom 30.06.2026, S. 6.

[136] Vgl. § 2 Abs. 1 Länder- und Kommunalinfrastrukturfinanzierungsgesetz (LuKIFG).

[137] Vgl. Drs. 19/9224 vom 04.12.2025, S. 1.

Niedersachsen im Rahmen des „Pakts für kommunale Investitionen“ weitere 600 Mio. Euro zur Verfügung. Davon wurden bereits 400 Mio. € im Jahr 2025 an die Kommunen ausgezahlt; die verbleibenden 200 Mio. € sollen in den Jahren 2026 bis 2031 über das Niedersächsische Kommunalinvestitionsfördergesetz insbesondere für investive Maßnahmen bereitgestellt werden.[138]

Diese Programme sind angesichts des hohen Investitionsbedarfs der Kommunen ausdrücklich zu begrüßen und setzen wichtige Impulse für die Modernisierung und den Erhalt der kommunalen Infrastruktur. Allerdings ersetzen Fördermittel keine auskömmliche und verlässliche Finanzausstattung. Vorrangig bedarf es einer Stärkung der allgemeinen Deckungsmittel, damit die Kommunen ihre Haushalte dauerhaft ausgleichen und ihre gesetzlichen Aufgaben verlässlich erfüllen können.

5.8 Fazit

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass sich die niedersächsischen Kommunen in einer strukturell angespannten Finanzlage befinden, die durch ein dauerhaftes Ungleichgewicht zwischen Einnahmen und Ausgaben gekennzeichnet ist. Die aktuellen Daten zeigen, dass die bestehenden Haushaltsprobleme nur teilweise konjunkturell bedingt sind und in erheblichem Umfang auf langfristige Entwicklungen zurückzuführen sind, die sich nur begrenzt durch kommunale Steuerungsmaßnahmen beeinflussen lassen.[139]

Die zunehmende Bindung von Ausgaben durch gesetzliche Vorgaben, insbesondere im Sozialbereich, führt zu einer kontinuierlichen Verringerung des frei verfügbaren finanziellen Spielraums der Kommunen. Dies hat zur Folge, dass notwendige Investitionen unterbleiben oder verstärkt kreditfinanziert werden müssen, wodurch sich die Verschuldungssituation vieler Kommunen weiter verschärft. Gleichzeitig verstärkt sich die strukturelle Asymmetrie zwischen Aufgabenübertragung und Einnahmekompetenz, da ein erheblicher Teil der Ausgaben bundesgesetzlich determiniert ist, während die Einnahmemöglichkeiten nur eingeschränkt erweitert werden können.

Mit den zusätzlichen Förderprogrammen und Finanzmitteln leistet das Land einen wichtigen Beitrag zur Stärkung der finanziellen Handlungsfähigkeit der Kommunen. Gleichwohl bleibt die strukturelle Schieflage vieler kommunaler Haushalte bestehen. Angesichts der wachsenden finanziellen Herausforderungen spricht daher vieles für die

---

[138] Vgl. NKomFöGVO-MI.

[139] Vgl. Ever, Stefan: Wie wir wieder schwarze Zahlen bekommen in: Institut für den öffentlichen Sektor (Hrsg.): Public Governance – Zeitschrift für öffentliches Management 2026, S 4 f.

Notwendigkeit, die Finanzbeziehungen zwischen Bund, Ländern und Kommunen weiterzuentwickeln, um die kommunalen Haushalte nachhaltig zu stabilisieren.

Abkürzungsverzeichnis

ArbZG	Arbeitszeitgesetz vom 6. Juni 1994 (BGBl. I S. 1170, 1171), zuletzt geändert durch Art. 52 des Gesetzes vom 23.10.2024 (BGBl. 2024 I Nr. 323)
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 TeilhabestärkungsG vom 02.06.2021 (BGBl. I S. 1387)
Einw.	Einwohnerinnen und Einwohner
EGH	Eingliederungshilfe
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)
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt
HVB	Hauptverwaltungsbeamter bzw. -beamtin
IT	Informationstechnologie
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)
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
MF	Niedersächsisches Finanzministerium
MK	Niedersächsisches Kultusministerium
MI	Niedersächsisches Ministerium für Inneres, Sport und Digitalisierung
Nds.	Niedersachsen/Niedersächsische/Niedersächsischer/ Niedersächsisches
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)
NKlimaG	Niedersächsisches Gesetz zur Förderung des Klimaschutzes und zur Minderung der Folgen des Klimawandels vom 10. Dezember 2020 (Nds. GVBl. S. 464), zuletzt geändert durch Gesetz vom 18. November 2025 (Nds. GVBl. 2025 Nr. 87)
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 (NSchG) in der Fassung vom 03.03.1998 (Nds. GVBl. S. 137), zuletzt geändert durch Gesetz vom 23.06.2026 (Nds. GVBl. Nr. 48).
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr

OZG	Gesetzes zur Verbesserung des Onlinezugangs zu Verwaltungsleistungen vom 14. August 2017 (BGBl. I S. 3122), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 19. Juli 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 245)
RdErl.	Runderlass
Rn.	Randnummer
RPA	Rechnungsprüfungsamt
SGB VIII	Achtes Buch Sozialgesetzbuch – Kinder- und Jugendhilfe vom 11.09.2012 (BGBl. I S. 2022), zuletzt geändert durch Artikel 9 des Gesetzes vom 23.04.2026 (BGBl. 2026 I Nr. 111)
SGB IX	Neuntes Buch Sozialgesetzbuch– 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)

Anlagen:

Anlage 1 Infrastrukturbereiche der Erhebung „Investitionsrückstände – Teil 5“

Die Erhebung umfasste die folgenden Infrastrukturbereiche:

- Innere Verwaltung (Produktbereich 11)
- Brandschutz (Produktgruppe 126)
- Grundschulen (Produktgruppe 211)
- Weitere Schulträgeraufgaben (Produktgruppen 212 bis 244)
- Kultur und Wissenschaft (Produktbereiche 25 bis 29)
- 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)
- Bauen und Wohnen (Produktbereich 52)
- 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)
- Weitere Verkehrsflächen und Anlagen (Produktgruppen 545, 546 und 548)
- ÖPNV (Produktgruppe 547)
- Natur- und Landschaftspflege, Friedhofs- und Bestattungswesen (Produktbereich 55)
- Umweltschutz (Produktbereich 56)
- Wirtschaftsförderung (Produktgruppe 571)
- Allgemeine Einrichtungen und Unternehmen (Produktgruppe 573)
- Tourismus (Produktgruppe 575)
- Sonstiges