

Unterrichtung

Hannover, den 23.10.2025

Die Präsidentin des Niedersächsischen Landtages
- Landtagsverwaltung -

Kommunalbericht 2025

siehe **Anlage**

(Verteilt am 06.11.2025)

Die Präsidentin des Nds. Landesrechnungshofs
Postfach 10 10 52 * 31110 Hildesheim



**Die Präsidentin des
Niedersächsischen Landesrechnungshofs
– Überörtliche Kommunalprüfung –**

Präsidentin des
Niedersächsischen Landtags
Frau Hanna Naber
Hannah-Arendt-Platz 1
30159 Hannover

Hildesheim, 23.10.2025

Kommunalbericht 2025

Anlage: 1

Sehr geehrte Frau Landtagspräsidentin,

anliegend lege ich dem Niedersächsischen Landtag den Kommunalbericht 2025 der überörtlichen Kommunalprüfung vor.

Mit freundlichen Grüßen

Dr. Sandra von Klaeden



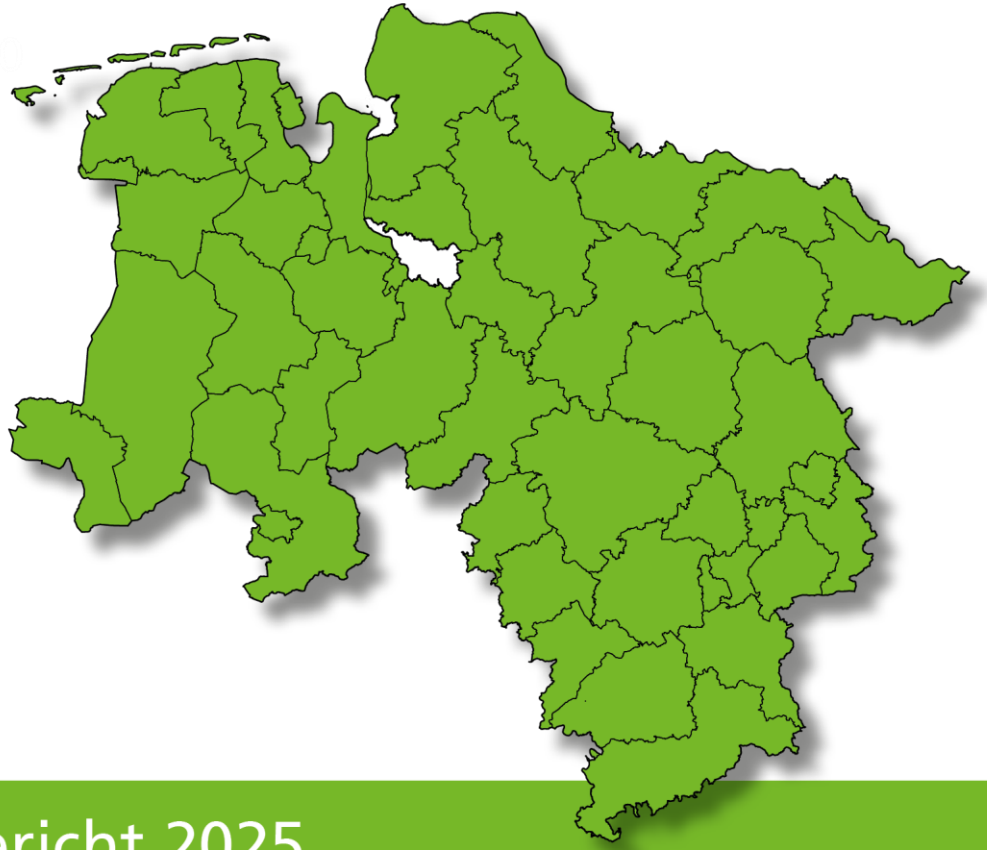
**Überörtliche
Kommunalprüfung**
Prüfen. Beraten. Berichten.
Für Niedersachsen.

Dienstgebäude
Justus-Jonas-Straße 4
Zufahrt: Peiner Straße 57
31137 Hildesheim

Telefon
(0 51 21) 93 8-5
Telefax
(0 51 21) 93 8-6 00

Die Präsidentin des Niedersächsischen Landesrechnungshofs – Überörtliche Kommunalprüfung –

Jahresbericht 2020



Kommunalbericht 2025



Niedersachsen

**Kommunalbericht
der
Präsidentin
des Niedersächsischen Landesrechnungshofs
– Überörtliche Kommunalprüfung –
2025**

Übersandt an

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

Herausgeberin:

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



Copyright

Die in diesem Bericht enthaltenen Texte, Grafiken und Tabellen unterliegen urheberrechtlichem Schutz und dürfen nur mit Einverständnis weiterverwendet werden. Die erstellten Niedersachsenkarten basieren auf den Geodaten des Landesamtes für Geoinformation und Landesvermessung Niedersachsen, © 2025.

Inhaltsverzeichnis

1	Vorwort	7
2	Die überörtliche Kommunalprüfung in Niedersachsen	9
2.1	Aufgaben der überörtlichen Kommunalprüfung	9
2.2	Prüfungsverfahren und Veröffentlichungen	10
3	Prüfungsergebnisse	13
3.1	Vorbemerkungen	13
3.2	Prüfungsergebnisse – Kompakt	14
3.3	Der demografische Wandel und seine Auswirkungen auf Kommunen ..	17
3.4	Finanzstatusprüfung unter Berücksichtigung des demografischen Wandels: Finanzkraft sinkt, Schulden steigen!	23
3.5	Berufsschulen zukunftsfähig machen - Digitalisierung besser nutzen! ..	32
3.6	Kommunale Wohnungswirtschaft: Auf neue Herausforderungen vorbereitet?	40
3.7	Betriebliches Eingliederungs- und Gesundheitsmanagement – eine Investition in die Zukunft	46
3.8	Umsetzung des Bundesteilhabegesetzes – Wie nutzen die Kommunen die neuen Steuerungsinstrumente in der Eingliederungshilfe?	55
3.9	Interne Verwaltungsdigitalisierung bei selbständigen Gemeinden: Der Weg zum Rathaus 2.0!	63
3.10	Die unteren Waffenbehörden – Safety first!	70
4	Wirkungsbetrachtung	80
4.1	Vorbemerkung	80
4.2	Leistungsprämien: Eine wichtige Rechtsänderung im Jahr 2024	82
4.3	Digitalisierung an allgemeinbildenden Schulen	85
4.4	Vereinbarungen zwischen Kommunen und freien Trägern von Kindertagesstätten	92
4.5	Forderungsmanagement – mit System zu mehr Liquidität	96
5	Investitionsrückstände – Teil 4 „Die Landkreise“	103
5.1	Hintergrund der Erhebung	103
5.2	Ergebnisse der Erhebung	104
5.3	Selbsteinschätzung der Landkreise	118
5.4	Einschätzung der überörtlichen Kommunalprüfung	122
6	Kommunalfinanzen 2019 bis 2024	125
6.1	Entwicklung der Kommunalfinanzen	125
6.2	Investitionstätigkeit	131
6.3	Finanzierungssaldo	132
6.4	Verschuldung beim nicht-öffentlichen Bereich	133
6.5	Gesamtverschuldung – Ländervergleich	134
6.6	Ausblick	136
6.7	Fazit	138
	Abkürzungsverzeichnis	139

Anlagen:		142
Anlage 1	Infrastrukturbereiche	142
Anlage 2	Einteilung der Landkreise nach statistischen Gebieten (NUTS-Ebene 2).....	143
Anlage 3	Allgemeine Daten zu den statistischen Gebieten	143

1 Vorwort

Die überörtliche Kommunalprüfung in Niedersachsen blickt in diesem Jahr auf 20 Jahre Arbeit auf Grundlage des Niedersächsischen Kommunalprüfungsgesetzes zurück. 15 Jahre davon als Teil des Niedersächsischen Landesrechnungshofs. Seit zwei Jahrzehnten begleitet sie die Entwicklung unserer Städte, Gemeinden und Landkreise – mit unabhängiger Analyse, konstruktiver Kritik und konkreten Empfehlungen. Der Kommunalbericht 2025 – unser vierzehnter - greift dieses Jubiläum auf und zeigt zugleich, wie sehr sich das kommunale Umfeld seitdem verändert hat – und vor welchen Herausforderungen die kommunale Ebene heute steht.

Im Mittelpunkt der Prüfungen des Jahres 2024 stand der demografische Wandel – ein Querschnittsthema, das sich wie ein roter Faden durch nahezu alle kommunalen Bereiche zieht: Von der Infrastruktur über die Schulentwicklung und Wohnraumpolitik bis hin zur Verwaltungsmodernisierung. Die Prüfungsergebnisse zeigen: Der Wandel ist kein Zukunftsthema, sondern längst Realität – mit spürbaren Auswirkungen auf Finanzen, Personal und Leistungsfähigkeit der Kommunen.

Viele Kommunen sehen sich mit steigenden Ausgaben, wachsenden Anforderungen und zugleich begrenzten Handlungsspielräumen konfrontiert. Zugleich fehlen in vielen Regionen die personellen Kapazitäten, um aktuelle Anforderungen und Zukunftsaufgaben zu bewältigen. Die Prüfungsergebnisse machen deutlich, wie wichtig vorausschauende Planung, belastbare Steuerungsinstrumente und eine zielgerichtete Priorisierung kommunaler Aufgaben geworden sind.

Die überörtliche Kommunalprüfung hat auch in diesem Jahr ihre Rolle als Impulsgeberin wahrgenommen. Wir haben erneut Investitionsrückstände sichtbar gemacht, den Fortschritt der Digitalisierung in den berufsbildenden Schulen geprüft, das betriebliche Gesundheitsmanagement analysiert, die Wirksamkeit der internen Verwaltungsdigitalisierung und die Möglichkeiten und Defizite der Eingliederungshilfe für Kinder und Jugendliche herausgearbeitet. Ein besonderes Augenmerk lag in diesem Jahr auf der Wirkungskontrolle: Wir haben verstärkt geprüft, ob unsere früheren Empfehlungen umgesetzt wurden – und was sie bewirkt haben. Bei allen Prüfungen steht dabei stets im Fokus, konkrete Lösungsansätze aufzuzeigen und den Kommunen praxisnahe Empfehlungen an die Hand zu geben.

Mein Dank gilt allen geprüften Kommunen und Einrichtungen für die kooperative Zusammenarbeit, den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der überörtlichen Kommunalprüfung für ihren Einsatz – und nicht zuletzt allen, die sich täglich in der kommunalen Praxis für eine leistungsfähige Verwaltung und eine lebenswerte Zukunft einsetzen.

Hildesheim, 22.10.2025



Dr. Sandra von Klaeden

Präsidentin

2 Die überörtliche Kommunalprüfung in Niedersachsen

2.1 Aufgaben der überörtlichen Kommunalprüfung

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

*Prüfungs-
behörde*

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

Aufgaben

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

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

¹ Vgl. § 1 Abs. 1 NKPG; zum 01.01.2024 unterliegen die Region Hannover, 36 Landkreise, 8 kreisfreie Städte, 2 Städte mit Sonderstatus (Landeshauptstadt Hannover und Stadt Göttingen), 7 große selbständige Städte, 61 selbständige Gemeinden, 211 weitere Einheitsgemeinden, 114 Samtgemeinden, davon 3 selbständige Samtgemeinden, und 650 Mitgliedsgemeinden sowie der Regionalverband „Großraum Braunschweig“, die Niedersächsische Versorgungskasse und die Versorgungskasse für die Beamten der Gemeinden und Gemeindeverbände des ehemaligen Landes Oldenburg der Prüfung durch die überörtliche Kommunalprüfung.

² Vgl. § 7 NKPG.

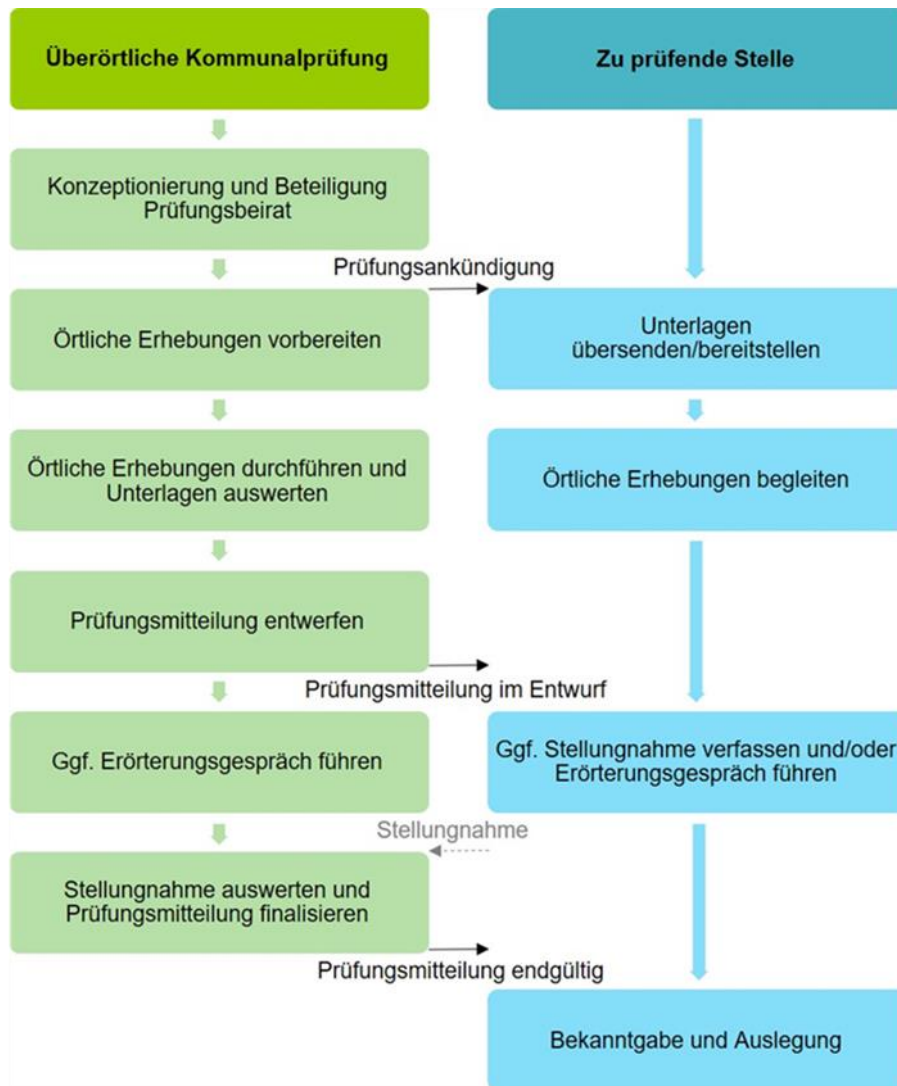
³ Vgl. Art. 28 Abs. 2 GG, Art. 57 Abs. 1 NV.

2.2 Prüfungsverfahren und Veröffentlichungen

Verfahren

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

Der Ablauf des Prüfungsverfahrens stellt sich wie folgt dar:



Ansicht 1: Ablauf des Prüfungsverfahrens

⁴ Vgl. §§ 3, 4 und 5 NKPG.

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

Methodik

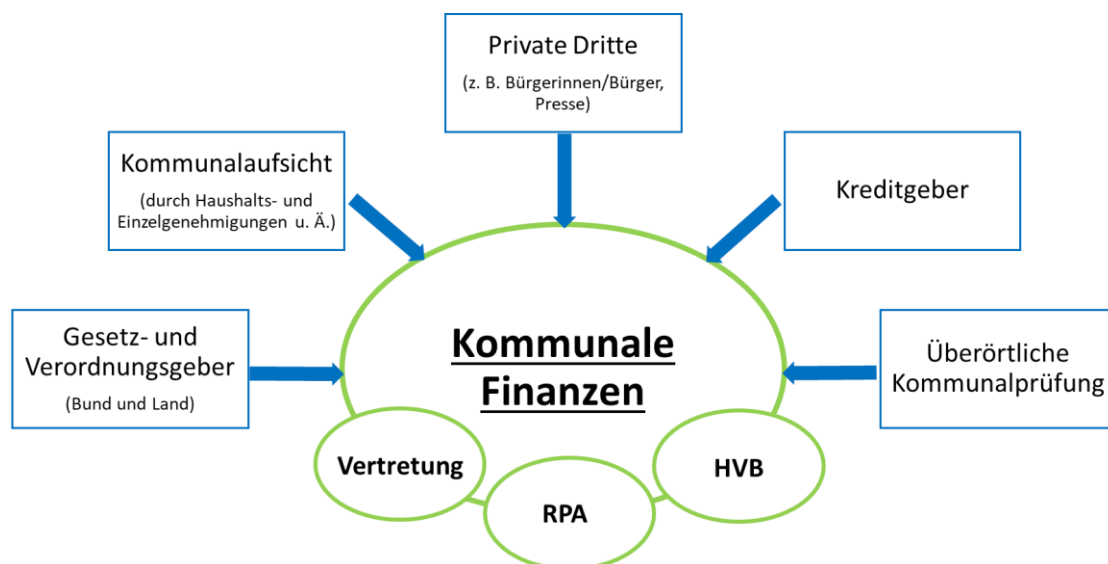
Die Prüfungen werden vergleichend – in der Regel unter Einbeziehung von mindestens zehn zu prüfenden Stellen – durchgeführt. Aufgrund dieses methodischen Prüfungsansatzes gewinnt die überörtliche Kommunalprüfung einen Überblick über die kommunale Praxis. Dadurch kann sie sowohl positive Beispiele für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

Unterstützen durch Veröffentlichung

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

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

Viele Akteure wirken auf die kommunalen Finanzen ein



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

Die Ansicht verdeutlicht, dass es neben den internen Akteuren, wie die Vertretung (z. B. als Satzungsgeberin) und die Hauptverwaltungsbeamtin bzw. der Hauptverwaltungsbeamte (HVB) sowie die örtliche Rechnungsprüfung (RPA), eine

Vielzahl an externen Akteuren gibt. Im Wesentlichen sind hier die Gesetz- und Verordnungsgeber, die Kommunalaufsicht und die überörtliche Kommunalprüfung zu nennen. Aber auch die Kreditgeber und weitere private Dritte spielen eine nicht unbedeutende Rolle.

*Kommunal-
bericht*

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



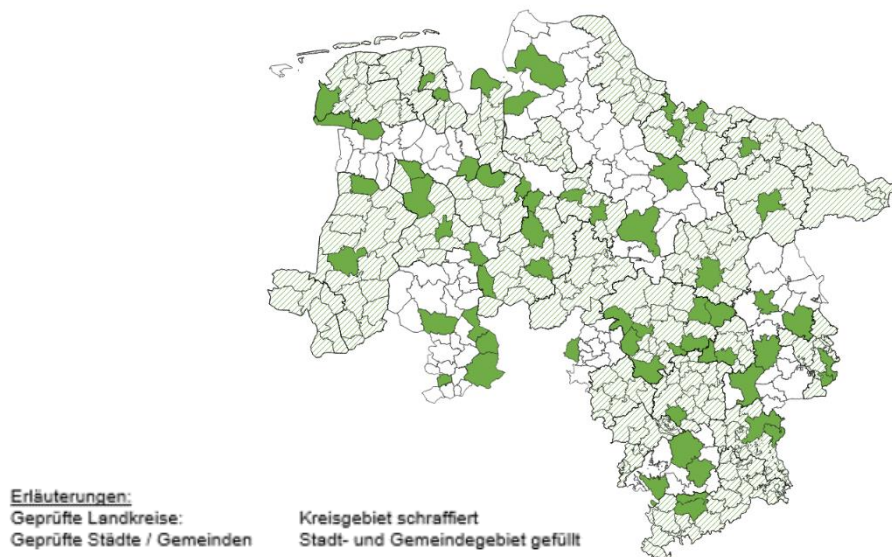
Weitergehende Informationen zur überörtlichen Kommunalprüfung, den empfohlenen Good-Practice-Beispielen und Arbeitshilfen finden Sie unter:

[Kurzdarstellung der überörtlichen Kommunalprüfung in Niedersachsen](#)

3 Prüfungsergebnisse

3.1 Vorbemerkungen

Die in diesem Kapitel dargestellten Ergebnisse beruhen auf Prüfungen in 25 Landkreisen, 81 kreis- und regionsangehörigen Gemeinden, sechs kreisfreien Städten sowie der Region Hannover. Die regionale Verteilung der geprüften Kommunen stellt sich wie folgt dar:



Ansicht 3: Überblick geprüfte Kommunen

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

3.2 Prüfungsergebnisse – Kompakt

Zwölf Einheitsgemeinden waren Gegenstand einer **Finanzstatusprüfung, die vertieft den Auswirkungen des demografischen Wandels nachging**. Die überörtliche Kommunalprüfung stellte bei den geprüften Kommunen fest, dass im Prüfungszeitraum noch ausreichend Finanzkraft vorlag. Die Mehrzahl der Kommunen wird jedoch ihre finanzielle Belastungsgrenze schon bald erreichen. Auch die Ergebnisse der jüngsten Steuerschätzungen⁵ lassen keine Entlastungen der Kommunalhaushalte erwarten. Daneben wird die demografische Entwicklung den Kommunen das Handeln nicht erleichtern. Sie sollten dies zum Anlass nehmen, Aufgaben und Herangehensweisen zu überprüfen und insbesondere Investitionsentscheidungen mit der Bevölkerungsentwicklung abgleichen (s. [Kapitel 3.4](#)).

Eine erfolgreiche berufliche Ausbildung setzt u. a. eine leistungsfähige Infrastruktur und eine funktionierende IT-Systemadministration in der Berufsschule voraus. In den zehn geprüften Kommunen war der **Ausbau der digitalen Infrastruktur an den berufsbildenden Schulen** weitgehend abgeschlossen. Insbesondere waren 80 % der Schulstandorte mit einem Breitbandanschluss von 1 GB und mehr ausgestattet. Um digitales Lehren und Lernen ohne Einschränkungen zu erreichen, investierten die geprüften Kommunen im Prüfungszeitraum insgesamt rund 25,7 Mio. €, von denen rd. 15,6 Mio. € über den DigitalPakt Schule gefördert wurden. Das angestrebte Ziel, die IT-Systemadministration zwischen Land und Kommunen paritätisch zu finanzieren, konnte nur im Jahr 2022 erreicht werden. Im Jahr 2023 brachten die geprüften Kommunen 58 % der Mittel für die IT-Systemadministration auf, während der Anteil des Landes auf 42 % sank. Die Finanzierung der Digitalisierung an den Berufsschulen wird die Trägerkommunen auch künftig finanziell deutlich beanspruchen (s. [Kapitel 3.5](#)).

Auch wenn die **kommunale Wohnungswirtschaft** mit ihren Angeboten einen wichtigen Beitrag zur Wohnraumversorgung leistet, ist vielerorts bezahlbarer Wohnraum knapp. Vor diesem Hintergrund untersuchte die überörtliche Kommunalprüfung die wohnungswirtschaftliche Betätigung von neun Kommunen. Sie stellte fest, dass die Wohnungsgesellschaften in kommunaler Trägerschaft zwar wirtschaftlich stabil aufgestellt waren, sich aber seit 2023 kaum noch in der Lage sehen, Neubauvorhaben in größerem Umfang durchzuführen. In dieser schwierigen Situation kommt es mehr denn je auf gezielte Steuerung durch die Kommunen – auch durch Einbindung des Beteiligungsmanagements – an. Dies zeigen auch die Prüfungsergebnisse der überörtlichen Kommunalprüfung insgesamt (s. [Kapitel 3.6](#)).

⁵ Ergebnis der Steuerschätzung vom 13. bis 15.05.2025.

Das **betriebliche Gesundheitsmanagement** dient dazu, vorhandenes Personal gesund zu erhalten und bei langzeiterkrankten Beschäftigten die Arbeitsfähigkeit wieder herzustellen sowie das Risiko erneuter Erkrankung zu minimieren.

Hierzu können die Kommunen verschiedene Maßnahmen zur Gesunderhaltung anbieten. Wichtig ist, diese Maßnahmen zielgerichtet und bedarfsorientiert zu gestalten. Alle Kommunen boten zahlreiche gesundheitsfördernde Maßnahmen an. Nur selten waren diese jedoch in einen Managementprozess eingebettet, mit dem die Kommunen in der Lage gewesen wären, die positiven Auswirkungen belastbar zu beurteilen und ggf. nachzusteuern. Im gesetzlich vorgeschriebenen **betrieblichen Eingliederungsmanagement** waren die Kommunen grundsätzlich gut aufgestellt (s. [Kapitel 3.7](#)).

Eingliederungshilfe soll jungen Menschen mit Behinderungen ein selbstbestimmtes Leben und die Teilhabe am Leben in der Gesellschaft ermöglichen. Die Reform der Eingliederungshilfe durch das **Bundesteilhabegesetz** bietet den Kommunen dazu neue Steuerungsinstrumente. Infolge dessen prüfte die überörtliche Kommunalprüfung bei zehn Kommunen, wie sie die neuen Instrumente genutzt haben. Diese sollten die Kommunen nutzen, um einen ständigen Abgleich zwischen der vorhandenen und der benötigten Angebotsstruktur vorzunehmen. Insgesamt haben sich die geprüften Kommunen hier auf den Weg gemacht. Nur wer richtig steuert, handelt auch wirtschaftlich (s. [Kapitel 3.8](#)).

Die überörtliche Kommunalprüfung befasste sich bei zwölf selbständigen Gemeinden mit dem Umsetzungsstand der **internen Verwaltungsdigitalisierung**. Dabei stellte sie fest, dass alle geprüften Gemeinden eine eAkte einführten und diesbezüglich Arbeitsprozesse sowohl auf digitale Umsetzbarkeit als auch Effizienz untersuchten. Mehr als die Hälfte der Prüfkommunen nutzten für ihr Vorgehen Digitalisierungsstrategien und verschriftlichte Handlungsvorgaben. Die überörtliche Kommunalprüfung empfiehlt den Kommunen darüber hinaus, für Kostentransparenz zu sorgen und damit künftige Maßnahmen zielgerichtet zu steuern (s. [Kapitel 3.9](#)).

Die Kommunen sind in dem Aufgabenbereich ihrer unteren Waffenbehörden grundsätzlich gut aufgestellt. Sie erkannten organisatorische und personelle Handlungsbedarfe und trafen entsprechende Maßnahmen. Sie setzten insbesondere die Zuständigkeitsreform im Waffenrecht zum 01.01.2024 organisatorisch um. Zielvorgaben und Prozessoptimierungen könnten zu noch mehr Effektivität führen. Wesentlich ist und bleibt auch hier eine bedarfsgerechte Personalausstattung und ein gesichertes Wissensmanagement. Für ihre spezielle Aufgabe, den Umgang mit Waffen und Munition, sind die **unteren Waffenbehörden** weitgehend gut ausgestattet. Die

Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sind sachkundig und geschult. Bestehendes Optimierungspotenzial in der sachlichen Ausstattung (etwa bei der persönlichen Schutzausstattung oder bei Transportbehältnissen) können die Kommunen mit geringem Mitteleinsatz heben. Fortbildungen sollten regelmäßig stattfinden. Die unteren Waffenbehörden arbeiten als Ordnungsbehörden nicht kostendeckend. Dennoch sollten die Kommunen die bestehenden Ertragsmöglichkeiten, insbesondere aus Gebühren, ausschöpfen (s. [Kapitel 3.10](#)).

3.3 Der demografische Wandel und seine Auswirkungen auf Kommunen

Der demografische Wandel in Deutschland führt zu Veränderungen in der Bevölkerungsstruktur. In Niedersachsen stellt er Kommunen vor erhebliche Herausforderungen. Die Bevölkerung nimmt ab, wird älter und zugleich vielfältiger. Dies hat direkte Auswirkungen auf die kommunalen Finanzen, Infrastrukturen und soziale Angebote. Die Bevölkerung entwickelt sich jedoch nicht einheitlich: Während für einige niedersächsische Regionen ein Rückgang prognostiziert wird, deuten die Daten für andere hingegen auf einen deutlichen Zuwachs hin.⁶ Beide Entwicklungen erfordern gezielte Maßnahmen von Landkreisen, Städten und Gemeinden, um die damit verbundenen Herausforderungen zu bewältigen.

Vor diesem Hintergrund hat die überörtliche Kommunalprüfung den demografischen Wandel als thematischen Schwerpunkt für den Kommunalbericht 2025 gewählt.

Ein wichtiger Aspekt des demografischen Wandels ist der voraussichtliche Rückgang bzw. der geringere Anstieg der kommunalen Erträge. Die Gewerbesteuer stellt mit etwa 49 % der gemeindlichen Steuererträge einen wesentlichen Anteil dar. Sie ist jedoch stark von der wirtschaftlichen Entwicklung und der Verfügbarkeit qualifizierter Arbeitskräfte abhängig.

*Rückgang
kommunaler
Erträge*

In Regionen mit einem hohen Anteil an alternder Bevölkerung und Fachkräftemangel verlieren Unternehmen an Wettbewerbsfähigkeit oder wandern ab, die Gewerbesteuerträge verringern sich. Ebenso sinkt das Aufkommen der Einkommenssteuer und damit der entsprechende Gemeindeanteil, da die erwerbsfähige Bevölkerung schrumpft und somit weniger steuerpflichtige Einkünfte generiert. Besonders strukturschwache und ländliche Gebiete sind hiervon betroffen. Zudem führen sinkende Bevölkerungszahlen zu einem Rückgang weiterer kommunaler Erträge, etwa aus dem kommunalen Finanzausgleich.

Parallel zu den sinkenden Erträgen steigen die kommunalen Aufwendungen. Besonders spürbar ist dies in den Bereichen Soziales, Gesundheit und Infrastruktur. Die Aufwendungen der sozialen Sicherung nehmen mit dem wachsenden Anteil älterer Menschen, aber auch Menschen mit Fluchterfahrung zu. Kommunen haben immer höhere Aufwendungen für Pflegeeinrichtungen, ambulante Dienste und soziale sowie integrative Unterstützungsleistungen.

*Steigende
kommunale
Aufwen-
dungen*

Auch die Infrastrukturaufwendungen steigen: In Regionen mit sinkender Bevölkerung stehen Kindergärten und Schulen perspektivisch leer. Die Versorgungsnetze (Wasser,

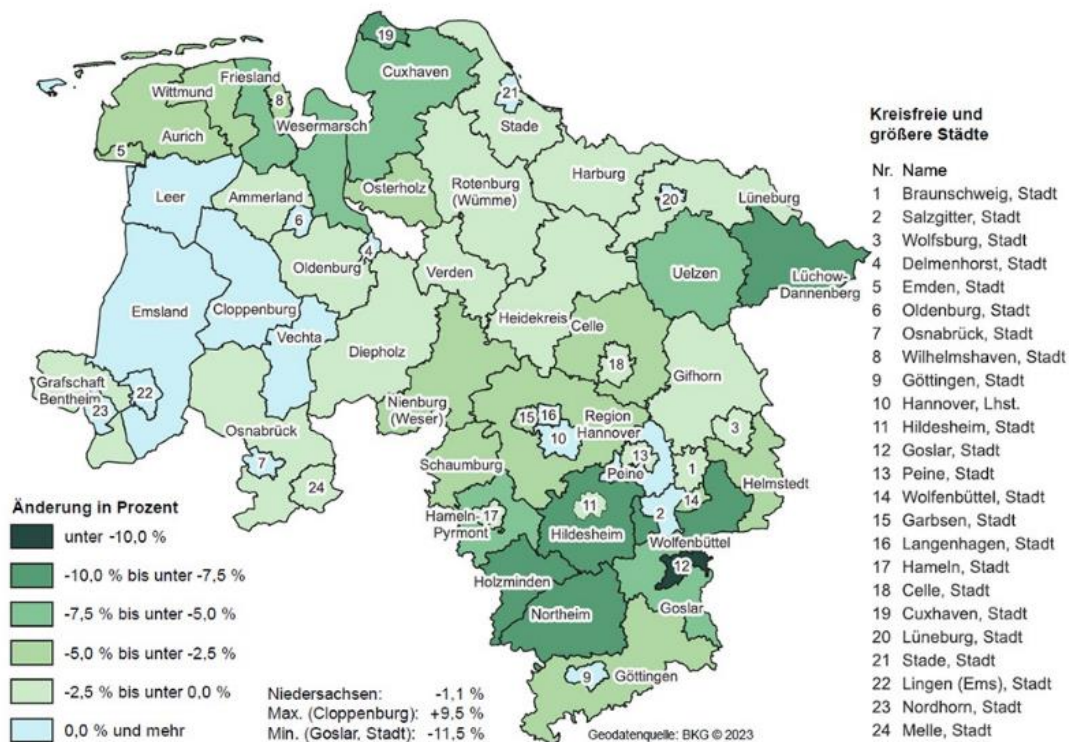
⁶ Vgl. LSN: Statistische Monatshefte Niedersachsen 4/2023, Was die Zukunft wohl bringt? Ergebnisse der regionalisierten Bevölkerungsvorausberechnung für Niedersachsen bis zum Jahr 2040.

Abwasser, Strom etc.) verursachen weiter hohe Aufwendungen, obwohl sie von weniger Menschen genutzt werden. Zudem erfordert der demografische Wandel Investitionen in barrierefreie öffentliche Einrichtungen, altersgerechte Wohnungen und Mobilitätsangebote, um die gesellschaftliche Teilhabe sicherzustellen.

Besonders deutlich wird der Unterschied bei einem Vergleich von ländlich und städtisch geprägten Regionen.

Ländliche Kommunen mit sinkender Bevölkerungszahl stehen vor einer Vielfalt von zusätzlichen Belastungen, beispielsweise sinkende Steuererträge, hohe Aufwendungen und Investitionen für bestehende und zukunftsfähige Infrastruktur. Besonders problematisch ist, dass diese Regionen häufig mit einer ohnehin schwachen Steuereinnahmekraft und hohen Investitionsrückständen konfrontiert sind. So wird im Osten und Süden Niedersachsens mit einem Bevölkerungsrückgang gerechnet (s. Ansicht 4), was dort die finanziellen Herausforderungen auch angesichts bereits heute unterdurchschnittlicher Steuereinnahmekraft (s. Ansicht 5) und hoher Investitionsrückstände (s. [Kapitel 5](#)) weiter verstärkt.

In Ballungsräumen und deren Umland hingegen führt das Bevölkerungswachstum oft zu Engpässen bei Wohnraum, Bildungseinrichtungen, Kinderbetreuung und Verkehrsinfrastruktur – die Kommunen müssen investieren. So wird für Westniedersachsen und die Großstädte Hannover, Oldenburg, Osnabrück sowie Göttingen bis 2040 ein Bevölkerungszuwachs prognostiziert (s. Ansicht 4) – wobei positiv hervorzuheben ist, dass diese Regionen bereits heute über eine überdurchschnittliche Steuereinnahmekraft (s. Ansicht 5) verfügen.



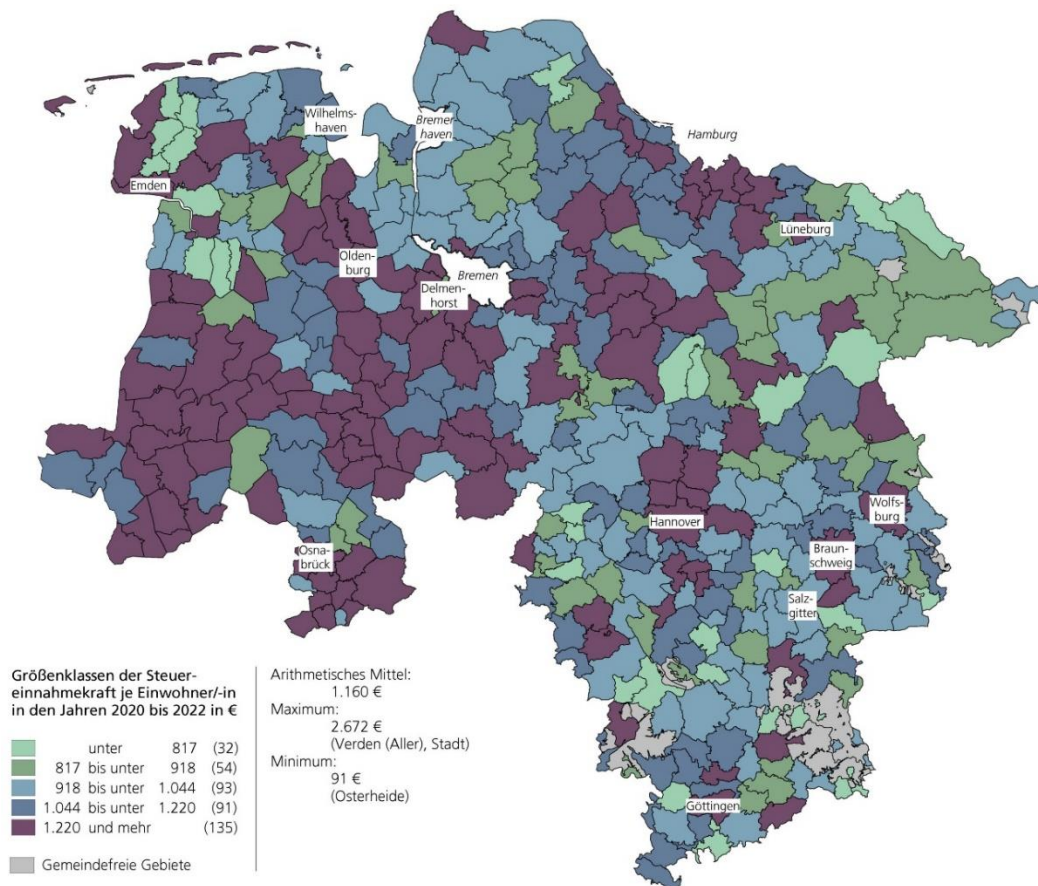
Ansicht 4: Regionale Bevölkerungsveränderung in Niedersachsen von 2020 bis 2040⁷

Zwischen der demografischen Entwicklung und der Finanzkraft einer Kommune besteht eine wechselseitige Beziehung.

*Finanzkraft
und
Demografie*

Eine stabile Finanzlage ermöglicht Investitionen in Bildung, Infrastruktur und soziale Angebote – Faktoren, die die Attraktivität einer Region steigern und den Zuzug junger Menschen begünstigen. Kommunen mit wachsender, insbesondere jüngerer Bevölkerung profitieren von einer breiteren und oft auch produktiveren Steuerbasis. Höhere Steuererträge tragen zu einer weiteren Verbesserung der Finanzlage bei, daraus folgende Investitionen verbessern die Lebensqualität in einer Kommune und fördern weiteres Bevölkerungswachstum.

⁷ Vgl. Niedersächsische Staatskanzlei: [Demografische Entwicklung in Niedersachsen](#), zuletzt abgerufen am 05.08.2025.



Ansicht 5: Steuereinnahmekraft je Einwohner in Niedersachsen 2020 bis 2022⁸

Umgekehrt kann eine negative demografische Entwicklung zu einem Abwärtstrend führen: Sinkende Einwohnerzahlen und eine zunehmende Überalterung schwächen die Steuerbasis, wodurch notwendige Investitionen erschwert werden und Investitionsrückstände entstehen. Diese Entwicklungen können langfristig die Lebensqualität und die wirtschaftliche Stabilität in einer Kommune gefährden.

Handlungs- strategien

Wirtschafts- förderung

Ein zentraler Ansatz ist die Wirtschaftsförderung, insbesondere die Ansiedlung und Förderung von Unternehmen. Durch die Bereitstellung von Gewerbeflächen, gezielte Wirtschaftsförderprogramme und den Ausbau der digitalen Infrastruktur können Kommunen attraktive Rahmenbedingungen für Unternehmen schaffen. Eine stabile und wachsende Wirtschaft sichert Arbeitsplätze und wirkt der Abwanderung von Fachkräften entgegen. Auch der Ausbau der Breitbandnetze und moderner Telekommunikation ermöglicht Arbeitsformen wie Homeoffice und stärkt so die wirtschaftliche Basis einer Region.⁹

⁸ Vgl. LSN: [Staats- und Kommunalfinanzen in Niedersachsen 2022](#), zuletzt abgerufen am 05.08.2025.

⁹ S. Kapitel 3.5, Berufsschulen zukunftsfähig machen - Digitalisierung besser nutzen, Kapitel 4.3, Digitalisierung an allgemeinbildenden Schulen – Wirkungskontrolle; Die Präsidentin des Niedersächsischen Landesrechnungshofs: [Kommunalbericht 2024](#), Kapitel 5.7, Mobiles Arbeiten kann zur Sicherheitslücke werden.

Ein weiterer wichtiger Bereich ist die Wohn- und Familienpolitik. Kommunen können durch Investitionen in bezahlbaren Wohnraum und gezielte Förderprogramme insbesondere junge Familien anziehen. Der Ausbau von Kinderbetreuungs- und Bildungseinrichtungen steigert die Attraktivität für Familien und wirkt langfristig stabilisierend auf die Bevölkerungsentwicklung.

*Wohn- und
Familien-
politik*

Um dem Fachkräftemangel¹⁰ entgegenzuwirken, setzen viele Kommunen verstärkt auf gezielte Zuwanderungsprogramme. „Welcome Center“ oder Integrationsprojekte erleichtern Neuankömmlingen die Eingliederung und tragen zur langfristigen Stabilisierung und Belebung der Kommunen bei. Sprachförderprogramme und interkulturelle Angebote stärken die Integration und verbessern die gesellschaftliche Teilhabe von Zuwanderinnen und Zuwanderern.

*Fachkräfte-
mangel*

Neben diesen Maßnahmen spielen Effizienzsteigerungen und interkommunale Zusammenarbeit eine wesentliche Rolle. Kommunen können durch Kooperationen und die Bündelung von Ressourcen Aufwendungen senken. Gemeinsame Verwaltungsstrukturen, eine regional abgestimmte Infrastrukturplanung und die interkommunale Nutzung von Einrichtungen sind sinnvolle Ansätze zur Aufwandsreduzierung.¹¹ Allerdings ist auch eine finanzielle Unterstützung durch Bund und Land notwendig. Förderprogramme für den Umbau von Infrastruktur, den Ausbau der Pflegeeinrichtungen und Maßnahmen zur Integration von Zuwanderern können einen wichtigen Beitrag zur finanziellen Entlastung der Kommunen leisten.

Eine nachhaltige Infrastrukturplanung ist ebenso entscheidend. Kommunen mit sinkender Bevölkerung sollten Strategien für den Rückbau oder die Umnutzung nicht mehr benötigter Infrastruktur entwickeln, um die Unterhaltsaufwendungen zu reduzieren. Gleichzeitig muss der Ausbau von Infrastruktur in Wachstumsregionen nachhaltig und ressourcenschonend erfolgen.¹²

*Nachhaltige
Infrastruktur-
planung*

Die Digitalisierung der Verwaltungsprozesse ist erforderlich, um diese effizienter zu gestalten und Aufwendungen zu senken. Digitale Gesundheits- und Bildungsangebote eröffnen zudem neue Möglichkeiten, um die Versorgung in ländlichen Regionen sicherzustellen.¹³

*Digitali-
sierung*

¹⁰ Vgl. Kapitel 5 „Investitionsrückstände“ und Die Präsidentin des Niedersächsischen Landesrechnungshofs: [Kommunalbericht 2024](#), Kapitel 3.6 Personalbedarfsmanagement.

¹¹ Vgl. Die Präsidentin des Niedersächsischen Landesrechnungshofs: [Kommunalbericht 2021](#), Kapitel 5.8, IKZ im Personenstandswesen.

¹² Vgl. Die Präsidentin des Niedersächsischen Landesrechnungshofs: [Kommunalbericht 2019](#), Kapitel 5.11, Erhaltungsplanung des kommunalen Straßenvermögens; Die Präsidentin des Niedersächsischen Landesrechnungshofs: Kommunalbericht 2023, Kapitel 36, Kommunale Brücken.

¹³ Vgl. Die Präsidentin des Niedersächsischen Landesrechnungshofs: [Kommunalbericht 2023](#), Kapitel 3.8, Projektreihe Digitales Rathaus; Die Präsidentin des Niedersächsischen Landesrechnungshofs: [Kommunalbericht 2024](#), Kapitel 5 Safety first: IT-Sicherheit in Kommunen.

Finanzen

Angeichts begrenzter finanzieller Mittel müssen Kommunen zudem ihre Haushaltsplanungen überdenken. Priorisierungen sind erforderlich, um in zukunftsrelevante Bereiche zu investieren, die langfristig die Lebensqualität und die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit stärken. Insbesondere die freiwilligen Leistungen sowie die freiwilligen Anteile an kommunalen Pflichtaufgaben sollten regelmäßig überprüft und an die örtlichen Gegebenheiten angepasst werden.

Fazit

Die Kombination aus sinkenden Erträgen und steigenden Aufwendungen zwingt Kommunen zu strukturellen Anpassungen. Ob durch Einsparungen, Kooperationen oder eine Neuausrichtung der Haushaltsplanung – langfristig handlungsfähig bleiben Kommunen nur, wenn sie sich strategisch auf den demografischen Wandel einstellen. Da sich die Auswirkungen regional stark unterscheiden, gibt es keine universelle Lösung. Durch interkommunale Zusammenarbeit, gezielte Fördermaßnahmen und eine nachhaltige Finanz- und Infrastrukturplanung können Kommunen jedoch den Herausforderungen des demografischen Wandels begegnen und ihre Zukunftsfähigkeit sichern. Auch vor dem Hintergrund gleichwertiger Lebensverhältnisse sind Bund und Land gefordert, den Kommunen entsprechende Rahmenbedingungen zu verschaffen.

Mit ihren Prüfungen und im Austausch mit den geprüften Kommunen macht die überörtliche Kommunalprüfung erfolgreiche Handlungsstrategien im Hinblick auf den demografischen Wandel transparent. Zu diesen Prüfungen im Jahr 2024 gehörten:

- Finanzstatusprüfung unter Berücksichtigung des demografischen Wandels: Finanzkraft sinkt, Schulden steigen! (s. [Kapitel 3.4](#))
- Kommunale Wohnungswirtschaft: Auf neue Herausforderungen vorbereitet? (s. [Kapitel 3.6](#))
- Betriebliches Eingliederungs- und Gesundheitsmanagement – eine Investition in die Zukunft (s. [Kapitel 3.7](#))
- Umsetzung des Bundesteilhabegesetzes – Wie nutzen die Kommunen die neuen Steuerungsinstrumente in der Eingliederungshilfe (s. [Kapitel 3.8](#))
- Haushaltsrisiken durch Investitionsrückstände - Teil 4 Landkreise (s. [Kapitel 5](#))¹⁴

¹⁴ Die Investitionsrückstände werden seit 2020 erhoben, es handelt es sich um eine Erhebungsreihe. Weitere Teile sind zu finden in: Die Präsidentin des Niedersächsischen Landesrechnungshofs: [Kommunalbericht 2021](#), Kapitel 4.5, Landesweite Erhebung von Investitionsrückständen bei niedersächsischen Kommunen; [Kommunalbericht 2023](#), Kapitel 4, Investitionsrückstände – Teil 2 Kreisfreien Städte, große selbständigen Städte, Städte mit Sonderstatus und selbständige Gemeinden; [Kommunalbericht 2024](#), Kapitel 6, Investitionsrückstände – Teil 3 Einheitsgemeinden und Samtgemeinden – einschl. ihrer Mitgliedsgemeinden – unter 10.000 Einwohnerinnen und Einwohnern.

3.4 Finanzstatusprüfung unter Berücksichtigung des demografischen Wandels: Finanzkraft sinkt, Schulden steigen!

Bis 2022 konnten die geprüften Kommunen regelmäßig den Haushaltsausgleich sicherstellen. Zukünftig wird vielerorts auch ein erhöhtes Steueraufkommen dafür nicht ausreichen. Durch notwendige Investitionen steigt die Verschuldung deutlich an. Zusätzlich schränken hohe Zinsen die finanziellen Spielräume der Kommunen ein.

Weitere Herausforderungen ergeben sich aus veränderten Bevölkerungsprognosen. Gingen viele Kommunen bislang von sinkenden Einwohnerzahlen aus, bestehen nun teilweise wieder Finanzbedarfe für Schulen oder Kindergärten. Investitionsentscheidungen sind daher mit der Bevölkerungsentwicklung abzugleichen.

Die überörtliche Kommunalprüfung prüft, ob das Haushalts- und Kassenwesen der Kommunen ordnungsgemäß und wirtschaftlich geführt wird.¹⁵ Die Finanzstatusprüfung ist hierzu ein bewährtes Instrument: Sie trifft Aussagen zur individuellen Leistungsfähigkeit und ermöglicht anhand von Kennzahlen interkommunale Vergleiche.

*Hintergrund
und Ziel der
Prüfung*

Im Jahr 2024 untersuchte die überörtliche Kommunalprüfung zwölf Einheitsgemeinden und berücksichtigte Aspekte des demografischen Wandels. Dazu wählte sie Kommunen zwischen 9.000 und 21.000 Einwohnerinnen und Einwohnern aus.¹⁶ Der Kennzahlenvergleich erstreckte sich auf 2019 bis 2022. Hinzu kamen Prognosen zur demografischen Entwicklung sowie Fragen zu deren möglichen Auswirkungen. Sie bezog mittelfristige Planungen, Selbsteinschätzungen sowie Strategiepapiere der Kommunen in die Auswertung mit ein.

Eine wesentliche Herausforderung, der sich die Kommunen regelmäßig stellen müssen, ist die stetige Aufgabenerfüllung.¹⁷ Ob ihnen dies gelingt, lässt sich an der Kennzahl "Ordentlicher Aufwandsdeckungsgrad" ablesen. Beträgt dieser mindestens 100 %, decken die Erträge die Aufwendungen und der Haushaltsausgleich wird im jeweiligen Jahr erreicht.¹⁸

*Erträge
decken
noch die
Aufwendungen*

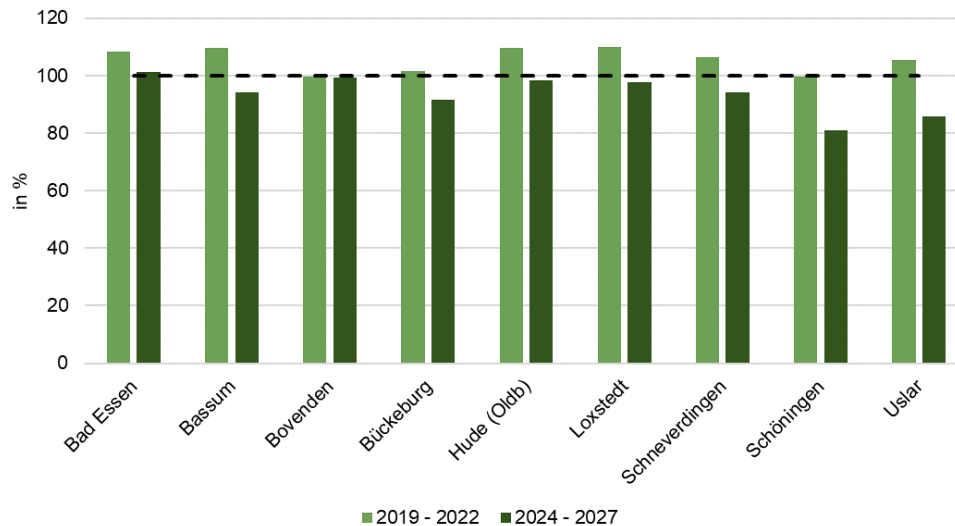
¹⁵ Vgl. § 2 Abs. 1 Satz 2 NKPG.

¹⁶ Geprüft wurden die Städte Bassum, Bückeburg, Schneverdingen, Schöningen und Uslar. Zudem prüfte sie die Gemeinden Bad Essen, Hude, Krummhörn, Loxstedt, Neu Wulmstorf und Sande sowie den Flecken Bovenden. Die Gemeinden Krummhörn, Neu Wulmstorf und Sande stellten für den Prüfungszeitraum keine Jahresabschlüsse auf und konnten daraufhin nicht in die dargestellten Auswertungsergebnisse einbezogen werden.

¹⁷ Vgl. § 110 NKomVG.

¹⁸ Dieser setzt den ordentlichen Gesamtertrag zum ordentlichen Gesamtaufwand der jeweiligen Rechnungsperiode ins Verhältnis.

Bassum, Hude und Loxstedt erzielten durchgängig einen ordentlichen Aufwandsdeckungsgrad von über 100 %. Andere Kommunen erreichten dies nur im jeweiligen Durchschnitt 2019 bis 2022.



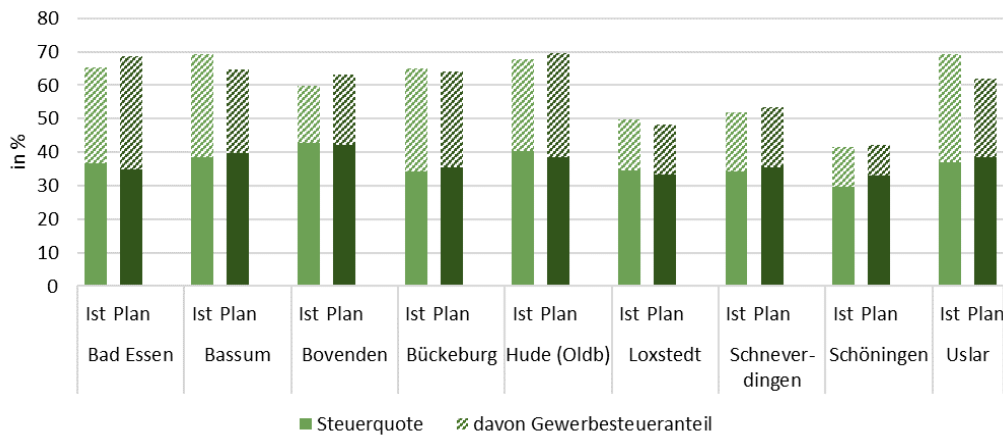
Ansicht 6: Ordentlicher Aufwandsdeckungsgrad

Anders beim Blick in die Zukunft: In den kommenden Jahren wird der Aufwandsdeckungsgrad bei nahezu allen Kommunen unter 100% liegen. Neben weiterhin steigenden Aufwendungen, insbesondere durch Tarifierhöhungen im Personalbereich, wird auch die Ertragsseite zum Problem. Infolge geringerer Wachstumserwartungen durch die Mai-Steuerschätzung 2024 mussten die Kommunen die prognostizierten Steuereinnahmen nach unten anpassen.¹⁹

Bislang stiegen die Steuererträge

Was bedeutet dieser Rückgang für die Kommunen? Ihre prozentual höchsten Erträge erzielen sie aus Steuern und Abgaben. Diese machten im Prüfungszeitraum durchschnittlich 60 % aus:

¹⁹ Vgl. Bek. d. MI. v. 27.06.2024 – 33.22–10301/01 –.



Ansicht 7: Steuerquote mit Gewerbesteueranteil für 2019 – 2022 und 2024 – 2027

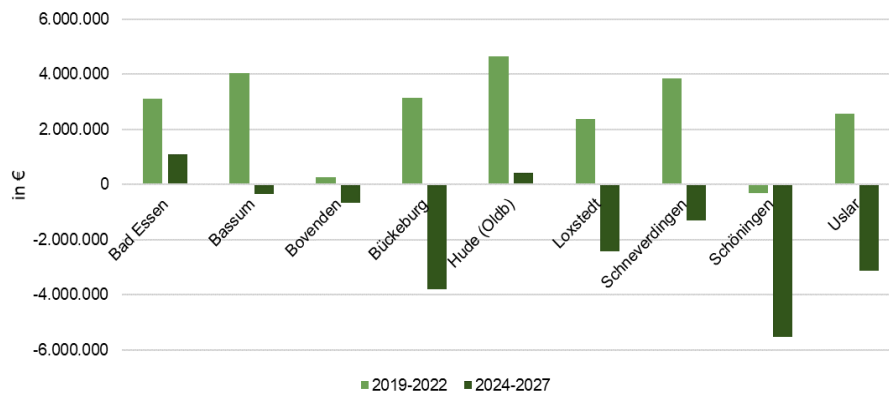
Hohe Steuererträge bedeuten zunächst Unabhängigkeit von anderen, nicht beeinflussbaren Erträgen²⁰. Da sie zudem wesentlich durch die Gewerbesteuer bestimmt werden, birgt eine einseitige Gewerbestruktur ein höheres Ausfallrisiko. Die überörtliche Kommunalprüfung empfiehlt den geprüften Kommunen, auf eine gute Mischung an mittelständischen Betrieben aus Industrie, Handwerk und Dienstleistungen hinzuwirken. Basis dafür können entsprechende Ansätze der Wirtschaftsförderung sein, die einen vielfältigen Branchenmix vorsehen sowie die Abhängigkeit von einzelnen Wirtschaftszweigen reduzieren. Dies kann die Widerstandsfähigkeit gegenüber Krisen stärken.

Sinken die Erträge und sind die Aufwendungen nicht weiter reduzierbar, müssen die Handlungsspielräume neu betrachtet werden. Ein wichtiger Anhaltspunkt ist das Nettoinvestitionsmittel.²¹ Es stellt den jährlich erwirtschafteten Geldbetrag dar, mit dem zukünftige Investitionen finanziert werden können. Sollte dieser negativ sein, können die Kommunen ihre laufenden Auszahlungen und die Tilgung ihrer Kredite nur aus Rücklagen oder durch Liquiditätskredite vollständig decken. Dies wäre der Einstieg in eine Schuldenspirale.

Auf die Liquidität wird es ankommen

²⁰ Dazu zählen Zuwendungen und allgemeine Umlagen, insbesondere die Schlüsselzuweisungen.

²¹ Vgl. Ansicht 64, Verwendung des Überschusses aus laufender Verwaltungstätigkeit nach § 17 Abs. 2 und 3 KomHKVO, S. 130.



Ansicht 8: Nettoinvestitionsmittel

In 2019 bis 2022 erwirtschafteten die meisten geprüften Kommunen ausreichende Nettoinvestitionsmittel. Lediglich Bovenden, Schöningen und Uslar gelang dies nicht immer. Bovenden konnte nach einer Unterdeckung in 2019 seine Tilgung in den Folgejahren wieder gewährleisten. Dies reichte zwar zum Teilabbau von Liquiditätskrediten, nicht jedoch auch zur Finanzierung der Investitionen. Schöningen konnte zwar in zwei Prüfungsjahren Tilgungsleistungen erbringen, ein Abbau der Liquiditätskredite war jedoch nicht möglich.

Für 2024 bis 2027 gehen die meisten Kommunen nicht von Überschüssen aus laufender Verwaltungstätigkeit aus. Lediglich drei Kommunen rechnen damit, ihre Tilgung in einzelnen Jahren decken zu können. Diese Entwicklung stellt eine Gefährdung für die stetige Aufgabenerfüllung dar.

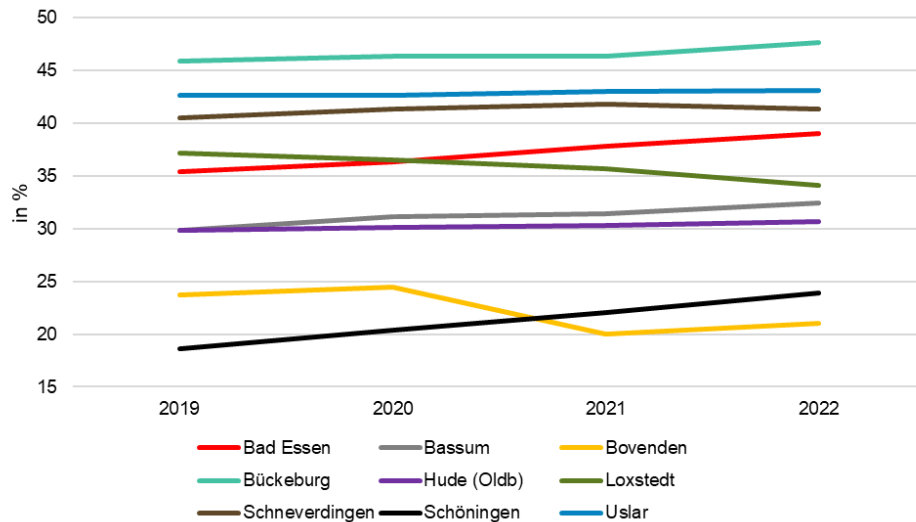
Nächstes Risiko: Investitions- rückstände

Eine weitere Baustelle sind zudem die Investitionsrückstände: Marode Straßen, nicht sanierte Schulen oder dringend neuzubauende Feuerwachen sind nur einzelne Beispiele des Handlungsdrucks. Um diese finanziell herausfordernde Situation abzubilden, führte die überörtliche Kommunalprüfung bereits in 2020 eine landesweite Bestandserhebung durch.²² Seinerzeit lag die Spannbreite der Investitionsrückstände der aktuell einbezogenen Kommunen zwischen 14 Mio. € in Schneverdingen und 66 Mio. € in Uslar.

Um weitere Rückschlüsse auf vorhandene Investitionsrückstände zu ziehen, ermittelte die überörtliche Kommunalprüfung zusätzlich den Anlagenabnutzungsgrad. Mit dieser Kennzahl wird der Prozentsatz abgenutzter (abgeschriebener) Sachanlagen und

²² Vgl. Die Präsidentin des Landesrechnungshofs: [Kommunalbericht 2021](#), „Landesweite Erhebung von Investitionsrückständen bei niedersächsischen Kommunen“, S. 54 ff.

immateriellen Vermögens²³ an den ursprünglichen Anschaffungs- bzw. Herstellungskosten gemessen.²⁴

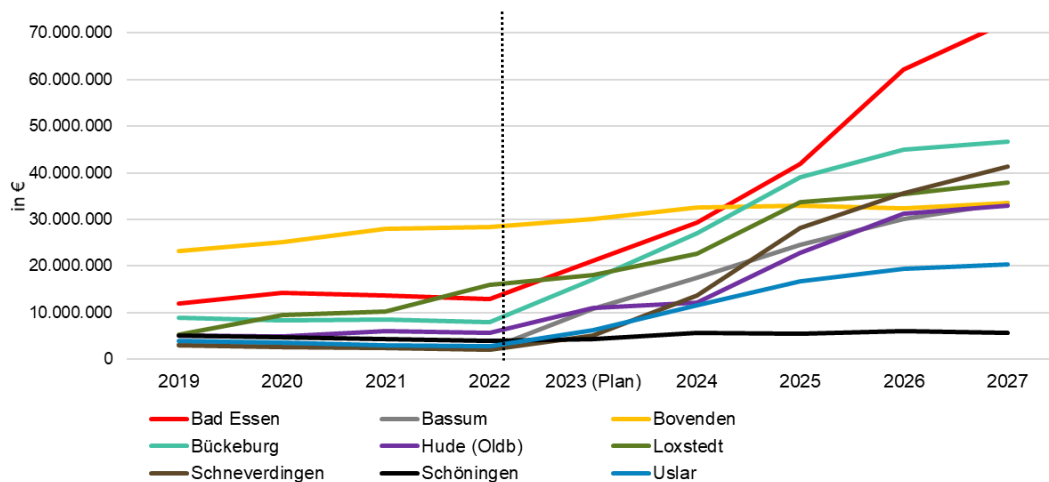


Ansicht 9: Anlagenabnutzungsgrad

Die Spannweite dieser Kennzahl reichte im Durchschnitt von 21,2 % in Schöningen bis 46,6 % in Bückeburg. Bei Betrachtung der Prüfungsjahre ist für sechs der neun Kommunen ein Anstieg des Anlagenabnutzungsgrads festzustellen. Dieser Umstand lässt darauf schließen, dass die Investitionsrückstände nicht abgebaut werden konnten, sondern anwuchsen. Ein erhöhter Finanzierungsbedarf für Ersatzinvestitionen ist die Folge. Das zeigt auch die geplante investive Verschuldung:

²³ Die Berücksichtigung der immateriellen Vermögensgegenstände in der Kennzahl erhöht die Vergleichbarkeit zwischen den Kommunen, die ihre Aufgaben, wie Kinderbetreuung in eigener oder freier Trägerschaft erfüllen. Die eigenen Investitionen werden als Sachanlagen und die gewährten investiven Zuschüsse an freie Träger als immaterielle Vermögensgegenstände aktiviert.

²⁴ Je höher diese Kennzahl ausfällt, desto abgenutzter ist das Vermögen und desto höher ist der künftige (Re-)Investitionsbedarf.



Ansicht 10: Investive Verschuldung

Investive Verschuldung wird deutlich steigen

Bei sieben Kommunen ist von einem deutlichen Anstieg auszugehen. Nur Schöningen (aufgrund von Haushaltskonsolidierungsmaßnahmen) und Bovenden planen mit einer konstanten investiven Verschuldung. Insgesamt zeichnet sich ab, dass der kommunale Investitionsbedarf erheblich steigen wird.

Offen bleibt bei den Planungen, ob die Investitionsvorhaben überhaupt fremdfinanziert werden können. Nach der mittelfristigen Finanzplanung werden vielerorts die laufenden Einzahlungen bereits die laufenden Auszahlungen nicht mehr decken. Eine weitere Fremdkapitalaufnahme erscheint nur in Ausnahmefällen geboten. Die überörtliche Kommunalprüfung empfiehlt daher, die Verschuldung mit einem sicheren Handlungsrahmen²⁵ zu steuern und Investitionen streng zu priorisieren.

Herausforderung demografischer Wandel

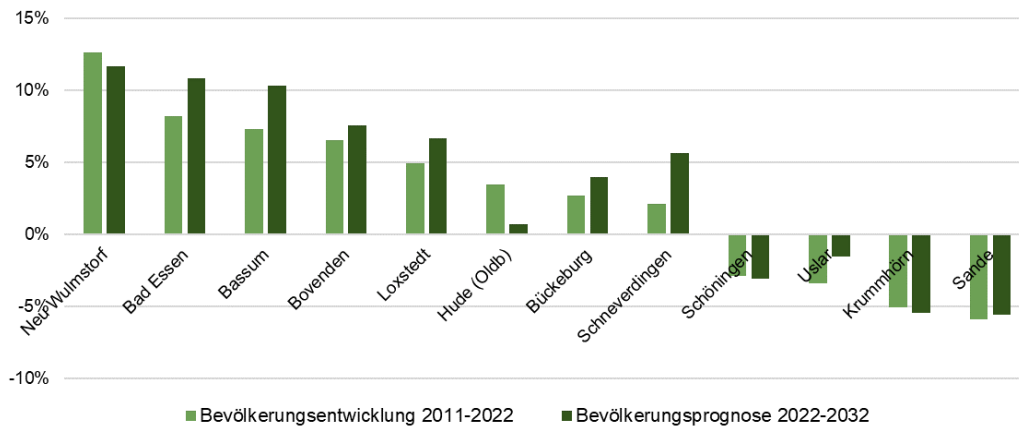
Auch die demografische Entwicklung bleibt für die Kommunen eine Herausforderung. Die Prüfung zeigte, dass einzelne Kommunen in ihre Leitbilder und strategischen Planungen bereits demografische Aspekte aufnahmen und daraus erste Maßnahmen ableiteten.

Hude formulierte u. a. im Leitbild als strategisches Ziel die „Sicherung/Steigerung der Einwohnerzahl“. Als wichtiges Handlungsfeld sah die Gemeinde die Unterstützung junger Familien an. Dabei setzt sie auf Preisvorteile beim Kauf gemeindeeigener Grundstücke sowie Kinderrabatte bei der Nutzung kommunaler Einrichtungen²⁶.

²⁵ Vgl. Die Präsidentin des Landesrechnungshofs: [Kommunalbericht 2024](#), „Schuldenmanagement bei selbständigen Gemeinden – Warum gerade jetzt?“, S. 29, Stichwort „Handlungsrahmen schafft Sicherheit“ sowie S. 31, Stichwort „Steuerung durch Controlling“.

²⁶ Vgl. [Familien- und Sozialcard der Gemeinde Hude](#).

Mussten Kommunen vor ca. zehn Jahren von sinkenden Bevölkerungszahlen ausgehen, hat sich in vielen Regionen die Bevölkerungsprognose inzwischen verändert:



Ansicht 11: Bevölkerungsentwicklung und -prognose gem. LSN

So bestehen nun beispielsweise wieder verstärkt Bedarfe für Schulen oder Kindergärten. In Bückeburg muss u. a. aufgrund der veränderten Bevölkerungsentwicklung kurzfristig eine weitere Kindertagesstätte gebaut werden. Nach den ursprünglichen Bevölkerungsprognosen war dieser Neubau bzw. eine Sanierung nicht erforderlich. Investitionsentscheidungen sind daher mit der Bevölkerungsentwicklung abzugleichen.

Auf der Ertragsseite könnte sich der Rückgang der erwerbstätigen Bevölkerung, z. B. durch den Eintritt der „Baby-Boomer“ in den Ruhestand, negativ auf den Gemeindeanteil an der Einkommensteuer auswirken. Diesen Rückgang erwarten vornehmlich Bassum, Loxstedt, Sande und Schöningen. Zusätzlich fürchten Schöningen und Sande – aufgrund der Schrumpfung der Gesamtbevölkerung – weniger Schlüsselzuweisungen²⁷ zu erhalten. Loxstedt und Uslar prognostizieren zudem einen Rückgang der Gewerbesteuer. Die überörtliche Kommunalprüfung rät daher, sich frühzeitig mit den Ausfallrisiken zu befassen und entsprechende Konsequenzen zu ziehen.

Auch Ordnungsmäßigkeitspunkte waren Gegenstand der Prüfung. Hier musste die überörtliche Kommunalprüfung – wie in früheren Prüfungen – die verspätete Vorlage von Haushaltssatzungen feststellen:²⁸ Im Prüfungszeitraum stellten die Gemeinden

Die Ausnahme bleibt die Regel

²⁷ Die Schlüsselzuweisung ist ein Mittel der Gemeindefinanzierung im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs.

²⁸ Vgl. Die Präsidentin des Landesrechnungshofs: [Kommunalbericht 2022](#), „Finanzstatusprüfung bei Samtgemeinden und deren Mitgliedsgemeinden – Entscheidungsgrundlagen deutlich früher schaffen!“, S. 79 ff.

lediglich fünf von 48 Haushaltssatzungen fristgerecht bis zum 30. November des Vorjahres auf und verstießen damit gegen die Vorgaben des NKomVG. Die fristgerechte Vorlage blieb erneut die Ausnahme und verzögerte somit vielfach das Inkrafttreten der Haushalte.²⁹

Zielorientierung ohne Jahresabschlüsse?

Auch der Blick auf das Rechnungslegungsverfahren zeigte³⁰, dass Verfristungen nach wie vor weit verbreitete Praxis sind. Von 48 Jahresabschlüssen wurden nur drei Abschlüsse fristgerecht, d. h. innerhalb von drei Monaten nach Ende des Haushaltsjahres, aufgestellt. Pünktlich erstellte Jahresabschlüsse sind aus Sicht der überörtlichen Kommunalprüfung eine unverzichtbare Informationsquelle, um die Finanz- und Vermögenslage einer Kommune umfassend und zeitnah beurteilen zu können. Auf die besondere Bedeutung weist auch das MI mit seiner Bekanntmachung zur Aufstellung und Beschlussfassung fristgerechter Jahresabschlüsse hin.³¹

Kassenaufsicht ist Pflicht und keine Kür!

Erneut zeigte sich der Bereich der Kassenaufsicht als Problemfeld:³² Keine der geprüften Kommunen verfügte über Dienstanweisungen, die den gesetzlichen Vorgaben zur Kassensicherheit vollständig entsprachen. Zum Beispiel fehlten Regelungen zur Ausgestaltung der Aufsicht über die Buchhaltung sowie über die Zahlungsabwicklung. Die überörtliche Kommunalprüfung wies darauf hin, die Dienstanweisungen hinsichtlich der Vorgaben gemäß § 43 KomHKVO zeitnah anzupassen.

Fazit

Steigende Personalaufwendungen, Investitionsstau und weniger wachsende Steuererträge sind nur einige Herausforderungen, denen sich die Kommunen stellen müssen. Die Prüfungserkenntnisse für die Jahre 2019 bis 2022 zeigen, dass die geprüften Kommunen auch während der COVID-19-Pandemie noch ausreichend Finanzkraft durch konjunkturell gute Vorjahre – ggf. auch durch staatliche Hilfsprogramme – hatten. Anders sieht es für die Jahre 2024 bis 2027 aus. Investitionen, die die Kommunen bislang nicht durchführten, werden (dann) nur noch durch einen hohen Fremdkapitaleinsatz zu finanzieren sein. Daneben wird die demografische Entwicklung den Kommunen das Handeln nicht erleichtern. Sie sollten

²⁹ Während der vorläufigen Haushaltsführung dürfen die Kommunen gem. § 116 Abs. 1 NKomVG lediglich Aufwendungen entstehen lassen und Auszahlungen leisten, zu denen sie rechtlich verpflichtet sind oder die für die Weiterführung notwendiger Aufgaben unaufschiebbar sind.

³⁰ Vgl. Die Präsidentin des Niedersächsischen Landesrechnungshofs: [Kommunalbericht 2023](#), „Finanzstatusprüfung unter Berücksichtigung der Auswirkungen der COVID-19-Pandemie: Finanzielle Blessuren hielten sich vorerst in Grenzen“, S. 80 ff.

³¹ Vgl. Bek. MI v. 12.02.2021 – 32.12-10005 128 – (Nds. MBl. S. 414) sowie das Niedersächsische Gesetz zur Beschleunigung kommunaler Abschlüsse (NBKAG) vom 8.2.2024 (Nds. GVBl. Nr. 9, 18 – VORIS 20300 –).

³² Vgl. Die Präsidentin des Niedersächsischen Landesrechnungshofs: [Kommunalbericht 2023](#), „Finanzstatusprüfung unter Berücksichtigung der Auswirkungen der COVID-19-Pandemie: Finanzielle Blessuren hielten sich vorerst in Grenzen“, S. 80 ff.

dies zum Anlass nehmen, Aufgaben und Herangehensweisen zu überprüfen und insbesondere Investitionsentscheidungen mit der Bevölkerungsentwicklung abgleichen.

3.5 Berufsschulen zukunftsfähig machen - Digitalisierung besser nutzen!

Durch den DigitalPakt Schule konnte eine Verbesserung der digitalen Infrastruktur der berufsbildenden Schulen erreicht werden.

In den zehn geprüften Kommunen war der Ausbau der digitalen Infrastruktur an den berufsbildenden Schulen weitgehend abgeschlossen. Insbesondere waren 80 % der Schulstandorte mit einem Breitbandanschluss von 1 GB und mehr ausgestattet. Um digitales Lehren und Lernen ohne Einschränkungen zu erreichen, investierten die geprüften Kommunen im Prüfungszeitraum insgesamt rund 25,7 Mio. €, von denen rd. 15,6 Mio. € über den DigitalPakt Schule gefördert wurden.

Das angestrebte Ziel, die IT-Systemadministration zwischen Land und Kommunen paritätisch zu finanzieren, konnte nur im Jahr 2022 erreicht werden. Im Jahr 2023 brachten die geprüften Kommunen 58 % der Mittel für die IT-Systemadministration auf, während der Anteil des Landes auf 42 % sank.

Hintergrund der Prüfung

Die enge und verbindliche Zusammenarbeit von Berufsschulen und Betrieben ist der Kern der dualen Ausbildung, um Schülerinnen und Schüler bestmöglich auf das Berufsleben vorzubereiten. Hierzu gehört mehr denn je die Einbindung digitaler Technologien und Verfahren in den Ausbildungsprozess.

Digitalisierung in der beruflichen Bildung bietet zahlreiche Chancen, stellt die Kommunen als zuständige Schulträger aber vor große, insbesondere finanzielle Herausforderungen³³. Hierbei werden sie durch den Bund und das Land Niedersachsen durch verschiedene Programme unterstützt, auch durch den „DigitalPakt Schule“. Bereits in der Zeit vom 01.07.2020 bis 31.07.2021 prüfte die überörtliche Kommunalprüfung die „Digitalisierung in allgemeinbildenden Schulen“³⁴. Da die Digitalisierung auch ein bedeutender Erfolgsfaktor für die Berufsausbildung ist, betrachtete die überörtliche Kommunalprüfung im Jahr 2024 den Stand der Digitalisierung, die Durchführung der IT- Systemadministration sowie deren Finanzierung auch in den berufsbildenden Schulen. Der Prüfungszeitraum umfasste die Jahre 2020 bis 2023.

³³ Die Schulträger tragen die sächlichen Kosten für die Ausstattung ihrer Schulen mit digitaler Infrastruktur. Dazu gehören die Investitionen sowie deren Unterhaltung und Betreuung, vgl. § 108 Abs. 1 Satz 1 und § 113 Abs. 1 Satz 1 NSchG.

³⁴ Vgl. Die Präsidentin des Landesrechnungshofs: [Kommunalbericht 2022](#), Abschnitt 3.2.3 „Digitalisierung in allgemeinbildenden Schulen – Klassenziel noch lange nicht erreicht“, S. 27 ff.

Die überörtliche Kommunalprüfung prüfte in zehn Kommunen³⁵ und den dazugehörigen 33 berufsbildenden Schulen, ob und in welchem Umfang sie die erforderliche digitale Ausstattung zur Verfügung stellten. Die Ausstattung mit speziellen digitalen Arbeitsgeräten wurde exemplarisch für die folgenden vier Berufsfelder betrachtet: Anlagenmechanik (Fachrichtung Sanitär-, Heizungs- und Klimatechnik), Elektronik (Fachrichtung Energie- und Gebäudetechnik), Zerspanungsmechanik und Landwirtschaft.

Für die Nutzung digitaler Medien im Unterricht sind leistungsstarke Internetzugänge, eine ausreichende Gebäudeverkabelung sowie eine ausreichende WLAN-Ausleuchtung entscheidend.

Allgemeine
digitale
Infrastruktur

Die Bandbreiten lagen beim

Breitband zwischen	0,3 GB und 10 GB,
LAN zwischen	1,0 Gbit/s und 10 Gbit/s und
WLAN zwischen	0,2 Gbit/s und 2,5 Gbit/s.

Dieses Ergebnis beurteilten die geprüften Kommunen zu 88 % als zufriedenstellend. 12 % waren teilweise zufrieden.

Bei der Ausstattung mit speziellen digitalen Arbeitsgeräten und Maschinen wiesen die vier betrachteten Berufsfelder in den Berufsschulen massive Unterschiede auf:

Spezielle
digitale
Arbeits-
geräte und
Maschinen

Acht der zehn geprüften Kommunen hielten für die drei Berufsfelder Anlagenmechanik³⁶, Elektronik³⁷ und Zerspanungsmechanik insgesamt 2.046 unterschiedliche spezielle digitale Arbeitsgeräte und Maschinen³⁸ für den Unterricht vor. Ausnahmen bildeten ein Landkreis in diesen drei Berufsfeldern und ein weiterer Landkreis nur für das Berufsfeld Anlagenmechanik. Diese beiden Landkreise stellten ihren Schülerinnen und Schülern in den genannten Berufsfeldern keine speziellen digitalen Arbeitsgeräte und Maschinen zur Verfügung, obwohl die einschlägigen Rahmenlehrpläne³⁹ konkrete digitale Bildungsinhalte vorsehen. Sie gingen vielmehr davon aus, dass dies die Ausbildungsbetriebe tun.

³⁵ Landkreise Celle, Diepholz, Emsland, Göttingen, Grafschaft Bentheim, Hameln-Pyrmont, Lüneburg, Verden sowie die kreisfreien Städte Delmenhorst und Wolfsburg.

³⁶ Anlagenmechanik – Fachrichtung Sanitär-, Heizungs- und Klimatechnik.

³⁷ Elektronik – Fachrichtung Energie- und Gebäudetechnik.

³⁸ Z. B. Simulatoren zu Heizungsregelungen, digitale Oszilloskope, Roboter oder ein Energieeffizienzhaus.

³⁹ So z.B. im „Rahmenlehrplan für den Ausbildungsberuf Zerspanungsmechanik“ (Beschluss der Kulturministerkonferenz vom 25.03.2004 i. d. F. vom 23.02.2018).

Im Berufsfeld Landwirtschaft, das in sieben Landkreisen⁴⁰ angeboten wurde, war das Angebot an speziellen digitalen Arbeitsgeräten und Maschinen sehr viel kleiner. Hier wurden insgesamt nur fünf Arbeitsgeräte und Maschinen im Unterricht angeboten. Fünf Landkreise stellten eigene spezielle digitale Arbeitsgeräte und Maschinen zur Verfügung und/oder gingen für die berufspraxisbezogene Ausbildung Kooperationen mit externen Partnern, z. B. einem beruflichen Bildungszentrum, ein. Zwei Landkreise hielten in diesem Berufsfeld gar keine Arbeitsgeräte und Maschinen vor und gingen auch keine Kooperationen ein. Sie beschränkten sich auf theoretische Wissensvermittlung.

Die folgende Abbildung zeigt einen digitalen Spaten der BBS II des Landkreises Grafschaft Bentheim als besonderes digitales Arbeitsgerät.



Ansicht 12: Digitaler Spaten beim Landkreis Grafschaft Bentheim⁴¹

Mit einem digitalen Spaten können beispielsweise Bodenanalysen für eine zielgerichtete Bewässerung und Düngung in kürzester Zeit direkt vor Ort durchgeführt werden.

Für den Einsatz digitaler Medien im Unterricht nutzten die Schulen feste und mobile Endgeräte⁴². Rechnerisch konnten durchschnittlich 1,6 Schülerinnen und Schüler auf ein solches Gerät zugreifen. Damit stellte sich die Ausstattung der von der Prüfung

⁴⁰ Landkreise Celle, Diepholz, Emsland, Grafschaft Bentheim, Hameln-Pyrmont, Lüneburg und Verden.

⁴¹ Bildnachweis: Der Landkreis Grafschaft Bentheim hat der Verwendung des Bildes am 12.08.2024 zugestimmt.

⁴² Dazu gehören PC's inkl. Monitor, Tablets, Laptops, Notebooks usw.

umfassten berufsbildenden Schulen deutlich besser dar, als dies bei den von der Prüfung „Digitalisierung in allgemeinbildenden Schulen – Wirkungskontrolle“ umfassten Schulen der Fall war. Dort teilten sich rechnerisch 2,2 Schülerinnen und Schüler ein Endgerät (s. [Kapitel 4.3](#)). Um allen Schülerinnen und Schülern die Nutzung von digitalen Endgeräten zu ermöglichen, können die Schulträger die erforderlichen Geräte selber finanzieren und zur Verfügung stellen. Auch besteht die Möglichkeit, die erforderlichen Geräte im Rahmen der Ausstattungskonzepte BYOD-/GYOD⁴³ eigenfinanziert einzusetzen. Diesen Weg beschritten bereits 25 Schulen. Die geprüften Kommunen, die BYOD/GYOD nicht einsetzten, sollten sich bewusst sein, dass sie in diesem Fall die Endgeräte selbst zu finanzieren haben.

Den geprüften Kommunen standen aus dem DigitalPakt Schule insgesamt 18,2 Mio. € Fördermittel zu. Davon wurden für die berufsbildenden Schulen rd. 15,6 Mio. € bewilligt.⁴⁴ Die Kommunen hatten bis Ende des Jahres 2023 rd. 10,0 Mio. € tatsächlich investiert und dafür 7,0 Mio. € Fördermittel abgerufen. Die Umsetzungsquote der beabsichtigten Digital-Pakt-Investitionen lag zwischen 5 % und 86 %. Die niedrigen Quoten waren auf umfangreiche Planungsarbeiten, Lieferschwierigkeiten oder hohe Auslastungen der beteiligten Firmen zurückzuführen. Alle Kommunen beabsichtigten aber, die restlichen Fördermittel im Jahr 2024 zu investieren.

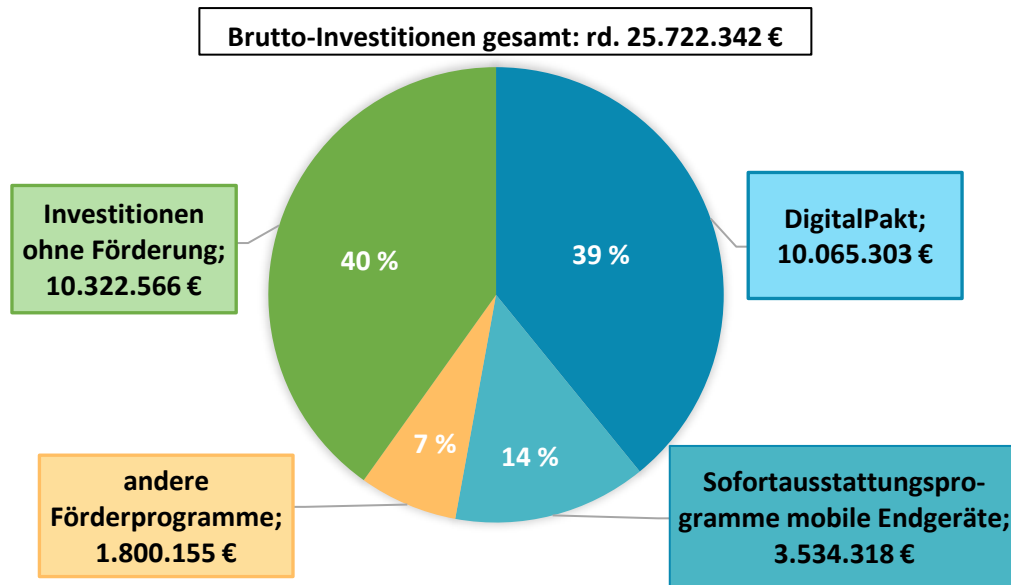
*DigitalPakt
Schule*

Die tatsächlich getätigten Investitionen für Digitalisierung in den berufsbildenden Schulen beliefen sich bei den geprüften Kommunen in den Jahren 2019 bis 2023 auf insgesamt 25,7 Mio. €. Diese Investitionen finanzierten sie aus eigenen Mitteln und aus Fördermitteln zu folgenden Anteilen:

*Finanzie-
rung der
Investitionen*

⁴³ BYOD – Bring your own device: Schülerinnen und Schüler bringen ihre eigenen mobilen Endgeräte mit, unabhängig von Typ und Hersteller.
GYOD – Get your own device: Schülerinnen und Schüler bringen ihre eigenen mobilen Endgeräte mit, Schule/Kommune bestimmt Typ und Hersteller.

⁴⁴ Die Differenz in Höhe von 2,6 Mio. € konnte für die allgemeinbildenden Schulen verwendet werden.



Ansicht 13: Finanzierung der Investitionen 2019 bis 2023

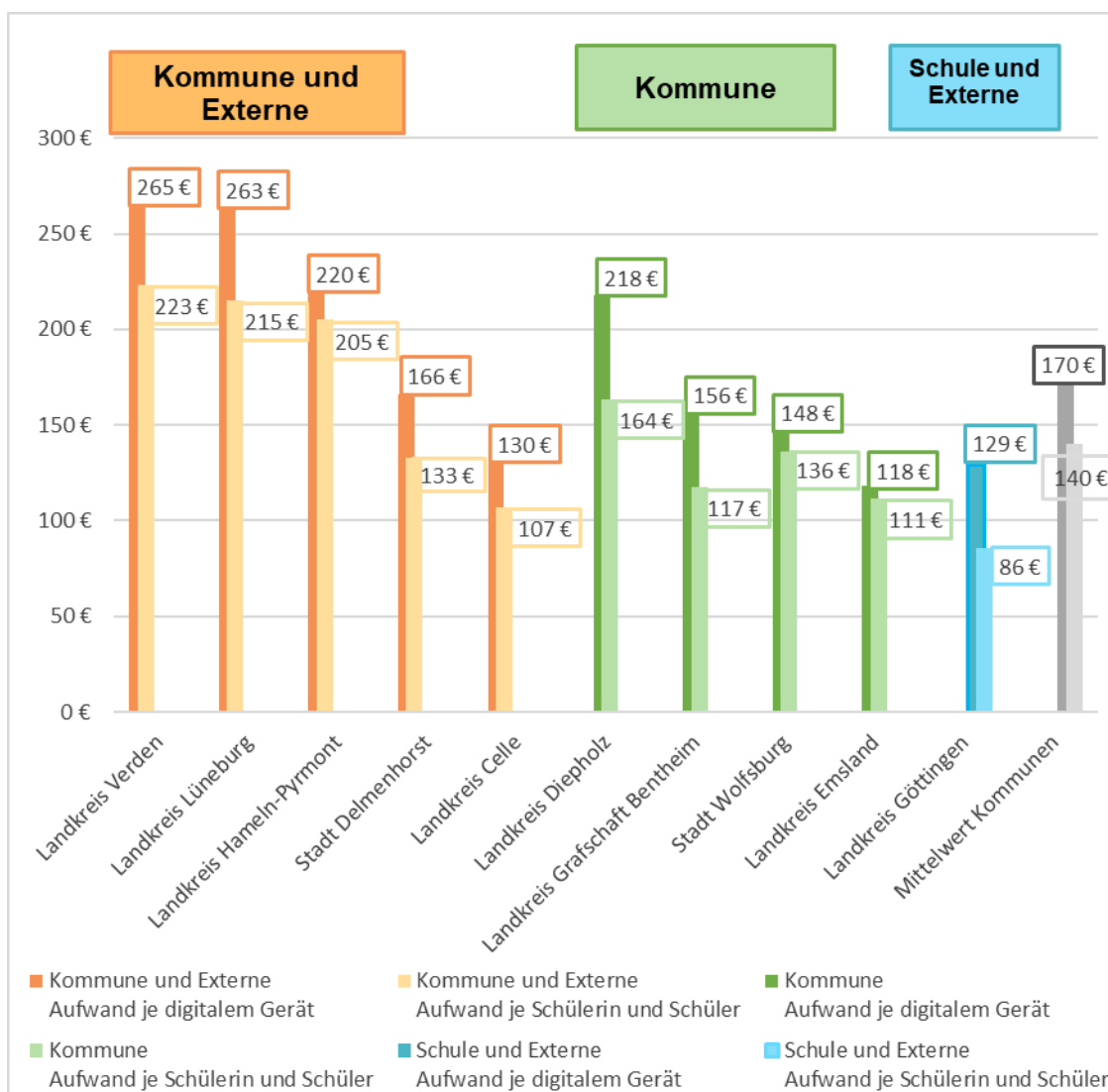
Von den rd. 10,0 Mio. € investierten Mitteln aus dem DigitalPakt hatten die geprüften Kommunen bis Ende 2023 rd. 7,0 Mio. € Fördermittel abgerufen. Die Spannweite der abgerechneten Mittel lag zwischen 0 % und rd. 80 %. Damit sind die Kommunen zum Teil erheblich in Vorleistung gegangen. In den Kommunen waren einige Maßnahmen Ende des Jahres 2023 noch nicht abgeschlossen und konnten somit erst in 2024 abgerechnet werden. Diese Daten lagen teilweise außerhalb des Prüfzeitraums und konnten daher nicht berücksichtigt werden.

Neben dem DigitalPakt erhielten die geprüften Kommunen rd. 1,8 Mio. € aus anderen Förderprogrammen. Hierzu zählte beispielsweise das Förderprogramm N21 mit verschiedenen Projekten⁴⁵.

⁴⁵ Masterplan Digitalisierung, 3D-Druck und Distanzlernen.

Die IT-Systemadministration organisierten die geprüften Kommunen unterschiedlich. In der folgenden Abbildung werden die Organisationsformen und der finanzielle Aufwand je digitalem Gerät sowie je Schülerin und Schüler dargestellt:

Aufwand für die IT-Systemadministration



Ansicht 14: Aufwand für die IT-Systemadministration nach Organisationsform je digitalem Gerät und je Schülerin und Schüler im Jahr 2023

Von den vier Kommunen, die über den Mittelwerten von 170 € bzw. 140 € lagen, führten drei die IT-Systemadministration mit eigenem und externem Personal durch. Der Landkreis Diepholz als vierte Kommune führte diese Aufgabe nur mit eigenem Personal durch.

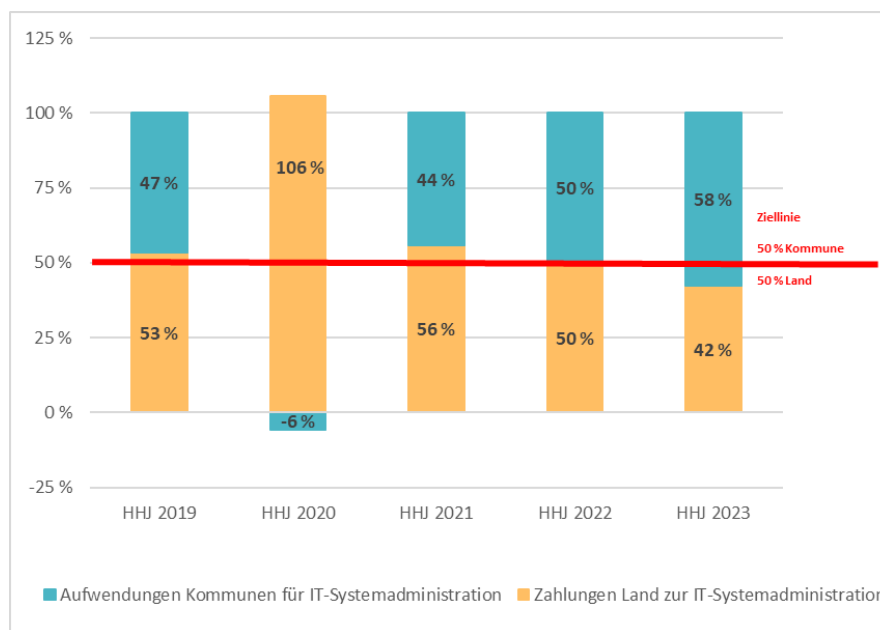
Im Landkreis Göttingen entschieden die berufsbildenden Schulen eigenverantwortlich, ob die Schulen selbst den Support wahrnahmen oder externe Dritte damit beauftragten.

Fünf der geprüften Kommunen führten die IT-Systemadministration auch für die Leihgeräte der Lehrkräfte durch. Eine Verpflichtung hierzu besteht nicht⁴⁶. Insgesamt hatten diese fünf Kommunen dadurch im Jahr 2023 dafür einen Mehraufwand i. H. v. rd. 297.000 €.

Finanzierung der IT-Systemadministration durch das Land

Das Land gewährt seit dem Jahr 2016 jährlich 6,3 Mio. € für die IT-Systemadministration in den berufsbildenden Schulen. Es geht davon aus, dass die Kommunen für die IT-Systemadministration Aufwendungen in gleicher Höhe aufbringen. Im Jahr 2020 erhielten die Kommunen einen einmaligen zusätzlichen Betrag von 6,3 Mio. €. Hintergrund dazu war die Erwartung, dass der Administrationsaufwand infolge des Sofortausstattungsprogramms für Schülerinnen und Schüler aufgrund der Covid-19-Pandemie erheblich steigen würde.

Die überörtliche Kommunalprüfung ermittelte die Aufwendungen der Kommunen und verglich diese mit den Zahlungen des Landes. Das Ergebnis zeigt die folgende Ansicht:



Ansicht 15: Verhältnis der Zahlungen des Landes an die geprüften Kommunen zu deren Aufwendungen der Jahre 2019 bis 2023 (in %)

In den Jahren 2019 bis 2021 finanzierte das Land mehr als 50 % der Aufwendungen für die IT-Systemadministration. Die Doppelzahlung des Landes im Jahr 2020 spiegelt sich deutlich wider. Im Jahr 2022 wurde das angestrebte Ziel der paritätischen Finanzierung der IT-Systemadministration erreicht. Im Jahr 2023 brachten die

⁴⁶ Vgl. Handreichung zur Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung des Programms „Leihgeräte für Lehrkräfte“ des Bundes und der Länder.

geprüften Kommunen 58 % der Mittel für die IT-Systemadministration auf, während der Anteil des Landes auf 42 % sank.

Berufsbildende Schulen sind nach wie vor zentrale Lern- und Bildungsorte. Auch hier stellt sich die Frage, wie kann der Unterricht mit der Digitalisierung der Lern- und Arbeitswelt Schritt halten. Die Berufsschulen in den geprüften Kommunen haben darüber ein differenziertes Bild abgegeben und auch hier, wie an den allgemeinbildenden Schulen, bleibt das digitale Lernen eine anspruchsvolle Daueraufgabe für alle Partner. Auffällig war, dass die angestrebte paritätische Finanzierung der IT-Systemadministration zwischen Land und Kommunen nur im Jahr 2022 erreicht werden konnte und die Kommunen im Jahr 2023 bereits 58 % der Aufwendungen tragen mussten. Positiv zu vermerken ist, dass bei fast allen geprüften Stellen eine leistungsfähige Internetverbindung zur Verfügung steht.

Fazit

3.6 Kommunale Wohnungswirtschaft: Auf neue Herausforderungen vorbereitet?

Auch wenn die kommunale Wohnungswirtschaft mit ihren Angeboten einen wichtigen Beitrag zur Wohnraumversorgung leistet, ist vielerorts bezahlbarer Wohnraum knapp. Vor diesem Hintergrund untersuchte die überörtliche Kommunalprüfung die wohnungswirtschaftliche Betätigung von neun Kommunen. Sie stellte fest, dass die Wohnungsgesellschaften in kommunaler Trägerschaft zwar wirtschaftlich stabil aufgestellt waren, sich aber seit 2023 größtenteils nicht in der Lage sehen, Neubauvorhaben in größerem Umfang zu finanzieren. In dieser schwierigen Situation kommt es mehr denn je auf gezielte Steuerung durch die Kommunen an, wie die Erkenntnisse der überörtlichen Kommunalprüfung zeigen.

Hintergrund
und
Gegenstand
der Prüfung

Die niedersächsischen Kommunen leisten einen wichtigen Beitrag, um bezahlbaren Wohnraum zur Verfügung zu stellen. Dafür gliedern sie die wohnungswirtschaftliche Aufgabenwahrnehmung oftmals in privatrechtlich organisierte Gesellschaften (nachfolgend Wohnungsgesellschaften) aus.

Die überörtliche Kommunalprüfung untersuchte die wohnungswirtschaftliche Betätigung von neun Kommunen mit unterschiedlichen Bevölkerungsprognosen und bezog die jeweiligen Wohnungsgesellschaften ein.⁴⁷ Neben ausgewählten finanz- und wohnungswirtschaftlichen Kennzahlen betrachtete sie auch die Steuerung der Gesellschaften durch die Kommunen.⁴⁸

Jahresüber-
schüsse
trotz
moderater
Mieten

Für die Jahre 2020 – 2022 stellte die überörtliche Kommunalprüfung fest, dass die Wohnungsgesellschaften der geprüften Kommunen durchgängig Jahresüberschüsse erwirtschafteten. Abhängig von der Anzahl der vermieteten Wohnungen betrugen diese durchschnittlich pro Jahr zwischen 0,25 und 3,8 Mio. €. Dabei war das Mietpreisniveau der kommunalen Wohnungsgesellschaften vergleichsweise niedrig. Ihre durchschnittlichen Nettokaltmieten entsprachen entweder den örtlichen Durchschnittsmieten oder lagen darunter.⁴⁹

⁴⁷ Die Auswahl der Kommunen erfolgte auf Basis von Bevölkerungsvorausberechnungen durch die NBank und das LSN: Geprüft wurden mit jeweils abnehmender Bevölkerungsprognose die Landkreise Helmstedt, Hildesheim, Holzminden sowie Uelzen. Mit jeweils stagnierender bzw. wachsender Bevölkerungsprognose wurden die Städte Celle und Nienburg (Weser), die Hansestadt Lüneburg sowie die Landkreise Cloppenburg und Verden geprüft. Die geprüften Kommunen waren im Prüfungszeitraum jeweils mit mehr als 50 % an einer Wohnungsgesellschaft in der Rechtsform einer GmbH beteiligt.

⁴⁸ Der Prüfungszeitraum erstreckte sich grundsätzlich auf die Haushaltsjahre 2020 bis 2022. Einzelne Aspekte, z. B. wohnungswirtschaftliche Kennzahlen, wurden zur Betrachtung längerfristiger Entwicklungen für einen erweiterten Zeitraum erhoben.

⁴⁹ Die überörtliche Kommunalprüfung verglich das jeweilige Mietpreisniveau der einzelnen Wohnungsgesellschaften mit dem des gesamten örtlichen Wohnungsmarkts auf Basis des [Zensus 2022](#).

Das Angebot der Wohnungsgesellschaften wurde von der Bevölkerung sehr gut angenommen. Unabhängig von der demografischen Entwicklung in einzelnen Kommunen betrugen die Leerstandsquoten zum weit überwiegenden Teil nur bis zu 4,4 % und lagen damit in der Regel unter den Leerstandsquoten der betrachteten Kommunen insgesamt, die bis zu 7,9 % betrugen.⁵⁰

*Niedrige
Leerstands-
quoten*

Nach den Vorschriften der Niedersächsischen Kommunalverfassung sollen kommunale Unternehmen Erträge für die kommunalen Haushalt erwirtschaften, soweit dies mit der Erfüllung des jeweiligen öffentlichen Zwecks in Einklang zu bringen ist.⁵¹ Nur fünf Wohnungsgesellschaften führten in den Jahren 2020 – 2022 Gewinne an ihre Trägerkommunen ab. Der Anteil der Ausschüttungen an den erzielten Jahresüberschüssen lag zwischen 7 % und 39 %.⁵² Die Wohnungsgesellschaften erklärten die zum Teil niedrigen beziehungsweise unterbliebenen Ausschüttungen mit Investitionsbedarfen am Gebäudebestand. Sie begründeten diese insbesondere mit den Zielsetzungen des Klimaschutzgesetzes (Treibhausgasneutralität bis 2045) sowie prognostizierten Kosten für die Modernisierung von Bestandsgebäuden.⁵³ Die Wohnungsgesellschaften befinden sich damit in einem besonderen Spannungsverhältnis zwischen Beitragsleistung zum kommunalen Haushalt und Sicherung der Investitionsfähigkeit. Die überörtliche Kommunalprüfung empfiehlt daher den Kommunen regelmäßig anhand von Kennzahlen⁵⁴ zu überprüfen, ob Ausschüttungen möglich und zielführend sind.

*Ausschüt-
tungshöhe
regelmäßig
überprüfen!*

Deutlich wird dies bei den Investitionen in den Wohnungsneubau oder auch für Sanierungsmaßnahmen. Hierfür benötigen die Wohnungsgesellschaften eine ausreichende Eigenkapitalausstattung. Das prozentuale Verhältnis vom Eigen- zum Gesamtkapital (nachfolgend auch Eigenkapitalquote) gilt als Zeichen finanzieller Stabilität und ist bedeutsam für die Vereinbarung möglichst günstiger Kreditkonditionen. Unbeschadet einzelner Branchen- und Bewertungsspezifika gilt als Faustregel, dass das Eigenkapital etwa ein Drittel des Gesamtkapitals ausmachen

*Eigen-
kapitalquote
= Indikator
für finanzielle
Stabilität*

⁵⁰ Die überörtliche Kommunalprüfung stellte die Leerstandsquoten der Wohnungsgesellschaften den jeweiligen Zensus-Werten für sämtliche Wohneinheiten in den geprüften Kommunen gegenüber.

⁵¹ Vgl. § 149 Abs. 1 NKomVG.

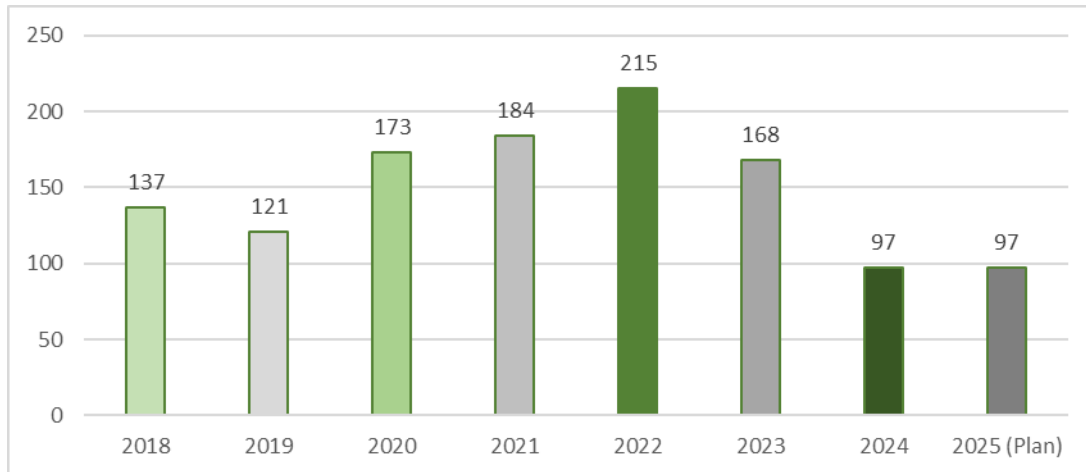
⁵² In absoluten Zahlen lag die Spanne dieser Ausschüttungen zwischen rd. 85.000 und 630.000 €.

⁵³ Diese belaufen sich ab dem Baujahr 1945 auf ca. 1.100 € je qm Nutzfläche. Statistische Kostenkennwerte für Gebäude Altbau gemäß Baukosteninformationszentrum, Stand 2015, indiziert gemäß Destatis auf 2024.

⁵⁴ Zu diesen gehören u. a. die Fremdkapitalquote, der Anlagenabnutzungsgrad, die Reinvestitionsquote sowie der Cashflow der jeweiligen Gesellschaften.

sollte.⁵⁵ Im Prüfungszeitraum verfügten nahezu alle betrachteten Wohnungsgesellschaften über gute Eigenkapitalquoten von ca. 30 % oder darüber.⁵⁶

Trotz der wirtschaftlich stabilen Lage der Wohnungsgesellschaften im Prüfungszeitraum und der Attraktivität ihres Angebots stockt seit 2023 – anders als in den Jahren zuvor – der von ihnen betriebene Wohnungsneubau:



Ansicht 16: Gesamtzahl der fertiggestellten Neubauten im Vergleichsring

In der Summe der realisierten Neubauvorhaben für alle neun Wohnungsgesellschaften zeigte sich im Zeitraum 2018 bis 2022 ein nahezu kontinuierlicher Anstieg um 57 %. Ab dem Jahr 2023 war ein drastischer Rückgang zu verzeichnen. Auch für 2025 prognostizierte der Großteil der Wohnungsgesellschaften stagnierende Neubaulzahlen.

Die Wohnungsgesellschaften begründeten den Rückgang mit deutlich schlechteren Rahmenbedingungen für die Finanzierung von Neubauvorhaben. Dazu zählen gestiegene Zinsen und Baukosten insgesamt (inklusive Planung und Organisation sowie für Material und Personal).⁵⁷ Auch erhöhte Energiepreise führen zu deutlichen Kostensteigerungen.⁵⁸ Als weitere Erschwernisse werden die gesetzlich geforderten Baustandards (u. a. energetische Vorgaben, Barrierefreiheit)⁵⁹ sowie eine veränderte Förderkulisse genannt. Spätestens ab 2024 hätten die o. g. Faktoren dazu geführt, dass ungeförderter Wohnungsneubau erst ab einer Nettokaltmiete von 15 €/m²

⁵⁵ Vgl. Dietrich, I./ Strohe, H. G. (2011): Die Finanzlage öffentlicher Unternehmen in Deutschland - Statistische Analyse amtlicher Mikrodaten der Jahresabschlüsse -. In: Statistische Diskussionsbeiträge Nr. 46, Potsdam.

⁵⁶ Sofern einzelne Gesellschaften geringere Werte aufwiesen, lagen nachvollziehbare Gründe vor (z. B. hohe Investitionen, die fremdfinanziert sind) oder Maßnahmen zur Eigenkapitalstärkung waren bereits ergriffen.

⁵⁷ Im Zeitraum 2021 bis 2024 sind die Kosten für den Neubau von Wohngebäuden um 30 % gestiegen. Vgl. die Internetseite des LSN: [Baupreise in Niedersachsen – Tabellen und Grafiken](#), zuletzt abgerufen 02.04.2025.

⁵⁸ NBank: Wohnungsmarktbericht 2023, S. 24.

⁵⁹ Nach Angaben der Wohnungswirtschaft ließen sich mit einem radikalen Abbau von öffentlichen Bauvorschriften die Baukosten um zwölf Prozent verringern - Rundblick Nr. 11 vom 20.01.2025, unter Berufung auf vdw-Verbandsdirektorin Dr. Susanne Schmitt, S. 7.

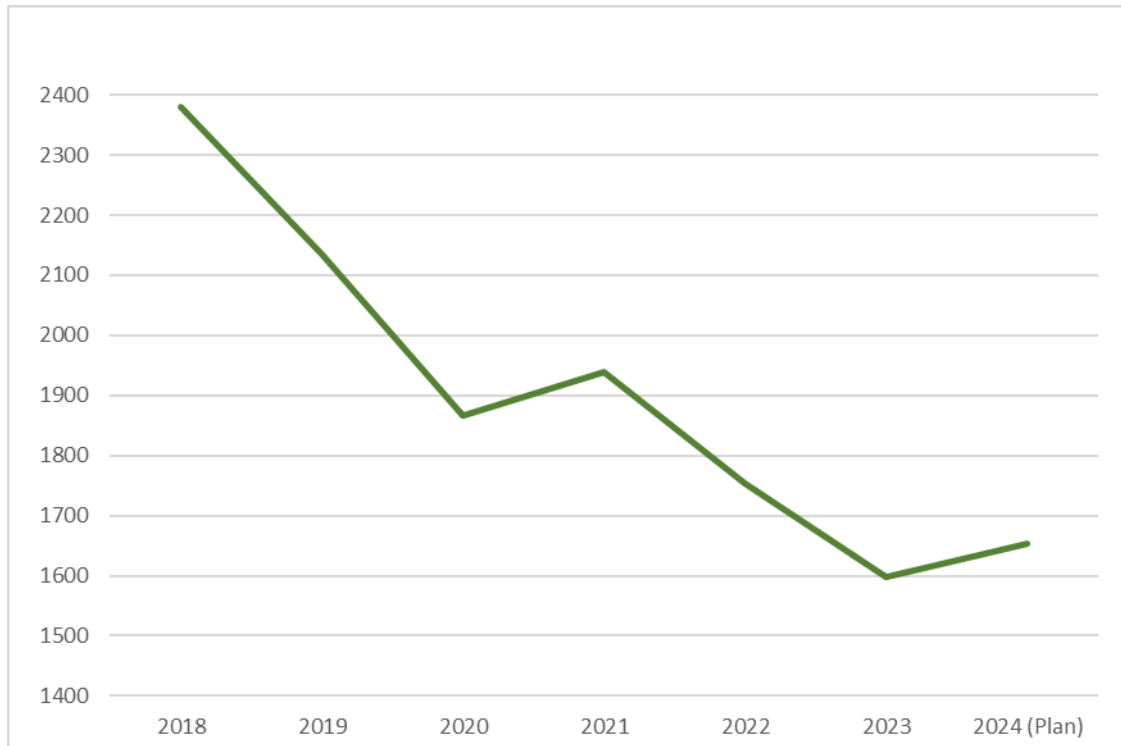
Wohnungs-
neubau
stockt!

Verschlech-
terte
Rahmen-
bedingun-
gen

wirtschaftlich sei.⁶⁰ Da derartige Mietpreise nicht mit einer sozial orientierten Wohnungswirtschaft zu vereinbaren seien, habe man Neubauvorhaben verschoben oder aus der Planung genommen.

Parallel zum rückläufigen Wohnungsneubau verringerte sich auch die Anzahl mietpreisgebundener Wohneinheiten (Sozialwohnungen) kontinuierlich:

Sozial-
wohnungen
ebenfalls
rückläufig



Ansicht 17: Gesamtzahl der mietpreisgebundenen Wohneinheiten der neun Gesellschaften

Zwischen 2018 und 2023 reduzierte sich der Gesamtbestand der mietpreisgebundenen Wohneinheiten bei den neun Wohnungsgesellschaften um ca. 33 % von 2.380 auf 1.597. Zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen sahen einzelne Kommunen für 2024 den Neubau von sozialem Wohnraum vor, wodurch die Zahl planerisch leicht auf 1.654 steigen könnte. Der quotale Anteil mietpreisgebundener Wohneinheiten am Gesamtbestand der Wohnungsgesellschaften sank von ca. 14 % in 2018 auf 9 % in 2023. Ursächlich für diese Entwicklung sind sukzessive aus der Preisbindung fallende Bestandswohneinheiten, die aufgrund der vorgenannten Schwierigkeiten nur in geringer Zahl ersetzt werden können.

Die kommunale Wohnungswirtschaft steht angesichts der dargestellten Veränderungen vor großen Herausforderungen. Aus Sicht der überörtlichen Kommunalprüfung wird es

Neue
Heraus-
forderungen

⁶⁰ Rundblick Nr. 134 vom 09.08.2024, vdw-Verbandsdirektorin Dr. Susanne Schmitt: „Wohnungswirtschaft rät: Wer den Bau beleben will, muss auch Mieten erhöhen“, S. 2 ff.

vermehrt darauf ankommen, den jeweils verbliebenen Handlungsspielraum festzustellen und ggf. neue Prioritäten zu setzen. Hierfür tragen die Kommunen als Träger der jeweiligen Wohnungsgesellschaften besondere Verantwortung.⁶¹

Unter diesem Gesichtspunkt untersuchte die überörtliche Kommunalprüfung, inwieweit die Kommunen Ziele für ihre wohnungswirtschaftlichen Aufgaben festlegten und diese – auch mit Blick auf die demografische Entwicklung – zur Steuerung nutzten.

*Wohnungs-
gesell-
schaften in
kommunale
Strategien
integrieren!*

Alle geprüften Kommunen hielten Leitbilder beziehungsweise Zielpapiere als mögliche Grundlagen zur strategischen Steuerung vor, in vier Kommunen mit demografischen Bezügen. Daraus wurden auch einzelne Maßnahmen abgeleitet.⁶² Eine Übertragung der strategischen Zielsysteme auf die Wohnungsgesellschaften erfolgte jedoch in keiner Kommune.

*Auch
operative
Ziele
fixieren!*

In den örtlichen Erhebungen konnten die mit der Beteiligungssteuerung betrauten Arbeitsbereiche (nachfolgend Beteiligungsmanagement) keine schriftlich fixierten Vereinbarungen über operative Ziele vorlegen. Sie konnten nur eingeschränkt abbilden, inwieweit die Wohnungsgesellschaften die gemeinwohlorientierten Ziele erreichten. Gleichwohl fand die überörtliche Kommunalprüfung in einzelnen Kommunen geeignete Elemente einer operativen Beteiligungssteuerung vor: Dazu zählten regelmäßige Jours fixes und unterjährige Berichtswesen durch die Wohnungsgesellschaften.

*Beteili-
gungs-
manage-
ment in die
Steuerung
einbeziehen
!*

Zudem erkannte die überörtliche Kommunalprüfung, dass bei der Mehrheit der Kommunen das Beteiligungsmanagement nicht in die Angelegenheiten der Wohnungsgesellschaften mit eventuellen Auswirkungen auf die kommunalen Haushalte eingebunden war. Das jeweilige Beteiligungsmanagement beschränkte sich auf die Aktenverwaltung sowie die Erstellung des Beteiligungsberichts. Dies lag u. a. daran, dass Hauptverwaltungsbeamte bzw. leitende Beamte teilweise die Steuerungsaufgabe inklusive Vor- und Nachbereitung allein wahrnahmen.

Die überörtliche Kommunalprüfung erkennt an, dass auch individuelle Formen der Steuerung geeignet sein können, kommunale Gemeinwohlinteressen zu wahren. Diese Steuerungsansätze stoßen jedoch bei zunehmender Komplexität der Beteiligungs- und Aufgabenstruktur an Grenzen. Sie empfiehlt daher, das Beteiligungsmanagement in die Steuerung der Wohnungsgesellschaften einzubinden und zu verstetigen. Zu

⁶¹ Vgl. § 150 NKomVG.

⁶² Der Landkreis Cloppenburg formulierte „Wir gestalten die Zukunft und stellen uns den Herausforderungen des demografischen Wandels.“ und stellte eine Demografiebeauftragte ein. Diese erarbeitete eine mit einzelnen Maßnahmen unterlegte Demografiestrategie. Dazu gehörte u. a. das Förderprogramm „Jung kauft alt“, mit dem jungen Familien der Erwerb von Bestandsimmobilien in zentralen Lagen ermöglicht werden sollte.

diesem Zweck sollten die zur Betreuung der Wohnungsgesellschaften eingesetzten kommunalen Beschäftigten auch mit der Entwicklung wesentlicher finanz- und wohnungswirtschaftlicher Kennzahlen vertraut sein.⁶³ Diese Empfehlungen stehen der aktiven Rolle kommunaler Führungskräfte nicht entgegen, sondern zielen auf eine konstante Unterstützung ab.

Die Prüfungsergebnisse zeigen, dass die Kommunen beziehungsweise ihr Beteiligungsmanagement die verschiedenen Möglichkeiten zur Steuerung der wohnungswirtschaftlichen Betätigung nicht ausreichend nutzen. Neben der Einführung eines strukturierten Ablaufs zur Zielfestlegung und -überprüfung bietet sich auch das Heranziehen weiterer Erkenntnisquellen an, um demografische Aspekte zu berücksichtigen. Dazu zählen insbesondere Wohnraumversorgungskonzepte. Sie enthalten Zielsetzungen und Handlungsempfehlungen für die örtliche Wohnraumversorgung, ferner aktuelle Bevölkerungsprognosen und Schätzungen zur zukünftigen Zahl von Haushalten. Sie bieten eine gute Orientierung über zentrale Einflussfaktoren für die Wohnungsnachfrage.⁶⁴ Zwar verfügten fast alle geprüften Kommunen über Wohnraumversorgungskonzepte, das kommunale Beteiligungsmanagement nutzt diese Erkenntnisquelle allerdings bislang selten.

*Auch
Wohnraum-
ver-
sorgungs-
konzepte
zur Ziel-
bestimmung
nutzen!*

Die kommunale Wohnungswirtschaft muss sich angesichts geänderter Rahmenbedingungen neuen Herausforderungen stellen. Dazu sollte das Beteiligungsmanagement der geprüften Kommunen mit den Wohnungsgesellschaften gemeinsam die verbleibenden Handlungsspielräume identifizieren und (neu) priorisieren. Mit Blick auf das Spannungsverhältnis zwischen Beitragsleistung zum kommunalen Haushalt und Sicherung der Investitionsfähigkeit der Gesellschaften empfiehlt die überörtliche Kommunalprüfung, regelmäßig zu überprüfen, ob Ausschüttungen möglich und zielführend sind.

Fazit

⁶³ Gegebenenfalls bietet sich auch die Nutzung eines unterjährigen Berichtswesens im Sinne des § 21 Abs. 1 KomHKVO an.

⁶⁴ Vgl. Fortschreibung Wohnraumversorgungskonzept Stadt Celle, 2024, S.49.

3.7 Betriebliches Eingliederungs- und Gesundheitsmanagement – eine Investition in die Zukunft

Die Kommunen stehen – insbesondere vor dem Hintergrund, Fachkräfte zu finden und zu binden – vor der Herausforderung, ihr Personal gesund zu erhalten und bei langzeiterkrankten Beschäftigten die Arbeitsfähigkeit wieder herzustellen sowie das Risiko erneuter Erkrankung zu minimieren. Hier setzt das betriebliche Gesundheitsmanagement an. Alle gesundheitsfördernden Maßnahmen, die die geprüften Kommunen anboten, waren nur selten in einen Managementprozess eingebettet. Im gesetzlich vorgeschriebenen betrieblichen Eingliederungsmanagement waren die Kommunen grundsätzlich gut aufgestellt.

Hintergrund und Ziel der Prüfung

Seit dem Jahr 1997 lag der durchschnittliche Krankenstand bundesweit von Beschäftigten, die gesetzlich krankenversichert waren, bei konstant unter 4,5 %. Mit Beginn der COVID-19-Pandemie stieg dieser Wert deutlich an: Die Fehlzeiten betrugen 5,8 % im Jahr 2022, 6,1 % im Jahr 2023 und erneut 5,8 % im Jahr 2024.⁶⁵

Ein krankheitsbedingter Ausfall von Beschäftigten wirkt sich unmittelbar auf die Arbeitsabläufe und Arbeitsergebnisse aus. Die Folgen können zum einen Personalengpässe sein, zum anderen entstehen Mehrbelastungen bei den Beschäftigten, die kranke Kolleginnen und Kollegen vertreten. Überstunden entstehen, Aufgaben bleiben ggf. unerledigt und das Arbeitsklima verändert sich. Ein effizientes betriebliche Gesundheitsmanagement (BGM) kann dem entgegenwirken.

Das BGM basiert auf drei Säulen: dem Arbeits- und Gesundheitsschutz, dem betrieblichen Eingliederungsmanagement (BEM) und der betrieblichen Gesundheitsförderung (BGF). Der Arbeits- und Gesundheitsschutz sowie das BEM⁶⁶ sind für die Arbeitgeber gesetzlich verpflichtend. Die Maßnahmen der BGF sind freiwillig.⁶⁷

Die überörtliche Kommunalprüfung untersuchte bei sieben Kommunen⁶⁸, ob und wie diese ihrer gesetzlichen Verpflichtung zur Einrichtung eines BEM nachkamen und welche Gestaltungsspielräume sie im BGM nutzten. Der Arbeitsschutz, insbesondere

⁶⁵ Vgl. Datenbank Statista: [Durchschnittlicher Krankenstand der Mitglieder der gesetzlichen Krankenversicherung \(GKV\) in Deutschland von 1991 bis 2025](#), abgerufen am 07.10.2025.

⁶⁶ Einführung zum 01.05.2004 durch § 84 Abs. 2 SGB IX durch Art. 1 Nr. 20 des Gesetzes zur Förderung der Ausbildung und Beschäftigung schwerbehinderter Menschen vom 23.04.2004 (BGBl. I S. 606); seit 01.01.2018 in § 167 Abs. 2 SGB IX durch Art. 1 des Gesetzes zur Stärkung der Teilhabe und Selbstbestimmung von Menschen mit Behinderungen (Bundesteilhabegesetz – BTHG) vom 23.12.2016 (BGBl. I 3234).

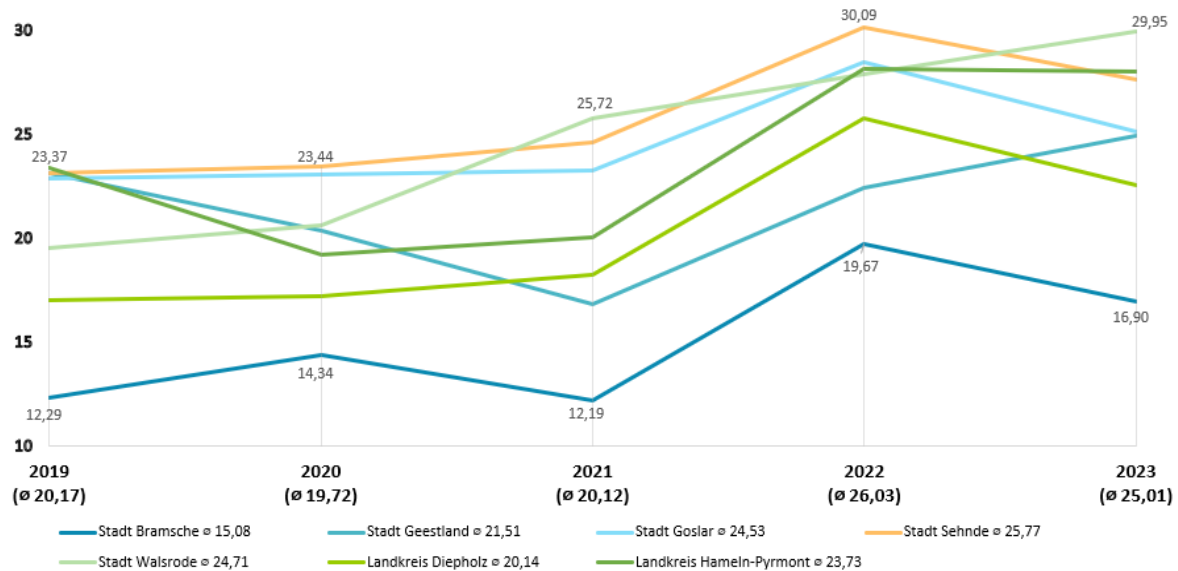
⁶⁷ Vgl. Initiative gesund.bund.de des Bundesministeriums für Gesundheit: [Betriebliches Gesundheitsmanagement](#), abgerufen am 07.10.2025.

⁶⁸ Landkreise Diepholz und Hameln-Pyrmont sowie Städte Bramsche, Geestland, Goslar, Sehnde und Walsrode.

die Beurteilung psychischer Belastungen bei der Arbeit,⁶⁹ war nur insoweit Gegenstand der Prüfung, als er Grundlage für Maßnahmen der BGF war.

Die durchschnittlichen Krankheitstage in den Jahren 2019 bis 2023 je Beschäftigter oder Beschäftigtem in den geprüften Kommunen zeigt die folgende Grafik.

*Kranken-
stand*



Ansicht 18: Krankenstand

Die Kommunen erfassten und berechneten Fehlzeiten nicht nach einheitlichen Kriterien. Sie waren daher nur bedingt vergleichbar.

Klar zeigte sich jedoch, dass sich in allen Kommunen die Krankheitstage im Zeitraum 2019 bis 2023 erhöhten. In der Spitze nahmen sie um mehr als zehn Krankheitstage zu. Die Stadt Bramsche betrieb als einzige der Städte keine eigenen Kindertagesstätten. Dies könnte zu dem im Vergleich geringeren Krankenstand geführt haben.

Die Entwicklung der Krankheitstage in den Jahren 2021 und 2022 folgt dem oben dargestellten allgemeinen Verlauf von Fehlzeiten während der COVID-19-Pandemie.

Das **betriebliche Eingliederungsmanagement** ist in der Praxis von erheblicher Bedeutung: In den sieben geprüften Kommunen gab es im Prüfungszeitraum 2021 bis 2023 insgesamt 2.059 Fälle, in denen Beschäftigte sechs Wochen – ununterbrochen oder wiederholt – arbeitsunfähig erkrankt waren und damit nach § 167 Abs. 2 SGB IX einen gesetzlichen Anspruch auf ein BEM-Verfahren hatten (BEM-Berechtigte). Im genannten Zeitraum kamen damit auf jeweils 100 Beschäftigte durchschnittlich rd. 16,6 BEM-Fälle. Von den 2.059 BEM-Berechtigten erhielten 1.804 oder 88 % ein

*BEM-
Verfahren:
mehr als nur
Einzelfälle*

⁶⁹ Vgl. § 5 Abs. 3 Ziff. 6 ArbSchG.

Gesprächsangebot zur Einleitung eines BEM-Verfahrens. Allein der oder die Betroffene entscheidet, ob er oder sie das Gesprächsangebot annehmen möchte und das BEM-Verfahren durchgeführt wird.

*Freiwillig?
Ja, aber nur
für die
Beschäftigten*

Die Kommunen kamen ihrer gesetzlichen Verpflichtung nur teilweise nach. Drei Kommunen verzichteten in nach ihrer Meinung begründeten Einzelfällen auf ein Gesprächsangebot. Eine dieser Kommunen setzte die BEM-Verfahren im Coronajahr 2022 sogar ganz aus. Ausnahmen sollten die Kommunen stringent handhaben und nachvollziehbare Kriterien als Entscheidungsmaßstab für einen ausnahmsweisen Verzicht festlegen.

Die zuständige Interessenvertretung, bei schwerbehinderten Menschen außerdem die Schwerbehindertenvertretung, achten darauf, dass der Arbeitgeber die o. g. Verpflichtungen erfüllt.⁷⁰ Die Kommunen sind also gehalten, ihre Personalvertretung regelmäßig über die Zahl der Berechtigten und der Verfahren zu informieren. Dieses war nicht bei jeder Kommune der Fall.

Die Kommunen regelten die wesentlichen Ziele und Inhalte der BEM-Verfahren durch Dienstvereinbarungen. Sie zeigten damit, dass sowohl Dienststelle als auch Personalvertretung hinter den Verfahren standen. Informationen zum Thema verbreiteten sie z. B. in Personalversammlungen. Die überörtliche Kommunalprüfung begrüßt, dass das Thema auf diese Weise auf eine breite Basis gestellt wurde.

*Ver-
tretungen
sichern das
Verfahren*

Es war auffällig, dass es bei zwei Kommunen keine Abwesenheitsvertretung für die BEM-Beauftragten gab. Ist der oder die BEM-Beauftragte nicht im Dienst (Urlaub, Krankheit etc.), könnte sich dies sowohl auf das jeweilige konkrete Verfahren als auch allgemein auf die Akzeptanz des BEM bei den Beschäftigten auswirken. Nur mit einer geregelten Vertretung können BEM-Verfahren zeitnah eingeleitet und durchgeführt werden. Die überörtliche Kommunalprüfung empfiehlt daher, Vertretungen für die BEM-Beauftragten einzurichten.

*Regel-
mäßige
Auswertung
notwendig*

Um ein BEM-Verfahren einzuleiten, müssen die Kommunen zunächst feststellen, ob dessen Voraussetzungen vorliegen. Der oder die Beschäftigte muss hierfür innerhalb eines Jahres sechs Wochen ununterbrochen oder wiederholt arbeitsunfähig sein. Fünf der sieben Kommunen ermittelten die Krankheitstage monatlich, eine vierteljährlich und ein Landkreis „je nach zeitlichen Ressourcen“ vier- bis achtmal pro Jahr. Die überörtliche Kommunalprüfung empfiehlt eine monatliche Auswertung, die jeweils zu

⁷⁰ Vgl. § 167 Abs. 2 SGB IX.

einem Stichtag erfolgen sollte. Auf diese Weise können die Kommunen sicherstellen, dass keine Berechtigten „durchs Raster fallen“.

Im Anschluss an die Ermittlung der BEM-Berechtigten erhalten diese ein Angebot zu einem BEM-Verfahren. In diesem sollten die Kommunen den BEM-Berechtigten alle entscheidungsrelevanten Informationen mitteilen, z. B. die Freiwilligkeit der Teilnahme, die Ziele des BEM, Informationen über den Datenschutz sowie zu den möglichen Verfahrensbeteiligten. Nicht immer enthielten die Muster-Anschreiben alle notwendigen Informationen. Die Kommunen sollten diese daher anpassen.

Gut informieren und vertrauensvoll zusammenarbeiten

Gemeinsam mit den Betroffenen entwickelten die Kommunen Maßnahmen, um die Arbeitsunfähigkeit zu überwinden, erneuter Arbeitsunfähigkeit vorzubeugen und den Arbeitsplatz zu erhalten.⁷¹ Aus Datenschutzgründen prüfte die überörtliche Kommunalprüfung keine Einzelverfahren. Nach eigenen Angaben dokumentierten nicht alle Kommunen die einzelnen Verfahrensschritte, insbesondere die Maßnahmenplanung und -umsetzung. Dies sollten sie zukünftig tun, um ggf. in einem erneuten Verfahren darauf zurückgreifen zu können.

Die BEM-Akten sind getrennt von den Personalakten zu führen. Sie sind nach einem angemessenen Zeitraum zu vernichten oder den Betroffenen zu übergeben. Alle Kommunen führten die Akten getrennt von den Personalakten. Die Aushändigung/Vernichtung erfolgte teilweise bereits nach zwei Monaten, teilweise erst nach sieben Jahren. Die überörtliche Kommunalprüfung empfiehlt, die Akte frühestens nach drei Jahren⁷² der oder dem BEM-Berechtigten auszuhändigen oder zu vernichten. So kann der/die BEM-Beauftragte auf die Informationen im Bedarfsfall, z. B. bei einem erneuten BEM-Verfahren, zurückgreifen.

Uneinheitlicher Umgang mit den BEM-Akten

Eine Evaluation war bei allen Kommunen geplant. Überwiegend lagen die Daten hierfür bereits vor. Lediglich die beiden Landkreise evaluierten ihre BEM-Verfahren umfassend und stellten z. B. dar, ob und wie Betroffenen geholfen werden konnte oder wie sich die Fälle auf Alter und Geschlecht verteilten. Durch eine Evaluation können die Kommunen feststellen, wie sich die Fallzahlen entwickeln, in welchem Maß die BEM-Angebote angenommen werden oder welcher zeitliche Aufwand notwendig ist. Hieraus können sie Schlüsse hinsichtlich ihrer notwendigen Personalausstattung ziehen oder feststellen, ob die Akzeptanz des BEM z. B. durch mehr Information verbesserungswürdig ist. Die Kommunen sollten ihr BEM daher regelmäßig im für sie angemessenem Umfang evaluieren.

Evaluation: oft geplant, selten gemacht

⁷¹ Vgl. § 167 Abs. 2 SGB IX.

⁷² Fünf Kommunen händigten die Akten nach einer Frist von drei oder mehr Jahren aus, bzw. vernichteten sie.

BGM - ein
Manage-
ment-
prozess

Beim betrieblichen Gesundheitsmanagement handelt es sich um einen Managementprozess. Er folgt einem Regelkreis, der planvolles und zielgerichtetes Handeln möglich macht. Dieser umfasst eine Bedarfsanalyse und Zieldefinition, die Planung und Ausführung geeigneter Maßnahmen der BGF sowie die kontinuierliche Kontrolle und Bewertung der Ergebnisse. In diesem Prozesskreislauf werden die unterschiedlichen Phasen wiederkehrend durchlaufen.⁷³ Hierbei agieren unterschiedlichste über- und innerbetriebliche (Gesundheits-) Akteure unter einer gemeinsamen Strategie im Themenfeld Arbeit und Gesundheit.⁷⁴

Keine der geprüften Kommunen hatte einen vollumfänglichen Managementprozess zum BGM eingerichtet.

Damit ein BGM personenunabhängig und transparent geführt werden kann, ist es notwendig, dass die Kommune sich konzeptionell damit befasst. Dabei sollte sie personelle Zuständigkeiten, Prozessabläufe und Handlungsfelder festlegen.⁷⁵ Es empfiehlt sich ebenfalls, strategische Ziele für das BGM zu definieren.⁷⁶

Lediglich zwei Kommunen verfügten über ein Konzept zum BGM. In diesem hatten sie übergeordnete strategische Ziele definiert.⁷⁷

Die überörtliche Kommunalprüfung empfiehlt den Kommunen, die einen umfänglichen Managementprozess im BGM aufbauen möchten, die eigenen Prioritäten sowie personelle, zeitliche und finanzielle Ressourcen zu berücksichtigen. Sinnvoll ist es zu klären, welche Strukturen und Managementsysteme das Thema „Gesundheit“ bereits berühren und wie diese in den Prozess integriert werden können.

Bedarfs-
analyse als
Grundlage
der
Maßnahme-
planung

Auch wenn eine Kommune keine Strukturen eines BGM implementiert hat, ist es sinnvoll, die Maßnahmen der BGF auf eine fundierte Bedarfsanalyse zu stützen. Durch eine Bedarfsanalyse wird die Gesundheitssituation der Verwaltung systematisch erfasst. Sie dient dazu, belastende Faktoren zu ermitteln.

Instrumente für die Ermittlung dieser Faktoren sind insbesondere

⁷³ Vgl. Deutsche Rentenversicherung Bund: [Leitfaden zum betrieblichen Gesundheitsmanagement \(BGM\)](#), 4. Auflage (05/2023), S. 7, abgerufen am 07.10.2025.

⁷⁴ Vgl. haufe.de: [Betriebliches Gesundheitsmanagement](#), abgerufen am 26.03.2025.

⁷⁵ Vgl. Deutsche Rentenversicherung Bund: [Leitfaden zum betrieblichen Gesundheitsmanagement \(BGM\)](#), 4. Auflage (05/2023), S. 6, abgerufen am 07.10.2025.

⁷⁶ Vgl. Berufsgenossenschaft für Gesundheitsdienst und Wohlfahrtspflege (BGW): [Leitfaden "Gesundheit fördern – Strukturen entwickeln. In sieben Schritten zum betrieblichen Gesundheitsmanagement"](#) Stand 01/2020, S. 23, abgerufen am 07.10.2025.

⁷⁷ Der Landkreis Hameln-Pyrmont hatte z. B. die Steigerung der Attraktivität als Arbeitgeber, die Qualität der Führung oder ein wertschätzendes positives Betriebsklima als Ziele definiert. Ziele der Stadt Bramsche waren z. B. Erhalt und Förderung von Gesundheit, Wohlbefinden, Arbeitszufriedenheit und Arbeitsfähigkeit der Mitarbeitenden oder Reduzierung der Arbeitsbelastung.

- eine Krankenstandanalyse auf Grundlage der Krankenstatistik und der Gesundheitsberichte der Krankenkassen,
- die Analyse von Mehrarbeitsstunden,
- das Hinterfragen der Gründe für das Ausscheiden bei Personalabgängen,
- Gespräche mit Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern und Fehlzeiten- bzw. Krankenrückkehrgespräche,
- strukturierte Befragungen von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern,
- die Analyse der Erkenntnisse aus BEM-Verfahren und
- Erkenntnisse aus dem Arbeitsschutz.

Die Kommunen nahmen die Instrumente zur Analyse und Identifizierung der belastenden Faktoren in unterschiedlichem Umfang in Anspruch.

Nur drei Kommunen erstellten eine jährliche Krankenstatistik. Eine Kommune forderte die Gesundheitsberichte der Krankenkassen⁷⁸ jährlich an. Zwei Kommunen taten dies unregelmäßig. Die Kommunen haben die Möglichkeit, diese jährlich bei den Krankenkassen anzufordern. Inhalte der Gesundheitsberichte sind u. a. der Krankenstand nach Tätigkeitsgruppen, Auswertungen nach Diagnose, Falldauer und Häufigkeit sowie der Krankenstand der öffentlichen Verwaltung im Vergleich zu anderen Branchen, wie z. B. Handel oder Banken und Versicherungen.

Zum Teil stellten die Kommunen die Entwicklung der Fehlzeitenquote⁷⁹, die Krankheitstage und Krankheitsfälle sowie deren Verhältnis bezogen auf die unterschiedliche Krankheitsdauer in regelmäßigen internen Berichten⁸⁰ dar. Auch die Verteilung der Krankheitsursachen auf Grundlage der Gesundheitsberichte der Krankenkassen und deren Entwicklung waren Inhalt dieser Berichte.

Die überörtliche Kommunalprüfung empfiehlt den Kommunen, die Arbeitsunfähigkeitstage ihrer Beschäftigten jährlich zu analysieren.

⁷⁸ Um die Anonymität zu wahren, ist Voraussetzung für solche Berichte, dass eine Mindestzahl an Beschäftigten bei der jeweiligen Krankenkasse versichert ist.

⁷⁹ Die Fehlzeitenquote beschreibt den Durchschnittswert der Fehltage pro Mitarbeiterin oder Mitarbeiter pro Jahr in Prozent.

⁸⁰ Z. B. Personalbericht 2023 des Landkreises Diepholz, Personal- und Organisationsbericht 2023 des Landkreises Hameln-Pyrmont, Evaluationsbericht 2023 Betriebliches Gesundheitsmanagement des Landkreises Hameln-Pyrmont, Stand Juni 2024.

Gefährdungsbeurteilung offenbart belastende Faktoren

Belastende Faktoren lassen sich insbesondere durch die gesetzlich verpflichtenden Gefährdungsbeurteilungen⁸¹, insbesondere auch der psychischen Belastungen bei der Arbeit⁸², ermitteln.

Seit dem Jahr 2013 fordert das Arbeitsschutzgesetz ausdrücklich, dass Arbeitgeber auch solche Gefährdungen für ihre Beschäftigten ermitteln müssen, die sich aus der psychischen Belastung bei der Arbeit ergeben.⁸³

Vier Kommunen⁸⁴ hatten die entsprechenden Gefährdungsbeurteilungen bereits durchgeführt. Dies erfolgte in der Regel mit externer Unterstützung auf Grundlage wissenschaftlich entwickelter Fragebogen. Hierbei konnten regelmäßig Problemfelder identifiziert werden. In temporären Gesundheitszirkeln bzw. in Workshops entwickelten die Kommunen hieraus regelmäßig unter Beteiligung der Beschäftigten konkrete Maßnahmen.

Die überörtliche Kommunalprüfung empfiehlt den Kommunen, die bisher keine Gefährdungsbeurteilung psychischer Belastungen vorgenommen haben, diese zeitnah durchzuführen.

BGF – gutes Maßnahmenangebot der Kommunen

Die beschriebene Bedarfsanalyse im BGM bildet die Grundlage für die Planung der Maßnahmen der betrieblichen Gesundheitsförderung (BGF). Diese hat zum Ziel, die Gesundheit, die Leistungsfähigkeit sowie das Wohlbefinden der Beschäftigten am Arbeitsplatz zu fördern. Sie umfasst Maßnahmen, die auf das Verhalten von Menschen ausgerichtet sind (Verhaltensprävention) und Maßnahmen, die Arbeitsbedingungen analysieren und verbessern (Verhältnisprävention).⁸⁵

Die Kommunen unterstützten ihre Beschäftigten z. B. mit Maßnahmen und Fortbildungen aus den Bereichen Konfliktmanagement, Ernährungsberatung, Zeitmanagement, Resilienz und Stressbewältigung. Zudem gab es Bewegungs- und Entspannungskurse, Rückenfitness/-schule, Angebote von Firmenfitness sowie Gesundheitstage.

⁸¹ § 5 Abs. 1 ArbSchG.

⁸² § 5 Abs. 3 Ziff. 6 ArbSchG.

⁸³ § 5 Abs. 3 Nr. 6 ArbSchG, eingeführt durch Artikel 8 des Gesetzes vom 19.10.2013 (BGBl 2013 I S. 3836) mit Wirkung zum 25.10.2013.

⁸⁴ Städte Sehnde und Walsrode, Landkreise Diepholz und Hameln-Pyrmont.

⁸⁵ Vgl. Bundesministerium für Gesundheit: [Betriebliche Gesundheitsförderung](#), abgerufen am 07.10.2025.



Ansicht 19: Unterstützungsmaßnahmen und Angebote der Kommunen⁸⁶

Diese führten die Kommunen überwiegend in Zusammenarbeit mit Krankenkassen oder anderen Kooperationspartnern durch. Darüber hinaus gab es Maßnahmen zur Teamentwicklung und zum Führungsverhalten. Alle Kommunen boten ihren Beschäftigten die Möglichkeit des Fahrradleasings im Rahmen der Entgeltumwandlung auf Grundlage von tarif- bzw. besoldungsrechtlichen Vorschriften an.

Neben den Angeboten der physischen Gesundheitsförderung, wie z. B. zur Vorbeugung von Muskel- und Skeletterkrankungen, stellten fünf Kommunen auch ein psychosoziales Beratungsangebot für ihre Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zur Verfügung. Damit trugen sie dem Umstand Rechnung, dass inzwischen 11,9 %⁸⁷ der Fehlzeiten auf psychische Belastungen zurückzuführen sind. Zwei weitere Kommunen sahen hier ebenfalls Handlungsbedarf und befanden sich in der Entwicklung eines Beratungsangebotes. In Anbetracht der steigenden Fehlzeiten aufgrund psychischer Erkrankungen empfiehlt die überörtliche Kommunalprüfung, Angebote zur psychischen Gesundheit im Rahmen der BGF auf- bzw. auszubauen.

*Psychische
Gesundheit*

Eine Kommune stellte ihren Beschäftigten in Zusammenarbeit mit einer Krankenkasse eine App zur Verfügung. Diese bot den Beschäftigten eine Selbsteinschätzung sowie Online-Therapiekurse als psychologische Soforthilfe bei Stress und Burnout. Auch konnten die Beschäftigten ein mehrwöchiges Training zu den Themenfeldern „Regeneration für besseren Schlaf“, „Fit im Stress“, „Depressionen vorbeugen“ und „Weniger Alkohol trinken“ absolvieren.

*Good-
Practice-
Beispiel*

Um die Wirkung der Maßnahmen des BGF evaluieren zu können, haben die Kommunen bereits bei der Konzeption der Gesundheitsmaßnahmen darauf zu achten, dass deren Wirkungen später messbar und bewertbar sind. Als Voraussetzung hierfür sollten sie Ziele definieren, die sie mit den Maßnahmen erreichen möchten. Diese sollten S.M.A.R.T., d. h. spezifisch (eindeutig), messbar, angemessen (bedeutsam),

⁸⁶ Bildnachweis: Eigene Aufnahme der überörtlichen Kommunalprüfung.

⁸⁷ Schenkel/Krist/Meyer/Baumgart: Krankheitsbedingte Fehlzeiten in der deutschen Wirtschaft im Jahr 2023 in Badura/Ducki/Baumgardt/Meyer/Schröder: „[Fehlzeiten-Report 2024](#)“ mit dem Schwerpunkt „Bindung und Gesundheit – Fachkräfte gewinnen und halten“ des Wissenschaftlichen Instituts der AOK (WIdO) in Zusammenarbeit mit der Universität Bielefeld und der Berliner Hochschule für Technik, Abschnitt 21.1, S. 341, abgerufen am 07.10.2025.

realistisch und terminiert, sein.⁸⁸ Ziele können beispielsweise sein, dass genannte Beschwerden bei der nächsten Befragung um 20 Prozent zurückgegangen sind oder 40 Prozent der Beschäftigten an den Angeboten/Kursen teilgenommen haben.⁸⁹

*Ziele und
Kennzahlen
definieren*

Keine der geprüften Kommunen hatte für die geplanten Maßnahmen operative Ziele bestimmt. Dementsprechend hatten die Kommunen auch keine Kennzahlen für die Beurteilung der Wirksamkeit festgelegt.

Die überörtliche Kommunalprüfung empfiehlt den Kommunen, im Rahmen des BGM sicherzustellen, dass die Maßnahmen der BGF zielgenau ausgerichtet sind. Hierzu sind Ziele und Kennzahlen festzulegen. Nur so lässt sich die Wirksamkeit der Maßnahmen messen und die Wirtschaftlichkeit der eingesetzten Mittel prüfen.

Fazit

Der zunehmende Fachkräftemangel und immer älter werdende Beschäftigte erfordern vielfältige Maßnahmen, um die kommunalen Aufgaben auch zukünftig sachgerecht erfüllen zu können. Das BEM und das BGM können dazu beitragen, Fehlzeiten zu senken, die Arbeitsfähigkeit zu erhalten und die Motivation der Beschäftigten zu erhöhen. Alle geprüften Kommunen waren sich dessen bewusst und hatten ein BEM implementiert. Vereinzelt gab es Optimierungsmöglichkeiten. Teilweise begannen die Kommunen bereits während dieser Prüfung mit der Umsetzung erster Verbesserungen. Sie boten zahlreiche Maßnahmen zur BGF an. Bei der konzeptionellen Ausgestaltung des BGM durch Vernetzung von BEM, Arbeitsschutz und BGF bestanden noch Entwicklungsmöglichkeiten. Beispielsweise sollten für die Steuerung und Entwicklung von Maßnahmen der BGF die Gesundheitsdaten aus dem BEM eingebunden werden. Besonders die Gründe für Langzeiterkrankungen als Ergebnis der Evaluierung der BEM-Verfahren können z. B. Hinweise auf Erkrankungen geben, die auch andere Beschäftigte belasten. Des Weiteren hat im Rahmen des Arbeitsschutzes die verpflichtende Gefährdungsbeurteilung psychischer Belastungen bei der Arbeit zum Ziel, belastende Faktoren zu identifizieren. Daraus können Kommunen Maßnahmen zur Kommunikation untereinander oder zur Organisation bei hoher Arbeitsbelastung ableiten.

⁸⁸ Vgl. Berufsgenossenschaft für Gesundheitsdienst und Wohlfahrtspflege (BGW): [Leitfaden "Gesundheit fördern – Strukturen entwickeln. In sieben Schritten zum betrieblichen Gesundheitsmanagement"](#), Stand 01/2020, S. 23, 32 abgerufen am 07.10.2025.

⁸⁹ Vgl. Berufsgenossenschaft für Gesundheitsdienst und Wohlfahrtspflege (BGW): [Leitfaden "Gesundheit fördern – Strukturen entwickeln. In sieben Schritten zum betrieblichen Gesundheitsmanagement"](#), Stand 01/2020, S. 32, abgerufen am 07.10.2025.

3.8 Umsetzung des Bundesteilhabegesetzes – Wie nutzen die Kommunen die neuen Steuerungsinstrumente in der Eingliederungshilfe?

Leistungen der Eingliederungshilfe sollen jungen Menschen mit Behinderungen ein selbstbestimmtes Leben in der Gesellschaft ermöglichen. Um leistungsberechtigten Kindern und Jugendlichen passgenaue Leistungen der Eingliederungshilfe anbieten zu können, bedarf es einer aktiven Steuerung durch die Kommunen. Den Rahmen dafür gibt das Bundesteilhabegesetz (BTHG) den Kommunen vor, der ihnen zur Erfüllung dieser Aufgabe neue Steuerungsinstrumente bietet. Ob und wie diese genutzt werden ist Thema dieses zweiten Moduls der Prüfreihe zum BTHG.

Die überörtliche Kommunalprüfung stellte fest, dass sich die Kommunen bereits aktiv mit der Aufgabe befassen, jedoch noch Verbesserungspotential besteht. Insbesondere lagen Angebotslücken vor und es fehlte bei allen geprüften Kommunen eine gezielte Angebotssteuerung.

Die vom Bundesteilhabegesetz erhoffte Dämpfung des Kostenanstiegs bei der Eingliederungshilfe ist bislang nicht eingetreten, die Ausgaben steigen nach wie vor sehr dynamisch an.

Mit dem Ende 2016 in Kraft getretenen BTHG⁹⁰ wurde die Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderungen im Sinne der UN-Behindertenrechtskonvention⁹¹ reformiert. Die gewährten Eingliederungshilfen sollen sich nicht mehr an den vorhandenen Leistungsangeboten orientieren. Vielmehr sind die Hilfen konsequent personenzentriert am Bedarf der Menschen mit Beeinträchtigungen auszurichten. Dabei sind die individuellen Fähigkeiten und Ressourcen ausdrücklich zu berücksichtigen.

*Hintergrund
der Prüfung*

Ein weiteres Ziel des BTHG bestand darin, den bereits seit Jahrzehnten bestehenden Ausgabenanstieg in der Eingliederungshilfe abzuschwächen.⁹² Um dieses Ziel zu erreichen, wurden die Steuerungsmöglichkeiten der Träger der Eingliederungshilfe erweitert.

⁹⁰ Gesetz zur Stärkung der Teilhabe und Selbstbestimmung von Menschen mit Behinderungen (Bundesteilhabegesetz – BTHG) vom 23.12.2016 (BGBl. I S. 3234), zuletzt geändert durch Art. 8 Teilhabestärkungsg vom 02.06.2021 (BGBl. I S. 1387).

⁹¹ Vgl. Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (UN-Behindertenrechtskonvention – UN-BRK), [UN-Behindertenrechtskonvention](#), in Deutschland in Kraft getreten am 26.03.2009.

⁹² Vgl. BT-Drs. 18/9522 vom 05.09.2016, Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Teilhabe und Selbstbestimmung von Menschen mit Behinderungen, S. 2, 3 und 191; [Deutscher Bundestag: Bundesteilhabegesetz](#).

Es war Ziel der Prüfung zu untersuchen, wie die Kommunen das BTHG umsetzen und die neuen Steuerungsinstrumente nutzen.

Die überörtliche Kommunalprüfung hatte in einem ersten Modul der Prüfungsreihe zum BTHG die Prüfung „Gesamt- und Teilhabeplanung SGB IX“ durchgeführt. Inhalt der Prüfung war das Verfahren zur Ermittlung des individuellen Hilfebedarfs von Kindern und Jugendlichen mit Behinderungen. Die Prüfung wurde im Kommunalbericht 2024 vorgestellt.⁹³

*Zuständige
Kommunen*

Für die Gewährung von Eingliederungshilfen für Kinder und Jugendliche mit körperlichen und/oder geistigen Behinderungen sind in Niedersachsen die Landkreise, kreisfreien Städte sowie die Region Hannover in ihrem gesamten Gebiet zuständig.⁹⁴ Eingliederungshilfeleistungen für Kinder und Jugendliche können z. B. Schulassistenzen⁹⁵ oder heilpädagogische Leistungen in Regel- und Sonderkindergärten sein. Bei heilpädagogischen Leistungen in Regelkindergärten werden Kinder mit und ohne Behinderungen gemeinsam betreut (inklusives Leistungsangebot). In Sonderkindergärten werden ausschließlich Kinder mit Behinderungen betreut.

*Finanzielle
Bedeutung*

Die Eingliederungshilfe stellt für die niedersächsischen Kommunen eine bedeutende Ausgabengröße dar. Als örtliche Träger der Eingliederungshilfe für Kinder und Jugendliche wendeten sie im Jahr 2020 rund 663 Millionen € und im Jahr 2022 rund 747 Millionen € auf. Das entspricht einem Anstieg von 12,7 Prozent im Vergleich zum Jahr 2020.⁹⁶ Die landesweiten Gesamtaufwendungen für die Eingliederungshilfe, d.h. einschließlich der Hilfen für die Erwachsenen, stiegen im selben Zeitraum um 8,5 Prozent auf 2,67 Milliarden €. ⁹⁷ Das vom Bundesgesetzgeber verfolgte Ziel, die Kostendynamik in der Eingliederungshilfe zu begrenzen, wurde bislang nicht erreicht.

*Gegenstand
der Prüfung*

Die Kommunen als örtliche Träger der Eingliederungshilfe für Kinder und Jugendliche sind gesetzlich verpflichtet sicherzustellen, dass für alle Kinder und Jugendlichen sämtliche bedarfsgerechten Eingliederungshilfeleistungen zur Verfügung stehen (Sicherstellungsauftrag).⁹⁸

⁹³ Vgl. Die Präsidentin des Niedersächsischen Landesrechnungshofs: Kommunalbericht 2024, Eingliederungshilfe für junge Menschen mit Behinderungen – Auf dem Weg zur passgenauen Hilfe, S. 46 ff.

⁹⁴ Vgl. § 2 Abs. 2 i. V. m. § 3 Abs. 2 Nds. AG SGB IX/XII. Für die Eingliederungshilfe gem. § 35a SGB VIII für Kinder und Jugendliche mit seelischen Behinderungen sind die Träger der Jugendhilfe zuständig.

⁹⁵ Der Begriff Schulassistent ist rechtlich nicht definiert. Es gibt zahlreiche Synonyme für die Unterstützung der Schülerinnen und Schüler mit (drohender) Behinderung, z. B. Schulbegleitung, Integrationshelferin/Integrationshelfer, Integrationsassistent, Teilhabeassistent.

⁹⁶ Datenauskunft des Nds. Landesamtes für Soziales, Jugend und Familie.

⁹⁷ Vgl. Statistisches Bundesamt (Destatis), 2023: [Genesis Online](#), Nettoausgaben der Eingliederungshilfe in Niedersachsen.

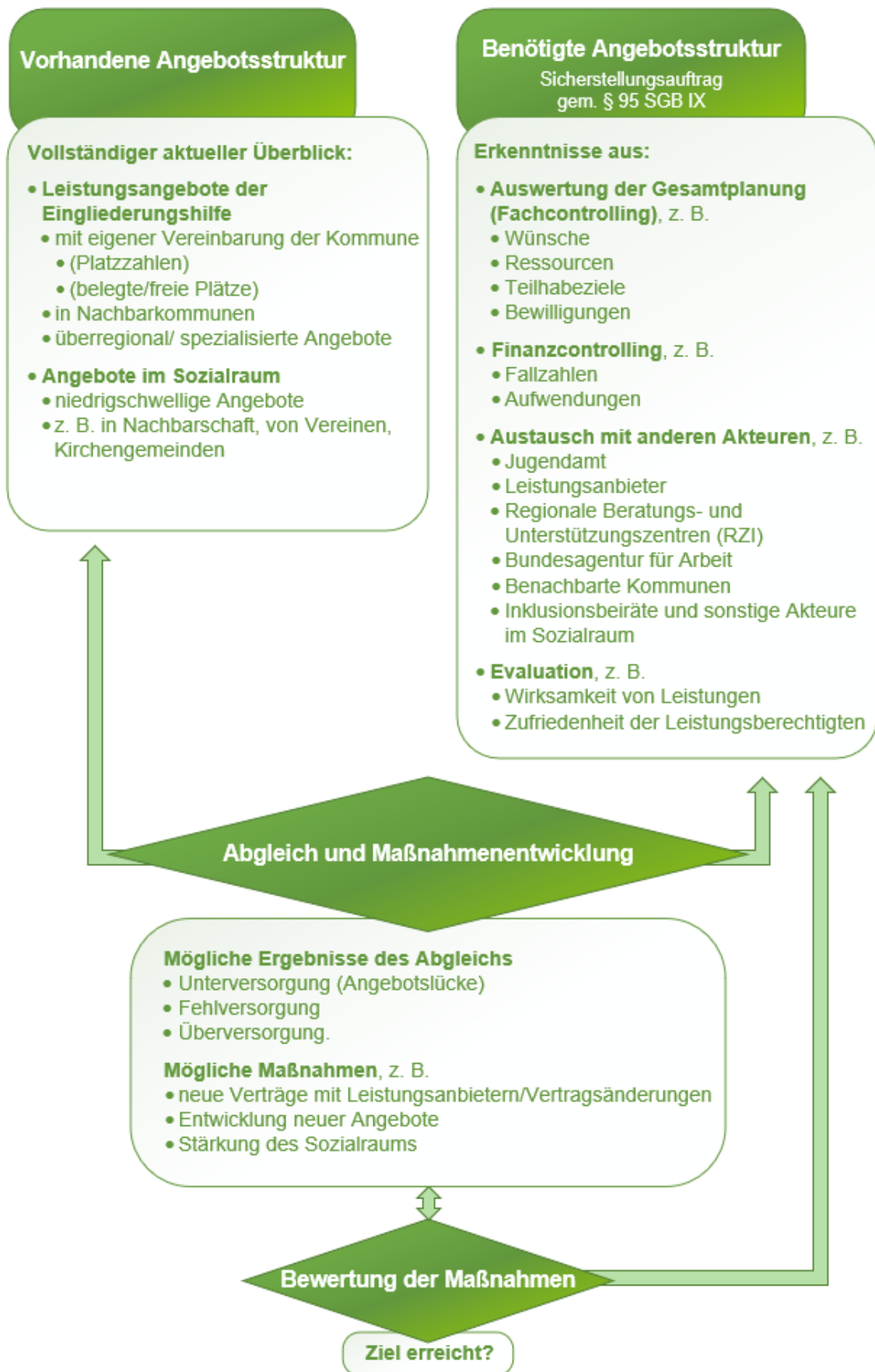
⁹⁸ Vgl. § 95 SGB IX und § 17 Abs. 1 Nr. 2 SGB I.

Die Kommunen haben daher aktiv die Angebotsstruktur so zu planen und zu steuern, dass den leistungsberechtigten Kindern und Jugendlichen die benötigten Hilfen rechtzeitig und in ausreichendem Umfang zur Verfügung stehen.

Der Gesetzgeber räumt den Trägern der Eingliederungshilfe durch das BTHG neue Steuerungsmöglichkeiten ein. Gemäß § 95 Satz 3 SGB IX sind bei der geforderten Strukturplanung die Erkenntnisse aus der Gesamt- und Teilhabeplanung im Einzelfall zu berücksichtigen. Weder im SGB IX noch in der Gesetzesbegründung zum BTHG wird jedoch konkret ausgeführt, was mit Strukturplanung gemeint ist.

Strukturplanung in der Eingliederungshilfe

Die überörtliche Kommunalprüfung versteht unter **Strukturplanung** alle Instrumente und Maßnahmen, die darauf abzielen, die kommunale Angebotsstruktur so weiterzuentwickeln, dass die Versorgung gemäß dem BTHG sichergestellt ist. Dazu müssen die Kommunen wissen, welche Angebote vor Ort bestehen (vorhandene Angebotsstruktur) und welche nachgefragt werden (benötigte Angebotsstruktur). Ein systematischer **Abgleich** dieser Informationen kann Angebotslücken aufdecken, Über- oder Unterversorgung aufzeigen und Fehlentwicklungen verhindern. Mit diesen Erkenntnissen können entsprechende **Maßnahmen** entwickelt, umgesetzt und überprüft werden. Dieser Ablauf wird durch die folgende Abbildung veranschaulicht:



Die überörtliche Kommunalprüfung untersuchte für die Jahre 2020 bis 2022, ob und wie die zehn geprüften Kommunen⁹⁹ eine Strukturplanung für die Angebote der Eingliederungshilfe durchführten.

Die Kommunen müssen einen vollständigen und aktuellen Überblick über die vorhandenen Angebote für die Eingliederungshilfe haben. Sie sollten z. B. wissen, wie viele Plätze es für die gemeinsame Betreuung von Kindern mit und ohne Behinderungen in den Regelkindergärten in ihrem Gebiet gibt. Eine der geprüften Kommunen hatte darüber keinen Überblick.

*Angebote
der
Eingliederungshilfe*

Auch bei Hilfeleistungen, die nicht an feste Platzzahlen gebunden sind, z. B. bei der Schulassistenten, sollten die Kommunen wissen, ob ausreichend Angebote vorhanden sind oder ob nach Bewilligung der Leistung Wartezeiten bei der Inanspruchnahme entstehen. Einige Kommunen berichteten von Wartezeiten, in Einzelfällen von über einem Jahr bei spezialisierten Angeboten für autistische Kinder.

Neben den professionellen Leistungen der Eingliederungshilfe können auch niedrigschwellige Angebote vor Ort die Teilhabe am Leben in der Gesellschaft unterstützen. Das können beispielsweise inklusive Angebote in Sportvereinen oder Kirchengemeinden sein. Auch bauliche Maßnahmen, beginnend mit Bordsteinabsenkungen und Rollstuhlrampen bis hin zu barrierefreien Spielplätzen, Hotelzimmern und Ferienwohnungen für Familien mit behinderten Kindern fördern die Teilhabe und erhöhen die Lebensqualität. Teure Eingliederungshilfemaßnahmen können damit mitunter vermieden werden.

*Angebote im
Sozialraum*

Eine Kommune führte eine interne digitale Wissensdatenbank, in der auch niedrigschwellige Angebote systematisch erfasst wurden.

Die Kommunen sollten die Gesamt- und Teilhabeplanung systematisch durch ein Fachcontrolling begleiten. Das geschah jedoch in keiner der geprüften Kommunen. Die überörtliche Kommunalprüfung forderte die geprüften Kommunen auf, künftig durch ein Fachcontrolling die entsprechenden Erkenntnisse bei ihrer Strukturplanung zu berücksichtigen, um bedarfsgerechte und zugleich wirtschaftliche Hilfen zu bewilligen.

*Auswertung
der
Hilfeplanung
(Fach-
controlling)*

⁹⁹ Die überörtliche Kommunalprüfung prüfte bei den Landkreisen Friesland, Goslar, Harburg, Hildesheim, Oldenburg und Stade, bei der Region Hannover sowie bei den kreisfreien Städten Braunschweig, Emden und Oldenburg.

*Finanz-
controlling*

Durch ein Finanzcontrolling¹⁰⁰ können die Kommunen zudem Kenntnis über die finanziellen Auswirkungen ihrer Leistungsbewilligung und ihrer Steuerungsansätze erhalten. Die Hälfte der geprüften Kommunen hatte bereits ein Finanzcontrolling zu Fallzahlen und Kosten der bewilligten Leistungen eingerichtet, einige weitere berichteten, dass sich dieses im Aufbau befände.

*Austausch
mit anderen
Akteuren*

Der Austausch mit Leistungsanbietern und anderen Stellen kann weitere Informationen für eine bedarfsorientierte Strukturplanung liefern. Das kann das hauseigene Jugendamt sein, eine Nachbarkommune oder ein Inklusionsbeirat. So berichteten fünf Kommunen über eine Zusammenarbeit mit der Bundesagentur für Arbeit zur Unterstützung¹⁰¹ von beeinträchtigten Jugendlichen beim Übergang von der Schule in den Beruf.

Evaluation

Evaluationen können Aufschluss darüber geben, ob den Leistungsberechtigten die richtigen Leistungsangebote zur Verfügung gestellt werden oder ob die Leistungsberechtigten mit der Beratung durch die Eingliederungshilfe zufrieden sind. Sie bieten insbesondere die Möglichkeit, Leistungsberechtigte in den Prozess der Evaluation einzubinden. Dies wird bisher nur von wenigen Kommunen für einzelne Leistungsarten genutzt, z. B. bei der Schulassistenz. Die überörtliche Kommunalprüfung empfiehlt den Kommunen, Evaluationen zur Qualitätsverbesserung und besseren Steuerung zu nutzen.

*Steuerungs-
ansätze*

Keine der geprüften Kommunen verfügte bisher über eine umfassende strukturelle Angebotssteuerung. Einige Kommunen hatten Steuerungsansätze und Modelle entwickelt, um dem steigenden Bedarf an Schulassistenz gerecht zu werden. Mehrere Kommunen etablierten neben der individuellen Schulassistenz eine sogenannte Poollösung. Diese vermindert die Anzahl der Schulassistenzen im Klassenraum, weil eine Schulassistenz mehrere Kinder gleichzeitig unterstütze.

Alle Kommunen berichteten, dass Verhaltensauffälligkeiten bei Kindern in den vergangenen Jahren zugenommen haben – auch bereits im Kindergartenalter. Pädagogische Fachkräfte in Kindertagesstätten würden Eltern mitunter dazu auffordern, Assistenzleistungen für den Kindergartenbesuch zu beantragen.

¹⁰⁰ Vgl. § 21 der Verordnung über die Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans sowie die Abwicklung der Kassengeschäfte der Kommunen (Kommunalhaushalts- und -kassenverordnung – KomHKVO vom 18.04.2017 (Nds. GVBl. S. 130), zuletzt geändert durch Art. 2 ÄndG zu Kommunalverfassungsgesetz, Kommunalhaushalts- und -kassenverordnung, KommunalwahlG sowie Kommunalwahlordnung, BeamtenversorgungsG und Verwaltungsvollstreckungsgesetz vom 29.1.2025 (Nds. GVBl. Nr. 3).

¹⁰¹ Dies geschieht z.B. durch sozialpädagogische Begleitung der Betroffenen oder durch Informationsangebote der Bundesanstalt für Arbeit in den Schulen.

Die Mehrzahl der Kommunen beschrieb die Versorgung von Kindern und Jugendlichen mit besonders herausforderndem Verhalten als sehr problematisch. Bei diesen Kindern und Jugendlichen liegt neben der geistigen und/oder körperlichen Behinderung zusätzlich eine massive Verhaltensstörung vor. Angebote hierfür gibt es in besonderen Wohngruppen, aktuell mit zwölf Plätzen in ganz Niedersachsen.

Auch bei anderen Leistungen der Eingliederungshilfe beschrieben die Kommunen Angebotslücken und Versorgungsengpässe. Dabei wurden, z. B. Integrationsplätze in Regelkindergärten, Plätze in heilpädagogischen Kindergärten oder bei der Versorgung von Kindern und Jugendlichen mit Autismus-Spektrum-Störungen genannt.

Die geprüften Kommunen waren durchaus punktuell bestrebt, ihrem gesetzlichen Sicherstellungsauftrag gerecht zu werden und zugleich den Spagat zu schaffen, ihre Aufwendungen zu begrenzen. Die Kommunen sollten aber systematisch und regelmäßig untersuchen und bewerten, ob ihre Maßnahmen wirksam waren. Nur wer richtig steuert, handelt auch wirtschaftlich.

Im Prüfungszeitraum 2020 bis 2022 erhöhte sich die Gesamtzahl der leistungsberechtigten Kinder und Jugendlichen in den geprüften Kommunen um 9,8 %.¹⁰² Im Jahr 2022 erhielten in den zehn geprüften Kommunen insgesamt 8.405 Kinder und Jugendliche Leistungen der Eingliederungshilfe. Für das Jahr 2022 teilten die geprüften Kommunen Bruttoausgaben für Eingliederungshilfen für Kinder und Jugendliche i. H. v. insgesamt 204,4 Mio. € mit.

Kennzahlen

Als wichtige Einflussfaktoren auf die Entwicklung der Ausgaben nannten die Kommunen Entgelterhöhungen in Folge hoher Inflationswerte und Tarifabschlüsse. Darüber hinaus seien die Ausgaben stark von teuren Einzelfällen getrieben. Beispielsweise könnten pro Fall Aufwendungen in mittlerer sechsstelliger Höhe für die Unterstützung durch Gebärdendolmetscher im Schulunterricht entstehen.

Eingliederungshilfe soll Kindern und Jugendlichen mit Behinderungen ermöglichen, ihr Leben selbstbestimmt zu führen und am Leben in der Gesellschaft teilzuhaben. Hierfür ist es wichtig, dass die Kommunen ihre Angebotsstruktur unter Verwendung der vorhandenen Informationen steuern. Ein Fachcontrolling hatte keine der geprüften Kommunen und ein Finanzcontrolling bisher nur die Hälfte der Kommunen. Diese Steuerungsinstrumente sind notwendig für eine wirtschaftliche und zugleich bedarfsgerechte Hilfe. Die Reform der Eingliederungshilfe durch das BTHG und die

Fazit

¹⁰² Landesweit erhöhte sich die Zahl der Leistungsberechtigten in der Eingliederungshilfe unter 18 Jahren im Zeitraum von 2020 bis 2022 um 6,4 %. Darin sind jedoch die Schulpflichtigen ab 18 Jahren nicht enthalten. Vgl. Statistisches Bundesamt (Destatis), 2023: [Genesis-Online](#), Empfänger von Eingliederungshilfe (SGB IX), Tabelle 22161-0010.

Änderung der Zuständigkeit in Niedersachsen stellen die Kommunen noch immer vor große Herausforderungen.

3.9 Interne Verwaltungsdigitalisierung bei selbständigen Gemeinden:

Der Weg zum Rathaus 2.0!

Es geht voran! Alle geprüften Gemeinden führten eine eAkte ein und überprüften diesbezüglich Arbeitsprozesse sowohl auf digitale Umsetzbarkeit als auch auf Effizienz. Mehr als die Hälfte verfolgt dabei Digitalisierungsstrategien oder nutzt verschriftlichte Handlungsvorgaben. Zusätzlich bestellten fast alle Gemeinden Digitalisierungsbeauftragte und führten teilweise Stabsstellen ein. Den geprüften Kommunen fehlte jedoch noch die Kostentransparenz, um künftige Maßnahmen zielgerichtet steuern zu können.

Kommunalverwaltung im Jahr 2030 – wie wird diese aussehen? Feststeht: Papier, Stempel und Bleistift sollten genauso der Vergangenheit angehören wie die umfangreiche Verwaltung von Papierakten oder der postalische Versand von Verwaltungsakten. Die Lösung liegt in der Verwaltungsdigitalisierung¹⁰³, die technische und finanzielle Herausforderungen mit sich bringt.

*Hintergrund
und Ziel der
Prüfung*

Die überörtliche Kommunalprüfung verfolgte bereits seit 2016 die Prüfungsthemen Hard- und Softwareausstattung, Informationssicherheit sowie Datenschutz, um die Kommunen für die verschiedenen Bereiche zu sensibilisieren.¹⁰⁴ Zudem begleitete sie durch die Projektreihe „Digitales Rathaus“ die Digitalisierung der OZG-Verwaltungsleistungen.¹⁰⁵ Dazu tauschte sich die überörtliche Kommunalprüfung intensiv mit Kommunen verschiedener Größenordnungen zu ihren Umsetzungsvorhaben aus und bot hierdurch Unterstützung und Orientierung an.

Mit der Prüfung der internen Verwaltungsdigitalisierung erweitert die überörtliche Kommunalprüfung das bisherige Blickfeld über den Schwerpunkt der OZG-Umsetzung hinaus. Sie befasste sich bei zwölf selbständigen Gemeinden¹⁰⁶ in Form einer Orientierungsprüfung mit den eingesetzten Steuerungsmechanismen und untersuchte

*Ausgangs-
situation der
geprüften
Gemeinden*

¹⁰³ Unter der internen Verwaltungsdigitalisierung versteht die überörtliche Kommunalprüfung, sämtliche manuelle Aufgaben und Prozesse digital zu automatisieren. Hierbei genügt es ihrer Ansicht nach nicht, nur analoge Prozesse in einen digitalen Workflow zu überführen. Vielmehr müssen die Kommunen vorab überprüfen, inwieweit die bisherigen Prozesse im Zuge der Digitalisierung effizienter gestaltet werden können.

¹⁰⁴ Die Präsidentin des Niedersächsischen Landesrechnungshofs: Kommunen im Spannungsfeld zwischen Informationssicherheit, Datenschutz und Digitalisierung (Kommunalbericht 2020, Kapitel 6); Informationssicherheitsmanagementsysteme und Sensibilisierung von Beschäftigten: Ausbaufähig! (Kommunalbericht 2020, Kapitel 5.4); Safety first: IT-Sicherheit in Kommunen noch immer unterschätzt! (Kommunalbericht 2024, Kapitel 5); zuletzt abgerufen am 13.02.2025.

¹⁰⁵ Vgl. die gezielten Praxishilfen sowie (Begriffs-)Erläuterungen der überörtlichen Kommunalprüfung zur [Projektreihe Digitales Rathaus - Kommunale Herausforderungen der OZG-Umsetzung](#).

¹⁰⁶ Geprüft wurden die Städte Bramsche, Buchholz in der Nordheide, Einbeck, Gifhorn, Helmstedt, Meppen, Seelze, Springe, Vechta, Verden und Wunstorf sowie die Hansestadt Uelzen.

einzelne Handlungsfelder wie die Einführung der eAkte oder die Geschäftsprozessoptimierung.



Ansicht 21: Digitaler Wandel verändert die Kommunalverwaltung¹⁰⁷

Die Prüfungsergebnisse belegten, dass sich die Gemeinden intensiv mit der Digitalisierung ihrer internen Abläufe und Produkte beschäftigen. Zuerst waren es die Vorgaben aus dem OZG sowie das notwendige Homeofficeangebot in der COVID-19-Pandemie, die die Digitalisierung antrieben. Nunmehr steht der ganzheitliche Blick der Transformation im Mittelpunkt. Dabei muss die Kommunalverwaltung nicht nur dem veränderten Nachfrageverhalten ihrer Nutzerinnen und Nutzer Rechnung tragen. Insbesondere die internen Arbeitsprozesse und die dazu erforderliche technische Infrastruktur müssen den aktuellen und zukünftigen Anforderungen entsprechen.

Steuerungs-
vorgaben –
ein Weg
zum Ziel

Aber wie sollte der Digitalisierungsfahrplan nun aussehen? Bereits die Projektreihe „Digitales Rathaus“ zeigte, dass Kommunen mit Strategien oder einzelnen Handlungsschritten die digitale Transformation häufig zügiger und zielführender angingen. Die damals teilnehmenden Kommunen wiesen aber auch darauf hin, dass es vielfach schwierig war, den gesetzten Zielen nachzukommen. Die digitalen Anforderungen würden stetig zunehmen und sich verändern. Dadurch müssten Ziele häufig kontrolliert und ggf. angepasst werden. Dies veranlasste einige Kommunen in Einzelschritten vorzugehen und keine umfangreichen Strategien zu verfolgen.¹⁰⁸

Bei der aktuellen Prüfung konnten nun mehr als die Hälfte der geprüften Kommunen Digitalisierungsstrategien oder einzelne Umsetzungsplanungen vorlegen.¹⁰⁹

¹⁰⁷ Bildnachweis: Suelzengenappel – stock.adobe.com.

¹⁰⁸ Projekt „Digitales Rathaus“ – Digitalisierung der OZG-Verwaltungsleistungen sowie Anbindung an den Portalverbund, S. 20.

¹⁰⁹ Dazu gehörten Uelzen und Einbeck (Strategie) sowie Buchholz, Bramsche, Gifhorn, Seelze, Verden, Vechta und Wunstorf (Umsetzungsplanung).

Hervorzuheben sind beispielsweise die Zielsetzungen von Uelzen. Die Hansestadt verfolgt eine verstärkte Digitalisierung des Bürgerservices und gleichzeitig interner Prozesse durch ihre Digitalisierungsstrategie. Zudem konkretisierte die Kommune durch eine Zeitplanung die Zielerreichung und berichtete dem Stadtrat regelmäßig über die Maßnahmen. Andere selbständige Gemeinden verknüpften die Digitalisierung eng mit dem Leitbild. Meppen erwähnte u. a. den Auf- und Ausbau einer modernen Online-Verwaltung als Ziel im Masterplan „Meppen 2030“.

Planungen allein reichen jedoch nicht aus. Vor allem Umsetzungsprozesse binden finanzielle und personelle Ressourcen, für die die Kommunen organisatorische Rahmenbedingungen benötigen. Die überörtliche Kommunalprüfung nahm die organisatorische Aufgabenzuordnung in den Blick und prüfte, ob die selbständigen Gemeinden über entsprechende Handlungsrahmen verfügten.

Rahmenbedingungen sind zu schaffen

Die Ergebnisse zeigten, dass die Aufgabe der internen Verwaltungsdigitalisierung bei den Gemeinden durchgängig den Bereichen Organisation, Personal und/oder IT zugeordnet war. Teilweise passten die Kommunen dafür ihre Aufbauorganisation an. So bündelte Springe die digitalen Aufgabenfelder Datenschutz, Informationssicherheit, Transformation und IT in einer Stabsstelle. Zudem richteten fast alle Kommunen die Stelle eines Digitalisierungsbeauftragten ein, um Prozessoptimierungen in der Verwaltung fachübergreifend voranzubringen und zu koordinieren. Nicht vergleichbar war jedoch die Höhe des Personaleinsatzes für die vorgenannten Aufgaben. Durch verschiedene Organisationsstrukturen und externe Beauftragungen variierte die Anzahl der Personalstellen von 0,5 bis sechs Vollzeitäquivalenten.

Ähnlich verhielt es sich bei der Frage, welche Aufwendungen die interne Verwaltungsdigitalisierung bei den geprüften Kommunen bislang verursachten. Mangels fehlender Vorgaben bei der Zuordnung im Haushaltssystem unterschieden sich die Antworten erheblich: Gifhorn meldete knapp 1.000 € für Fortbildungskosten. In Vechta lag der geschätzte Anteil an den Gesamtautomationskosten bei 1,5 Mio. €.¹¹⁰ Ausschließlich Meppen schlüsselte der überörtlichen Kommunalprüfung einen differenzierten Betrag von 828.100 € auf. Dazu gehörten vor allem laufende Aufwendungen für Software, Lizenzen und Wartung der EDV in Höhe von knapp 631.000 €.

Kein finanzieller Überblick möglich

Die fehlende Transparenz lässt sich aus der Verzweigung der Verwaltungsdigitalisierung in sämtliche Organisationseinheiten der Kommunen ableiten. Die überörtliche Kommunalprüfung empfiehlt, die Aufwendungen der

¹¹⁰ Vechta plante etwa 500.000 € für Investitionen und 1 Mio. € für die unterschiedlichen Aufwendungen der Digitalisierung ein.

Verwaltungsdigitalisierung nachvollziehbar im Haushalt abzubilden. Insbesondere Kostentreiber können so besser identifiziert und gegebenenfalls abwendende Maßnahmen ergriffen werden.

*Keine
Digitalisie-
rung ohne
eAkte!*

Einen echten Indikator für den Digitalisierungsfortschritt stellt die eAkte dar. Durch sie werden nicht nur Papierakte, Stempel und Bleistift in den Ruhestand geschickt. Vielmehr bietet sie die Chance, Arbeitsvorgänge digital abzubilden und Dokumente zentral abzulegen. Überdies ermöglicht sie den Beschäftigten mobiles Arbeiten. Aus diesem Grund fragte die überörtliche Kommunalprüfung nach dem Einführungsprozess der eAkte sowie deren konkreter Nutzung vor Ort.

Die gute Nachricht ist: Alle Kommunen berichteten, bereits eine eAkte einzusetzen. Jedoch erfordert die Einführung einen erheblichen Aufwand: Gifhorn belegte dies damit, dass nicht unmittelbar alle Fachbereiche in die eAkte migriert werden konnten. U. a. würden sich im Baubereich derzeit noch Daten in analoger Form in der Registratur befinden.



Ansicht 22: Die eAkte als Digitalisierungstreiber¹¹¹

Ferner teilten einige der geprüften Kommunen mit, bewusst nicht alle Daten in die elektronische Akte zu überführen. Dies sei insbesondere dann der Fall, wenn eine rechtssichere Dokumentenablage bereits über ein Fachverfahren, wie bei Autista¹¹² im Standesamtsbereich, vorliegt. Somit entstehen auch keine Kosten für den Erwerb und die Anbindung einer Schnittstelle zwischen den Verfahren.

¹¹¹ Bildnachweis: Suelzengeappell – stock.adobe.com.

¹¹² Autista ist eine Fachanwendungssoftware zur Automatisierung und Vereinfachung von Aufgaben im Personenstandswesen. Sie unterstützt die Bearbeitung von Geburten, Eheschließungen, Sterbefällen und anderen Beurkundungen nach dem Personenstandsgesetz.

Die Digitalisierung bietet auch einmalige Chancen! In der täglichen Praxis werden langjährige Arbeitsschritte und eingeschliffene Verwaltungsprozesse selten kritisch hinterfragt. Erfreulicherweise nutzten fast alle geprüften Kommunen die Verwaltungsdigitalisierung, ihre Prozessabläufe kritisch zu betrachten. Dies erfolgte meist anlassbezogen in kleinen Schritten.

*Richtiger
Zeitpunkt für
Prozess-
optimierung*

Bramsche passte beispielsweise die Prozesse beim digitalen Posteingang an und reduzierte durch ein zentrales Scanverfahren den Papierpostlauf erheblich. Springe wiederum regelte die Sporthallennutzung neu und stellte den Belegungsprozess für Vereine auf digital um. Darüber hinaus verwenden einige Kommunen eLearning-Produkte, um Beschäftigte im Bereich der Informationssicherheit zu sensibilisieren. Sie konnten dadurch die Beschäftigten besser erreichen und auf Papierumläufe verzichten.

Auch die digitalen Serviceangebote für Bürgerinnen und Bürger nehmen immer mehr zu. Nachgefragt werden insbesondere Standesamtsangelegenheiten. Hierzu gehören z. B. die Themenfelder Geburt, Eheschließung und Sterbefall. Die überörtliche Kommunalprüfung fragte nach, inwieweit bereits digitale Angebote unterbreitet werden und in welchem OZG-Reifegrad¹¹³ sich diese befänden.

*Blitzlicht:
Digitales
Standesamt*

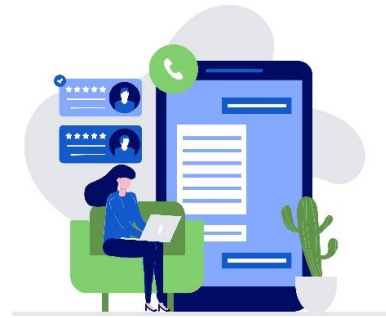
Für das Standesamt gibt es nach dem Onlinezugangsgesetz maximal zwölf Leistungen. Davon boten die geprüften Kommunen durchschnittlich mindestens vier digital¹¹⁴ an. Vor allem die sog. Fokusleistung¹¹⁵ „Eheschließung“¹¹⁶ nutzten fast alle geprüften Kommunen. Daran zeigt sich, dass das digitale Angebot eine positive Entwicklung nahm.

¹¹³ Das sogenannte Reifegradmodell (des IT-Planungsrats) dient als Maßstab zur Messung der Digitalisierungs-Niveaus von Verwaltungsleistungen und ist in vier Grade eingeteilt: [OZG-Reifegradmodell des IT-Planungsrats](#), abgerufen am 10.02.2025.

¹¹⁴ Vorbereitung und Beurkundung der Eheschließung, Anzeige und Beurkundung der Geburt sowie Sterbefallanzeige und -urkunde gehörten dazu.

¹¹⁵ Fokusleistungen sind häufig genutzte Verwaltungsleistungen: Mit dem Kabinettsbeschluss zum OZG-Änderungsgesetz wurde ein Eckpunktepapier verabschiedet, das begleitende Maßnahmen zur Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes (OZG) enthält. Unter anderem hat die Regierung 16 Leistungen zu Fokusleistungen bestimmt, die sie mit besonderer Unterstützung umsetzen möchte. Vgl. [Überblick über die Fokusleistungen](#); zuletzt abgerufen am 11.02.2025.

¹¹⁶ Erläuterung zur Fokusleistung [Eheschließung](#), abgerufen am 10.02.2025.



Ansicht 23: Auch Standesämter bieten – soweit möglich – viele Leistungen digital an¹¹⁷

Aber können Bürgerinnen und Bürger diese Standesamtsleistungen auch ganz einfach von zu Hause aus in Anspruch nehmen? Nur teilweise! Die Abwicklung einzelner Leistungen ist noch nicht vollständig digital möglich. So können Geburts- sowie Sterbeurkunden bis zur Einführung eines elektronischen Siegels nicht digital erstellt und versendet werden. Die Urkunden werden weiterhin per Post übermittelt. Den nach dem OZG vorgesehenen Reifegrad 3¹¹⁸ können die unterschiedlichen Leistungen damit nicht erreichen. Das im Juli 2024 verkündete OZG-Änderungsgesetz schafft nun die Grundlage für die Einführung eines elektronischen Siegels.¹¹⁹ Wann nicht nur die Beantragung, sondern auch die digitale Übermittlung einer Urkunde möglich sein wird, bleibt abzuwarten.

Auch bei anderen Leistungen ist eine vollständige digitale Abwicklung derzeit nicht möglich. U. a. wird der Kirchenaustritt auch weiterhin nur an der Amtsstelle beantragbar sein.¹²⁰ Ähnlich die Eheschließung, die durch den Standesbeamten bzw. die Standesbeamtin nur in Gegenwart des Brautpaares vollzogen werden darf. Bei diesen Leistungen können somit nur die vorbereitenden Handlungen digital abgewickelt werden.

Schafften die geprüften selbständigen Gemeinden bereits digitale Strukturen, stellt die vollständige Verwaltungsdigitalisierung zweifellos eine Daueraufgabe dar. Diese gilt es zu begleiten, Handlungsrahmen zu schaffen und zu evaluieren. Bürgerinnen und Bürger – aber vornehmlich die Kommunen selbst – können von einem digitalen Dienstleistungssystem nur profitieren, wenn online gestellte Anträge auch effizient

¹¹⁷ Bildnachweis: Alexej – VZ_Art – stock.adobe.com.

¹¹⁸ [OZG-Reifegradmodell des IT-Planungsrats](#).

¹¹⁹ Vgl. § 9a Abs. 6 OZGÄndG.

¹²⁰ Vgl. Heise zum Thema: [Bundesländer gegen Online-Kirchenaustritt](#), abgerufen am 10.02.2025.

digital weiterverarbeitet werden können. Dabei wird eine ordnungsgemäße und wirtschaftliche Aufgabenerledigung zukünftig eng mit dem Fortschreiten des Digitalisierungsprozesses verknüpft sein.

3.10 Die unteren Waffenbehörden – Safety first!

Die unteren Waffenbehörden in Niedersachsen sind zuständig für die Durchführung des Waffengesetzes. Seit Januar 2024 wird die Aufgabe ausschließlich von den Landkreisen, den kreisfreien Städten sowie der Region Hannover, der Landeshauptstadt Hannover und der Stadt Göttingen wahrgenommen.

Die Herausforderungen, die mit der Wahrnehmung dieser sensiblen Aufgabe verbunden sind, sind vielfältig: Ausreichend und gut qualifiziertes Personal sowie sichere Räumlichkeiten sind bereit zu stellen, eine angemessene Gebührenerhebung muss ausgestaltet werden. Keine einfache Aufgabe für die Kommunen. Die meisten der geprüften Kommunen bewältigten ihre Aufgabe jedoch erfolgreich.

Hintergrund und Ziel der Prüfung

Der Besitz und die Handhabung von erlaubnispflichtigen Schusswaffen bergen Gefahren, die staatlicher Regulierung und Kontrolle bedürfen. Gleichzeitig bestehen berechnete Interessen an einem legalen Waffenbesitz, etwa für die Jagd oder das sportliche Schießen. Inhalt waffenrechtlicher Regelungen und die Aufgabe der zuständigen Waffenbehörden ist es, diese Interessen in Einklang zu bringen. Nicht nur aufgrund von besorgniserregenden Ereignissen¹²¹ erwartet die Öffentlichkeit zu Recht ein starkes Engagement der zuständigen Ordnungsbehörden.

Auf kommunaler Ebene nehmen seit dem Zuständigkeitswechsel zum 01.01.2024 ausschließlich die Landkreise (inkl. der Region Hannover) und die kreisfreien Städte diese Ordnungsaufgaben als untere Waffenbehörden wahr. Davor waren die großen selbstständigen Städte und die selbstständigen Gemeinden ebenfalls mit diesen Aufgaben betraut. Im Frühjahr 2024 waren laut Waffenregister¹²² fast 121.000 Personen in Niedersachsen im Besitz mindestens einer waffenrechtlichen Erlaubnis und besaßen etwa 612.000 Waffen und rund 53.000 Waffenteile¹²³.

¹²¹ Vgl. Online-Artikel „[Hamburger Generalstaatsanwaltschaft stellt Ermittlungen gegen Mitarbeiter der Waffenbehörde ein.](#)“ - Spiegel Panorama vom 04.04.2024, abgerufen am 07.10.2025).

Online-Artikel „[Rathaus: Rund 30 Schusswaffen entwendet](#)“ – Oldenburger Onlinezeitung vom 14.02.2020, abgerufen am 07.10.2025.

¹²² Nationales Waffenregister für das Land Niedersachsen (NWR), Stand März 2024.

¹²³ Teile von Waffen, die nicht ohne Berechtigung erworben werden dürfen (z. B. Läufe, Verschlüsse, Schalldämpfer).

Die überörtliche Kommunalprüfung führte im Jahr 2024 eine Prüfung zur Organisation und Wirtschaftlichkeit der unteren Waffenbehörden durch. Dabei stellte sie für die Jahre 2019 bis 2023 bei sechzehn Kommunen¹²⁴ exemplarisch fest,

- wie die Kommunen sich in diesem Aufgabenbereich organisatorisch und personell aufstellten,
- inwieweit sie ihren waffenrechtlichen Aufgaben nachkommen konnten und
- ob ihnen eine zumindest teilweise Refinanzierung über Gebühreneinnahmen gelang. Bei den Personal- und Organisationsstrukturen berücksichtigte die überörtliche Kommunalprüfung auch den jeweiligen Status Quo im Prüfungsjahr 2024.

Durch die Zuständigkeitsreform reduzierte sich die Anzahl der unteren Waffenbehörden in Niedersachsen von 99 auf 47. Bei den Landkreisen erforderte die Übernahme der Zuständigkeit eine systematische Planung und Steuerung notwendiger Veränderungen in den Organisationsstrukturen und Prozessen sowie beim Einsatz von Personalressourcen. Auch die von der Zuständigkeitsreform nicht betroffenen kreisfreien Städte hatten ihre unteren Waffenbehörden in Zeiten von allgemeinem Aufgabenzuwachs und Fachkräftemangel in den Kommunen organisatorisch anzupassen.

*Folgen der
Zuständig-
keitsreform*

Rund die Hälfte der geprüften Kommunen formulierte operative Ziele für ihre unteren Waffenbehörden, z. B. Vorgaben für durchzuführende Aufbewahrungskontrollen. Diese Kommunen erkannten das Steuerungspotenzial von Zielvorgaben. In keiner Kommune allerdings gab es strategische Ziele für die unteren Waffenbehörden. Sie verzichteten damit auf Orientierungshilfen, insbesondere zur Prognose des mittel- und langfristigen Ressourceneinsatzes. Positiv nahm die überörtliche Kommunalprüfung die jährlichen internen Abschlussberichte des Landkreises Nienburg/Weser zum Produkt Waffen- und Sprengstoffangelegenheiten wahr. Der Landkreis nutzte sie, um Zielabweichungen und Entwicklungen, etwa bei der Anzahl der durchgeführten Aufbewahrungskontrollen, festzustellen und Nachsteuerungen vorzunehmen.

*Ausrichtung
und
Organisation
muss sein*

Die Kommunen sollten prüfen, ob sie die Vorteile aus strategischen Zielen und operativen Zielsetzungen für sich nutzbar machen können.

Eine effiziente Organisation des Verwaltungshandelns setzt voraus, die eigene Ausgangslage zu kennen und regelmäßig zu analysieren. Probates Mittel hierfür sind

¹²⁴ Die Städte Delmenhorst, Emden, Göttingen und Salzgitter, die Landkreise Aurich, Goslar (ohne Vor-Ort-Erhebungen und Kennzahlenvergleich), Grafschaft Bentheim, Harburg, Holzminden, Lüneburg, Nienburg/Weser, Osterholz, Peine, Stade und Verden und die Region Hannover.

Organisationsuntersuchungen, insbesondere zu Verwaltungsstrukturen und -prozessen sowie zu Personalbedarfen. Mit einer Beschreibung der Prozesse in der unteren Waffenbehörde beschäftigte sich von den geprüften Kommunen nur der Landkreis Lüneburg intensiver.

*Einheitliche
Fachanwen-
dung*

Alle Kommunen erzielten Effizienzgewinne aus dem Einsatz einer speziell für die unteren Waffenbehörden entwickelten Software. Jedoch nutzte keine Kommune den möglichen Funktionsumfang vollständig. Als Gründe gaben sie eine aufwendige Erteilung von Anwendungsberechtigungen, unzureichende Anwenderschulungen und Probleme bei der Unterstützung von Anwendern durch den Anbieter an. Die überörtliche Kommunalprüfung empfiehlt zur weiteren Prozessoptimierung, die Vorteile eines umfangreicheren Einsatzes einer Verwaltungssoftware zu nutzen und etwaig bestehende organisatorische Hürden zu beseitigen.

Die Prozesse in den unteren Waffenbehörden sind weitgehend gleichartig und wiederkehrend. Sie lassen sich daher über Dienstanweisungen, Handreichungen und fortlaufende Verfahrensdokumentationen standardisieren und so auch effizienter gestalten. Diesen Vorteil erkannten alle Kommunen. Die Dienstanweisungen entsprachen der geltenden Erlasslage¹²⁵. Auch Handreichungen mit Mustervorgaben sorgten in den Kommunen für zeitsparende Bearbeitungsabläufe.

Die Personalbedarfe ihrer unteren Waffenbehörde untersuchten im Erhebungszeitraum elf Kommunen. Anlass dafür gaben die Zuständigkeitsänderung, Personalwechsel, Personalanforderungen oder Überlastungsanzeigen. Soweit Kommunen ihre Personalbedarfsermittlungen von externen Beratern durchführen ließen, verwendeten diese verschiedene Bemessungskriterien¹²⁶ zur Ermittlung der benötigten Personal-Vollzeitäquivalente (VZÄ). Sie griffen dabei oft auf Referenzwerte zurück, die sich nicht auf die konkrete Kommune bezogen. Eigene Untersuchungen der Kommunen mit individuellen Referenzwerten sind naturgemäß in den Ergebnissen stärker an der Kommune orientiert und damit präziser.¹²⁷

Die Kommunen setzten die durch die Organisationsuntersuchung deutlich gewordenen Optimierungspotenziale in ihren unteren Waffenbehörden in aller Regel um: Neben Änderungen der Geschäftsverteilung lagerten sie auch Aufgaben aus. Dies erfolgte z. B. durch Abgabe von Kontrollaufgaben an den Außendienst des Ordnungsamtes

¹²⁵ Vgl. Erlass des Nds. MI (Landespolizeipräsidium) zur Vernichtung von Waffen und Munition im Sinne des § 1 Abs. 1 und Abs. 2 Waffengesetz (WaffG) vom 08.04.2024, – 22.12-12240/01/10/P_58/1.

¹²⁶ Z. B. Anzahl meldepflichtiger Waffen, Anzahl Inhaberinnen und Inhaber waffenrechtlicher Erlaubnisse oder Umfang besonderer Aufgaben wie Kontrollmaßnahmen oder Ordnungswidrigkeitenverfahren.

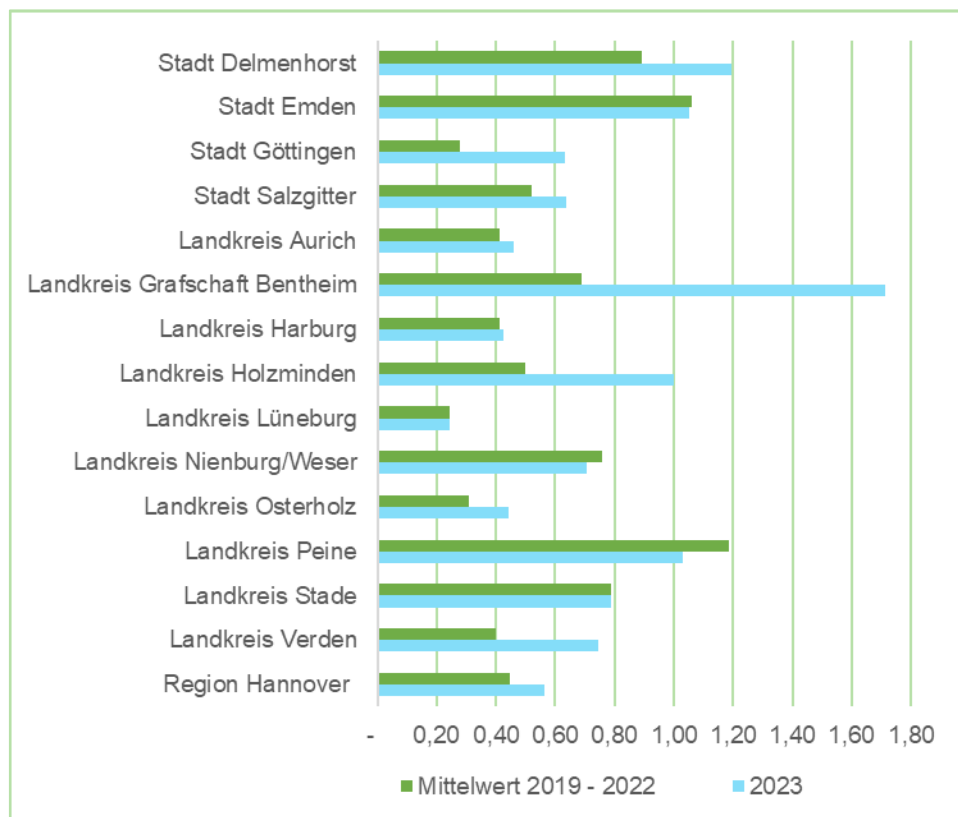
¹²⁷ Z. B. Organisationsuntersuchung zur Personalbedarf des Landkreis Osterholz.

oder Bearbeitung waffenrechtlicher Ordnungswidrigkeitsverfahren in zentralen Bußgeldstellen. Dieses Optimierungsbestreben sollten die Kommunen fortsetzen.

Bei einer bedarfsgerechten Personalausstattung stehen die Kommunen in der Pflicht, ihre stetige Aufgabenerfüllung sicherzustellen und ihre Haushalte gleichzeitig sparsam und wirtschaftlich zu führen (§ 110 NKomVG).

*Unter-
schie-
de in
der
Personal-
ausstattung*

Die nachfolgende Abbildung vergleicht die Personalausstattung der Kommunen in VZÄ je 1.000 Erlaubnisinhaberinnen und Erlaubnisinhaber. Sie zeigt im zeitlichen Vergleich sowohl gleichbleibende, deutlich angewachsene als auch reduzierte Personalbestände. Dies war unabhängig davon, ob die Kommunen als Landkreise von der Zuständigkeitsreform betroffen, oder als kreisfreie Stadt davon nicht betroffen waren. Neun der sechzehn Kommunen hielten ihre Personalausstattung dabei nach eigenen Angaben für ausreichend.



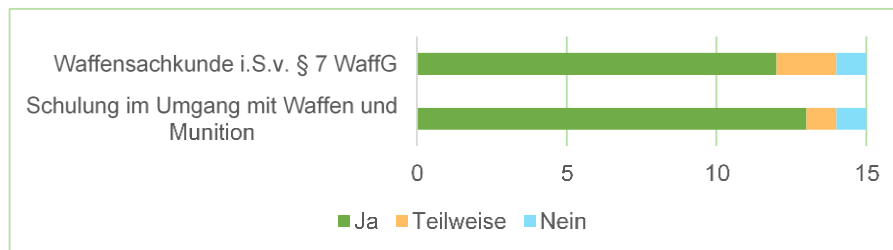
Ansicht 24: VZÄ je 1.000 Erlaubnisinhaberinnen und Erlaubnisinhabern¹²⁸

Um die Optimierungsbedarfe und –potentiale in der Personalausstattung erkennen zu können, sollten die Kommunen die Aufgaben der unteren Waffenbehörden und deren Organisation (vgl. oben) weiterhin regelmäßig analysieren und ggf. anpassen.

¹²⁸ Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage der von den Kommunen übermittelten Daten.

Notwendige
Sachkunde
beim
Personal

Die Anforderungen an die Sachkunde-Qualifizierung des eingesetzten Personals¹²⁹ erfüllten zum 31.12.2023 nicht alle Kommunen (vgl. die nachfolgende Abbildung).



Ansicht 25: Qualifikation der Beschäftigten am 31.12.2023¹³⁰

Zum Jahresbeginn 2025 erfüllten jedoch alle Kommunen die Sachkunde-Anforderungen an ihr Personal vollständig.

Auch deckten die Kommunen darüberhinausgehende Fortbildungsbedarfe des Personals. Die Beschäftigten der unteren Waffenbehörden nahmen umfassend an Schulungen zu Aufbewahrungskontrollen und an Deeskalationstrainings teil. An waffenrechtlichen Fortbildungen hatten die Beschäftigten in einer Kommune noch nicht, und in zwei Kommunen nur teilweise teilgenommen. Dies holten die betroffenen Kommunen bis zum Prüfungsabschluss nach. Diese positive Entwicklung sollten die Kommunen mit stetigen Fortbildungsmaßnahmen verfestigen.

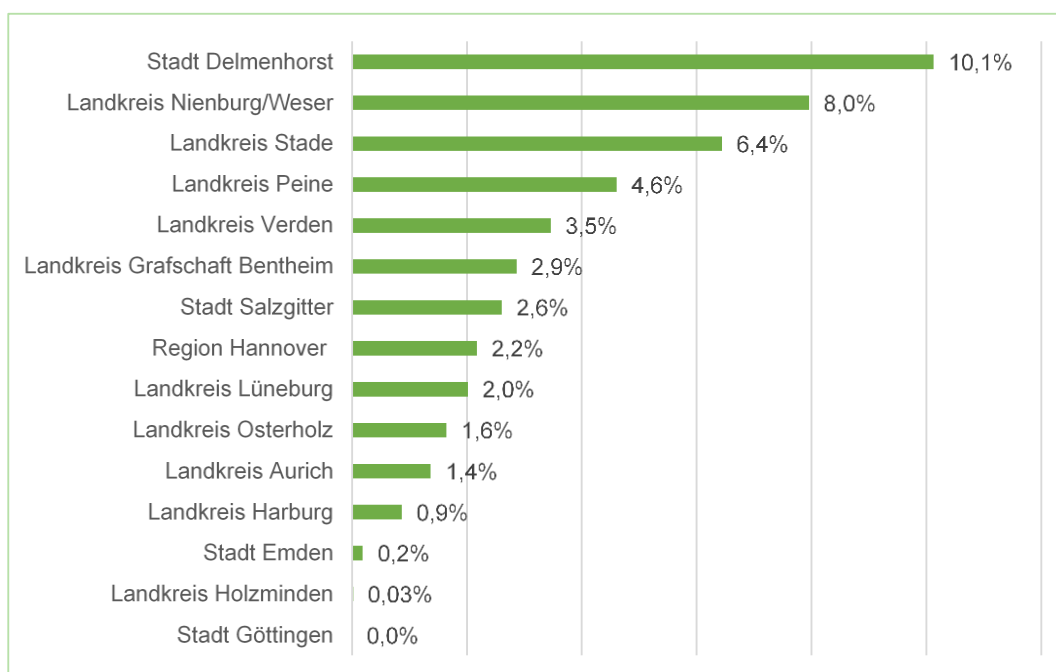
Der Wissenstransfer stellte die Kommunen im Bereich der unteren Waffenbehörden vor besondere Herausforderungen: Alle Kommunen verzeichneten im Erhebungszeitraum 2019-2023 eine deutliche Personalfluktuations. Ohne etabliertes Wissensmanagement mussten die erforderlichen Kenntnisse von den neuen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern eigenständig erarbeitet werden. Fehlendes Wissensmanagement war besonders in kleineren Einheiten nur schwer zu kompensieren. Positiv stellte die überörtliche Kommunalprüfung fest, dass alle unteren Waffenbehörden die Relevanz des Wissenstransfers erkannt und sich bereits damit auseinandergesetzt hatten. Die Kommunen sollten an den bereits begonnenen Wissenstransfer-Konzepten weiterarbeiten.

¹²⁹ Vgl. Erlass des Nds. MI (Landespolizeipräsidium) zur Vernichtung von Waffen und Munition im Sinne des § 1 Abs. 1 und Abs. 2 Waffengesetz (WaffG) vom 08.04.2024, – 22.12-12240/01/10/P_58/1.

¹³⁰ Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage der von den Kommunen übermittelten Daten.

Eine spezielle Herausforderung stellen Aufbewahrungskontrollen bei den Waffenbesitzerinnen und Waffenbesitzern dar. Die sichere Aufbewahrung von Waffen verhindert den unberechtigten Zugriff und damit den Missbrauch von Waffen. Hierauf ausgerichtete, verdachtsunabhängige Kontrollen schärfen das Sicherheitsbewusstsein derjenigen, die Waffen legal besitzen. Gleichzeitig finden diese Kontrollen oft im privaten Bereich statt und werden von Betroffenen daher als besonders sensibel wahrgenommen.

Die nachfolgende Abbildung zeigt deutliche Unterschiede in der Häufigkeit durchgeführter Aufbewahrungskontrollen. Die überörtliche Kommunalprüfung ermittelte ein Spektrum von keiner oder nur gelegentlichen Kontrollen bis hin zu Kontrollen bei mehr als 10 % der Waffenbesitzerinnen und -besitzer.



Ansicht 26: Durchschnittlich kontrollierte, aktive Waffenbesitzende
(Dreijahreszeitraum 2019, 2022 u. 2023)

In Niedersachsen besteht keine Vorgabe zur Häufigkeit von Aufbewahrungskontrollen. Häufig unterblieben Kontrollen aufgrund personeller Engpässe. Fehlende Zielvorgaben in den Kommunen begünstigten dies ebenfalls. Aus Sicht der überörtlichen Kommunalprüfung besteht hier ein Optimierungsbedarf in den unteren Waffenbehörden. Eine Kontrolldichte von jährlich 10 % der Waffenbesitzerinnen und

Waffenbesitzer kann als Orientierungsgröße dienen.¹³¹ Diese Orientierungsgröße erreicht gegenwärtig nur die Stadt Delmenhorst.

*Sicherer
Umgang mit
Waffen und
Munition*

Die Beschäftigten der unteren Waffenbehörden haben regelmäßig mit Waffen und Munition umzugehen. In der Praxis ist dies bei der freiwilligen Abgabe von Waffen sowie bei der Einziehung oder der Sicherstellung von Waffen der Fall. Zwar gelten die Bestimmungen des Waffengesetzes zum Umgang mit Waffen für die unteren Waffenbehörden selbst nicht.¹³² Jedoch wurden im Erlass des Nds. MI zur Vernichtung von Waffen und Munition¹³³ entsprechende Regelungen für die unteren Waffenbehörden getroffen. Die Kommunen legten ergänzende Einzelheiten in speziellen Dienstanweisungen fest.

Die überörtliche Kommunalprüfung betrachtete einzelne Aufgaben der unteren Waffenbehörden, die den Umgang mit Waffen erforderlich machen, in Bezug auf Organisation, Wirtschaftlichkeit und Personaleinsatz.

Bei der **Entgegennahme oder der Inbesitznahme von Waffen** ist eine sichere Überprüfung des Ladezustands unbedingt zu gewährleisten. Sogenannte Entladeecken oder geeignete Entladevorrichtungen fanden sich bei zwölf der geprüften Kommunen. Eine Kommune besserte das Defizit unmittelbar im Anschluss an die Erhebungen der überörtlichen Kommunalprüfung durch Bereitstellen einer mobilen Entladestation nach. Die überörtliche Kommunalprüfung empfiehlt den Kommunen dringend, ihre Ausstattung zu überprüfen und ggf. zu optimieren.

Die sichere **Aufbewahrung und Lagerung** von Waffen und Munition stellten alle beteiligten Kommunen durch spezielle Waffenräume sicher. Dies wurde teilweise durch gesicherte Waffenschränke zur Zwischenlagerung in den Büros ergänzt. Hier empfiehlt die überörtliche Kommunalprüfung, code-basierte Zugangssicherungen u. ä. in angemessener Häufigkeit zu erneuern und - soweit möglich - ein vier-Augen-Prinzip zu etablieren.

¹³¹ Das Land Schleswig-Holstein gab im Oktober 2022 vor, dass die kommunalen Waffenbehörden jährlich Vor-Ort-Kontrollen in einem Umfang von zehn Prozent der in dem jeweiligen Zuständigkeitsbereich ansässigen Waffenbesitzerinnen und Waffenbesitzer durchführen sollen, vgl. LT-Drucksache Schleswig-Holstein 20/2043 vom 18.04.2024.

¹³² Vgl. § 4 Nr. 1 der Verordnung zur Durchführung des Waffenrechts (DVO-WaffR) vom 28.04.2014 (Nds. GVBl. S. 143), geändert durch Verordnung vom 12.12.2024 (Nds. GVBl. 2024 Nr. 115).

¹³³ Vgl. Erlass des Nds. MI (Landespolizeipräsident) zur Vernichtung von Waffen und Munition im Sinne des § 1 Abs. 1 und Abs. 2 Waffengesetz (WaffG) vom 08.04.2024, – 22.12-12240/01/10/P_58/1.



Ansicht 27: Geordnete Aufbewahrung in einem Waffenraum¹³⁴

Für den sicheren **Transport von Schusswaffen** ergaben sich nur vereinzelt Optimierungspotenziale. Alle Kommunen verfügten über waffenrechtlich geeignete Transportbehältnisse. Der Landkreis Lüneburg verfügte dabei sogar über einen sogenannten forensischen Waffenkoffer, in dem auch Waffen mit nicht prüfbarem Ladezustand sicher transportiert werden können. Die überörtliche Kommunalprüfung empfiehlt die Anschaffung eines solchen Transportbehältnisses im Interesse der Sicherheit der Beschäftigten und dritter Personen.

Beim **Erfassen von Waffen und Munition** bestand bei allen Kommunen Optimierungsbedarf. Ordnungsgemäß erfassten die unteren Waffenbehörden Waffen, die der Vernichtung zugeführt wurden. Dies erfolgte einschließlich der vorgeschriebenen Datenbereinigung im Niedersächsischen Waffenregister. Detaillierte Daten zum Zustand sichergestellter oder in Verwahrung genommener Waffen sowie Daten vorhandener Komponenten (Magazine, Zielfernrohre, sonstige Anbauteile)

¹³⁴ Bildnachweis: Eigene Aufnahme der überörtlichen Kommunalprüfung. Die Kommune hat der Verwendung des Bildes zugestimmt.

erfassten sie jedoch in der Regel nicht. Für Munition erfolgten konkrete Erfassungen nur bei Sicherstellungen, um ggf. relevante Informationen für spätere Verfahren bereitstellen zu können. Die überörtliche Kommunalprüfung rät dringend dazu, Daten von Waffen, Zubehör, Zustand und Munition in allen Fällen vollständig und auf geeignete Weise zu erfassen.

Notwendige, **persönliche Schutzausrüstung** soll individuell passend, möglichst personalisiert und bei Wechselgebrauch hygienisch unbedenklich sein.¹³⁵ Alle unteren Waffenbehörden hielten zwar Schutzbrillen und Gehörschutz für die Beschäftigten zum Eigenschutz bei der Kontrolle des Ladezustands vor; diese waren aber nicht immer personengebunden. Die überörtliche Kommunalprüfung empfiehlt den Kommunen, im Interesse der Beschäftigten eine tatsächlich persönliche Schutzausrüstungen vorzuhalten bzw. ausreichende Möglichkeiten für eine hygienische Reinigung verwendeter Schutzausrüstung zur Verfügung zu stellen.

Re-
finanzierung

Die Allgemeine Gebührenordnung (AllGO) sieht unter der Tarifnummer 109 des zugehörigen Kostentarifs Gebührentatbestände zur Refinanzierung der unteren Waffenbehörden vor. Die Grundlagen der Finanzmittelbeschaffung verpflichten die Kommunen, diese Gebühren umfassend zu erheben (vgl. § 111 NKomVG). Bei Tatbeständen, für die nach dem AllGO-Kostentarif keine verbindlichen Festbetragsgebühren vorgesehen sind, sind Gebühren nach Zeitaufwand festzusetzen. Bei den hier exemplarisch näher betrachteten Gebührentatbeständen Zuverlässigkeitsprüfungen, Bedürfnisprüfungen und Aufbewahrungskontrollen stellte die überörtliche Kommunalprüfung Optimierungspotenziale fest.

Bei den Bedürfnisprüfungen¹³⁶ erhoben sieben, bei den Zuverlässigkeitsprüfungen¹³⁷ fünf und bei den Aufbewahrungskontrollen¹³⁸ zwei untere Waffenbehörden gar keine Gebühren. Ihrer Erhebungspflicht bei allen drei Tatbeständen kamen die Landkreise Aurich, Nienburg/Weser, Stade, Verden und Harburg sowie die Städte Delmenhorst und Emden nach. Bei den vom Zeitaufwand abhängigen Gebühren erhoben einzelne untere Waffenbehörden nicht alle relevanten Zeitanteile. So pauschalierten einige Kommunen die Zeitanteile für An- und Abfahrten ohne weitere Dokumentation oder erhoben grundsätzlich nur festgelegte Mindestbeträge. Die Kommunen haben die Gebühren in den unteren Waffenbehörden vollständig zu erheben.

¹³⁵ Vgl. Verordnung über Sicherheit und Gesundheitsschutz bei der Benutzung persönlicher Schutzausrüstungen bei der Arbeit (PSA-BV) vom 04.12.1996 (BGBl. I S. 1841), zuletzt geändert durch Verordnung vom 02.12.2024 (BGBl. 2024 I Nr. 384).

¹³⁶ Überprüfung ob das der Erteilung der waffenrechtlichen Erlaubnis zu Grunde liegende Bedürfnis weiterhin besteht (alle 5 Jahre).

¹³⁷ Überprüfung, ob die Zuverlässigkeit und persönliche Eignung weiterhin gegeben ist (spätestens alle 3 Jahre).

¹³⁸ Überprüfung, ob die Vorschriften zur sicheren Aufbewahrung eingehalten werden.

Die Verwertung sichergestellter, eingezogener oder hierfür überlassener Waffen ist eine zulässige Alternative zu deren Vernichtung.¹³⁹ Hiervon machte keine der geprüften unteren Waffenbehörden Gebrauch. Die Kommunen sollten prüfen, in wieweit auch eine zulässige Verwertung von Waffen in Betracht kommen kann.

Insgesamt stellten sich die unteren Waffenbehörden der geprüften Kommunen gut organisiert und arbeitsfähig dar, wobei festgestellte Defizite bereits im Nachgang zur örtlichen Erhebung dieser Prüfung durch die Kommunen behoben wurden. Die überörtliche Kommunalprüfung empfiehlt:

Fazit

- Die Möglichkeiten der eingesetzten Verwaltungssoftware umfassender zu nutzen,
- die Besitzerinnen und Besitzer erlaubnispflichtiger Waffen durch regelmäßige Kontrollen für deren sichere Aufbewahrung zu sensibilisieren,
- Defizite bei sachlicher Ausstattung und Dokumentation umgehend abzustellen,
- Verwaltungsgebühren im Rahmen der AllGO vollständig zu erheben und
- die Möglichkeit zu prüfen, ob auch eine zulässige Verwertung von Waffen in Betracht kommen kann.

¹³⁹ Vgl. §46 Abs. 7 WaffG.

4 Wirkungsbetrachtung

4.1 Vorbemerkung

Ziel der Wirkungs- kontrolle

Die überörtlichen Kommunalprüfung entfaltet ihre Wirksamkeit bereits im laufenden Prüfungsprozess, insbesondere aber in der Umsetzung der Empfehlungen. Die in diesem Kommunalbericht dargestellten Ergebnisse bieten sowohl den geprüften als auch den nicht geprüften Kommunen konkrete Hinweise zur Verbesserung der Haushaltsführung, zur Optimierung von Verwaltungsprozessen sowie zur Identifikation und Nutzung von Einsparpotentialen. Ziel der Wirkungskontrolle ist es, die Effizienz und Effektivität der Prüfungen systematisch sichtbar zu machen, zu bewerten und kontinuierlich zu steigern.

Umsetzung der Empfeh- lungen

Die überörtliche Kommunalprüfung erhält in den Prüfungen selbst, im Rahmen von Stellungnahmeverfahren und in Abschlussgesprächen regelmäßig Rückmeldungen zu den durchgeführten Prüfungen. Diese Rückmeldungen sind ein wesentlicher Bestandteil der kontinuierlichen Weiterentwicklung unserer Prüfungstätigkeit. Tiefergehende Erkenntnisse über die tatsächliche Umsetzung unserer Empfehlungen liefern jedoch vor allem Kontroll- und Wiederholungsprüfungen.

Um die Relevanz und Umsetzbarkeit der Empfehlungen weiter zu verbessern, orientiert sich die Wirkungskontrolle der überörtlichen Kommunalprüfung an folgenden Leitfragen:

- Waren die Prüfungsempfehlungen nachhaltig und wurden die festgestellten Mängel behoben bzw. die Empfehlungen umgesetzt?
- Hat die Prüfung dazu beigetragen, dass die Ressourcen in der Verwaltung effektiver eingesetzt wurden?
- Konnte die Haushaltsführung durch die Prüfung verbessert werden?
- Wurde die Einhaltung von Rechtsvorschriften durch die Prüfung verbessert?
- Wie haben die Kommunen und die politischen Entscheidungsträger die Prüfungsergebnisse angenommen und umgesetzt?
- Wie bewerten die geprüften Kommunen den Nutzen der Prüfungsergebnisse im Hinblick auf die Verwaltungs- und Haushaltssteuerung?
- Welche Rückmeldungen geben die Kommunen zur Verständlichkeit, Praxisnähe und Umsetzbarkeit der Empfehlungen?

Wirkungs- kontrolle 2025

Die überörtliche Kommunalprüfung hat die Wirkungskontrolle in den letzten Jahren verstärkt in den Blick genommen und dabei regelmäßig wertvolle Erkenntnisse

gewonnen. Für den Kommunalbericht 2025 führte sie folgende Kontroll- bzw. Wiederholungsprüfungen durch:

- Leistungsprämien: Eine wichtige Rechtsänderung im Jahr 2024 (s. [Kapitel 4.2](#)),
- Digitalisierung in den allgemeinbildenden Schulen (s. [Kapitel 4.3](#)),
- Vereinbarungen zwischen Kommunen und freien Trägern von Kindertagesstätten (s. [Kapitel 4.4](#))
- Forderungsmanagement – mit System zu mehr Liquidität (s. [Kapitel 4.5](#)).

4.2 Leistungsprämien: Eine wichtige Rechtsänderung im Jahr 2024

Die leistungsorientierte Bezahlung soll die individuelle Entwicklung der Beschäftigten fördern sowie Motivation, Eigenverantwortung und Führungskompetenz stärken. Sie ist damit ein wichtiger Faktor für die Personalstrategien der Kommunen. Im Jahr 2022 untersuchte die überörtliche Kommunalprüfung die Praxis der Gewährung von Leistungsprämien. Diese Prüfung verdeutlichte eine unklare Rechtslage im Niedersächsischen Besoldungsgesetz, die nach intensiver Diskussion in der Landesregierung durch eine Gesetzesänderung im Dezember 2024 behoben wurde.

Hintergrund und Ziel der Prüfung

Qualifiziertes und motiviertes Personal zu gewinnen und zu halten, stellt für kommunale Arbeitgeber eine gravierende Herausforderung dar.¹⁴⁰ Ein Baustein für die Arbeitnehmerzufriedenheit ist ein faires und belohnendes Leistungssystem.

Zu diesem Zweck führten die Tarifparteien des öffentlichen Dienstes zum 01.01.2007 die leistungsorientierte Bezahlung¹⁴¹ für Tarifbeschäftigte bei den Kommunen ein. Die Kommunen waren aufgefordert, betriebliche Systeme und Regelungen zur Umsetzung des Leistungsentgelts einzuführen. Seit 2017 können sie auch ihre Beamtinnen und Beamten in diese Systeme einbinden.¹⁴²

Im Kommunalbericht 2014 führte die überörtliche Kommunalprüfung aus, dass bei Tarifbeschäftigten kaum Leistungs differenzierungen erkennbar waren.¹⁴³ Auch Rechnungshöfe anderer Bundesländer stellten in der Vergangenheit fest, dass die Kommunen in ihren Ländern Leistungsentgelte selten leistungsbezogen auszahlten.¹⁴⁴

¹⁴⁰ Vgl. Keppeler, F./Papenfuß, U. (2020): Steigerung der Arbeitgeberattraktivität kommunaler Arbeitgeber: Befunde und Handlungsoptionen für eine evidenzbasierte Personalgewinnung, Verband kommunaler Unternehmen (Hrsg.), Friedrichshafen.

¹⁴¹ Vgl. § 18 TVöD (VKA) sowie seit dem Jahr 2020 zudem § 18a TVöD (VKA).

¹⁴² Vgl. § 53 Abs. 7 NBesG.

¹⁴³ Vgl. Der Präsident des Niedersächsischen Landesrechnungshofs Kommunalbericht 2014, „Die tarifvertraglichen Bestimmungen zur leistungsbezogenen Bezahlung verfehlen ihr Ziel“, S. 76 ff.

¹⁴⁴ [So auch der Rechnungshof Hessen in den Kommunalberichten 2018 und 2020](#), sowie der [Rechnungshof Rheinland-Pfalz im Kommunalbericht 2020 "Leistungsentgelte nach § 18 TVöD - selten leistungsbezogen"](#), abgerufen am 07.10.2025.



Ansicht 28: Zulagen als monetärer Anreiz¹⁴⁵

Die überörtliche Kommunalprüfung untersuchte diese Fragen im Jahr 2022 daher erneut. Sie kam für den betrachteten Prüfungszeitraum 2018 bis 2022 zu dem Ergebnis, dass die Leistungssysteme in den Kommunen grundsätzlich wirksam ausgestaltet waren. Bei der Umsetzung dieser Systeme wurde allerdings erneut eine nicht immer hinreichende Leistungsdifferenzierung festgestellt. Jedoch erwies sich im Laufe und nach Abschluss der Prüfung ein anderer Aspekt als zentral:

*Ergebnisse
der Prüfung
im Jahr
2022*

Während die Kommunen tarifrechtlich verpflichtet sind, ihren Tarifbeschäftigten Leistungsentgelte zu gewähren, stellt die Gewährung von Leistungsprämien oder -zulagen an ihre Beamtinnen und Beamten nach § 53 NBesG eine freiwillige Leistung dar ("Kann-Vorschrift"). Die Prüfung im Jahr 2022 brachte deutlich zu Tage, dass diese Rechtsgrundlage eine Unklarheit mit erheblichen Auswirkungen für die Praxis aufwies. Es wurde unterschiedlich beurteilt, ob der in § 53 Abs. 1 NBesG für Leistungsprämien und -zulagen enthaltene Maßstab „herausragende besondere Leistungen“ auch Voraussetzung der gesonderten Regelung für Beamtinnen und Beamte der Kommunen gemäß § 53 Abs. 7 NBesG war.

*Rechts-
änderung im
Jahr 2024*

Um diese bereits seit dem Jahr 2015 bekannte, aber nicht gelöste Frage entspann sich aus Anlass der Prüfung ein intensiver Diskussionsprozess. Insbesondere das Niedersächsische Finanzministerium und das Niedersächsische Ministerium für

¹⁴⁵ Bildnachweis: Butch – stock.adobe.com.

Inneres und Sport tauschten ihre jeweils vertretbaren, aber unterschiedlichen Rechtsansichten¹⁴⁶ hierzu umfangreich aus und erzielten schließlich eine Einigung: Der Dissens wurde durch eine Klarstellung im Gesetz aufgelöst.

Im Dezember 2024 hat der Niedersächsische Landtag eine Ergänzung des § 53 Abs. 7 NBesG beschlossen. Hiernach kann das Leistungssystem für Beamtinnen und Beamte der Kommunen Leistungsprämien und -zulagen auch vorsehen, wenn keine herausragende besondere Leistung im Sinne des § 53 Abs. 1 NBesG vorliegt.¹⁴⁷ Die Änderung trat rückwirkend zum 01.01.2017 in Kraft.

¹⁴⁶ Vgl. Bericht des Ausschusses für Inneres und Sport vom 10.12.2024, LT-Drs. 19/6036.

¹⁴⁷ Vgl. Art. 4 des Gesetzes zur Änderung des Niedersächsischen Gesetzes über den Finanzausgleich und anderer Gesetze vom 10.12.2024, Nds. GVBl. 2024 Nr. 109.

4.3 Digitalisierung an allgemeinbildenden Schulen

„Digitalisierung in allgemeinbildenden Schulen – Klassenziel noch lange nicht erreicht“
Das war Kernaussage der Ausführungen im Kommunalbericht 2022 zu den Ergebnissen dieser Prüfung.

*Hintergrund
und Ziel der
Prüfung*

Eine Aufgabe der kommunalen Schulträger ist es, ihre Schulen¹⁴⁸ mit digitaler Infrastruktur auszustatten und hierfür die sächlichen Kosten zu tragen.¹⁴⁹ Dazu gehören die Investitionen für die digitalen Infrastruktur sowie deren Unterhaltung und Betreuung. Dies untersuchte die überörtliche Kommunalprüfung bei ausgewählten Kommunen.

Die überörtliche Kommunalprüfung stellte bei der Prüfung 2020/2021 fest, dass die Digitalisierung in den allgemeinbildenden Schulen begonnen hatte. Die geprüften Kommunen teilten seinerzeit mit, dass sie planten, die Mittel des „DigitalPakts Schule“¹⁵⁰ in erster Linie für die Ertüchtigung der Netzwerke in den Schulgebäuden einzusetzen. Die Umsetzung des „DigitalPakts Schule“ befand sich zu dieser Zeit noch im Anfangsstadium. Für die Ausstattung der Schülerinnen und Schüler mit mobilen Endgeräten stand überwiegend noch nicht fest, nach welchem Ausstattungskonzept (BYOD/GYOD¹⁵¹ oder schuleigene Endgeräte) verfahren werden sollte.

*Ergebnisse
der
Ausgangs-
prüfung*

Ein weiteres Ergebnis der Prüfung war, dass sich das Land Niedersachsen an den Aufwendungen für die IT-Systemadministration in den Jahren 2017 bis 2020 mit max. 37 % beteiligte. Damit wurde das Ziel einer hälftigen Finanzierung der IT-Systemadministration von Land und Kommunen nicht erreicht.

Im Jahr 2024 fragte die überörtliche Kommunalprüfung bei 10 der seinerzeit 15 geprüften Kommunen¹⁵² nach, ob und wieweit die Kommunen die Empfehlungen aus der Prüfungsmitteilung „Digitalisierung in allgemeinbildenden Schulen“ umgesetzt hatten.

*Prüfungs-
anlass*

¹⁴⁸ In die Prüfung einbezogen waren die Schulformen Hauptschule, Realschule, Oberschule und ggf. Kombinationen davon sowie Gymnasium und Gesamtschule.

¹⁴⁹ Vgl. § 108 Abs. 1 Satz 1 und § 113 Abs. 1 Satz 1 NSchG.

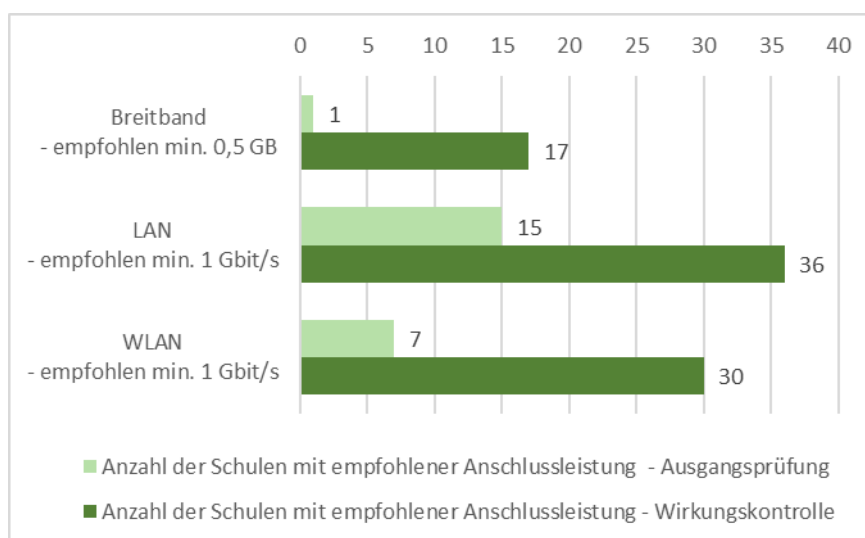
¹⁵⁰ Vgl. [Bundesministerium für Bildung und Forschung "DigitalPakt Schule"; Verwaltungsvereinbarung "DigitalPakt Schule 2019 bis 2024"](#), zuletzt aufgerufen am 13.01.2025.

¹⁵¹ BYOD – Bring your own device: Schülerinnen und Schüler bringen ihre eigenen mobilen Endgeräte mit, unabhängig von Typ und Hersteller.
GYOD – Get your own device: Schülerinnen und Schüler bringen ihre eigenen mobilen Endgeräte mit, Schule/Kommune bestimmt Typ und Hersteller.

¹⁵² Landkreise Lüchow-Dannenberg, Wesermarsch und Wittmund, Gemeinden Barßel, Bohmte und Uetze, Städte Barsinghausen, Burgdorf, Friesoythe und Melle.

Ergebnisse
bei
Breitband,
LAN und
WLAN

In der Anlage zur Förderrichtlinie¹⁵³ zum DigitalPakt Schule waren für die Bandbreite der Internetanschlüsse mindestens 0,5 GB und für die Übertragungsgeschwindigkeiten bei LAN und WLAN mindestens 1 Gbit/s empfohlen worden. Die nachstehende Abbildung zeigt, dass der Anteil der Schulen, die mit entsprechenden Breitbandanschlüssen bzw. Übertragungsgeschwindigkeiten ausgestattet wurden, im Vergleich zur Ausgangsprüfung deutlich höher ausfiel:



Ansicht 29: Gegenüberstellung der Ergebnisse aus der Ausgangsprüfung und der Wirkungskontrolle

Trotz der vorgefundenen Verbesserungen stellte die überörtliche Kommunalprüfung erneut fest, dass die Breitbandversorgung in lediglich 17 von 40 der in die Prüfung einbezogenen Schulen (rd. 42 %) den empfohlenen Wert von 0,5 GB erreichte. Bei LAN und WLAN konnten dagegen 90 % bzw. 75 % der Schulen (= 36 bzw. 30 von 40 Schulen) mit den empfohlenen Übertragungsgeschwindigkeiten ausgestattet werden.

Digitale
Endgeräte
für Schüler-
innen und
Schüler

Für den Einsatz digitaler Medien im Unterricht nutzten die Schulen feste und mobile Endgeräte. Ergebnis der Ausgangsprüfung war, dass sich nur eine Kommune für das Ausstattungskonzept BYOD in ihren beiden Schulen entschieden hatte. Die anderen Kommunen setzten in ihren Schulen von ihnen finanzierte digitale Endgeräte ein. Dabei mussten sich rein rechnerisch durchschnittlich 3,6 Schülerinnen und Schüler ein Gerät teilen.

¹⁵³ Vgl. Nr. 1.2.2 der Anlage zur Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Verbesserung der IT-Infrastruktur und der IT-Ausstattung in Schulen (Förderrichtlinie), RdErl. d. MK v. 08.08.2019 – 07.08.2024 - VORIS 22410; zuletzt geändert durch RdErl. d. MK vom 04.06. 2021 - 54-80009-01-1.1 -, Nds. MBL, S. 1093.



Ansicht 30: Bild „Schülerinnen und Schüler benutzen ein Tablet im Unterricht“¹⁵⁴

Die überörtliche Kommunalprüfung stellte fest, dass alle Kommunen der Empfehlung gefolgt waren, sich für ein Ausstattungskonzept zu entscheiden. Drei Kommunen entschieden sich für das Ausstattungskonzept BYOD bzw. GYOD für alle Schulen. Fünf Kommunen entschieden dies für einen Teil ihrer Schulen, zwei Kommunen blieben bei der Finanzierung von schuleigenen digitalen Endgeräten.

Insgesamt blieb es bei 12 Schulen, in denen ausschließlich von den Kommunen finanzierte Endgeräte eingesetzt werden konnten. Rein rechnerisch mussten sich in diesen 12 Schulen durchschnittlich 2,2 Schülerinnen und Schüler ein Gerät teilen. Auch hier war eine deutliche Verbesserung gegenüber dem Wert der Ausgangsprüfung (durchschnittlich 3,6 Schülerinnen und Schüler pro Gerät) festzustellen. Um jedoch in allen Schulen eine 1:1-Ausstattung erreichen und dauerhaft zur Verfügung stellen zu können, sollten sich die Kommunen bewusst sein, dass sie hierfür auch regelmäßig Finanzmittel bereitstellen müssen.

In der Ausgangsprüfung 2020/2021 stellte die überörtliche Kommunalprüfung fest, dass sich die Umsetzung des DigitalPakts noch im Anfangsstadium befand.

*DigitalPakt
Schule*

Die folgende Abbildung zeigt die inzwischen eingetretene Entwicklung bei der Umsetzung des DigitalPakts bei den geprüften Kommunen zu den Stichtagen 31.12.2020 und 31.12.2023:

¹⁵⁴ Bildnachweis: yanlev – stock-adobe.com

	31.12.2020	31.12.2023
zustehende Fördermittel	9.906.937 €	
Investitionssumme	238.453 €	8.381.246 €
Umsetzungsquote „zustehende Fördermittel - Investitionen“	2 %	85 %
bewilligte Fördermittel	813.073 €	8.884.453 €
ausgezahlte Fördermittel	281.935 €	3.212.009 €
Abrechnungsquote „bewilligte Fördermittel - ausgezahlte Fördermittel“	35 %	36 %

Ansicht 31: Umsetzungs- und Abrechnungsquote zum DigitalPakt

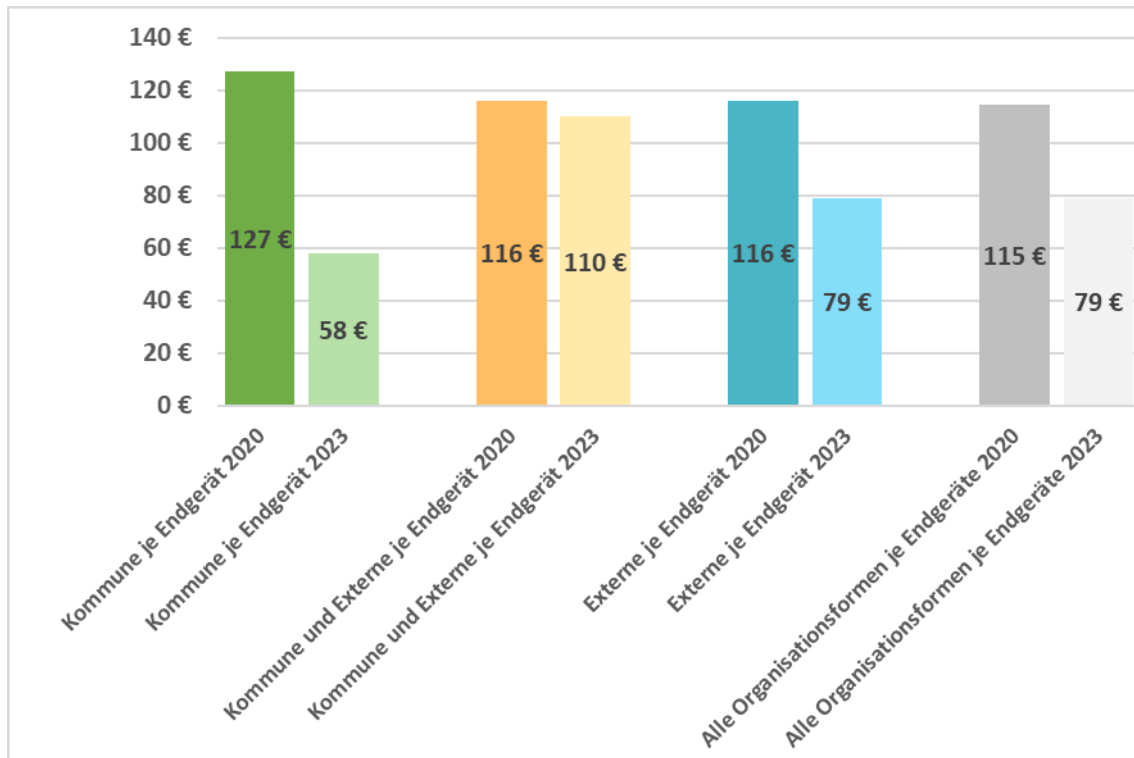
Der Vergleich zeigt, dass sich die Umsetzungsquote bis zum Ende des Jahres 2023 gegenüber der Ausgangsprüfung erheblich gesteigert hatte. Bei der Abrechnungsquote hatten sich die ausgezahlten Fördermittel gegenüber der Ausgangsprüfung mehr als verzehnfacht, allerdings mussten die geprüften Kommunen bis zum 31.12.2024, dem Ende des DigitalPakts, noch 64 % der Maßnahmen endgültig abwickeln. Die Kommunen mussten dabei beachten, dass nach der Förderrichtlinie Auszahlungen nur bis zum 31.12.2024 zulässig waren.

IT-Systemadministration

In der Ausgangsprüfung wurde festgestellt, dass die Kommunen die IT-Systemadministration in drei verschiedenen Formen organisierten:

- Vier Kommunen setzten überwiegend eigenes Personal ein (= Kommune).
- Zwei Kommunen setzten sowohl eigenes Personal als auch beauftragte Externe ein (= Kommune und Externe).
- Vier Kommunen beauftragten überwiegend Externe (= Externe).

Ergebnis der Wirkungskontrolle im Jahr 2024 war, dass zwei Kommunen die Organisationsform geändert hatten. Anstatt überwiegend Externe zu beauftragen, setzten sie nunmehr eigenes Personal und Externe für die IT-Systemadministration ein. In der folgenden Abbildung wird der finanzielle Aufwand je digitalem Endgerät differenziert nach den Organisationsformen der IT-Systemadministration dargestellt:



Ansicht 32: Aufwand für die IT-Systemadministration nach Organisationsform je digitalem Endgerät im Vergleich der Ausgangsprüfung zur Wirkungskontrolle

Nach dem Ergebnis der Ausgangsprüfung für das Jahr 2020 lag der Aufwand je Endgerät der Kommunen grundsätzlich am höchsten, wenn die Kommunen die IT-Systemadministration mit eigenem Personal durchführten. Im Vergleich hierzu zeigte das Ergebnis der Wirkungskontrolle, dass der Aufwand bei dieser Organisationsform erheblich gesunken und zudem nunmehr am niedrigsten war. Die überörtliche Kommunalprüfung stellte fest, dass der Grund hierfür in der um zweieinhalbmal höheren Anzahl der zu betreuenden digitalen Endgeräte lag.

Der Aufwand je Endgerät veränderte sich bei der Durchführung mit eigenem Personal und mit beauftragten Externen kaum. Dagegen sank der Aufwand, wenn überwiegend nur Externe mit der IT-Systemadministration beauftragt wurden. Dies war insbesondere durch den Wechsel der Organisationsform bei zwei Kommunen und die erhöhte Anzahl der zu betreuenden Endgeräte bei einer Kommune begründet.

Neun der 2024 geprüften Kommunen führten die IT-Systemadministration auch für die Leihgeräte der Lehrkräfte durch. Eine Verpflichtung, den Support für diese Leihgeräte

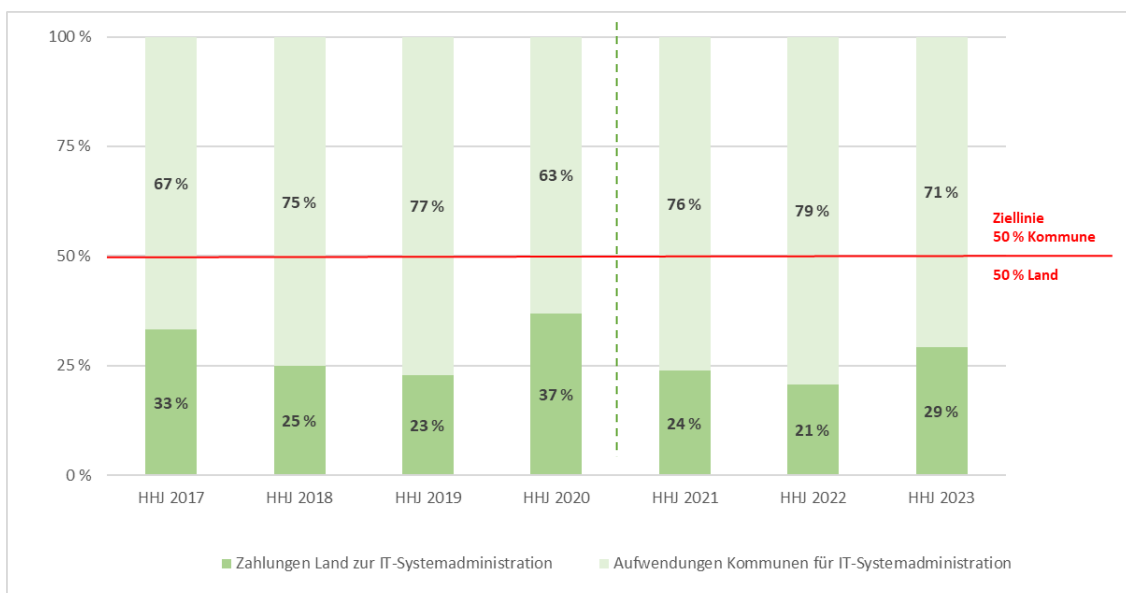
Weitere
Verbesser-
ungspoten-
ziale

zu gewährleisten, bestand nicht¹⁵⁵. Insgesamt hatten die neun Kommunen im Jahr 2023 dafür einen Mehraufwand i. H. v. rd. 161.000 €.

Finanzierung der IT-Systemadministration

Das Land gewährt seit dem Jahr 2017 jährlich 4,7 Mio. € für die IT-Systemadministration in den allgemeinbildenden Schulen. Es geht davon aus, dass die Kommunen für die IT-Systemadministration Aufwendungen in gleicher Höhe aufbringen. Im Jahr 2020 erhielten die Kommunen einen einmaligen zusätzlichen Betrag von 4,7 Mio. €, da erwartet wurde, dass der Administrationsaufwand infolge des Sofortausstattungsprogramms für Schülerinnen und Schüler aufgrund der Covid-19-Pandemie erheblich steigen würde.

Die überörtliche Kommunalprüfung ermittelte die Aufwendungen der Kommunen und verglich diese mit den Zahlungen des Landes. Die folgende Abbildung zeigt die Entwicklung von der Ausgangsprüfung für die Jahre 2017 bis 2020 zur Wirkungskontrolle für die Jahre 2021 bis 2023:



Ansicht 33: Verhältnis der Zahlungen des Landes an die geprüften Kommunen zu deren Aufwendungen der Jahre 2017 bis 2020 und 2021 bis 2023

Die Darstellung zeigt, dass die geprüften Kommunen in jedem Jahr über 50 % der Aufwendungen für die IT-Systemadministration aufbrachten. Das angestrebte Ziel der paritätischen Finanzierung der IT-Systemadministration war bei den geprüften Kommunen in keinem Jahr der beiden Prüfungszeiträume von 2017 bis 2020 und 2021 bis 2023 gegeben. Durch die einmalige Zahlung im Jahr 2020 stieg der Anteil der

¹⁵⁵ Vgl. [Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung des Programms „Leihgeräte für Lehrkräfte“ des Bundes und der Länder \(Zusatz zur Verwaltungsvereinbarung DigitalPakt Schule 2019-2024\); Informationen für Schulen und Schulträger zur Umsetzung \(Handreichung\)](#); zuletzt aufgerufen am 18.12.2024.

Finanzierung zwischen dem Land und den Kommunen einmalig an, ohne jedoch die 50 %-Ziellinie zu erreichen.

Der Ausbau der digitalen Infrastruktur in den allgemeinbildenden Schulen der geprüften Kommunen ist nach wie vor nicht abgeschlossen. Insbesondere waren erst 42 % der Schulstandorte mit einem Breitbandanschluss von mindestens 0,5 GB ausgestattet. Auch die Ausstattung der Schülerinnen und Schüler mit digitalen Endgeräten ist an rd. 25 % der Schulen noch nicht ausreichend. Ebenso wenig wurde bislang eine paritätische Finanzierung der IT-Systemadministration erreicht. Die Digitalisierung der Schulen ist eine Daueraufgabe für alle Beteiligten, die inhaltlich, personell und finanziell herausfordernd bleiben wird.

Fazit

4.4 Vereinbarungen zwischen Kommunen und freien Trägern von Kindertagesstätten

*Hintergrund
und Ziel der
Prüfung*

Kinder haben ab dem vollendeten ersten Lebensjahr bis zur Einschulung einen Anspruch auf Förderung in einer Kindertagesstätte oder in Kindertagespflege.¹⁵⁶ Diese Förderung wird überwiegend von den Kommunen wahrgenommen.¹⁵⁷ Hierzu betreiben sie entweder eigene Kindertagesstätten oder sie nutzen Angebote von freien Trägern¹⁵⁸. Die Kommunen schließen dazu mit den freien Trägern Vereinbarungen ab.

Die überörtliche Kommunalprüfung prüfte bereits im Jahr 2018 diese Vereinbarungen.¹⁵⁹ Sie stellte dabei fest, dass:

- die finanzielle Beteiligung der Kommunen,
- kommunale Zustimmungsvorbehalte bei kostenrelevanten Entscheidungen und
- Prüfrechte der Kommunen

zum größten Teil nicht abschließend geregelt waren. Zudem wurde deutlich, dass nur wenige Kommunen die Gesamtbelastungen ihrer Haushalte durch die Kindertagesstätten kannten.

Die Prüfungsergebnisse sowie die Relevanz des Themas veranlassten die überörtliche Kommunalprüfung, die Vereinbarungen zwischen den Kommunen und den freien Trägern von Kindertagesstätten erneut zu betrachten. Von den 2018 geprüften 18 Kommunen wurden neun¹⁶⁰ Kommunen erneut geprüft.

*Regelungen
zur
finanziellen
Beteiligung*

Kommunen müssen wirtschaftlich und sparsam handeln. Dies gilt auch, wenn sie sich an den Aufwendungen der Kindertagesstätten beteiligen.¹⁶¹ Hierfür benötigen sie eindeutige Regelungen mit den freien Trägern. Angesichts fehlender landesweiter Vorgaben gibt die überörtliche Kommunalprüfung dazu nachfolgend erneut Hinweise.

Die freien Träger sollten durch die Kommunen verpflichtet sein, jährlich ihre Haushalts- und Stellenpläne sowie die Jahresabrechnung vorzulegen. Weiterhin sollte vereinbart werden, welche Erträge und welche Aufwendungen in die Jahresabrechnung mit den Kommunen einfließen dürfen bzw. müssen. Des Weiteren sollte geregelt sein, dass die

¹⁵⁶ Vgl. § 24 SGB VIII.

¹⁵⁷ Gem. § 13 Abs. 1 Nds. AG SGB VIII können kreisangehörige Gemeinden im Einvernehmen mit den örtlichen Trägern Aufgaben der öffentlichen Jugendhilfe wahrnehmen. Örtliche Träger der öffentlichen Jugendhilfe sind nach § 1 Nds. AG SGB VIII die Landkreise, die kreisfreien Städte, die Landeshauptstadt Hannover und die kreisangehörigen Gemeinden, die bei Inkrafttreten des Nds. AG SGB VIII die Aufgaben der Kinder- und Jugendhilfe erfüllten.

¹⁵⁸ Freie Träger sind z. B. kirchliche Träger, Wohlfahrtsverbände oder Vereine.

¹⁵⁹ Vgl. Die Präsidentin des Niedersächsischen Landesrechnungshofs: Kommunalbericht 2018, „Kindertagesstätten der freien Träger – Was zahlen die Kommunen dafür?“, S. 39 ff.

¹⁶⁰ Geprüft wurden die Städte Alfeld (Leine), Bad Iburg, Diepholz, Jever, Northeim und Sulingen sowie die Gemeinden Butjadingen, Hohenhameln und Ilsede.

¹⁶¹ Vgl. § 110 Abs. 2 NKomVG.

Kommunen umfangreichen Aufwendungen und investiven Ausgaben vorab zustimmen müssen.

Die Mehrzahl der Kommunen verpflichtete die freien Träger, jährlich ihre Haushaltspläne¹⁶² vorzulegen. Allerdings vereinbarten nur wenige Kommunen darüber hinaus eine Vorlage der Stellenpläne.

Die Wirkungskontrolle zeigte außerdem, dass in keiner Vereinbarung festgelegt war, welche konkreten Angaben die Haushaltspläne mindestens beinhalten sollten. So oblag es den freien Trägern, wie ausführlich sie gegenüber den Kommunen über ihre Haushaltsplanung berichteten. Konkrete Angaben sind jedoch notwendig, damit Verwaltung und Politik über die Höhe ihrer finanziellen Beteiligung an den Kindertagesstätten fundiert entscheiden können.

Die Kommunen müssen vor jeder Zahlung an die freien Träger den Zahlungsanspruch prüfen.¹⁶³ Dafür ist es erforderlich, dass die Kommunen die Möglichkeit haben, die zahlungsbegründenden Belege der freien Träger einzusehen und nachzuvollziehen.

Vereinbarung von Prüfrechten

Die in diese Wirkungskontrolle einbezogenen Kommunen hatten im Jahr 2018 keine Prüfrechte vereinbart. Im Jahr 2024 hatten vier Kommunen diese Kontrollmöglichkeit in ihre Vereinbarungen aufgenommen. Bei den übrigen Kommunen gab es noch Regelungsbedarf.

Die überörtliche Kommunalprüfung entnahm den Gesprächen mit den Kommunen, dass diese die vereinbarten Prüfrechte teilweise nutzten. Jedoch forderte keine Kommune regelmäßig notwendige Abrechnungsunterlagen von den freien Trägern an und prüfte die Belege strukturiert.

Nutzung der Prüfrechte

Die Gespräche der überörtlichen Kommunalprüfung zu den Inhalten der Vereinbarungen ergaben Hinweise zu weiteren Regelungslücken sowie zu Regelungen, die nicht eindeutig waren. Dies betraf z. B. die Überschreitung rechtlicher Mindeststandards¹⁶⁴, die abrechnungsfähigen Verwaltungskosten freier Träger und die Vereinnahmung von Fördermitteln und Spenden.

Weiterer Handlungsbedarf und Arbeitshilfe

Daher greift die überörtliche Kommunalprüfung ihre Empfehlung aus dem Jahr 2018 auf, dass die Kommunen auf erforderliche Anpassungen in den Vereinbarungen hinwirken sollten. Auf Basis der vorgefundenen Vereinbarungen und der

¹⁶² Die Kommunen und freien Träger nutzten hierfür unterschiedliche Begriffe, z. B. auch Wirtschaftspläne oder Finanzpläne.

¹⁶³ Vgl. § 42 KomHKVO.

¹⁶⁴ Z. B. Einsatz von mehr Personal oder Nutzung größerer Räume als rechtlich mindestens vorgesehen.

Prüfungserkenntnisse erstellte die überörtliche Kommunalprüfung eine Arbeitshilfe¹⁶⁵. Diese ist weiterhin aktuell und unterstützt die Kommunen bei der Vertragsgestaltung.

*Schriftform
erforderlich*

Eine Kommune arbeitete mit drei Elterninitiativen nur auf Grundlage von mündlichen Vereinbarungen zusammen. Vereinbarungen, die Inhalte öffentlich-rechtlicher Natur regeln, sind jedoch schriftlich abzuschließen.¹⁶⁶

*Finanzielle
Belastung
durch
Kinder-
tagesstätten
freier Träger*

Die Kommunen leisteten aufgrund der Vereinbarungen Zuschüsse in Höhe jener Kosten, die nicht durch andere Einnahmen gedeckt wurden. Insgesamt berichteten die Kommunen von ständig steigenden Zuschüssen. Als wichtigsten Grund hierfür nannten sie höhere Personalaufwendungen infolge von Tarifsteigerungen.

Die Kommunen sollten genau wissen, was sie die Kindertagesstätten der freien Träger kosten. Dabei geht es nicht nur um die ausgezahlten Zuschüsse, sondern auch um eigene Aufwendungen der Kommune. Das sind insbesondere eigene Personalaufwendungen, Abschreibungen und Innere Verrechnungen, z. B. für die Arbeiten der Bauhofbeschäftigten. Diese Aufwendungen sollten die Kommunen ebenfalls in den Haushaltsprodukten für die Kindertagesstätten freier Träger ausweisen.

Insgesamt wiesen die Kommunen die Aufwendungen in ihren Haushalten transparenter aus als bei der Prüfung im Jahr 2018. Dennoch bestand weiterhin Handlungsbedarf, insbesondere bei der Darstellung der verwaltungsinternen Personalaufwendungen.

Von den geprüften Kommunen arbeitete nur eine Kommune systematisch mit entsprechenden Kennzahlen und ermittelte beispielsweise die durchschnittlichen Betriebskosten pro angebotenem Platz für jede Kindertagesstätte. Diese nutzte sie für die Verhandlungen mit den freien Trägern. Die überörtliche Kommunalprüfung empfiehlt allen Kommunen, Kennzahlen zu bilden, um die finanzielle Transparenz sowie die Steuerungsfähigkeit zu erhöhen.

*Zusammen-
arbeit mit
den
Landkreisen*

Alle geprüften Kommunen nahmen die Förderung von Kindern in Kindertagesstätten im Einvernehmen mit dem jeweiligen örtlichen Jugendhilfeträger¹⁶⁷ wahr. Dazu hatten sie entsprechende Vereinbarungen mit ihren Landkreisen abgeschlossen. Diese regelten u. a. die Übertragung der Aufgabe, die finanzielle Beteiligung der Landkreise sowie die Gesamt- und Planungsverantwortung. Teilweise enthielten diese Vereinbarungen auch

¹⁶⁵ Vgl. Niedersächsischer Landesrechnungshof: [Arbeitshilfe zu möglichen Inhalten von Vereinbarungen zwischen Kommunen und freien Trägern von Kindertagesstätten](#).

¹⁶⁶ Vgl. § 1 NVwVfG i. V. m. § 57 VwVfG.

¹⁶⁷ Örtliche Jugendhilfeträger bei den geprüften Kommunen waren die jeweiligen Landkreise.

inhaltliche Vorgaben zum Abschluss von Vereinbarungen zwischen den kreisangehörigen Kommunen und den freien Trägern.

So entwickelte ein Landkreis mit seinen kreisangehörigen Kommunen einen Mustervertrag, der Transparenz und einheitliche Standards bei der Finanzierung der Kindertagesstätten freier Träger innerhalb des Landkreises sicherstellen soll. Es ist vereinbart, dass die Kommunen ihre individuellen Vereinbarungen bis Ende des Jahres 2026 an diesen Mustervertrag anpassen. Ein weiterer Landkreis nahm in seine Vereinbarung mit den kreisangehörigen Kommunen Standards auf, die beim Abschluss von Vereinbarungen mit freien Trägern zu berücksichtigen sind. Diese Standards orientierten sich an den Empfehlungen der überörtlichen Kommunalprüfung aus dem Jahr 2018.

Die Regelungen zur finanziellen Beteiligung der Landkreise an den Kosten für Kindertagesstätten variierte im Jahr 2018 stark. Teilweise beteiligten sich einzelne Landkreise gar nicht an den Kosten der Kindergartengruppen, sondern nur an den Kosten für Krippengruppen oder überhaupt nicht.

Finanzielle Beteiligung der Landkreise an Kindertagesstätten

Ab dem Jahr 2025 unterstützen ausnahmslos alle Landkreise die Krippen- und die Kindergartengruppen finanziell. Die überörtliche Kommunalprüfung empfiehlt den Kommunen angesichts steigender Belastungen in den Kommunalhaushalten weiterhin, die finanzielle Beteiligung an den Kindertagesstätten regelmäßig zu überprüfen und ggf. mit dem Landkreis neu zu verhandeln.

Die Wirkungskontrolle zeigte, dass die Mehrzahl der Kommunen Empfehlungen der überörtlichen Kommunalprüfung aus der Prüfung 2018 aufgriff. Dennoch können die Vereinbarungen mit den freien Trägern von Kindertagesstätten weiter verbessert und die vereinbarten Prüfrechte der Kommunen noch aktiver wahrgenommen werden. Auch die transparente Darstellung der kommunalen Aufwendungen für die Kindertagesstätten ist verbesserungsfähig, indem auch die eigenen Personalaufwendungen, Abschreibungen und Inneren Verrechnungen beim Haushaltsprodukt für die Kindertagesstätten freier Träger ausgewiesen werden.

Fazit

Positiv lässt sich festhalten, dass sich bei allen geprüften Kommunen mittlerweile die Landkreise an den Kosten der Kindertagesbetreuung beteiligen.

4.5 Forderungsmanagement – mit System zu mehr Liquidität

Ein Teil der Forderungen der Kommunen wird verspätet oder gar nicht beglichen. Wird nicht wirksam gegengesteuert, ergeben sich Nachteile für die wirtschaftliche Lage der Kommunen. Mit einer zügigen Realisierung der ausstehenden Einnahmen können Zinsaufwendungen für zusätzliche Liquiditätskredite vermieden werden, bei guter Liquidität sind durch frühere Zahlungseingänge höhere Zinserträge möglich.

Die - teilweise auch als Kontrollprüfung ausgestaltete - Prüfung „Kommunales Forderungsmanagement“ zeigte, dass die Kommunen hier unterschiedlich erfolgreich agierten. Insgesamt bestand noch Entwicklungspotenzial.

Hintergrund und Ziel der Prüfung

Die rechtzeitige und vollständige Einnahmenbeschaffung ist ein zentraler Grundsatz der kommunalen Haushaltsführung. Um dem gerecht zu werden, sollten die Kommunen auch ihren Forderungseinzug optimieren und eine Strategie zur Reduzierung von Forderungsausfällen entwickeln. Nur ein wirksames Forderungsmanagement kann dieser Aufgabe gerecht werden und hat positive Auswirkungen auf das Liquiditätsniveau.

Dazu gehören Maßnahmen zur Optimierung der einzelnen Verfahrensschritte (Forderungserfassung, Zahlungseingang, Mahnung und Vollstreckungsmaßnahmen), damit Zahlungen schnell und vollständig eingehen. Dabei spielt auch die Digitalisierung eine wichtige Rolle.

Die überörtliche Kommunalprüfung erhob, wie das Forderungsmanagement seine Aufgaben erfüllte, Einzahlungen zu erfassen und Forderungen rechtzeitig und vollständig einzuziehen. Sie verglich die Arbeitsabläufe, die Steuerung sowie die Ergebnisse dieser Aufgaben.

Die Prüfung erstreckte sich auf zwölf Kommunen¹⁶⁸ mit einer Größe zwischen rd. 21.000 und rd. 43.000 Einwohnerinnen und Einwohnern. Zwei dieser Kommunen¹⁶⁹ nahmen bereits im Jahr 2013 an der Prüfung „Kommunales Forderungsmanagement – Vollstreckung von Geldforderungen“ teil. Die Wirkungsbetrachtung dieser Prüfung aus

¹⁶⁸ Gemeinden Moormerland, Seevetal und Stuhr sowie die Städte Achim, Bad Harzburg, Buchholz in der Nordheide, Cloppenburg, Laatzen, Meppen, Papenburg, Vechta und Wunstorf.

¹⁶⁹ Gemeinde Moormerland und Stadt Bad Harzburg.

dem Jahr 2013¹⁷⁰ zeigte, dass die damaligen Empfehlungen der überörtlichen Kommunalprüfung teilweise umgesetzt wurden.¹⁷¹

Das Forderungsmanagement zieht Forderungen ein, die nicht bis zum Fälligkeitstermin und einer zudem gewährten Karenzzeit von mindestens einer Woche beglichen werden. Um das Forderungsmanagement sinnvoll zu steuern, benötigen die Kommunen Informationen zur Entwicklung des Arbeitsvolumens sowie zur Effektivität und Effizienz des Forderungseinzugs. Die Hälfte der geprüften Kommunen konnte keine Ziele und Kennzahlen vorweisen. Die andere Hälfte arbeitete vereinzelt damit. Für ein zukünftig noch zielgerichteteres Forderungsmanagement entwickelte die überörtliche Kommunalprüfung im Rahmen dieser Prüfung Arbeitshilfen zu Kennzahlen und gab Praxistipps zu den einzelnen Phasen des Forderungsmanagements.¹⁷²

Steuerung

Neben der Erhebung von Kennzahlen für interne Vergleiche und Zielsetzungen sind auch interkommunale Kennzahlenvergleiche von Bedeutung. Diese ermöglichen eine aussagekräftige Standortbestimmung und die Ableitung weiterer Ziele. Lediglich die Stadt Papenburg führte einen solchen interkommunalen Kennzahlenvergleich durch.

Die Stadt Achim und die Gemeinde Stuhr legten die Verantwortung für die finanziellen Ressourcen und die fachliche Verantwortung für das Forderungsmanagement weitgehend bzw. vollständig in eine Hand. Diese Bündelung der Fach- und Ressourcenverantwortung kann für ein wirtschaftliches Handeln vorteilhaft sein.

Um Verfahrensschritte transparent darzustellen und einheitlich zu handhaben, bietet sich die Erarbeitung von Musterprozessen für die Abläufe im Forderungsmanagement an. So lassen sich die nächsten notwendigen Schritte nachvollziehbar planen, um säumige Kunden zur Zahlung zu bewegen. Im Prozess sind viele verschiedene Akteure eingebunden:

Prozesse

¹⁷⁰ Der damalige Prüfungszeitraum umfasste die Jahre 2009 bis 2012.

¹⁷¹ Umgesetzt wurden z. B. Empfehlungen zur Abrechnung von Vollstreckungsvergütungen, zur standardmäßigen Übersendung von Vordrucken für eine Einzugsermächtigung und zur klareren Fassung von Vollstreckungsankündigungen. Nicht umgesetzt wurden Empfehlungen hinsichtlich des Einsatzes von Kennzahlen zur Ermöglichung von Zielvorgaben und -kontrollen, der Nutzung interkommunaler Kennzahlenvergleiche oder der vorrangigen Bedienung von Nebenforderungen.

¹⁷² Auf der Internetseite des Niedersächsischen Landesrechnungshofs veröffentlichte [Praxishilfen](#), abgerufen am 07.10.2025.



Ansicht 34: Akteure im Forderungsmanagement

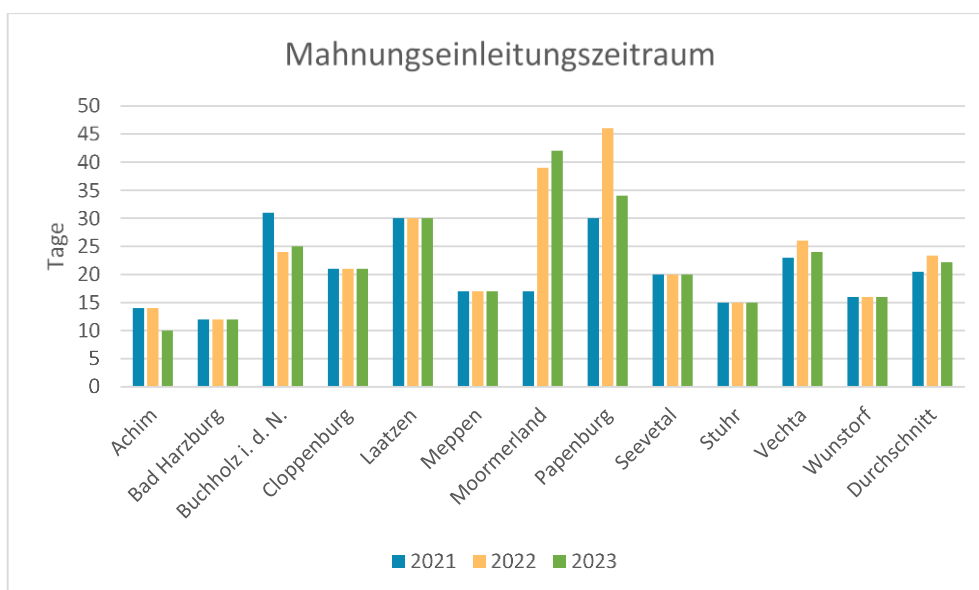
Alle am Forderungseinzug beteiligten Personen, speziell neue Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, haben damit eine gute Übersicht über das Verfahren. Die Städte Achim und Vechta nutzten Musterprozesse, um die Abläufe anschaulich darzustellen. Vier weitere Kommunen taten dies teilweise, die übrigen sechs Kommunen verzichteten darauf.

Empfehlenswert ist es, Soll-Vorgaben für die Arbeitsabläufe im Forderungsmanagement zu definieren. Dafür kann eine Prozessdarstellung der Bereiche Forderungsbegründung und -erfassung, Mahnung und Vollstreckung sowie Forderungsausfälle sinnvoll sein.

Führt eine Kommune die Zuordnung der Einzahlungen auf die zugehörigen Forderungen IT-gestützt durch, erzielt sie hierdurch Arbeitszeiteinsparungen. Bis auf eine Kommune nutzten alle dieses Potenzial.

Werden fällige Forderungen nicht fristgerecht bezahlt, beginnt das Mahnverfahren. Um den Handlungsdruck auf die Zahlungspflichtigen und die Chancen auf einen kurzfristigen Zahlungseingang zu erhöhen, sollte die Kommune zumindest alle 14 Tage Mahnläufe durchführen. Dabei sollte sie offene Forderungen mahnen, die zehn Tage oder länger fällig sind.

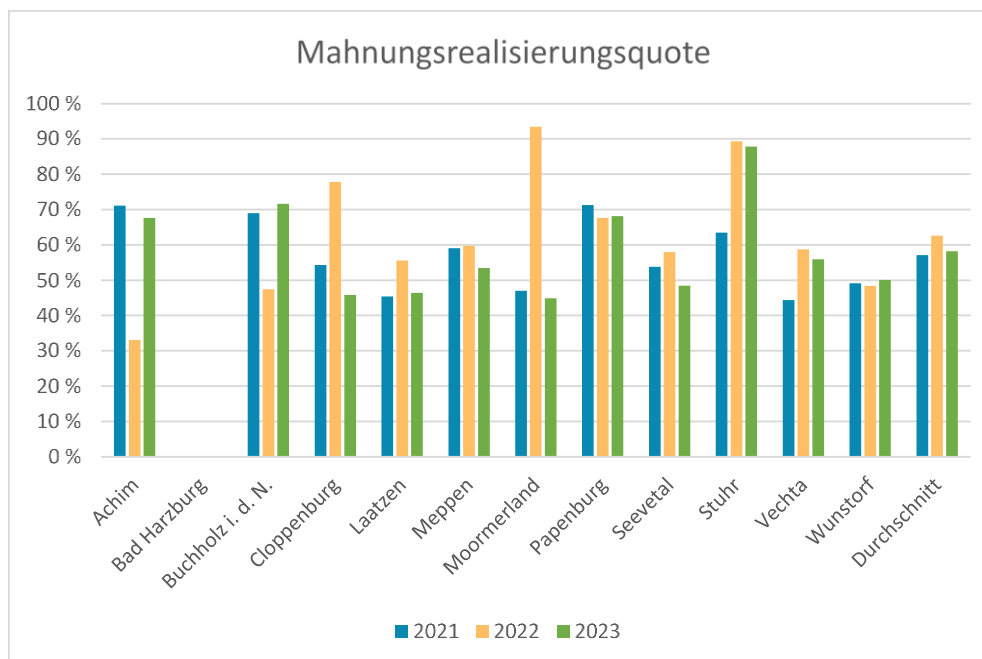
Aus der folgenden Darstellung ergibt sich, wie viele Kalendertage nach der Fälligkeit durchschnittlich vergingen, bis das Forderungsmanagement die Zahlungspflichtigen auf die Säumnis hinwies (Kennzahl Mahnungseinleitungszeitraum):



Ansicht 35: Mahnungseinleitungszeitraum

Zwischen den Kommunen bestanden deutliche Unterschiede. Im Jahr 2023 war für diesen Zeitraum eine Spannweite von 10 bis 42 Tagen zu verzeichnen. Er umfasste durchschnittlich 22 Tage.

Deutliche Abweichungen ergaben sich auch bei dem Vergleich der gemahnten Beträge mit den Beträgen, die die Kommunen nach der Mahnung und vor dem Vollstreckungsauftrag realisieren konnten (Kennzahl Mahnungsrealisierungsquote).



Ansicht 36: Mahnungsrealisierungsquote

Die Beträge, die nach einer Mahnung eingezahlt wurden, bewegten sich im Jahr 2023 zwischen 45 % und 88 % der gesamten gemahnten Summe. Bei acht von elf Kommunen zeigte sich, dass niedrige Mahnungsrealisierungsquoten und lange Zeiträume zwischen Fälligkeit und Mahnung zusammenhängen.

*Innen- vor
Außendienst
ist wirt-
schaftlicher*

Führen Mahnungen oder Vollstreckungsankündigungen im Rahmen des Mahnverfahrens nicht zum Erfolg, muss die Forderung vollstreckt werden. Die Vollstreckung öffentlich-rechtlicher Geldforderungen richtet sich nach dem Niedersächsischen Verwaltungsvollstreckungsgesetz.

Die geprüften Kommunen nutzten bei der Vollstreckung zahlreiche Quellen zur Informationsgewinnung und setzten eine breite Palette von Instrumenten¹⁷³ zur Durchsetzung ihrer Forderungen ein. Vorteilhaft ist es grundsätzlich, wenn zunächst der Vollstreckungsinendienst mit seinen vielfältigen Möglichkeiten tätig wird, z. B. in Gestalt einer Kontopfändung. Dies war bei elf Kommunen gängige Praxis. Die Arbeit des Innendienstes ist in der Regel sowohl mit einem geringeren Aufwand als auch einer höheren Erfolgsquote verbunden als die Arbeit des Außendienstes.¹⁷⁴

Diese Strategie lässt effizientes und effektives Vollstreckungshandeln erkennen. Die Beträge, die im Laufe des Vollstreckungsverfahrens eingezahlt wurden, bewegten sich im Jahr 2023 zwischen 19 % und 78 % der in der Vollstreckung befindlichen Summe.

*Abgabe als
Amtshilfe-
ersuchen zu
schnell?*

Die Regel „Innendienst vor Außendienst“ darf sich nicht nur auf die Bearbeitung von eigenen Ersuchen mit örtlicher Zuständigkeit beschränken. Amtshilfeersuchen an die örtlich zuständigen Vollstreckungsbehörden¹⁷⁵ ohne vorheriges Ausschöpfen der Möglichkeiten im eigenen Innendienst ist nicht sachgemäß. Die Abgabe als Amtshilfeersuchen sollte das letzte Mittel der Wahl sein. Durch eine solche Praxis werden zudem die Außendienste der Vollstreckungsbehörden entlastet.

*Bearbei-
tungsdauer
im Blick
behalten*

Die Bearbeitungsdauer ist ein wichtiges Kriterium, das die Vollstreckungsbehörde zur Einschätzung der Erfolgsaussichten grundsätzlich heranziehen sollte. Nicht nur die Zahlungswilligkeit der Pflichtigen sinkt mit zunehmender Verfahrensdauer, auch führt jeder weitere Vollstreckungsversuch zu zusätzlichen Kosten. Interne Vorgaben zu Fristsetzungen sowie Informationen zum Bearbeitungsstand, etwa in der einschlägigen Dienstanweisung, sind daher unerlässlich. Ihre Anwendung ist von den Kassenleitungen zu überwachen und durchzusetzen. Nur wenige Kommunen hielten

¹⁷³ Z. B. Aufrechnung, Kontopfändung, Lohnpfändung, Antrag auf Zwangsversteigerung, Erzwingungshaft bei Bußgeldern, Mietpfändungen.

¹⁷⁴ Die Überprüfung der Einkommens- und Vermögensverhältnisse durch den Innendienst forciert zielgerichtete Vollstreckungshandlungen. Forderungspfändungen können die Kommunen beispielsweise mit geringem Aufwand durchführen, sobald Konten- und Arbeitgeberdaten von Zahlungspflichtigen vorliegen.

¹⁷⁵ Wichtigster Anwendungsfall: Der Schuldner hat seinen Wohnsitz nicht im eigenen Zuständigkeitsbereich.

entsprechende eindeutige Regelungen vor. Eine vergleichende Überprüfung konnte daher nicht stattfinden. Auch die Sicherstellung einer geordneten internen Kommunikation ist ein wichtiger Faktor für eine angemessene Bearbeitungsdauer, z. B. sind Forderungsveränderungen (Stundung, Niederschlagung, Erlass) zeitnah an die Kasse bekanntzugeben.

Die Realisierung auch der Nebenforderungen¹⁷⁶ trägt in erheblichem Maß dazu bei, den Kostendeckungsgrad im Vollstreckungswesen zu steigern. Wie die Hauptforderungen sind auch Nebenforderungen festzusetzen. Je „großzügiger“ sich die Kommune hier gegenüber Zahlungspflichtigen verhält, umso eher werden Zahlungen verzögert. Die Kommunen setzten die Nebenforderungen in ihrer Finanzsoftware zwar automatisch fest, die Beitreibung nahmen sie jedoch nicht immer bzw. nicht vollumfänglich vor. Sie führten z. B. folgende Hinderungsgründe an:

*Nebenfor-
derungen –
Großzügig-
keit ist fehl
am Platz*

- fehlende Leistungsbescheide für die Durchsetzung der Nebenforderungen
- zeitliche Überschneidungen der (erstmaligen) Mahnung mit der Zahlung der Hauptforderung
- Zahlung des Jahresbetrages bei Fälligkeit „nur“ eines Teilbetrages
- störungsfreie Umsetzung einer Ratenvereinbarung
- glaubhafte Erklärung des Zahlungspflichtigen, die Mahnung nicht erhalten zu haben, wenn Probleme der Postzustellung bekannt waren.

Auch wenn es sich nach Angaben der Kommunen nur um Einzelfälle handelte, ein Forderungsverzicht ist auch für Nebenforderungen lediglich im Rahmen der Kleinbetragsregelung nach § 35 KomHKVO angezeigt.

Eine Vernetzung der Kommunen im Bereich Vollstreckung, nicht nur in Form einer interkommunalen Zusammenarbeit (IKZ), bringt Vorteile. Für die Kommunen wird es immer schwieriger, geeignetes Personal zu finden. Hinzu kommt die zurzeit schwierige Finanzlage bei vielen Kommunen. Die IKZ kann hierzu einen Lösungsbeitrag leisten: Bei der übernehmenden Kommune entwickelt sich durch die höhere Fallzahl eine größere Routine und Kompetenz. Gleichzeitig wird die übertragende Kommune von der Tätigkeit entlastet, und sie profitiert von der gesteigerten Kompetenz der übernehmenden Kommune. Die Stadt Achim und die Stadt Bad Harzburg schlossen im Bereich Vollstreckung eine Zweckvereinbarung zur IKZ mit einer jeweils anderen Kommune ab. Auch ein weniger institutionalisiertes Networking zwischen den Kommunen kann dazu beitragen, den Arbeitserfolg zu verbessern. Ein regelmäßiger Austausch sorgt für einen wichtigen Erfahrungs- und Wissenstransfer. Vielleicht gibt es

*Kommunale
Zusammen-
arbeit*

¹⁷⁶ Z. B. Mahngebühr, Pfändungsgebühr gemäß der Verwaltungsvollstreckungskostenverordnung.

gerade in der Nachbarkommune eine gute Idee, die sich auf die eigene Kommune übertragen lässt? So muss das Rad nicht stets neu erfunden werden. In den geprüften Kommunen gab es gute Beispiele hierfür: So gab es im Bereich des Forderungsmanagements Treffen von Kassenleiterinnen und Kassenleitern, regelmäßige Treffen von Nachbarkommunen, sonstige Erfahrungsaustausche und Software-Anwendergemeinschaften.

Fazit

Das Ziel, Forderungen möglichst zügig zu realisieren, war bei allen Kommunen vorhanden. Bei der Steuerung des Forderungsmanagements zeigte die Prüfung noch deutliches Verbesserungspotenzial auf. Effektivität und Effizienz des Forderungsmanagements sollten klarer im Fokus stehen. Kennzahlen zur Identifizierung von Stärken, Schwächen und zukünftigen Zielen des Forderungsmanagements sind hierfür ein geeignetes, aber noch zu selten genutztes Instrument.

Forderungen werden in diversen Organisationseinheiten der Verwaltung begründet und sind zentral in der Kasse zu überwachen sowie ggf. beizutreiben. Dies erfordert eine aufeinander abgestimmte Zusammenarbeit der betroffenen Bereiche mit klar definierten und dokumentierten Vorgaben und Regelungen. Die Kommunen hielten diese grundsätzlich vor, mussten aber regelmäßig intern an deren Präsenz und verbindliche Wirkung erinnern. Reibungslose Abläufe unter Nutzung von Software mit funktionsfähigen Schnittstellen helfen der Kommune auf ihrem Weg in ein erfolgreiches Forderungsmanagement.

Die Kommunen betrieben Networking und tauschten sich aus, das Instrument der interkommunalen Kennzahlenvergleiche ist jedoch noch ausbaufähig.

5 Investitionsrückstände – Teil 4 „Die Landkreise“

Die Investitionsrückstände bei den Landkreisen stiegen im Jahr 2023 im Vergleich zum Jahr 2020 deutlich an. Insbesondere bei den Schulen bestanden hohe Investitionsrückstände trotz vieler Investitionen der vergangenen Jahre in diesem Bereich. Landkreise mit einer niedrigen Bevölkerungsdichte meldeten tendenziell überdurchschnittlich hohe Investitionsrückstände. Besonders positiv fiel das statistische Gebiet Weser-Ems mit den niedrigsten Investitionsrückständen sowie der niedrigsten Gesamtverschuldung pro Kopf auf. Die Mehrzahl der Landkreise ist wegen fehlenden Personals besorgt und sieht diesbezüglich pessimistisch in die Zukunft.

5.1 Hintergrund der Erhebung

Seit dem Jahr 2020 betrachtet die überörtliche Kommunalprüfung die Höhe der kommunalen Investitionsrückstände und die damit verbundenen Haushaltsrisiken. In einer Bestandserhebung¹⁷⁷ in den Jahren 2020 und 2021 wurde erstmalig bei allen niedersächsischen Kommunen ein Gesamtüberblick über die Investitionsrückstände für das Jahr 2020 ermittelt. In den darauffolgenden Erhebungen analysierte die überörtliche Kommunalprüfung die Investitionsrückstände der „großen Städte und Gemeinden“¹⁷⁸ und der „kleinen Kommunen“¹⁷⁹. Diese Erhebung betrachtet nunmehr ausschließlich die Landkreise¹⁸⁰. Die überörtliche Kommunalprüfung führte daher in der zweiten Jahreshälfte 2024 eine Online-Befragung bei allen niedersächsischen Landkreisen durch.

Hintergrund

Die Landkreise sind in ihrem Gebiet grundsätzlich die Träger der öffentlichen Aufgaben, die von überörtlicher Bedeutung sind oder deren zweckmäßige Erfüllung die Verwaltungs- und Finanzkraft der ihnen angehörenden Gemeinden und Samtgemeinden übersteigt. Daher sind die Landkreise z. B. zuständig für weiterführende Schulen, Krankenhäuser, Abfallentsorgung und Kreisstraßen sowie für wichtige Sozialleistungen.

Aufgaben
der
Landkreise

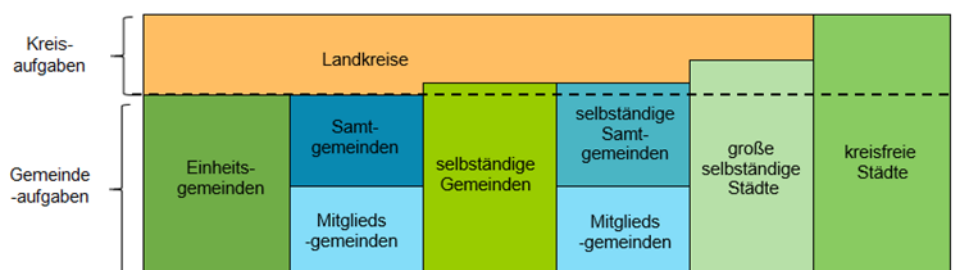
¹⁷⁷ Vgl. Die Präsidentin des Niedersächsischen Landesrechnungshofs: [Kommunalbericht 2021](#), Kapitel 4.4.3, S. 49 ff.; [Kommunalbericht 2022](#), Kapitel 6, S. 125 ff.

¹⁷⁸ Dazu gehörten die kreisfreien Städte, die großen selbständigen Städte, die Städte mit Sonderstatus, die selbständigen Gemeinden und ausgewählte Kommunen mit über 20.000 Einwohnerinnen und Einwohnern. Vgl. Die Präsidentin des Niedersächsischen Landesrechnungshofs: [Kommunalbericht 2023](#), Kapitel 4, S. 87 ff.

¹⁷⁹ Dazu gehörten die Einheitsgemeinden und Samtgemeinden einschl. ihrer Mitgliedsgemeinden mit unter 10.000 Einwohnerinnen und Einwohnern. Vgl. Die Präsidentin des Niedersächsischen Landesrechnungshofs: [Kommunalbericht 2024](#), Kapitel 6, S. 97 ff.

¹⁸⁰ Die Region Hannover blieb in dieser Auswertung aufgrund ihrer Sonderstellung (erhebliche Unterschiede in ihren Zuständigkeiten und Aufgaben gegenüber den Landkreisen und Einwohnerzahl) unberücksichtigt.

Auch die kreisfreien und teilweise die großen selbständigen Städte sowie die selbständigen Gemeinden und Samtgemeinden nehmen diese Aufgaben wahr. Die folgende Darstellung verdeutlicht die unterschiedliche Aufgabenwahrnehmung der verschiedenen Kommunaltypen:



Ansicht 37: Vereinfachte Darstellung der Aufgabenverteilung auf die unterschiedlichen Kommunaltypen

Aufgrund ihres Aufgabenspektrums sind die Landkreise zuständig für umfangreiche Infrastrukturen. Diese Aufgaben haben deutliche Auswirkungen auf die Entstehung von Investitionsrückständen.

Definition Investitions- rückstände

Investitionsrückstände entstehen, wenn notwendige Investitionen in der Vergangenheit, gemessen an den jeweils geltenden Standards bzw. Normen, nicht oder in nicht ausreichender Höhe getätigt wurden. Die Höhe der Investitionsrückstände wird durch das Investitionsvolumen beschrieben, das notwendig wäre, um die Infrastruktur auf den heute notwendigen Stand (in Quantität und Qualität) zu bringen.¹⁸¹ Die Landkreise meldeten ihre Investitionsrückstände auf Basis einer Selbsteinschätzung. Es ist der überörtlichen Kommunalprüfung bewusst, dass die genaue Quantifizierung der Investitionsrückstände nicht in allen Fällen möglich war. Daher konnten die Landkreise auch Schätzwerte angeben.

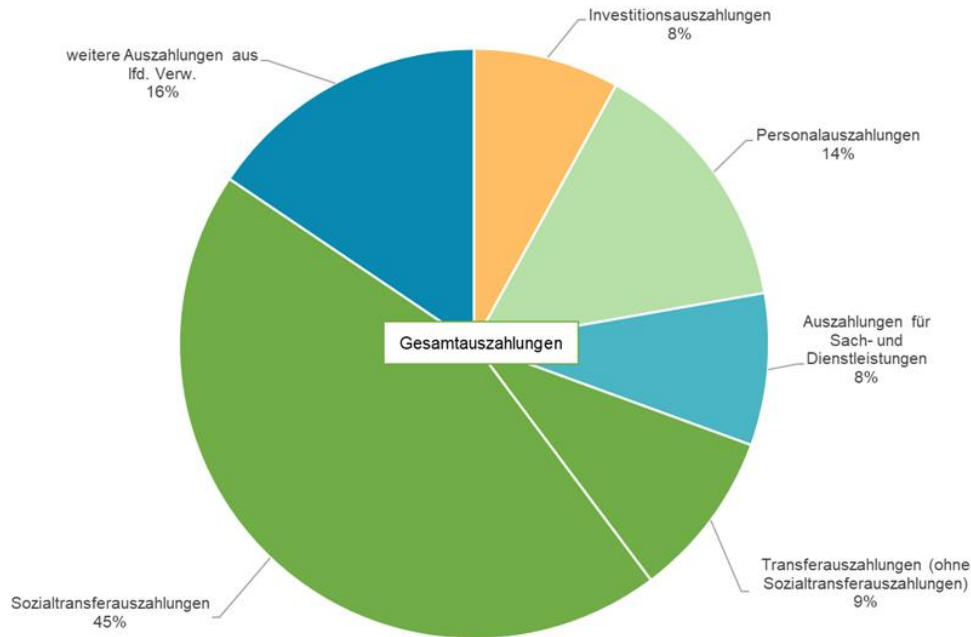
In dieser Erhebung untersuchte die überörtliche Kommunalprüfung ausschließlich die Investitionsrückstände der Landkreise des Jahres 2023. Zudem wurden auch wesentliche Finanzdaten im Durchschnitt der Jahre 2021 bis 2023 betrachtet.

5.2 Ergebnisse der Erhebung

Gesamtaus- zahlungen

Die Gesamtauszahlungen der Landkreise beliefen sich auf rund 13 Mrd. €. Die Verteilung auf die verschiedenen Auszahlungsarten zeigt die folgende Grafik:

¹⁸¹ Die Definition des Investitionsrückstands orientiert sich an der Methodik des KfW-Kommunalpanels 2023. KfW-Kommunalpanel 2023 Tabellenband, Hrsg. KfW Bankengruppe, Frankfurt am Main, im Mai 2023, S. 16 ff., Frage 10 des Fragebogens.



Ansicht 38: Anteil der Auszahlungsarten¹⁸² an den Gesamtauszahlungen¹⁸³

Mit 45 % der Gesamtauszahlungen lag der Schwerpunkt bei den sozialen Leistungen¹⁸⁴. Die investiven Auszahlungen der Landkreise beliefen sich hingegen „nur“ auf einen Anteil von 8 %. Diese entsprachen jedoch jährlich rund 1,1 Mrd. €. Davon entfielen 42 % auf Baumaßnahmen. Dazu zählen u. a. Erweiterungs-, Neu-, Um- und Ausbauten sowie Baunebenkosten (z. B. Vergütung für Vertragsarchitekten und Vertragsingenieurbüros).

Trotz dieser hohen Investitionssumme meldeten die Landkreise Gesamtinvestitionsrückstände in Höhe von rund 6,8 Mrd. €, dies entspricht 1.143 €/Einw. Die Höhe der Gesamtinvestitionsrückstände setzt sich aus den Investitionsrückständen im Kernhaushalt und den ausgegliederten Bereichen (u. a. Eigenbetriebe und Eigengesellschaften) wie folgt zusammen:

*Entwicklung
der
Investitions-
rückstände*

¹⁸² In der Auszahlungsart „weitere Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit“ sind die Auszahlungsarten „Zinsen und ähnliche Auszahlungen“ und „Versorgungsauszahlungen“, die weniger als 2 % der Gesamtauszahlungen entsprechen, sowie die „haushaltsunwirksamen Auszahlungen“ (u. a. Tilgung von Krediten zur Liquiditätssicherung) enthalten.

¹⁸³ Als Gesamtauszahlungen werden die Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit zuzüglich der Auszahlungen für Investitionstätigkeit zusammengefasst.

¹⁸⁴ Bei den Auszahlungen für soziale Leistungen handelt es sich um die Sozialtransferauszahlungen wie z. B. „Hilfe zum Lebensunterhalt“, „Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung“, „Hilfen zur Gesundheit“ und „Hilfe zur Pflege“.

	2020 Bestandserhebung		2023		Steigerungs- rate
	Insgesamt	je Einw.	Insgesamt	je Einw.	Insgesamt
Investitionsrückstände Kernhaushalt	3,4 Mrd. €	583 €	6,5 Mrd. €	1.090 €	87 %
Investitionsrückstände ausgegliederte Bereiche	-	-	0,3 Mrd. €	53 €	-
Gesamtinvestitionsrückstände	-	-	6,8 Mrd. €	1.143 €	-

Ansicht 39: Investitionsrückstände – Vergleich zur Bestandserhebung

Im weiteren Verlauf wird auf die Investitionsrückstände im Kernhaushalt, soweit nicht anders bezeichnet, Bezug genommen.

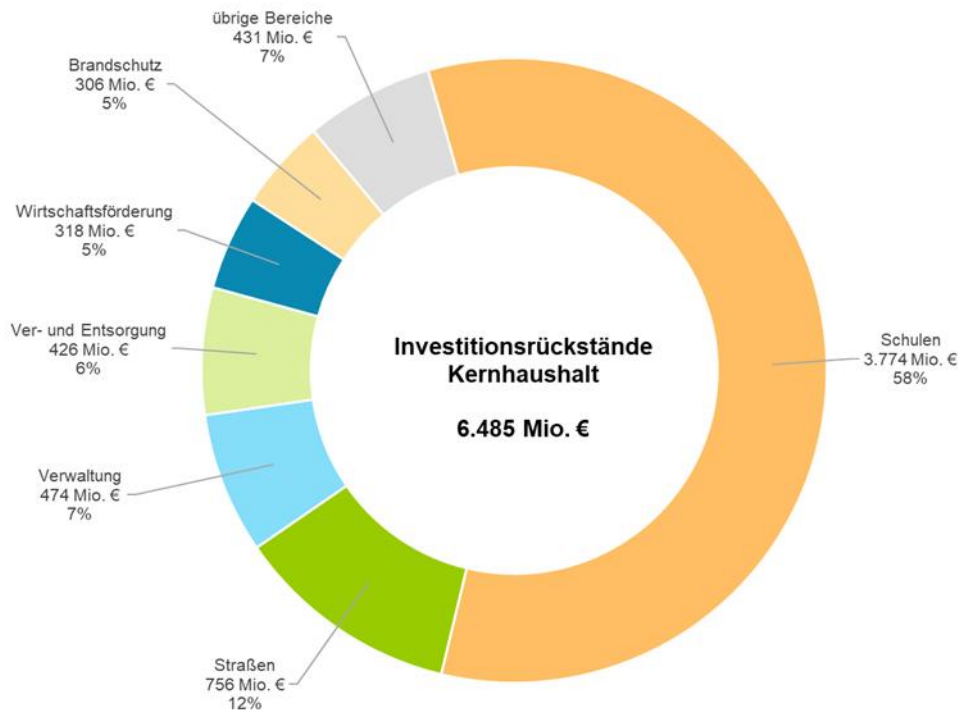
Gegenüber der Bestandserhebung stiegen die Investitionsrückstände um 87 %. Die Steigerung ist jedoch differenziert zu betrachten. In der Bestandserhebung bezifferten die Landkreise nicht alle Investitionsrückstände, obwohl sie diese als „nennenswert“ oder „gravierend“ einstufen. Die aktuelle Erhebung basiert hingegen auf vollständigeren Angaben. Auch die Anzahl der Landkreise, die keine Investitionsrückstände angaben, sank von neun auf drei.

Im Kernhaushalt lagen die durchschnittlichen Investitionsrückstände bei 1.090 €/Einw. Insgesamt meldeten 22 Landkreise (61 %) unterdurchschnittliche und 14 (39 %) überdurchschnittliche Investitionsrückstände.

Für ein detailliertes Bild erfasste die überörtliche Kommunalprüfung Daten für alle Infrastrukturbereiche, die nach Produktgruppen und Produkten abgefragt wurden.¹⁸⁵

Auffällig war, dass sich mehr als 75 % der gemeldeten Investitionsrückstände im Erhebungszeitraum 2023 lediglich auf drei Infrastrukturbereiche verteilten. Dies verdeutlicht die folgende Grafik:

¹⁸⁵ Vgl. Anlage 1: Infrastrukturbereiche.



Ansicht 40: Investitionsrückstände – nach Infrastrukturbereichen

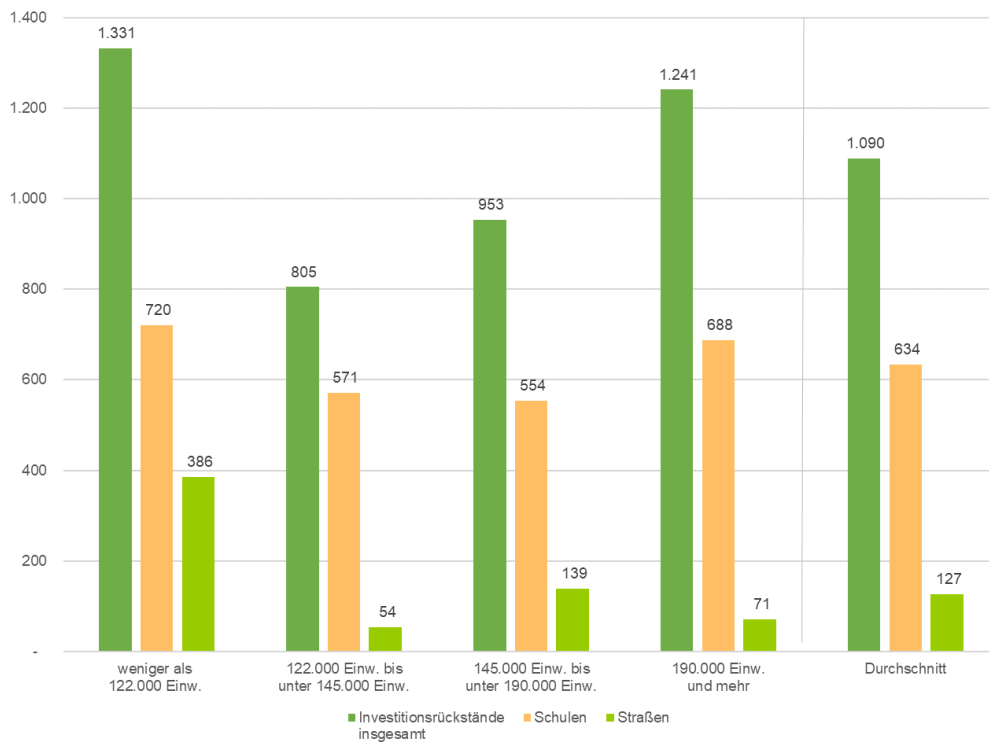
Zu diesen drei Infrastrukturbereichen zählten „Schulen“, „Straßen“ und „Innere Verwaltung“¹⁸⁶. Dabei entfielen 3,8 Mrd. € der Investitionsrückstände, mithin 58 %, allein auf den Infrastrukturbereich „Schulen“.

58 % bei Schulen

Zusätzlich analysierte die überörtliche Kommunalprüfung auch die Höhe der Investitionsrückstände nach Einwohnergrößen. Dafür wurden die 36 Landkreise in vier Größenklassen mit jeweils neun Landkreisen unterteilt. Es ergab sich folgendes Bild:

Investitionsrückstände nach Einwohnergrößenklassen

¹⁸⁶ Der Produktbereich „Innere Verwaltung“ nach den [verbindlichen Zuordnungsvorschriften zum Produktrahmen](#) beinhaltet u. a. das Grundstücks- und Gebäudemanagement, zu dem auch Investitionen für die Verwaltungsgebäude gehören.



Ansicht 41: Investitionsrückstände – nach Einwohnergrößeklassen und ausgewählten Infrastrukturbereichen (in €/Einw.)

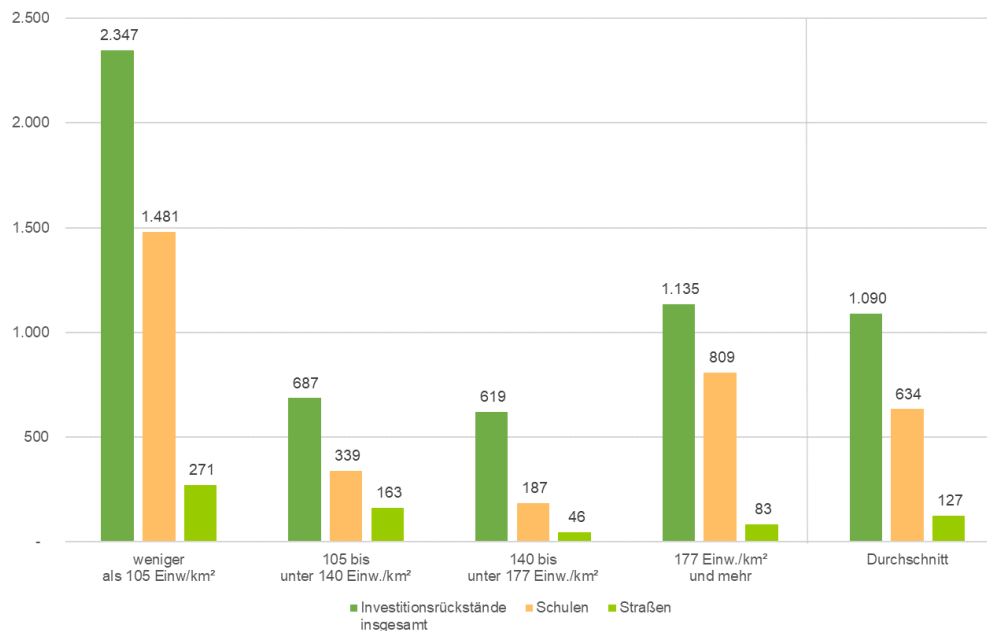
Wenige Landkreise beeinflussen die Einwohnergrößeklassen

Sowohl die Einwohnergrößeklassen mit der niedrigsten als auch mit der höchsten Einwohnerzahl wiesen überdurchschnittliche Investitionsrückstände auf. In diesen beiden Größeklassen beeinflussten wenige Landkreise den Durchschnittswert der Investitionsrückstände erheblich nach oben. Die kleinste Einwohnergrößeklasse zeigte u. a. die höchsten Investitionsrückstände im Straßenbereich. Sie lagen mit 132.195 € je Straßenkilometer doppelt so hoch wie in der Größeklasse mit den zweithöchsten Investitionsrückständen. In der einwohnerbezogenen Betrachtung waren die Investitionsrückstände mit 386 €/Einw. beinahe dreimal so hoch. Insbesondere für die Größeklasse mit der niedrigsten Einwohnerzahl ergab sich ein deutlicher Zusammenhang von kleiner Einwohnerzahl und hohen Investitionsrückständen im Infrastrukturbereich „Straßen“.

Zudem dominierte in allen Größeklassen der Infrastrukturbereich Schulen. In der Größeklasse mit 122.000 bis unter 145.000 Einw. entfielen sogar 71 % der Investitionsrückstände auf den Infrastrukturbereich „Schulen“.

Die Auswertung der vier gleich großen Vergleichsgruppen nach Bevölkerungsdichte ergab ein klareres Bild:

*Investitions-
rückstände
nach
Bevölke-
rungsdichte*



Ansicht 42: Investitionsrückstände – nach Bevölkerungsdichte und ausgewählten Infrastrukturbereichen (in €/Einw.)

Die Landkreise mit der niedrigsten Bevölkerungsdichte meldeten durchschnittlich die höchsten Investitionsrückstände. In dieser Vergleichsgruppe befand sich zugleich die höchste Anzahl von Landkreisen mit überdurchschnittlichen Investitionsrückständen. Zudem ergab sich für diese Vergleichsgruppe mit einem Einwohneranteil von rund 18 % und einem Flächenanteil von rund 29 % ein vergleichsweise unausgewogenes Verhältnis zwischen Fläche und Einwohnerzahl. Dies spiegelte sich insbesondere in einem Zusammenhang zwischen langem Straßennetz und hohen Investitionsrückständen im Infrastrukturbereich „Straßen“ wider. Auch meldete die niedrigste Vergleichsgruppe weit überdurchschnittliche Investitionsrückstände für den Infrastrukturbereich „Schulen“. Dünnbesiedelte Gebiete waren anfälliger für den Aufwuchs von Investitionsrückständen je Einwohnerin und Einwohner.

*Geringe
Bevölke-
rungsdichte
→ höchste
Investitions-
rückstände*

In der Vergleichsgruppe mit der höchsten Bevölkerungsdichte ergaben sich leicht überdurchschnittliche Investitionsrückstände – sowohl insgesamt als auch im Infrastrukturbereich „Schulen“. Wenige Landkreise beeinflussten hier ebenfalls den Durchschnittswert nach oben. Der Einwohneranteil lag in dieser Gruppe bei rund 29 %, während der Flächenanteil rund 19 % betrug. Im Vergleich mit der niedrigsten Vergleichsgruppe zeigte sich hier ein umgekehrtes Verhältnis. Für die beiden mittleren Vergleichsgruppen mit unterdurchschnittlichen Investitionsrückständen ergab sich hingegen ein eher ausgewogenes Verhältnis zwischen Einwohner- und Flächenanteil.

*Auch hohe
Bevölke-
rungsdichte
→ hohe
Investitions-
rückstände*

Da eine isolierte Wertung der Investitionsrückstände nicht aussagekräftig gewesen wäre, betrachtete die überörtliche Kommunalprüfung zusätzlich die Investitionsrückstände in haushaltswirtschaftlichen Zusammenhängen.

*Definition
Investitions-
finanzie-
rungsfähig-
keit*

Die Landkreise haben ihren Haushalt so zu planen, dass die Liquidität und die Finanzierung von Investitionen sichergestellt sind¹⁸⁷. Insbesondere die Fähigkeit, eigene Mittel für die Finanzierung von Investitionen zu erwirtschaften, ist Grundvoraussetzung für eine stetige Aufgabenerfüllung und für eine langfristig nachhaltige Haushaltswirtschaft. In diesem Kontext untersuchte die überörtliche Kommunalprüfung, ob ein Zusammenhang zwischen der Fähigkeit Investitionen zu finanzieren (Investitionsfinanzierungsfähigkeit) und der Höhe der Investitionsrückstände bestand.

Die Investitionsfinanzierungsfähigkeit beurteilte die überörtliche Kommunalprüfung anhand der folgenden Haushaltswerte:

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

	Insgesamt	Landkreise mit vorhandener Investitions- finanzierungsfähigkeit	Landkreise mit eingeschränkter Investitions- finanzierungsfähigkeit
Landkreise (Anzahl/Anteil)	36 (100 %)	28 (78 %)	8 (22 %)
Investitionsrückstände je Einw.	1.090 €	1.009 €	1.408 €

Ansicht 43: Investitionsfinanzierungsfähigkeit

*Investitions-
finanzie-
rungsfähig-
keit →
niedrigere
Investitions-
rückstände*

Die überörtliche Kommunalprüfung stellte fest, dass für 28 Landkreise (78 %) eine Investitionsfinanzierungsfähigkeit vorhanden war. Sie waren somit in der Lage, ihre Investitionen mithilfe von Eigenmitteln zu finanzieren und zeigten nur unterdurchschnittliche Investitionsrückstände auf. Die verbleibenden acht Landkreise

¹⁸⁷ Vgl. § 110 Abs. 4 NKomVG.

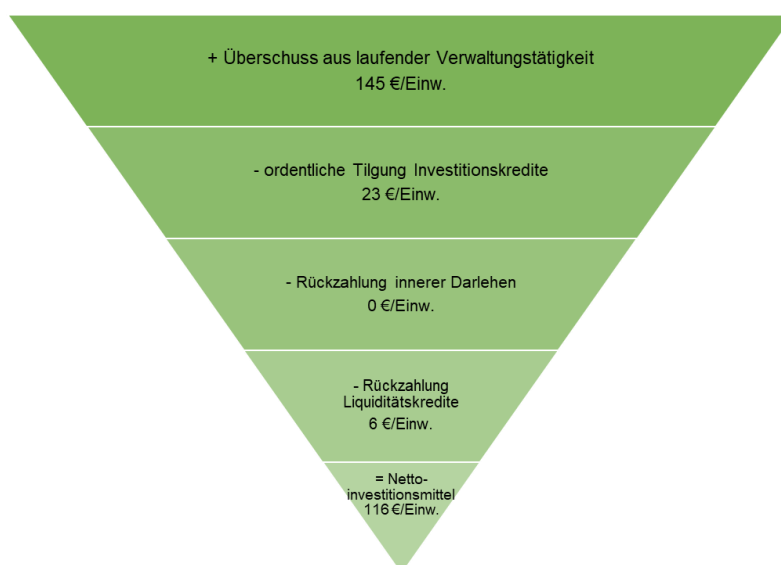
hatten eine eingeschränkte Investitionsfinanzierungsfähigkeit und meldeten überdurchschnittliche Investitionsrückstände von 1.408 €/Einw.

Um Investitionen finanzieren zu können, sind Nettoinvestitionsmittel erforderlich. Die Nettoinvestitionsmittel basieren auf dem Überschuss aus laufender Verwaltungstätigkeit. Dieser steht jedoch nicht vollständig zur Verfügung. Zunächst ist er für die ordentliche Tilgung der Investitionskredite, die ordentliche Rückzahlung innerer Darlehen und die Rückführung der Liquiditätskredite einzusetzen. Die dann verbleibenden Mittel können für die Finanzierung von Investitionen genutzt werden.

Die nachfolgende Grafik zeigt diesen Zusammenhang für die investitionsfinanzierungsfähigen Landkreise:

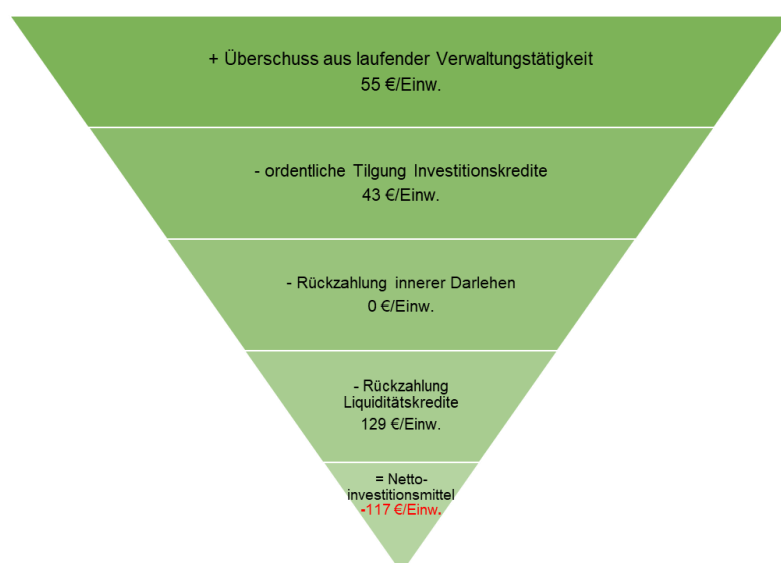
*Netto-
investitions-
mittel*

*Berechnung
des Netto-
investitions-
mittels*



Ansicht 44: Nettoinvestitionsmittel – investitionsfinanzierungsfähige Landkreise

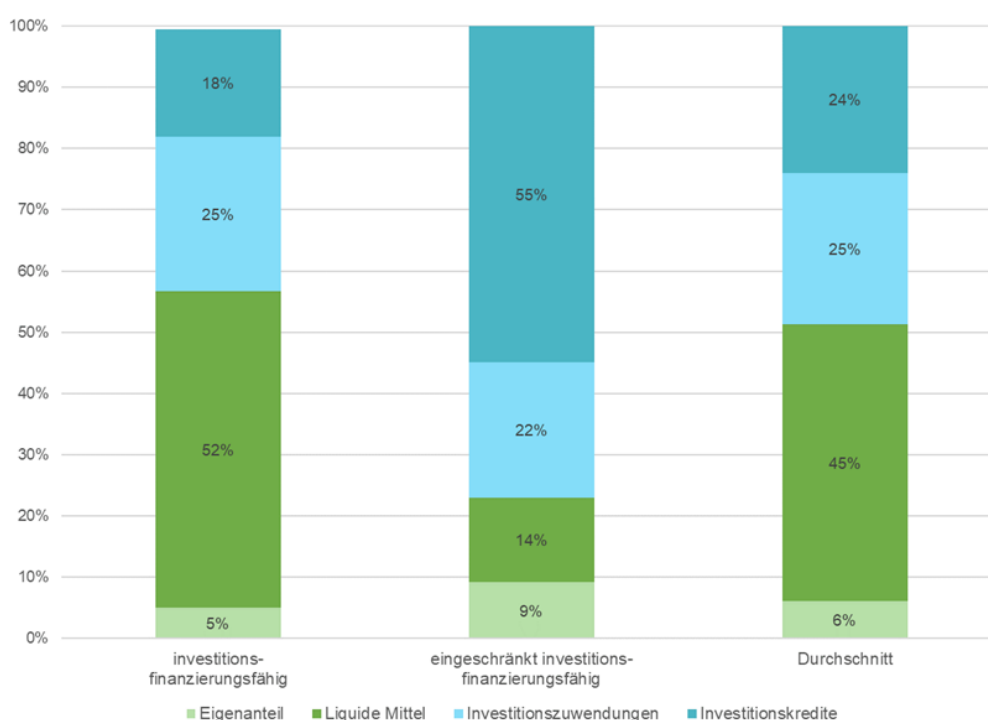
Für die eingeschränkt investitionsfinanzierungsfähigen Landkreise stellt sich der Zusammenhang wie folgt dar:



Ansicht 45: Nettoinvestitionsmittel – eingeschränkt investitionsfinanzierungsfähige Landkreise

Die Unterschiede sind deutlich erkennbar: Die Landkreise mit guter Investitionsfinanzierungsfähigkeit verfügten im Durchschnitt über Nettoinvestitionsmittel von 116 €/Einw. Dagegen standen den Landkreisen mit einer eingeschränkten Investitionsfinanzierungsfähigkeit keine Nettoinvestitionsmittel zur Verfügung – rechnerisch fehlte ihnen sogar Geld: 117 €/Einw. Landkreise ohne Nettoinvestitionsmittel waren demnach nicht in der Lage, ihre Investitionen durch eigene Mittel zu finanzieren, und waren auf die Aufnahme von Investitionskrediten angewiesen.

Die Problematik zeigt sich in der folgenden Grafik:



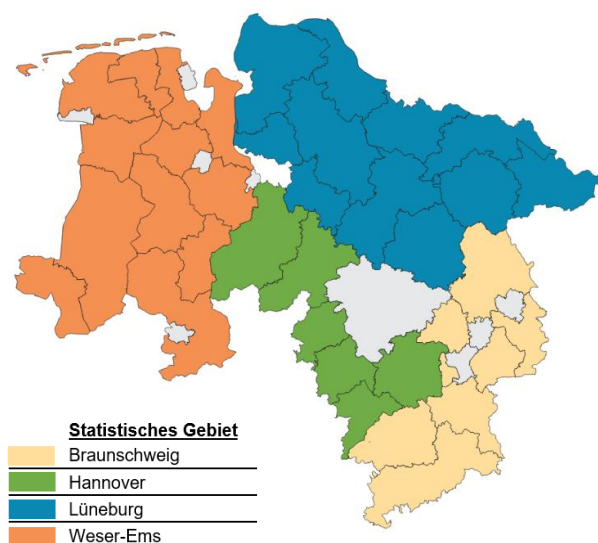
Ansicht 46: Finanzierungsanteile – nach Investitionsfinanzierungsfähigkeit¹⁸⁸

Die Landkreise, die eingeschränkt investitionsfinanzierungsfähig waren, finanzierten ihre Investitionen von 154 €/Einw. zu 55 % aus Krediten. Im Gegensatz dazu mussten die Landkreise, die über eine Investitionsfinanzierungsfähigkeit verfügten, nur 18 % ihrer Investitionen (184 €/Einw.) über Kredite finanzieren.

¹⁸⁸ Eigenanteil: Einzahlungen aus Beiträgen und ähnlichen Entgelten für Investitionstätigkeit, Veräußerung von Sachvermögen, Finanzvermögensanlagen sowie sonstige Investitionstätigkeit (siehe Finanzrechnung Zeilen 19 bis 22); Liquide Mittel: Nettoinvestitionsmittel und/oder andere zur Verfügung stehende liquide Mittel; Investitionszuwendungen: Zuwendungen Dritter (u. a. Fördermittel EU, Bund und Land).

Weitergehend ermittelte die überörtliche Kommunalprüfung die Investitionsrückstände nach regionalen Gesichtspunkten. Dafür griff sie auf die vier statistischen Gebiete der NUTS-Ebene 2 des Landes Niedersachsen zurück.¹⁸⁹

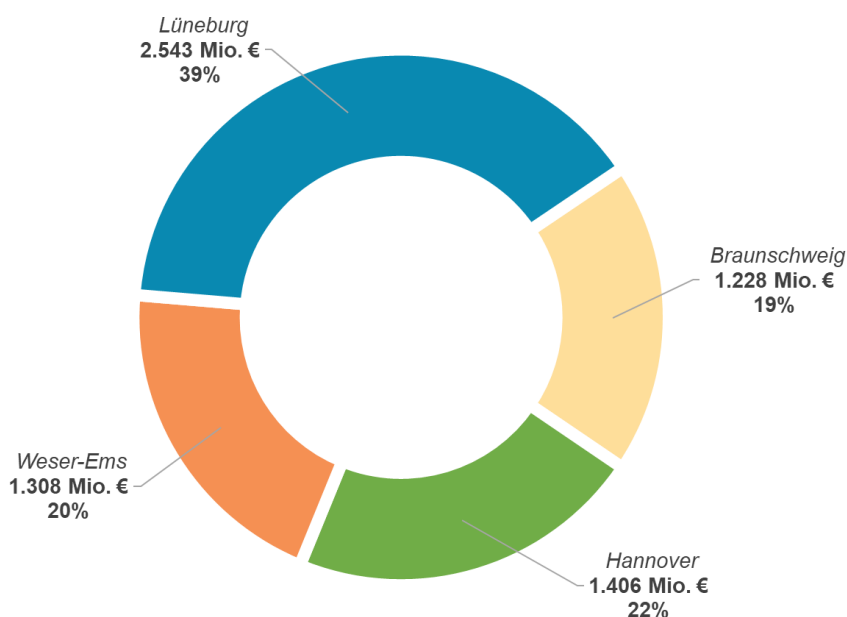
Regionalisierung



Ansicht 47: Darstellung der statistischen Gebiete

Die Auswertung der Investitionsrückstände unter regionalen Aspekten ergab für die statistischen Gebiete folgendes Bild:

Regionale Verteilung

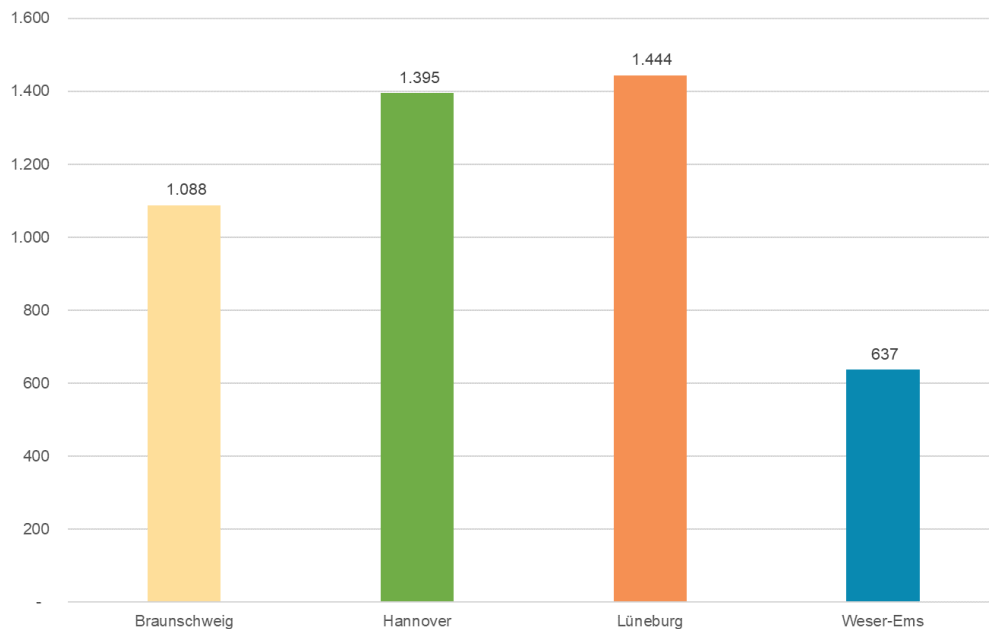


Ansicht 48: Investitionsrückstände – nach statistischen Gebieten

¹⁸⁹ Für die regionale Betrachtung greift die überörtliche Kommunalprüfung grundsätzlich auf die vier statistischen Gebiete der NUTS-Ebene 2 des Landes Niedersachsen zurück. Vgl. Anlage 2 „Einteilung der Landkreise nach statistischen Gebieten (NUTS-Ebene 2)“.

Der höchste Anteil an den Investitionsrückständen mit 39 % ergab sich für das statistische Gebiet Lüneburg. Auf die anderen statistischen Gebiete entfielen Anteile von 19 % bis 22 %.

Auch in der einwohnerbezogenen Betrachtung ergaben sich erhebliche Unterschiede:



Ansicht 49: Investitionsrückstände – nach statistischen Gebieten (in €/Einw.)

*Höchste
Investitions-
rückstände
in Lüneburg
und
Hannover*

Die höchsten einwohnerbezogenen Investitionsrückstände entfielen mit 1.444 €/Einw. auf das statistische Gebiet Lüneburg. Jedoch wiesen hier nur fünf der elf Landkreise überdurchschnittliche Investitionsrückstände aus. Für das statistische Gebiet Hannover ergaben sich mit 1.395 €/Einw. ebenfalls überdurchschnittlich hohe Investitionsrückstände. Hier zeigten sich bei vier von sechs Landkreisen überdurchschnittliche Investitionsrückstände. Ebenso waren im statistischen Gebiet Hannover nur 33 % der Landkreise investitionsfinanzierungsfähig, dahingegen waren es alle im statistischen Gebiet Lüneburg.

*Positives
Ergebnis für
Weser-Ems*

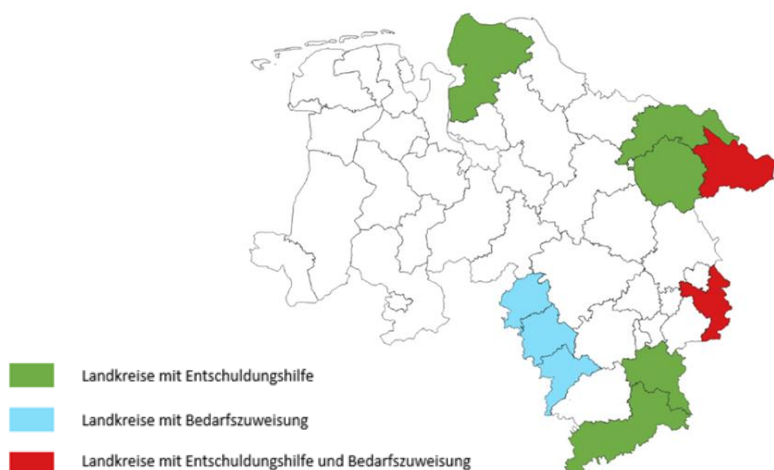
Die mit Abstand niedrigsten Investitionsrückstände ergaben sich mit 637 €/Einw. im statistischen Gebiet Weser-Ems. Auch in der Betrachtung weiterer Kennzahlen zeigte sich hier ein insgesamt sehr positives Ergebnis: Bis auf einen waren alle Landkreise im statistischen Gebiet Weser-Ems investitionsfinanzierungsfähig. Dies zeigte sich auch in der niedrigsten Gesamtverschuldung sowie in der Finanzierung von Investitionen. Nur 14 % der Investitionen wurden durch Investitionskredite und 55 % durch liquide Mittel finanziert.

Einzelne Kommunen, die eine Entschuldungshilfe¹⁹⁰ und/oder eine Bedarfszuweisung¹⁹¹ erhielten, machten im Rahmen der Erhebung „Investitionsrückstände der kleinen Kommunen“ auf eine besondere Problemlage aufmerksam: Insbesondere die Einhaltung der Regelungen der Entschuldungsverträge, z. B. das Erreichen des Haushaltsausgleichs sowie eine Verringerung der Verschuldung, führten zu einem Anstieg der Investitionsrückstände. Notwendige Investitionen konnten von diesen Kommunen aufgrund des fehlenden Handlungsspielraums nicht durchgeführt werden. Das nahm die überörtliche Kommunalprüfung zum Anlass, diese Untersuchung auf die Landkreise auszuweiten. Und auch hier zeigten sich hohe Investitionsrückstände für die Landkreise mit Entschuldungshilfe und/oder Bedarfszuweisung.

Landkreise	Investitionsrückstände je Einw.
mit Entschuldungshilfe	2.338 €
mit Bedarfszuweisung	2.441 €
ohne Entschuldungshilfe oder Bedarfszuweisung	734 €

Ansicht 50: Investitionsrückstände – nach Landkreisen mit oder ohne Entschuldungshilfe oder Bedarfszuweisung

Die regionale Verteilung der Landkreise, die eine Entschuldungshilfe und/oder eine Bedarfszuweisung erhielten, zeigt folgende Abbildung:



Ansicht 51: Landkreise mit Entschuldungshilfe und/oder Bedarfszuweisung

¹⁹⁰ Zu den Entschuldungshilfen zählen die seit dem Jahr 2009 gewährten kapitalisierten Bedarfszuweisungen nach § 13 NFAG, Entschuldungshilfen durch Zukunftsverträge nach § 14 a NFAG sowie Stabilisierungshilfen nach § 14 b NFAG.

¹⁹¹ Als Bedarfszuweisungen (§ 13 NFAG) sind im Rahmen dieser Erhebung solche für die Jahre 2022 und/oder 2023 wegen einer außergewöhnlichen Lage berücksichtigt, nicht jedoch Bedarfszuweisungen für besondere Aufgaben (z. B. Brandschutz).

Im statistischen Gebiet Weser-Ems erhielt kein Landkreis eine Entschuldungshilfe und/oder Bedarfszuweisung. Dahingegen empfangen vier von elf Landkreisen im statistischen Gebiet Lüneburg mindestens eine von beiden Leistungen. In den statistischen Gebieten Braunschweig und Hannover bekamen rund die Hälfte der Landkreise eine entsprechende Hilfe vom Land. Insgesamt erhielten in Niedersachsen zehn Landkreise eine Entschuldungshilfe und/oder Bedarfszuweisung.

Eine weitere Analyse der Landkreise nach vorhandener bzw. eingeschränkter Investitionsfinanzierungsfähigkeit ergab folgendes Bild:

	Landkreise mit vorhandener Investitions- finanzierungsfähigkeit (Anzahl/Anteil)	Landkreise mit eingeschränkter Investitions- finanzierungsfähigkeit (Anzahl/Anteil)
Landkreise mit Entschuldungshilfe	6 (86 %)	1 (14 %)
Investitionsrückstände je Einw.	2.338 €	
Landkreise mit Bedarfszuweisung	1 (20 %)	4 (80 %)
Investitionsrückstände je Einw.	2.441 €	
Landkreise ohne Entschuldungshilfe oder Bedarfszuweisung	22 (85 %)	4 (15 %)
Investitionsrückstände je Einw.	734 €	

Ansicht 52: Landkreise mit oder ohne Entschuldungshilfe oder Bedarfszuweisung – nach Investitionsfinanzierungsfähigkeit¹⁹²

Entschul-
dungshilfe
und/oder
Bedarfs-
zuweisung
→ hohe
Investitions-
rückstände

Alle Landkreise, die Bedarfszuweisungen in den Jahren 2022 und 2023 erhielten, waren bis auf eine Ausnahme nur eingeschränkt investitionsfinanzierungsfähig. Diese Landkreise wiesen zudem sehr hohe Investitionsrückstände von 2.441 €/Einw. aus. Anders bei den Landkreisen, die eine Entschuldungshilfe bekamen: Bis auf eine Ausnahme waren alle Landkreise in der Lage, ihre Investitionen zu finanzieren. Dennoch meldeten sie weit überdurchschnittliche Investitionsrückstände von 2.338 €/Einw. Ihre Konsolidierungsmaßnahmen verbesserten zwar den Haushalt, es deutete sich aber an, dass dies zu einem Investitionsverzicht führte und damit Investitionsrückstände weiter erhöhte.

Zeitraum
Abbau der
Investitions-
rückstände

Zudem ermittelte die überörtliche Kommunalprüfung, wie viele Jahre die Landkreise benötigen würden, um die gemeldeten Investitionsrückstände abzubauen. Diese fiktive Berechnung basiert auf der Annahme, dass die Landkreise die Investitionsauszahlungen in gleicher Höhe in den folgenden Jahren ausschließlich für den Abbau der gemeldeten Investitionsrückstände einsetzen.

¹⁹² Zwei Landkreise erhielten sowohl Entschuldungshilfe als auch Bedarfszuweisung. Diese beiden Landkreise wurden in beiden Vergleichsgruppen berücksichtigt.

	Durchschnitt	weniger als 105 Einw./km ²	105 bis unter 140 Einw./km ²	140 bis unter 177 Einw./km ²	177 und mehr Einw./km ²
Fiktiver Zeitraum für den Abbau der Investitionsrückstände in Jahren	6	10	3	4	7

Ansicht 53: Fiktiver Zeitraum für den Abbau der Investitionsrückstände – nach Bevölkerungsdichte

Für die Vergleichsgruppe mit der niedrigsten Bevölkerungsdichte ergab sich ein fiktiver Zeitraum zum Abbau der Investitionsrückstände von zehn Jahren. Damit fiel diese Vergleichsgruppe erneut mit dem ungünstigsten Wert auf. Die nächsthöhere Vergleichsgruppe benötigt hingegen nur drei Jahre.

Auch in der regionalisierten Betrachtung ergaben sich erkennbare Unterschiede:

	Durchschnitt	Braunschweig	Hannover	Lüneburg	Weser-Ems
Fiktiver Zeitraum für den Abbau der Investitionsrückstände in Jahren	6	8	7	7	4

Ansicht 54: Fiktiver Zeitraum für den Abbau der Investitionsrückstände – nach statistischen Gebieten

Positiv hob sich erneut das statistische Gebiet Weser-Ems hervor. Für einen vollständigen Abbau der Investitionsrückstände ergab sich ein Zeitraum von vier Jahren. Acht Jahre, und damit doppelt so lange, benötigt das statistische Gebiet Braunschweig.

Vor dem Hintergrund der hohen Investitionsrückstände für den Infrastrukturbereich „Schulen“ in allen Landkreisen, berechnete die überörtliche Kommunalprüfung hierfür ebenfalls den fiktiven Abbauzeitraum. Dieser liegt bei gleichbleibenden Investitionsauszahlungen bei 13 Jahren.

In einer erweiterten Auswertung betrachtete die überörtliche Kommunalprüfung den Zusammenhang von Investitionsrückständen und der Aufgabenwahrnehmung „Krankenhäuser und Kliniken“. Aufgrund ihrer Relevanz wurde die Region Hannover in diese Betrachtung einbezogen. Somit ergaben sich für diese erweiterte Auswertung 37 Erhebungskommunen.

Kranken-
häuser und
Kliniken

Die Landkreise sowie die Region Hannover und die kreisfreien Städte haben die Krankenhausversorgung der Bevölkerung im Rahmen der Daseinsvorsorge als

Aufgabe des eigenen Wirkungskreises u. a. nach Maßgabe des Krankenhausplans¹⁹³ sicherzustellen. Sie haben eigene Krankenhäuser zu errichten und zu unterhalten, soweit die Krankenhausversorgung nicht durch andere Träger gewährleistet wird.¹⁹⁴ 26 Erhebungskommunen meldeten Gesamtinvestitionsrückstände von rund 1,4 Mrd. € für Krankenhäuser und Kliniken. Die Gesamtinvestitionsrückstände berücksichtigen die Investitionsrückstände in den Kernhaushalten und den Ausgliederungen.

Die Analyse des Zusammenhangs der Gesamtinvestitionsrückstände und der Aufgabenwahrnehmung „Krankenhäuser und Kliniken“ führte zu folgenden Ergebnissen:

	Erhebungskommunen mit überdurchschnittlichen Investitionsrückständen (Anzahl/Anteil)	Erhebungskommunen mit unterdurchschnittlichen Investitionsrückständen (Anzahl/Anteil)
Alle Erhebungskommunen	10 (27 %)	27 (73 %)
Erhebungskommunen mit Krankenhäusern und Kliniken	7 (27 %)	19 (73 %)

Ansicht 55: Gesamtinvestitionsrückstände und Krankenhäuser/Kliniken

Der Anteil von Erhebungskommunen mit überdurchschnittlichen Investitionsrückständen war sowohl bei der Betrachtung aller als auch bei der Betrachtung der Erhebungskommunen mit Krankenhäusern und Kliniken gleich (27 %).

5.3 Selbsteinschätzung der Landkreise

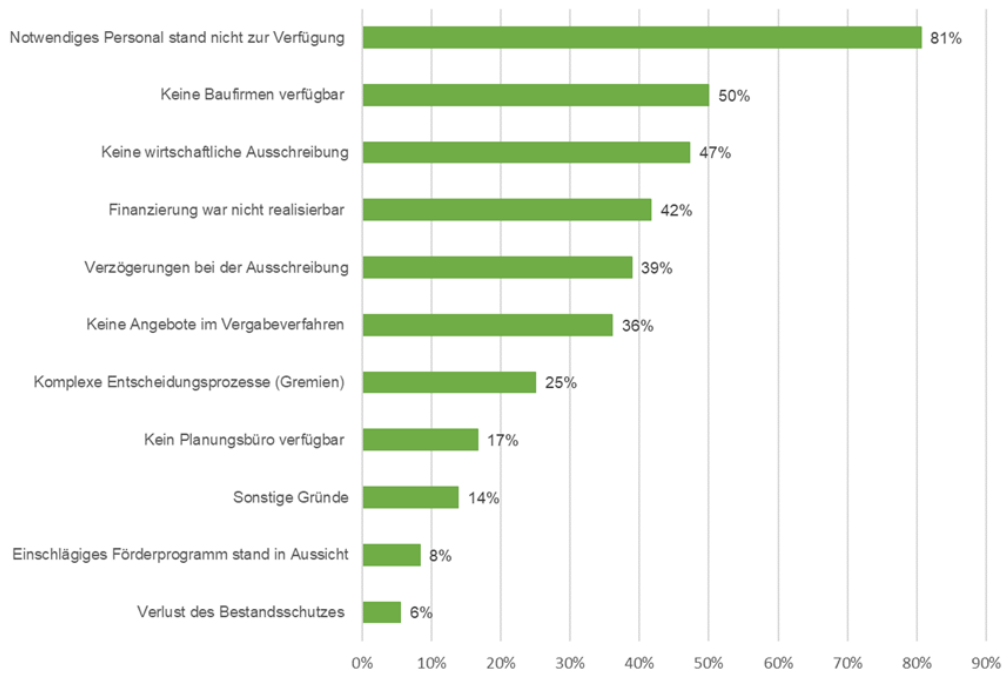
Die überörtliche Kommunalprüfung bat alle Landkreise um eine Selbsteinschätzung, welche Gründe¹⁹⁵ ihrer Meinung nach zu Investitionsrückständen führten.

*Investitions-
hemmnis:
Personal-
mangel*

¹⁹³ Vgl. § 1 Abs. 1 NKHG.

¹⁹⁴ Vgl. § 1 NKHG und § 160 Abs. 3 NKomVG.

¹⁹⁵ Mehrfachnennungen waren möglich.



Ansicht 56: Investitionsrückstände – Gründe

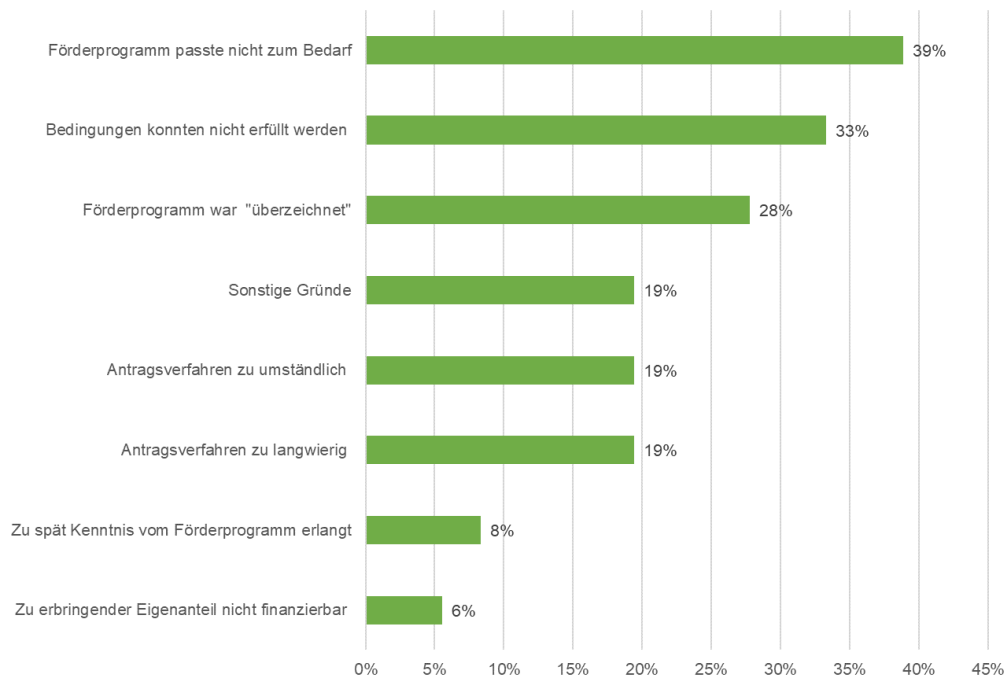
Mit einem Anteil von 81 % nannten die Landkreise am häufigsten das Fehlen von Personal als Investitionshemmnis. Dies unterstreicht erneut den akuten Fachkräftemangel in der öffentlichen Verwaltung.

An zweiter Stelle mit 50 % stand die fehlende Verfügbarkeit von Baufirmen. Dicht darauf folgten die wirtschaftlich nicht tragfähigen Ausschreibungsergebnisse (47 %). Beide Aussagen verwiesen auf hohe Preise und schwierige Wettbewerbssituationen. Weitere relevante Gründe waren eine nicht realisierbare Finanzierung (42 %) sowie verzögerte Ausschreibungsverfahren (39 %). Auch die Tatsache, dass im Vergabeverfahren keine Angebote eingingen (36 %), verdeutlicht den Mangel an Baukapazitäten.

Zur Finanzierung von Investitionen können die Landkreise Mittel aus Förderprogrammen in Anspruch nehmen. Die überörtliche Kommunalprüfung erhob, aus welchen Gründen¹⁹⁶ Fördermittel nicht genutzt wurden. Die nachfolgende Grafik stellt die abgefragten Gründe für einen Verzicht auf Fördermittel dar:

*Gründe für
Verzicht auf
Fördermittel*

¹⁹⁶ Mehrfachnennungen waren möglich.

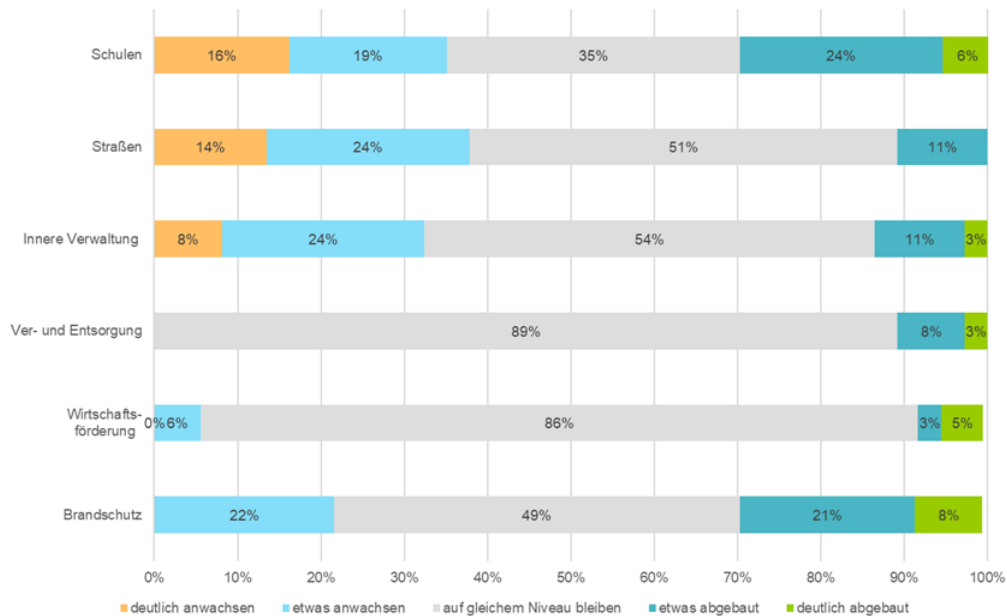


Ansicht 57: Gründe für den Verzicht auf Fördermittel

39 % der Landkreise gaben an, dass die Förderprogramme nicht zum konkreten Bedarf passten und 33 %, dass die Bedingungen nicht erfüllt werden konnten. Des Weiteren seien viele Förderprogramme überzeichnet gewesen. Vor dem Hintergrund der angestrebten Vereinfachung von Förderverfahren durch das Land könnte sich die Situation verbessern. Bereits in den vergangenen Kommunalberichten hat die überörtliche Kommunalprüfung unbürokratische und zielgerichtete Förderprogramme angeregt.

Entwicklung der Investitions- rückstände

Die Landkreise gaben Auskunft zu der Frage, wie sie selbst die Entwicklung der Investitionsrückstände in den Infrastrukturbereichen innerhalb der nächsten fünf Jahre einschätzen. Die folgende Grafik stellt die erwartete Entwicklung für die sechs Infrastrukturbereiche mit den höchsten Investitionsrückständen dar:

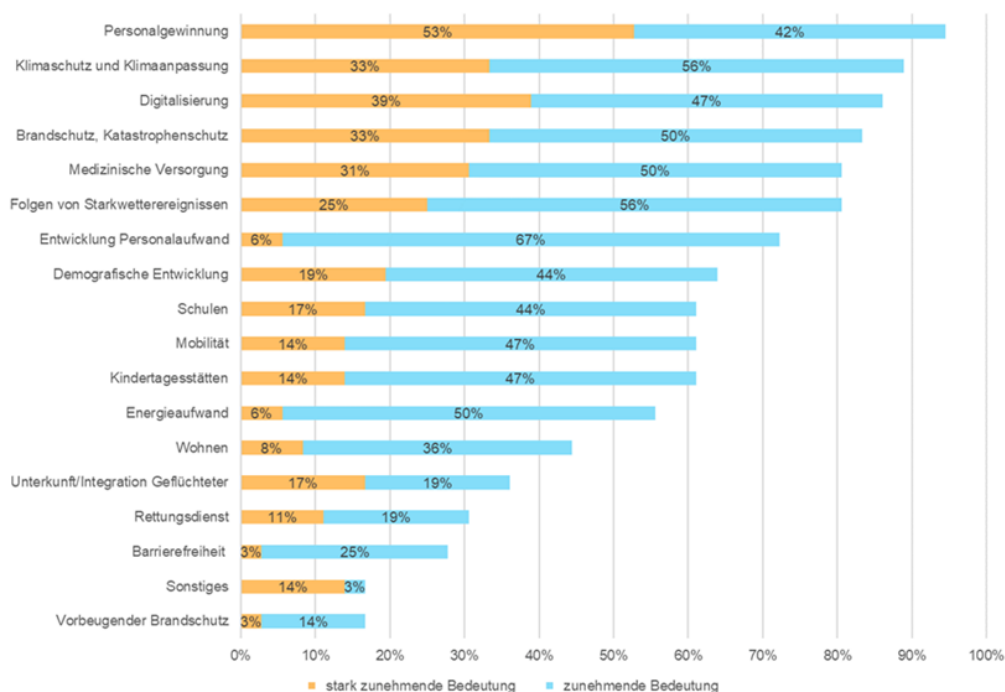


Ansicht 58: Investitionsrückstände – künftige Entwicklung

Die meisten Landkreise gingen davon aus, dass die Investitionsrückstände in den genannten Bereichen entweder auf gleichem Niveau bleiben oder weiter anwachsen werden. So gingen für den Infrastrukturbereich „Schulen“ nur 30 % der Landkreise davon aus, die hohen Investitionsrückstände abbauen zu können. 35 % erwarteten einen weiteren Anstieg. Für den Infrastrukturbereich „Straßen“ schätzten nur 11 % der Landkreise, die Investitionsrückstände abbauen zu können. 39 % rechneten mit einer weiteren Erhöhung.

*Vielfältige
Heraus-
forderungen
für die
Zukunft*

Außerdem konnten die Landkreise die Bedeutung ausgewählter Herausforderungen¹⁹⁷ der Zukunft vor dem Hintergrund der aktuellen Entwicklungen bewerten.



Ansicht 59: Künftige Herausforderungen

Spitzenreiter ist mit 95 % die Personalgewinnung. Fehlendes Personal wurde bereits als der häufigste Grund für Investitionsrückstände genannt. Es zeichnet sich ab, dass das Thema Personal noch weiter an Bedeutung gewinnt. An Bedeutung zunehmen werden aber auch die Themen Klimaschutz und Klimaanpassung, Digitalisierung, Brand- und Katastrophenschutz, medizinische Versorgung sowie die Folgen von Starkwetterereignissen.

5.4 Einschätzung der überörtlichen Kommunalprüfung

Die Landkreise waren im Erhebungszeitraum 2021 bis 2023, wie der gesamte Kommunalbereich, vielfältigen Krisen und Herausforderungen ausgesetzt. Die Haushaltslage der Landkreise erwies sich jedoch als relativ stabil. Dennoch steigerten sich ihre Investitionsrückstände im Vergleich zum Ergebnis der Bestandserhebung 2020 um rund 3,1 Mrd. € auf 6,5 Mrd. € (1.090 €/Einw.).

*Anstieg um
rund 3,1
Mrd. €*

¹⁹⁷ Die Bedeutung der Herausforderungen konnte klassifiziert werden nach „stark zunehmend“, „zunehmend“, „gleichbleibend“, „abnehmend“ oder „stark abnehmend“.

Es gab keinen eindeutigen Zusammenhang zwischen der Einwohnergröße und den Investitionsrückständen. Jedoch waren höhere Investitionsrückstände bei Landkreisen mit niedriger Einwohnerzahl zu beobachten.

Im Gegensatz hierzu zeigte sich ein deutlicher Zusammenhang zwischen der Bevölkerungsdichte und der Höhe der Investitionsrückstände. Die Vergleichsgruppe mit der niedrigsten Bevölkerungsdichte meldete mit Abstand die höchsten Investitionsrückstände. Insbesondere im Infrastrukturbereich „Schulen“ fiel sie mit weit überdurchschnittlichen Investitionsrückständen auf.

*Zusammenhang
Bevölkerungsdichte
und
Investitionsrückstände*

Deutliche Unterschiede ergaben sich in der regionalen Betrachtung. Besonders positiv ist das statistische Gebiet Weser-Ems hervorzuheben. Dieses Gebiet hatte mit Abstand die niedrigsten Investitionsrückstände und auch die niedrigste Gesamtverschuldung pro Kopf.

Auf den Infrastrukturbereich „Schulen“ entfielen 58 %, mithin 3,8 Mrd. € der Investitionsrückstände, obwohl die Landkreise hier die höchsten Investitionsauszahlungen in den Jahren 2021 bis 2023 tätigten. Besonders beunruhigend ist, dass nur 30 % der Landkreise davon ausgingen, diese Investitionsrückstände zukünftig reduzieren zu können. Marode Gebäude, unzureichende digitale Ausstattung und fehlende moderne Lernumgebungen gefährden nicht nur die Bildungsqualität, sondern auch die Chancengerechtigkeit.

*Baustelle
Schulen*

Aus Sicht der überörtlichen Kommunalprüfung ist ein koordiniertes, nachhaltiges und finanziell abgesichertes Vorgehen zur Reduzierung der Investitionsrückstände notwendig. Insbesondere eine angemessene finanzielle Ausstattung ist hierfür Voraussetzung.

*Finanzielle
Ausstattung
erforderlich*

Dies wird zukünftig umso wichtiger, da sich sogar bei den Landkreisen mit ihren relativ stabilen Haushaltslagen mittlerweile negative Tendenzen zeigen. So wiesen für das Haushaltsjahr 2024 bereits 17 Landkreise einen negativen Saldo aus der laufenden Verwaltungstätigkeit¹⁹⁸ auf – eine Entwicklung, die die Fähigkeit zur Eigenfinanzierung von Investitionen erheblich einschränkt. Angesichts der aktuellen Entwicklungen rechnet die überörtliche Kommunalprüfung mit einer weiteren Verschärfung der Finanzsituation.

*Verschärfung der
Finanzsituation*

Der Abbau von Investitionsrückständen ist unter solchen Rahmenbedingungen häufig nur durch die Aufnahme investiver Kredite realisierbar. Die Folge davon wäre ein Anstieg der Verschuldung.

*Anstieg
Verschuldung
droht*

¹⁹⁸ Die Angabe basiert auf den Daten der kommunalen vierteljährlichen Kassenstatistik 2024.

*Substanz-
verlust*

Die Situation wird dadurch verschärft, dass bei knapper werdenden Mitteln regelmäßig als Erstes die Investitionen gekürzt werden. Vorrang erhalten Pflichtaufgaben, für die gesetzliche oder vertragliche Verpflichtungen bestehen. Dieses zeigte sich bereits bei den Landkreisen mit begrenzten finanziellen Mitteln, z. B.

Entschuldungshilfegemeinden. Sie meldeten überdurchschnittliche Investitionsrückstände und unterdurchschnittliche investive Auszahlungen, selbst wenn sie formal ihren Haushalt ausgleichen konnten. Setzt sich diese Entwicklung fort, droht ein weiterer Substanzverlust der öffentlichen Infrastruktur. Die überörtliche Kommunalprüfung bewertet daher Investitionsrückstände als latente Schulden: Sie werden nicht in Haushalten oder Bilanzen ausgewiesen, führen aber zu erheblichen Belastungen in der Zukunft.

*Auch Bund
und Land
gefragt*

Vor diesem Hintergrund sind gezielte finanzpolitische Maßnahmen auf Bundes- und Landesebene unerlässlich. Die überörtliche Kommunalprüfung begrüßt die Vereinfachungen durch das niedersächsische Kommunalfördergesetz sowie die angekündigten Infrastrukturprogramme von Bund und Land. Damit wird auch die langjährige Forderung der überörtlichen Kommunalprüfung umgesetzt. Bereits seit 2021 forderte die überörtliche Kommunalprüfung regelmäßig zielgerichtete und vereinfachte Förderprogramme in Form von pauschalen Zuweisungen, einer vollständigen digitalen Abwicklung und vereinfachten Verwendungsnachweisen.

*Herausfor-
derung
Ressource
Personal*

Allerdings reicht Geld allein nicht aus. Insbesondere die Ressource Personal wird noch weiter an Bedeutung gewinnen. Daher sind insbesondere funktionierende Verwaltungsstrukturen sowie effiziente Umsetzungsprozesse notwendig, um Investitionsrückstände abbauen zu können.

*Koordinierte
Maßnahmen
erforderlich*

Zusammenfassend zeigt sich, dass der Abbau kommunaler Investitionsrückstände nur unterstützend durch ein Bündel koordinierter Maßnahmen gelingen kann. Dazu gehören insbesondere

- ausreichende und langfristig gesicherte Finanzmittel,
- unbürokratische Förderprogramme und
- die Sicherung bedarfsgerechter Personalkapazitäten.

Die überörtliche Kommunalprüfung setzt die Erhebungsreihe Investitionsrückstände fort. Im Jahr 2027 wird diese durch eine Gesamtschau mit allen niedersächsischen Kommunen abgeschlossen.

Daher: **Fortsetzung folgt!**

6 Kommunalfinanzen 2019 bis 2024

6.1 Entwicklung der Kommunalfinanzen

Grundlage der Analysen dieses Kapitels ist die Finanzrechnung, welche Ein- und Auszahlungen als reine Zahlungsströme¹⁹⁹ abbildet. Aussagen zur Entwicklung des kommunalen Vermögens sowie zum Ressourcenverbrauch können auf Basis der aktuellen Kommunalstatistik bislang nicht getroffen werden.²⁰⁰ Zukünftig, beginnend mit dem Haushaltsjahr 2025, sollen auch doppelte Daten aus dem Rechnungswesen statistisch erfasst werden. Dazu gehören Aktiva und Passiva der Vermögensrechnung sowie Erträge und Aufwendungen der Ergebnisrechnung.²⁰¹

*Finanz-
rechnung
als
statistische
Grundlage*

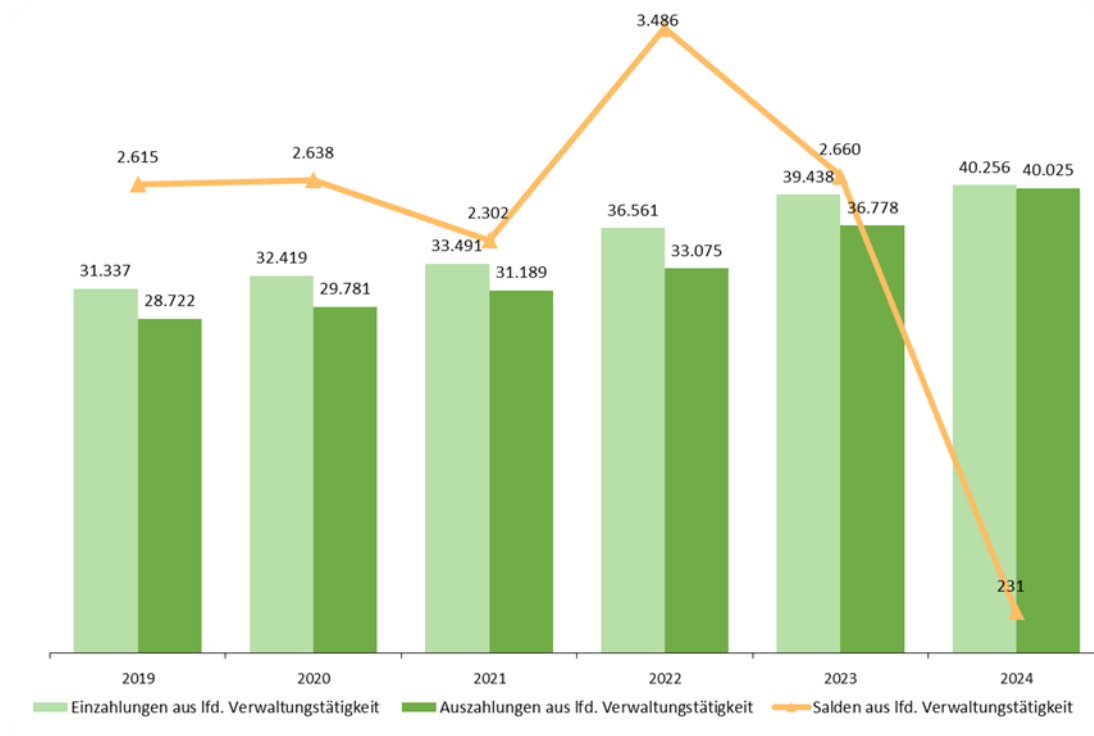
Besonders auffällig im Jahr 2024 war die Entwicklung des Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit. Dieser sank drastisch – von knapp 2,7 Mrd. € im Jahr 2023 auf nunmehr rund 0,2 Mrd. €. Im Vergleich zum Vorjahr handelt es sich um einen Rückgang von 91,3 %. Bereits im Jahr 2023 war mit einem Saldo von 2,7 Mrd. € ein deutlicher Rückgang gegenüber dem außergewöhnlich hohen Ergebnis aus dem Jahr 2022 mit rund 3,5 Mrd. € zu verzeichnen. Diese negative Entwicklung setzte sich im Jahr 2024 nochmals dramatisch fort.

*Saldo aus
laufender
Verwaltungs-
tätigkeit
2024 extrem
gesunken*

¹⁹⁹ LSN: [Kommunale Jahresrechnungsstatistik in Niedersachsen – Methodische Hinweise](#), zuletzt abgerufen am 10.07.2025; LSN: [Vierteljährliche kommunale Kassenstatistik Niedersachsen – Methodische Hinweise](#), zuletzt abgerufen am 10.07.2025.

²⁰⁰ Die zugrunde liegenden Daten stammen aus der Kommunalstatistik des Landesamts für Statistik Niedersachsen. Die überörtliche Kommunalprüfung bedient sich zur Analyse der kommunalen Finanzlage der Jahre 2019 bis 2023 wie bereits in den Vorjahren weiterhin der Jahresrechnungsstatistik und der Schuldenstatistik. Die Angaben für 2024 basieren auf der kommunalen vierteljährlichen Kassenstatistik. Die Jahresrechnungsstatistik für das Jahr 2024 wird turnusgemäß erst nach Fertigstellung dieses Berichts veröffentlicht. Teilweise wurden die statistischen Daten durch eigene Berechnungen ergänzt. Eventuelle Abweichungen begründen sich in Rundungsdifferenzen. Die in den Ansichten des nachfolgenden Kapitels enthaltenen Daten für 2023 weichen von den Daten der entsprechenden Ansichten des letzten Kommunalberichts ab. Bei Erstellung des Kommunalberichts 2024 lagen für 2023 nur die Daten der vierteljährlichen Kassenstatistik vor. Der aktuelle Bericht berücksichtigt für 2023 nunmehr die Zahlen der vorliegenden Jahresrechnungsstatistik.

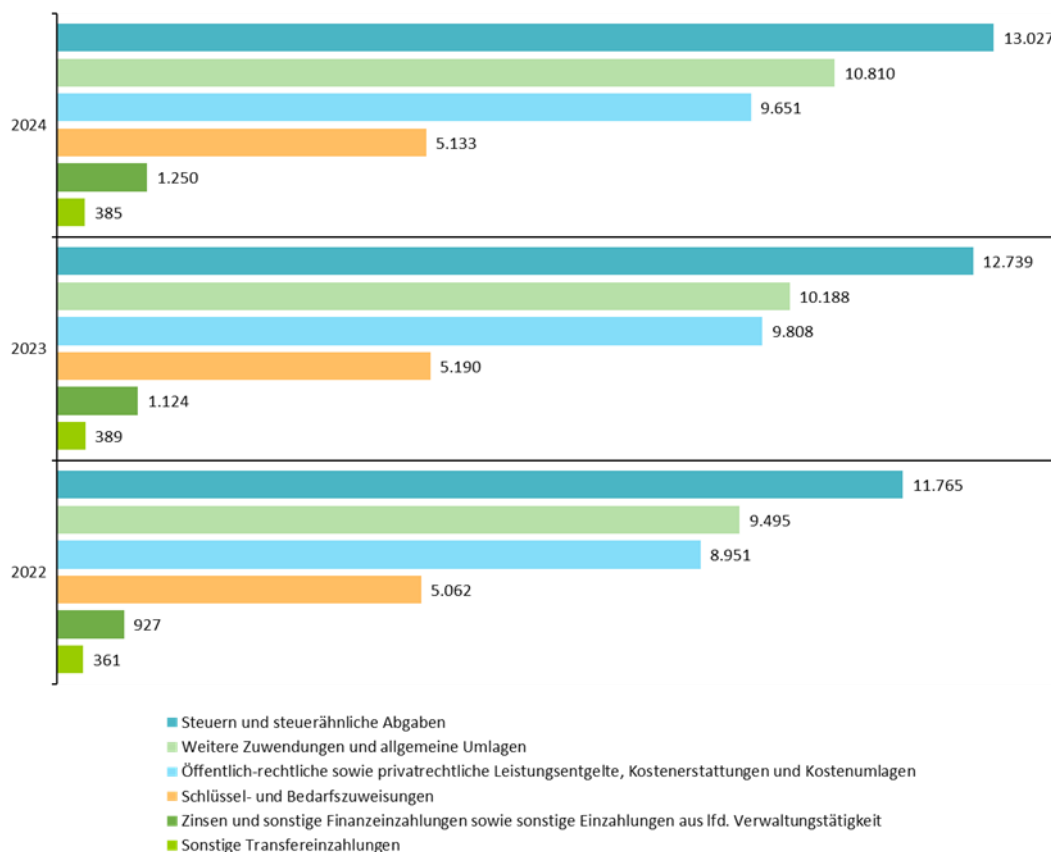
²⁰¹ Vgl. § 17 i. V. m. § 3 Abs. 2 Nr. 1 b) bb) und Abs. 7 Nr. 2 b) FPStatG.



Ansicht 60: Einzahlungen, Auszahlungen und Salden aus laufender Verwaltungstätigkeit
2019 bis 2024 (in Mio. €)

*Erneuter
Höchststand
bei Ein- und
Aus-
zahlungen
aus
laufender
Verwal-
tungs-
tätigkeit*

Wie bereits in den Vorjahren nahmen im Jahr 2024 die Einzahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit nochmals auf rund 40,3 Mrd. € zu. Die Steigerung fiel mit rund 0,8 Mrd. € bzw. 2,1 % jedoch geringer aus. Auch die Auszahlungen stiegen wieder deutlich an: Sie erhöhten sich um 8,8 % (rund 3,2 Mrd. €) auf rund 40,0 Mrd. €. Die Ein- und Auszahlungen erreichten somit die höchsten Werte im Betrachtungszeitraum 2019 bis 2024.

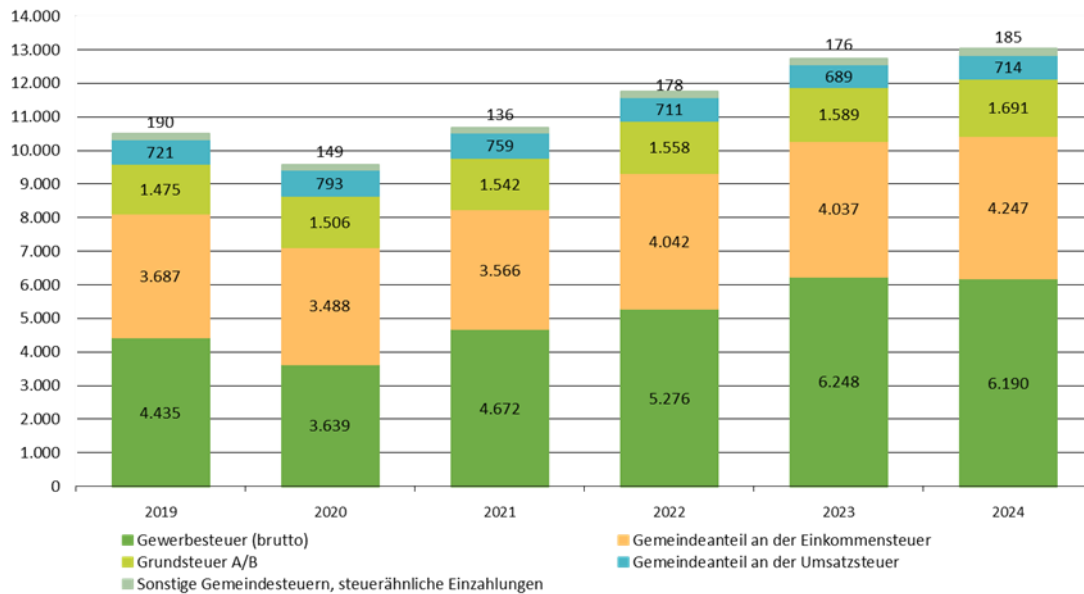


Ansicht 61: Einzahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit 2022 bis 2024 (in Mio. €)

Die Einzahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit gingen bei den Schlüssel- und Bedarfszuweisungen um rund 57 Mio. € und bei den sonstigen Transfereinzahlungen um rund 4 Mio. € leicht zurück. Alle weiteren Einzahlungsarten entwickelten sich erneut positiv. Die Einzahlungen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben stellten mit einem Anstieg um rund 288 Mio. € (2,3 %) auf rund 13 Mrd. € erneut die größte Einzahlungsquelle dar.

Steuereinzahlungen bleiben größte Einzahlungsquelle

Die Steuern und steuerähnlichen Abgaben machen rund ein Drittel aller Einzahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit aus. Angesichts der Bedeutung dieser größten Einzahlungsquelle wird die Entwicklung der einzelnen Steuerarten in der nachfolgenden Grafik dargestellt:

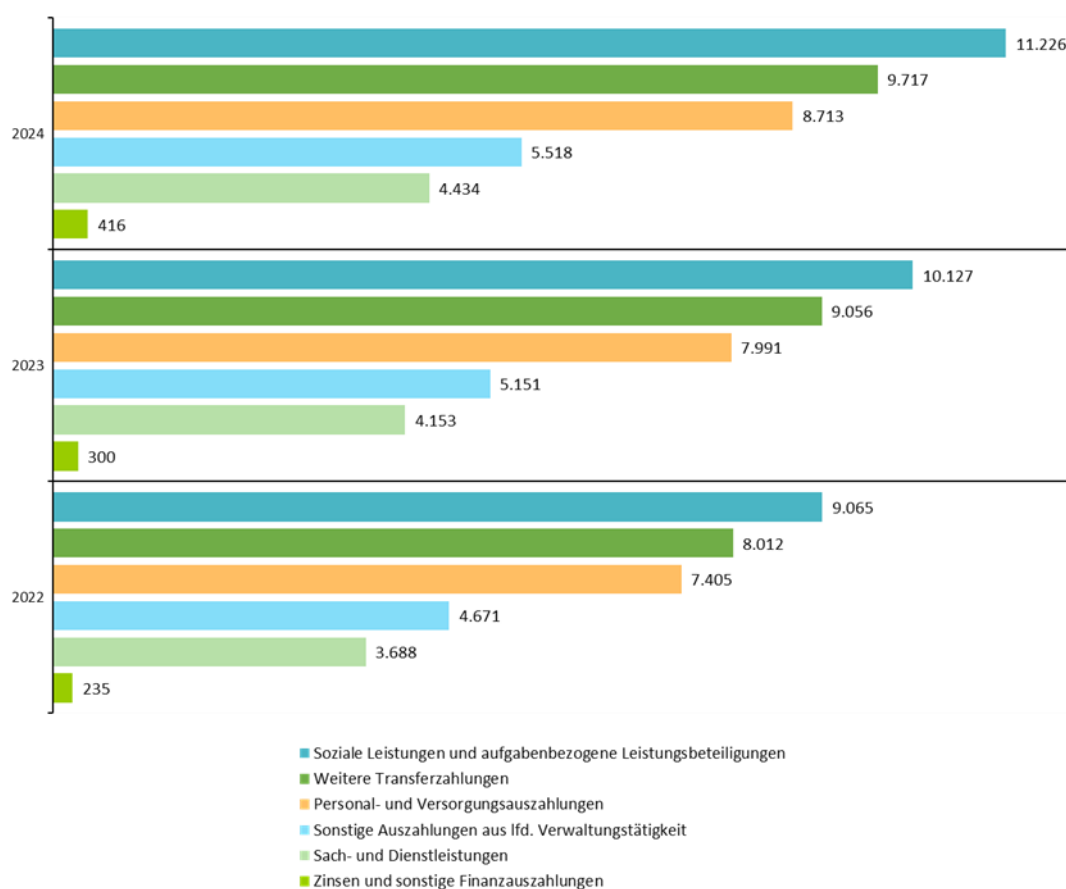


Ansicht 62: Einzahlungen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben
2019 bis 2024 (in Mio. €)

Die größte absolute Steigerung innerhalb der Steuerarten war beim Gemeindeanteil an der Einkommensteuer mit einem Zuwachs von rund 210 Mio. € (5,2 %) zu verzeichnen. Den höchsten prozentualen Anstieg erzielte die Grundsteuer mit einem Plus von 6,4 % (rund 102 Mio. €). Dies ist auch auf eine verstärkte Anhebung der Grundsteuerhebesätze durch die Gemeinden zurückzuführen. Im Gegensatz dazu ging das Aufkommen aus der Gewerbesteuer – der volumenmäßig bedeutendsten Steuerart – im Jahr 2024 erstmals seit dem coronabedingten Einbruch im Jahr 2020 zurück. Der Rückgang belief sich auf rund 58 Mio. € bzw. 0,9 %. Diese Entwicklung ist auf die seit dem Jahr 2023 anhaltende konjunkturelle Abschwächung zurückzuführen.

Der erhebliche Rückgang des Saldos aus laufender Verwaltungstätigkeit war auch auf einen erneuten deutlichen Anstieg der Auszahlungen zurückzuführen. Damit setzt sich der Trend der Vorjahre auch für das Jahr 2024 fort. Die folgende Darstellung zeigt dieses für die wesentlichen Auszahlungsarten:

Erneut
hoher
Anstieg der
Aus-
zahlungen
aus
laufender
Ver-
waltungs-
tätigkeit



Ansicht 63: Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit 2022 bis 2024 (in Mio. €)

Soziale Leistungen und aufgabenbezogene Leistungsbeteiligungen²⁰² stellen mit einem Anteil von 28 % weiterhin die größte Auszahlungsart dar. Im Vergleich zum Vorjahr stiegen diese erneut um rund 1,1 Mrd. € (10,9 %) an.

Erneuter Anstieg der Sozialauszahlungen

Innerhalb dieser Gruppe verzeichneten die Leistungen der Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderungen²⁰³ im Jahr 2024 mit einem Zuwachs von rund 396 Mio. € (13,5 %) den höchsten nominalen Anstieg. Die vom Bundesgesetzgeber angestrebte Begrenzung der Kostenentwicklung in der Eingliederungshilfe ist bisher nicht eingetreten (siehe [Kapitel 3.8](#)). Der höchste prozentuale Anstieg von 19,7 % (rund 378 Mio. €) entfiel auf die Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe.

Auch für die kommenden Jahre ist weiterhin mit steigenden Auszahlungen für soziale Leistungen zu rechnen. Da es sich hierbei grundsätzlich um Pflichtaufgaben und

²⁰² Dazu gehören: Leistungen der Grundsicherung für Arbeitssuchende (SGB II), Leistungen der Sozialhilfe (SGB XII), Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe (SGB VIII), Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderung (SGB IX) sowie sonstige Sozialleistungen.

²⁰³ Vgl. § 102 SGB IX. Die Eingliederungshilfe umfasst insbesondere Leistungen zur medizinischen Rehabilitation, Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben und an Bildung sowie Leistungen zur sozialen Teilhabe.

individuell einklagbare Ansprüche handelt, können die Kommunen diese Entwicklung nur im begrenzten Maße beeinflussen.

*Erneuter
Anstieg der
Personal-
und Ver-
sorgungs-
auszah-
lungen*

Die Personal- und Versorgungsauszahlungen erhöhten sich im Jahr 2024 um rund 722 Mio. € bzw. 9 %. Dies stellt einen deutlich stärkeren Anstieg als in den Vorjahren dar. Ursächlich hierfür waren insbesondere höhere Personalauszahlungen für Beschäftigte aufgrund des Tarifabschlusses für den öffentlichen Dienst von Bund und Kommunen aus dem Jahr 2023 sowie die Änderungen der Besoldung für Beamtinnen und Beamte.²⁰⁴ Infolge bereits beschlossener Anpassungen ist auch in den nächsten Jahren mit einer anhaltenden Wachstumsdynamik bei den Personalauszahlungen zu rechnen.

*Nettoinvesti-
tionsmittel*

Der Saldo aus den Einzahlungen und Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit dient als Indikator für die Beurteilung der Finanzkraft der Kommunen. Für das Jahr 2024 konnte nur noch ein Überschuss von 0,2 Mrd. € verzeichnet werden. Allerdings dient dieser Überschuss zunächst zur Tilgung der bestehenden Investitionskredite sowie zur Rückzahlung innerer Darlehen und ggf. von Liquiditätskrediten. Die danach verbleibenden Mittel stehen für die Finanzierung von Investitionen zur Verfügung (Nettoinvestitionsmittel).

Die folgende Ansicht skizziert die Berechnung:



Ansicht 64: Verwendung des Überschusses aus laufender Verwaltungstätigkeit
nach § 17 Abs. 2 und 3 KomHKVO

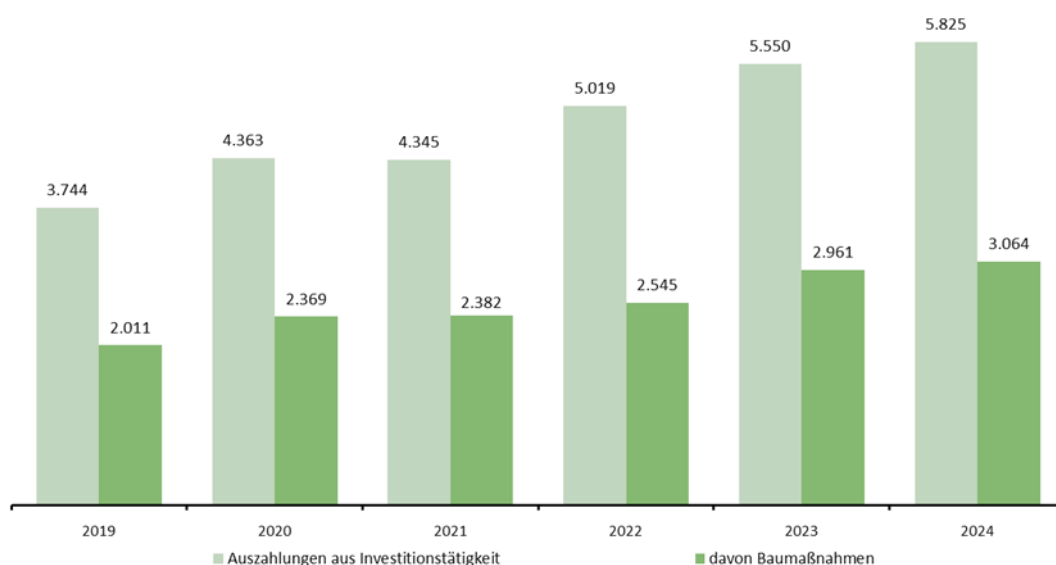
²⁰⁴ Vgl. § 1 Abs. 1 des Tarifvertrags zur Überleitung der Beschäftigten der kommunalen Arbeitgeber in den TVöD und zur Regelung des Übergangsrechts (TVÜ-VKA) vom 13.09.2005 i. d. F. des Änderungstarifvertrags Nr. 20 vom 22.04.2023; Bundesministerium des Innern und für Heimat: [Tarifabschluss für die mehr als 2,5 Millionen Beschäftigten von Bund und Kommunen](#), zuletzt abgerufen am 10.07.2025; Niedersächsisches Finanzministerium: [Tarifeinigung im öffentlichen Dienst wird auf Beamtinnen und Beamte übertragen](#), zuletzt abgerufen am 10.07.2025.

Die Höhe der Nettoinvestitionsmittel lässt auf die Fähigkeit schließen, Investitionen ohne Fremdmittel zu tätigen. Eine detaillierte Darstellung der Berechnung der Nettoinvestitionsmittel findet sich im [Kapitel 5](#) – Investitionsrückstände. Zudem wird auf [Kapitel 3.4](#) „Finanzstatusprüfung unter Berücksichtigung des demografischen Wandels: Finanzkraft sinkt, Schulden steigen!“ verwiesen.

6.2 Investitionstätigkeit

Bereits zum dritten Mal in Folge stiegen die Auszahlungen für Investitionstätigkeit²⁰⁵. Im Jahr 2021 war letztmalig coronabedingt ein leichter Rückgang zu verzeichnen. Die folgende Grafik zeigt die Auszahlungen für Investitionstätigkeit und die darin enthaltenen Baumaßnahmen:

Anstieg der Auszahlungen für Investitionstätigkeit



Ansicht 65: Auszahlungen für Investitionstätigkeit 2019 bis 2024 (in Mio. €)

Die Auszahlungen für Investitionstätigkeit erhöhten sich um 5,9 % (rund 325 Mio. €). Bei isolierter Betrachtung der investiven Auszahlungen für Baumaßnahmen²⁰⁶ zeigte sich eine Erhöhung um 3,5 % (rund. 103 Mio. €). Damit fällt das Wachstum in diesem Bereich geringer als im Vorjahr 2023 aus, in dem eine Steigerung von 16,3 % verzeichnet wurde.

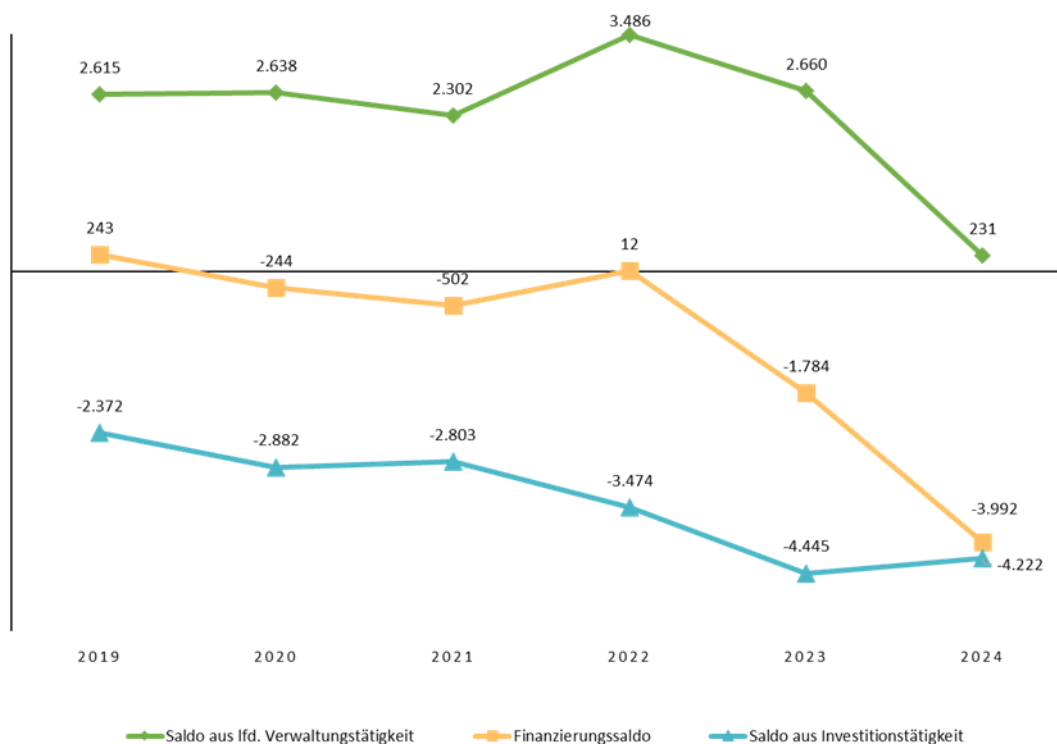
²⁰⁵ Die Auszahlungen für Investitionstätigkeit umfassen Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen, den Erwerb von Vermögen, Baumaßnahmen sowie die Gewährung von Ausleihungen.

²⁰⁶ Die größten Anteile an den Baumaßnahmen entfielen auf die Bereiche Schulen (Allgemeinbildende Schulen, Förderschulen und Berufsbildende Schulen) mit 26,2 % und Straßen (Gemeindestraßen, Kreisstraßen, Landesstraßen und Bundesstraßen) mit 20,8 %. Damit sind die Anteile beinahe identisch mit denen des Vorjahres 2023 (Schulen: 26,8 %, Straßen: 20,8 %).

6.3 Finanzierungssaldo

*Definition
Finanzie-
rungssaldo*

Neben dem Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit ist der Finanzierungssaldo ein weiterer wichtiger Indikator für die Beurteilung der Finanzkraft der Kommunen. Er ergibt sich aus der Summe zwischen dem Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit und dem Saldo aus Investitionstätigkeit²⁰⁷. Der Finanzierungssaldo gibt Auskunft darüber, ob die Kommunen die Auszahlungen durch Einzahlungen decken können. Somit wird durch den Finanzierungssaldo die Differenz zwischen den laufenden und den investiven Ein- und Auszahlungen beschrieben.²⁰⁸ Übersteigen die Einzahlungen die Auszahlungen, liegt ein Finanzierungsüberschuss vor. Dieser weist darauf hin, dass es den Kommunen gelingt, ihre laufenden und investiven Auszahlungen zu finanzieren.²⁰⁹ Übersteigen hingegen die Auszahlungen die Einzahlungen, entsteht ein Finanzierungsdefizit. Die nachfolgende Ansicht zeigt die Entwicklung des Finanzierungssaldos:



Ansicht 66: Finanzierungssaldo 2019 bis 2024 (in Mio. €)

²⁰⁷ Der Saldo aus Investitionstätigkeit setzt sich aus den Einzahlungen für Investitionstätigkeit (Einzahlungen aus Investitionszuwendungen, aus der Veräußerung von Vermögen, aus Rückflüssen von Ausleihungen sowie aus Beiträgen und ähnlichen Entgelten) abzüglich der Auszahlungen für Investitionstätigkeit (Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen, den Erwerb von Vermögen, Baumaßnahmen sowie die Gewährung von Ausleihungen) zusammen.

²⁰⁸ Auszahlungen für Tilgung und Einzahlungen für Kreditaufnahmen bleiben bei dieser Betrachtung unberücksichtigt.

²⁰⁹ Dabei bleibt unberücksichtigt, dass die Kommunen aus dem Überschuss aus laufender Verwaltungstätigkeit zunächst die Tilgung ihrer Investitionskredite sowie die Rückzahlung innerer Darlehen und von Liquiditätskrediten leisten müssen.

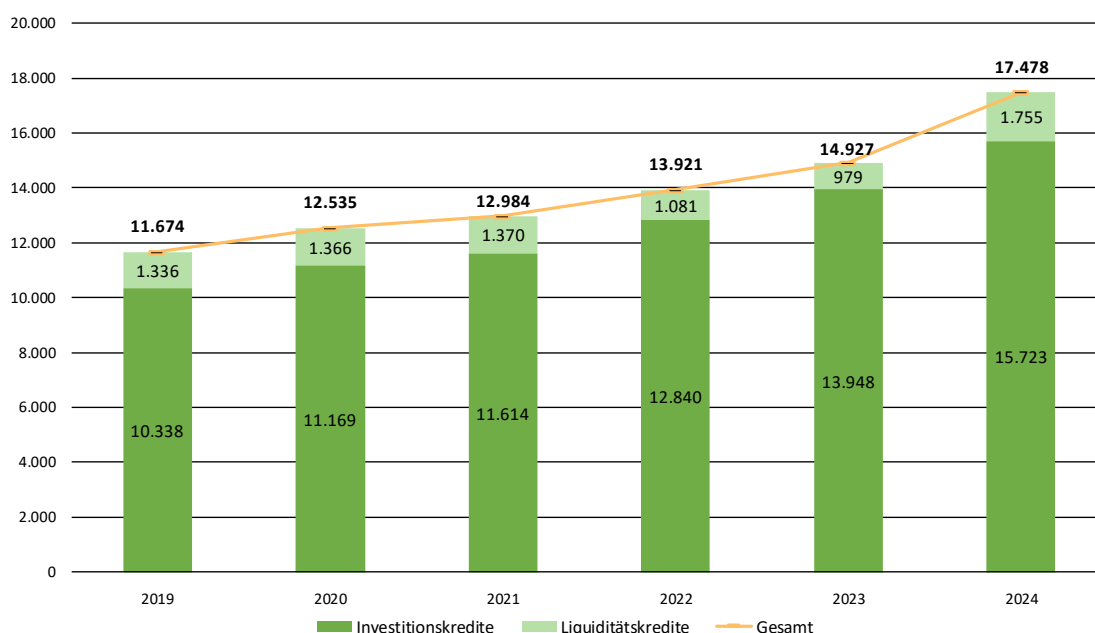
Bereits im Jahr 2023 ergab sich ein erhebliches Finanzierungsdefizit von rd. 1,8 Mrd. €, das sich im Jahr 2024 auf fast 4 Mrd. € erhöhte. Es handelte sich um das schlechteste Ergebnis im Betrachtungszeitraum. Auch im Jahr 2024 reichte der Überschuss aus laufender Verwaltungstätigkeit und die Einzahlungen aus Investitionstätigkeit bei weitem nicht aus, um die kommunalen Investitionsmaßnahmen zu finanzieren. Dies hatte zur Folge, dass zur Finanzierung kommunaler Investitionsmaßnahmen verstärkt Kredite aufgenommen werden mussten. Aufgrund dessen stieg auch die investive Verschuldung weiter an.

Finanzierungsdefizit von fast 4 Mrd. €

6.4 Verschuldung beim nicht-öffentlichen Bereich

Die Verschuldung aus Investitions- und Liquiditätskrediten der Kommunen beim nicht-öffentlichen Bereich²¹⁰ nahm weiter zu:

Weiterer Anstieg der Verschuldung



Ansicht 67: Entwicklung der kommunalen Verschuldung in den Kernhaushalten beim nicht-öffentlichen Bereich 2019 bis 2024 (in Mio. €)

Im Vergleich zum Vorjahr mit einer Verschuldung von knapp 15 Mrd. € erhöhte sich der Gesamtbetrag um rund 2,6 Mrd. € (17,1 %) auf rund 17,5 Mrd. €. Während sich die Liquiditätskredite in den Jahren 2022 und 2023 noch rückläufig entwickelten, kam es im Jahr 2024 zu einem deutlichen Anstieg von knapp 1 Mrd. € auf rund 1,8 Mrd. € um 79,3 % (rund 0,8 Mrd. €). Auch die Investitionskredite erhöhten sich um rund 1,8 Mrd. €

²¹⁰ Die Darstellung beschränkt sich auf die Kernhaushalte. Ausgewertet wurde nur der nicht-öffentliche Bereich, um die Problematik der Liquiditätskredite aus dem sog. „Cash-Pooling“, d. h. die Zusammenführung der Liquidität der Kommunen, auch außerhalb der Kernhaushalte, auf einem Konto, auszublenden.

auf rund 15,7 Mrd. €, was einem Zuwachs von 12,7 % entsprach. Damit ergaben sich sowohl für die Investitionskredite als auch für die Liquiditätskredite die Höchstwerte im Betrachtungszeitraum.

*Risiko
steigender
Zinsen*

Diese Entwicklung spiegelte sich auch in den Zinsauszahlungen wider. Die Zinsen für Investitionskredite beim nicht-öffentlichen Bereich erhöhten sich gegenüber dem Vorjahr um rund 86,1 Mio. € und übertrafen damit den Anstieg des Vorjahres bei weitem. Ebenso stiegen die Zinsauszahlungen für Liquiditätskredite um rund 10,9 Mio. € an. Bereits in den vergangenen Kommunalberichten hat die überörtliche Kommunalprüfung eindringlich auf diese Entwicklung hingewiesen. Angesichts einer kontinuierlich steigenden Verschuldung und eines höheren Zinsniveaus als in den Vorjahren ist auch zukünftig mit weiter steigenden Zinsauszahlungen zu rechnen.

Vor diesem Hintergrund haben die Kommunen verstärkt auf ihre langfristige Schuldentragfähigkeit zu achten, d. h. die Zins- und Tilgungszahlungen sind aus der laufenden Verwaltungstätigkeit zu erwirtschaften. Auf die Notwendigkeit eines aktiven Zins- und Schuldenmanagements hat die überörtliche Kommunalprüfung in ihrem Kommunalbericht 2024 hingewiesen.²¹¹ Auch nach den aktuellen Daten ist im Kontext des geringen Überschusses aus laufender Verwaltungstätigkeit die Handlungsfähigkeit insbesondere der finanzschwächeren Kommunen nach wie vor gefährdet.

*Schulden-
tragfähigkeit*

Im Rahmen dieser Betrachtung bleiben Investitionsrückstände unberücksichtigt, da diese nicht in den Haushaltsplanungen oder Bilanzen der Kommunen enthalten sind. Investitionsrückstände können jedoch zu erheblichen Belastungen in der Zukunft führen, so dass die überörtliche Kommunalprüfung sie als latente Schulden bewertet. Der notwendige Abbau von Investitionsrückständen kann zukünftig zu einem weiteren Anstieg der Verschuldung führen. Das ist dann der Fall, wenn die Eigenmittel der Kommunen für die Finanzierung der Investitionen nicht ausreichen und eine Kreditaufnahme erforderlich wird (vgl. [Kapitel 5](#)).

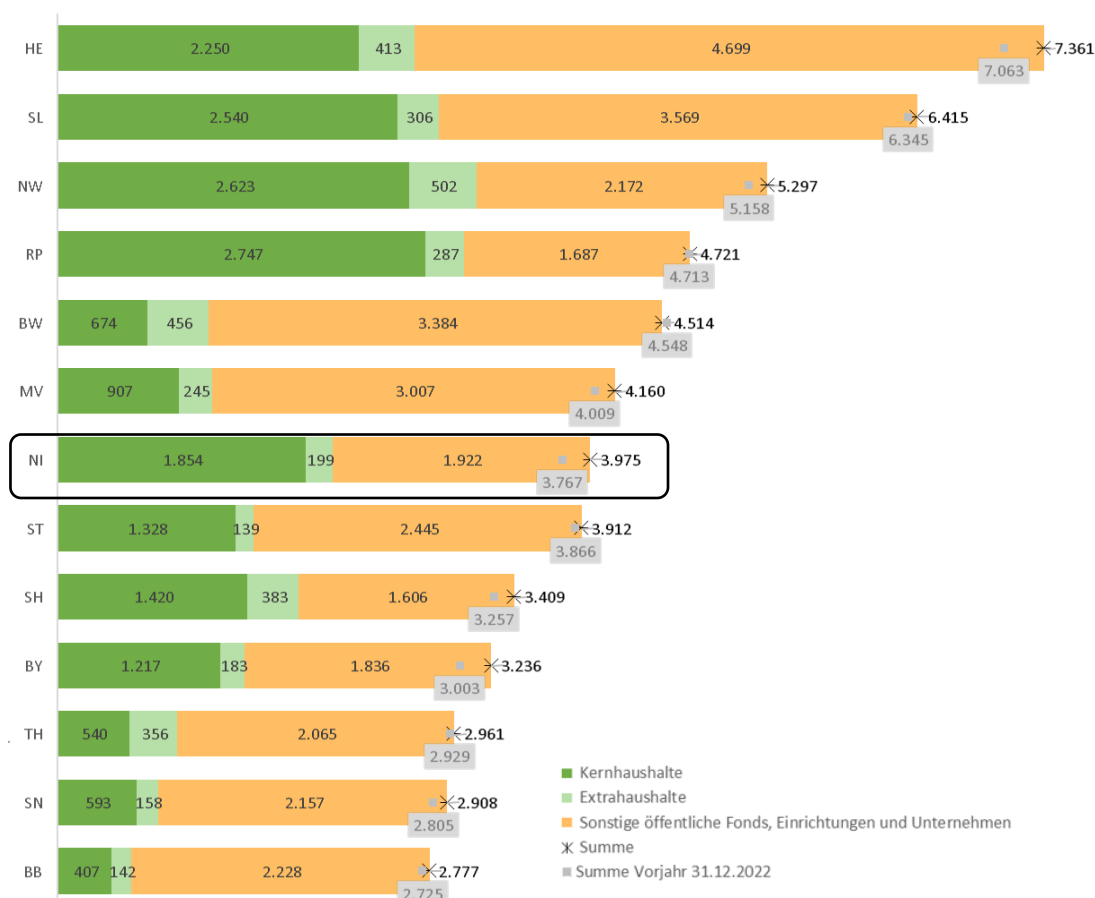
6.5 Gesamtverschuldung – Ländervergleich

*Länderver-
gleich der
Gesamtver-
schuldung*

Auch in diesem Jahr verglich die überörtliche Kommunalprüfung die kommunale Gesamtverschuldung je Einwohnerin und Einwohner der Flächenländer für das Jahr 2023. Die kommunale Gesamtverschuldung setzt sich aus der Verschuldung in den

²¹¹ Die Präsidentin des Niedersächsischen Landesrechnungshofs: [Kommunalbericht 2024](#), Kapitel 3.4.

Kernhaushalten (Investitions- und Liquiditätskredite) sowie den Extrahaushalten und den sonstigen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen zusammen.²¹²



Ansicht 68: Vergleich der kommunalen Verschuldung der Flächenländer (in €/Einw.)²¹³

Die durchschnittliche Gesamtverschuldung der Kommunen in Deutschland stieg von 4.406 €/Einw. im Jahr 2022 auf 4.440 €/Einw. im Jahr 2023 – ein Anstieg von etwa 1 %. In Niedersachsen hingegen nahm die Gesamtverschuldung um mehr als 5,5 % zu, von 3.767 €/Einw. im Jahr 2022 auf 3.975 €/Einw. im Jahr 2023. Trotz dieses überdurchschnittlichen Anstiegs lag die niedersächsische Gesamtverschuldung je Einwohnerin und Einwohner weiterhin im mittleren Bereich im Vergleich zu den übrigen

²¹² In der Statistik werden folgende Einteilungen verwendet: Als Kernhaushalte werden die Haushalte der Gemeinden und Gemeindeverbände bezeichnet. Extrahaushalte umfassen alle öffentlichen Unternehmen, die im Sinne des Europäischen Systems Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen zum Sektor Staat zählen. Dafür müssen folgende Kriterien erfüllt sein: Es muss eine institutionelle Einheit vorliegen, die von den Kommunen kontrolliert (öffentliche Kontrolle) wird. Des Weiteren muss es sich um einen Nichtmarktproduzenten handeln. Dies ist i. d. R. gegeben, wenn keine wirtschaftlich signifikanten Preise erhoben werden. An sonstigen öffentlichen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen sind Kernhaushalte der Gemeinden und Gemeindeverbände mit mehr als 50 % des Nennkapitals oder Stimmrechts beteiligt. Öffentliche Unternehmen werden dann den sonstigen öffentlichen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen (und nicht den Extrahaushalten) zugerechnet, wenn sie Marktproduzenten sind. Marktproduzent ist ein öffentliches Unternehmen u.a. dann, wenn der Eigenfinanzierungsgrad dieser Unternehmen größer als 50 % ist.

²¹³ Vgl. Statistisches Bundesamt (Destatis): [Statistischer Bericht](#) – „Jährl. Schulden des öffentlichen Gesamthaushalts“ und „Jährl. Schulden beim nicht-öffentlichen Bereich der sonst. Öff. Fonds, Einr., Unt.“, jeweils zuletzt abgerufen am 09.01.2025, sowie Vorjahreswerte: Vgl. Die Präsidentin des Niedersächsischen Landesrechnungshofs: [Kommunalbericht 2024](#) und eigene Berechnungen.

Flächenländern. Ein Anstieg der Gesamtverschuldung war nahezu in allen Flächenländern zu beobachten – mit Ausnahme von Baden-Württemberg.

In über zwei Dritteln der Flächenländer lag der Schuldenstand in den sonstigen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen deutlich über dem Niveau der Kernhaushalte. In Niedersachsen zeigte sich eine noch vergleichsweise ausgewogene Verteilung zwischen Kernhaushalten und den Ausgliederungen, die sich gegenüber dem Vorjahr auch nicht signifikant geändert hat.

Herausforderungen durch Ausgliederungen

Ein großer Teil der Schulden wird außerhalb der Kernhaushalte aufgenommen. Diese Entwicklung stellt die Kommunen vor erhebliche Herausforderungen bei der Steuerung ihrer zahlreichen Ausgliederungen.

Hinzu kommt das große Gewicht der Ausgliederungen. Unter den 100 umsatzstärksten Unternehmen in Niedersachsen befinden sich mehrere im kommunalen Einfluss. Insgesamt waren im Jahr 2023 sogar zwei dieser Unternehmen unter den TOP 10 vertreten.²¹⁴

Dies verdeutlicht die zunehmende Bedeutung ausgelagerter Aufgabenbereiche und unterstreicht die Notwendigkeit, auch für diese Bereiche ein wirksames Finanz- und Risikomanagement aus Sicht des Kernhaushalts sicherzustellen. Beispielsweise wies die überörtliche Kommunalprüfung im Kommunalbericht 2023²¹⁵ darauf hin, dass ein effektives Beteiligungsmanagement zur Überwachung und Koordination der kommunalen Unternehmen wichtig ist. Die überörtliche Kommunalprüfung wird diese Entwicklungen weiterhin aufmerksam beobachten, um Aussagen zur finanziellen Gesamtlage der geprüften Kommunen treffen zu können.

6.6 Ausblick

Angesichts der großen Bedeutung der Steuern für die kommunalen Haushalte folgt hier noch ein Ausblick auf die zu erwartende Entwicklung. Die Steuerschätzung vom Mai 2025 zeigt: Die kommunalen Steuereinzahlungen steigen zwar weiterhin, allerdings nicht mehr so dynamisch wie bislang prognostiziert. Im Vergleich zur Steuerschätzung vom Oktober 2024 fällt das erwartete Steueraufkommen in allen Jahren des Schätzzeitraums (2025 bis 2029) spürbar niedriger aus. Insgesamt wird für den Zeitraum 2025 bis 2029 mit rund 2,6 Mrd. € weniger an kommunalen Steuereinzahlungen gerechnet.

²¹⁴ Vgl. Dr. Martina Noß: NORD/LB, Die 100 größten Unternehmen in Niedersachsen 2023 vom 20.11.2024.

²¹⁵ Die Präsidentin des Niedersächsischen Landesrechnungshofs: [Kommunalbericht 2023](#), Kapitel 3.10.

Diese nach unten korrigierte Prognose markiert eine klare Trendumkehr bei den Erwartungen zum kommunalen Steuerwachstum. Die Schätzwerte für die Steuereinzahlungen der Gemeinden steigen in absoluten Zahlen zwar jährlich weiter an – von 12.8 Mio. € im Jahr 2025 auf 14.7 Mio. € im Jahr 2029. Die jährliche Zuwachsrate sinkt jedoch von 3,8 % auf 3,1 %.

Die Steuerschätzung berücksichtigt aktuelle gesamtwirtschaftliche Rahmenbedingungen wie ein moderates nominales BIP-Wachstum sowie eine verhaltene Entwicklung zentraler Steuerarten. Besonders relevant für die Kommunen sind:

- Die stagnierende Gewerbesteuer: Für 2025 wird ein Rückgang um 0,5 % erwartet. Dies wäre dann der zweite Rückgang in Folge. Erst ab 2026 wird wieder mit leichten Zuwächsen gerechnet.
- Der gedämpfte Anstieg beim Gemeindeanteil an der Einkommensteuer.

Insgesamt reagieren die kommunalen Einzahlungen empfindlich gegenüber konjunkturellen Schwankungen – insbesondere, wenn der private Konsum und Unternehmensgewinne unter Druck geraten.

Eine positive Entwicklung gibt es dagegen im kommunalen Finanzausgleich. Die Mai-Steuerschätzung prognostiziert ein um rund 200 Mio. € höheres Aufkommen für die Jahre 2025 bis 2029 als noch im Oktober 2024. Ein Grund dafür ist unter anderem der erwartete Anstieg der Grunderwerbsteuer, von dem ein Drittel den Kommunen zufließt.

Die aktualisierte Prognose verdeutlicht die großen Herausforderungen für die kommunalen Haushalte:

- Die Auszahlungsseite der Kommunen bleibt aufgrund steigender Personal-, Sozial- und Transferauszahlungen weiterhin dynamisch.
- Gleichzeitig bleiben die Einzahlungen hinter den Erwartungen der vorangegangenen Steuerschätzungen zurück und bieten somit keine ausreichende Grundlage, um den Auszahlungsanstieg zu kompensieren.

Die Mai-Steuerschätzung 2025 zeigt ein klares Bild: Die Phase überdurchschnittlicher Steuerzuwächse ist vorerst beendet. Für die Kommunen bedeutet das – trotz nominal steigender Einzahlungen vergrößert sich die Finanzierungslücke. Es drohen strukturelle Finanzierungslücken, die immer schwieriger allein durch Haushaltseinsparungen oder moderate Steuermehreinzahlungen zu schließen sind.

6.7 Fazit

Die finanzielle Situation der niedersächsischen Kommunen ist derzeit äußerst angespannt. Trotz leicht gestiegener Einzahlungen – insbesondere aus Steuern und Zuwendungen – geraten viele Kommunen aufgrund stark wachsender Auszahlungen zunehmend unter Druck. Besonders belasten die steigenden Sozial- und Personalauszahlungen sowie Investitionen in Kindertagesstätten, Schulen, Straßen und Krankenhäuser.

Im Jahr 2024 ergab sich ein Finanzierungsdefizit von fast 4 Mrd. €. Maßgeblich dafür war der Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit: Während im Jahr 2023 noch ein Überschuss von rund 2,7 Mrd. € erzielt wurde, sank dieser im Jahr 2024 auf lediglich rund 0,2 Mrd. € – der niedrigste Stand der letzten fünf Jahre. Die Nettoinvestitionsmittel gingen damit deutlich zurück, was die Investitionsfähigkeit der Kommunen erheblich begrenzt. Investitionen sind teilweise nur durch die Aufnahme von Fremdmitteln finanzierbar. Dadurch werden zukünftige Haushalte belastet und Finanzierungsspielräume der Kommunen erheblich eingeschränkt. Vor dem Hintergrund des bereits hohen und weiter zunehmenden Schuldenstands ist dies als besonders kritisch zu bewerten (s. [Kapitel 3.4](#)).

Die Haushaltsplanungen der Kommunen für das Jahr 2025 zeichnen ein klares Bild der fortschreitenden Verschlechterung: Ausgeglichene Haushalte sind die Ausnahme. Die Inanspruchnahme von Liquiditätskrediten – ein wichtiges Kriterium zur Beurteilung der kommunalen Finanzlage – steigt wieder erheblich an. Aufgrund der Prognosen ist mit einer Verbesserung derzeit nicht zu rechnen.

Auch als Reaktion auf diese Entwicklung schlossen die niedersächsische Landesregierung und die kommunalen Spitzenverbände im März 2025 den „Pakt für Kommunalinvestitionen“. Er sieht unter anderem vor, 600 Mio. € aus dem Jahresüberschuss des Landes für ein neues Investitionsprogramm (KIP 3) bereitzustellen. Ziel ist es, Investitionen von Kommunen gezielt zu fördern – ohne kommunalen Eigenanteil und mit hoher Flexibilität.

Auch die auf Bundesebene beschlossene Grundgesetzänderung zur Schuldenbremse sowie das im Koalitionsvertrag der aktuellen Bundesregierung vorgesehene „Sondervermögen Infrastruktur und Klimaneutralität“ bieten grundsätzlich Chancen, die finanziellen Belastung der Kommunen zu verringern.

Vor dem Hintergrund des prognostizierten Steueraufkommens gewinnt eine konsequente Haushaltskonsolidierung eine noch größere Bedeutung.

Abkürzungsverzeichnis

ArbSchG	Gesetz über die Durchführung von Maßnahmen des Arbeitsschutzes zur Verbesserung der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes der Beschäftigten bei der Arbeit – Arbeitsschutzgesetz – vom 07.08.1996 (BGBl. I S. 1246), zuletzt geändert durch Art. 32 des Gesetzes vom 15.07.2024 (BGBl. 2024 I Nr. 236)
AO	Abgabenordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 01.10.2002 (BGBl. I S. 3866, 2003 I S. 61), zuletzt geändert durch Art. 23 des Gesetzes vom 22.12.2023 (BGBl. 2023 I Nr. 411)
BeckRS	Beck-Rechtsprechungssammlung
BEM	betriebliches Eingliederungsmanagement
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BGF	betriebliche Gesundheitsförderung
BGM	betriebliches Gesundheitsmanagement
BSIG	Gesetz über das Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI-Gesetz) vom 14.08.2009 (BGBl. I S. 2821), zuletzt geändert durch Art. 12 des Gesetzes vom 23.06.2021 (BGBl. I S. 1982)
BTHG	Gesetz zur Stärkung der Teilhabe und Selbstbestimmung von Menschen mit Behinderungen (Bundesteilhabegesetz – BTHG) vom 23.12.2016 (BGBl. I S. 3234), zuletzt geändert durch Art. 8 TeilhabestärkungsG vom 02.06.2021 (BGBl. I S. 1387)
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
Destatis	Statistisches Bundesamt
dpa	Deutsche Presse Agentur
FPStatG	Finanz- und Personalstatistikgesetz vom 22.02.2006 (BGBl. I S. 438), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 28.11.2024 (BGBl. I Nr. 377)
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23.05.1949 (BGBl. S. 1), zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 19.12.2022 (BGBl. I S. 2479)
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GMBI	Gemeinsames Ministerialblatt
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt
HVB	Hauptverwaltungsbeamtin/Hauptverwaltungsbeamter
i.d.F.	in der Fassung
LAN	Local Area Network
LHO	Niedersächsische Landeshaushaltsordnung in der Fassung vom 30.04.2001 (Nds. GVBl. S. 276), zuletzt geändert durch Art. 7 des Gesetzes vom 14.12.2023 (Nds. GVBl. S. 320)
LRH	Niedersächsischer Landesrechnungshof

LSN	Landesamt für Statistik Niedersachsen
MBI.	Ministerialblatt
Mio.	Millionen
Mrd.	Milliarden
MK	Niedersächsisches Kultusministerium
MI	Niedersächsisches Ministerium für Innere, Digitalisierung und Sport
Nds.	Niedersachsen/Niedersächsische/Niedersächsischer/ Niedersächsisches
Nds. OVG	Niedersächsisches Oberverwaltungsgericht
Nds. AG SGB IX/XII	Niedersächsisches Gesetz zur Ausführung des Neunten und des Zwölften Buchs des Sozialgesetzbuchs (Nds. AG SGB IX/XII) vom 24.10.2019 (Nds. GVBl. S. 300), zuletzt geändert durch Art. 1 ÄndG vom 30.6.2022 (Nds. GVBl. S. 426)
NdsVBl.	Niedersächsische Verwaltungsblätter
NFAG	Niedersächsisches Gesetz über den Finanzausgleich in der Fassung vom 14.09.2007 (Nds. GVBl. S. 466), zuletzt geändert durch Artikel 3 des Gesetzes vom 13.12.2024 (Nds. GVBl. 2024 Nr. 118)
NKHG	Niedersächsisches Krankenhausgesetz vom 28.06.2022 (Nds. GVBl. S. 376), zuletzt geändert durch Gesetz vom 29.01.2025 (Nds. GVBl. 2025 Nr. 6)
NKomVG	Niedersächsisches Kommunalverfassungsgesetz vom 17.12.2010 (Nds. GVBl. S. 576), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 29.01.2025 (Nds. GVBl. 2025 Nr. 3)
NKomZG	Niedersächsisches Gesetz über die kommunale Zusammenarbeit in der Fassung vom 21.12.2011 (Nds. GVBl. S. 493), zuletzt geändert durch Art. 3 des Gesetzes vom 08.02.2024 (Nds. GVBl. Nr. 9)
NKPG	Niedersächsisches Gesetz über die überörtliche Kommunalprüfung (Niedersächsisches Kommunalprüfungsgesetz) vom 16.12.2004 (Nds. GVBl. S. 638), zuletzt geändert durch Art. 5 des Gesetzes vom 13.10.2021 (Nds. GVBl. S. 700)
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 Artikel 2 des Gesetzes vom 29.01.2025 (Nds. GVBl. 2025 Nr. 3)
NSchG	Niedersächsisches Schulgesetz in der Fassung vom 03.03.1998 (Nds. GVBl. S. 137), zuletzt geändert durch Art. 19 des Gesetzes vom 14.12.2023 (Nds. GVBl. S. 337)
NSGB	Niedersächsischer Städte- und Gemeindebund
NUTS	Nomenclature des unités territoriales statistiques – Statistische Klassifikation der Gebietseinheiten

NV	Niedersächsische Verfassung vom 19.05.1993 (Nds. GVBl. S. 107), zuletzt geändert durch Art. 1 vom 10.12.2020 (Nds. GVBl. S. 464)
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
OVG	Oberverwaltungsgericht
OWiG	Gesetz über Ordnungswidrigkeiten in der Fassung der Bekanntmachung vom 19.02.1987 (BGBl. I S. 602), zuletzt geändert durch Art. 5 des Gesetzes vom 14.03.2023 (BGBl. I Nr. 73)
RdErl.	Runderlass
Rn.	Randnummer
RPA	Rechnungsprüfungsamt
SEVESO III	Richtlinie 2012/18/EU vom 04.07.2012 zur Beherrschung der Gefahren schwerer Unfälle mit gefährlichen Stoffen
SGB II	Sozialgesetzbuch Zweites Buch – Bürgergeld, Grundsicherung für Arbeitsuchende vom 24.12.2003 (BGBl. I S. 2954), zuletzt geändert durch Artikel 4 des Gesetzes vom 08.05.2024 (BGBl. I Nr. 152)
SGB VII	Sozialgesetzbuch Aachtes Buch – Kinder- und Jugendhilfe – i. d. F. der Bekanntmachung vom 11.09.2012 (BGBl. I S. 2022), zuletzt geändert durch Artikel 3 des Gesetzes vom 24.02.2025 (BGBl. 2025 I Nr. 57)
SGB IX	Sozialgesetzbuch Neuntes Buch – Rehabilitation und Teilhabe von Menschen mit Behinderungen vom 23.12.2016 (BGBl. I S. 3234), zuletzt geändert durch Art. 1 und 2 des Gesetzes vom 06.06.2023 (BGBl. I Nr. 146)
VV	Verwaltungsvorschriften
VV-LHO	Verwaltungsvorschriften zur Landeshaushaltsordnung vom 11.07.1996 (Nds. MBl. S. 1868), zuletzt geändert durch RdErl. vom 19.04.2024 (Nds. MBl. Nr. 203)
WKRS	Wolters Kluwer Rechtsprechungssammlung
WLAN	Wireless Local Area Network

Anlagen:

Anlage 1 Infrastrukturbereiche

Die Erhebung umfasste die folgenden Infrastrukturbereiche:

- Innere Verwaltung (Produktbereich 11)
- Ordnungsangelegenheiten (Produktgruppe 122)
- Brandschutz (Produktgruppe 126)
- Rettungsdienst (Produktgruppe 127)
- Katastrophenschutz (Produktgruppe 128)
- Schulträgeraufgaben („Schulen“; Produktbereiche 22 bis 24)
- Kultur und Wissenschaft (Produktbereiche 25 bis 29)
- Soziale Hilfen (Produktbereiche 31 bis 35)
- Kinder-, Jugend- und Familienhilfe (Produktgruppen 361 bis 363 und 366 bis 337)
- Tageseinrichtungen für Kinder (Produktgruppe 365)
- Gesundheitsdienste (Produktbereich 41)
- Sportförderung (Produktbereich 42)
- Bauen und Wohnen (Produktbereich 52)
- Ver- und Entsorgung (Produktgruppen 531 bis 536 und 538)
- Abfallwirtschaft (Produktgruppe 537)
- Straßen (Produktgruppen 541 bis 544)
- Straßenreinigung, Straßenbeleuchtung (Produktgruppe 545)
- Parkeinrichtungen (Produktgruppe 546)
- ÖPNV (Produktgruppe 547)
- Sonstiger Personen- und Güterverkehr (Produktgruppe 548)
- Natur- und Landschaftspflege (Produktbereich 55)
- Umweltschutz (Produktbereich 56)
- Wirtschaftsförderung (Produktgruppe 571)
- Allgemeine Einrichtungen und Unternehmen (Produktgruppe 573)
- Tourismus (Produktgruppe 575)
- Sonstiges

Anlage 2 Einteilung der Landkreise nach statistischen Gebieten (NUTS-Ebene 2)²¹⁶

Statistische Gebiete	Landkreise
Braunschweig	Gifhorn, Goslar, Göttingen, Helmstedt, Northeim, Peine und Wolfenbüttel
Hannover²¹⁷	Diepholz, Hameln-Pyrmont, Hildesheim, Holzminden, Nienburg/Weser und Schaumburg
Lüneburg	Celle, Cuxhaven, Harburg, Heidekreis, Lüchow-Dannenberg, Lüneburg, Osterholz, Rotenburg (Wümme), Stade, Uelzen und Verden
Weser-Ems	Ammerland, Aurich, Cloppenburg, Emsland, Friesland, Grafschaft Bentheim, Leer, Oldenburg, Osnabrück Vechta, Wesermarsch und Wittmund

Anlage 3 Allgemeine Daten zu den statistischen Gebieten

Statistische Gebiete – allgemeine Daten	Braunschweig	Hannover ²¹⁸	Lüneburg	Weser-Ems
Anzahl Landkreise	7	6	11	12
Einwohner (31.12.2023)	1.129.103	1.007.610	1.761.939	2.053.818
Fläche (31.12.2023)	7.495 km ²	6.768 km ²	15.542 km ²	14.482 km ²
Bevölkerungsdichte	151 Einw./km ²	149 Einw./km ²	113 Einw./km ²	142 Einw./km ²

²¹⁶ NUTS = "Nomenclature des Unités territoriales statistiques" ist die Klassifikation der Gebietseinheiten für die Statistik innerhalb der Europäischen Union, die sich eng an die Verwaltungsgliederung der einzelnen Länder anlehnt. In Niedersachsen entsprechen die statistischen Gebiete den ehemaligen Regierungsbezirken und im Wesentlichen den heutigen Gebietszuschnitten der Ämter für regionale Landesentwicklung. Die statistische Größe der Anpassungsschichten wurde für die Auswertung des Zensus 2011 gebildet.

²¹⁷ Die Region Hannover mit der Landeshauptstadt Hannover war nicht Teil der Auswertung. Sie ist daher im statistischen Gebiet Hannover nicht enthalten.

²¹⁸ Die Region Hannover mit der Landeshauptstadt Hannover war nicht Teil der Auswertung. Sie ist daher im statistischen Gebiet Hannover nicht enthalten.