

**Die Präsidentin des
Niedersächsischen Landesrechnungshofs**

- Überörtliche Kommunalprüfung -

Erhebungsbericht

Investitionsrückstände Teil II

- Kreisfreie Städte
- Große selbständige Städte
- Städte mit Sonderstatus
- Selbständige Gemeinden
- Ausgewählte Kommunen mit über 20.000 Einwohnerinnen und Einwohnern



Übersandt an

- KAB

Hildesheim, 08.06.2023

Az.: 10712/6.1-1/2022/2

Inhaltsverzeichnis

1	Zusammenfassung der wesentlichen Inhalte.....	6
2	Anlass und Durchführung der Erhebung	9
2.1	Anlass der Erhebung.....	9
2.2	Durchführung der Erhebung.....	10
2.3	Inhalt und Auswertung des Erhebungsbogens.....	10
2.4	Qualität der zugelieferten Daten	13
3	Erhebungsergebnisse.....	14
3.1	Investitionsrückstände der niedersächsischen Kommunen.....	14
3.1.1	Höhe der Investitionsrückstände und Veränderungen zum Vorjahr	14
3.1.2	Höhe der Investitionsrückstände – Differenziert nach Infrastrukturbereichen	16
3.1.3	Kommunaltypen und Höhe der Investitionsrückstände.....	17
3.1.4	Einwohnergrößenklassen und Höhe der Investitionsrückstände	19
3.1.5	Gemeindefläche und Höhe der Investitionsrückstände.....	21
3.1.6	Bevölkerungsdichte und Höhe der Investitionsrückstände	23
3.2	Aufgabenbestand/-struktur und Höhe der Investitionsrückstände.....	25
3.2.1	Aufgaben der Kommunaltypen	25
3.2.2	Wahrgenommene Infrastrukturbereiche	26
3.2.3	Schulen	27
3.2.4	Investitionsrückstände bei freiwilligen Aufgaben	29
3.3	Raumplanerische Funktion und Regionalisierung.....	31
3.3.1	Betrachtung der Höhe der Investitionsrückstände zu der raumplanerischen Funktion gemäß Landesraumordnungsprogramm	31
3.3.2	Betrachtung der Höhe der Investitionsrückstände und der Zugehörigkeit zu einem statistischen Gebiet (NUTS 2).....	34
3.3.3	Betrachtung der Höhe der Investitionsrückstände und der Zugehörigkeit zu einer regionalen Anpassungsschicht	36
3.4	Investitionsfinanzierungsfähigkeit und Höhe der Investitionsrückstände	39
3.4.1	Beurteilung der Investitionsfinanzierungsfähigkeit im Rahmen dieser Erhebung ...	39
3.4.2	Investitionsfinanzierungsfähigkeit und Höhe der Investitionsrückstände nach Kommunaltypen, Größe der Gemeindegebiete, Einwohnergrößenklasse und Bevölkerungsdichte.....	40
3.4.3	Gegenüberstellung von Investitionsfinanzierungsfähigkeit und Höhe der Investitionsrückstände	43
3.4.4	Investitionsfinanzierungsfähigkeit und Höhe der Investitionsrückstände nach Kommunaltypen	45
3.4.5	Umfang der Investitionstätigkeit im Vergleich zu ausgewählten Einzahlungen und Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit.....	46
3.4.6	Finanzierung von Investitionen.....	50
3.4.7	Vermögen und Schulden	52
3.5	Höhe der Investitionsrückstände in den verbundenen Unternehmen.....	54
3.5.1	Einschränkung der gemeldeten Daten.....	54
3.5.2	Zusammenhang zwischen Auslagerungen und Investitionsrückständen im Kernhaushalt.....	56
3.5.3	Investitionsrückstände in den verbundenen Unternehmen.....	57
3.6	Gründe für unterlassene Investitionen.....	59
3.6.1	Selbsteinschätzung der Kommunen zu Investitionshemmnissen.....	59
3.6.2	Ausmaß der Investitionsrückstände.....	61
3.6.3	Investitionsrückstände und Förderprogramme	62
3.6.4	Künftige Entwicklung der Investitionsrückstände.....	63
4	Erhebungskommunen	65

4.1	Gesonderte Betrachtung der Erhebungskommunen.....	65
4.2	Infrastrukturbereich „Schulen“	65
4.3	Infrastrukturbereich „Straßen“	68
4.4	Infrastrukturbereich „Kultur“	72
4.5	Infrastrukturbereich „Sport“	75
4.6	Infrastrukturbereich „Gesundheit“	76
5	Fazit.....	78

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1 - Einteilung der Kommunen	11
Abbildung 2 - Höhe der Investitionsrückstände für die Vergleichskommunen insgesamt und je Einwohnerin und Einwohner im Vergleich zum KfW-Kommunalpanel	14
Abbildung 3 - Investitionsrückstände im Kernhaushalt insgesamt, differenziert nach Infrastrukturbereichen.....	16
Abbildung 4 - Höhe der Investitionsrückstände nach Kommunaltypen und ausgewählten Infrastrukturbereichen (in €/Einw.)	17
Abbildung 5 - Höhe der Investitionsrückstände nach Einwohnergrößenklassen und ausgewählten Infrastrukturbereichen (in €/Einw.).....	19
Abbildung 6 - Anzahl Vergleichskommunen mit überdurchschnittlichen Investitionsrückständen differenziert nach Flächengrößenklasse.....	22
Abbildung 7 - Höhe der Investitionsrückstände nach Gemeindefläche und ausgewählten Infrastrukturbereichen (in €/Einw.)	23
Abbildung 8 - Höhe der Investitionsrückstände nach Bevölkerungsdichte und ausgewählten Infrastrukturbereichen (in €/Einw.)	24
Abbildung 9 - Anteil der wahrgenommenen Infrastrukturbereiche und Höhe der Gesamtinvestitionsrückstände im Kernhaushalt je Einwohnerin und Einwohner.....	26
Abbildung 10 - Anteil der Kommunen mit der Trägerschaft für Schulen des Sekundarbereichs I und Höhe der Gesamtinvestitionsrückstände im Kernhaushalt im Infrastrukturbereich „Schulen“ je Einwohnerin und Einwohner.....	28
Abbildung 11 - Anteil der Kommunen mit der Trägerschaft für Schulen des Sekundarbereichs II und Höhe der Investitionsrückstände im Kernhaushalt im Infrastrukturbereich „Schulen“ je Einwohnerin und Einwohner.....	29
Abbildung 12 - Höhe der Gesamtinvestitionsrückstände im Kernhaushalt je Einwohnerin und Einwohner und der davon auf die freiwilligen Aufgaben entfallende Betrag.....	30
Abbildung 13 - Aufgaben der Ober- und Mittelzentren gem. LROP	31
Abbildung 14 - Höhe der Investitionsrückstände der Kommunen nach Funktion gem. LROP im Verhältnis zum Gesamtdurchschnitt aller Kommunen.....	33
Abbildung 15 - Zuordnung Anpassungsschichten – NUTS-Ebene 2	34
Abbildung 16 - Höhe der Investitionsrückstände der Kommunen nach statistischem Gebiet im Verhältnis zum Gesamtdurchschnitt aller Kommunen	35

Abbildung 17 - Höhe der Investitionsrückstände der Kommunen nach regionaler Anpassungsschicht im Verhältnis zum Gesamtdurchschnitt aller Kommunen	37
Abbildung 18 - Anzahl der Kommunen und Höhe der Investitionsrückstände nach Einflussfaktoren (€/Einw.).....	41
Abbildung 19 - Gegenüberstellung von Investitionsfinanzierungsfähigkeit und Höhe der Investitionsrückstände	43
Abbildung 20 - Verhältnis von Einzahlungen und Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit (Ein-zahlungsdeckungsgrad), Auszahlungen aus Investitionstätigkeit und Höhe der Investitionsrückstände je Einwohnerin und Einwohner	47
Abbildung 21 - Anteil der Investitionsauszahlungen an den Gesamtauszahlungen nach Anzahl der Kommunen	48
Abbildung 22 - Anteile der wesentlichen Auszahlungspositionen an den Gesamtauszahlungen in %	49
Abbildung 23 - Zusammensetzung der Transferauszahlungen	50
Abbildung 24 - Finanzierung von Investitionen in %	51
Abbildung 25 - Abschreibungs- und Reinvestitionsquoten nach Kommunaltypen	53
Abbildung 26 - Höhe der Schulden des öffentlichen Bereichs insgesamt je Einwohnerin und Einwohner und der davon auf die anteiligen Schulden der sonstigen öffentlichen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen entfallende Betrag	55
Abbildung 27 - Anteil der überwiegend ausgelagerten Infrastrukturbereiche und Höhe der Gesamtinvestitionsrückstände im Kernhaushalt je Einwohnerin und Einwohner	56
Abbildung 28 - Höhe der Gesamtinvestitionsrückstände, differenziert nach Investitionsrückständen im Kernhaushalt und in den verbundenen Unternehmen (in €/Einw.)	58
Abbildung 29 - Investitionsrückstände in den verbundenen Unternehmen – differenziert nach Infrastrukturbereichen.....	58
Abbildung 30 - Investitionsrückstände – Gründe	60
Abbildung 31 - Ausmaß der Investitionsrückstände insgesamt je Einwohnerin und Einwohner differenziert nach ausgewählten Infrastrukturbereichen	61
Abbildung 32 - Gründe für den Verzicht auf Fördermittel	62
Abbildung 33 - Künftige Entwicklung der Investitionsrückstände	64
Abbildung 34 - Anteil der Erhebungskommen an Schulen, Klassen und Schülerinnen und Schülern in %, differenziert nach Gemeindeart.....	65
Abbildung 35 - Höhe der Investitionsrückstände für den Infrastrukturbereich „Schulen“, differenziert nach Höhe je Einwohnerin und Einwohner, je Schule, je Klasse und je Schülerin und Schüler	66
Abbildung 36 - Investitionsrückstände im Infrastrukturbereich „Schulen“ und für die Schularten Grundschule, Gymnasium und Gesamtschule differenziert nach Kommunaltypen (in €/Einw.)	67
Abbildung 37 - Investitionsrückstände für den Infrastrukturbereich Straßen differenziert nach Flächen-größe für die Vergleichskommunen (in €/Einw.)	69
Abbildung 38 - Investitionsrückstände für den Infrastrukturbereich Straßen, differenziert nach Straßenlänge (in €/Einw.)	70

Abbildung 39 - Investitionsrückstände für den Infrastrukturbereich Straßen je Straßenkilometer (in €)	70
Abbildung 40 - Investitionsrückstände für den Infrastrukturbereich Straßen differenziert nach Einwohnerinnen und Einwohnern je Straßenkilometer (in €/Einw.)	71
Abbildung 41 - Anzahl der gemeldeten Einrichtungen im Infrastrukturbereich „Kultur“	73
Abbildung 42 - Anzahl der gemeldeten Kultureinrichtungen, Einwohnerinnen und Einwohner je Einrichtung, Höhe der Investitionsrückstände insgesamt und je Einwohnerin und Einwohner, differenziert nach Kommunaltypen	73
Abbildung 43 - Anzahl der gemeldeten Einrichtungen im Infrastrukturbereich „Sport“	75
Abbildung 44 - Anzahl der gemeldeten Sporteinrichtungen, Einwohnerinnen und Einwohner je Einrichtung, Höhe der Investitionsrückstände insgesamt und je Einwohnerin und Einwohner, differenziert nach Kommunaltypen	75

Anlagenverzeichnis

Anlage 1	Erläuterung zum Kennzahlenset.....	82
Anlage 2	Darstellung der Investitionsrückstände nach Kommunaltyp und Investitionsfinanzierungsfähigkeit.....	83

Abkürzungsverzeichnis

KomHKVO	Verordnung über die Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans sowie die Abwicklung der Kassengeschäfte der Kommunen (Kommunalhaushalts- und -kassenverordnung) vom 18.04.2017 (Nds. GVBl. S. 130), zuletzt geändert durch Verordnung vom 22.01.2020 (Nds. GVBl. S. 13)
LROP	Landesraumordnungsprogramm
LSN	Landesamt für Statistik Niedersachsen
NKomVG	Niedersächsisches Kommunalverfassungsgesetz vom 17.12.2010 (Nds. GVBl. S. 576), zuletzt geändert durch Artikel 10 des Gesetzes vom 15.07.2020 (Nds. GVBl. S. 244)
NKPG	Niedersächsisches Gesetz über die überörtliche Kommunalprüfung (Niedersächsisches Kommunalprüfungsgesetz - NKPG -) vom 16.12.2004 (Nds. GVBl. S. 638), zuletzt geändert durch Artikel 5 des Gesetzes vom 13.10.2021 (Nds. GVBl. S. 700)
NSchG	Niedersächsisches Schulgesetz in der Fassung vom 03.03.1998 (Nds. GVBl. S. 137), zuletzt geändert durch Artikel 12 des Gesetzes vom 16.12.2021 (Nds. GVBl. S. 883)

Quellenhinweis

Die Karte des Deckblattes basiert auf den Geodaten des Landesamtes für Geoinformation und Landesvermessung Niedersachsen,

1 Zusammenfassung der wesentlichen Inhalte

Die überörtliche Kommunalprüfung erhob bei 96 Kommunen die Haushaltsrisiken durch Investitionsrückstände. Hierbei handelte es sich um eine Fortsetzung der Erhebung von 2020, daher Teil 2. Während 2020/2021 eine Vollerhebung durchgeführt wurde, erfolgte aktuell eine Erhebung in den kreisfreien Städten, großen selbständigen Städten, Städten mit Sonderstatus, selbständigen Gemeinden und weiteren Gemeinden mit über 20.000 Einwohnerinnen und Einwohnern. Folgende wesentliche Ergebnisse wurden festgestellt:

Die aktuelle Erhebung zeigt einen deutlichen Anstieg der Investitionsrückstände im Vergleich zur Bestandserhebung 2020 – im Kernhaushalt um 28,5 %. Für die 96 Vergleichskommunen ergeben sich Gesamtinvestitionsrückstände von 13,8 Mrd. € (12,4 Mrd. € im Kernhaushalt und 1,4 Mrd. € für verbundene Unternehmen), dies entspricht 3.053 €/Einw. (2.736 €/Einw. im Kernhaushalt und 317 €/Einw. für verbundene Unternehmen).

Hinsichtlich der Verteilung der Investitionsrückstände auf die verschiedenen Kommunaltypen (Gemeinde, selbständige Gemeinde, große selbständige Stadt, kreisfreie Stadt) ergeben sich erhebliche Disparitäten. Die höchsten Investitionsrückstände meldeten die großen selbständigen Städte mit 4.357 €/Einw. und die kreisfreien Städte mit 3.045 €/Einw. Die selbständigen Gemeinden und übrigen Vergleichskommunen meldeten unterdurchschnittliche Investitionsrückstände.

Nach Einschätzung der überörtlichen Kommunalprüfung besteht ein signifikanter Zusammenhang zwischen dem Aufgabenbestand der Kommunen und der Höhe der Investitionsrückstände. Mit sinkendem Aufgabenbestand nimmt tendenziell die Höhe der Investitionsrückstände ab. (Kapitel 3.2)

Die Faktoren Einwohnergrößenklasse, Größe der Gemeindegebiete und Bevölkerungsdichte haben nur einen geringeren Einfluss auf die Investitionsfinanzierungsfähigkeit und/oder die Höhe der gemeldeten Investitionsrückstände. Erkennbar ist jedoch, dass sich die Zugehörigkeit zu einem Kommunaltypus – bedingt durch den zugeordneten Aufgabenumfang – häufig auf die Fähigkeit der Kommunen, notwendige Investitionen finanzieren zu können sowie auf die Höhe der Investitionsrückstände auswirkt. (Kapitel 3.4.2)

Einwohnergröße, Kommunaltypus und Aufgabenbestand stehen dabei in einem direkten Zusammenhang. Diese Zusammenhänge korrespondieren sowohl mit der Größe als auch mit den raumplanerischen Funktionen der Ober- und Mittelzentren der Vergleichskommunen. (Kapitel 3.3.1)

Es gibt zudem regionale Unterschiede bei der Höhe der Investitionsrückstände. In der Tendenz gibt es im Westen des Landes geringere Investitionsrückstände als im Rest des Landes. (Kapitel 3.3.3)

Der Zusammenhang zwischen der Höhe der Investitionsrückstände und der Investitionsfinanzierungsfähigkeit ist aufgrund der Erhebungsdaten klar zu erkennen. Allerdings führt eine eingeschränkte Investitionsfinanzierungsfähigkeit nicht zwangsläufig zu überdurchschnittlichen Investitionsrückständen. Zwar meldeten 21 von 44 Kommunen mit eingeschränkter Investitionsfinanzierungsfähigkeit einen überproportional hohen Anteil der Investitionsrückstände in Höhe von 7,3 Mrd. €. 23 Kommunen mit ebenfalls eingeschränkter Finanzierungsfähigkeit meldeten allerdings unterdurchschnittliche Investitionsrückstände. (Kapitel 3.4.3)

In der Betrachtung des Zusammenhangs der Höhe der Investitionsrückstände mit der Investitionsfinanzierungsfähigkeit nach Kommunaltypen zeigt sich eine schwierige Lage bei den großen selbständigen Städten. Die Gründe dafür dürften vorrangig in der hohen Verschuldung aus Investitions- und Liquiditätskrediten liegen. Auch hohe Personal- und Transferauszahlungen schränken die Investitionsfinanzierungsfähigkeit der kreisfreien und großen selbständigen Städte ein. Ihre Investitionsauszahlungen sind im Verhältnis zu den Gesamtauszahlungen geringer als bei den Vergleichskommunen. Ein eher positives bis ausgewogenes Verhältnis zwischen Aufgabenbestand, Aufgabenumfang und Investitionsfinanzierungsfähigkeit stellt sich für die Kommunaltypen der selbständigen Gemeinden und der übrigen Vergleichskommunen dar, wenn sie einer mittleren Einwohnergrößenklasse angehören. (Kapitel 3.4.4 und 3.4.5)

Alle Kommunaltypen sind gezwungen, für die Finanzierung ihrer Investitionen teilweise Investitionskredite in Anspruch zu nehmen. Allerdings unterscheiden sich die diesbezüglichen Fremdfinanzierungsquoten deutlich. Während die selbständigen Gemeinden und übrigen Vergleichskommunen einen hohen Eigenmittelanteil einsetzen konnten, sind die Investitionen der kreisfreien Städte überwiegend fremdfinanziert. Ein Kreditfinanzierungsanteil von 57 % ist äußerst bedenklich. (Kapitel 3.4.6)

Die Verschuldung der Vergleichskommunen aus Investitions- und Liquiditätskrediten beträgt insgesamt 6,6 Mrd. €. Davon entfallen 74 % auf die kreisfreien und großen selbständigen Städte. Der Schuldendienst aus Zins und Tilgung belastet die kommunalen Ergebnis- und Finanzhaushalte und reduziert die Möglichkeit, Eigenmittel für die Finanzierung ihrer Investitionen zu erwirtschaften. Insbesondere bei den großen selbständigen Städten erschwert die

überdurchschnittliche Liquiditätskreditverschuldung die Bildung von Eigenmitteln und hemmt so weitere Investitionen. (Kapitel 3.4.7)

Angesichts der geschilderten Vermögens- und Schuldenlage ist nicht denkbar, dass ein nennenswerter Abbau der Investitionsrückstände in absehbarer Zeit gelingen wird. Vielmehr werden die aufgelaufenen Investitionsrückstände die zukünftige kommunale Aufgabenerfüllung belasten. (Kapitel 3.4.7)

Für die kreisfreien und großen selbständigen Städte ergibt sich ein weitergehendes Haushaltsrisiko durch zusätzliche Investitionsrückstände in verbundenen Unternehmen, die zu einem deutlichen Anstieg der Gesamtinvestitionsrückstände führten. Die gemeldeten Investitionsrückstände in den verbundenen Unternehmen wurden insbesondere durch den Infrastrukturbereich „Krankenhäuser“ geprägt. (Kapitel 3.5)

Nach Einschätzung der Kommunen führen eine Vielzahl von Gründen zu Investitionsrückständen. Als Hauptursachen für das Entstehen der Investitionsrückstände benannten die Kommunen, insbesondere die kreisfreien und großen selbständigen Städte, fehlendes Personal gefolgt von fehlender Finanzierung. (Kapitel 3.6.1)

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

Um die Investitionsfinanzierungsfähigkeit der Kommunen zu verbessern, sollten Finanzmittel von Dritten eine größere Bedeutung erlangen - allerdings nicht in der Form von noch „mehr“ Förderprogrammen. Denkbar wären pauschale Investitionsprogramme wie die bereits erfolgreichen Kommunalinvestitionsprogramme für finanzschwache Kommunen oder eine Ausweitung des kommunalen Finanzausgleichs mit speziellen Investitionsanteilen. (Kapitel 3.6.3)

2 Anlass und Durchführung der Erhebung

2.1 Anlass der Erhebung

Die überörtliche Kommunalprüfung führte in den Jahren 2020/2021 eine Bestandserhebung „Haushaltsrisiken durch Investitionsrückstände“ bei allen niedersächsischen Kommunen durch.¹ Im Ergebnis entstand erstmalig für Niedersachsen eine belastbare Datenlage, die einen Überblick über die tatsächlichen Investitionsrückstände der Kommunen ermöglichte sowie Auffälligkeiten aufzeigte. Die ermittelten Investitionsrückstände der niedersächsischen Kommunen lagen deutlich über den bundesweit ermittelten Werten des von der KfW Bankengruppe (KfW) herausgegebenen KfW-Kommunalpanels 2021² und wiesen große regionale Unterschiede sowie deutliche Abweichungen im Vergleich der Gemeindearten (Kommunaltypen) und Gemeindegrößenklassen auf.

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

Diese Erkenntnisse veranlassten die überörtliche Kommunalprüfung die Erhebung über die Höhe der Investitionsrückstände fortzusetzen. Als Schwerpunkt sollten zunächst die auffällig hohen Investitionsrückstände der großen selbständigen Städte und der beiden Städte mit Sonderstatus aufgegriffen werden. Diese Überlegung unterstützte der Prüfungsbeirat.³

Die Bereitstellung der für die Aufgabenerledigung notwendigen Infrastruktur wird vom gesetzlichen Auftrag der Sicherstellung der stetigen Aufgabenerfüllung (§§ 4 Abs. 1 S. 2, 110 Abs. 1 NKomVG) umfasst. Fortbestehende gravierende Investitionsrückstände können die kommunale Aufgabenwahrnehmung in den entsprechenden Aufgabenbereichen erheblich beeinträchtigen.

Zudem stellen hohe Investitionsrückstände ein erhebliches Finanzierungsrisiko für die kommunalen Haushalte dar. Bei Investitionsrückständen handelt es sich um latente Schulden, die entweder zu einer erhöhten Kreditaufnahme führen oder die kommunale Aufgabenerfüllung negativ beeinträchtigen werden.

¹ Siehe Kommunalbericht 2021, Kapitel 4.4.3, Seite 49 und Kommunalbericht 2022, Kapitel 6, Seite 125.

² Die KfW Bankengruppe erstellt jährlich seit 2009 in Zusammenarbeit mit dem Deutschen Institut für Urbanistik (Difu) eine bundesweite Studie über die Höhe der kommunalen Investitionsrückstände, basierend auf einer jährlichen Befragung der Kammereien von Landkreisen, Städten und Gemeinden mit mindestens 2.000 Einwohnern. (KfW-Kommunalpanel 2021, Hrsg. KfW Bankengruppe, Frankfurt am Main, im Mai 2021).

³ § 7 NKPG regelt Einzelheiten zum Prüfungsbeirat.

Die Erhebung umfasst etwa ein Viertel der 405 Gemeinden und Samtgemeinden (ohne Mitgliedsgemeinden) des Landes Niedersachsen. Die summierte Bodenfläche der 96 betrachteten Kommunen macht ein Viertel der Fläche Niedersachsens aus. In den Vergleichskommunen leben mehr als die Hälfte der Einwohnerinnen und Einwohner Niedersachsens. Angesichts dieser Datenlage ist die Erhebung repräsentativ und lässt Schlüsse auf alle niedersächsischen Kommunen zu.

2.2 Durchführung der Erhebung

Die überörtliche Kommunalprüfung führte die Erhebung im 2. und 3. Quartal 2022 als Online-Befragung bei 96 niedersächsischen Kommunen durch. Die kommunalen Spitzenverbände sowie die oberste Kommunalaufsichtsbehörde waren über Durchführung und Inhalt der Erhebung unterrichtet.

Mit Schreiben vom 23.06.2022 und 24.06.2022 wurden die Kommunen gebeten, in einem elektronisch zur Verfügung gestellten Erhebungsbogen Angaben zu den Haushaltsdaten für die Jahre 2018 bis 2024, zur Höhe der Investitionsrückstände im Jahr 2021, zu deren Ursachen sowie zur künftigen Entwicklung zu machen.⁴

2.3 Inhalt und Auswertung des Erhebungsbogens

Entsprechend der Struktur der vorherigen Erhebung wurden die Daten zur Höhe der Investitionsrückstände, Begründungen für ihre Entwicklung, Prognosen zu ihrem Abbau sowie die für die Einschätzung der finanziellen Handlungsmöglichkeiten der Kommunen erforderlichen Finanzdaten von 96 Kommunen (Vergleichskommunen) erhoben. Die Erhebung umfasste:

- Die kreisfreien Städte (8),
- die großen selbständigen Städte (7),
- die Städte mit Sonderstatus (2),
- die kreisangehörigen Einheitsgemeinden mit dem Status einer selbständigen Gemeinde (59)⁵ und
- die übrigen kreisangehörigen Einheitsgemeinden über 20.000 Einwohnerinnen und Einwohnern (20).

⁴ Die Abfrage der Investitionsrückstände erfolgte in Anlehnung an die Systematik des KfW-Kommunalpanel.

⁵ Die Bekanntmachung der selbständigen Gemeinden v. 09.11.2021 (Nds. MBl. 2021, Nr. 46, S. 1690) benennt 60 selbständige Gemeinden. Eine Kommune war zum Zeitpunkt der Erhebung noch nicht erfasst, sodass in dieser Erhebung von 59 selbständigen Gemeinden ausgegangen wurde.

Bei allen in die Erhebung einbezogenen Kommunen (96) wurden die Investitionsrückstände differenziert nach Infrastrukturbereichen, Kommunaltypen, Gemeindefläche, Bevölkerungsdichte und möglichen regionalen Unterschieden ausgewertet.

Im Folgenden wird die Gesamtzahl der in die Erhebung einbezogenen Kommunen als Vergleichskommunen bezeichnet. Die Vergleichskommunen werden, orientiert an den Gemeindearten, in vier Cluster von Kommunaltypen zusammengefasst:

Die acht kreisfreien Städte gemeinsam mit der Landeshauptstadt Hannover zum Kommunaltyp „kreisfreie Städte“, die großen selbständigen Städte gemeinsam mit der Stadt Göttingen zum Kommunaltyp „große selbständige Städte“, die selbständigen Gemeinden zum Kommunaltyp „selbständige Gemeinden“ und die übrigen kreisangehörigen Gemeinden mit über 20.000 Einwohnerinnen und Einwohnern ohne besonderen Status zum Kommunaltyp „übrige Vergleichskommunen“.

Die Einteilung nach Einwohnerzahl, Gemeindefläche und Bevölkerungsdichte erfolgte in vier Gruppen mit jeweils 24 Kommunen:

Einwohnergrößenklasse
über 46.200 Einwohnerinnen und Einwohner
über 31.200 bis 46.200 Einwohnerinnen und Einwohner
über 23.450 bis 31.200 Einwohnerinnen und Einwohner
bis 23.450 Einwohnerinnen und Einwohner
Gemeindegebiet (Fläche)
über 151,4 qkm
über 109,9 qkm bis 151,4 qkm
über 75,7 qkm bis 109,9 qkm
bis 75,7 qkm
Bevölkerungsdichte
über 487,0 Einw./qkm
über 313,4 bis 487,0 Einw./qkm
über 199,3 bis 313,4 Einw./qkm
bis 199,3 Einw./qkm

Abbildung 1 - Einteilung der Kommunen

Die Erhebung umfasste die Infrastrukturbereiche:

- Brandschutz
- Rettungsdienst
- Schulen (Allgemeinbildende Schulen)
- Kultur (ohne Wissenschaft und Forschung)

- Soziale Einrichtungen
- Kinderbetreuung (Tageseinrichtungen für Kinder)
- Jugend (Einrichtungen der Jugendarbeit)
- Krankenhäuser
- Gesundheit (ohne Krankenhäuser)
- Sport (Sportstätten und Bäder)
- Wohnungsbau
- Denkmalschutz (Denkmalschutz- und pflege)
- Energiewirtschaft (Energieerzeugung und -versorgung)
- Wasserversorgung (Wasserversorgung und Abwasserentsorgung)
- IuK (Informations- und Kommunikationsinfrastruktur)
- Abfallwirtschaft
- Straßen (Straßen und Verkehrsinfrastruktur - ohne ÖPNV -)
- ÖPNV
- Einrichtungen (Allgemeine Einrichtungen und Unternehmen)
- Tourismus
- Sonstiges

Zusätzlich wurden unter dem Gesichtspunkt der finanziellen Handlungsmöglichkeit Vermögen und Schulden betrachtet. Dafür wertete die überörtliche Kommunalprüfung die gemeldeten Daten der Ergebnis- und Finanzrechnung sowie der Bilanz der Jahre 2018 bis 2021 aus.

Die Auswertung der gemeldeten Investitionsrückstände erfolgte ausschließlich für das Jahr 2021. Zudem erfolgte von den Kommunen eine Selbsteinschätzung zur Entwicklung der Investitionsrückstände und möglichen Investitionshemmnissen.

Folgenden Fragen wurde mit der Erhebung nachgegangen:

- Wie hoch schätzen die Kommunen ihre Investitionsrückstände ein?
- Besteht ein Zusammenhang zwischen Kommunaltypen (Gemeindeart) und Höhe der Investitionsrückstände?

- Besteht ein Zusammenhang zwischen Gemeindegröße und Höhe der Investitionsrückstände?
- Besteht ein Zusammenhang zwischen Aufgabenbestand/-struktur und der Höhe der Investitionsrückstände?
- Besteht ein Zusammenhang zwischen regionalen Bedingungen und Höhe der Investitionsrückstände?
- Besteht ein Zusammenhang zwischen Investitionsfinanzierungsfähigkeit und Höhe der Investitionsrückstände?
- Wie wurden die Investitionen finanziert?
- Gibt es Gründe für unterlassene Investitionen?

2.4 Qualität der zugelieferten Daten

Alle befragten Kommunen stellten der überörtlichen Kommunalprüfung die erbetenen Daten zur Verfügung. Die Qualität des Datenmaterials war jedoch uneinheitlich. Während die Mehrzahl der befragten Kommunen vollständig ausgefüllte Erhebungsbögen zurückschickten, wiesen einige Rückmeldungen deutliche Lücken auf. Die überörtliche Kommunalprüfung ergänzte fehlende oder invalide Daten mithilfe der Angaben aus den Kommunalstatistiken oder anderen öffentlich zugänglichen Unterlagen.

Obwohl die Kommunen bereits seit dem Jahr 2012 gesetzlich verpflichtet sind, doppelte Jahresabschlüsse aufzustellen, verfügten zum Zeitpunkt der Abfrage lediglich 58 der 96 Vergleichskommunen über beschlossene Jahresabschlüsse für das Jahr 2018. Dies erschwerte die Auswertung der gemeldeten Daten.

3 Erhebungsergebnisse

3.1 Investitionsrückstände der niedersächsischen Kommunen

3.1.1 Höhe der Investitionsrückstände und Veränderungen zum Vorjahr

In der Bestandserhebung 2020 meldeten alle niedersächsischen Kommunen hochgerechnete Investitionsrückstände von insgesamt 20,671 Mrd. €. ⁶ Die 96 Vergleichskommunen wiesen in der Bestandserhebung noch Rückstände von rd. 9,6 Mrd. € aus. Die aktuelle Erhebung ergab für die Vergleichskommunen Gesamtinvestitionsrückstände von rd. 13,8 Mrd. €, dies entspricht 3.053 €/Einw. Die Investitionsrückstände der Vergleichskommunen liegen damit um 984 €/Einw. höher als der nach dem aktuellen KfW-Kommunalpanel 2022 ⁷ errechnete Bundesdurchschnitt der 13 Flächenländer in Höhe von 2.069 €/Einw. ⁸

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

Abbildung 2 - Höhe der Investitionsrückstände für die Vergleichskommunen insgesamt und je Einwohner im Vergleich zum KfW-Kommunalpanel

Die auffällig hohe Steigerungsrate der Investitionsrückstände um 28,5 % ist allerdings zu relativieren. An der Erhebung 2020 nahmen Kommunen teil, die ihre Investitionsrückstände in bestimmten Infrastrukturbereichen als „nennenswert“ oder sogar „gravierend“ bezeichneten, diese aber nicht bezifferten. Die fehlenden Daten blieben seinerzeit bei der Ermittlung des Durchschnittswertes 2020 unberücksichtigt. Im Rahmen der aktuellen Erhebung wurden insbesondere fehlende Angaben zur Höhe der Investitionsrückstände bei Bedarf nacherhoben. Damit stellen die aktuell erhobenen Investitionsrückstände ein noch belastbareres Ergebnis dar, als das der Bestandserhebung 2020. Im Nachhinein ist davon auszugehen, dass bereits 2020 die Investitionsrückstände aller niedersächsischen Kommunen höher lagen.

⁶ Siehe Fußnote 1.

⁷ [KfW-Kommunalpanel 2022](#), zuletzt abgerufen am 27.03.2023.

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

⁹ Anteilige Berechnung entsprechend des Einwohneranteils der Vergleichskommunen.

Unbeschadet dessen bestätigte die aktuelle Erhebung die Feststellung aus der letzten Umfrage¹⁰, dass für bestimmte Infrastrukturbereiche hohe Ausgliederungsgrade bestehen. Die tatsächliche Höhe der Investitionsrückstände der verbundenen Unternehmen lässt sich nicht unmittelbar aus den kommunalen Haushalten herleiten.

Die aktuelle Erhebung differenzierte daher in der Abfrage in Investitionsrückstände des Kernhaushalts einschl. rechtlich unselbständiger Unternehmen (Eigenbetriebe) und Einrichtungen mit gesonderter Wirtschaftsführung gem. § 139 NKomVG und der verbundenen Unternehmen.¹¹

Die Erhebung ergab, dass 90 % der Investitionsrückstände im Kernhaushalt und lediglich 10 % in den verbundenen Unternehmen anfallen. Allerdings muss bei der Einordnung des Ergebnisses beachtet werden, dass lediglich 21¹² Vergleichskommunen Investitionsrückstände für verbundene Unternehmen angaben, obwohl weitaus mehr Vergleichskommunen Ausgliederungen meldeten. 90 % der Investitionsrückstände für verbundene Unternehmen wurden von den Kommunaltypen der kreisfreien Städte und der großen selbständigen Städte mitgeteilt.

Aufgrund der eingeschränkten Belastbarkeit der Daten für den Bereich der verbundenen Unternehmen wird im weiteren Verlauf des Erhebungsberichts, soweit nicht anders erwähnt, auf die Investitionsrückstände im Kernhaushalt abgestellt.

Gesonderte Ausführungen zu den Investitionsrückständen in den verbundenen Unternehmen erfolgen im Kapitel 3.5.

Feststellung:

Die aktuelle Erhebung zeigt einen deutlichen Anstieg der Investitionsrückstände im Vergleich zur Bestandserhebung 2020. Die gemeldeten Gesamtinvestitionsrückstände der 96 Vergleichskommunen erhöhten sich um 922 €/Einw. auf 3.053 €/Einw. (2.736 €/Einw. im Kernhaushalt und 317 €/Einw. in den verbundenen Unternehmen). Im Nachhinein ist davon auszugehen, dass bereits 2020 die Investitionsrückstände aller niedersächsischen Kommunen höher lagen.

¹⁰ Die Aufgaben in den folgenden Infrastrukturbereichen werden überwiegend in rechtlich selbständigen Unternehmen und Einrichtungen wahrgenommen (Ausgliederung). Nach der Umfrage ergeben sich für die Kommunen, die für die jeweilige Aufgabe zuständig sind, folgende Ausgliederungsgrade: Kinderbetreuung 19,3 %, Krankenhäuser 75 %, Gesundheit 42,9 %, Wohnungsbau 73,7 %, Energiewirtschaft 95,0 %, Wasserversorgung 45,2 %, LuK 42,9 %, Abfallwirtschaft 53,3 %, ÖPNV 71,4 % und Tourismus 46,3 %.

¹¹ Verbundene Unternehmen im Sinne dieser Erhebung sind in Abweichung von § 128 Abs. 4 NKomVG Eigen- gesellschaften und Beteiligungen an Unternehmen in privater Rechtsform.

¹² Acht kreisfreie Städte, sechs große selbständige Städte, sieben selbständige Gemeinden und eine übrige Vergleichskommune.

3.1.2 Höhe der Investitionsrückstände – Differenziert nach Infrastrukturbereichen

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

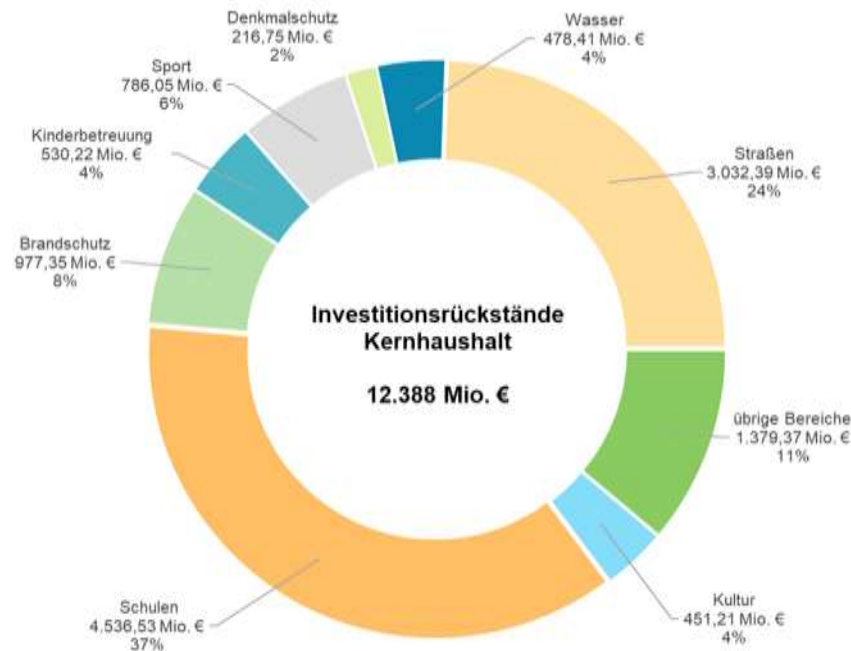


Abbildung 3 - Investitionsrückstände im Kernhaushalt insgesamt, differenziert nach Infrastrukturbereichen¹³

Für den Kernhaushalt meldeten die Vergleichskommunen rd. 12,4 Mrd. € Investitionsrückstände (2.736 €/Einw.). Weit über die Hälfte (61 %) der Investitionsrückstände entfallen auf die Infrastrukturbereiche „Schulen“ (37 %) sowie „Straßen“ (24 %). Im Vergleich mit der Bestandserhebung 2020¹⁴ ergibt sich für die Vergleichskommunen ein Anstieg der Investitionsrückstände für „Schulen“ (+5 %) und für „Straßen“ (+3 %).

Feststellung:

Mehr als 60 % der gemeldeten Investitionsrückstände entfielen auf die Infrastrukturbereiche „Schulen“ und „Straßen“.

¹³ In der Position „übrige Bereiche“ sind die Infrastrukturbereiche Abfallwirtschaft, ÖPNV, Tourismus, Einrichtungen, Rettungsdienst, Soziale Einrichtungen, Jugend, Krankenhäuser, Gesundheit, Wohnungsbau, Energiewirtschaft, IuK und Sonstiges zusammengefasst. Diese Infrastrukturbereiche haben jeweils einen Anteil von unter 1,5 % an den Gesamtrückständen.

¹⁴ Siehe Fußnote 1.

3.1.3 Kommunaltypen und Höhe der Investitionsrückstände

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

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

Damit entfielen 38 % aller Investitionsrückstände auf die kreisfreien Städte und 20 % auf die großen selbständigen Städte. Gleichzeitig meldeten diese Kommunaltypen überdurchschnittliche Investitionsrückstände je Einwohnerin und Einwohner.

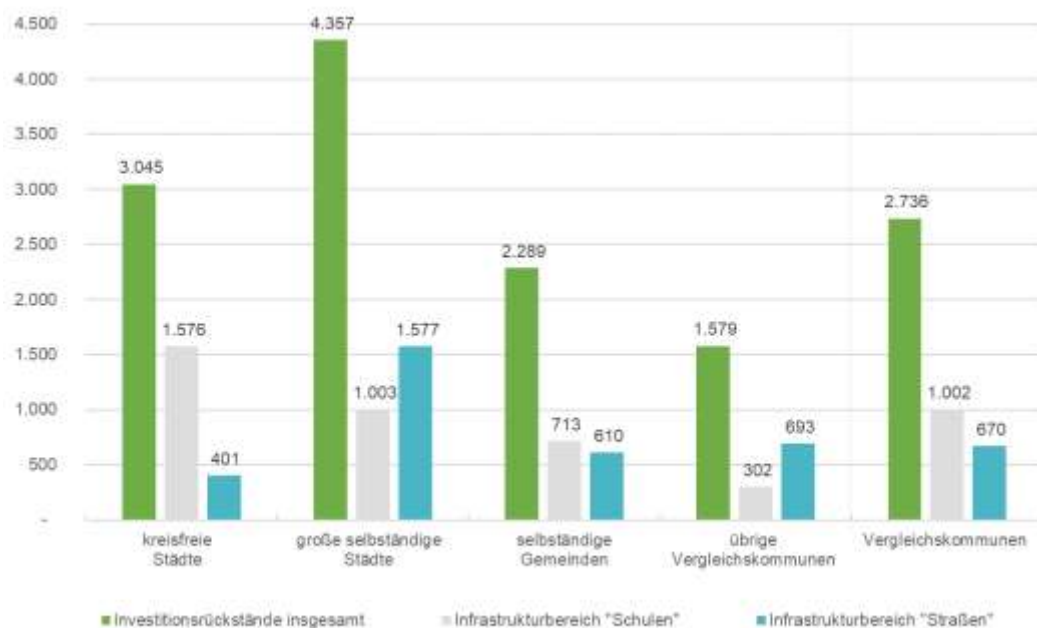


Abbildung 4 - Höhe der Investitionsrückstände nach Kommunaltypen und ausgewählten Infrastrukturbereichen (in €/Einw.)

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

1.008 €/Einw. bis zu 2.731 €/Einw. im Infrastrukturbereich „Schulen“ angaben. Es gab nur eine kreisfreie Stadt, die keine Investitionsrückstände für „Schulen“ meldete. Diese Stadt meldete auch insgesamt die niedrigsten Investitionsrückstände aller kreisfreien Städte.

Die **großen selbständigen Städte** meldeten für fast alle Infrastrukturbereiche überdurchschnittliche Investitionsrückstände. Im Gegensatz zu den kreisfreien Städten entfielen die höchsten Investitionsrückstände der großen selbständigen Städte auf den Infrastrukturbereich „Straßen“. Hier liegen die Investitionsrückstände 907 €/Einw. über dem Durchschnitt der Vergleichskommunen und stellen 36 % der Gesamtinvestitionsrückstände dar. Auf die „Schulen“ entfallen 23 % der Gesamtinvestitionsrückstände der großen selbständigen Städte. Dabei liegt der Durchschnittswert nur knapp über dem Landesdurchschnitt. In der differenzierten Betrachtung des Kommunaltyps meldeten fünf der acht großen selbständigen Städte insgesamt überdurchschnittliche Gesamtinvestitionsrückstände mit einer Spannweite von 3.085 €/Einw. bis zu 8.451 €/Einw.

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

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

Feststellung:

Es zeigt sich ein Einfluss des Kommunaltypus auf die Höhe der Investitionsrückstände. Die höchsten und zugleich überdurchschnittlichen Investitionsrückstände meldeten die großen selbständigen Städte mit 4.357 €/Einw. und die kreisfreien Städte mit 3.045 €/Einw. Die selbständigen Gemeinden und übrigen Vergleichskommunen meldeten insgesamt unterdurchschnittliche Investitionsrückstände.

3.1.4 Einwohnergrößenklassen und Höhe der Investitionsrückstände

Die Investitionsrückstände von insgesamt 12,4 Mrd. € (2.736 €/Einw.) verteilen sich wie folgt auf die gebildeten Einwohnergrößenklassen¹⁵:

- Rd. 7,4 Mrd. € (2.979 €/Einw.) auf die Größenklasse über 46.200 Einw.,
- rd. 2,0 Mrd. € (2.216 €/Einw.) auf die Größenklasse über 31.200 Einw. bis 46.200 Einw.,
- rd. 1,3 Mrd. € (2.018 €/Einw.) auf die Größenklasse über 23.450 Einw. bis 31.200 Einw. und
- rd. 1,7 Mrd. € (3.377 €/Einw.) auf die Größenklasse bis 23.450 Einw.

Auf die Größenklasse mit über 46.200 Einwohnerinnen und Einwohnern entfielen damit 60 % aller Investitionsrückstände.

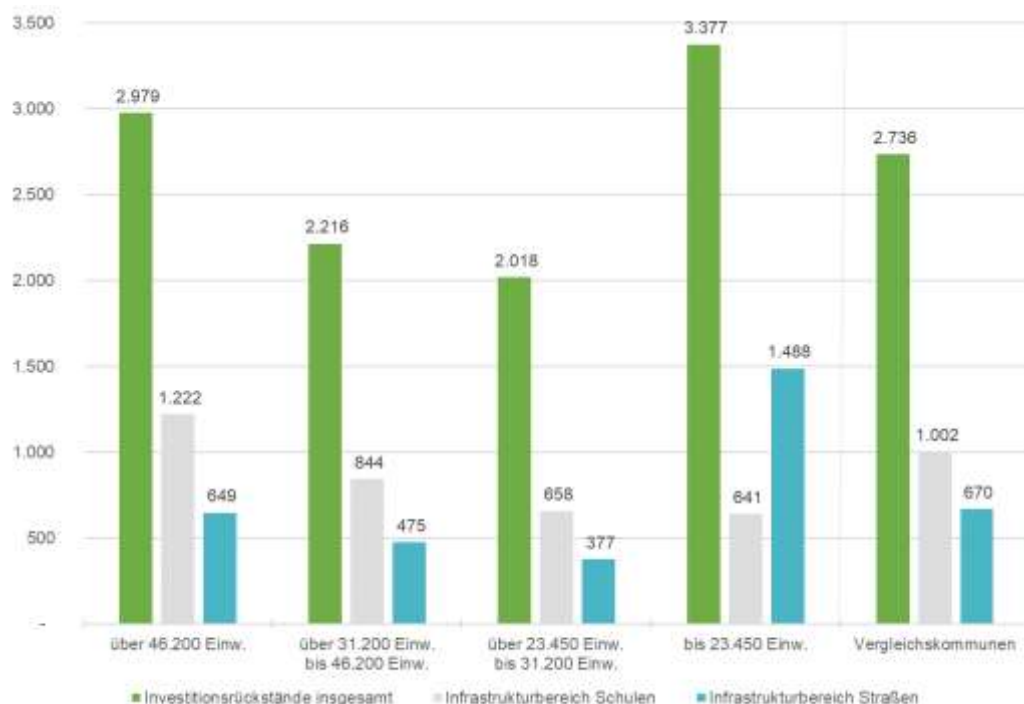


Abbildung 5 - Höhe der Investitionsrückstände nach Einwohnergrößenklassen und ausgewählten Infrastrukturbereichen (in €/Einw.)

Zwei der vier gebildeten Vergleichsgruppen, die mit der höchsten und der niedrigsten Einwohnergröße, meldeten insgesamt überdurchschnittliche Investitionsrückstände.

¹⁵ S. Kapitel 2.3

Von den 24 Kommunen mit **über 46.200 Einwohnerinnen und Einwohnern** meldeten 11 Kommunen insgesamt überdurchschnittliche Investitionsrückstände mit einer Spannbreite von 2.813 €/Einw. bis zu 8.451 €/Einw. Es handelt sich dabei um sechs kreisfreie Städte und fünf große selbständige Städte. Unterdurchschnittliche Investitionsrückstände in dieser Größenklasse meldeten drei kreisfreie Städte, drei große selbständige Städte und sieben selbständige Gemeinden. Die Größenklasse wird damit deutlich von den kreisfreien Städten und großen selbständigen Städten dominiert.

In der Einwohnergrößenklasse **bis 23.450 Einwohnerinnen und Einwohner** meldeten fünf selbständige Gemeinden und vier übrige Vergleichskommunen überdurchschnittliche Investitionsrückstände mit einer Spannbreite von 2.863 €/Einw. bis zu 16.066 €/Einw. Die weiteren sechs selbständigen Gemeinden und neun übrigen Vergleichskommunen teilten unterdurchschnittliche Investitionsrückstände mit. Diese Größenklasse wird insbesondere von den 5 selbständigen Gemeinden mit überdurchschnittlichen Investitionsrückständen dominiert, da diese das Vielfache (bis zu 16.066 €/Einw.) der Investitionsrückstände der anderen Vergleichskommunen meldeten.¹⁶

Auch in der Einwohnergrößenklasse **über 31.200 bis 46.200 Einwohnerinnen und Einwohner**, die nur aus selbständigen Gemeinden besteht, meldeten neun Kommunen überdurchschnittliche Investitionsrückstände in einer Spannbreite von 3.080 €/Einw. bis zu 6.606 €/Einw. Allerdings ergab sich insgesamt unterdurchschnittliche Investitionsrückstände.

In der Einwohnergrößenklasse **über 23.450 bis 31.200 Einwohnerinnen und Einwohner** meldeten lediglich sechs selbständige Gemeinden überdurchschnittliche Investitionsrückstände in einer Spannbreite von 2.883 €/Einw. bis zu 5.709 €/Einw. Die Größenklasse setzt sich insgesamt aus 17 selbständigen Gemeinden und sieben übrigen Vergleichskommunen zusammen, die Kommunen meldeten insgesamt unterdurchschnittliche Investitionsrückstände.¹⁷

In der differenzierten Betrachtung nach Infrastrukturbereichen zeigt sich, dass in fast allen Einwohnergrößenklassen die höchsten Investitionsrückstände im Infrastrukturbereich „Schulen“ gemeldet wurden. Nur in der kleinsten Größenklasse mit unter 23.450 Einwohnerinnen und Einwohnern fielen die höchsten Investitionsrückstände im Infrastrukturbereich „Straßen“ an. Die Hälfte der Kommunen dieser Einwohnergrößenklasse meldete

¹⁶ Aufgrund der niedrigen Gesamteinwohnergröße (11 % der Gesamteinwohnerzahl der Vergleichskommunen) werden die „Ausreißer“ innerhalb dieser Gruppe nicht so stark nivelliert wie in den Gruppen mit höherer Einwohnerzahl.

¹⁷ Eine weitergehende regionalisierte Betrachtung erfolgt in Kapitel 3.3.

überdurchschnittliche Investitionsrückstände im Infrastrukturbereich „Straßen“ bis zu einer Höhe von rd. 6.730 €/Einw.

Es zeigt sich, dass die Größenklassen durch bestimmte Kommunaltypen dominiert werden. Die Größenklasse mit über 46.200 Einwohnerinnen und Einwohnern weist die höchste Anzahl von Kommunen mit überdurchschnittlichen Investitionsrückständen aus, die sich aber ausschließlich auf die kreisfreien Städte und die großen selbständigen Städte konzentrieren. Insgesamt meldeten allerdings die Kommunen der kleinsten Einwohnergrößenklasse die höchsten Investitionsrückstände je Einwohnerin und Einwohner. Zudem zeigt sich deutlich der unterschiedliche Schwerpunkt in den beiden auffälligen Infrastrukturbereichen „Schulen“ und „Straßen“.

Feststellung:

Ein Zusammenhang zwischen Einwohnergrößenklasse und der Höhe der Investitionsrückstände zeigt sich nur bedingt. Sowohl die Vergleichskommunen mit der höchsten als auch die mit der niedrigsten Einwohnerzahl meldeten überdurchschnittliche Investitionsrückstände. Auffällig ist, dass die Vergleichskommunen mit einer niedrigeren Einwohnerzahl höhere Rückstände für den Infrastrukturbereich „Straßen“ angaben. Die Kommunen der anderen Größenklassen wiesen diese für den Infrastrukturbereich „Schulen“ aus.

3.1.5 Gemeindefläche und Höhe der Investitionsrückstände

Die Investitionsrückstände von insgesamt 12,4 Mrd. € (2.736 €/Einw.) verteilen sich wie folgt auf die definierten Größenklassen je qkm Gemeindefläche:¹⁸

- Rd. 5,3 Mrd. € (3.050 €/Einw.) auf die Gruppe mit über 151,4 qkm,
- rd. 3,0 Mrd. € (3.049 €/Einw.) auf die Gruppe über 109,9 qkm bis 151,4 qkm,
- rd. 1,9 Mrd. € (1.855 €/Einw.) auf die Gruppe über 75,7 qkm bis 109,9 qkm und
- rd. 2,2 Mrd. € (2.804 €/Einw.) auf die Gruppe bis 75,7 qkm.

Folglich gab es in drei Größenklassen überdurchschnittliche Investitionsrückstände und nur in der Größenklasse mit einer Gemeindefläche über 75,7 bis 109,9 qkm unterdurchschnittliche Investitionsrückstände.

Auch die Betrachtung nach Anzahl der Kommunen mit überdurchschnittlichen Investitionsrückständen in den jeweiligen Größenklassen ergibt ein ähnliches Bild. Erneut zeigt sich der

¹⁸ S. Kapitel 2.3.

niedrigste Wert (fünf Kommunen) in der Größenklasse über 75,7 bis 109,9 qkm. In den anderen Größenklassen meldete eine deutlich höhere Anzahl von Kommunen überdurchschnittliche Investitionsrückstände.

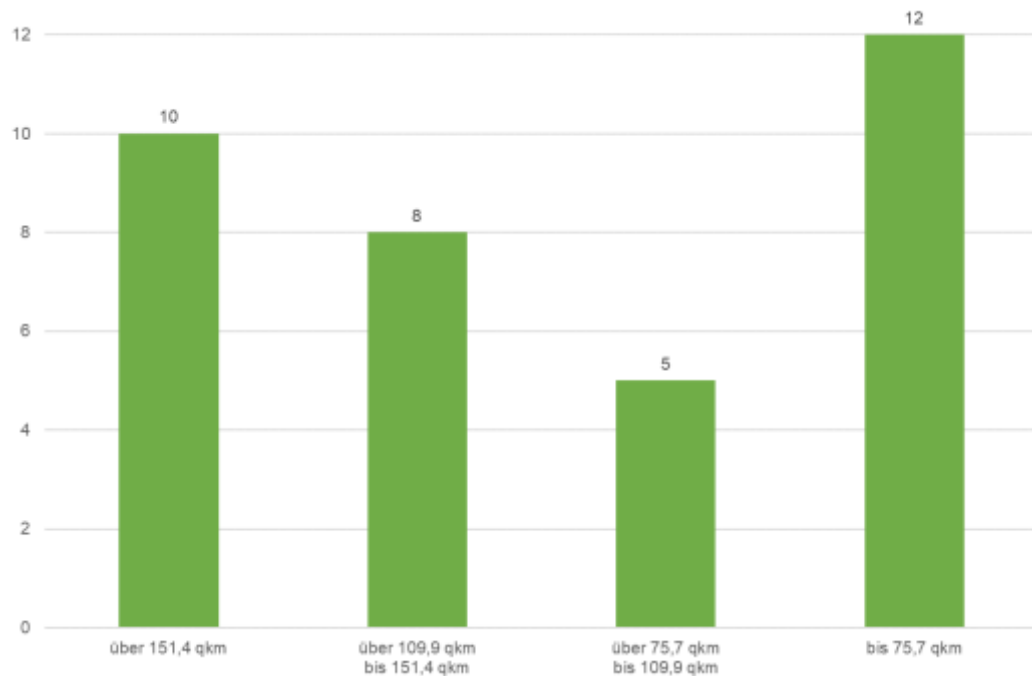


Abbildung 6 - Anzahl Vergleichskommunen mit überdurchschnittlichen Investitionsrückständen differenziert nach Flächengrößenklasse

Die differenzierte Betrachtung nach Infrastrukturbereichen zeigt, dass in den beiden Größenklassen mit der größten Fläche die höchsten Investitionsrückstände im Infrastrukturbereich „Schulen“ anfielen und in den anderen beiden Größenklassen im Infrastrukturbereich „Straßen“. Auffällig ist, dass die Investitionsrückstände im Infrastrukturbereich „Straßen“ ansteigen, umso geringer die Fläche ist.

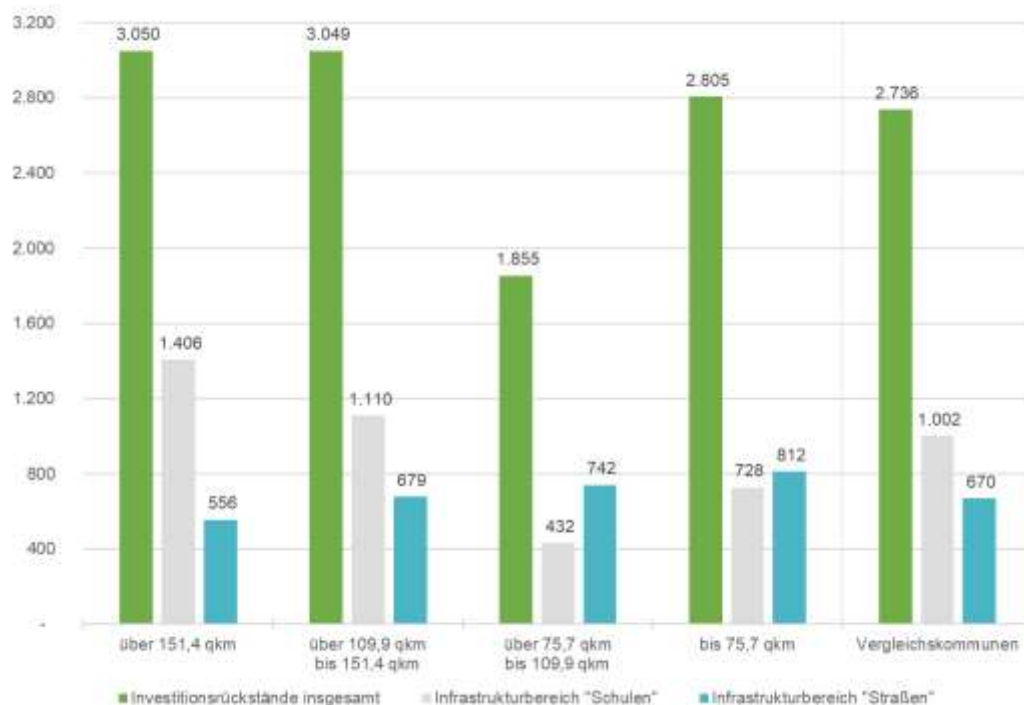


Abbildung 7 - Höhe der Investitionsrückstände nach Gemeindefläche und ausgewählten Infrastrukturbereichen (in €/Einw.)

Eine gesonderte Berechnung der Investitionsrückstände je qkm Gemeindefläche, unabhängig von der Einwohnerzahl, ergibt ein ähnliches Bild der Verteilung der Investitionsrückstände. Auch hier zeigen sich mit Abstand die niedrigsten Investitionsrückstände in der Gruppe über 75,7 qkm bis 109,9 qkm. Allerdings teilten nach dieser Berechnung die Kommunen der Gruppe mit der kleinsten Gemeindefläche bis 75,7 qkm mit Abstand die höchsten Investitionsrückstände mit.

Feststellung:

Ein Einfluss der Fläche auf die Höhe der Investitionsrückstände ergibt sich nicht. Insgesamt zeigten sogar drei Größenklassen überdurchschnittliche Investitionsrückstände je Einwohnerin und Einwohner. Dazu gehörten die Größenklassen mit der größten und der niedrigsten Gemeindefläche. In der Größenklasse mit der niedrigsten Gemeindefläche waren sogar die höchsten Investitionsrückstände je qkm vorhanden.

3.1.6 Bevölkerungsdichte und Höhe der Investitionsrückstände

Die Investitionsrückstände von insgesamt 12,4 Mrd. € (2.736 €/Einw.) verteilen sich wie folgt auf die definierten Größenklassen je Einw./qkm:¹⁹

- Rd. 6,9 Mrd. € (3.071 €/Einw.) auf die Gruppe mit über 487,0 Einw./qkm,

¹⁹ S. Kapitel 2.3.

- rd. 2,3 Mrd. € (2.342 €/Einw.) auf die Gruppe über 313,4 Einw./qkm bis 487,0 Einw./qkm,
- rd. 1,9 Mrd. € (2.821 €/Einw.) auf die Gruppe über 199,3 Einw./qkm bis 313,4 Einw./qkm und
- rd. 1,3 Mrd. € (2.075 €/Einw.) auf die Gruppe bis 199,3 Einw./qkm.

In der Betrachtung der Größenklassen nach Bevölkerungsdichte ergibt sich ein uneinheitliches Bild. Die Kommunen der Größenklassen mit der höchsten und der zweitniedrigsten Bevölkerungsdichte meldeten überdurchschnittliche Investitionsrückstände.

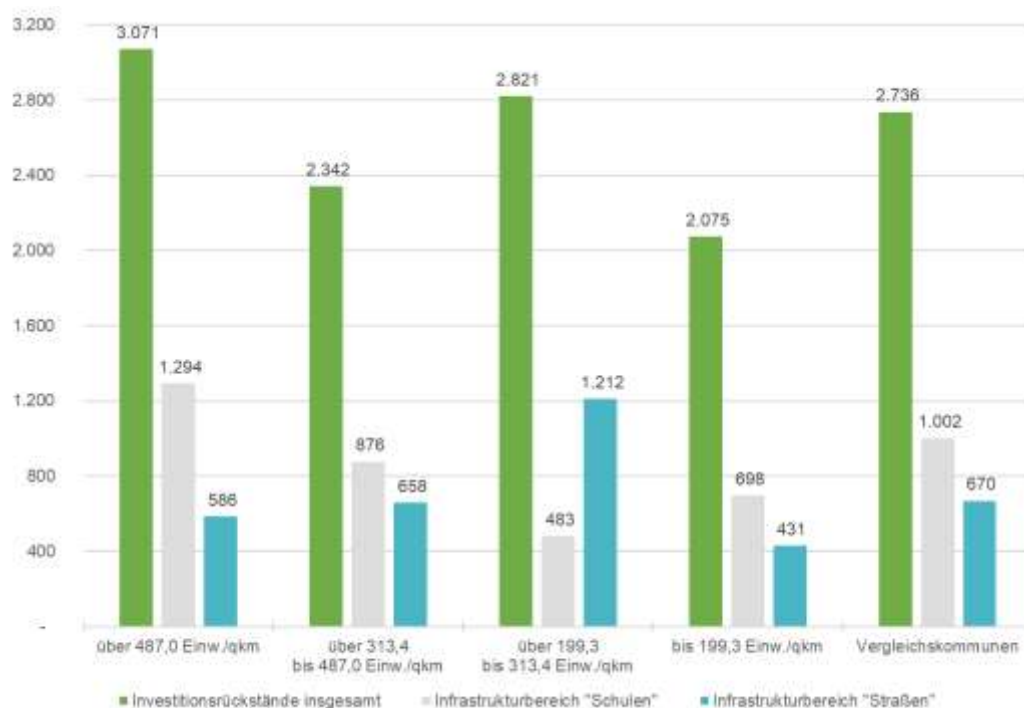


Abbildung 8 - Höhe der Investitionsrückstände nach Bevölkerungsdichte und ausgewählten Infrastrukturbereichen (in €/Einw.)

Auch die differenzierte Betrachtung nach den Infrastrukturbereichen „Schulen“ und „Straßen“ vermittelt kein einheitliches Bild. Die höchsten Investitionsrückstände im Infrastrukturbereich „Schulen“ wiesen die Kommunen in der Größenklasse mit einer Bevölkerungsdichte über 487,0 Einw./qkm aus. Die niedrigsten Investitionsrückstände im Infrastrukturbereich „Schulen“ ergaben sich für die Größenklasse mit einer Bevölkerungsdichte über 199,3 bis 313,4 Einw./qkm., dafür allerdings die höchsten Investitionsrückstände im Infrastrukturbereich „Straßen“. Die niedrigsten Investitionsrückstände in diesem Bereich meldeten die Kommunen mit der geringsten Bevölkerungsdichte bis 199,3 Einw./qkm.

Feststellung:

Ein Einfluss der Bevölkerungsdichte auf die Höhe der Investitionsrückstände ist nicht zu erkennen. In den gebildeten Größenklassen gibt es keine Korrelation von höheren oder niedrigeren Investitionsrückständen und steigender oder sinkender Bevölkerungsdichte.

3.2 Aufgabenbestand/-struktur und Höhe der Investitionsrückstände

3.2.1 Aufgaben der Kommunaltypen

Die Aufgaben einer Kommune bestehen aus durch Rechtsvorschriften zugewiesenen Aufgaben, freiwillig übernommenen kommunalen Aufgaben und – soweit zugelassen – vertraglich von anderen Aufgabenträgern übernommenen Aufgaben. Je nach Kommunaltypus variieren die Aufgaben.²⁰

Die kreisfreien Städte erfüllen neben ihren Aufgaben als Gemeinden in ihrem Gebiet alle Aufgaben der Landkreise. Die selbständigen Gemeinden und die großen selbständigen Städte erfüllen in ihrem Gebiet neben ihren Aufgaben als kreisangehörige Gemeinden alle Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises der Landkreise, soweit Rechtsvorschriften dies nicht ausdrücklich ausschließen.

Die großen selbständigen Städte übernehmen darüber hinaus als ehemals kreisfreie Städte teilweise weiterhin auf freiwilliger vertraglicher Basis Aufgaben der Kreisebene. Hierzu zählen insbesondere die Trägerschaft für weiterführende Schulen (s. Kapitel 3.2.3), die Heranziehung bzw. Trägerschaft für die Grundsicherung für Arbeitsuchende, die Eingliederungshilfe, die Sozialhilfe und die öffentliche Jugendhilfe sowie Feuerwehr- und Rettungsleitstellen. Hinsichtlich des Umfangs der von den Landkreisen übernommenen Aufgaben bestehen deutliche Unterschiede zwischen den einzelnen großen selbständigen Städten. Auch einzelne selbständige Gemeinden und übrige Vergleichskommunen übernehmen teilweise diese Aufgaben aufgrund Übertragung, Heranziehung oder Bestandschutzregelungen.

Größere Städte nehmen zentralörtliche Funktionen und ballungsraumbezogene (soziodemografisch und technisch bedingte) Aufgaben wahr, die teilweise auch die Einwohnerinnen und Einwohner des Umlandes nutzen. Dabei handelt es sich insbesondere um Aufgaben aus den Bereichen Kultur, Wissenschaft und Sport (z. B. Theater, Museen, Veranstaltungs- und Sportarenen), öffentliche Grünflächen, Tourismus. Außerdem ergeben sich aus der

²⁰ S. Kapitel 2.3.

Eigenschaft als Arbeitsmarktzentrum weitere Aufgaben (z. B. ÖPNV, Verkehrsinfrastruktur, Bereitstellung von Wohnraum). Außerdem gehen mit einer verdichteten Siedlungsstruktur in der Regel steigende Bedarfe z. B. beim Brandschutz, den sozialen Hilfen und der Kinder-, Jugend- und Familienhilfe einher.

3.2.2 Wahrgenommene Infrastrukturbereiche

Die Vergleichskommunen meldeten, ob die abgefragten Infrastrukturbereiche und die damit verbundenen Aufgaben wahrgenommen wurden oder nicht. Während die kreisfreien Städte 92 % der abgefragten Infrastrukturbereiche wahrnehmen, beträgt dieser Anteil bei den übrigen Vergleichskommunen 57 %. Bei der folgenden Betrachtung nach Kommunaltypen ist festzustellen, dass tendenziell mit sinkendem Aufgabenbestand die Höhe der Investitionsrückstände je Einwohnerin und Einwohner abnimmt:

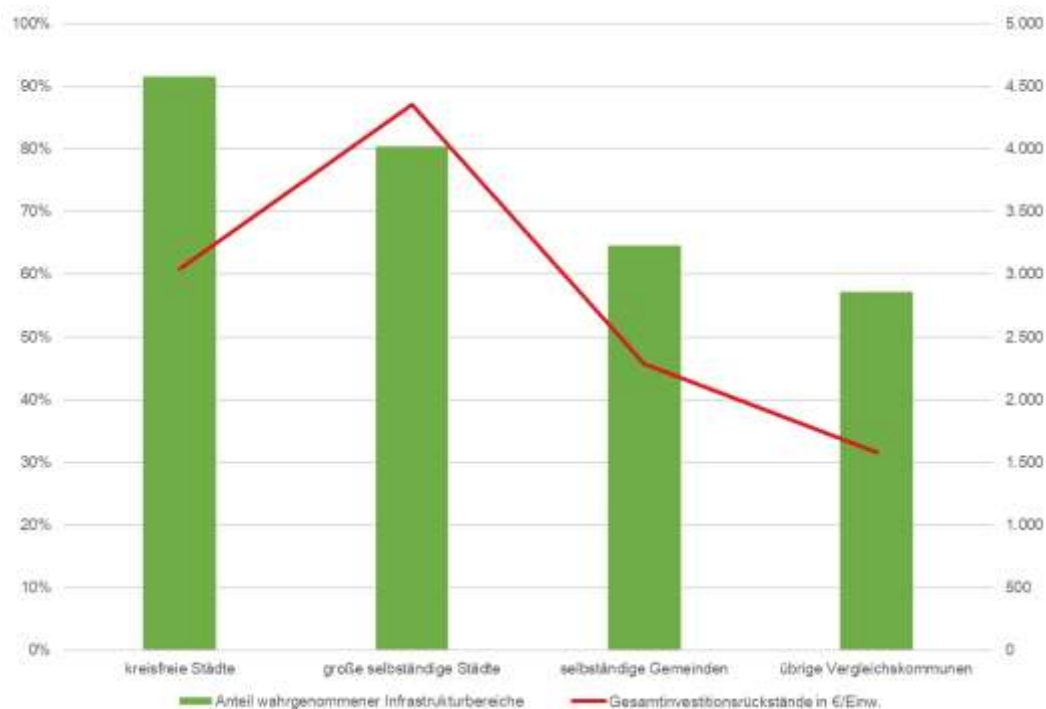


Abbildung 9 - Anteil der wahrgenommenen Infrastrukturbereiche und Höhe der Gesamtinvestitionsrückstände im Kernhaushalt je Einwohnerin und Einwohner

Auffällig sind hierbei erneut die großen selbständigen Städte. Trotz des im Vergleich zu den kreisfreien Städten geringeren Aufgabenbestands, fallen ihre Investitionsrückstände je Einwohnerin und Einwohner deutlich höher aus.

Die o. g. Tendenz bestätigt sich in der Einzelbetrachtung der Kommunen. Von den zehn Kommunen mit den meisten wahrgenommenen Infrastrukturbereichen haben acht überdurchschnittliche und zwei unterdurchschnittliche Investitionsrückstände je Einwohnerin und

Einwohner. Von den elf Kommunen mit den wenigsten wahrgenommenen Infrastrukturbereichen weisen eine überdurchschnittliche und zehn unterdurchschnittliche Investitionsrückstände je Einwohnerin und Einwohner aus.

Bei den Vergleichskommunen reicht der Anteil der wahrgenommenen Infrastrukturbereiche von 40 % bis zu 100 %. Zu den Infrastrukturbereichen mit dem höchsten Wahrnehmungsanteil (mind. 99 %) zählen „Brandschutz“, „Schulen“, „Kultur“, „Sport“ sowie „Straßen“. Den niedrigsten Wahrnehmungsanteil weisen die Infrastrukturbereiche „Gesundheit“ (8 %), „Krankenhäuser“ (12 %) und „Rettungsdienst“ (15 %) aus.

Feststellung:

Es besteht ein deutlich erkennbarer Zusammenhang zwischen dem Aufgabenbestand und der Höhe der Investitionsrückstände. Mit sinkendem Aufgabenbestand nimmt tendenziell die Höhe der Investitionsrückstände je Einwohnerin und Einwohner ab.

3.2.3 Schulen

Die kreisfreien Städte sind gem. § 102 NSchG Träger aller Schularten, während die anderen in die Erhebung einbezogenen Kommunaltypen Träger der Grundschulen sind und durch Übertragung die Trägerschaft für übrige allgemeinbildende Schulen erhalten können. Jedoch bleiben Gemeinden und Samtgemeinden gem. § 186 NSchG abweichend von § 102 NSchG Schulträger der allgemeinbildenden Schulformen, für die ihre Schulträgerschaft am 01.08.1980 bestanden hat. Des Weiteren gelten spezielle Regelungen für die der Region Hannover angehörigen Kommunen.

Die überörtliche Kommunalprüfung erhob, für welche Schularten die Vergleichskommunen die Trägerschaft wahrnehmen. Das folgende Diagramm zeigt den Anteil der Vergleichskommunen mit der Trägerschaft für Schulen des Sekundarbereichs I (5. bis 10. Schuljahrgänge) und die Höhe der gemeldeten Investitionsrückstände im Infrastrukturbereich „Schulen“ je Einwohnerin und Einwohner:

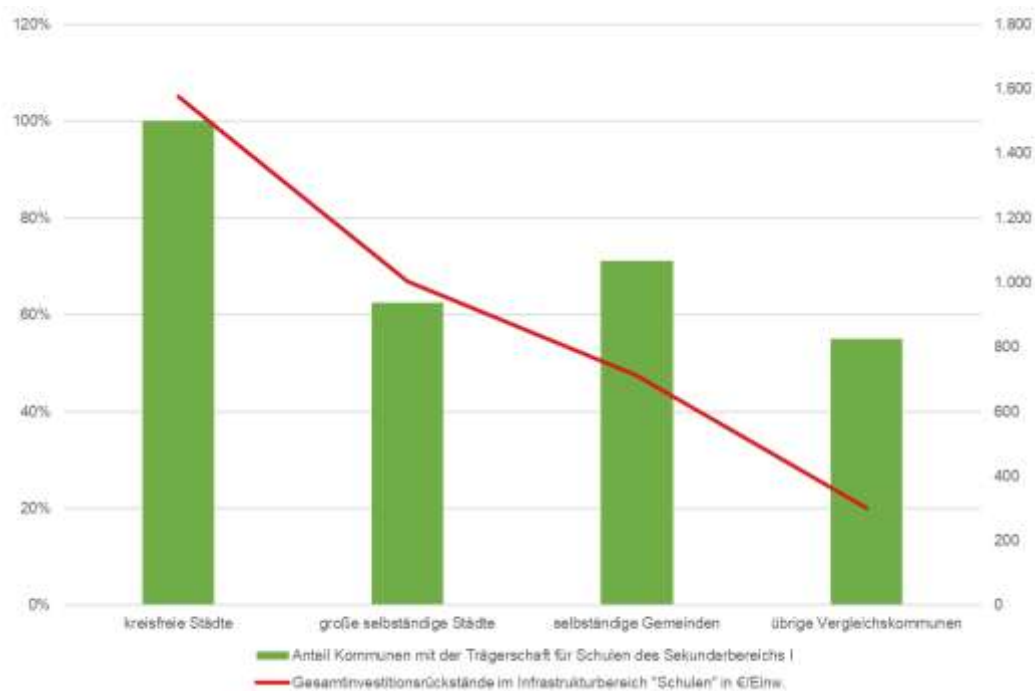


Abbildung 10 - Anteil der Kommunen mit der Trägerschaft für Schulen des Sekundarbereichs I und Höhe der Gesamteinvestitionsrückstände im Kernhaushalt im Infrastrukturbereich „Schulen“ je Einwohnerin und Einwohner

Bei der Betrachtung der Kommunaltypen ist festzustellen, dass die Wahrnehmung der Trägerschaft für Schulen des Sekundarbereichs I tendenziell zu höheren Investitionsrückständen im Infrastrukturbereich „Schulen“ je Einwohnerin und Einwohner führte. Auffällig sind hierbei erneut die großen selbständigen Städte. Trotz des im Vergleich zu den selbständigen Gemeinden geringeren Anteils an Kommunen mit der Trägerschaft für Schulen des Sekundarbereichs I fallen ihre Investitionsrückstände im Infrastrukturbereich „Schulen“ je Einwohnerin und Einwohner höher aus.

Diese Entwicklung zeigt sich auch in der Einzelbetrachtung der Kommunen. Von den zehn Kommunen mit den höchsten Investitionsrückständen im Infrastrukturbereich „Schulen“ je Einwohnerin und Einwohner sind neun Träger von Schulen des Sekundarbereichs I. Diese Tendenz bestätigt sich beim Blick auf die 20 Kommunen mit den höchsten Investitionsrückständen im Infrastrukturbereich „Schulen“ je Einwohnerin und Einwohner: 17 (85 %) sind Träger von Schulen des Sekundarbereichs I und drei (15 %) nicht.

Von den 96 Vergleichskommunen nehmen 67 die Trägerschaft für Schulen des Sekundarbereichs I und 44 für Schulen des Sekundarbereichs II (11. bis 13. Schuljahrgänge, Abendgymnasien, Kollegs, berufsbildende Schulen) wahr. Im folgenden Diagramm zeigt sich eine vergleichbare Entwicklung bei der Betrachtung der Vergleichskommunen mit der Trägerschaft für Schulen des Sekundarbereichs II:

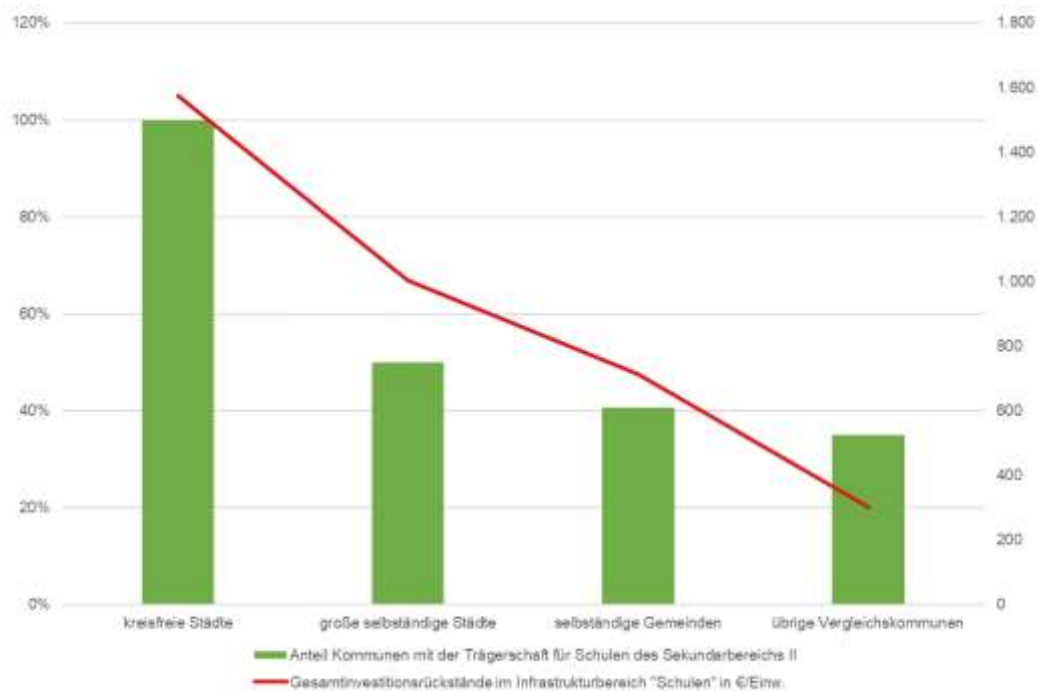


Abbildung 11 - Anteil der Kommunen mit der Trägerschaft für Schulen des Sekundarbereichs II und Höhe der Investitionsrückstände im Kernhaushalt im Infrastrukturbereich „Schulen“ je Einwohnerin und Einwohner

Diese Entwicklung bei den Kommunen mit Schulen des Sekundarbereichs II zeigt sich auch in der Einzelbetrachtung der Kommunen. Von den zehn Kommunen mit den höchsten Investitionsrückständen im Infrastrukturbereich „Schulen“ je Einwohnerin und Einwohner sind neun Träger von Schulen des Sekundarbereichs II. Diese Tendenz bestätigt sich beim Blick auf die 20 Kommunen mit den höchsten Investitionsrückständen im Infrastrukturbereich „Schulen“ je Einwohnerin und Einwohner: 16 (80 %) sind Träger von Schulen des Sekundarbereichs II und vier (20 %) nicht.

Feststellung:

Die Wahrnehmung der Trägerschaft für Schulen des Sekundarbereichs I bzw. II führt in der Mehrheit zu höheren Investitionsrückständen im Infrastrukturbereich „Schulen“.

3.2.4 Investitionsrückstände bei freiwilligen Aufgaben

Die überörtliche Kommunalprüfung ordnete die von den Vergleichskommunen gemeldeten Investitionsrückstände den kommunalen Aufgabenkategorien zu. Die Zuordnung erfolgte anhand der Produkte nach einer Übersicht des LSN.²¹ Auf die freiwilligen Aufgaben entfallen 13 % der gemeldeten Investitionsrückstände der Vergleichskommunen. Die Investitionsrückstände bei den freiwilligen Aufgaben verteilen sich insbesondere auf die

²¹ LSN: Aufteilung des Zuschussbedarfs nach Aufgabenkategorien (Stand: 02.06.2022).

Infrastrukturbereiche „Sport“ (37 %) und „Kultur“ (29 %). Die folgende Abbildung zeigt die Höhe der Investitionsrückstände je Einwohnerin und Einwohner und den davon auf die freiwilligen Aufgaben entfallenden Betrag:

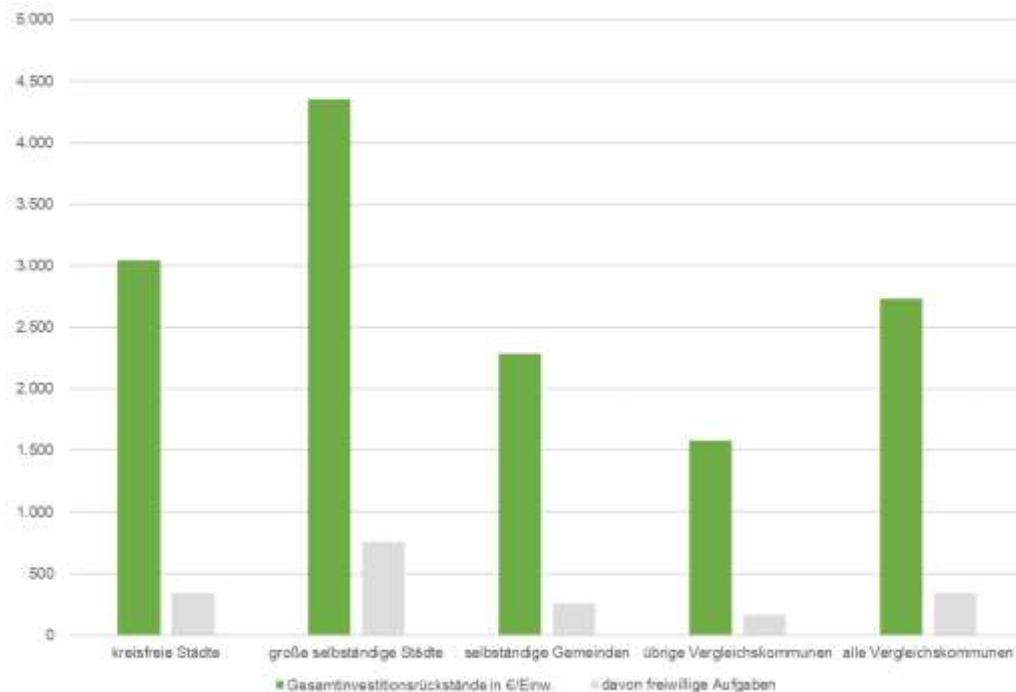


Abbildung 12 - Höhe der Gesamtinvestitionsrückstände im Kernhaushalt je Einwohnerin und Einwohner und der davon auf die freiwilligen Aufgaben entfallende Betrag

Es ist festzustellen, dass mit der Höhe der Gesamtinvestitionsrückstände tendenziell auch die Investitionsrückstände bei den freiwilligen Aufgaben steigen. Die großen selbständigen Städte weisen sowohl die höchsten Gesamtinvestitionsrückstände je Einwohnerin und Einwohner als auch mit 756 €/Einw. die höchsten Investitionsrückstände bei den freiwilligen Aufgaben aus (davon 47 % im Bereich Kultur).

Dieser Zusammenhang bestätigt sich in der Einzelbetrachtung der Kommunen. Von den zehn Kommunen mit den höchsten Investitionsrückständen bei den freiwilligen Aufgaben je Einwohnerin und Einwohner haben neun überdurchschnittliche Gesamtinvestitionsrückstände je Einwohnerin und Einwohner. Alle zehn Kommunen mit den niedrigsten Investitionsrückständen bei den freiwilligen Aufgaben je Einwohnerin und Einwohner haben unterdurchschnittliche Gesamtinvestitionsrückstände je Einwohnerin und Einwohner.

Feststellung:

Die Entwicklung der Investitionsrückstände bei den freiwilligen Aufgaben verhält sich proportional zur Entwicklung der Gesamtinvestitionsrückstände und steigt tendenziell an.

3.3 Raumplanerische Funktion und Regionalisierung

3.3.1 Betrachtung der Höhe der Investitionsrückstände zu der raumplanerischen Funktion gemäß Landesraumordnungsprogramm

Um der Frage nachzugehen, ob es einen möglichen Zusammenhang zwischen der Höhe der Investitionsrückstände und der raumplanerischen Funktion der Städte und Gemeinden gibt, wurden die gemeldeten Daten entsprechend ausgewertet.

Nach dem niedersächsischen Landesraumordnungsprogramm (LROP)²² sollen zur Herstellung dauerhaft gleichwertiger Lebensverhältnisse die Angebote der Daseinsvorsorge und die Versorgungsstrukturen in allen Teilen des Landes in ausreichendem Umfang und in ausreichender Qualität gesichert und entwickelt werden.²³

Dazu bestimmt das LROP einige Kommunen zu Oberzentren und Mittelzentren. Diese haben ihre Funktion als zentrale Siedlungsgebiete zu sichern und zu entwickeln. In Einzelfällen sind Mittelzentren oberzentrale Teilfunktionen zugewiesen.²⁴

Funktion gem. LROP	Sicherung und Entwicklung von	Erläuterung ²⁵
Oberzentren	zentralörtlichen Einrichtungen und Angeboten zur Deckung des spezialisierten höheren Bedarfs	Versorgungsangebote mit überregionalen Einzugsbereichen, die seltener bzw. nur von Teilen der Bevölkerung nachgefragt werden, bspw. im Bildungsbereich durch Universitäten, im Gesundheitsbereich durch Spezialkliniken, im Kultur- und Veranstaltungsbereich durch Opern- und Schauspielhäuser, Kongresszentren, Sport- und Veranstaltungsarenen
Mittelzentren	zentralörtlichen Einrichtungen und Angeboten zur Deckung des gehobenen Bedarfs	Versorgungsangebote mit regionalen Einzugsbereichen. Dazu gehören im Bildungsbereich Bildungs- und Ausbildungseinrichtungen im Bereich der Sekundarstufe II, im Gesundheitsbereich Fachärzte und Krankenhäuser der Regelversorgung, im Kulturbereich Museen und Theater, sowie im Bereich der Einzelhandelsversorgung durch ein breites Angebot an Versorgungseinrichtungen mit aperiodischen Sortimenten

Abbildung 13 - Aufgaben der Ober- und Mittelzentren gem. LROP

²² Landesraumordnungsprogramm Niedersachsen 2017 i. d. Fassung vom 26.09.2017 (LROP).

²³ LROP Nr. 2.2, Randziffer 01.

²⁴ LROP Nr. 2.2, Randziffer 03, Satz 5.

²⁵ LROP, S. 100, zu Ziffer 05, Satz 4.

Oberzentren haben zugleich die mittel- und grundzentralen Versorgungsaufgaben zu leisten, Mittelzentren die der grundzentralen Versorgung.²⁶

In der Erhebung waren die Funktionen gem. LROP wie folgt vertreten:

- 11 Oberzentren²⁷,
- 6 Mittelzentren mit oberzentralen Teilfunktionen²⁸,
- 57 Mittelzentren²⁹ und
- 22 Kommunen ohne Festlegung gem. LROP³⁰.

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

- Rd. 6,2 Mrd. € (3.504 €/Einw.) auf die Oberzentren,
- rd. 0,6 Mrd. € (1.733 €/Einw.) auf die Mittelzentren mit oberzentralen Teilfunktionen,
- rd. 4,3 Mrd. € (2.315 €/Einw.) auf die Mittelzentren und
- rd. 1,3 Mrd. € (2.303 €/Einw.) auf die Städte und Gemeinden ohne Zentralfunktion gem. LROP.

Die nachfolgende Tabelle zeigt, wie viele Städte und Gemeinden aus der Erhebung, gegliedert nach ihrer Funktion gem. LROP, mit der Höhe ihrer Investitionsrückstände je Einwohnerin und Einwohner über dem Durchschnitt aller erhobenen Kommunen von 2.736 €/Einw. lagen und wie viele darunter:

²⁶ LROP Nr. 2.2, Randziffer 05, Satz 5.

²⁷ Oberzentren: Braunschweig, Salzgitter, Wolfsburg, Göttingen, Hannover, Hildesheim, Celle, Lüneburg, Oldenburg (Oldenburg), Osnabrück, Wilhelmshaven.

²⁸ Mittelzentren mit oberzentralen Teilfunktionen: Hameln, Delmenhorst, Emden, Lingen (Ems), Langenhagen, Nordhorn.

²⁹ Mittelzentren: Goslar, Einbeck, Osterode am Harz, Stuhr, Cuxhaven, Seevetal, Winsen (Luhe), Osterholz-Scharmbeck, Stade, Meppen, Gifhorn, Bad Harzburg, Seesen, Helmstedt, Northeim, Peine, Wolfenbüttel, Duderstadt, Hann. Münden, Burgdorf, Garbsen, Laatzen, Lehrte, Neustadt am Rübenberge, Springe, Wunstorf, Syke, Bad Pyrmont, Alfeld (Leine), Holzminden, Nienburg (Weser), Rinteln, Stadthagen, Buchholz in der Nordheide, Rotenburg (Wümme), Soltau, Walsrode, Buxtehude, Uelzen, Achim, Verden (Aller), Bad Zwischenahn, Rastede, Westerstede, Aurich, Norden, Cloppenburg, Friesoythe, Papenburg, Varel, Leer (Ostfriesland), Wildeshausen, Georgsmarienhütte, Melle, Lohne (Oldenburg), Vechta, Nordenham.

³⁰ Kommunen ohne Festlegung gem. LROP: Ilsede, Barsinghausen, Burgwedel, Isernhagen, Ronnenberg, Seelze, Sehnde, Uetze, Wedemark, Weyhe, Geestland, Neu Wulmstorf, Schwanewede, Edewecht, Haren (Ems), Schortens, Moormerland, Westoverledingen, Ganderkesee, Bramsche, Wallenhorst, Wittmund.

Funktion gem. LROP	Anzahl unter 2.736 €/Einw.	Anzahl über 2.736 €/Einw.	Gesamt- anzahl
Oberzentren	3 (27,3 %)	8 (72,7 %)	11 (100 %)
Mittelzentren m. oberzentralen Teilfunktionen	4 (66,7 %)	2 (33,3 %)	6 (100 %)
Mittelzentren	38 (66,7 %)	19 (33,3 %)	57 (100 %)
Kommunen ohne Zentralfunktion gem. LROP	16 (72,7 %)	6 (27,3 %)	22 (100 %)
Gesamt	61 (63,5 %)	35 (36,5 %)	96 (100 %)

Abbildung 14 - Höhe der Investitionsrückstände der Kommunen nach Funktion gem. LROP im Verhältnis zum Gesamtdurchschnitt aller Kommunen

In der Gruppe der **Oberzentren**, deren gemeldete Investitionsrückstände die Hälfte der gesamten gemeldeten Investitionsrückstände ausmachen, lag die Spanne der Investitionsrückstände zwischen 641 €/Einw. und 8.451 €/Einw. Die Oberzentren weisen damit – als einzige Gruppe dieser Betrachtung – zu mehr als zwei Dritteln überdurchschnittliche Investitionsrückstände auf, während dies bei allen anderen Gruppen dieser Betrachtung lediglich zu einem Drittel oder weniger der Fall ist.

Unter diesen elf betrachteten Oberzentren befinden sich sieben der kreisfreien Städte und vier der großen selbständigen Städte, also genau die Kommunaltypen, die bereits bei der Betrachtung „Investitionsrückstände der Kommunaltypen“ (s. Kapitel 3.1.3) als Kommunen mit überdurchschnittlich hohen Investitionsrückständen aufgefallen sind.

Aus der Gruppe der sechs **Mittelzentren mit oberzentralen Teilfunktionen** (5 % der gesamten gemeldeten Rückstände) stechen die beiden übrigen kreisfreien Städte mit leicht überdurchschnittlichen Investitionsrückständen hervor, während die übrigen vier Kommunen mit dieser Funktion (zwei große selbständige Städte und zwei selbständige Gemeinden) unterdurchschnittliche Investitionsrückstände meldeten. Die Spanne der Investitionsrückstände reichte in dieser Gruppe von 0 €/Einw. (eine Kommune) bis zu 2.815 €/Einw.

In den **Mittelzentren** (34 % der gesamten gemeldeten Rückstände), die nach ihrer Anzahl die größte Gruppe bilden, befinden sich noch zwei große selbständige Städte, von denen eine unterdurchschnittliche Investitionsrückstände meldete, die andere hingegen deutlich über dem Durchschnitt lag. Die Spanne der gemeldeten Investitionsrückstände dieser Gruppe lag zwischen 0 €/Einw. (sechs Kommunen) und 16.066 €/Einw.

Die umfangreicheren Aufgaben, die von den Ober- und Mittelzentren wahrzunehmen sind, bedürfen mehr und höherer Investitionen. So zeigt auch die Erhebung deutlich, dass bei den Kommunen, die aufgrund ihrer Funktion gem. LROP mehr und umfangreichere Aufgaben

wahrnehmen, tendenziell höhere Investitionsrückstände vorlagen. Es darf allerdings nicht unerwähnt bleiben, dass drei der elf Oberzentren trotz gleicher Funktion unterdurchschnittliche Investitionsrückstände meldeten.

3.3.2 Betrachtung der Höhe der Investitionsrückstände und der Zugehörigkeit zu einem statistischen Gebiet (NUTS 2)

Für eine regionale Zuordnung der Daten wird auf die statistischen Gebiete der NUTS-Ebene 2³¹ und die sogenannten „Anpassungsschichten“³² als untere Regionalebene zurückgegriffen. Die statistische Größe der Anpassungsschichten wurde gemäß dem gemeinsamen Statistikportal des Bundes und der Länder³³ gebildet.

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

Abbildung 15 - Zuordnung Anpassungsschichten – NUTS-Ebene 2

In die Erhebung wurden Städte und Gemeinden aus allen vier statistischen NUTS-2-Gebieten Niedersachsens einbezogen. Die Aufteilung der insgesamt 96 Kommunen war dabei wie folgt:

³¹ NUTS = „Nomenclature des Unités territoriales statistiques“ ist die Klassifikation der Gebietseinheiten für die Statistik innerhalb der Europäischen Union, die sich eng an die Verwaltungsgliederung der einzelnen Länder anlehnt.

³² Begriff aus den Zensuserhebungen (bspw. Mikrozensus 2019) des statistischen Bundesamtes: 243 regionale Schichten (Kreise oder Zusammenfassungen von Kreisen), wurden bundesweit zu 147 so genannten Anpassungsschichten zusammengefasst, die durchschnittlich 500 000 Einwohnerinnen und Einwohner aufweisen. Davon entfallen 11 regionale Anpassungsschichten auf das Bundesland Niedersachsen.

³³ <https://www.statistikportal.de/de>, zuletzt abgerufen am 06.04.2023

- 17 Kommunen aus dem statistischen Gebiet Braunschweig,
- 28 Kommunen aus dem statistischen Gebiet Hannover,
- 18 Kommunen aus dem statistischen Gebiet Lüneburg und
- 33 Kommunen aus dem statistischen Gebiet Weser-Ems.

Die Investitionsrückstände von insgesamt 12,4 Mrd. € (2.736 €/Einw.) verteilen sich wie folgt auf die niedersächsischen NUTS-2-Ebenen (nachfolgend „Statistische Gebiete“ genannt):

- Rd. 3,3 Mrd. € (3.299 €/Einw.) auf das statische Gebiet Braunschweig,
- rd. 5,1 Mrd. € (3.467 €/Einw.) auf das statistische Gebiet Hannover,
- rd. 1,5 Mrd. € (2.262 €/Einw.) auf das statische Gebiet Lüneburg und
- rd. 2,5 Mrd. € (1.778 €/Einw.) auf das statische Gebiet Weser-Ems.

Die nachfolgende Tabelle zeigt, wie viele Städte und Gemeinden aus der Erhebung, gegliedert nach ihrer Zugehörigkeit zu einem statistischen Gebiet mit der Höhe ihrer Investitionsrückstände über dem Durchschnitt aller erhobenen Kommunen (2.736 €/Einw.) lagen und wie viele darunter:

Statistisches Gebiet	Anzahl unter 2.736 €/Einw.	Anzahl über 2.736 €/Einw.	Gesamt- anzahl
Braunschweig	11 (64,7 %)	6 (35,3 %)	17 (100 %)
Hannover	12 (42,9 %)	16 (57,1 %)	28 (100 %)
Lüneburg	13 (72,2 %)	5 (27,8 %)	18 (100 %)
Weser-Ems	25 (75,8 %)	8 (24,2 %)	33 (100 %)
Gesamt	61 (63,5 %)	35 (36,5 %)	96 (100 %)

Abbildung 16 - Höhe der Investitionsrückstände der Kommunen nach statistischem Gebiet im Verhältnis zum Gesamtdurchschnitt aller Kommunen

Die Spanne der Investitionsrückstände je Einwohnerin und Einwohner im statistischen Gebiet **Braunschweig** reichte dabei von 0 €/Einw. (eine Kommune) bis 8.837 €/Einw. Die Mehrheit (64,7 %) der Kommunen in diesem Gebiet lag unterhalb der durchschnittlichen Investitionsrückstände von 2.736 €/Einw. Sechs Kommunen dieser Schicht meldeten allerdings so hohe Investitionsrückstände, dass die Schicht mit 3.299 €/Einw. insgesamt trotzdem über dem Gesamtdurchschnitt von 2.736 €/Einw. lag.

Im statistischen Gebiet **Hannover** lag die Spanne der gemeldeten Investitionsrückstände zwischen 0 €/Einw. (eine Kommune) und 16.066 €/Einw. und mit durchschnittlich

3.467 €/Einw. insgesamt deutlich über dem Gesamtdurchschnitt. Auffällig ist, dass nur in diesem statistischen Gebiet die Mehrheit der Kommunen (57,1 %) überdurchschnittliche Investitionsrückstände auswiesen, während in den übrigen drei statistischen Gebieten die Quote der Städte und Gemeinden mit überdurchschnittlichen Investitionsrückständen mit Werten zwischen 35,3 % und 24,2 % signifikant niedriger lag.

Die Spanne der gemeldeten Investitionsrückstände für das statistische Gebiet **Lüneburg** lag zwischen 0 €/Einw. (drei Kommunen) und 8.005 €/Einw. Lediglich fünf Kommunen dieser Schicht meldeten überdurchschnittliche Investitionsrückstände, sodass auch der Gesamtdurchschnitt dieses statistischen Gebietes mit 2.262 €/Einw. unter dem Gesamtdurchschnitt von 2.736 €/Einw. lag.

Im statistischen Gebiet **Weser-Ems** lag die Quote der Kommunen, die überdurchschnittliche Investitionsrückstände meldeten, mit 24,2 % am niedrigsten. Der höchste Wert dieser Schicht wurde mit 6.606 €/Einw. angegeben. Drei der 33 Städte und Gemeinden dieser Schicht meldeten keine Investitionsrückstände. Lediglich 8 Kommunen meldeten überdurchschnittliche Rückstände, sodass diese Schicht einen Durchschnitt von 1.778 €/Einw. auswies.

3.3.3 Betrachtung der Höhe der Investitionsrückstände und der Zugehörigkeit zu einer regionalen Anpassungsschicht

Die Vergleichskommunen dieser Erhebung verteilen sich auf die elf niedersächsischen regionalen Anpassungsschichten wie folgt:

- Region Hannover (Landeshauptstadt) (1)
- Region Hannover (Umland) (16),
- Mittelniedersachsen (6),
- Nordniedersachsen (11),
- Nordostniedersachsen (7),
- Oldenburger Raum (10),
- Ostfriesland-Nordseeküste (11),
- Ostniedersachsen (8),
- Südniedersachsen (9),
- Weser-Leine-Bergland (5),
- Westniedersachsen (12).

Die Investitionsrückstände von insgesamt 12,4 Mrd. € (2.736 €/Einw.) verteilten sich wie folgt auf die regionalen Anpassungsschichten:

- Rd. 2,0 Mrd. € (3.799 €/Einw.) auf die Anpassungsschicht Region Hannover (Landeshauptstadt),

- rd. 1,7 Mrd. € (3.011 €/Einw.) auf die Anpassungsschicht Region Hannover (Umland)
- rd. 0,3 Mrd. € (1.897 €/Einw.) auf die Anpassungsschicht Mittelniedersachsen,
- rd. 0,9 Mrd. € (2.286 €/Einw.) auf die Anpassungsschicht Nordniedersachsen,
- rd. 0,6 Mrd. € (2.232 €/Einw.) auf die Anpassungsschicht Nordostniedersachsen,
- rd. 0,5 Mrd. € (1.097 €/Einw.) auf die Anpassungsschicht Oldenburger Raum,
- rd. 0,8 Mrd. € (2.327 €/Einw.) auf die Anpassungsschicht Ostfriesland-Nordseeküste,
- rd. 1,8 Mrd. € (2.614 €/Einw.) auf die Anpassungsschicht Ostniedersachsen,
- rd. 1,6 Mrd. € (4.674 €/Einw.) auf die Anpassungsschicht Südniedersachsen,
- rd. 1,1 Mrd. € (5.054 €/Einw.) auf die Anpassungsschicht Weser-Leine-Bergland und
- rd. 1,1 Mrd. € (1.975 €/Einw.) auf die Anpassungsschicht Westniedersachsen.

Vergleicht man die regionalen Anpassungsschichten in Bezug auf den Anteil ihrer Kommunen mit über- bzw. unterdurchschnittlich hohen Investitionsrückständen zeigt sich, dass die Kommunen lediglich in drei der elf Anpassungsschichten mehrheitlich überdurchschnittliche Investitionsrückstände auswiesen. Der Anteil der Kommunen mit überdurchschnittlichen Investitionsrückständen lag in den übrigen Schichten zwischen 36,4 % und 10,0 %:

Anpassungsschicht	Anzahl unter 2.736 €/Einw.	Anzahl über 2.736 €/Einw.	Gesamt- anzahl
Region Hannover (Landeshauptstadt)	0 (0,0 %)	1 (100,0 %)	1 (100 %)
Region Hannover (Umland)	7 (43,8 %)	9 (56,2 %)	16 (100 %)
Mittelniedersachsen	4 (66,7 %)	2 (33,3 %)	6 (100 %)
Nordniedersachsen	8 (72,7 %)	3 (27,3 %)	11 (100 %)
Nordostniedersachsen	5 (71,4 %)	2 (28,6 %)	7 (100 %)
Oldenburger Raum	9 (90,0 %)	1 (10,0 %)	10 (100 %)
Ostfriesland-Nordseeküste	7 (63,6 %)	4 (36,4 %)	11 (100 %)
Ostniedersachsen	5 (62,5 %)	3 (37,5 %)	8 (100 %)
Südniedersachsen	6 (66,7 %)	3 (33,3 %)	9 (100 %)
Weser-Leine-Bergland	1 (20,0 %)	4 (80,0 %)	5 (100 %)
Westniedersachsen	9 (75 %)	3 (25,0 %)	12 (100 %)
Gesamt	61 (63,5 %)	35 (36,5 %)	96 (100 %)

Abbildung 17 - Höhe der Investitionsrückstände der Kommunen nach regionaler Anpassungsschicht im Verhältnis zum Gesamtdurchschnitt aller Kommunen

In nahezu allen regionalen Anpassungsschichten waren sowohl Kommunen mit unterdurchschnittlichen als auch mit überdurchschnittlichen Investitionsrückständen vertreten. Aber auch bei dieser Differenzierung ist deutlich erkennbar, dass es regionale Unterschiede gibt, die auf unterschiedliche strukturelle Bedingungen hinweisen können. So meldeten beispielsweise vier der fünf erhobenen Kommunen – und damit 80 % – aus der regionalen Anpassungsschicht „Weser-Leine-Bergland“ überdurchschnittliche Investitionsrückstände, während dies nur bei einer von zehn Kommunen aus der regionalen Anpassungsschicht „Oldenburger Raum“ der Fall war.

Feststellung:

Im Ergebnis ist erkennbar, dass die Höhe der Investitionsrückstände im Zusammenhang mit der raumplanerischen Funktion und mit regionalen Aspekten steht:

- Kommunen mit der Funktion eines Oberzentrums oder Mittelzentrums nach dem **LROP** verzeichnen höhere Investitionsrückstände, als die Kommunen, denen im LROP keine besondere Zentralfunktion zugewiesen ist. Hier sind insbesondere die Oberzentren auffällig. Anzumerken ist allerdings, dass es auch in der Gruppe der Oberzentren einige wenige Kommunen gibt, die unterdurchschnittliche Investitionsrückstände meldeten.
- In der Verteilung nach **statistischen Gebieten** gibt es auffällige Unterschiede: Die Kommunen der statistischen Gebiete Weser-Ems und Lüneburg wiesen eine signifikant niedrigere Quote mit überdurchschnittlichen Investitionsrückständen aus als die anderen beiden Gebiete. Das statistische Gebiet Hannover wies dabei als einziges Gebiet mehrheitlich Kommunen mit überdurchschnittlichen Rückständen aus.
- Die Aufteilung nach den **regionalen Anpassungsschichten** macht diese ungleiche Verteilung noch deutlicher: Hier wird deutlich, dass in den Anpassungsschichten „Oldenburger Raum“, „Westniedersachsen“, „Nordniedersachsen“ und „Nordostniedersachsen“ eine deutlich niedrigere Quote an Kommunen überdurchschnittliche Rückstände meldete als in den Anpassungsschichten „Weser-Leine-Bergland“, „Region Hannover (Landeshauptstadt)“ und „Region Hannover (Umland)“.

3.4 Investitionsfinanzierungsfähigkeit und Höhe der Investitionsrückstände

3.4.1 Beurteilung der Investitionsfinanzierungsfähigkeit im Rahmen dieser Erhebung

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

Zum Inhalt der Erhebung zählte u. a. auch die Einschätzung, inwieweit sich die Investitionsfinanzierungsfähigkeit auf die Höhe der Investitionsrückstände auswirkt. Die Investitionsfinanzierungsfähigkeit beurteilte die überörtliche Kommunalprüfung anhand der Haushaltswerte:

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

Die überörtliche Kommunalprüfung bewertete die Haushaltsdaten im Durchschnitt der Jahre 2018 bis 2021 je Einwohnerin und Einwohner und bepunktete die Einzelpositionen. Eine Gesamtpunktzahl von bis zu 100 Punkten bestimmt den Rahmen für die Einordnung als Kommune mit vorhandener oder eingeschränkter Investitionsfähigkeit. Kommunen mit einer Gesamtpunktzahl von unter 70 Punkten beurteilte die überörtliche Kommunalprüfung als nur eingeschränkt investitionsfinanzierungsfähig. (Siehe Anlage 1: Erläuterung zum Kennzahlenset)

Die auf dieser Basis eingeschätzte Investitionsfinanzierungsfähigkeit ist weder mit den Ergebnissen der Finanzstatusprüfung der überörtlichen Kommunalprüfung noch mit der Einzelbeurteilung der finanziellen Leistungsfähigkeit durch Kommunalaufsichtsbehörden.

3.4.2 Investitionsfinanzierungsfähigkeit und Höhe der Investitionsrückstände nach Kommunaltypen, Größe der Gemeindegebiete, Einwohnergrößenklasse und Bevölkerungsdichte

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

Für die weitere Einordnung unterteilte die überörtliche Kommunalprüfung die Kommunen mit vorhandener bzw. eingeschränkter Investitionsfinanzierungsfähigkeit nach den Einflussgrößen Kommunaltyp, Einwohnergrößenklasse, Gemeindefläche, Bevölkerungsdichte sowie ihrer Zugehörigkeit zu den vier statistischen Gebieten des Landes Niedersachsen³⁴ in der in Kapitel 2.3 erläuterten Zuordnung.

³⁴ Siehe Kapitel 3.1.

	Vorhandene Investitionsfinanzierungs- fähigkeit (Anzahl)	Eingeschränkte Investitionsfinanzierungs- fähigkeit (Anzahl)
Vergleichskommunen insgesamt		
Anzahl	52	44
Investitionsrückstände je Einw.	2.736 €	
Kommunaltypen		
Kreisfreie Städte einschl. Landes- hauptstadt Hannover	3	6
Investitionsrückstände je Einw.	2.647 €	
Große selbst. Städte einschl. Stadt Göttingen	2	6
Investitionsrückstände je Einw.	3.309 €	
Selbständige Gemeinden	34	25
Investitionsrückstände je Einw.	2.289€	
Übrige Vergleichskommunen *)	13	7
Investitionsrückstände je Einw.	1.579 €	
Einwohnergrößenklasse		
über 46.200 Einwohner	8	16
Investitionsrückstände je Einw.	2.979 €	
über 31.200 bis 46.200 Einw.	16	8
Investitionsrückstände je Einw.	2.216 €	
über 23.450 bis 31.200 Einw	16	8
Investitionsrückstände je Einw.	2.018 €	
bis 23.450 Einw.	12	12
Investitionsrückstände je Einw.	3.377 €	
Gemeindegebiet (Fläche)		
über 151,4 qkm	14	10
Investitionsrückstände je Einw.	3.050 €	
über 109,9 qkm bis 151,4 qkm	13	11
Investitionsrückstände je Einw.	3.049 €	
über 75,7 qkm bis 109,9 qkm	13	11
Investitionsrückstände je Einw.	1.855 €	
bis 75,7 qkm	12	12
Investitionsrückstände je Einw.	2.805 €	
Bevölkerungsdichte		
über 487,0 Einw./qkm	8	16
Investitionsrückstände je Einw.	3.071 €	
über 313,4 bis 487,0 Einw./qkm	16	8
Investitionsrückstände je Einw.	2.341 €	
über 199,3 bis 313,4 Einw./qkm	11	13
Investitionsrückstände je Einw.	2.821 €	
bis 199,3 Einw./qkm	12	12
Investitionsrückstände je Einw.	2.075 €	
Statistische Gebiete		
Braunschweig	9	8
Investitionsrückstände je Einw.	3.299 €	
Hannover	10	18
Investitionsrückstände je Einw.	3.467 €	
Lüneburg	8	10
Investitionsrückstände je Einw.	2.262 €	
Weser-Ems	25	8
Investitionsrückstände je Einw.	1.778 €	
*) kreisangehörige Gemeinden ohne besonderen Status (keine Samt- bzw. Mitaliedsaemeinden)		

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

Abbildung 18 - Anzahl der Kommunen und Höhe der Investitionsrückstände nach Einflussfaktoren (€/Einw.)

Nach der vorstehenden Aufstellung ergeben sich erhebliche Unterschiede in Hinblick auf die Investitionsfinanzierungsfähigkeit und die Höhe der Investitionsrückstände bei der Einordnung nach **Kommunaltypen**. Eine detaillierte Betrachtung des Zusammenhangs zwischen Kommunaltypen und Investitionsrückständen erfolgt im Kapitel 3.4.4.

Weniger deutlich sind die Unterschiede in der Aufteilung nach **Einwohnergrößenklassen**. Zwar verfügt in der Gruppe der 24 Kommunen mit mehr als 46.200 Einwohnerinnen und Einwohnern nur ein Drittel der Kommunen über eine ausreichende Investitionsfinanzierungsfähigkeit. Zu dieser Gruppe zählen jedoch alle großen Städte (kreisfreie Städte, große selbständige Städte, Städte mit Sonderstatus). In den nächsten beiden Einwohnergrößenklassen verfügen jeweils zwei Drittel der Kommunen über eine ausreichende Investitionsfinanzierungsfähigkeit und meldeten unterdurchschnittlich hohe Investitionsrückstände. Auch in der kleinsten Einwohnergrößenklasse bis 23.450 Einwohnerinnen und Einwohnern ergibt sich ein ausgewogenes Verhältnis von jeweils zwölf investitionsfinanzierungsfähigen bzw. eingeschränkt investitionsfinanzierungsfähigen Kommunen. Allerdings meldeten die Kommunen dieser Gruppe deutlich über dem Durchschnitt liegende Investitionsrückstände.

In der Aufteilung nach der **Größe der Gemeindegebiete** sind in allen vier Gruppen mindestens die Hälfte der Kommunen grundsätzlich investitionsfinanzierungsfähig. Doch nur die Gruppe der Kommunen mit einer Gebietsfläche von 75,7 bis 109,9 qkm meldete unterdurchschnittliche Investitionsrückstände. Die höchsten Investitionsrückstände von rd. 3.050 €/Einw. meldeten die Kommunen der beiden Gruppen mit größerer Gemeindefläche. Dazu zählen 11 der 17 großen Städte.

Auch eine höhere **Bevölkerungsdichte** begründet nicht zwangsläufig höhere Investitionsrückstände. Die Kommunen mit der höchsten Bevölkerungsdichte waren zwar weit überwiegend nur eingeschränkt investitionsfinanzierungsfähig und meldeten die höchsten Investitionsrückstände. Dagegen waren die Kommunen mit der zweithöchsten Bevölkerungsdichte jedoch weit überwiegend investitionsfinanzierungsfähig und meldeten unterdurchschnittliche Investitionsrückstände. Im Übrigen entsprechen die Verhältnisse in der Aufteilung nach Bevölkerungsdichte weitgehend den Verhältnissen in der Aufteilung nach Einwohnergrößenklassen, sodass angenommen werden kann, dass die Flächengröße die Investitionsfinanzierungsfähigkeit und die Höhe der Investitionsrückstände nur wenig beeinflusst.

Die Betrachtung der Kommunen nach ihrer Zugehörigkeit zu den **statistischen Gebieten** des Landes Niedersachsen weist – wie schon in vorhergehenden Untersuchungen der überörtlichen Kommunalprüfung – eine bessere Investitionsfinanzierungsfähigkeit der Kommunen im Gebiet Weser-Ems mit weit unterdurchschnittlichen Investitionsrückständen auf. Beispielsweise meldeten die Kommunen aus dem statistischen Gebiet Hannover mit rd. 3.500 €/Einw. fast doppelt so hohe Investitionsrückstände wie die Kommunen aus dem Gebiet Weser-Ems. Auffällig ist darüber hinaus, dass sich die Investitionsrückstände in den Gebieten Braunschweig und Lüneburg um mehr als 1.000 €/Einw. unterscheiden, obwohl in

beiden Gebieten eine leicht überwiegende Anzahl von Kommunen mit eingeschränkter Investitionsfinanzierungsfähigkeit zu finden ist.

Feststellung:

Die Faktoren Einwohnergrößenklasse, Größe der Gemeindegebiete und Bevölkerungsdichte haben keinen signifikanten Einfluss auf die Investitionsfinanzierungsfähigkeit und/oder die Höhe der gemeldeten Investitionsrückstände. Erkennbar ist jedoch, dass sich die Zugehörigkeit zu einem Kommunaltyp häufig auf die Investitionsfinanzierungsfähigkeit und die Höhe der Investitionsrückstände auswirkt. Die überörtliche Kommunalprüfung beschränkt sich in den noch folgenden Beurteilungen auf die Einordnung nach Kommunaltypen. Dies auch deswegen, weil der in Kapitel 3.2 benannte Zusammenhang zwischen Aufgabenzuschnitt und Höhe der Investitionsrückstände mitbestimmend ist.

3.4.3 Gegenüberstellung von Investitionsfinanzierungsfähigkeit und Höhe der Investitionsrückstände

Das folgende Diagramm stellt in einzelnen Quadranten die Kommunen mit vorhandener Investitionsfinanzierungsfähigkeit bzw. eingeschränkter Investitionsfinanzierungsfähigkeit mit der Höhe ihrer Investitionsrückstände zusammen.



Abbildung 19 - Gegenüberstellung von Investitionsfinanzierungsfähigkeit und Höhe der Investitionsrückstände

Die 38 Kommunen des ersten Quadranten verfügen über eine grundsätzlich vorhandene Investitionsfinanzierungsfähigkeit. Dennoch bezifferten diese Kommunen Investitionsrückstände in Höhe von immerhin rd. 1,2 Mrd. €. Die mitgeteilten Investitionsrückstände je Einwohnerin und Einwohner liegen jedoch mit durchschnittlich 883 €/Einw. sehr deutlich unter

dem Durchschnitt der Vergleichskommunen von 2.736 €/Einw. Zu dieser Gruppe zählen nur eine kreisfreie Stadt und zwei große selbständige Städte.

Die 14 im Quadranten 2 zusammengefassten Kommunen meldeten trotz einer grundsätzlich vorhandenen Investitionsfinanzierungsfähigkeit Investitionsrückstände in Höhe von 2,5 Mrd. €, damit deutlich über dem Durchschnitt liegende Investitionsrückstände in Höhe von 3.689 €/Einw. Zu dieser Gruppe zählen u. a. zwei kreisfreie Städte.

Bei 44 von 96 Kommunen war die Investitionsfinanzierungsfähigkeit eingeschränkt bis gar nicht vorhanden (Quadranten 3 und 4). Sie meldeten Investitionsrückstände in Höhe insgesamt von 8,7 Mrd. € und damit rd. 70 % der gesamten Investitionsrückstände der Vergleichskommunen. Der Einwohnerwert beträgt 3.480 €/Einw. Zu diesen Gruppen zählen zwölf der großen Städte.

Immerhin 23 der 44 Kommunen mit eingeschränkter Investitionsfinanzierungsfähigkeit – davon drei große Städte – meldeten unterdurchschnittliche Investitionsrückstände in Höhe von 1.577 €/Einw. Diese Gruppe bildet der Quadrant 3 ab.

Die im Quadranten 4 zusammengefasste Teilgruppe von 21 Kommunen mit eingeschränkter Investitionsfinanzierungsfähigkeit und überdurchschnittlichen Investitionsrückständen – davon 9 große Städte – meldeten Investitionsrückstände in Höhe von 7,3 Mrd. € (59 %) und durchschnittlich 4.512 €/Einw. Die Investitionsrückstände je Einwohnerin und Einwohner in dieser Gruppe sind mehr als fünfmal so hoch wie die der Kommunen im Quadranten 1. Auch zusammengefasst sind die Investitionsrückstände der Kommunen mit eingeschränkter Investitionsfinanzierungsfähigkeit fast doppelt so hoch wie die der Kommunen mit vorhandener Investitionsfinanzierungsfähigkeit.

Noch deutlicher wird der Unterschied in der zusammengefassten Betrachtung der Quadranten 1 und 3 bzw. 2 und 4. 61 Kommunen meldeten für 49 % der Einwohnerinnen und Einwohner des Vergleichsrings Investitionsrückstände von rd. 2,6 Mrd. € – 1.157 €/Einw. Fast das Vierfache, nämlich 4.270 €/Einw., meldeten 35 Kommunen mit überdurchschnittlichen Investitionsrückständen für 51 % der Bevölkerung.

In der Gesamtbetrachtung verfügen

- nur 5 von 17 großen Städten,
- aber 34 von 59 selbständigen Gemeinden und
- 13 von 20 übrigen Vergleichskommunen

über eine grundsätzliche Investitionsfinanzierungsfähigkeit.

Feststellung:

Eine eingeschränkte Investitionsfinanzierungsfähigkeit führt nicht zwangsläufig zu überdurchschnittlichen Investitionsrückständen. Zwar meldeten 21 von 44 Kommunen mit eingeschränkter Finanzierungsfähigkeit einen überproportional hohen Anteil der Investitionsrückstände in Höhe von 7,3 Mrd. €, aber 23 Kommunen mit ebenfalls eingeschränkter Finanzierungsfähigkeit meldeten unterdurchschnittliche Investitionsrückstände.

3.4.4 Investitionsfinanzierungsfähigkeit und Höhe der Investitionsrückstände nach Kommunaltypen

In der näheren Betrachtung der Abbildung 19 nach Kommunaltypen zeigt sich in den meisten der unten genannten Konstellationen eine besondere Problemlage der großen selbständigen Städte. In den Quadranten 2 und 4 entfielen zwar die höchsten Investitionsrückstände je Einwohnerin und Einwohner auf die selbständigen Gemeinden. Allerdings zählte keine große selbständige Stadt zum 2. Quadranten. Die Investitionsrückstände der im Quadranten 4 erfassten großen selbständigen Städte sind weit überdurchschnittlich und liegen nur leicht unter denen der selbständigen Gemeinden in diesem Quadranten. Lediglich in der Zusammenfassung der Quadranten 1 und 2 (Kommunen mit grundsätzlich vorhandener Investitionsfinanzierungsfähigkeit) meldeten die kreisfreien Städte erkennbar höhere Investitionsrückstände.

Die Auffälligkeit der überdurchschnittlich hohen Investitionsrückstände der großen selbständigen Städte wirft die Frage auf, ob ihr Aufgabenbestand und dessen Finanzierung im Zusammenhang mit ihrer Rechtsstellung als kreisangehörige Kommune schon für sich zum Entstehen hoher Investitionsrückstände beitragen kann.

Die Aufgabenzuschnitte der kreisfreien Städte und der großen selbständigen Städte ähneln sich, wenn die großen selbständigen Städte die Zuständigkeiten im Bereich der Sozialverwaltung und/oder im Bereich der Schulträgerschaft vom originär zuständigen Landkreis übernommen haben. Sehr eingeschränkt kann dies auch für die selbständigen Gemeinden gelten. In diesen Fällen wird die Erledigung übernommener Kreisaufgaben durch den jeweiligen Landkreis mit allgemeinen oder speziellen Zuweisungen unterstützt. Gleichzeitig sind die großen selbständigen Städte genauso wie die selbständigen Gemeinden wegen ihrer Kreisangehörigkeit zur Entrichtung der Kreisumlage verpflichtet. Die Kreisangehörigkeit der großen selbständigen Städte hat somit finanzielle Auswirkungen bei den Einzahlungen und Auszahlungen.

Im Folgenden wird daher untersucht, ob ein ungünstiges Verhältnis von Einzahlungen und Auszahlungen verstärkt bei bestimmten Kommunaltypen vorzufinden ist und inwieweit die überdurchschnittlichen Investitionsrückstände damit begründet werden können: 21 von insgesamt 44 Kommunen mit eingeschränkter Investitionsfinanzierungsfähigkeit meldeten überdurchschnittliche Investitionsrückstände.

In der Anlage 2 ist die Zugehörigkeit der Vergleichskommunen zu den vier Quadranten und die Höhe ihrer Investitionsrückstände detailliert zusammengestellt.

Feststellung:

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

3.4.5 Umfang der Investitionstätigkeit im Vergleich zu ausgewählten Einzahlungen und Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit

Das Verhältnis zwischen Ein- und Auszahlungen sowie u. a. die Höhe der ordentlichen Tilgungszahlungen bestimmen das Maß, in dem Kommunen Eigenmittel für die Finanzierung von Investitionen einsetzen können und damit letztendlich den Umfang der Investitionstätigkeit.

Die Vermutung, dass bereits das Verhältnis zwischen Ein- und Auszahlungen ein Anlass für die überdurchschnittlichen Investitionsrückstände einiger Kommunaltypen sein könne, bestätigte sich anhand der folgenden Zusammenstellung nicht. Vielmehr stellt sich gerade das Verhältnis zwischen Einzahlungen und Auszahlungen der großen selbständigen Städte und selbständigen Gemeinden besser dar als beispielsweise das der kreisfreien Städte. Dies gilt auch hinsichtlich der Unterscheidung der Städte mit vorhandener bzw. eingeschränkter Investitionsfinanzierungsfähigkeit.

Kommunaltyp			
	Insgesamt	Vorhandene Investitionsfinanzierungsfähigkeit	Eingeschränkte Investitionsfinanzierungsfähigkeit
Kreisfreie Städte			
Verhältnis von Einzahlungen zu Auszahlungen (lfd. Verwaltungstätigkeit)	104 %	108 %	102 %
Auszahlungen aus Investitionstätigkeit	350 €	329 €	360 €
Höhe der Investitionsrückstände	3.045 €	2.032 €	3.522 €
Große selbständige Städte			
Verhältnis von Einzahlungen zu Auszahlungen (lfd. Verwaltungstätigkeit)	107 %	112 %	106 %
Auszahlungen aus Investitionstätigkeit	368 €	315 €	380 €
Höhe der Investitionsrückstände	4.357 €	1.462 €	5.010 €
Selbständige Gemeinden			
Verhältnis von Einzahlungen zu Auszahlungen (lfd. Verwaltungstätigkeit)	110 %	115 %	104 %
Auszahlungen aus Investitionstätigkeit	345 €	351 €	338 €
Höhe der Investitionsrückstände	2.289 €	1.976 €	2.709 €
Übrige Vergleichskommunen			
Verhältnis von Einzahlungen zu Auszahlungen (lfd. Verwaltungstätigkeit)	108 %	118 %	106 %
Auszahlungen aus Investitionstätigkeit	315 €	294 €	320 €
Höhe der Investitionsrückstände	1.579 €	1.045 €	2.682 €

Abbildung 20 - Verhältnis von Einzahlungen und Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit (Einzahlungsdeckungsgrad), Auszahlungen aus Investitionstätigkeit und Höhe der Investitionsrückstände je Einwohnerin und Einwohner

Auf der Grundlage der gemeldeten Daten ergibt der Vergleich ein grundsätzlich schwächeres Verhältnis zwischen Einzahlungen und Auszahlungen bei den kreisfreien und – allerdings weniger ausgeprägt – den großen selbständigen Städten. Bei allen Kommunaltypen zeigt sich, dass Kommunen mit einem höheren Einzahlungsdeckungsgrad erheblich geringere Investitionsrückstände meldeten. Ein unmittelbarer Zusammenhang zwischen Einzahlungsdeckungsgrad, Investitionsfinanzierungsfähigkeit und Höhe der Auszahlungen aus Investitionstätigkeit ist jedoch nicht ersichtlich.

Der Anteil der Investitionsauszahlungen an den Gesamtauszahlungen³⁵ unterscheidet sich dagegen zwischen den verschiedenen Kommunaltypen und den sich daraus ergebenden Aufgabenstellungen erheblich:

Kommunaltyp	Anteil der Investitionsauszahlungen an Gesamtauszahlungen		
	Insgesamt %	Anzahl mit höherem Anteil	Anzahl mit geringerem Anteil
Vergleichskommunen (alle)	12 %	62	34
Kreisfreie Städte	9 %	4	5
Große selbständige Städte	11 %	3	5
Selbständige Gemeinden	15 %	42	17
Übrige Vergleichskommunen	16 %	14	6

Abbildung 21 - Anteil der Investitionsauszahlungen an den Gesamtauszahlungen nach Anzahl der Kommunen

Bei immerhin 62 der 96 Vergleichskommunen (55 %) beträgt der Anteil der Investitionsauszahlungen mehr als 12 % der Gesamtauszahlungen. In der Differenzierung nach Kommunaltypen bleiben die entsprechenden Anteile der kreisfreien und großen selbständigen Städte unter dem Vergleichswert aller Vergleichskommunen, während die Anteile der selbständigen Gemeinden und übrigen Vergleichskommunen darüber liegen.

Die folgende Darstellung der Auszahlungsverhältnisse unterstützt die Annahme, dass hohe Transferauszahlungen³⁶ und Personalauszahlungen das Verhältnis der Investitionsauszahlungen zu den Gesamtauszahlungen verschlechtern. Insbesondere hohe Sozialtransferauszahlungen schränken die finanziellen Handlungsmöglichkeiten der kreisfreien und großen selbständigen Städte ein. Dies zeigt sich zum einen in einem schlechteren Verhältnis ihrer Investitionsauszahlungen zu den Gesamtauszahlungen. Zudem fallen die Beträge der Investitionsauszahlungen je Einwohnerin und Einwohner nur unwesentlich höher aus als die Auszahlungen von kleineren Kommunen mit einem geringeren Aufgabenbestand (siehe Abbildung 20).

³⁵ Summe aus Auszahlungen aus lfd. Verwaltungstätigkeit und Auszahlungen aus Investitionstätigkeit.

³⁶ Die Transferauszahlungen umfassen alle Auszahlungen, die eine Kommune ohne Gegenleistung an Dritte leistet.

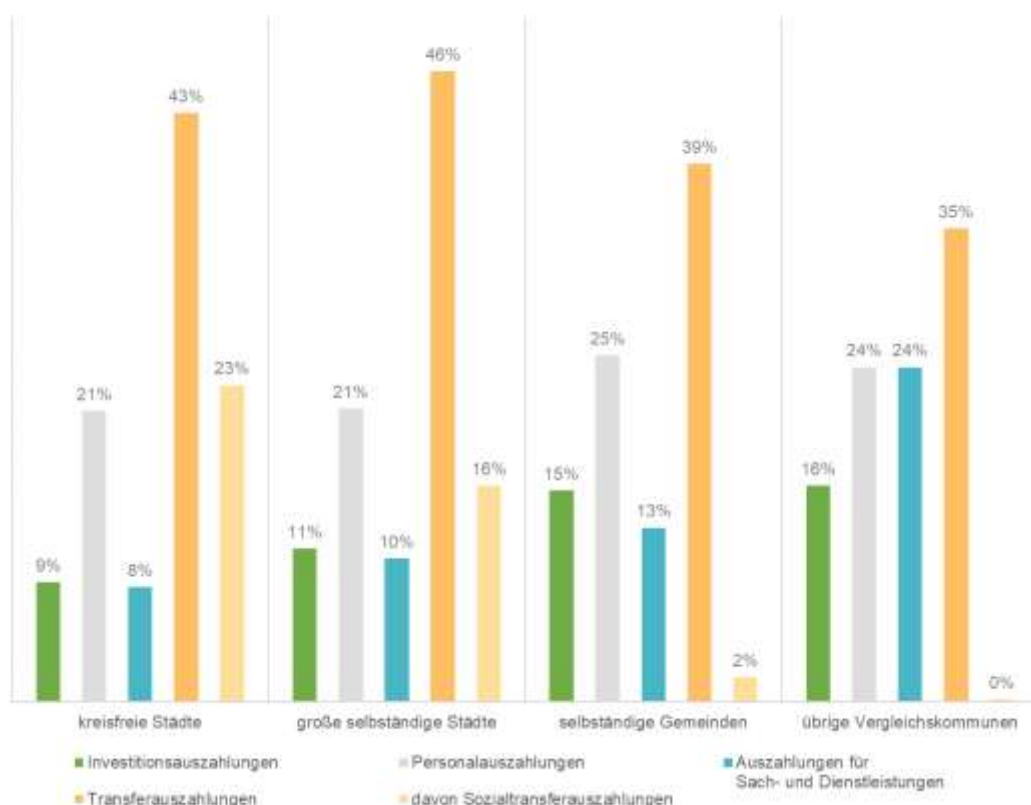


Abbildung 22 - Anteile der wesentlichen Auszahlungspositionen an den Gesamtauszahlungen in %

Die wesentliche Auszahlungsposition der Transferauszahlungen enthält u. a. die sogenannten Sozialtransferzahlungen. Dabei handelt es sich im Wesentlichen um die Auszahlungen der Sozialhilfe und die Auszahlungen für die Grundsicherung von Arbeitssuchenden. Sie belasten die Haushalte der kreisfreien und großen selbständigen Städte deutlich. Zu den Transferauszahlungen gehören bei den kreisangehörigen Kommunen auch die Auszahlungen für die an die Landkreise zu entrichtende Kreisumlage. Dies begründet den höheren Anteil der Umlageauszahlungen bei den großen selbständigen Städten im Vergleich zu den kreisfreien Städten. Dagegen ist festzustellen, dass bei den selbständigen Gemeinden und übrigen Vergleichskommunen die nicht zu leistenden Sozialtransferzahlungen auffällig höhere Anteile von Investitionsauszahlungen mit sich bringen.



Abbildung 23 - Zusammensetzung der Transferauszahlungen

Bei der Bewertung ist überdies zu berücksichtigen, dass die Aufgabenzuständigkeiten im Bereich der Sozialhilfe einschließlich der Eingliederungshilfe sowie der Grundsicherung für Arbeitssuchende von kreisfreien Städten vollständig, von großen selbständigen Städten teilweise und nur ausnahmsweise von selbständigen Gemeinden ausgeübt werden. Die übrigen Vergleichskommunen dieses Vergleichsrings nehmen die genannten Aufgaben nicht wahr.

Gleichwohl haben auch die selbständigen Gemeinden und übrigen Vergleichskommunen soziale Aufgaben zu erfüllen. Diese erstrecken sich weit überwiegend auf die Aufgaben der Kinder- und Jugendhilfe, die bis zu 100 % ihrer Sozialauszahlungen ausmachen und Investitionsbedarf auslösen.

Feststellung:

Insbesondere hohe Sozialtransferauszahlungen führen zu niedrigeren Investitionsauszahlungen.

3.4.6 Finanzierung von Investitionen

Im Durchschnitt der Jahre 2018 bis 2021 investierten die Vergleichskommunen jährlich insgesamt rd. 1,57 Mrd. €, mithin 347 €/Einw. In der Gesamtbetrachtung finanzierten die Vergleichskommunen ihre Investitionen mit einem Anteil von 36 % aus Einzahlungen aus

Investitionstätigkeit. Hierbei handelt es sich zum einen um Zuwendungen Dritter (18 %) und zum anderen um aus eigener Investitionstätigkeit erwirtschaftete Einzahlungen.³⁷ Zusammen mit den Eigenmitteln aus laufender Verwaltungstätigkeit in Höhe von 26 % finanzierten die Kommunen somit 44 % ihrer Investitionsauszahlungen aus eigener Kraft. Ein erheblicher Anteil von 38 % entfiel jedoch auf die ergänzende Aufnahme von Investitionskrediten. Im Vergleich dazu wirkt die Drittmittelquote zunächst gering. In der weiteren Betrachtung nach Kommunaltypen ergeben sich jedoch erhebliche Unterschiede.

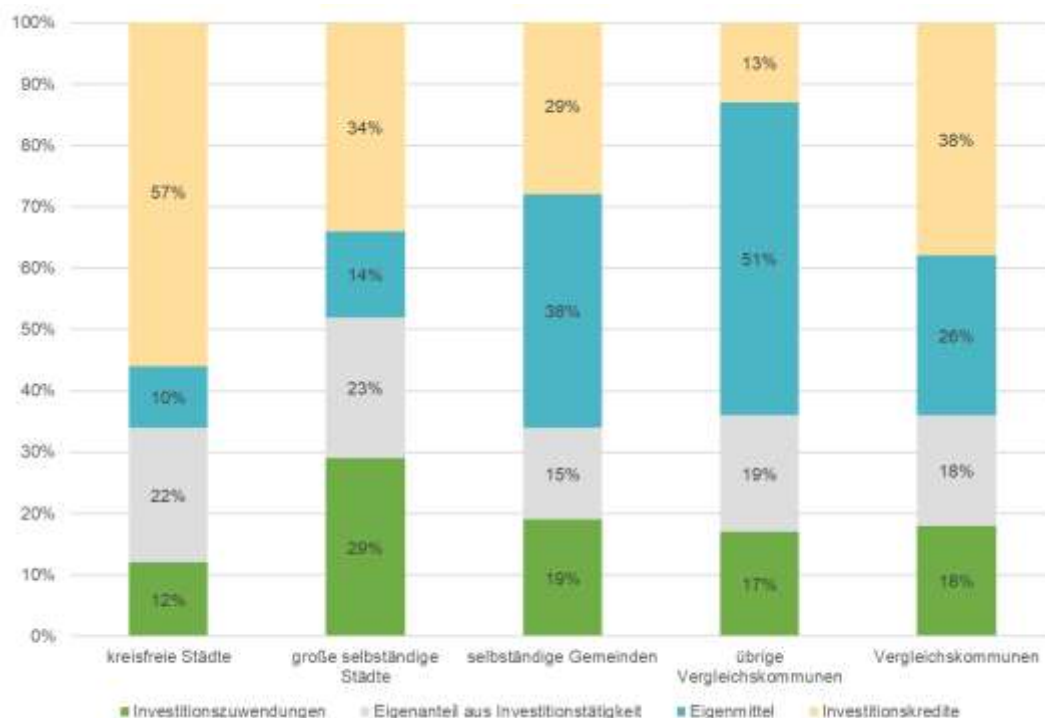


Abbildung 24 - Finanzierung von Investitionen in %

Wie bereits dargestellt, gelingt es den Gruppen der selbständigen Gemeinden und übrigen Vergleichsgemeinden, einen überdurchschnittlich hohen Eigenmittelanteil für die Finanzierung ihrer Investitionen bereitzustellen. In den Gruppen der kreisfreien Städte und großen selbständigen Städte betragen die Eigenmittelanteile dagegen lediglich 10 % bzw. 14 %.

In Hinblick auf die erzielten Zuwendungen Dritter, fällt die hohe Quote bei den großen selbständigen Städten auf. Im direkten Vergleich mit den kreisfreien Städten zeigt sich, dass geringere Fördermittel zu einem höheren Kreditfinanzierungsanteil führen. Anders als den selbständigen Gemeinden und übrigen Vergleichsgemeinden gelingt es den kreisfreien Städten nicht, die geringere Förderquote mithilfe erhöhter Eigenmittel auszugleichen. Sie sind daher gezwungen, den negativen Saldo aus Investitionstätigkeit mithilfe von Investitionskrediten zu kompensieren.

³⁷ U. a. Einzahlungen aus Beiträgen und Entgelten, Vermögensveräußerungen und Rückflüsse aus Anleihen.

Dagegen fallen die vergleichsweise überdurchschnittlichen Einzahlungen aus Investitionszuwendungen bei den großen selbständigen Städten auf. Ein regelmäßiger Maßstab für die Förderfähigkeit einer Kommune ist eine schwächere Steuereinnahmekraft. Diese liegt jedoch gerade bei der überwiegenden Anzahl der kreisfreien Städte und der großen selbständigen Städte – somit in beiden Gruppen – über dem Landesdurchschnitt. Allerdings werden mit Zuwendungen in der Regel nur bestimmte Investitionsmaßnahmen unterstützt. Möglicherweise trafen die Förderprogramme der letzten Jahre nicht den Investitionsbedarf der kreisfreien Städte.

Feststellung:

Die Fremdfinanzierungsquoten steigen mit zunehmender Gemeindegröße an. Insbesondere die kreisfreien und großen selbständigen Städte müssen ihre Investitionen zu einem hohen Anteil mit Investitionskrediten finanzieren. Insbesondere die hohe Fremdfinanzierungsquote der kreisfreien Städte von 57 % ist bedenklich.

3.4.7 Vermögen und Schulden

Als Abschluss dieser Finanzbetrachtung untersuchte die überörtliche Kommunalprüfung, ob die Kommunen trotz festgestellter Investitionsrückstände in der Lage sind, ihr für die Erledigung ihrer Aufgaben notwendiges Vermögen zu sichern. Dahinter steht die Frage, ob die Kommunen ihren Verpflichtungen gem. §§ 110 Abs. 1 und 124 Abs. 2 NKomVG dauerhaft nachkommen können und ob es ihnen gelingen kann, die Investitionsrückstände nennenswert zu reduzieren.

Der Umfang des Vermögens und die Höhe der Schulden haben über die auszuweisenden Abschreibungen, die notwendigen Unterhaltungsaufwendungen sowie einzuplanende Zinsaufwendungen Auswirkungen auf den Ergebnishaushalt. Ein hoher Schuldenstand bedingt in der Regel hohe Tilgungszahlungen, die aus dem Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit zu finanzieren sind. Außerdem kann eine zu hohe Verschuldung die Möglichkeit notwendiger Kreditaufnahmen behindern.

Auf der Grundlage der von den Vergleichskommunen mitgeteilten, meist noch unverbindlichen Jahresabschlüsse, verfügten die Vergleichskommunen zum Abschluss des Jahres 2021 über ein Bilanzvermögen³⁸ in Höhe von 34,7 Mrd. €, 7.670 €/Einw.

³⁸ Einige selbständige Gemeinden und übrige Vergleichskommunen teilten keine oder nur unvollständige Bilanzdaten mit. Diese Kommunen wurden bei den Berechnungen zu Schulden und Vermögen nicht berücksichtigt.

	Vergleichs- kommunen	Kreisfreie Städte	Große selbst- ständige Städte	Selbständige Gemeinden	Übrige Vergleichs- kommunen
Bilanzsumme/Einw.	7.670 €	12.086 €	7.782 €	6.239 €	5.347 €
Bilanzielle Abschreibungen/Einw.	178 €	198 €	167 €	156 €	241 €
Abschreibungsquote (Bilanzielle Abschreibungen)	6 %	5 %	5 %	8 %	5 %
Reinvestitionsquote	124 %	89 %	122 %	93 %	144 %
Verhältnis Investitions- rückstände zur Bilanz- summe	36%	25 %	58 %	39 %	21 %
Anteil der bilanziellen Abschreibungen an Auszahlungen für Investitionstätigkeit	51 %	57 %	45 %	45 %	47 %

Abbildung 25 - Abschreibungs- und Reinvestitionsquoten nach Kommunaltypen

Die Vermögensbestände der kreisfreien Städte sind naturgemäß erheblich größer als bei den anderen Kommunaltypen. Dennoch ist der wesentlich höhere Wert im Vergleich mit den großen selbständigen Städten auffällig. Bemerkenswert sind außerdem die überdurchschnittlichen Abschreibungen der übrigen Vergleichskommunen, mithilfe ihrer Reinvestitionsquote jedoch gelingt es, den Wertverlust auszugleichen. Dies wiederum schaffen weder die kreisfreien Städte noch die selbständigen Gemeinden. Eine dauerhaft niedrige Reinvestitionsquote dieser beiden Gruppen wird unweigerlich zu einer Vermögensminderung führen. Diese Kommunen kommen der Verpflichtung des Vermögenserhalts nicht ausreichend nach.

Das Verhältnis von der Höhe der Investitionsrückstände zum Gesamtvermögen (Bilanzsumme) stellt sich bei den großen selbständigen Städten im Vergleich zu den anderen Kommunen erheblich schlechter dar. Nach eigener Schätzung der großen selbständigen Städte entsprechen die Investitionsrückstände ungefähr der Hälfte der vorhandenen Vermögenswerte.

Unabhängig davon wird deutlich, dass in allen Kommunaltypen die bilanziellen Abschreibungen rd. 50 % der Auszahlungen aus Investitionstätigkeit (rd. 1,6 Mrd. €) betragen. Rechnerisch standen somit lediglich 800 Mio. € jährlich dafür zu Verfügung, zusätzliche Vermögenswerte zu schaffen. Eine Größenordnung, die nicht ansatzweise genügt, um die Investitionsrückstände von 12,4 Mrd. € zu reduzieren.

Zudem führte – in der Summe der Vergleichskommunen – die Finanzierung von Investitionen in den Jahren 2018 bis 2021 zu einer jährlichen Nettoneuverschuldung von rd. 250 Mio. €. Schon jetzt beträgt die in den kommunalen Bilanzen ausgewiesene Gesamtverschuldung der Verbindlichkeiten aus Liquiditätskrediten, Investitionskrediten und

Verbindlichkeiten aus kreditähnlichen Rechtsgeschäften der Vergleichskommunen rd. 6,6 Mrd. €. Die jährlichen Zinsbelastungen betragen rd. 103 Mio. €, die ordentlichen Tilgungszahlungen belaufen sich auf 400 Mio. €.

Außerdem belasteten aufgelaufene Liquiditätskredite einige Vergleichskommunen besonders hoch. Der Gesamtbestand der in den Bilanzen bezifferten Liquiditätskredite beträgt 919 Mio. €, davon entfallen 700 Mio. € auf die kreisfreien und großen selbstständigen Städte. Dabei weisen nur drei der kreisfreien Städte und vier der großen selbstständigen Städte überhaupt Liquiditätskredite in ihren Bilanzen aus. In der einwohnerbezogenen Betrachtung ist die Liquiditätskreditbelastung in den großen selbstständigen Städten am höchsten. Dies verbunden mit hohen Zins- und Tilgungsverpflichtungen beschränkt die Investitionsfinanzierungsfähigkeit insbesondere der großen selbstständigen Städte und dürfte die hohen Investitionsrückstände mit begründen.

Feststellung:

Angesichts der geschilderten Vermögens- und Schuldenlage ist nicht denkbar, dass ein nennenswerter Abbau der Investitionsrückstände in absehbarer Zeit gelingen wird. Vielmehr werden die aufgelaufenen Investitionsrückstände über Generationen hinweg die Zukunft belasten.

3.5 Höhe der Investitionsrückstände in den verbundenen Unternehmen

3.5.1 Einschränkung der gemeldeten Daten

Wie bereits im Kapitel 3.1.1 erläutert, wurden im Erhebungsbericht bisher nur die Investitionsrückstände im Kernhaushalt berücksichtigt, weil die Rückmeldungen zu den Investitionsrückständen in den verbundenen Unternehmen unvollständig waren. Die überörtliche Kommunalprüfung zog daher zur weiteren Betrachtung die integrierte Schuldenstatistik³⁹ hinzu.

³⁹ Statistische Ämter des Bundes und der Länder: Integrierte Schulden der Gemeinden und Gemeindeverbände (Stand: 31.12.2021).

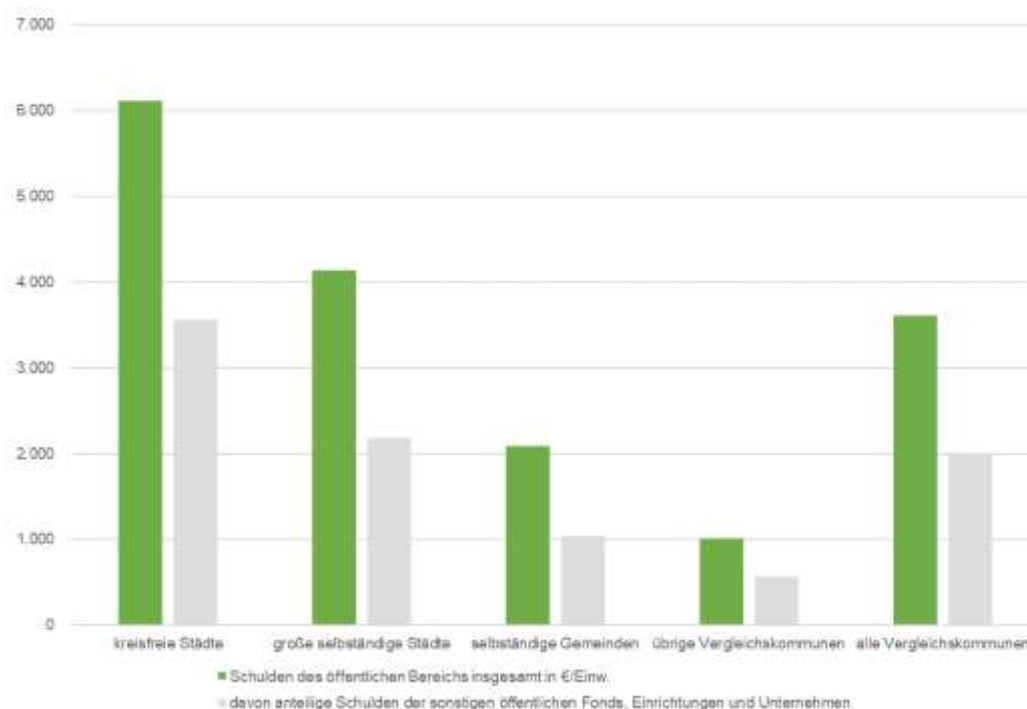


Abbildung 26 - Höhe der Schulden des öffentlichen Bereichs insgesamt je Einwohnerin und Einwohner und der davon auf die anteiligen Schulden der sonstigen öffentlichen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen entfallende Betrag

Bei den Vergleichskommunen entfallen von den Gesamtschulden des öffentlichen Bereichs in Höhe von 16,4 Mrd. € (3.612 €/Einw.) immerhin 9,1 Mrd. € (1.999 €/Einw.) auf die anteiligen Schulden der sonstigen öffentlichen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen. Dies entspricht 55 %, während die für die verbundenen Unternehmen gemeldeten Investitionsrückstände nur einen Anteil von 10 % der Gesamtinvestitionsrückstände ergeben. Daher ist zu befürchten, dass in den verbundenen Unternehmen deutlich höhere Investitionsrückstände als gemeldet bestehen.

Feststellung:

Die eingeschränkte Datenqualität in den verbundenen Unternehmen lässt keine differenzierteren Auswertungen zu. Es ist allerdings anzunehmen, dass in den verbundenen Unternehmen deutlich höhere Investitionsrückstände als gemeldet bestehen.

3.5.2 Zusammenhang zwischen Auslagerungen und Investitionsrückständen im Kernhaushalt

Die Vergleichskommunen meldeten zu den ausgewählten Infrastrukturbereichen u. a., ob diese „komplett/größtenteils in eigener Verantwortung“⁴⁰ oder „überwiegend ausgelagert“⁴¹ waren. Die folgende Abbildung stellt den Anteil der von den Vergleichskommunen überwiegend ausgelagerten Infrastrukturbereiche und die Höhe der Investitionsrückstände im Kernhaushalt je Einwohnerin und Einwohner dar:

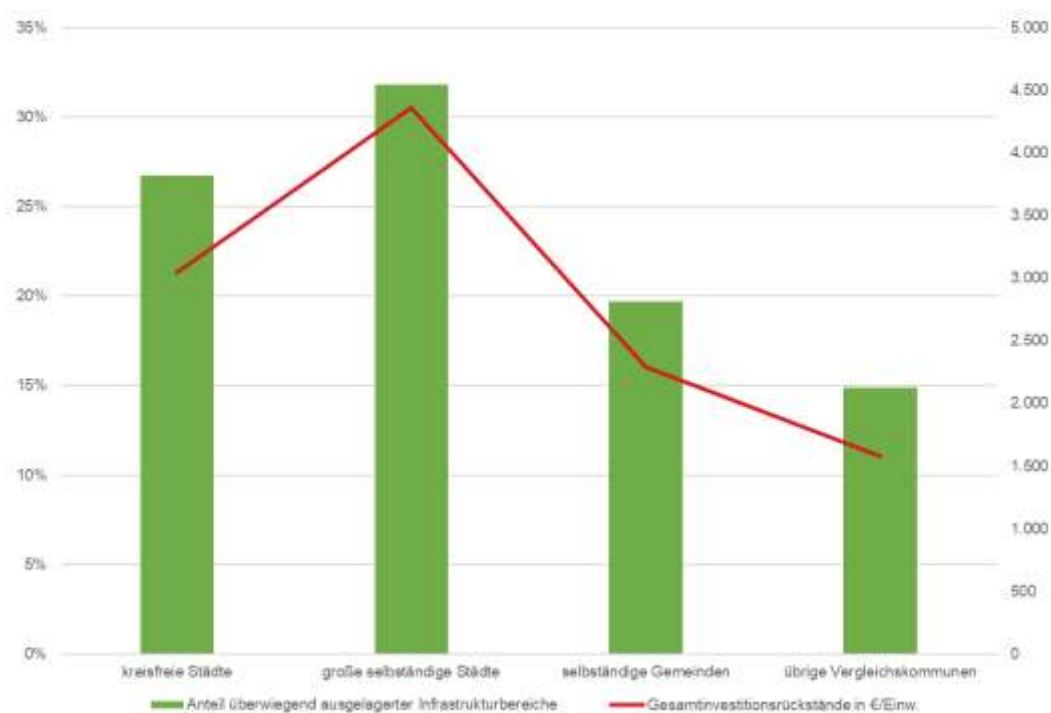


Abbildung 27 - Anteil der überwiegend ausgelagerten Infrastrukturbereiche und Höhe der Gesamtinvestitionsrückstände im Kernhaushalt je Einwohnerin und Einwohner

Es zeigt sich im Vergleich der Kommunaltypen⁴², dass höhere Ausgliederungsgrade nicht automatisch zu niedrigen Investitionsrückständen im Kernhaushalt führen. Dies ist u. a. darauf zurückzuführen, dass die Bereiche mit hohen Investitionsrückständen im Kernhaushalt (Schulen und Straßen) überwiegend nicht ausgelagert sind und nur ein kleiner Anteil der Vergleichskommunen Investitionsrückstände für verbundene Unternehmen meldete (s. Kapitel 3.1.1).

⁴⁰ „komplett/größtenteils in eigener Verantwortung“ wurde wie folgt definiert: Zum eigenen Verantwortungsbereich zählen auch die Bereitstellung der Infrastruktur in rechtlich unselbständiger Organisation (z. B. Eigenbetriebe und Einrichtungen mit eigener Wirtschaftsführung gem. § 139 NKomVG).

⁴¹ „überwiegend ausgelagert“ wurde wie folgt definiert: Die Bereitstellung der Infrastruktur erfolgt überwiegend durch Beteiligungen bzw. beauftragte Dritte (z. B. kommunale Unternehmen, private Dienstleister etc.). Auch Miet- und Leasing-Modelle (z. B. ÖPP's) werden als Auslagerung verstanden.

⁴² S. Kapitel 2.3.

In der zusammengefassten Betrachtung nach Kommunaltypen entsteht der Eindruck, dass mit zunehmender Ausgliederung von Infrastrukturbereichen die Höhe der Investitionsrückstände im Kernhaushalt dennoch ansteigt. Dies bestätigt sich jedoch nicht in der Einzelbetrachtung der Kommunen. Dabei ergibt sich eine heterogene Verteilung. Von den zehn Kommunen mit den höchsten Ausgliederungsgraden haben vier überdurchschnittliche und sechs unterdurchschnittliche Investitionsrückstände im Kernhaushalt. Somit besteht insgesamt kein eindeutiger Zusammenhang zwischen dem Anteil der überwiegend ausgelagerten Infrastrukturbereiche und der Höhe der Investitionsrückstände im Kernhaushalt.

Feststellung:

Die Auswertung zeigt keinen eindeutigen Zusammenhang zwischen den ausgelagerten Infrastrukturbereichen mit den damit verbundenen Aufgaben und der Höhe der Investitionsrückstände im Kernhaushalt.

3.5.3 Investitionsrückstände in den verbundenen Unternehmen

Wie bereits im Kapitel 3.1.1 dargestellt, wurden Investitionsrückstände in den verbundenen Unternehmen überwiegend von den kreisfreien Städten und großen selbständigen Städten gemeldet. Dadurch steigen, unter Einbeziehung der Investitionsrückstände in den verbundenen Unternehmen, die ohnehin überdurchschnittlichen Investitionsrückstände dieser Kommunaltypen nochmals deutlich an. Dagegen verändern sich die Investitionsrückstände der selbständigen Gemeinden und übrigen Vergleichskommunen kaum.

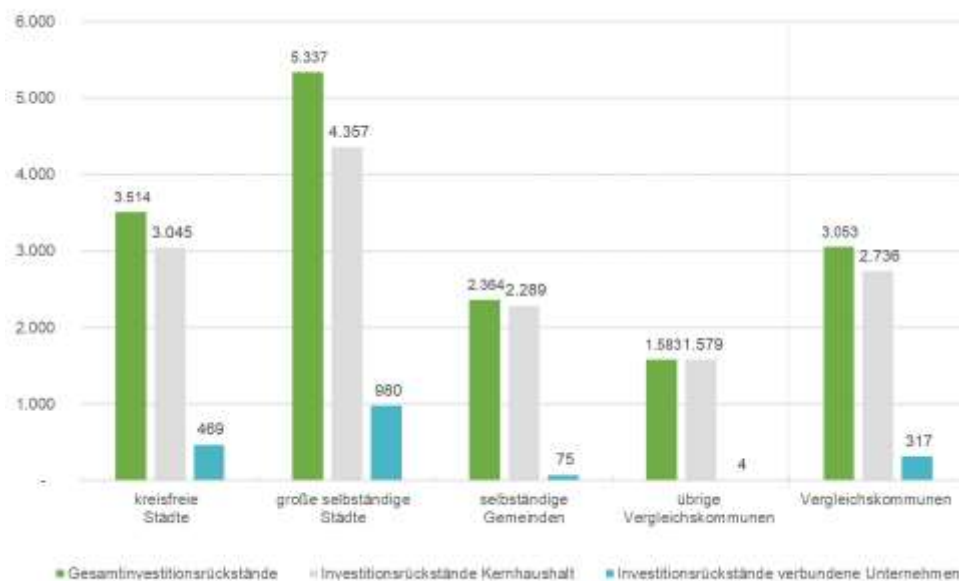


Abbildung 28 - Höhe der Gesamtinvestitionsrückstände, differenziert nach Investitionsrückständen im Kernhaushalt und in den verbundenen Unternehmen (in €/Einw.)

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

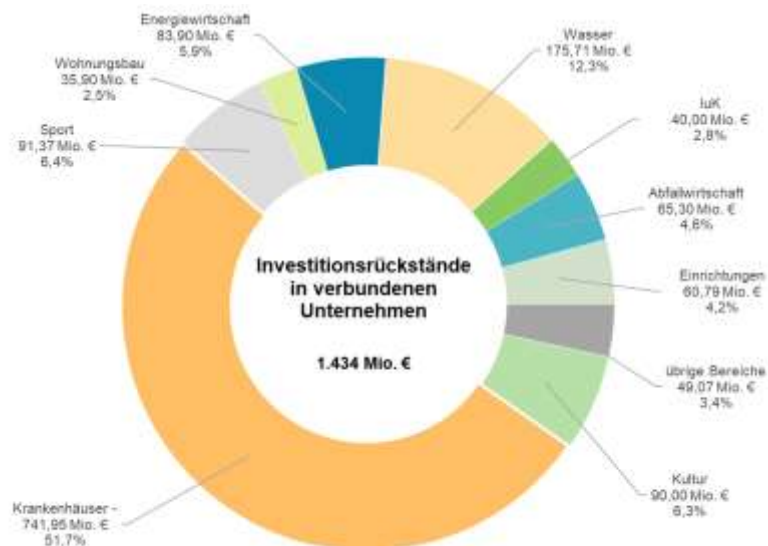


Abbildung 29 - Investitionsrückstände in den verbundenen Unternehmen – differenziert nach Infrastrukturbereichen⁴³

Die Investitionsrückstände in den verbundenen Unternehmen unterscheiden sich deutlich von den Investitionsrückständen im Kernhaushalt. Der dominierende Infrastrukturbereich

⁴³ Die übrigen Bereiche beinhalten die Infrastrukturbereiche Straßen und Verkehrsinfrastruktur, ÖPNV, Tourismus, Rettungsdienst, Soziale Einrichtungen, Einrichtungen der Jugendarbeit, Gesundheit, Sonstiges, allgemeinbildende Schulen, Brandschutz, Tageseinrichtungen für Kinder sowie Denkmalschutz und -pflege. Für diese Bereiche lag der Anteil an den Investitionsrückständen in den verbundenen Unternehmen unter 1,5%.

sind die „Krankenhäuser“. Hierauf entfallen 51,7 % der gesamten Investitionsrückstände in den verbundenen Unternehmen, obwohl lediglich sechs Vergleichskommunen für diesen Infrastrukturbereich Investitionsrückstände in den verbundenen Unternehmen meldeten. Der Auslagerungsgrad für die beiden im Kernhaushalt dominierenden Infrastrukturbereiche „Schulen“ und „Straßen“ beträgt jeweils nur rd. 1 % und ist in den verbundenen Unternehmen von untergeordneter Bedeutung.

Feststellung:

Für die großen Städte ergibt sich ein weitergehendes Haushaltsrisiko durch zusätzliche Investitionsrückstände in verbundenen Unternehmen, die zu einem deutlichen Anstieg der Gesamtinvestitionsrückstände führen.

Die gemeldeten Investitionsrückstände in den verbundenen Unternehmen werden insbesondere durch den Infrastrukturbereich „Krankenhäuser“ geprägt und beeinflussen die Höhe der Gesamtinvestitionsrückstände der Kommunen besonders stark, die diese Aufgabe wahrnehmen.

3.6 Gründe für unterlassene Investitionen

3.6.1 Selbsteinschätzung der Kommunen zu Investitionshemmnissen

Die überörtliche Kommunalprüfung gab den Erhebungskommunen die Möglichkeit, in einer Selbsteinschätzung die Gründe der bestehenden Investitionsrückstände zu benennen. Mehrfachnennungen waren dabei möglich. In der folgenden Abbildung sind nach prozentualer Häufigkeit die Nennungen der Kommunen zusammengefasst:

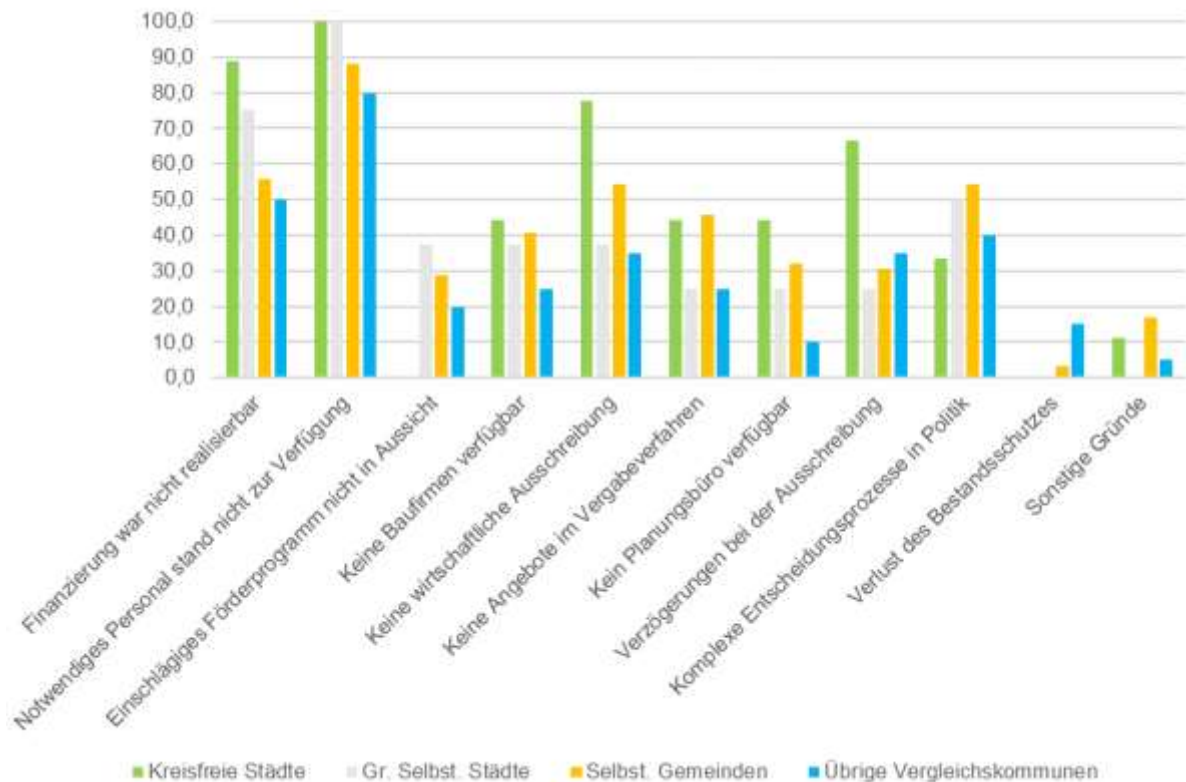


Abbildung 30 - Investitionsrückstände – Gründe

Als Hauptursachen für das Entstehen der Investitionsrückstände benannten insbesondere die kreisfreien und großen selbständigen Städte „fehlendes Personal“ gefolgt von „fehlender Finanzierung“.

Unabhängig von dem grundsätzlichen Problem erhöhter Baukosten verwiesen die Kommunen darauf, dass ihnen „keine bzw. keine wirtschaftlichen Ausschreibungsergebnisse“ vorlagen und „komplexe Entscheidungsprozesse in politischen Gremien“ das Verfahren erschwerten. Zum anderen standen wegen der erhöhten Baukonjunktur „keine Baufirmen“ und keine „externen Planungsbüros“ zur Verfügung.

Als weitere Gründe für die Investitionsrückstände benannten die Kommunen u. a. „in Aussicht stehende einschlägige Förderprogramme“.

Feststellung:

Es gibt im Ergebnis folglich eine Vielzahl von Gründen für unterlassene Investitionen. Mit unterschiedlichen Häufungen in den verschiedenen Größenklassen und des jeweiligen Status sind alle Städte mit erkennbar vergleichbaren Problemen konfrontiert.

Die Vielzahl an Investitionshemmnissen erschwert den Abbau der Investitionsrückstände erkennbar.

3.6.2 Ausmaß der Investitionsrückstände

Die überwiegende Anzahl der Kommunen gab an, in vielen Infrastrukturbereichen nennenswerte Investitionsrückstände zu haben:

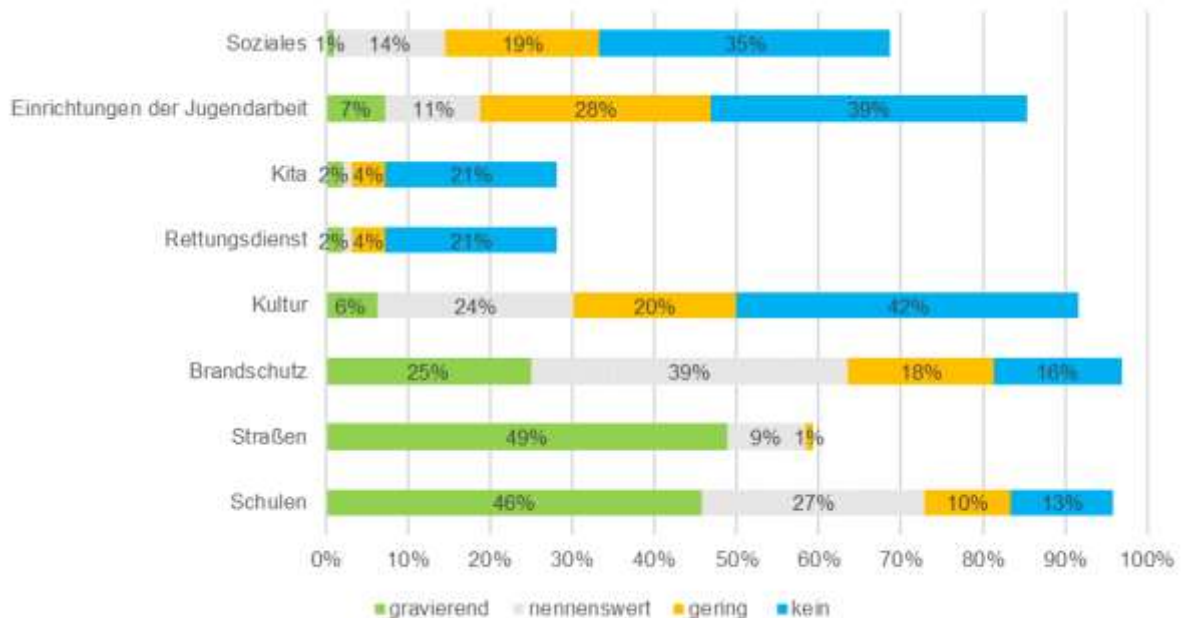


Abbildung 31 - Ausmaß der Investitionsrückstände insgesamt je Einwohnerin und Einwohner differenziert nach ausgewählten Infrastrukturbereichen

Die höchsten Werte mit gravierenden Investitionsrückständen befanden sich nach Meinung der Kommunen in den Bereichen „Straßen“ mit 49 % und „Schulen“ mit 46 %. Rechnet man die nennenswerten Rückstände mit hinzu, schätzten die befragten Kommunen, dass in dem Bereich der „Schulen“ insgesamt 73 % und bei den „Straßen“ 58 % Investitionsrückstände bestanden.

Der Bereich des „Brandschutzes“ wurde ebenfalls mit hohen Investitionsrückständen eingeschätzt. Hier vermuteten die Kommunen 64 % gravierende und nennenswerte Rückstände. Diese Einschätzung lag jedoch deutlich über dem tatsächlich mitgeteilten Investitionsbedarf in Höhe von 8 % der Gesamtinvestitionsrückstände. Die ausgewiesenen Investitionsrückstände für den Bereich des „Brandschutzes“ blieben erkennbar hinter den Werten für „Schulen“ (37 %) und „Straßen“ (24 %) zurück.

Dagegen gaben 67 % der Vergleichskommunen geringe oder keine Investitionsrückstände bei den „Einrichtungen der Jugendarbeit“ an. Im Bereich „Kultur“ waren dies 62 % und im „Sozialbereich“ schätzten dies 54 % so ein.

3.6.3 Investitionsrückstände und Förderprogramme

Die Finanzierung von Investitionen kann von den Kommunen auch mit Fördermitteln erfolgen. Daher fragte die überörtliche Kommunalprüfung bei den Kommunen nach, welche Gründe die Kommunen hatten, finanziell entlastende Förderprogramme nicht in Anspruch zu nehmen.

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

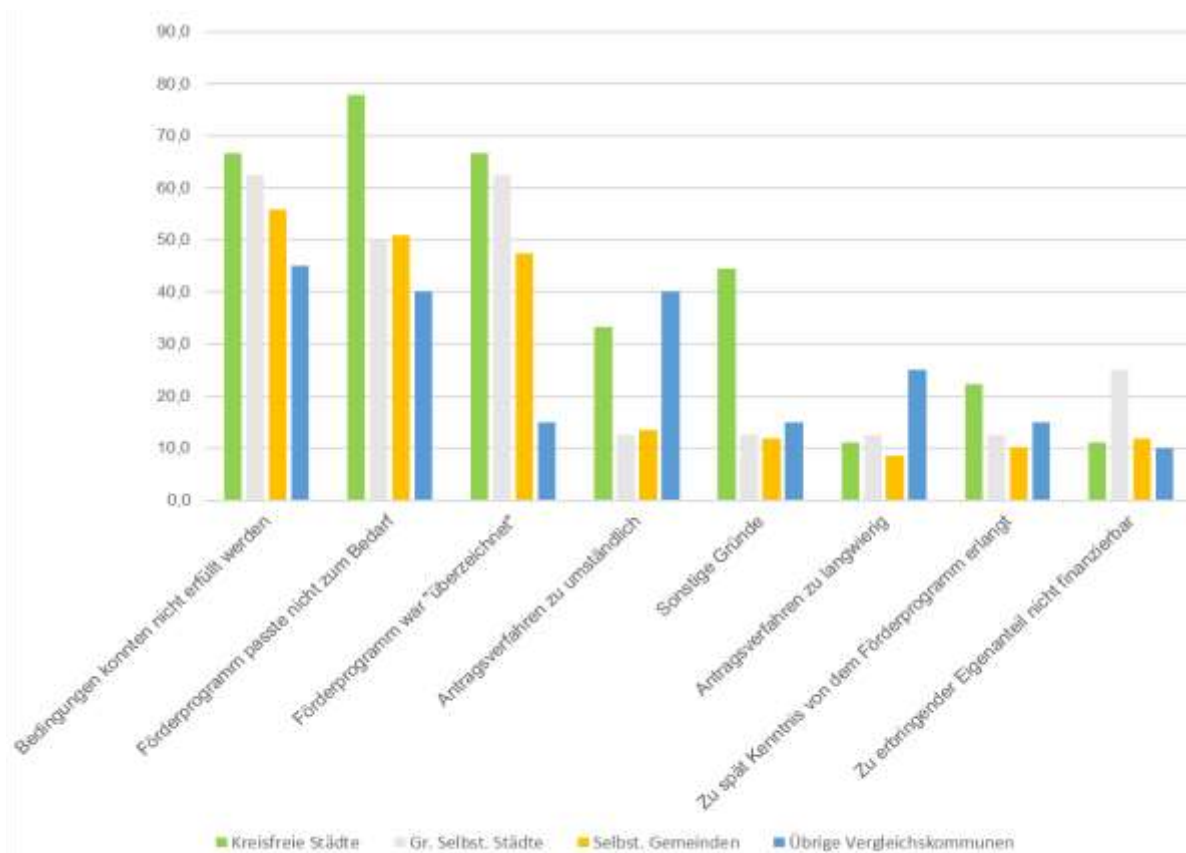


Abbildung 32 - Gründe für den Verzicht auf Fördermittel

In über 50 % der genannten Fälle konnten die Kommunen die Bedingungen, die an die Nutzung des Förderprogrammes gestellt wurden, nicht erfüllen. 47 % konnten die Förderprogramme nicht dem eigenen Bedarf zuordnen und 40 % konnten Förderprogramme nicht in Anspruch nehmen, weil diese „überzeichnet“ waren. Auch hier waren Mehrfachnennungen möglich.

Auffällig bei den Einschätzungen ist, dass die häufigsten Angaben den Eindruck vermitteln, dass in über der Hälfte der Fälle die Bedingungen der Förderprogramme nicht passten, in

knapp der Hälfte der Bedarf nicht erfüllt wurde oder zu viele Kommunen daran teilhaben wollten.

Ohne diese Aspekte aufgrund der Selbsteinschätzung vertieft untersuchen zu können, scheint eine bessere Abstimmung der Angebote an Förderprogrammen mit der entsprechenden Nachfrage notwendig zu sein.

Feststellung:

Die Auswertung ergab, dass insbesondere die großen selbständigen Städte mit 29 % in einem erkennbar höheren Umfang als die Vergleichskommunen mit 18 % ihre Investitionen mithilfe von Förderprogrammen finanzierten. Die kreisfreien Städte nutzen dies nur zu 12 %.⁴⁴

Eine mögliche Lösung bei den Schwierigkeiten im Rahmen der Nutzung von Förderprogrammen könnte nicht in einem „mehr“ an Förderprogrammen liegen, sondern in Investitionsprogrammen wie die bereits erfolgreichen Kommunalinvestitionsprogramme für finanzschwache Kommunen.

3.6.4 Künftige Entwicklung der Investitionsrückstände

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

⁴⁴ Siehe Kapitel 3.4.6 Finanzierung von Investitionen.



Abbildung 33 - Künftige Entwicklung der Investitionsrückstände

Weit mehr als ein Drittel der Kommunen erwarteten, dass die Investitionsrückstände in den Infrastrukturbereichen „Straßen“ (46 %) und „Einrichtungen der Jugendarbeit“ (35 %) anwachsen werden. Im Bereich „Schulen“ gehen 27 % davon aus und bei „Sport“ schließlich rechnen 23 % mit anwachsenden Investitionsrückständen.

Von einem Abbau ihrer Investitionsrückstände gingen 49 % der Kommunen im Bereich des „Brandschutzes“ aus.

Den beschriebenen Abbau erwarten 44 % der Kommunen im Bereich „Schulen“, 41 % bei den Kitas und 38 % im Bereich „Sport“.

Feststellung:

Besonders auffällig ist, dass im Bereich der Straßen mit einem weiteren Wachstum gerechnet wird, obwohl dieser bereits heute zusammen mit den Schulen die größten Investitionsrückstände aufweist.

4 Erhebungskommunen

4.1 Gesonderte Betrachtung der Erhebungskommunen

Wie bereits im Kapitel 1.1 dargestellt, zeigte die Bestandserhebung 2020 u. a. besondere Auffälligkeiten in den großen selbständigen Städten und den Städten mit Sonderstatus. Dies gab Anlass zur Schwerpunktsetzung in der aktuellen Erhebung. Auf Grundlage der Bestandserhebung wurden daher Schwerpunktbereiche für diese Kommunaltypen verifiziert und eine gesonderte Vergleichsgruppe aus 25 Kommunen (Erhebungskommunen) gebildet. Diese setzt sich aus den kreisfreien Städten⁴⁵, den großen selbständigen Städten⁴⁶ und acht zufällig ausgewählten selbständigen Gemeinden⁴⁷ zusammen. Für diese Kommunen erfolgte eine weitergehende Datenerhebung zu den Infrastrukturbereichen „Schulen“, „Straßen“, „Sport“, „Kultur“ und „Gesundheit“. Anhand der zusätzlich erhobenen Daten wurden die jeweiligen Infrastrukturbereiche differenzierter untersucht.

4.2 Infrastrukturbereich „Schulen“

Die Abfrage ergab, dass die 25 Erhebungskommunen die Aufgabenträgerschaft für 622 Schulen mit 11.983 Klassen und 263.639 Schülerinnen und Schülern wahrnahmen.

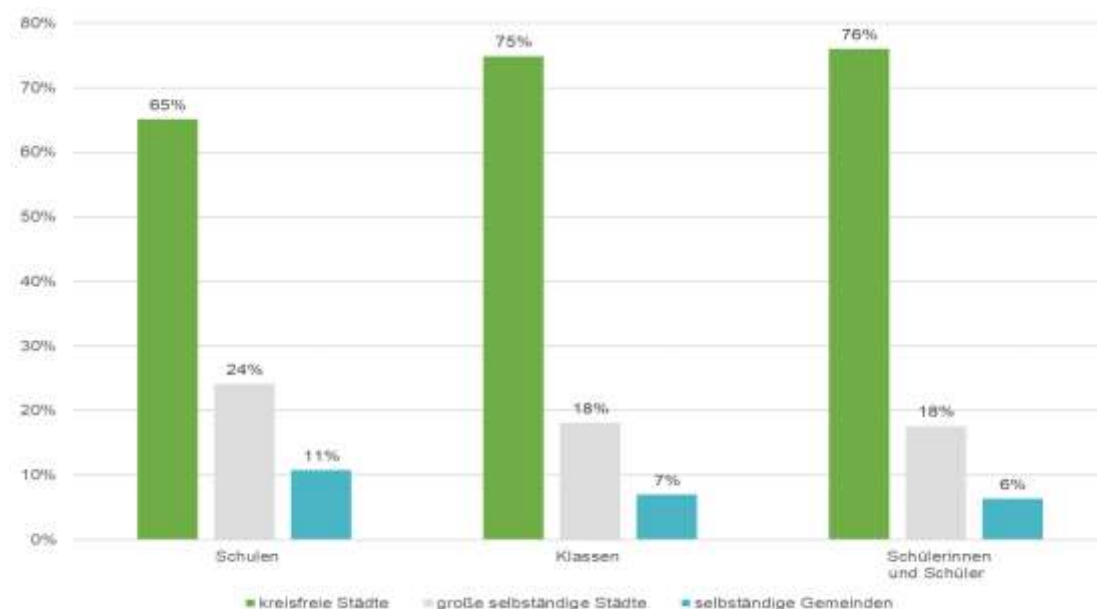


Abbildung 34 - Anteil der Erhebungskommunen an Schulen, Klassen und Schülerinnen und Schülern in %, differenziert nach Gemeindeart

⁴⁵ S. Kapitel 2.3

⁴⁶ S. Kapitel 2.3

⁴⁷ Stadt Einbeck, Stadt Meppen, Stadt Osterholz-Scharmbeck, Stadt Osterode am Harz, Gemeinde Seevetal, Hansestadt Stade, Gemeinde Stuhr und Stadt Winsen (Luhe).

Die vorstehende Abbildung zeigt, dass die kreisfreien Städte 65 % aller Schulen der Erhebungskommunen tragen und 75 % der Klassen für 76 % der Schülerinnen und Schüler der Vergleichsgruppe stellen.

Investitionsrückstände	je Einwohnerin und Einwohner	je Schule	je Klasse	je Schülerin und Schüler
Kreisfreie Städte	1.576 €	6,01 Mio. €	271.089 €	12.136 €
Große selbständige Städte	1.003 €	3,83 Mio. €	264.974 €	12.392 €
Selbständige Gemeinden	367 €	1,51 Mio. €	121.177 €	6.063 €

Abbildung 35 - Höhe der Investitionsrückstände für den Infrastrukturbereich „Schulen“, differenziert nach Höhe je Einwohnerin und Einwohner, je Schule, je Klasse und je Schülerin und Schüler

Im differenzierten Vergleich der Investitionsrückstände nach Einwohnerinnen und Einwohnern sowie nach Anzahl der Schulen, Klassen und Schülerinnen und Schülern wird deutlich, dass die kreisfreien Städte in fast allen Bereichen die höchsten Investitionsrückstände meldeten. Lediglich für die Investitionsrückstände je Schülerin und Schüler meldeten die großen selbständigen Städte knapp über dem Durchschnitt der kreisfreien Städte liegende Investitionsrückstände.

Wie bereits im Kapitel 3.2.3 dargestellt sind die kreisfreien Städte Träger aller Schularten und haben folglich den umfangreichsten Aufgabenbestand aller Kommunaltypen in diesem Infrastrukturbereich. Dies führt dazu, dass die kreisfreien Städte als Schulträger eine Vielzahl von Schulen zu unterhalten haben.

Die höchsten Investitionsrückstände meldeten die Erhebungskommunen für die Schularten Grundschulen (32 %), Gymnasien (19 %) und Gesamtschulen (20 %). Die kreisfreien Städte meldeten in einer relativen Betrachtung die höchsten Investitionsrückstände für alle drei Schularten je Einwohnerin und Einwohner.⁴⁸ Das Gleiche gilt für die Grundschulen. Diese liegen in der Zuständigkeit aller Erhebungskommunen.

⁴⁸ Die Ergebnisse der Prüfungsmittelteil Schulstrukturen vom 15.02.2023 (Az.: 10712/6.4-19/2021) sind mit dieser Erhebung nicht vergleichbar, da in der Prüfung insbesondere die Landkreise und die Entwicklung der Schulstrukturen im Sekundarbereich I untersucht wurden.

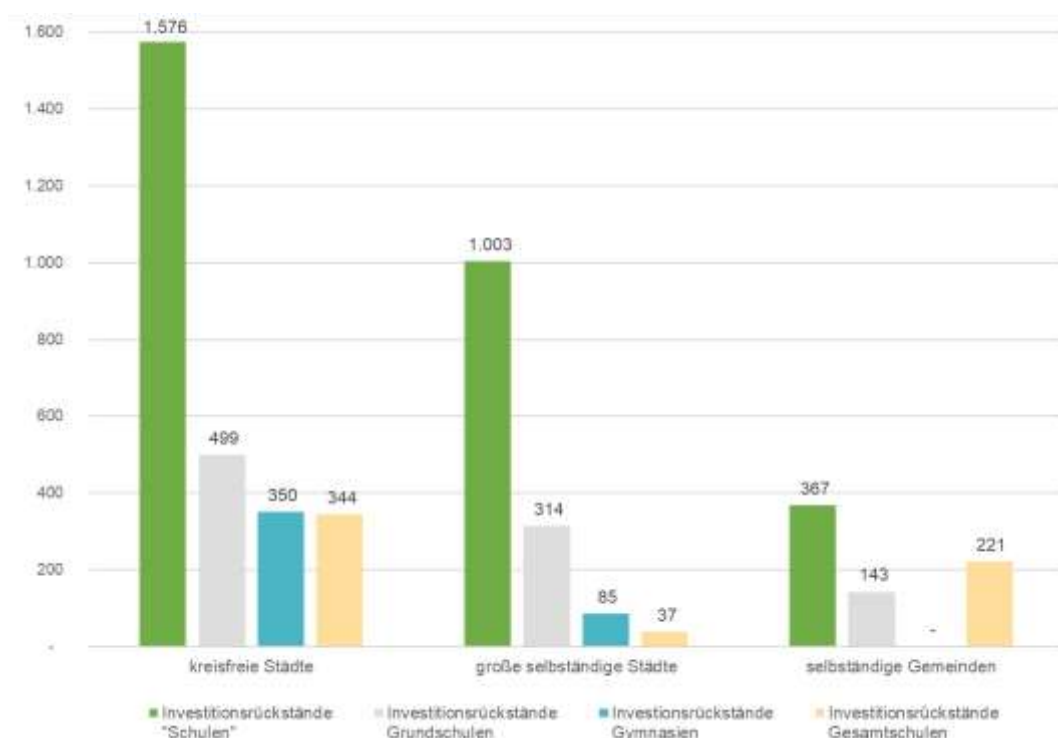


Abbildung 36 - Investitionsrückstände im Infrastrukturbereich „Schulen“ und für die Schularten Grundschule, Gymnasium und Gesamtschule differenziert nach Kommunaltypen (in €/Einw.)

Insgesamt meldeten neun Erhebungskommunen (fünf kreisfreie Städte, drei große selbständige Städte und eine selbständige Gemeinde) überdurchschnittliche Investitionsrückstände je Einwohnerin und Einwohner und drei Kommunen keine Investitionsrückstände im Infrastrukturbereich „Schulen“.

Die Höhe der Investitionsrückstände im Infrastrukturbereich „Schulen“ prägt die Höhe der Gesamtinvestitionsrückstände der Erhebungskommunen. Die acht Erhebungskommunen⁴⁹ mit den niedrigsten Investitionsrückständen im Infrastrukturbereich „Schulen“ meldeten zugleich deutlich unterdurchschnittliche Gesamtinvestitionsrückstände. Acht der neun Kommunen mit überdurchschnittlichen Investitionsrückständen im Infrastrukturbereich „Schulen“ meldeten zugleich überdurchschnittliche Gesamtinvestitionsrückstände.

Kritisch ist die prognostizierte zukünftige Entwicklung der Investitionsrückstände im Infrastrukturbereich „Schulen“ zu bewerten. Sieben der Erhebungskommunen gaben an, dass sie zukünftig mit anwachsenden Investitionsrückständen im Infrastrukturbereich „Schulen“ rechnen. Darunter vier Kommunen mit überdurchschnittlichen Investitionsrückständen. Sechs Erhebungskommunen rechnen mit einer Stagnation und neun mit einem Abbau der Investitionsrückstände. Drei Erhebungskommunen machten keine Angaben.

⁴⁹ Einschließlich der Kommunen ohne gemeldete Investitionsrückstände im Infrastrukturbereich „Schulen“.

Feststellung:

Im Infrastrukturbereich „Schulen“ zeigt sich ein deutlicher Zusammenhang zwischen Aufgabenträgerschaft und Höhe der Investitionsrückstände und zudem ein eindeutiger Einfluss des Infrastrukturbereichs „Schulen“ auf die Höhe der Gesamtinvestitionsrückstände.

4.3 Infrastrukturbereich „Straßen“

Die überörtliche Kommunalprüfung erhob bei den Erhebungskommunen die Investitionsrückstände für den Infrastrukturbereich „Straßen“ differenziert nach den Straßentypen „Gemeindestraßen“, „Kreisstraßen“, „Landstraßen“ und „Bundesstraßen“. Auf den Straßentyp „Gemeindestraßen“ entfielen 94 % der Investitionsrückstände des Infrastrukturbereichs „Straßen“. Die weitere Betrachtung erfolgt allerdings für alle Straßenarten und bezieht damit – soweit gemeldet – Investitionsrückstände für Kreis-, Land- und Bundesstraßen sowie Straßenbeleuchtung, Parkeinrichtungen und übrige Einrichtungen des Personen- und Güterverkehrs ein.

Die überörtliche Kommunalprüfung hatte die Erwartung, dass die Investitionsrückstände im Infrastrukturbereich „Straßen“ mit der Gemeindefläche und der Straßenlänge zusammenhängen könnte. Diese Auffassung bestätigte sich bereits in der Auswertung der Vergleichskommunen (Kapitel 3.1.5) nicht, denn sie zeigt deutlich, dass die Investitionsrückstände je Einwohnerin und Einwohner mit sinkender Gemeindefläche steigen.

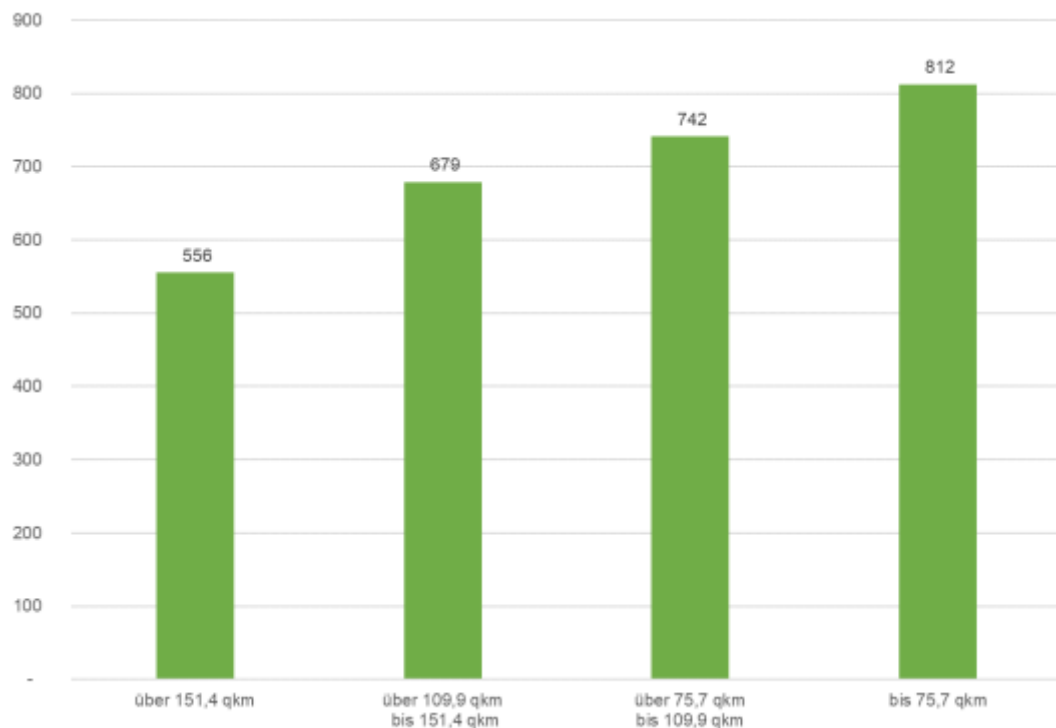


Abbildung 37 - Investitionsrückstände für den Infrastrukturbereich Straßen differenziert nach Flächen-
größe für die Vergleichskommunen (in €/Einw.)

Aus diesem Grund wurden die Investitionsrückstände für „Straßen“ weitergehend untersucht. Die Erhebungskommunen wurden dafür in vier Größenklassen mit einer Straßenlänge von

- über 609 km (6 Kommunen),
- über 415 km bis 609 km (6 Kommunen),
- über 350 km bis 415 km (6 Kommunen) und
- bis 350 km (7 Kommunen) eingeteilt.

Die Auswertung ergab, dass die Kommunen der beiden mittleren Größenklassen die höchsten Investitionsrückstände je Einwohnerin und Einwohner für den Infrastrukturbereich „Straßen“ meldeten.

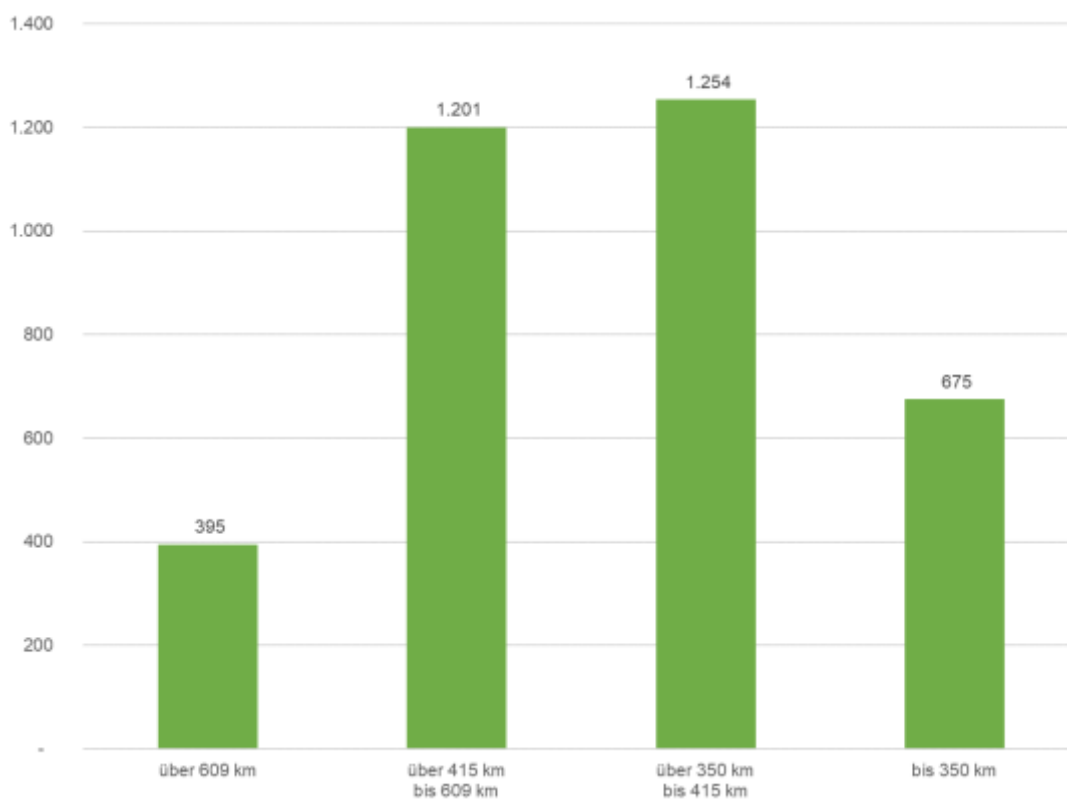


Abbildung 38 - Investitionsrückstände für den Infrastrukturbereich Straßen, differenziert nach Straßenlänge (in €/Einw.)

Ein vergleichbares Ergebnis ergab die Berechnung der Investitionsrückstände je Straßenkilometer:

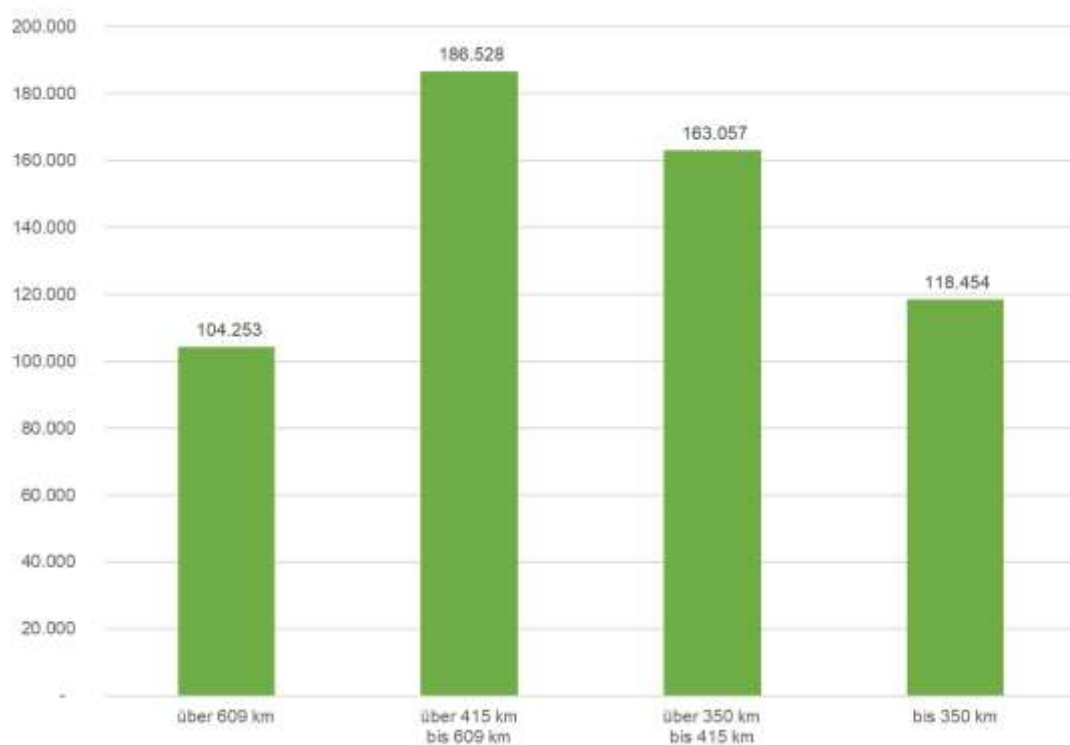


Abbildung 39 - Investitionsrückstände für den Infrastrukturbereich Straßen je Straßenkilometer (in €)

In keiner Auswertung meldeten die Kommunen der Größenklasse mit über 609 km, also dem längsten Straßennetz, die höchsten Investitionsrückstände. Im Gegenteil, sie meldeten sogar die niedrigsten.

Zusätzlich untersuchte die überörtliche Kommunalprüfung, wie sich der Einwohneranteil pro Straßenkilometer auf die Verteilung der Investitionsrückstände auswirkte. Auch hier erfolgte eine Einteilung in vier Größenklassen, die sich wie folgt zusammensetzen:

- Über 218 Einw./km (6 Kommunen),
- über 169 bis 218 Einw./km (6 Kommunen),
- über 115 bis 169 Einw./km (6 Kommunen) und
- bis 115 Einw./km (7 Kommunen).

Diese Einteilung berücksichtigt damit die Anzahl der Einwohnerinnen und Einwohner, die für die Finanzierung eines Straßenkilometers aufkommen müssen. Auch hier zeigt sich, dass die Kommunen der beiden mittleren Größenkategorien die höchsten Investitionsrückstände meldeten:

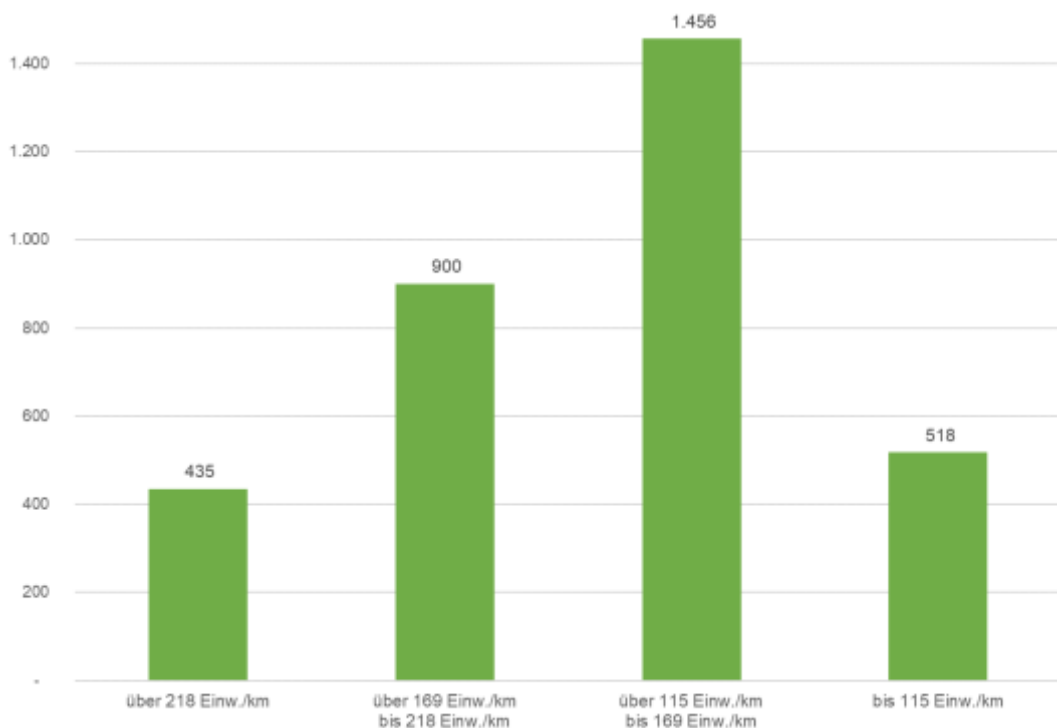


Abbildung 40 - Investitionsrückstände für den Infrastrukturbereich Straßen differenziert nach Einwohnerinnen und Einwohnern je Straßenkilometer (in €/Einw.)

Ein Zusammenhang zwischen der Gemeindefläche, Straßenlänge und Höhe der Investitionsrückstände lässt sich nicht herstellen.

Auch der Vergleich nach Kommunaltypen zeigt kein anderes Ergebnis. Die kreisfreien Städte meldeten durchschnittlich das längste zu bewirtschaftende Straßennetz und gleichwohl die niedrigsten Investitionsrückstände je Einwohnerin und Einwohner und die zweitniedrigsten je Straßenkilometer.

Die großen selbständigen Städte hingegen, die nur den zweithöchsten Wert der zu bewirtschaftenden Straßenkilometer angaben, meldeten sowohl je Einwohnerin und Einwohner als auch je Straßenkilometer mit Abstand die höchsten Investitionsrückstände von allen Kommunaltypen (s. Kapitel 3.1.3).

Kritisch ist anzumerken, dass die großen selbständigen Städte mehrheitlich angaben, dass die Investitionsrückstände zukünftig noch weiter anwachsen werden.

Insbesondere für die großen selbständigen Städte ist auf Grundlage der eingeschätzten Investitionsfinanzierungsfähigkeit (s. Kapitel 3.4.2) und der Zukunftsprognose der Kommunen davon auszugehen, dass der Abbau der Investitionsrückstände für „Straßen“ auch zukünftig nicht in dem notwendigen Maß erfolgen wird.

Feststellung:

Die Gemeindefläche, die Länge des Straßennetzes oder der Einwohneranteil je Straßenkilometer haben keinen erkennbaren Einfluss auf die Höhe der Investitionsrückstände im Infrastrukturbereich „Straßen“. Lediglich die Betrachtung der Kommunaltypen zeigt, dass die großen selbständigen Städte gegenüber den anderen Kommunaltypen erheblich höhere Investitionsrückstände im Infrastrukturbereich „Straßen“ meldeten. Dies könnte im Zusammenhang mit der eingeschränkten Investitionsfinanzierungsfähigkeit der großen selbständigen Städte stehen. Denn ein Zusammenhang zwischen Umfang der Aufgabe und Höhe der Investitionsrückstände ergibt sich hier nicht.

4.4 Infrastrukturbereich „Kultur“

Durchschnittlich entfallen 5 % der Gesamtinvestitionsrückstände der Erhebungskommunen auf den Infrastrukturbereich „Kultur“. Dieser Anteil variiert in den einzelnen Kommunen bis zu 18 %. Die Erhebungskommunen meldeten Investitionsrückstände von über 404 Mio. € (169 €/Einw.) für den Infrastrukturbereich „Kultur“.

Die abgefragten Daten zum Infrastrukturbereich „Kultur“ konnten für die Auswertung nur eingeschränkt verwendet werden. Einige Kommunen – auch die Kommune mit den mit Abstand höchsten Investitionsrückständen – verteilten die Investitionsrückstände nicht auf die

einzelnen Kultureinrichtungen. Daraus ergibt sich, dass die Erhebungskommunen in der Gesamtabfrage der Investitionsrückstände für den Infrastrukturbereich „Kultur“ im Kernhaushalt rd. 404 Mio. €⁵⁰ Investitionsrückstände meldeten und im gesondert abgefragten Bereich für die einzelnen Kultureinrichtungen insgesamt nur rd. 171 Mio. €. Aus diesem Grund werden im Folgenden grundsätzlich nur die gemeldeten Gesamtinvestitionsrückstände für den Infrastrukturbereich „Kultur“ betrachtet. In der Einzeldarstellung der Einrichtungen werden nur die Angaben der Kommunen berücksichtigt, die entsprechende Daten meldeten.

Im Infrastrukturbereich „Kultur“ gaben acht Erhebungskommunen überdurchschnittliche Investitionsrückstände an (vier kreisfreie Städte, drei große selbständige Städte und eine selbständige Gemeinde). Fünf dieser Kommunen meldeten zugleich überdurchschnittliche Gesamtinvestitionsrückstände.

In den abgefragten Bereichen der Erhebungskommunen gab es 155 Kultureinrichtungen, die sich wie folgt verteilen:

Einrichtungen	Anzahl
Einrichtungen der Wissenschaft und Forschung	15
Nichtwissenschaftliche Museen, Sammlungen	35
Zoologische und Botanische Gärten	1
Opern- und Schauspielhäuser	2
Theater	15
Berufsorchester, Chöre, Musikhallen	0
Musikschulen	10
Volkshochschulen	9
Büchereien	35
Sonstige Einrichtungen der Volksbildung	33

Abbildung 41 - Anzahl der gemeldeten Einrichtungen im Infrastrukturbereich „Kultur“

Auffällig war, dass die acht Erhebungskommunen mit überdurchschnittlichen Investitionsrückständen im Infrastrukturbereich „Kultur“ 65 % aller gemeldeten Kultureinrichtungen der Erhebungskommunen unterhalten.

Kommunaltyp	Einrichtungen		Investitionsrückstände	
	Anzahl	Einw. je Einrichtung	Höhe insgesamt	Höhe je Einw.
Kreisfreie Städte	94	16.429	187.660.000	122
Große selbständige Städte	38	15.079	204.254.050	356
Selbständige Gemeinden	13	21.234	11.980.000	43

Abbildung 42 - Anzahl der gemeldeten Kultureinrichtungen, Einwohnerinnen und Einwohner je Einrichtung, Höhe der Investitionsrückstände insgesamt und je Einwohnerin und Einwohner, differenziert nach Kommunaltypen

⁵⁰ Lediglich eine Kommune meldete Investitionsrückstände für den Infrastrukturbereich „Kultur“ für verbundene Unternehmen.

Die höchste Anzahl von Kultureinrichtungen hatten die kreisfreien Städte gefolgt von den großen selbständigen Städten. Dies könnte u. a. mit der raumordnerischen Funktion im Zusammenhang stehen (s. Kapitel 3.3.1). Sieben der neun kreisfreien Städte und vier der acht großen selbständigen Städte sind Oberzentren und nehmen damit Aufgaben des spezialisierten höheren und gehobenen Bedarfs wahr. Zu diesen gehören beispielsweise Opern- und Schauspielhäuser, Kongresszentren, Sport- und Veranstaltungsarenen sowie Museen und Theater. Diese Einrichtungen sind von überörtlicher Bedeutung und haben einen überregionalen Einzugsbereich.

Die Erhebungskommunen, die die Investitionsrückstände auf die einzelnen Einrichtungen verteilten, meldeten die höchsten Investitionsrückstände für „Theater“ (Ø 11,8 Mio. €/Theater) sowie „nichtwissenschaftliche Museen, Sammlungen“ (Ø 1,2 Mio. €/Museum). Von den 35 nichtwissenschaftlichen Museen und Sammlungen unterhielten die kreisfreien Städte 16 und die großen selbständigen Städte 17. Von den 15 Theatern betrieben acht die kreisfreien Städte und sieben die großen selbständigen Städte.

Alle kreisfreien Städte wiesen Investitionsrückstände im Infrastrukturbereich „Kultur“ aus. Von den großen selbständigen Städten meldete nur eine Erhebungskommune keine Investitionsrückstände im Infrastrukturbereich „Kultur“.

40 % der Erhebungskommunen gaben an, dass Investitionen für den Kulturbereich zugunsten anderer (vorrangiger) Investitionen unterlassen wurden.

Jeweils 32 % der Erhebungskommunen rechnen damit, dass die Investitionsrückstände etwas anwachsen werden oder stagnieren. Einen Abbau der Investitionsrückstände im Infrastrukturbereich Kultur erwarten 20 % der Erhebungskommunen. Die anderen Kommunen machten keine Angaben.

Feststellung:

Die großen selbständigen Städte gefolgt von den kreisfreien Städten meldeten die höchsten Investitionsrückstände im Infrastrukturbereich Kultur. Der Großteil der Kommunen dieser beiden Kommunaltypen erfüllt die raumordnerische Funktion eines Oberzentrums. Dazu gehört u. a. die Unterhaltung von Einrichtungen mit überörtlicher Bedeutung und überregionalem Einzugsbereich.

4.5 Infrastrukturbereich „Sport“

Durchschnittlich entfallen 6 % der Gesamtinvestitionsrückstände der Erhebungskommunen auf den Infrastrukturbereich „Sport“. Dieser Anteil variiert in den einzelnen Kommunen bis zu 71 %. Die Erhebungskommunen meldeten Investitionsrückstände von über 816 Mio. € (182 €/Einw.).

Die insgesamt gemeldeten 920 Einrichtungen verteilen sich wie folgt:

Einrichtungen	Anzahl
Freibäder	19
Hallenbäder	24
Sonstige Sportstätten und Bäder	107
Sportplätze	323
Sportzentren	23
Stadien	15
Turn- und Sporthallen	409

Abbildung 43 - Anzahl der gemeldeten Einrichtungen im Infrastrukturbereich „Sport“

Die meisten Einrichtungen wurden für die Bereiche „Turn- und Sporthallen“ sowie „Sportplätze“ gemeldet. Die höchsten Investitionsrückstände ergaben sich für die Bereiche „Hallenbäder“ (Ø 6,6 Mio. € je Hallenbad), „Turn- und Sporthallen“ (Ø 0,24 Mio. € je Turn und Sporthalle) und „Sportplätze“ (Ø 0,26 Mio. € je Sportplatz).

Insgesamt die höchste Zahl an Einrichtungen und zugleich die höchsten Investitionsrückstände im Infrastrukturbereich „Sport“ wurden von den kreisfreien Städten gemeldet. Nach Einwohnerinnen und Einwohnern teilten sie allerdings die niedrigsten Investitionsrückstände mit.

Die acht selbständigen Gemeinden meldeten die geringste Anzahl an zu unterhaltenden Einrichtungen, aber wegen der geringeren Einwohnergröße die höchsten Investitionsrückstände je Einwohnerin und Einwohner (194 €/Einw.).

Kommunaltyp	Einrichtungen		Investitionsrückstände	
	Anzahl	Einw. je Einrichtung	Höhe insgesamt	Höhe je Einw.
Kreisfreie Städte	552	2.798	273.444.100	177
Große selbständige	227	2.524	107.871.418	188
Selbständige Gemeinden	141	1.958	53.500.000	194

Abbildung 44 - Anzahl der gemeldeten Sporteinrichtungen, Einwohnerinnen und Einwohner je Einrichtung, Höhe der Investitionsrückstände insgesamt und je Einwohnerin und Einwohner, differenziert nach Kommunaltypen

Insgesamt ist festzustellen, dass die Spannbreite der Investitionsrückstände mit 177 €/Einw. bis zu 194 €/Einw. zwischen den einzelnen Kommunaltypen nur unerheblich abweicht.

32 % der Erhebungskommunen rechneten mit einem Anwachsen der Investitionsrückstände und 12 % erwarteten, dass die Investitionsrückstände stagnieren. 40 % prognostizierten einen Rückgang der Investitionsrückstände und 16 % machten keine Angaben.

Feststellung:

Alle Kommunaltypen meldeten ähnlich hohe Investitionsrückstände je Einwohnerin und Einwohner für den Infrastrukturbereich „Sport“. Allerdings haben die selbständigen Gemeinden höhere Investitionsrückstände je Einwohnerin und Einwohner.

4.6 Infrastrukturbereich „Gesundheit“

Der gesondert abgefragte Infrastrukturbereich „Gesundheit“ setzt sich zusammen aus den Bereichen

- Krankenhäuser und Kliniken,
- angeschlossene Wirtschaftseinrichtungen und Hilfsbetriebe wie Wäscherei, Gärtnerei u. ä.,
- Durchführung von Schutzimpfungen,
- Verhütung und Bekämpfung übertragbarer Krankheiten einschl. Impfwesen und Desinfektionen der Gesundheitspflege und
- Anlagen und Einrichtungen des Kur- und Badebetriebs.

Die Erhebungskommunen meldeten für den Infrastrukturbereich „Gesundheit“ rd. 830 Mio. € Gesamtinvestitionsrückstände (92 Mio. € im Kernhaushalt und 738 Mio. € in den verbundenen Unternehmen). Die gemeldeten Investitionsrückstände in den verbundenen Unternehmen entfielen vollständig auf die „Krankenhäuser“. Dies entspricht 91 % der Gesamtinvestitionsrückstände im Infrastrukturbereich „Gesundheit“ und bildet damit einen besonderen Schwerpunkt. Aus diesem Grund wird im Folgenden nur der Infrastrukturbereich „Krankenhäuser“ näher untersucht.

Da nur 20 Mio. € der Investitionsrückstände im Infrastrukturbereich „Krankenhäuser“ im Kernhaushalt anfielen, werden in Abweichung von der bisherigen Betrachtungsweise die Investitionsrückstände im Kernhaushalt und verbundenen Unternehmen zusammengefasst betrachtet.

Acht Erhebungskommunen gaben für den Infrastrukturbereich „Krankenhäuser“ eine Aufgabenzuständigkeit (ausgelagert, in eigener Verantwortung oder durch Zuweisungen und Zuschüsse) an. Durchschnittlich entfielen 8,5 % der Gesamtinvestitionsrückstände der Erhebungskommunen auf den Infrastrukturbereich „Krankenhäuser“.

Sechs der acht Kommunen mit der Aufgabenzuständigkeit für Krankenhäuser meldeten Investitionsrückstände in diesem Bereich. Für zwei Kommunen stellten die Investitionsrückstände für den Infrastrukturbereich „Krankenhäuser“ einen Anteil von 45 % an den Gesamtinvestitionsrückständen dar und für zwei weitere Kommunen von über 26 %.

Von den sechs Erhebungskommunen mit Investitionsrückständen im Infrastrukturbereich „Krankenhäuser“ melden fünf Kommunen deutlich überdurchschnittliche Gesamtinvestitionsrückstände. Keine dieser Erhebungskommunen wies Gesamtinvestitionsrückstände von unter 4.000 €/Einw. aus. Diese fünf Kommunen zählen zu den nur eingeschränkt investitionsfinanzierungsfähigen Kommunen (s. Kapitel 3.4).

Drei Erhebungskommunen erwarteten, dass die Investitionsrückstände für den Infrastrukturbereich „Krankenhäuser“ zukünftig auf dem gleichen Niveau verbleiben, drei weitere Kommunen prognostizierten einen deutlichen Abbau der Investitionsrückstände und eine Erhebungskommune rechnete mit einem Anwachsen der Investitionsrückstände.

Feststellung:

Im Infrastrukturbereich „Gesundheit“, insbesondere für den Bereich „Krankenhäuser“, zeigt sich ein deutlicher Zusammenhang zwischen Aufgabenträgerschaft und Höhe der Gesamtinvestitionsrückstände. Tendenziell meldeten Kommunen mit der Aufgabenträgerschaft „Krankenhäuser“ weit überdurchschnittliche Investitionsrückstände.

5 Fazit

Im Vergleich zu dem Ergebnis der Bestandserhebung 2020/2021 zeigt die aktuelle Erhebung der Investitionsrückstände einen deutlichen Anstieg der Investitionsrückstände bei den 96 einbezogenen Vergleichskommunen. Die gemeldeten Investitionsrückstände der Vergleichskommunen betrugen nunmehr 13,8 Mrd. €, eine Steigerung von 28 % im Kernhaushalt in nur einem Jahr. Davon entfielen 12,4 Mrd. € auf den Kernhaushalt und 1,4 Mrd. € auf verbundene Unternehmen. Die Gesamtwerte entsprechen 3.053 €/Einw., 2.736 €/Einw. für den Kernhaushalt und 317 €/Einw. für verbundene Unternehmen.

Die Untersuchung der Höhe der Investitionsrückstände zeigte durchgängig, dass insbesondere der Kommunaltypus zusammen mit dem Aufgabenbestand die Höhe der Investitionsrückstände beeinflusst. Die Höhe der Investitionsrückstände nimmt mit sinkendem Aufgabenbestand ab. Beispielsweise führt die Trägerschaft für Schulen des Sekundarbereichs I bzw. II in der Regel zu höheren Investitionsrückständen im Infrastrukturbereich „Schulen“.

Hinsichtlich der Verteilung der Investitionsrückstände auf die verschiedenen Kommunaltypen ergeben sich erhebliche Disparitäten. Die höchsten Investitionsrückstände meldeten die großen selbständigen Städte mit 4.357 €/Einw. und die kreisfreien Städte mit 3.045 €/Einw. Die selbständigen Gemeinden und übrigen Vergleichskommunen meldeten unterdurchschnittliche Investitionsrückstände.

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

Vorrangig der Kommunaltypus und eingeschränkt die Einwohnergröße beeinflussen die Investitionsfinanzierungsfähigkeit einer Kommune. Dies ist in erster Linie schon auf den zugewiesenen Aufgabenbestand zurückzuführen und korreliert mit der raumordnerischen Funktion – häufig als Oberzentrum. Die den kreisfreien und großen selbständigen Städten gemeinhin zugeordneten positiven Effekte mit großen kommunalpolitischen Gestaltungsmöglichkeiten können zu wenige Kommunen nutzen. Insbesondere hohe Sozialauszahlungen schränken die finanziellen Handlungsmöglichkeiten und damit auch die Investitionsfinanzierungsfähigkeit ein. Im Ergebnis haben die kreisfreien Städte und großen selbständigen Städte mehrheitlich überdurchschnittliche Investitionsrückstände und zumeist eine eingeschränkte Finanzierungsfähigkeit.

Ein eher positives bis ausgewogenes Verhältnis zwischen Aufgabenbestand, Aufgabenumfang und Investitionsfinanzierungsfähigkeit stellt sich für die Kommunaltypen der selbständigen Gemeinden und der übrigen Vergleichskommunen dar, wenn sie einer mittleren Einwohnergrößenklasse angehören. Dagegen nimmt die Anzahl der investitionsfinanzierungsfähigen Kommunen bei sinkender Einwohnerzahl ab, während die Investitionsrückstände ansteigen. Ähnliche Verhältnisse zeigen sich bei den Kriterien Fläche und letztendlich – wenn auch weniger deutlich – bei der Bevölkerungsdichte als Ergebnis von Fläche und Einwohnergröße.

Die Beurteilung der Investitionsfinanzierungsfähigkeit auf der Basis von Haushaltsdaten und -kennzahlen weist ebenfalls auf eine größere Problemlage der kreisfreien und großen selbständigen Städte hin. Beide haben neben überdurchschnittlichen Personalauszahlungen hohe Sozialauszahlungen zu verkraften. Im Vergleich mit den selbständigen Gemeinden und übrigen Vergleichskommunen deutet dies darauf hin, dass trotz der Beteiligung von Bund und Land gerade die Sozialtransferauszahlungen die finanziellen Handlungsmöglichkeiten begrenzen und zu vergleichsweise niedrigen Investitionsauszahlungen führen. Schließlich entsprechen die Investitionsauszahlungen je Einwohnerin und Einwohner der kreisfreien und großen selbständigen Städte der Höhe nach den Investitionsauszahlungen wesentlich kleinerer Kommunen mit einem geringeren Aufgabenzuschnitt.

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

In der Gesamtbetrachtung geht die überörtliche Kommunalprüfung davon aus, dass die Investitionsrückstände weiter ansteigen werden, wenn dieser Entwicklung nicht mit aller Konsequenz entgegengesteuert wird. Schon bisher genügten die Investitionsauszahlungen nicht, um auch nur einen Anstieg der Investitionsrückstände zu verhindern.

Hohe Investitionsrückstände stellen eine latente Verschuldung dar, die insbesondere die kreisfreien und großen selbständigen Städte vor große (finanzielle) Herausforderungen stellt. Nicht durchgeführte, notwendige Investitionen verschieben finanzielle Belastungen in die Zukunft und belasten so zukünftige Generationen mit erheblichen Risiken in den kommunalen Haushalten.

Angesichts der Notwendigkeit, Investitionsrückstände auch mithilfe von Krediten abzubauen, sind die Kommunen gehalten, ihre Schuldentragfähigkeit zu überprüfen – auch vor dem Hintergrund steigender Zinsen. Ein hoher Eigenfinanzierungsanteil und eine hohe Förderungsquote bei der Finanzierung von Investitionen werden im Hinblick auf die gestiegenen Kreditzinsen in den nächsten Jahren immer wichtiger werden. Um die Investitionsfinanzierungsfähigkeit zu verbessern, sollten Mittel von Dritten eine größere Bedeutung erlangen – allerdings nicht in der Form von „Mehr“ Förderprogrammen. Denkbar wären Investitionsprogramme wie die bereits erfolgreichen Kommunalinvestitionsprogramme für finanzschwache Kommunen. Diese Programme zeichneten sich durch pauschale Zuweisungen, eine vollständige digitale Abwicklung und vereinfachte Verwendungsnachweise aus.

Es wird nicht ausreichen, allein die Investitionsfähigkeit der Kommunen zu erhöhen, um die Investitionsrückstände abzubauen. Insbesondere das fehlende Personal und fehlende Baukapazitäten hinderten zahlreiche der befragten Kommunen daran, Investitionen auch durchzuführen.

Neben dem Ansatz einer verbesserten Förderlandschaft im Allgemeinen müssen daher weitere Lösungen gefunden werden. Der Personal- und Fachkräftemangel betrifft nicht nur Kommunen und ist kurzfristig nicht aufzufangen. Möglicherweise könnte eine verstärkte – nicht nur regional begrenzte – interkommunale Zusammenarbeit das Problem abmildern, beispielsweise indem gemeinsame Planungsverbände Investitionsvorhaben planen und steuern. Erfahrungen aus gleichartigen Bauvorhaben, Genehmigungs- und Förderverfahren könnten auf diese Weise gebündelt werden. In dieser Hinsicht könnte eine gezielte Anreizförderung durch das Land wiederum hilfreich sein.

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

Ein nachhaltiger Abbau wird im Hinblick auf die Baupreisentwicklung zunehmend schwieriger. Daher wird dieser langfristig und kontinuierlich erfolgen müssen. Dabei darf die Überlegung der Veräußerung von nicht benötigten Vermögen nicht ausgeschlossen werden.

Zudem werden gesellschaftliche Veränderungen die Aufgabenstellung der Kommunen zusätzlich beeinflussen und weiteren Investitionsbedarf auslösen. Angesichts des Ausmaßes unterliegt der Abbau der gemeinsamen Anstrengung aller staatlichen Ebenen.

Hierzu bedarf es gemeinsamer Anstrengungen auf kommunaler, Landes- und Bundesebene, um die kommunale Handlungsfähigkeit zu erhalten.

Im Auftrag

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Heike Fliess', is positioned above the printed name.

Heike Fliess

Anlage 1: Erläuterung zum Kennzahlenset

Erläuterung zum Kennzahlenset (Kapitel 3.4.1)			
Haushaltswert	Begründung	Punkte	
Gesamtergebnis (ordentliches und außerordentliches Jahresergebnis)	Der Haushaltsausgleich dient der Sicherung der stetigen Aufgabenerfüllung und ist das oberste Gebot im kommunalen Haushaltsrecht. Mit Blick auf diese Prüfung zählen die Höhe der Abschreibungen und die Höhe der Instandhaltungsauszahlungen zu Aufwandsgrößen, die den Haushaltsausgleich beeinflussen.	Überschuss mehr als 5 €/EW Überschuss bis 5 €/EW Ausgleich Ergebnissrücklagen Defizit besser als - 5 €/EW Defizit von - 5 € bis - 40 € Defizit von - 40 € bis - 75 €/EW Defizit schlechter als - 75 €/EW	30 25 25 20 15 10 0
In der Bilanz ausgewiesene nicht abgedeckte Fehlbeträge aus Vorjahren und/oder Soll-Fehlbetrag aus kameralem Abschluss	Nicht abgedeckte Fehlbeträge werden regelmäßig durch Liquiditätskredite überbrückt. Die Rechtsverpflichtung zur Rückführung von Liquiditätskrediten mindert die Investitionsfähigkeit.	kein Bestand Bestand bis 200 €/EW Bestand über 200 €/EW	10 5 0
Stand der Verbindlichkeiten aus Liquiditätskrediten (Bilanz)	- wie vor -	kein Bestand Bestand bis 200 €/EW Bestand über 200 €/EW	10 5 0
Saldo aus lfd. Verwaltungstätigkeit ./. Ordentliche Tilgung	Der Saldo aus lfd. Verwaltungstätigkeit abzgl. der Zahlungen für die ordentliche Tilgung von Investitionskrediten bestimmt den Rahmen für die Höhe der Eigenmittel für Investitionen	Saldo über 100 €/EW Saldo über 0 bis 5 €/EW Saldo unter 0 €/EW	30 15 0
Nettoinvestitionsmittel (Saldo lfd. VerwT ./. Ordentl. Tilgung ./. Innere Darlehen ./. Liquiditätskredite)	Gem. § 17 KomHKVO sind aus dem positiven Saldo aus lfd. Verwaltungstätigkeit neben den genannten ordentlichen Tilgungsleistungen zunächst die ordentliche Rückzahlung innerer Darlehen und die Rückführung vorhandener Liquiditätskredite zu finanzieren. Der verbleibende Betrag dient der Finanzierung von Investitionen.	Saldo über 100 €/EW Saldo über 0 bis 5 €/EW Saldo unter 0 €/EW	10 5 0
Haushaltsreste aus Vorjahren(investiv)	Die aus Vorjahren übertragenen Haushaltsreste beziehen sich auf in der Planung ausfinanzierte Investitionsmaßnahmen, deren Umsetzung zurückgestellt wurde. Die überörtliche Kommunalprüfung bewertet niedrigere Haushaltsreste als positiv, da sie – jedenfalls bei „investitionsfähigen“ Kommunen auf einen höheren Umsetzungsgrad schließen lassen.	weniger als 400 €/EW von 400 bis 800 €/EW mehr als 800 €	10+ 5 0
Gesamtzahl	70 und mehr Punkte	= Vorhandene Investitionsfähigkeit	
Gesamtzahl	unter 70 Punkte	= Eingeschränkte Investitionsfähigkeit	

Anlage 2: Darstellung der Investitionsrückstände nach Kommunaltyp und Investitionsfinanzierungsfähigkeit

	Kreisfreie Städte einschl. Landeshaupt- stadt Hannover	Große selbständige Städte einschl. Stadt Göttingen	Selbständige Gemeinden	Übrige Vergleichs- kommunen*)	Vergleichskommunen - insgesamt -
Insgesamt					
Investitionsrückstände	4.703.119.288	2.496.505.057	4.456.930.664	731.726.800	12.388.281.808
je Einw.	3.045	4.357	2.289	1.579	2.736
Vorhandene Investitionsfinanzierungsfähigkeit → unterdurchschnittliche Investitionsrückstände (Quadrant 1)					
Investitionsrückstände	108.409.100	154.231.400	678.727.828	252.626.800	1.193.995.128
je Einw.	641	1.462	864	865	883
Vorhandene Investitionsfinanzierungsfähigkeit → überdurchschnittliche Investitionsrückstände (Quadrant 2)					
Investitionsrückstände	895.410.000	-	1.528.020.800	74.000.000	2.497.430.800
je Einw.	2.756	-	4.609	3.619	3.689
Eingeschränkte Investitionsfinanzierungsfähigkeit → unterdurchschnittliche Investitionsrückstände (Quadrant 3)					
Investitionsrückstände	427.610.078	137.000.000	726.824.320	95.200.000	1.386.634.398
je Einw.	2.392	2.394	1.307	1.092	1.577
Eingeschränkte Investitionsfinanzierungsfähigkeit → überdurchschnittliche Investitionsrückstände (Quadrant 4)					
Investitionsrückstände	3.271.690.110	2.205.273.657	1.523.357.716	309.900.000	7.310.221.483
je Einw.	3.754	5.376	5.550	4.853	4.512
Kommunen mit vorhandener Investitionsfinanzierungsfähigkeit (Quadranten 1 und 2)					
Investitionsrückstände	1.003.819.100	154.231.400	2.206.748.628	326.626.800	3.691.425.928
je Einw.	2.031,56	1.462	1.976	1.045	1.820
Kommunen mit eingeschränkter Investitionsfinanzierungsfähigkeit (Quadranten 3 und 4)					
Investitionsrückstände	3.699.300.188	2.342.273.657	2.250.182.036	405.100.000	8.696.855.880
je Einw.	3.522	5.010	2.709	2.682	3.480
Kommunen mit unterdurchschnittlichen Investitionsrückständen (Quadranten 1 und 3)					
Investitionsrückstände	536.019.178	291.231.400	1.405.552.148	347.826.800	2.580.629.526
je Einw.	1.540	1.789	1.048	917	1.157
Kommunen mit überdurchschnittlichen Investitionsrückständen (Quadranten 2 und 4)					
Investitionsrückstände	4.167.100.110	2.205.273.657	3.051.378.516	383.900.000	9.807.652.283
je Einw.	3.483	5.376	5.035	4.554	4.270
*) kreisangehörige Gemeinden ohne besonderen Status (ohne Samtgemeinden und Mitgliedsgemeinden von Samtgemeinden)					