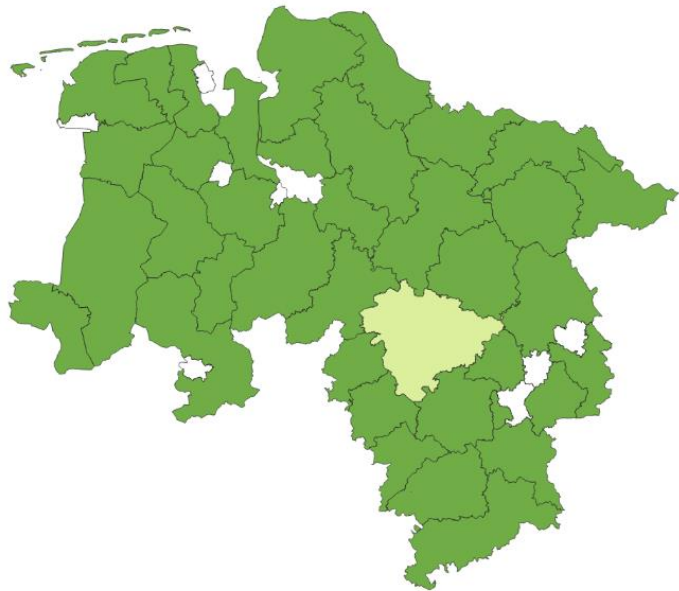


**Die Präsidentin des  
Niedersächsischen Landesrechnungshofs  
- Überörtliche Kommunalprüfung -**

Erhebungsbericht

**Investitionsrückstände Teil 4**

Landkreise



Übersandt an

- alle Landkreise und die Region Hannover
- Niedersächsisches Ministerium für Inneres, Sport und Digitalisierung

Hildesheim, 25.06.2025

Az.: 10712/6.1-1/2024/2

## Inhaltsverzeichnis

<b>1</b>	<b>Zusammenfassung der wesentlichen Inhalte.....</b>	<b>6</b>
<b>2</b>	<b>Anlass und Durchführung der Erhebung .....</b>	<b>8</b>
2.1	Anlass der Erhebung.....	8
2.2	Durchführung der Erhebung.....	9
2.3	Qualität der Daten .....	11
2.4	Inhalt und Auswertung des Erhebungsbogens .....	11
<b>3</b>	<b>Erhebungsergebnisse.....</b>	<b>14</b>
3.1	Landkreise – Überblick.....	14
3.2	Investitionsrückstände.....	16
3.2.1	Höhe der Investitionsrückstände und Veränderungen zur Bestandserhebung .....	16
3.2.2	Höhe der Investitionsrückstände nach Infrastrukturbereichen .....	18
3.2.3	Höhe der Investitionsrückstände nach Einwohnergrößenklassen .....	19
3.2.4	Höhe der Investitionsrückstände nach Bevölkerungsdichte .....	20
3.2.5	Höhe der Investitionsrückstände nach regionaler Lage .....	22
3.3	Investitionsfinanzierungsfähigkeit und Höhe der Investitionsrückstände...23	
3.3.1	Beurteilung der Investitionsfinanzierungsfähigkeit .....	23
3.3.2	Investitionsfinanzierungsfähigkeit und Höhe der Investitionsrückstände nach Einwohnergrößenklassen .....	25
3.3.3	Investitionsfinanzierungsfähigkeit und Höhe der Investitionsrückstände nach Zugehörigkeit zu einem statistischen Gebiet.....	26
3.4	Finanzdaten .....	27
3.4.1	Finanzrechnung – Ein- und Auszahlungen .....	27
3.4.2	Investitionen und ihre Finanzierung.....	30
3.4.3	Bilanz – Vermögen und Schulden .....	32
3.4.4	Fiktive Betrachtung – Kreditbedarf und Zeitraum für den Abbau der Investitionsrückstände .....	35
3.5	Selbsteinschätzung der Landkreise zu Investitionsrückständen .....	37
3.5.1	Gründe für unterlassene Investitionen .....	37
3.5.2	Investitionsrückstände und Förderprogramme.....	39
3.5.3	Künftige Entwicklung der Investitionsrückstände .....	39
3.5.4	Herausforderungen für die Zukunft.....	40
3.6	Erweiterte Auswertungen: Investitionsrückstände .....	41
3.6.1	Landkreise mit Entschuldungshilfe und/oder Bedarfszuweisung .....	41
3.6.2	Infrastrukturbereich „Schulen“ .....	44
3.6.3	Infrastrukturbereich „Straßen“ .....	49
3.7	Erweiterte Auswertung: Ausgegliederte Bereiche.....	52
3.7.1	Ausgegliederte Bereiche – Überblick.....	52
3.7.2	Höhe der Investitionsrückstände in den ausgegliederten Bereichen.....	54
3.8	Infrastrukturbereich „Gesundheitsdienste“ .....	55
<b>4</b>	<b>Fazit.....</b>	<b>59</b>

## Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Vereinfachte Darstellung der Aufgabenverteilung in der Region Hannover.....	10
Abbildung 2: Einteilung der Landkreise nach Einwohnergrößenklassen.....	13
Abbildung 3: Einteilung der Landkreise nach Bevölkerungsdichte.....	13
Abbildung 4: Vereinfachte Darstellung der Aufgabenverteilung auf die unterschiedlichen Kommunaltypen.....	14
Abbildung 5: Anteil der Auszahlungsarten an den Gesamtauszahlungen.....	15
Abbildung 6: Anteil der Auszahlungsarten an den Investitionsauszahlungen.....	16
Abbildung 7: Investitionsrückstände der Landkreise – Vergleich zur Bestandserhebung.....	17
Abbildung 8: Investitionsrückstände – nach Infrastrukturbereichen.....	18
Abbildung 9: Investitionsrückstände – nach Einwohnergrößenklassen.....	19
Abbildung 10: Investitionsrückstände – nach Einwohnergrößenklassen (in €/Einw.) ...	19
Abbildung 11: Investitionsrückstände – nach Bevölkerungsdichte.....	20
Abbildung 12: Investitionsrückstände – nach Bevölkerungsdichte (in €/Einw.).....	21
Abbildung 13: Statistische Gebiete.....	22
Abbildung 14: Investitionsrückstände – nach statistischen Gebieten.....	22
Abbildung 15: Investitionsrückstände – nach statistischen Gebieten (in €/Einw.).....	23
Abbildung 16: Investitionsfinanzierungsfähigkeit.....	25
Abbildung 17: Investitionsfinanzierungsfähigkeit – nach Einwohnergrößenklassen.....	25
Abbildung 18: Investitionsfinanzierungsfähigkeit – nach statistischen Gebieten.....	26
Abbildung 19: Kennzahlen zur Finanzrechnung – nach Einwohnergrößenklassen.....	27
Abbildung 20: Kennzahlen zur Finanzrechnung – nach Investitionsfinanzierungsfähigkeit.....	28
Abbildung 21: Nettoinvestitionsmittel – investitionsfinanzierungsfähige Landkreise.....	29
Abbildung 22: Nettoinvestitionsmittel – eingeschränkt investitionsfinanzierungsfähige Landkreise.....	29
Abbildung 23: Finanzierungsanteile – nach Investitionsfinanzierungsfähigkeit.....	30
Abbildung 24: Finanzierungsanteile – nach Einwohnergrößenklassen.....	31
Abbildung 25: Finanzierungsanteile – nach statistischen Gebieten.....	32
Abbildung 26: Kennzahlen zum Vermögen – nach Einwohnergrößenklassen.....	33
Abbildung 27: Kennzahlen zum Vermögen – nach statistischen Gebieten.....	34
Abbildung 28: Kennzahlen zu Schulden – nach Einwohnergrößenklassen.....	34
Abbildung 29: Kennzahlen zu Schulden – nach statistischen Gebieten.....	35
Abbildung 30: Kreditfinanzierungsanteil und fiktiver Investitionskreditbedarf – nach Einwohnergrößenklassen.....	35
Abbildung 31: Kreditfinanzierungsanteil und fiktiver Investitionskreditbedarf – nach statistischen Gebieten.....	36
Abbildung 32: Fiktiver Zeitraum für den Abbau der Investitionsrückstände – nach Bevölkerungsdichte.....	37
Abbildung 33: Fiktiver Zeitraum für den Abbau der Investitionsrückstände – nach statistischen Gebieten.....	37
Abbildung 34: Investitionsrückstände – Gründe.....	38
Abbildung 35: Gründe für den Verzicht auf Fördermittel.....	39
Abbildung 36: Investitionsrückstände – künftige Entwicklung.....	40

Abbildung 37: Künftige Herausforderungen.....	41
Abbildung 38: Landkreise mit Entschuldungshilfe und/oder Bedarfszuweisung.....	42
Abbildung 39: Landkreise mit Entschuldungshilfe und/oder Bedarfszuweisung – nach statistischen Gebieten .....	42
Abbildung 40: Landkreise mit oder ohne Entschuldungshilfe oder Bedarfszuweisung – nach Investitionsfinanzierungsfähigkeit.....	43
Abbildung 41: Investitionsrückstände „Schulen“ – nach Einwohnergrößenklassen (in €/Einw.) .....	44
Abbildung 42: Investitionsrückstände „Schulen“ – nach Bevölkerungsdichte (in €/Einw.) .....	45
Abbildung 43: Verteilung der Schülerinnen und Schüler und der Schulen auf die Schulformen .....	46
Abbildung 44: Investitionsrückstände „Schulen“ – Verteilung auf Schulformen .....	47
Abbildung 45: Investitionsrückstände „Schulen“ – je Schülerin und Schüler .....	48
Abbildung 46: Verteilung der Investitionsrückstände auf die Schulträgeraufgaben .....	49
Abbildung 47: Investitionsrückstände „Straßen“ – nach Einwohnergrößenklassen.....	50
Abbildung 48: Einwohnerinnen und Einwohner je Straßenkilometer – nach Einwohnergrößenklassen .....	50
Abbildung 49: Investitionsrückstände „Straßen“ – nach Bevölkerungsdichte .....	51
Abbildung 50: Einwohnerinnen und Einwohner je Straßenkilometer – nach Bevölkerungsdichte .....	52
Abbildung 51: Verteilung der Rechtsformen der ausgegliederten Aufgaben .....	53
Abbildung 52: Investitionsrückstände in den ausgegliederten Bereichen – nach Infrastrukturbereichen.....	54
Abbildung 55: Investitionsrückstände im Kernhaushalt und Krankenhäuser/Kliniken...58	
Abbildung 56: Gesamtinvestitionsrückstände und Krankenhäuser/Kliniken .....	58

### Anlagenverzeichnis

Anlage 1	Erläuterung zur Ermittlung der Investitionsfinanzierungsfähigkeit
Anlage 2	Übersicht Einwohnergrößenklassen
Anlage 3	Übersicht Bevölkerungsdichte
Anlage 4	Übersicht statistische Gebiete

### Abkürzungsverzeichnis

GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
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)
LSN	Landesamt für Statistik Niedersachsen
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)

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)
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr

#### Quellenhinweis

Die verwendeten Karten basieren auf den Geodaten des Landesamtes für Geoinformation  
und Landesvermessung Niedersachsen,

© 2025  LGLN

## 1 Zusammenfassung der wesentlichen Inhalte

Die überörtliche Kommunalprüfung erhob bei 36 Landkreisen sowie der Region Hannover die Höhe der Investitionsrückstände. Die Daten der Region Hannover wurden ausschließlich für den Infrastrukturbereich „Gesundheitsdienste“ berücksichtigt.

Es handelte sich um den vierten Teil der Erhebungsreihe „Investitionsrückstände“ bei den niedersächsischen Kommunen. Folgende wesentliche Erkenntnisse wurden festgestellt:

Die aktuelle Erhebung ergab für die Landkreise Gesamtinvestitionsrückstände in Höhe von 6,8 Mrd. €, dies entsprach 1.143 €/Einw. Sie zeigt einen erheblichen Anstieg der Investitionsrückstände im Vergleich zur Bestandserhebung 2020. Die Investitionsrückstände der Landkreise im Kernhaushalt erhöhten sich um 507 €/Einw. auf 1.090 €/Einw. (Kapitel 3.2.1)

Für investive Maßnahmen verwendeten die Landkreise „nur“ 8 % der Gesamtauszahlungen – dies entsprach allerdings jährlich rund 1,1 Mrd. €. (Kapitel 3.1)

Insgesamt entfielen 58 % der Investitionsrückstände auf den Infrastrukturbereich „Schulen“. Trotz hoher Investitionsauszahlungen in den Jahren 2021 bis 2023 wies der Infrastrukturbereich „Schulen“ hohe Investitionsrückstände auf. (Kapitel 3.2.2 und Kapitel 3.6.2)

Ein Zusammenhang zwischen Einwohnergröße und der Höhe der Investitionsrückstände bei den Landkreisen zeigte sich nur eingeschränkt. Jedoch verzeichneten die Einwohnergrößeklassen mit der niedrigsten als auch mit der höchsten Einwohnerzahl überdurchschnittliche Investitionsrückstände. (Kapitel 3.2.3)

Die Landkreise mit der niedrigsten Bevölkerungsdichte meldeten durchschnittlich die höchsten Investitionsrückstände. In dieser Größenklasse 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 dem Zusammenhang zwischen langem Straßennetz und hohen Investitionsrückständen im Infrastrukturbereich „Straßen“ wider. (Kapitel 3.2.4 und 3.6.3)

Im regionalen Vergleich ergaben sich deutliche Unterschiede in den statistischen Gebieten. Wie bereits in den vorherigen Erhebungen, wies das statistische Gebiet Weser-Ems erneut die niedrigsten Investitionsrückstände auf. (Kapitel 3.2.5)

Die Gruppe der Landkreise, die eine Entschuldungshilfe und/oder Bedarfszuweisung erhielten, meldete weit überdurchschnittliche Investitionsrückstände: Es zeichnete sich ab, dass die Konsolidierungsbemühungen in diesen Landkreisen zu einem Investitionsverzicht führten und erhöhten damit die Investitionsrückstände. (Kapitel 3.6.1)

Eine eingeschränkte Investitionsfinanzierungsfähigkeit führte oftmals zu überdurchschnittlichen Investitionsrückständen. Ein Zusammenhang zwischen der Investitionsfinanzierungsfähigkeit, der Höhe der Investitionsrückstände je Einwohnerin und Einwohner und der Einwohnergrößenklasse war nur bedingt sichtbar. Jedoch zeigte sich eine besondere Problemlage bei den Landkreisen mit der niedrigsten Einwohnerzahl. Deutliche regionale Unterschiede waren zwischen der Investitionsfinanzierungsfähigkeit und der Höhe der Investitionsrückstände je Einwohnerin und Einwohner ersichtlich. Wie in den vorherigen Erhebungen zeigte sich für das statistische Gebiet Weser-Ems eine ausgeprägte Investitionsfinanzierungsfähigkeit, die mit den niedrigsten Investitionsrückständen einher gingen. (Kapitel 3.3.1 bis 3.3.3)

Die eingeschränkt investitionsfinanzierungsfähigen Landkreise waren für ihre Investitionen von 154 €/Einw. zu 55 % auf Kredite angewiesen. Im Gegensatz dazu investierten die investitionsfinanzierungsfähigen Landkreise 184 €/Einw. und mussten nur 18 % über Kredite finanzieren. (Kapitel 3.4.2)

Bei der Einwohnergrößenklasse mit der geringsten Einwohnerzahl zeigten sich die höchsten investiven Auszahlungen mit 217 €/Einw. Wenige Einwohnerinnen und Einwohner mussten die Infrastruktur finanzieren. Zudem zeigte sich für diese Größenklasse der höchste Kreditfinanzierungsanteil. (Kapitel 3.4.1 und 3.4.2)

Sowohl die Vergleichsgruppe der Landkreise mit der niedrigsten Einwohnerzahl als auch solche mit der niedrigsten Bevölkerungsdichte wiesen die höchste Gesamtverschuldung auf. (Kapitel 3.4.3)

In einer fiktiven Berechnung ergab sich für die Landkreise ein Zeitraum von durchschnittlich sechs Jahren, um alle Investitionsrückstände abzubauen. Im Vergleich der Anpassungsschichten zeigte sich eine enorme Spannweite: Während der

Abbauzeitraum im Oldenburger Raum bei nur einem Jahr liegt, beträgt er in Südniedersachsen 14 Jahre. (Kapitel 3.4.4)

In einer Selbsteinschätzung gaben die Landkreise an, dass ihre Investitionsrückstände primär auf strukturelle und personelle Engpässe sowie externe Marktbedingungen zurückzuführen waren. Investitionsrückstände stellen eine anhaltende Herausforderung dar. Die Landkreise gingen nicht davon aus, die Investitionsrückstände zeitnah abzubauen zu können. Insbesondere erwarteten sie eine Zunahme der personalbezogenen, klimabedingten und technologischen Herausforderungen. (Kapitel 3.5.1, 3.5.3 und 3.5.4)

Für die Landkreise war die Inanspruchnahme von Förderprogrammen problematisch. Dies bestätigt die Feststellungen aus den vorherigen Erhebungen, dass ein systematischer Fehler bei der Entwicklung und Bereitstellung der Förderprogramme vorliegen könnte. (Kapitel 3.5.2)

Die Landkreise übertrugen teilweise über 50 % eines Aufgabenbereiches auf ihre Ausgliederungen. Der größte Anteil an Investitionsrückständen der Landkreise in den ausgliederten Bereichen entfiel auf den Infrastrukturbereich „Gesundheitsdienste“. Bei der gemeinsamen Betrachtung der Landkreise und der Region Hannover entfielen 14 % der Gesamtinvestitionsrückstände auf diesen Infrastrukturbereich. (Kapitel 3.7.1 bis 3.7.3)

## **2 Anlass und Durchführung der Erhebung**

### **2.1 Anlass der Erhebung**

Die Sicherung der stetigen Aufgabenerfüllung ist oberstes Ziel der Haushaltswirtschaft der Kommunen (§§ 4 Abs. 1, 110 Abs. 1 NKomVG). Allerdings können Investitionsrückstände die stetige Aufgabenerfüllung erschweren. Zusätzlich belasten verschobene Investitionen zukünftige Generationen und stellen nicht kalkulierbare Finanzierungsrisiken für die kommunalen Haushalte dar. Insbesondere das KfW-Kommunalpanel<sup>1</sup> hat in den vergangenen Jahren die Thematik „Investitionsrückstände“ ins öffentliche Bewusstsein gerückt.

---

<sup>1</sup> Die KfW Bankengruppe erstellt jährlich seit 2009 in Zusammenarbeit mit dem Deutschen Institut für Urbanistik (Difu) eine bundesweite Studie über die Höhe der Investitionsrückstände, basierend auf einer jährlichen Befragung der Kämmereien von Landkreisen, Städten und Gemeinden mit mindestens 2.000 Einwohnern. [KfW-Kommunalpanel seit 2009](#), zuletzt abgerufen am 29.04.2025.

Dies nahm die überörtliche Kommunalprüfung zum Anlass, um in den Jahren 2020 und 2021 eine Bestandserhebung „Haushaltsrisiken durch Investitionsrückstände“ bei allen niedersächsischen Kommunen durchzuführen.<sup>2</sup> Im Ergebnis entstand erstmalig für Niedersachsen eine belastbare Datenlage, die einen Überblick über die Investitionsrückstände der Kommunen ermöglichte.

Die dabei ermittelten Investitionsrückstände der niedersächsischen Kommunen lagen deutlich über den bundesweiten Werten des KfW-Kommunalpanels 2021. Sie wiesen große regionale Unterschiede sowie deutliche Abweichungen im Vergleich der Kommunaltypen und Größenklassen auf. Die überörtliche Kommunalprüfung untersuchte daher in den Jahren 2022 und 2023 zunächst die Investitionsrückstände der „großen Städte“<sup>3</sup> und in den Jahren 2023 und 2024 die der „kleinen Kommunen“<sup>4</sup> mit unter 10.000 Einwohnerinnen und Einwohnern.

Diese Betrachtung deckte nur einen Teil der kommunalen Struktur ab. In den bisherigen Erhebungen spielten die Aufgabenbereiche, die insbesondere die Landkreise betreffen, eine untergeordnete Rolle. Diese Aufgabenbereiche berücksichtigte die überörtliche Kommunalprüfung nun in der aktuellen Erhebung. Zudem sprachen sich die Vertreter des Niedersächsischen Landkreistages im Prüfungsbeirat für eine gesonderte Betrachtung der Landkreise aus. Sie regten zudem an das Thema „Gesundheit“, insbesondere im Hinblick auf die Krankenhäuser, gesondert zu untersuchen.

## 2.2 Durchführung der Erhebung

Die Erhebung umfasste ursprünglich die 36 niedersächsischen Landkreise und die Region Hannover. Die überörtliche Kommunalprüfung forderte die Daten der Landkreise und der Region Hannover mittels eines elektronischen Erhebungsbogens an.<sup>5</sup>

Im Verlauf der Erhebung zeigte sich jedoch, dass die Region Hannover aufgrund ihrer besonderen Stellung in viele Auswertungen nicht zu integrieren war. Die vielfältigen Unterschiede in ihren Zuständigkeiten und Aufgaben lassen einen direkten Vergleich zwischen der Region Hannover und den Landkreisen nur begrenzt zu. Zum Beispiel ist die

---

<sup>2</sup> Vgl. Die Präsidentin des Niedersächsischen Landesrechnungshofs, [Kommunalbericht 2021](#), Kapitel 4.4.3, Seite 49 ff.; [Kommunalbericht 2022](#), Kapitel 6, Seite 125 ff.

<sup>3</sup> Vgl. Die Präsidentin des Niedersächsischen Landesrechnungshofs, [Kommunalbericht 2023](#), Kapitel 4, Seite 87 ff.

<sup>4</sup> Vgl. Die Präsidentin des Niedersächsischen Landesrechnungshofs, [Kommunalbericht 2024](#), Kapitel 6, Seite 97 ff.

<sup>5</sup> Die Abfrage der Investitionsrückstände erfolgte in Anlehnung an die Systematik des KfW-Kommunalpanel.

Region Hannover nur für die zwei Schulformen, Förderschulen und berufsbildende Schulen, zuständig. Dahingegen übernehmen die Landkreise die Zuständigkeit für alle Schulformen mit Ausnahme der Grundschulen. Auch im Bereich der sozialen Aufgaben ergeben sich erhebliche Unterschiede: So ist die Region Hannover beispielsweise nicht für die Aufgaben des Wohngeldes oder des Bundeserziehungsgeldes zuständig.

Diese Unterschiede zeigten sich zum Teil deutlich in der Erhebung und führten zu atypischen Abweichungen. Die nachfolgende Grafik veranschaulicht die besondere Stellung der Region Hannover:

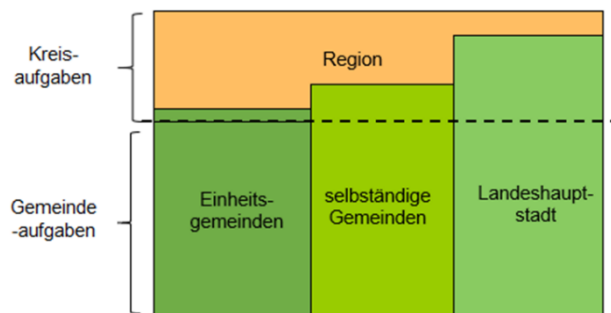


Abbildung 1: Vereinfachte Darstellung der Aufgabenverteilung in der Region Hannover

Auch die weit über dem Landesdurchschnitt liegende Einwohnerzahl der Region Hannover mit fast 1,2 Mio. Einwohnerinnen und Einwohnern (Stand 31.12.2023) beeinflusste die Auswertungsergebnisse erheblich. Zudem lebten von den rund 1,2 Mio. Einwohnerinnen und Einwohnern der Region rund 0,6 Mio. in der Landeshauptstadt Hannover. Die Landeshauptstadt Hannover gehört zwar der Region Hannover an, hat aber den Status einer kreisfreien Stadt<sup>6</sup>. Folglich erstreckt sich ihre Zuständigkeit auch auf bestimmte überörtliche Aufgaben, jedoch obliegt der Region Hannover beispielsweise die Aufgabe der Krankenhäuser und Kliniken. Aus diesem Grund wird in diesem Erhebungsbericht auf die Einbeziehung der Daten der Region Hannover verzichtet. Lediglich im Kapitel zum Infrastrukturbereich „Gesundheitsdienste“, zu dem auch die Krankenhäuser gehören, wird die Region Hannover berücksichtigt. Die Daten der Region Hannover sollen im Rahmen der für das Jahr 2027 geplanten Gesamtschau berücksichtigt werden.

<sup>6</sup> Die überörtliche Kommunalprüfung betrachtet die Landeshauptstadt Hannover im Rahmen der Erhebung Investitionsrückstände Teil 2 gemeinsam mit den kreisfreien Städten, vgl. Die Präsidentin des Niedersächsischen Landesrechnungshofs, [Kommunalbericht 2023](#), Kapitel 4, Seite 87 ff.

## 2.3 Qualität der Daten

Die ausgefüllten Erhebungsbogen sollten die Kommunen bis zum 08.11.2024 an die überörtliche Kommunalprüfung zurücksenden. Lediglich 23 Kommunen (62 %) hielten diese Frist ein. Der letzte Erhebungsbogen wurde am 20.12.2024 eingereicht. Letztendlich sendeten alle befragten Kommunen den Erhebungsbogen zurück. Allerdings variierte die Qualität der Daten stark.

## 2.4 Inhalt und Auswertung des Erhebungsbogens

Die überörtliche Kommunalprüfung erhob von den Kommunen Daten zur Höhe der Investitionsrückstände sowie Begründungen für ihre Entwicklung und Prognosen zu ihrem Abbau. Darüber hinaus fragte sie Finanzkennzahlen zur Beurteilung der kommunalen Handlungsmöglichkeiten ab. Die Investitionsrückstände wertete sie dabei differenziert nach Infrastrukturbereichen, Bevölkerungsdichte und möglichen regionalen Unterschieden aus.

Die Definition des Investitionsrückstands orientiert sich an der Methodik des KfW-Kommunalpanels 2023<sup>7</sup>. Demzufolge entsteht ein Investitionsrückstand, wenn, gemessen an den jeweils geltenden Standards/Normen, die Kommunen notwendige Investitionen in der Vergangenheit nicht ausreichend tätigten. Die Höhe des Investitionsrückstands wird durch das Investitionsvolumen beschrieben, das notwendig wäre, um die Infrastruktur auf den heute notwendigen Stand (in Quantität und Qualität) zu bringen. Die Kommunen meldeten ihre Investitionsrückstände auf Basis einer subjektiven Selbsteinschätzung. Es ist der überörtlichen Kommunalprüfung bewusst, dass die genaue Quantifizierung eines Investitionsrückstandes nicht in allen Fällen möglich war. Daher konnte der Rückstand im Erhebungsbogen auch als Schätzwert eingetragen werden.

Die Erhebung umfasste die folgenden Infrastrukturbereiche:

- Innere Verwaltung (Produktbereich 11)
- Ordnungsangelegenheiten (Produktgruppe 122)
- Brandschutz (Produktgruppe 126)
- Rettungsdienst (Produktgruppe 127)

---

<sup>7</sup> KfW-Kommunalpanel 2023 Tabellenband, Hrsg. KfW Bankengruppe, Frankfurt am Main, im Mai 2023, S. 16 ff., Frage 10 des Fragebogens.

- 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

Die Einteilung nach Einwohnergrößenklassen und Bevölkerungsdichte erfolgte in vier Größenklassen mit einer gleichmäßigen Verteilung der Landkreise ohne die Region Hannover:

Einwohnergrößenklasse	Anzahl Kommunen
weniger als 122.000 Einw.	9
122.000 bis unter 145.000 Einw.	9
145.000 bis unter 190.000 Einw.	9
190.000 Einw. und mehr	9
Insgesamt	36

Abbildung 2: Einteilung der Landkreise nach Einwohnergrößenklassen

Bevölkerungsdichte	Anzahl Kommunen
weniger als 105 Einw./km <sup>2</sup>	9
105 bis unter 140 Einw./km <sup>2</sup>	9
140 bis unter 177 Einw./km <sup>2</sup>	9
177 und mehr Einw./km <sup>2</sup>	9
Insgesamt	36

Abbildung 3: Einteilung der Landkreise nach Bevölkerungsdichte

Die überörtliche Kommunalprüfung analysierte zusätzlich zu den Investitionsrückständen die Ergebnis- und Finanzrechnung der Jahre 2021 bis 2023 sowie das Vermögen und die Schulden auf Basis der (vorläufigen) Bilanz 2023 bzw. der letzten vorliegenden Bilanz. Die Auswertung der gemeldeten Investitionsrückstände basierte ausschließlich auf dem Jahr 2023.

Die überörtliche Kommunalprüfung ging folgenden Fragen nach:

- Wie hoch schätzen die Kommunen ihre Investitionsrückstände ein?
- Besteht ein Zusammenhang zwischen der Größe der Kommune und Höhe der Investitionsrückstände?
- Besteht ein Zusammenhang zwischen regionalen Bedingungen und Höhe der Investitionsrückstände?
- Besteht ein Zusammenhang zwischen Aufgabenbestand/-struktur und der Höhe der Investitionsrückstände?
- Besteht ein Zusammenhang zwischen Investitionsfinanzierungsfähigkeit und Höhe der Investitionsrückstände?
- Wie wurden Investitionen finanziert?
- Welche Gründe für Investitionshemmnisse gibt es?
- Mit welchen künftigen Herausforderungen sehen sich die Kommunen besonders konfrontiert?

### 3 Erhebungsergebnisse

#### 3.1 Landkreise – Überblick

Die Auswertung der Erhebung umfasste die 36 niedersächsischen Landkreise. Damit erfasste die Erhebung rund 73 % der Einwohnerinnen und Einwohner und 93 % der Fläche Niedersachsens (Stand 31.12.2023).

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.

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:

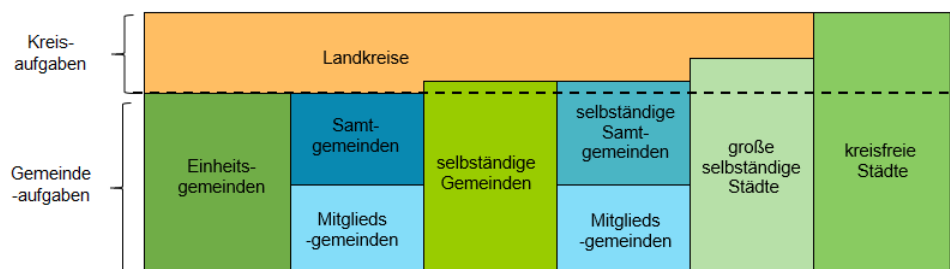


Abbildung 4: Vereinfachte Darstellung der Aufgabenverteilung auf die unterschiedlichen Kommunaltypen

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

Die Aufgabenschwerpunkte spiegeln sich auch in den Gesamtauszahlungen der Landkreise wider. Die Verteilung auf die verschiedenen Auszahlungsarten zeigt die folgende Grafik:

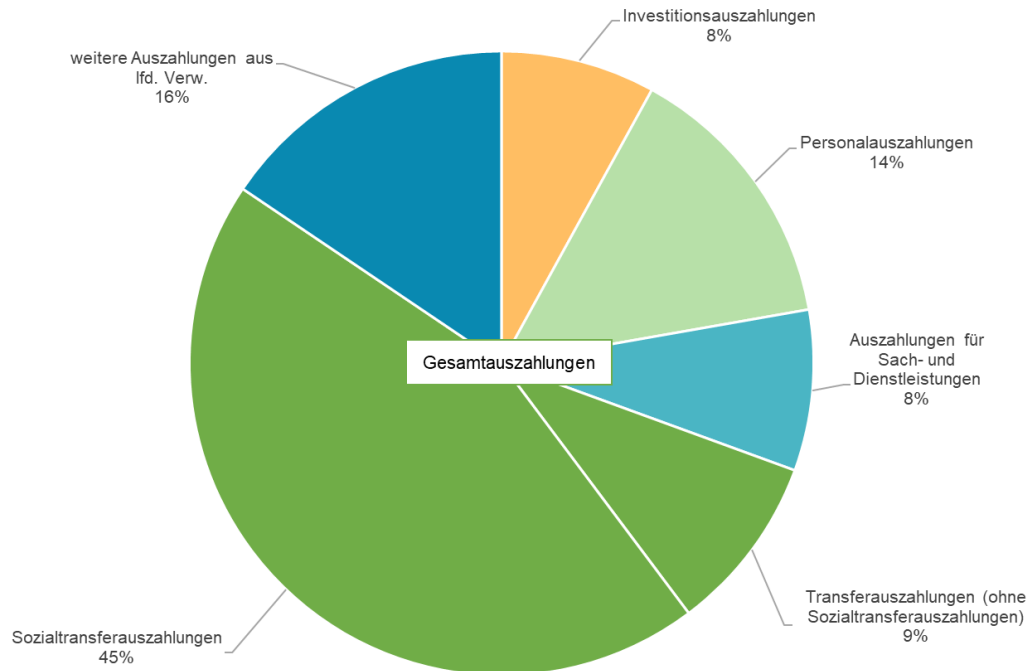


Abbildung 5: Anteil der Auszahlungsarten<sup>8</sup> an den Gesamtauszahlungen<sup>9</sup>

54 % der Gesamtauszahlungen entfielen auf die Transferauszahlungen und davon 45 % auf die Sozialtransferauszahlungen. Nur 8 % der Gesamtauszahlungen setzten die Landkreise für Investitionen ein. Dies entsprach im Durchschnitt der Jahre 2021 bis 2023 rund 1,1 Mrd. €.

<sup>8</sup> 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“ (Tilgung von Krediten zur Liquiditätssicherung) enthalten.

<sup>9</sup> Als Gesamtauszahlungen werden die Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit zuzüglich der Auszahlungen für Investitionstätigkeit zusammengefasst.

Die investiven Auszahlungen verteilen sich auf die verschiedenen Auszahlungsarten wie folgt:

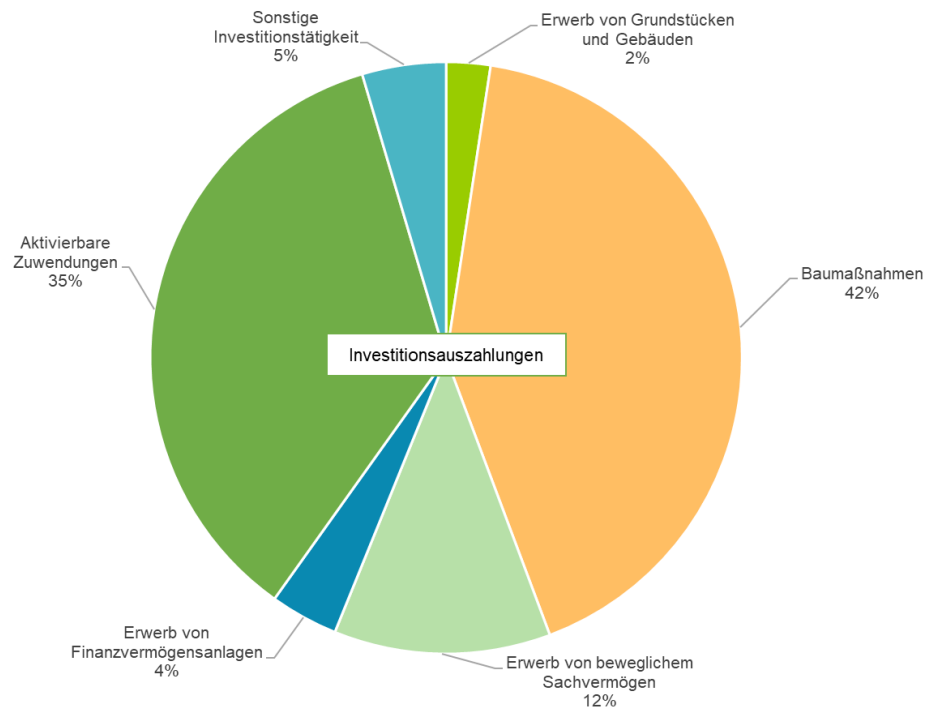


Abbildung 6: Anteil der Auszahlungsarten an den Investitionsauszahlungen

Der größte Anteil der investiven Auszahlungen entfiel mit 42 % auf die Baumaßnahmen. Dazu zählen u. a. Erweiterungs-, Neu-, Um- und Ausbauten sowie Baunebenkosten (z. B. Vergütung für Vertragsarchitekten und Vertragsingenieurbüros).

Neben den Auszahlungen für Baumaßnahmen machte auch der Anteil investiver Auszahlungen für aktivierbare Zuwendungen mit 35 % einen bedeutenden Umfang aus. Zu dieser Auszahlungsart gehören u. a. Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen an Gemeinden und Gemeindeverbände sowie an Ausgliederungen.

## 3.2 Investitionsrückstände

### 3.2.1 Höhe der Investitionsrückstände und Veränderungen zur Bestandserhebung

Die Höhe der Gesamtinvestitionsrückstände setzt sich aus den Investitionsrückständen im Kernhaushalt und den ausgegliederten Bereichen (u. a. Eigenbetriebe und Eigengesellschaften) zusammen. Im weiteren Verlauf des Erhebungsberichts wird grundsätzlich

auf die Investitionsrückstände im Kernhaushalt, soweit nicht anders bezeichnet, Bezug genommen.

In der Bestandserhebung wiesen alle niedersächsischen Kommunen hochgerechnet Investitionsrückstände von insgesamt 20,7 Mrd. € für das Jahr 2020 aus.<sup>10</sup> Davon meldeten die Landkreise 3,4 Mrd. € (583 €/Einw.). Die aktuelle Erhebung ergab für die Landkreise Gesamtinvestitionsrückstände in Höhe von 6,8 Mrd. €, dies entsprach 1.143 €/Einw.

	2020 Bestandserhebung		2023		Steigerungsrate
	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 €	-

Abbildung 7: Investitionsrückstände der Landkreise – Vergleich zur Bestandserhebung

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. Bei der Ermittlung des Durchschnittswertes blieben die fehlenden Daten seinerzeit unberücksichtigt. Die aktuelle Erhebung basiert hingegen auf vollständigeren Angaben. Insbesondere die Anzahl der Landkreise ohne Investitionsrückstände sank von neun auf drei Landkreise. Im Kernhaushalt lagen die durchschnittlichen Investitionsrückstände bei 1.090 €/Einw. Insgesamt meldeten 22 Landkreise (61 %) unterdurchschnittliche und 14 (39 %) überdurchschnittliche Investitionsrückstände.

<sup>10</sup> Vgl. Die Präsidentin des Niedersächsischen Landesrechnungshofs, [Kommunalbericht 2021](#), Kapitel 4.4.3, Seite 49 ff.

### 3.2.2 Höhe der Investitionsrückstände nach Infrastrukturbereichen

Die Landkreise ordneten ihre Investitionsrückstände im Kernhaushalt den Infrastrukturbereichen wie folgt zu:

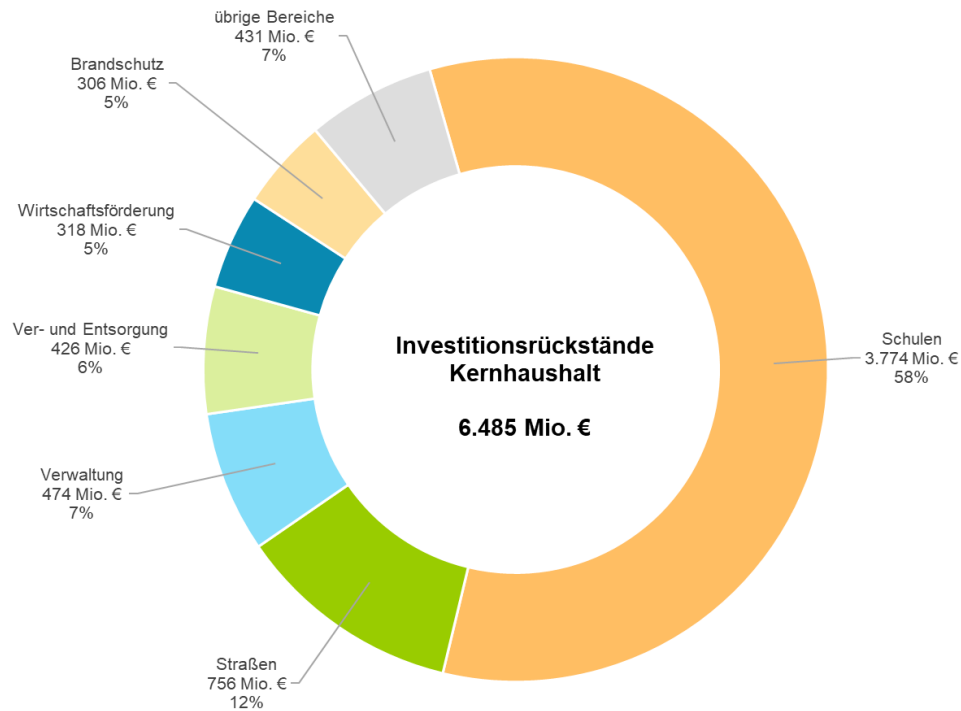


Abbildung 8: Investitionsrückstände – nach Infrastrukturbereichen<sup>11</sup>

Für den Kernhaushalt meldeten die Landkreise rund 6,5 Mrd. € Investitionsrückstände (1.090 €/Einw.). Der Infrastrukturbereich „Schulen“ belegte hiervon mit Abstand den höchsten Anteil von 58 %

Insgesamt verteilten sich mehr als 75 % aller Investitionsrückstände auf drei Infrastrukturbereiche. Neben dem dominierenden Infrastrukturbereich „Schulen“ zählten hierzu insbesondere „Straßen“ und „Innere Verwaltung“.

<sup>11</sup> In der Position „übrige Bereiche“ sind die Infrastrukturbereiche „Rettungsdienst“, „Tageseinrichtungen für Kinder“, „Bauen und Wohnen“, „Sportförderung“, „Katastrophenschutz“, „ÖPNV“, „Kultur und Wissenschaft“, „Gesundheitsdienste“, „Abfallwirtschaft“, „Kinder-, Jugend- und Familienhilfe“, „Umweltschutz“, „Tourismus“, „Natur- und Landschaftspflege“, „Soziale Hilfen“, „Parkanlagen“, „Sonstiger Personen- und Güterverkehr“, „Ordnungsangelegenheiten“, „Straßenreinigung, -beleuchtung“, „Allgemeine Einrichtungen und Unternehmen“, „Sonstiges“ mit einem Anteil von jeweils unter 1,5 % an den Investitionsrückständen im Kernhaushalt enthalten. Die Landkreise meldeten für den Bereich „Ver- und Entsorgung“ nur Investitionsrückstände für die Produktgruppe 536 „Versorgung mit technischer Informations- und Telekommunikationsinfrastruktur, insbesondere Investitionen für die Breitbandversorgung“.

### 3.2.3 Höhe der Investitionsrückstände nach Einwohnergrößenklassen

Wie bereits im Kapitel 2.4 dargestellt, erfolgte die Auswertung der Landkreise nach vier Einwohnergrößenklassen. Die Investitionsrückstände verteilten sich wie folgt auf die gebildeten Klassen:

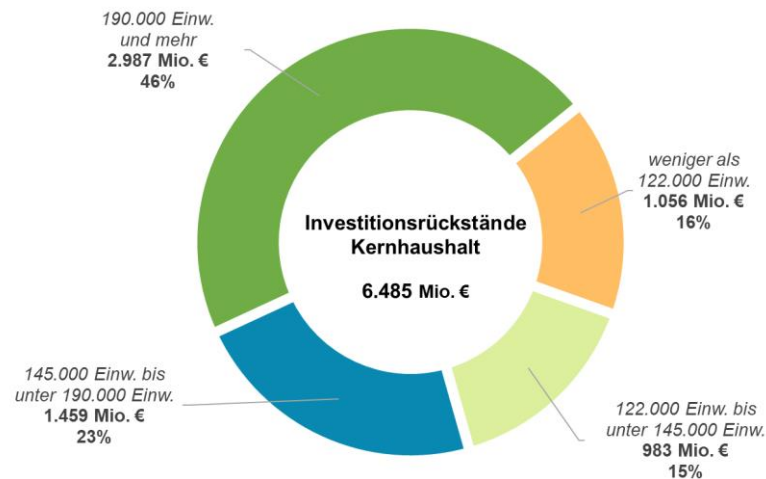


Abbildung 9: Investitionsrückstände – nach Einwohnergrößenklassen

Fast die Hälfte der Investitionsrückstände – rund 3 Mrd. € (46 %) – entfielen auf die Größenklasse mit den meisten Einwohnerinnen und Einwohnern. Die anderen Größenklassen wiesen zwischen 15 % und 23 % der Investitionsrückstände aus. Die einwohnerbezogene Analyse der Investitionsrückstände ergab folgendes Bild:

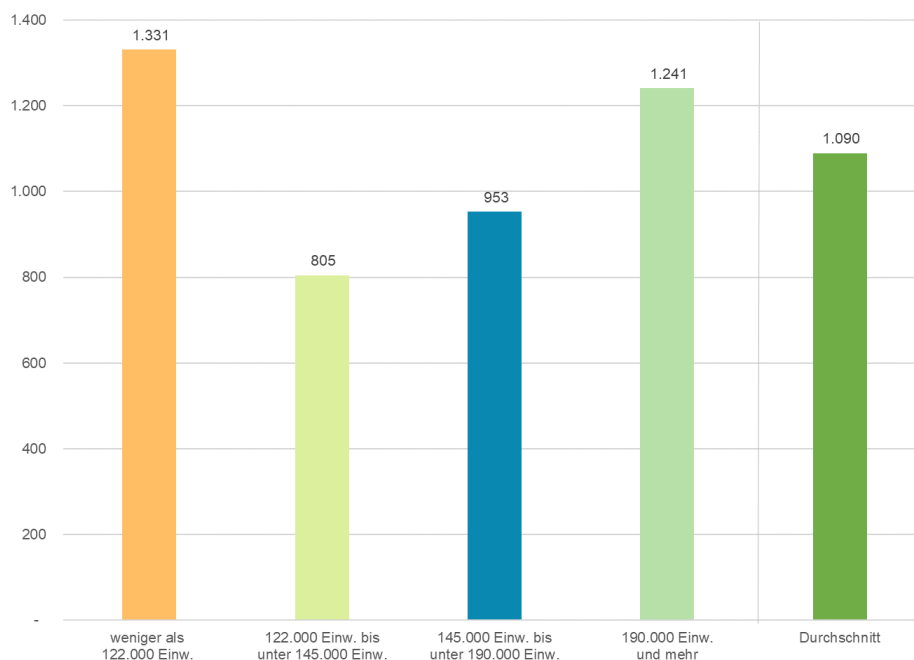


Abbildung 10: Investitionsrückstände – nach Einwohnergrößenklassen (in €/Einw.)

Sowohl die Einwohnergrößenklassen mit der niedrigsten als auch mit der höchsten Einwohnerzahl wiesen überdurchschnittliche Investitionsrückstände auf. Auffällig war jedoch, dass in beiden Größenklassen die Investitionsrückstände sehr ungleichmäßig verteilt waren. Wenige Landkreise mit hohen Investitionsrückständen beeinflussten den Durchschnittswert dieser Größenklassen erheblich nach oben. So meldeten jeweils nur vier von neun Landkreisen überdurchschnittliche Investitionsrückstände. Auch in den mittleren Größenklassen meldeten jeweils drei Landkreise überdurchschnittliche Investitionsrückstände. Diese beeinflussten auf Grund ihrer Höhe das Ergebnis jedoch nur unwesentlich. Ein klarer Zusammenhang zwischen Einwohnergröße und Höhe der Investitionsrückstände ergab sich damit nicht.

### 3.2.4 Höhe der Investitionsrückstände nach Bevölkerungsdichte

Bei der Auswertung der Investitionsrückstände nach Bevölkerungsdichte ergab sich für die Vergleichsgruppe mit der niedrigsten Bevölkerungsdichte insgesamt der höchste Anteil an den Investitionsrückständen von 38 % (rund 2,5 Mrd. €). Auch auf die Vergleichsgruppe mit der höchsten Bevölkerungsdichte entfiel ein hoher Anteil von 30 % (rund 2 Mrd. €).

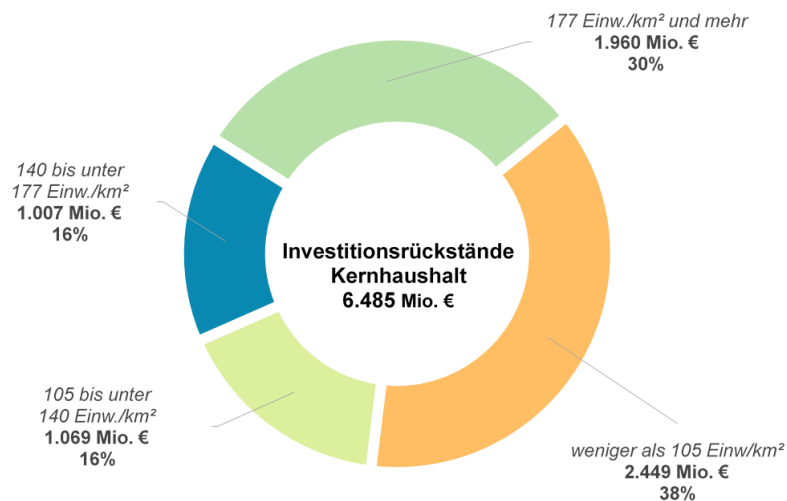


Abbildung 11: Investitionsrückstände – nach Bevölkerungsdichte

Die Investitionsrückstände nach Einwohnerinnen und Einwohnern betrachtet, führte zu folgendem Bild:

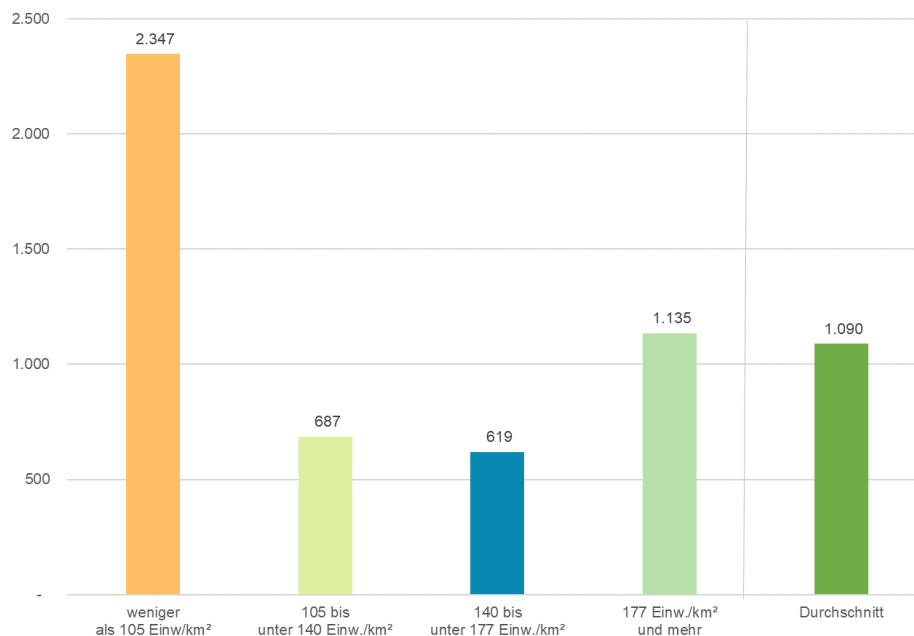


Abbildung 12: Investitionsrückstände – nach Bevölkerungsdichte (in €/Einw.)

Für die Vergleichsgruppe mit einer Bevölkerungsdichte von weniger als 105 Einw./km<sup>2</sup> ergaben sich mit Abstand die höchsten Investitionsrückstände von 2.347 €/Einw. Sechs der neun Landkreise dieser Gruppe meldeten überdurchschnittlich hohe Investitionsrückstände. In dieser Vergleichsgruppe lebten lediglich rund 18 % der Einwohnerinnen und Einwohner der Landkreise, obwohl der Flächenanteil rund 29 % betrug.

In der Vergleichsgruppe mit der höchsten Bevölkerungsdichte ergaben sich leicht überdurchschnittliche Investitionsrückstände. 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, hier mit unterdurchschnittlichen Investitionsrückständen, ergab sich hingegen ein eher ausgewogenes Verhältnis zwischen Einwohner- und Flächenanteil. (Siehe Anlage 3: Übersicht Bevölkerungsdichte)

### 3.2.5 Höhe der Investitionsrückstände nach regionaler Lage

Für regionale Vergleiche verwendet die überörtliche Kommunalprüfung grundsätzlich die vier statistischen Gebiete der NUTS-Ebene 2<sup>12</sup> des Landes Niedersachsen.

Statistische Gebiete	Landkreise
Braunschweig	Gifhorn, Goslar, Göttingen, Helmstedt, Northeim, Peine und Wolfenbüttel
Hannover <sup>13</sup>	Diepholz, Hameln-Pyrmont, Hildesheim Holzwinden, 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, Emsland, Leer, Oldenburg, Osnabrück Vechta, Wesermarsch und Wittmund

Abbildung 13: Statistische Gebiete

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

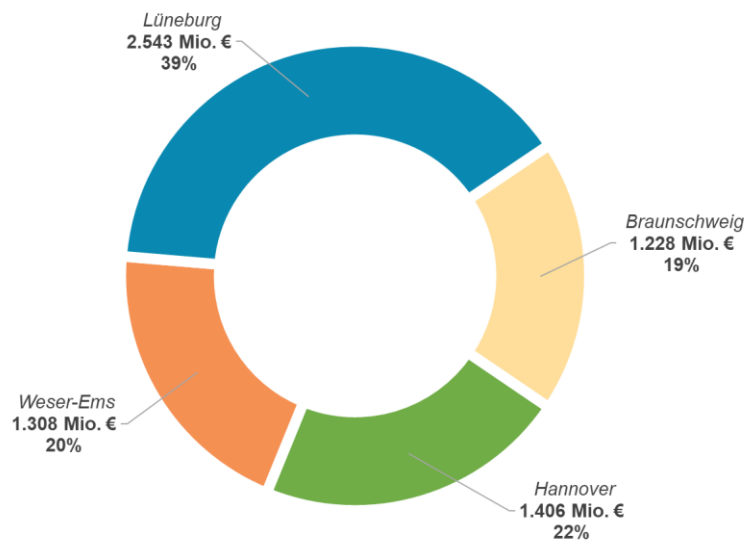


Abbildung 14: Investitionsrückstände – nach statistischen Gebieten

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 %.

<sup>12</sup> 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.

<sup>13</sup> Die Region Hannover mit der Landeshauptstadt Hannover war nicht Teil der Auswertung. Sie ist daher im statistischen Gebiet Hannover nicht enthalten.

Die Auswertung der Investitionsrückstände ergab für die statistischen Gebiete je Einwohnerin und Einwohner folgendes Bild:

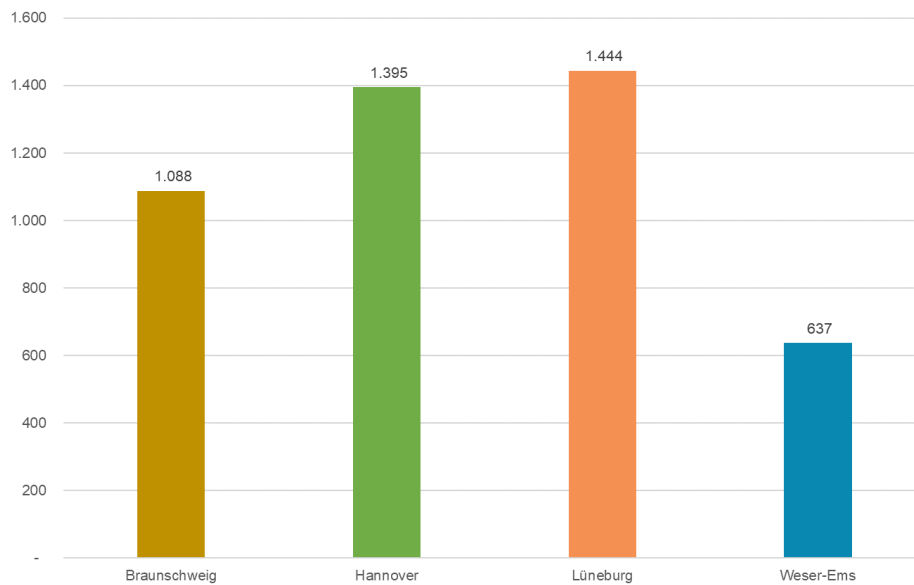


Abbildung 15: Investitionsrückstände – nach statistischen Gebieten (in €/Einw.)

Auch im Vergleich der Investitionsrückstände je Einwohnerin und Einwohner meldeten die Landkreise im statistischen Gebiet Lüneburg mit 1.444 €/Einw. die höchsten Investitionsrückstände. Insgesamt wiesen allerdings nur fünf der elf Landkreise in diesem statistischen Gebiet überdurchschnittliche Investitionsrückstände aus. Jedoch gehörten zu diesen fünf Landkreisen zwei mit den höchsten Investitionsrückständen. Auch die Landkreise des statistischen Gebiets Hannover meldeten mit 1.395 €/Einw. überdurchschnittlich hohe Investitionsrückstände. Im Gegensatz zum statistischen Gebiet Lüneburg zeigten sich hier jedoch bei vier von sechs Landkreisen überdurchschnittliche Investitionsrückstände. Die mit Abstand niedrigsten Investitionsrückstände ergaben sich mit 637 €/Einw. für die Landkreise des statistischen Gebiets Weser-Ems.

### 3.3 Investitionsfinanzierungsfähigkeit und Höhe der Investitionsrückstände

#### 3.3.1 Beurteilung der Investitionsfinanzierungsfähigkeit

Die überörtliche Kommunalprüfung untersuchte auch bei den Landkreisen, ob ein Zusammenhang zwischen der Fähigkeit Investitionen zu finanzieren (Investitionsfinanzierungsfähigkeit) und der Höhe der Investitionsrückstände bestand.

Die Landkreise finanzieren Investitionen aus Eigenmitteln, Investitionszuwendungen, wie z. B. Fördermittel, und notwendigen Investitionskrediten. Insbesondere die Fähigkeit, eigene Mittel für die Finanzierung von Investitionen zu erwirtschaften, ist Grundvoraussetzung für eine stetige Aufgabenerfüllung und für eine langfristig nachhaltige Haushaltswirtschaft.

Die Fähigkeit, Investitionen zu finanzieren, beurteilte die überörtliche Kommunalprüfung anhand der Kennzahl „Investitionsfinanzierungsfähigkeit“. In der Kennzahl wurden folgende Haushaltsdaten berücksichtigt:

- 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,
- Nettoinvestitionsmittel unter der Beachtung der Deckungsregeln gemäß § 17 KomHKVO.

Die überörtliche Kommunalprüfung bewertete die Haushaltsdaten der Landkreise auf Basis eines Punktesystems (siehe Anlage 1: Erläuterung zur Ermittlung der Investitionsfinanzierungsfähigkeit). Für den Durchschnitt der Jahre 2021 bis 2023<sup>14</sup> zog sie Kennzahlen je Einwohnerin und Einwohner heran und gewichtete die Einzelpositionen, sodass insgesamt 100 Punkte erreicht werden konnten. Landkreise mit einer Gesamtpunktzahl von unter 70 Punkten beurteilte die überörtliche Kommunalprüfung als nur eingeschränkt investitionsfinanzierungsfähig.

Die in dieser Erhebung ermittelte Kennzahl „Investitionsfinanzierungsfähigkeit“ ist eine ergänzende Kennzahl. Sie ist nicht mit der Finanzstatusprüfung der überörtlichen Kommunalprüfung oder mit der Bewertung der dauernden Leistungsfähigkeit durch Kommunalaufsichtsbehörden vergleichbar.

---

<sup>14</sup> Sofern die Daten für die Jahre 2021 bis 2023 nicht vorlagen, verwendete die überörtliche Kommunalprüfung die aktuellsten vorhandenen Daten.

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

Abbildung 16: Investitionsfinanzierungsfähigkeit

Auf Grundlage des dargestellten Berechnungsmodells geht die überörtliche Kommunalprüfung davon aus, dass 28 (78 %) der 36 Landkreise in der Lage waren, Investitionen teilweise mithilfe von Eigenmitteln zu finanzieren. Für acht (22 %) Landkreise war die Investitionsfinanzierungsfähigkeit mit Eigenmitteln nur eingeschränkt gegeben. Diese meldeten überdurchschnittliche Investitionsrückstände von 1.408 €/Einw. Hingegen gaben die Landkreise mit vorhandener Investitionsfinanzierungsfähigkeit unterdurchschnittliche Investitionsrückstände von 1.009 €/Einw. an.

In der Einzelbetrachtung fiel auf, dass eine eingeschränkte Investitionsfinanzierungsfähigkeit nicht zwangsläufig mit überdurchschnittlich hohen Investitionsrückständen verbunden war. So meldeten drei eingeschränkt investitionsfinanzierungsfähige Landkreise unterdurchschnittliche Investitionsrückstände. Neun investitionsfinanzierungsfähige Landkreise gaben hingegen überdurchschnittliche Investitionsrückstände an.

### 3.3.2 Investitionsfinanzierungsfähigkeit und Höhe der Investitionsrückstände nach Einwohnergrößenklassen

Wie in Kapitel 3.2.3 dargestellt meldeten die Größenklassen mit der niedrigsten und mit der höchsten Einwohnerzahl überdurchschnittliche Investitionsrückstände. Vor diesem Hintergrund untersuchte die überörtliche Kommunalprüfung, ob ein Zusammenhang zwischen der Investitionsfinanzierungsfähigkeit und der Höhe der Investitionsrückstände in den Einwohnergrößenklassen bestand.

	Landkreise mit vorhandener Investitionsfinanzierungsfähigkeit (Anzahl/Anteil)	Landkreise mit eingeschränkter Investitionsfinanzierungsfähigkeit (Anzahl/Anteil)
weniger als 122.000 Einw.	6 (67 %)	3 (33 %)
Investitionsrückstände je Einw.	1.331 €	
122.000 bis unter 145.000 Einw.	8 (89 %)	1 (11 %)
Investitionsrückstände je Einw.	805 €	
145.000 bis unter 190.000 Einw.	7 (78 %)	2 (22 %)
Investitionsrückstände je Einw.	953 €	
190.000 und mehr Einw.	7 (78 %)	2 (22 %)
Investitionsrückstände je Einw.	1.241 €	

Abbildung 17: Investitionsfinanzierungsfähigkeit – nach Einwohnergrößenklassen

33 % der Landkreise mit der niedrigsten Einwohnerzahl wiesen eine eingeschränkte Investitionsfinanzierungsfähigkeit auf. Gleichzeitig entfielen auf diese Größenklasse die höchsten Investitionsrückstände je Einwohnerin und Einwohner. Im Gegensatz dazu war der Anteil der eingeschränkt investitionsfinanzierungsfähigen Landkreise bei der Vergleichsgruppe mit 122.000 bis unter 145.000 Einwohnerinnen und Einwohnern mit 11 % am geringsten. Zudem verzeichnete diese Größenklasse die niedrigsten Investitionsrückstände je Einwohnerin und Einwohner.

### 3.3.3 Investitionsfinanzierungsfähigkeit und Höhe der Investitionsrückstände nach Zugehörigkeit zu einem statistischen Gebiet

Die überörtliche Kommunalprüfung ordnete die Landkreise entsprechend ihrer Investitionsfinanzierungsfähigkeit und ihrer Zugehörigkeit zu den statistischen Gebieten:

	Landkreise mit vorhandener Investitionsfinanzierungsfähigkeit (Anzahl/Anteil)	Landkreise mit eingeschränkter Investitionsfinanzierungsfähigkeit (Anzahl/Anteil)
Braunschweig	4 (57 %)	3 (43 %)
Investitionsrückstände je Einw.	1.088 €	
Hannover	2 (33 %)	4 (67 %)
Investitionsrückstände je Einw.	1.395 €	
Lüneburg	11 (100 %)	0 (0 %)
Investitionsrückstände je Einw.	1.444 €	
Weser-Ems	11 (92 %)	1 (8 %)
Investitionsrückstände je Einw.	637 €	

Abbildung 18: Investitionsfinanzierungsfähigkeit – nach statistischen Gebieten

Das statistische Gebiet Hannover wies mit 67 % den höchsten Anteil an Landkreisen mit eingeschränkter Investitionsfinanzierungsfähigkeit auf. Diese Landkreise meldeten gleichzeitig die zweithöchsten Investitionsrückstände je Einwohnerin und Einwohner.

Sämtliche Landkreise des statistischen Gebiets Lüneburg waren als investitionsfinanzierungsfähig einzustufen. Dennoch verzeichneten diese Landkreise die höchsten Investitionsrückstände je Einwohnerin und Einwohner. Im Gegensatz dazu vermeldeten die Landkreise im statistischen Gebiet Weser-Ems die niedrigsten Investitionsrückstände je Einwohnerin und Einwohner, verbunden mit einem geringen Anteil an eingeschränkt investitionsfinanzierungsfähigen Landkreisen (8 %).

### 3.4 Finanzdaten

#### 3.4.1 Finanzrechnung – Ein- und Auszahlungen

Die Landkreise haben ihren Haushalt so zu planen, dass die Liquidität und die Finanzierung von Investitionen sichergestellt sind (§ 110 Abs. 4 Satz 3 NKomVG). Aus diesem Grund berücksichtigte die überörtliche Kommunalprüfung bei der Berechnung der Investitionsfinanzierungsfähigkeit u. a. den Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit. Der Saldo ergibt sich aus der Summe der Einzahlungen abzüglich der Summe der Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit. Ein positiver Saldo ist insbesondere für die Erwirtschaftung von kommunalen Eigenmitteln für die Finanzierung von Investitionen von Bedeutung. Außerdem ist dieser Saldo ein wichtiger Indikator für die Beurteilung der Finanzkraft der Kommunen.

Es ist jedoch zu berücksichtigen, dass ein positiver Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit zunächst für die ordentliche Tilgung der Investitionskredite, die ordentliche Rückzahlung innerer Darlehen und die Rückführung der Liquiditätskredite einzusetzen ist. Nur die verbleibenden Mittel stehen für die Finanzierung von Investitionen zur Verfügung. Um aus eigener Kraft Mittel für Investitionen bereitstellen zu können, ist daher in der Regel ein Verhältnis von Ein- zu Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit von deutlich mehr als 100 % erforderlich.

Die Höhe der Ein- und Auszahlungen hängt u. a. davon ab, ob bestimmte Aufgabenbereiche im Kernhaushalt wahrgenommen werden oder ausgegliedert sind.

	weniger als 122.000 Einw.	122.000 bis unter 145.000 Einw.	145.000 bis unter 190.000 Einw.	190.000 Einw. und mehr
Verhältnis von Ein- und Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit	105 %	107 %	106 %	107 %
Investitionsrückstände je Einw. (Kernhaushalt)	1.331 €	805 €	953 €	1.241 €
Auszahlungen für Investitionstätigkeit je Einw.	217 €	173 €	196 €	152 €
Anteil der Auszahlungen für Investitionstätigkeit an den Gesamtauszahlungen	9 %	8 %	9 %	8 %

Abbildung 19: Kennzahlen zur Finanzrechnung – nach Einwohnergrößenklassen

Im Vergleich von Ein- zu Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit gab es keine erheblichen Unterschiede zwischen den Einwohnergrößenklassen. Allerdings hatten die Landkreise der kleinsten Einwohnergrößenklasse die höchsten

Investitionsauszahlungen je Einwohnerin und Einwohner. Dies lässt darauf schließen, dass die Finanzierung der notwendigen Infrastrukturen von weniger Einwohnerinnen und Einwohnern getragen werden musste.

Die Betrachtung nach Landkreisen mit vorhandener und eingeschränkter Investitionsfinanzierungsfähigkeit ergab folgende Verteilung:

	Insgesamt	Landkreise mit vorhandener Investitionsfinanzierungsfähigkeit	Landkreise mit eingeschränkter Investitionsfinanzierungsfähigkeit
Verhältnis von Ein- und Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit	106 %	107 %	103 %
Investitionsrückstände je Einw. (Kernhaushalt)	1.090 €	1.009 €	1.408 €
Auszahlungen für Investitionstätigkeit je Einw.	178 €	184 €	154 €
Anteil der Auszahlungen für Investitionstätigkeit an den Gesamtauszahlungen	8 %	9 %	7 %

Abbildung 20: Kennzahlen zur Finanzrechnung – nach Investitionsfinanzierungsfähigkeit

Anhand der vorstehenden Zusammenstellung ließ sich ableiten, dass das Verhältnis zwischen Ein- und Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit bei den Landkreisen mit vorhandener Investitionsfinanzierungsfähigkeit erwartungsgemäß deutlich günstiger ausfiel als bei den nur eingeschränkt investitionsfinanzierungsfähigen. Das günstigere Verhältnis zwischen Ein- und Auszahlungen ging zudem mit einem höheren Anteil investiver Auszahlungen an den Gesamtauszahlungen und mit niedrigeren Investitionsrückständen einher.

Ein niedrigeres Verhältnis von Ein- und Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit führte hingegen zu einer reduzierten Investitionstätigkeit, da die notwendigen Nettoinvestitionsmittel nicht im ausreichenden Umfang zur Verfügung standen.

Die folgenden beiden Grafiken verdeutlichen diesen Zusammenhang nochmals anschaulich:

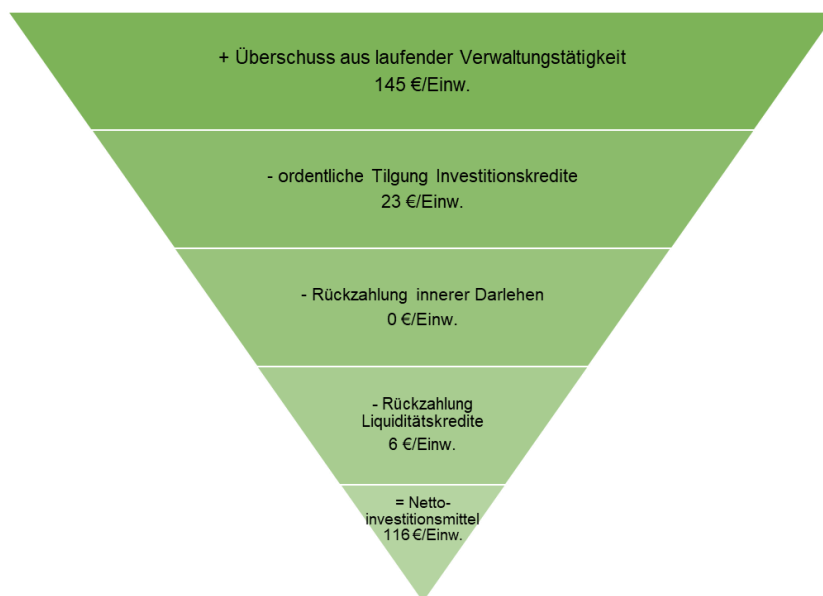


Abbildung 21: Nettoinvestitionsmittel – investitionsfinanzierungsfähige Landkreise

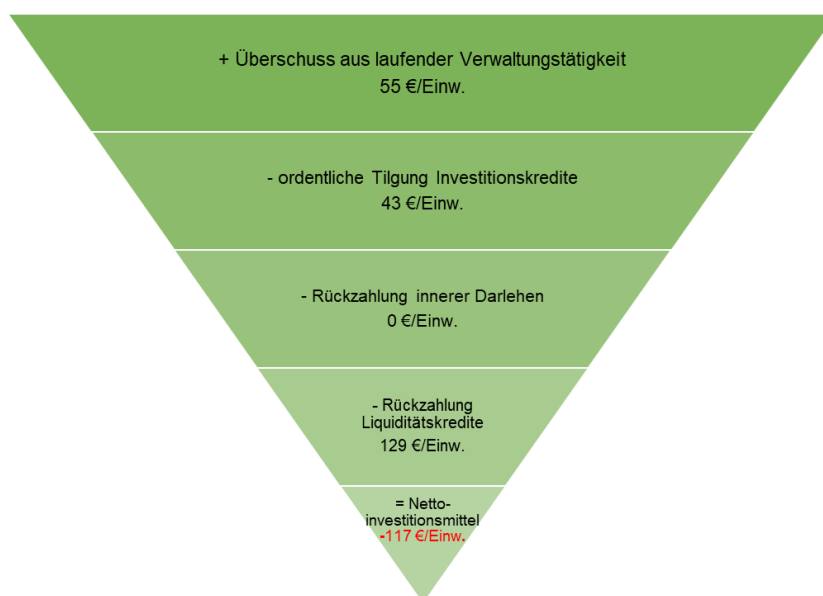


Abbildung 22: Nettoinvestitionsmittel – eingeschränkt investitionsfinanzierungsfähige Landkreise

Die beiden Grafiken verdeutlichen den Unterschied: Landkreise mit vorhandener Investitionsfinanzierungsfähigkeit verfügten im Durchschnitt der Jahre 2021 bis 2023 über Nettoinvestitionsmittel von 116 €/Einw. Dagegen standen Landkreisen mit einer eingeschränkten Investitionsfinanzierungsfähigkeit keine Nettoinvestitionsmittel zur Verfügung - rechnerisch fehlten ihnen sogar 117 €/Einw. Landkreise ohne Nettoinvestitionsmittel waren demnach nicht in der Lage ihre Investitionen durch eigene Mittel zu finanzieren und auf die Aufnahme von Investitionskrediten angewiesen.

### 3.4.2 Investitionen und ihre Finanzierung

Die Landkreise investierten im Durchschnitt der Jahre 2021 bis 2023 rund 178 €/Einw. und damit jährlich etwa 1,1 Mrd. €. Bereits im vorherigen Kapitel wurde auf die Zahlungsüberschuss aus laufender Verwaltungstätigkeit als ein wesentliches Finanzierungsmittel für Investitionen näher eingegangen. Ergänzend dazu werden in diesem Kapitel weitere Finanzierungsmittel analysiert.

Zu 45 % finanzierten die Landkreise ihre Investitionen aus liquiden Mitteln<sup>15</sup>, zu denen auch der Zahlungsüberschuss aus laufender Verwaltungstätigkeit gehört. Weitere 25 % entfielen auf Investitionszuwendungen<sup>16</sup>, 24 % auf Investitionskredite und 6 % auf Eigenanteile für Investitionstätigkeit<sup>17</sup>.

Bei einer differenzierten Betrachtung der Landkreise mit vorhandener bzw. eingeschränkter Investitionsfinanzierungsfähigkeit ergaben sich deutliche Unterschiede.

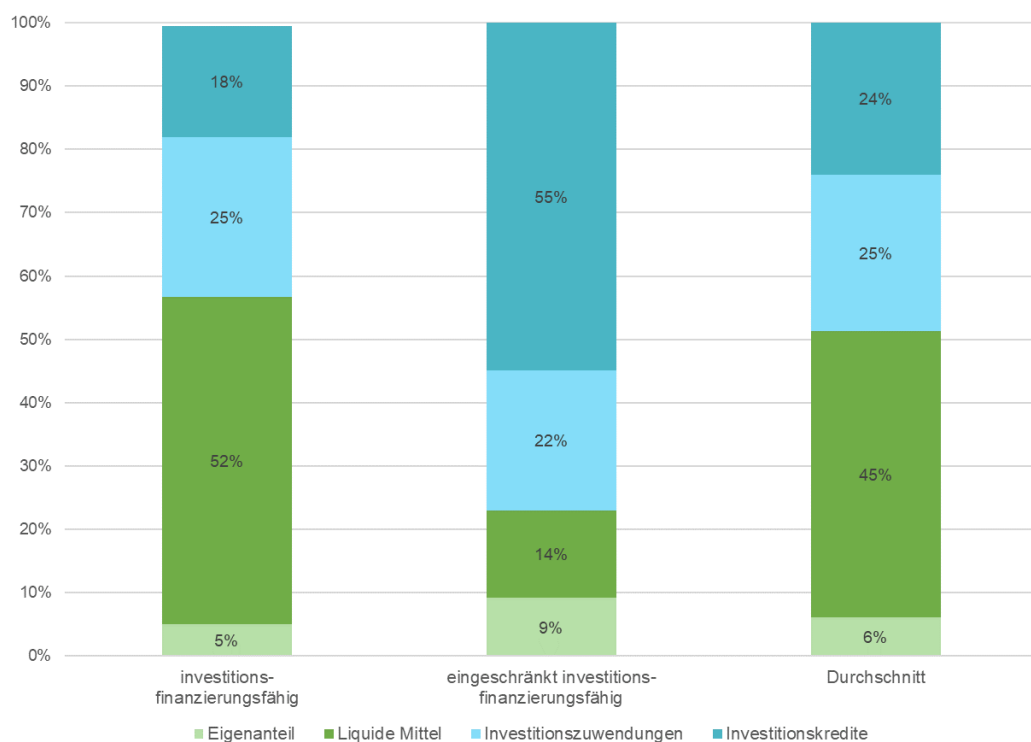


Abbildung 23: Finanzierungsanteile – nach Investitionsfinanzierungsfähigkeit

<sup>15</sup> Aus laufender Verwaltungstätigkeit erzielte Überschüsse und/oder andere zur Verfügung stehende liquide Mittel.

<sup>16</sup> Zuwendungen Dritter (u. a. Fördermittel EU, Bund und Land).

<sup>17</sup> Einzahlungen aus Beiträgen und ähnlichen Entgelten für Investitionstätigkeit, Veräußerung von Sachvermögen, Finanzvermögensanlagen sowie sonstige Investitionstätigkeit (siehe Finanzrechnung Zeilen 19 bis 22).

Die eingeschränkt investitionsfinanzierungsfähigen Landkreise waren für ihre Investitionen von 154 €/Einw. zu 55 % auf Kredite angewiesen. Im Gegensatz dazu investierten die investitionsfinanzierungsfähigen Landkreise 184 €/Einw. und mussten nur 18 % über Kredite finanzieren. Auch beim Anteil der liquiden Mittel zeigten sich deutliche Unterschiede: Landkreise mit eingeschränkter Investitionsfinanzierungsfähigkeit konnten hier nur 14 % aufbringen. Hingegen deckten die investitionsfinanzierungsfähigen Landkreise ihre Investitionen zu 52 % aus liquiden Mitteln.

Darüber hinaus ging die überörtliche Kommunalprüfung der Frage nach, inwieweit die Einwohnergröße der Landkreise die Finanzierung von Investitionsmaßnahmen beeinflusste.

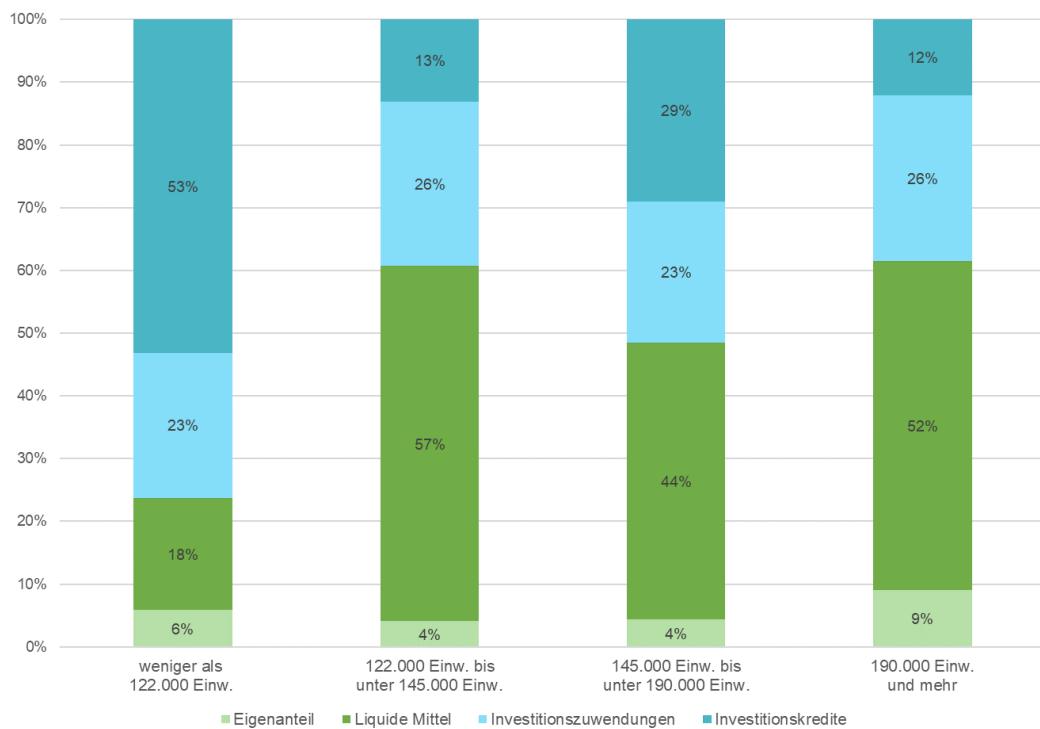


Abbildung 24: Finanzierungsanteile – nach Einwohnergrößenklassen

Wie bereits im Kapitel 3.2.3 beschrieben, wiesen die Landkreise der kleinsten Einwohnergrößenklasse die höchsten Investitionsrückstände (1.331 €/Einw.) und die höchsten Auszahlungen für Investitionstätigkeit (217 €/Einw.) auf. Sie finanzierten ihre Investitionen im Betrachtungszeitraum zu 53 % aus Krediten. Im Vergleich dazu lagen die Kreditfinanzierungsanteile der übrigen Einwohnergrößenklassen deutlich niedriger – zwischen 12 % und 29 %. Zudem zeigte sich bei den Landkreisen der kleinsten Größenklasse ein deutlich geringerer Finanzierungsanteil aus liquiden Mitteln. So konnten diese nur 18 % ihrer investiven Auszahlungen durch liquide Mittel finanzieren. Dagegen ergaben sich für die übrigen Größenklassen Anteile von 44 % bis 57 %.

In der Analyse der Finanzierungsverhältnisse in der regionalen Zuordnung ergab sich folgendes Bild:

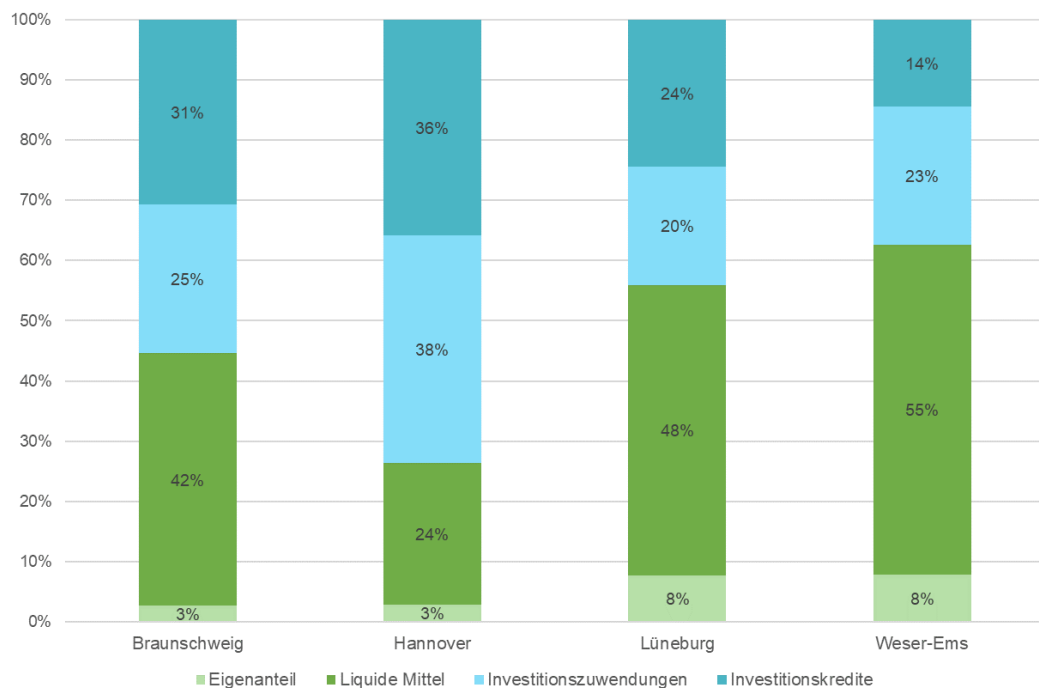


Abbildung 25: Finanzierungsanteile – nach statistischen Gebieten

Auffällig waren im statistischen Gebiet Hannover der vergleichsweise geringe Anteil an liquiden Mitteln (24 %) und der überdurchschnittliche Anteil an Investitionszuwendungen (38 %). Diese 38 % entsprachen 70 €/Einw. und stellten damit den höchsten Wert an Investitionszuwendungen dar. In den übrigen statistischen Gebieten lag dieser Wert zwischen 34 €/Einw. und 41 €/Einw. Den mit Abstand niedrigsten Anteil an Investitionskrediten (14 %) sowie den höchsten Anteil an liquiden Mitteln (55 %) verzeichnete das statistische Gebiet Weser-Ems.

### 3.4.3 Bilanz – Vermögen und Schulden

Das kommunale Vermögen dient der Sicherstellung der stetigen Aufgabenerfüllung (§§ 4 Abs. 1 Satz 2, 110 Abs. 1 und 124 Abs. 2 NKomVG). Hohe Investitionsrückstände können dieses Ziel gefährden. Daher ist es erforderlich, das kommunale Vermögen angemessen zu unterhalten und bei Bedarf rechtzeitig zu erneuern. Die überörtliche Kommunalprüfung untersuchte die Vermögens- und Verschuldungslage sowie die möglichen Auswirkungen der Investitionsrückstände auf diese Bereiche.

Auf der Grundlage der von den Landkreisen mitgeteilten, teilweise noch unverbindlichen Jahresabschlüsse, verfügten sie über ein Gesamtvermögen<sup>18</sup> (Bilanzsumme) in Höhe von 14,6 Mrd. €, was einem Wert von 2.460 €/Einw. entspricht.

Vermögen/ Investitionsrückstände	Durchschnitt	weniger als 122.000 Einw.	122.000 bis unter 145.000 Einw.	145.000 bis unter 190.000 Einw.	190.000 und mehr Einw.
Investitionsrückstände je Einw.	1.090 €	1.331 €	805 €	953 €	1.241 €
Bilanzsumme je Einw. (Gesamtvermögen)	2.460 €	2.877 €	2.518 €	2.531 €	2.249 €
Verhältnis Investitionsrückstände zur Bilanzsumme	44 %	46 %	32 %	38 %	55 %

Abbildung 26: Kennzahlen zum Vermögen – nach Einwohnergrößenklassen

Die Größenklasse mit der niedrigsten Einwohnerzahl wies das höchste Gesamtvermögen je Einwohnerin und Einwohner auf. Dies war darauf zurückzuführen, dass die kleinen Landkreise einen Mindestbestand an Infrastruktur für wenige Einwohnerinnen und Einwohner vorhalten mussten.

Das Verhältnis der gemeldeten Investitionsrückstände zur Bilanzsumme lag durchschnittlich bei 44 %. Das ungünstigste Verhältnis ergab sich mit 55 % bei der Einwohnergrößenklasse mit 190.000 und mehr Einwohnerinnen und Einwohnern. Damit erreichten die Investitionsrückstände eine Höhe, die mehr als die Hälfte des Gesamtvermögens entsprach.

Bei der Betrachtung der Größenklassen nach der Bevölkerungsdichte fielen die Landkreise mit der niedrigsten Bevölkerungsdichte (weniger als 105 Einw./km<sup>2</sup>) auf. Diese wiesen mit 83 % das deutlich schlechteste Verhältnis der Investitionsrückstände zur Bilanzsumme auf.

<sup>18</sup> Einige Landkreise verfügten über keine – auch keine vorläufigen – Bilanzdaten für das Jahr 2023. In diesen Fällen wurde der Wert der letzten Bilanz verwendet.

Die Kennzahlen zum Vermögen stellten sich in den statistischen Gebieten wie folgt dar:

Vermögen/ Investitionsrückstände	Durchschnitt	Braunschweig	Hannover	Lüneburg	Weser-Ems
Investitionsrückstände je Einw.	1.090 €	1.088 €	1.395 €	1.444 €	637 €
Bilanzsumme je Einw. (Gesamtvermögen)	2.460 €	2.207 €	2.573 €	2.631 €	2.398 €
Verhältnis Investitionsrückstände zur Bilanzsumme	44 %	49 %	54 %	55 %	27 %

Abbildung 27: Kennzahlen zum Vermögen – nach statistischen Gebieten

Die Landkreise im statistischen Gebiet Weser-Ems waren besonders positiv. Mit Investitionsrückständen in Höhe von lediglich 27 % der Bilanzsumme wiesen sie den mit Abstand geringsten Wert auf.

Wie im vorherigen Kapitel 3.4.2 dargestellt, wurde ein Teil der Investitionsmaßnahmen über Kredite finanziert. Die in den Bilanzen ausgewiesene Gesamtverschuldung, die sich aus Liquiditätskrediten und Investitionskrediten zusammensetzt, betrug in den Landkreisen rund 3,3 Mrd. € (563 €/Einw.). Davon entfielen rund 2,4 Mrd. € (411 €/Einw.) auf Verbindlichkeiten aus Investitionskrediten.

Schulden/ Investitionsrückstände	Durchschnitt	weniger als 122.000 Einw.	122.000 bis unter 145.000 Einw.	145.000 bis unter 190.000 Einw.	190.000 und mehr Einw.
Investitionsrückstände je Einw.	1.090 €	1.331 €	805 €	953 €	1.241 €
Gesamtverschuldung je Einw.	563 €	1.072 €	506 €	642 €	374 €
davon Verbindlichkeiten aus Investitionskrediten je Einw.	411 €	824 €	354 €	500 €	249 €

Abbildung 28: Kennzahlen zu Schulden – nach Einwohnergrößenklassen

Neben den höchsten Investitionsrückständen je Einwohnerin und Einwohner war in der kleinsten Einwohnergrößenklasse auch die höchste Gesamtverschuldung festzustellen – 1.072 €/Einw.

Bei der Analyse nach der Bevölkerungsdichte zeigten sich vergleichbare Muster. Die Vergleichsgruppe mit der niedrigsten Bevölkerungsdichte wies die höchsten Investitionsrückstände von 2.347 €/Einw. und zugleich die höchste Gesamtverschuldung von 877 €/Einw. aus.

Die Kennzahlen zu den Schulden nach statistischen Gebieten stellten sich wie folgt dar:

Schulden/ Investitionsrückstände	Durchschnitt	Braunschweig	Hannover	Lüneburg	Weser-Ems
Investitionsrückstände je Einw.	1.090 €	1.088 €	1.395 €	1.444 €	637 €
Gesamtverschuldung je Einw.	563 €	593 €	860 €	668 €	371 €
davon Verbindlichkeiten aus Investitionskrediten je Einw.	411 €	387 €	575 €	517 €	254 €

Abbildung 29: Kennzahlen zu Schulden – nach statistischen Gebieten

Bei den Landkreisen im statistischen Gebiet Weser-Ems fielen die niedrigsten Investitionsrückstände (637 €/Einw.) mit der geringsten Gesamtverschuldung von 371 €/Einw. zusammen.

#### 3.4.4 Fiktive Betrachtung – Kreditbedarf und Zeitraum für den Abbau der Investitionsrückstände

Die überörtliche Kommunalprüfung definiert die Investitionsrückstände als latente Schulden, da die Kommunen verpflichtet sind, notwendige Vermögensgegenstände vorzuhalten. Dem Abbau von Investitionsrückständen sollte deshalb eine hohe Priorität eingeräumt werden.

Beim Abbau der Investitionsrückstände steigt regelmäßig der Schuldenstand aufgrund der erforderlichen Mitfinanzierung aus Investitionskrediten. Unter den Annahmen, dass die Investitionsrückstände vollständig abgebaut werden und die Finanzierung mit einem durchschnittlichen Kreditfinanzierungsanteil von 24 % zugrunde gelegt wird, errechnete die überörtliche Kommunalprüfung für die Landkreise einen zusätzlichen fiktiven Kreditbedarf: 262 €/Einw.

	Durchschnitt	weniger als 122.000 Einw.	122.000 bis unter 145.000 Einw.	145.000 bis unter 190.000 Einw.	190.000 und mehr Einw.
Kreditfinanzierungsanteil	24 %	53 %	13 %	29 %	12 %
Fiktiver Investitionskreditbedarf für Investitionsrückstände je Einw.	262 €	705 €	105 €	276 €	149 €

Abbildung 30: Kreditfinanzierungsanteil und fiktiver Investitionskreditbedarf – nach Einwohnergrößenklassen

Für die Größenklasse mit der niedrigsten Einwohnerzahl ermittelte die überörtliche Kommunalprüfung mit 705 €/Einw. den mit Abstand höchsten fiktiven Investitionskreditbedarf im Vergleich zu den anderen Einwohnergrößenklassen.

Auch bei der Vergleichsgruppe mit der niedrigsten Bevölkerungsdichte war der deutlich höchste fiktive Investitionskreditbedarf (728 €/Einw.) festzustellen.

Der Vergleich nach statistischen Gebieten stellte sich wie folgt dar:

	Durchschnitt	Braunschweig	Hannover	Lüneburg	Weser-Ems
Kreditfinanzierungsanteil	24 %	31 %	36 %	24 %	14 %
Fiktiver Investitionskreditbedarf für Investitionsrückstände je Einw.	262 €	337 €	502 €	347 €	89 €

Abbildung 31: Kreditfinanzierungsanteil und fiktiver Investitionskreditbedarf – nach statistischen Gebieten

Für das statistische Gebiet Weser-Ems ergab sich mit 89 €/Einw. der mit Abstand geringste fiktive Investitionskreditbedarf. Hingegen entfiel der höchste fiktive Investitionskreditbedarf mit 502 €/Einw. auf das statistische Gebiet Hannover.

Darüber hinaus ermittelte die überörtliche Kommunalprüfung, wie viele Jahre die Landkreise fiktiv benötigen würden, um die aktuellen Investitionsrückstände vollständig abzubauen. Die Berechnung basierte auf der Annahme, dass die Landkreise die ermittelten Investitionsauszahlungen in gleicher Höhe in den folgenden Jahren ausschließlich für den Abbau der gemeldeten Investitionsrückstände einsetzen. Zusätzliche Investitionsmaßnahmen blieben bei dieser Modellrechnung ausdrücklich unberücksichtigt.

Die Berechnung ergab, dass der durchschnittliche Abbau der Investitionsrückstände sechs Jahre in Anspruch nehmen würde.

Bei der Betrachtung der Einwohnergrößenklassen konnten keine wesentlichen Unterschiede festgestellt werden.

Die Betrachtung der Bevölkerungsdichte ergab folgendes Bild:

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

Abbildung 32: Fiktiver Zeitraum für den Abbau der Investitionsrückstände – nach Bevölkerungsdichte

Die Spannweite des fiktiven Zeitraums für den Abbau der Investitionsrückstände reichte von drei Jahren in der Vergleichsgruppe mit einer Bevölkerungsdichte von 105 bis unter 140 Einw./km<sup>2</sup> bis zu zehn Jahren in der Vergleichsgruppe mit der niedrigsten Bevölkerungsdichte. Auch hier ergab sich für die Vergleichsgruppe mit der niedrigsten Bevölkerungsdichte erneut der ungünstigste Wert.

Der fiktive Zeitraum in den statistischen Gebieten war sehr homogen. Nur das statistische Gebiet Weser-Ems hob sich positiv hervor:

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

Abbildung 33: Fiktiver Zeitraum für den Abbau der Investitionsrückstände – nach statistischen Gebieten

Das statistische Gebiet Braunschweig benötigt mit acht Jahren doppelt so lange für den vollständigen Abbau der Investitionsrückstände wie das statistische Gebiet Weser-Ems. Hier beträgt der Zeitraum lediglich vier Jahre.

### 3.5 Selbsteinschätzung der Landkreise zu Investitionsrückständen

#### 3.5.1 Gründe für unterlassene Investitionen

Die überörtliche Kommunalprüfung bat die Landkreise um eine Selbsteinschätzung hinsichtlich der Gründe für unterlassene Investitionen. Mehrfachnennungen waren dabei möglich.

In der folgenden Abbildung sind die Selbsteinschätzungen zusammengefasst:

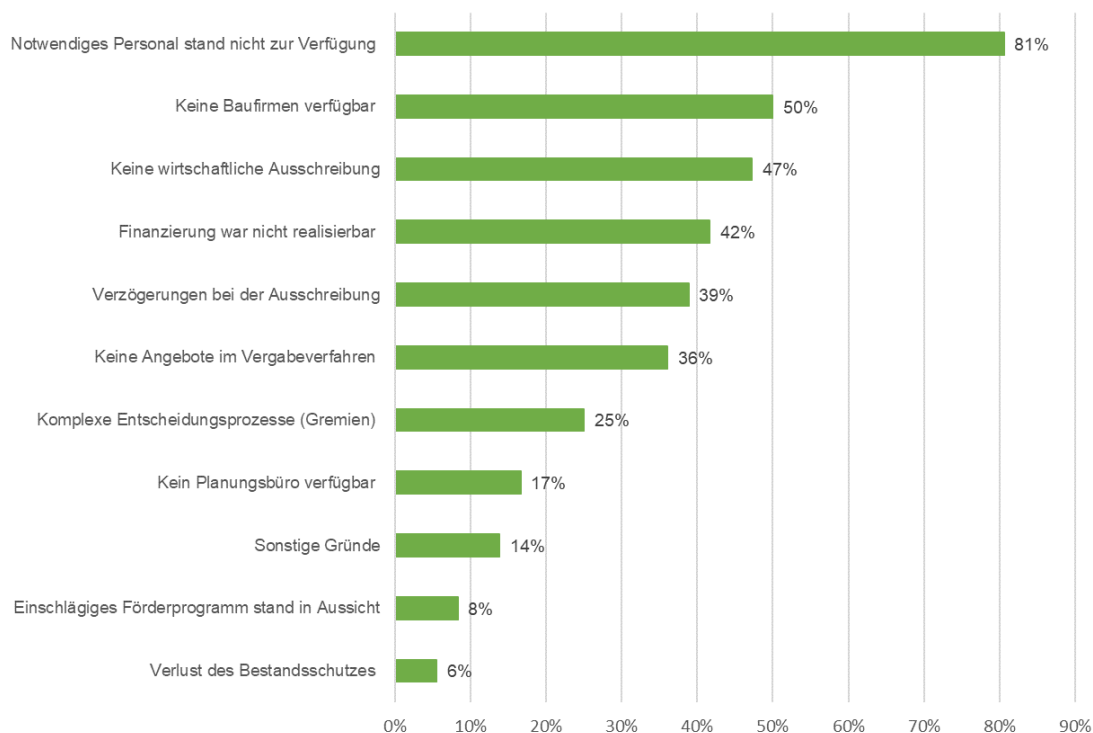


Abbildung 34: Investitionsrückstände – Gründe

Mit einem Anteil von 81 % wurde am häufigsten fehlendes Personal als Investitionshemmnis genannt. Dies unterstreicht den akuten Fachkräftemangel in der öffentlichen Verwaltung.

An zweiter Stelle mit 50 % stand der Mangel an Baufirmen. Dicht darauf folgten die wirtschaftlich nicht tragfähigen Ausschreibungsergebnisse (47 %). Weitere relevante Gründe waren die nicht realisierbare Finanzierung (42 %) sowie verzögerte Ausschreibungsverfahren (39 %). Hinzu kam, dass im Vergabeverfahren keine Angebote eingingen (36 %).

Wie auch in den der vorherigen Erhebungen zeigte sich erneut, dass der Personalmangel in den Verwaltungen ein deutliches Investitionshemmnis war. Finanzierungsprobleme dagegen gehörten bei den Landkreisen nicht zu den vorrangigen Problemen.

### 3.5.2 Investitionsrückstände und Förderprogramme

Zur Finanzierung von Investitionen konnten die Landkreise auch Mittel aus Förderprogrammen in Anspruch nehmen. Die überörtliche Kommunalprüfung untersuchte, aus welchen Gründen auf eine Inanspruchnahme solcher Fördermittel verzichtet wurde. Es waren Mehrfachnennungen möglich. Die nachfolgende Grafik stellt die Gründe für einen Verzicht auf Fördermittel dar.

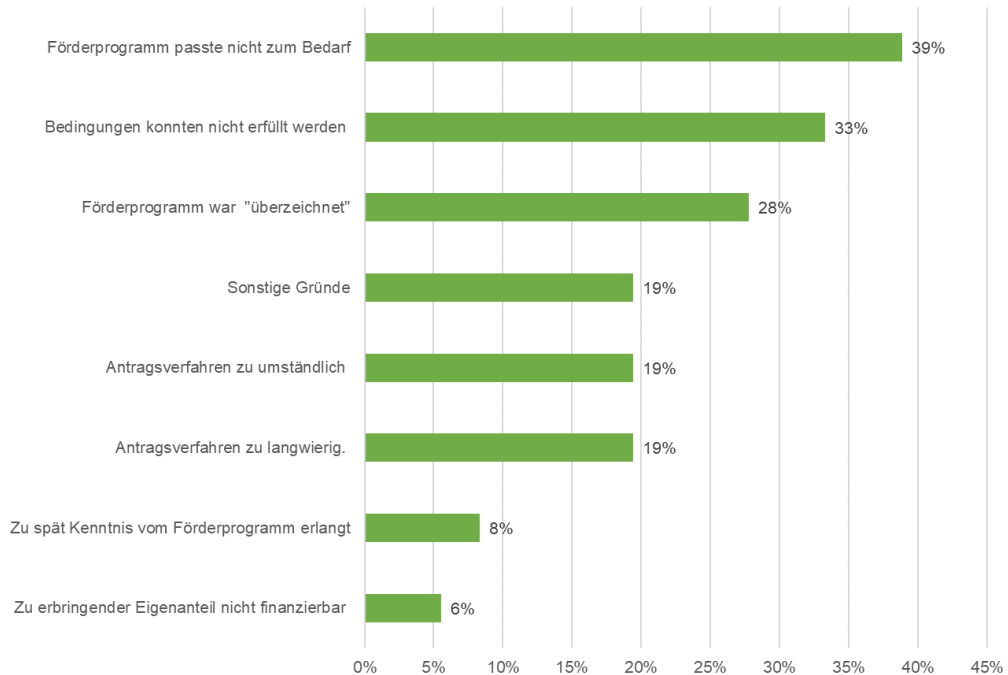


Abbildung 35: Gründe für den Verzicht auf Fördermittel

Mit 39 % wurde am häufigsten genannt, dass die Förderprogramme bislang nicht zum konkreten Bedarf der Landkreise passten. 33 % gaben an, dass die Bedingungen für die Inanspruchnahme nicht erfüllt werden konnten. Des Weiteren wären viele Förderprogramme überzeichnet gewesen.

Im Wesentlichen entsprach das Auswertungsergebnis der Landkreise den vorherigen Erhebungen.

### 3.5.3 Künftige Entwicklung der Investitionsrückstände

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

Die erwartete Entwicklung wurde in der folgenden Grafik für die sechs Infrastrukturbereiche mit den höchsten Investitionsrückständen dargestellt.

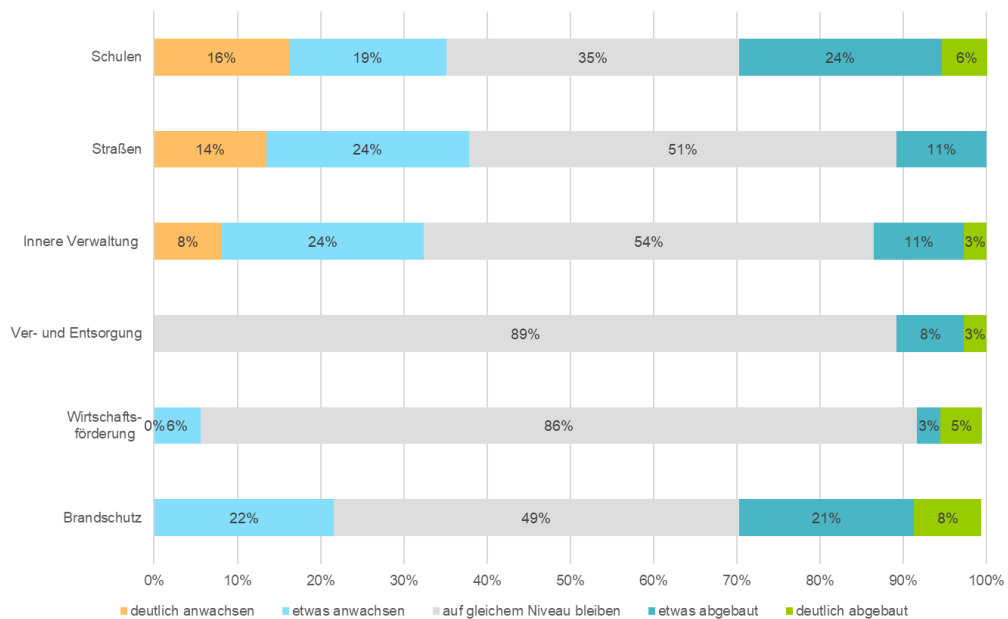


Abbildung 36: Investitionsrückstände – künftige Entwicklung

Die meisten Landkreise gingen in diesen Infrastrukturbereichen davon aus, dass die Investitionsrückstände entweder auf gleichem Niveau bleiben oder weiter anwachsen werden.

Auffällig war, dass besonders bei den „Schulen“ nur 30 % der Landkreise davon ausgingen, die mit Abstand höchsten Investitionsrückstände abbauen zu können. 35 % erwarteten sogar einen weiteren Anstieg. Für den Infrastrukturbereich „Straßen“ gingen nur 11 % der Landkreise davon aus die Investitionsrückstände abbauen zu können. 39 % rechneten mit einer weiteren Erhöhung.

### 3.5.4 Herausforderungen für die Zukunft

Die Landkreise bewerteten die Bedeutung ausgewählter Herausforderungen infolge der aktuellen Entwicklungen. Sie konnten deren Relevanz in Kategorien wie „stark zunehmend“, „zunehmend“, „gleichbleibend“, „abnehmend“ und „stark abnehmend“ einteilen. Mehrfachnennungen waren möglich.

Die folgende Grafik stellt die beiden Kategorien „stark zunehmend“ und „zunehmend“ dar:

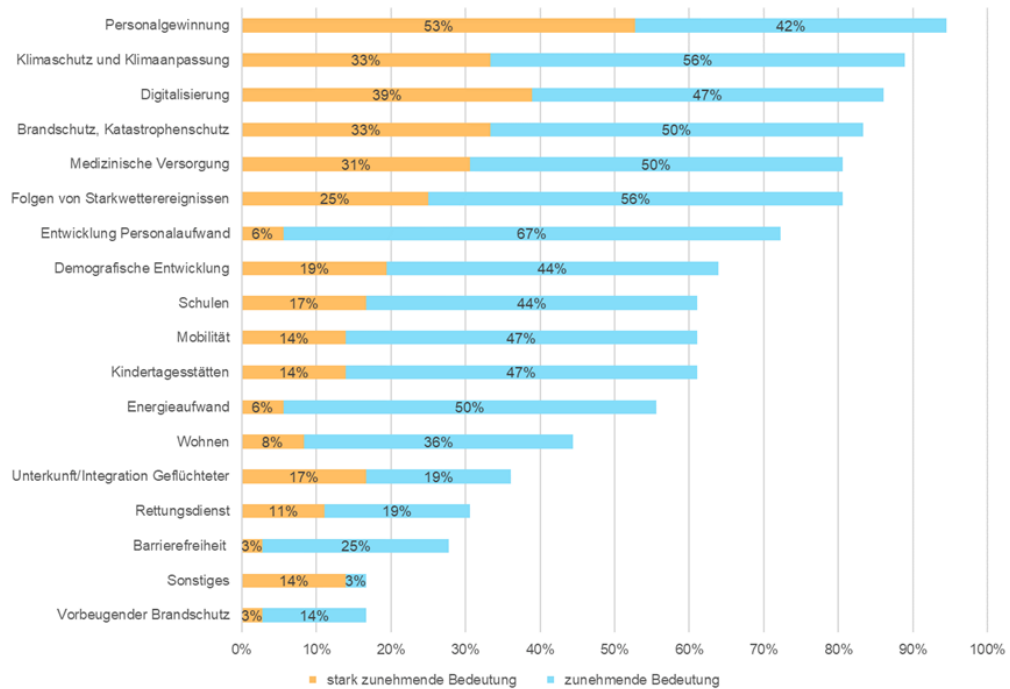


Abbildung 37: Künftige Herausforderungen

Fehlendes Personal war bereits ein wichtiger Grund für das Entstehen von Investitionsrückständen. Personalgewinnung bleibt auch zukünftig eine Herausforderung, so 95 % der Landkreise. Weitere stark zunehmende Themen (über 80 %) sind Klimaschutz und Klimaanpassung, Digitalisierung, Brand- und Katastrophenschutz, medizinische Versorgung sowie die Folgen von Starkwetterereignissen.

### 3.6 Erweiterte Auswertungen: Investitionsrückstände

#### 3.6.1 Landkreise mit Entschuldungshilfe und/oder Bedarfszuweisung

Einzelne Kommunen, die Entschuldungshilfe und/oder Bedarfszuweisung erhalten hatten, machten bei der vorherigen Erhebung auf eine besondere Problemlage aufmerksam. Insbesondere die Einhaltung der Regelungen der Entschuldungsverträge, wie z. B. das Erreichen des Haushaltsausgleichs sowie eine Verringerung der Verschuldung, führten zum Anstieg von Investitionsrückständen. Dies bestätigten auch die vorherigen Erhebungsergebnisse. Daher betrachtete die überörtliche Kommunalprüfung die Landkreise gesondert, die eine Entschuldungshilfe und/oder Bedarfszuweisung erhielten.

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

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

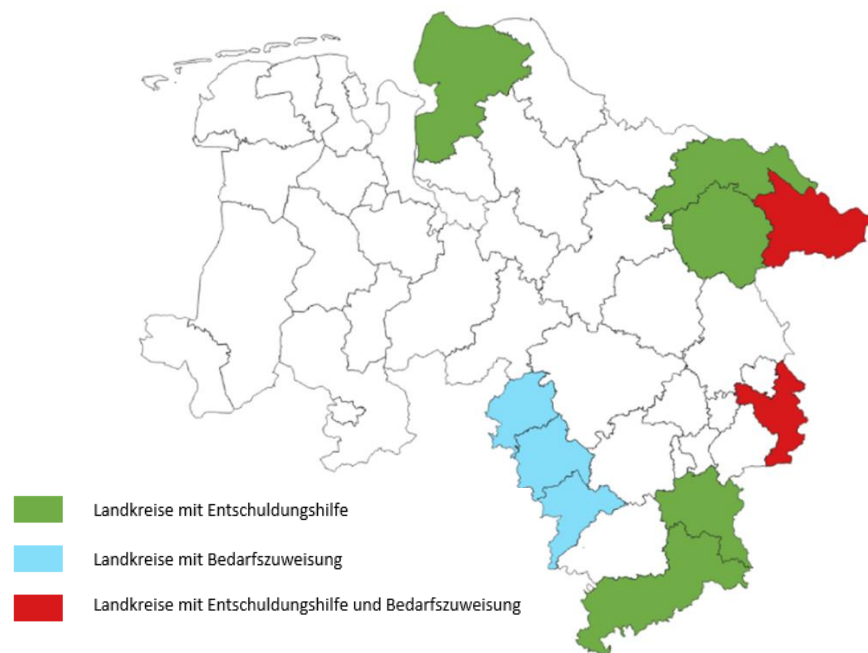


Abbildung 38: Landkreise mit Entschuldungshilfe und/oder Bedarfszuweisung

Die Verteilung der Landkreise mit Entschuldungshilfe und/oder Bedarfszuweisung auf die statistischen Gebiete stellte sich wie folgt dar:

Statistische Gebiete	Landkreise mit Entschuldungshilfe	Landkreise mit Bedarfszuweisung	Landkreise mit Entschuldungshilfe und Bedarfszuweisung	Summe
Braunschweig	2	0	1	3
Hannover	0	3	0	3
Lüneburg	3	0	1	4
Weser-Ems	0	0	0	0

Abbildung 39: Landkreise mit Entschuldungshilfe und/oder Bedarfszuweisung – nach statistischen Gebieten

Im statistischen Gebiet Weser-Ems erhielt kein Landkreis eine Entschuldungshilfe und/oder Bedarfszuweisung. Vier von elf Landkreisen im statistischen Gebiet Lüneburg empfangen mindestens eine von beiden. In den statistischen Gebieten Braunschweig

und Hannover bekamen rund die Hälfte der Landkreise eine entsprechende Hilfe vom Land. Insgesamt erhielten zehn Landkreise eine Entschuldungshilfe und/oder Bedarfszuweisung.

Die überörtliche Kommunalprüfung unterteilte die Landkreise vor dem Hintergrund der Entschuldungshilfe und Bedarfszuweisung nach vorhandener bzw. eingeschränkter Investitionsfinanzierungsfähigkeit:

	Landkreise mit vorhandener Investitionsfinanzierungsfähigkeit (Anzahl/Anteil)	Landkreise mit eingeschränkter Investitionsfinanzierungsfähigkeit (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 €	

Abbildung 40: Landkreise mit oder ohne Entschuldungshilfe oder Bedarfszuweisung – nach Investitionsfinanzierungsfähigkeit<sup>19</sup>

Da Bedarfszuweisungen besonders finanzschwachen Kommunen<sup>20</sup> gewährt werden, waren die Landkreise, die in den Jahren 2022 oder 2023 Bedarfszuweisungen empfangen, fast ausschließlich eingeschränkt investitionsfinanzierungsfähig. Diese Landkreise wiesen zudem sehr hohe Investitionsrückstände von 2.441 €/Einw. aus.

Für die Gewährung einer Entschuldungshilfe war in der Regel eine besondere Finanzschwäche vorausgesetzt. Mit den Entschuldungshilfen sollten Liquiditätskredite abgebaut und ein Haushaltsausgleich angestrebt werden. Die Landkreise mit Entschuldungshilfe waren, bis auf eine Ausnahme, im Durchschnitt der Jahre 2021 bis 2023 investitionsfinanzierungsfähig. Dennoch meldeten sie weit überdurchschnittliche Investitionsrückstände von 2.338 €/Einw. Ihre Konsolidierungsbemühungen verbesserten zwar den Haushalt, es deutete sich aber an, dass dies zu einem Investitionsverzicht führte und langfristig zu hohen Investitionsrückständen.

<sup>19</sup> Zwei Landkreise erhielten sowohl Entschuldungshilfe als auch Bedarfszuweisung. Diese beiden Landkreise wurden in beiden Vergleichsgruppen berücksichtigt.

<sup>20</sup> Bei der Beurteilung der Investitionsfinanzierungsfähigkeit griff die überörtliche Kommunalprüfung auf vergleichbare Finanzdaten zurück, wie das MI für die Gewährung einer Entschuldungshilfe oder Bedarfszuweisung.

### 3.6.2 Infrastrukturbereich „Schulen“

Die Investitionsrückstände im Infrastrukturbereich „Schulen“ machten einen wesentlichen Teil der Gesamtinvestitionsrückstände aus. Im Durchschnitt entfielen rund 58 % der Investitionsrückstände auf den Schulbereich. Der Anteil der gemeldeten Schulinvestitionsrückstände lag zwischen 0 % bis zu 98 %. 20 Landkreise gaben über 50 % an.

Die durchschnittlichen Investitionsrückstände im Infrastrukturbereich „Schulen“ betragen 634 €. 13 Landkreise gaben überdurchschnittliche Investitionsrückstände mit einer Spannweite von 826 €/Einw. bis zu 3.917 €/Einw. an. Keine Investitionsrückstände für Schulen meldeten vier Landkreise, davon drei aus dem statistischen Gebiet Weser-Ems. Die anderen 32 Landkreise schätzten ihre Investitionsrückstände bei den Schulen als gravierend (18) oder nennenswert (14) ein. Die Selbsteinschätzung bestätigte die auffällig hohen Investitionsrückstände in diesem Infrastrukturbereich.

Die Investitionsrückstände nach Einwohnergrößenklassen für diesen Infrastrukturbereich ergaben folgendes Bild:

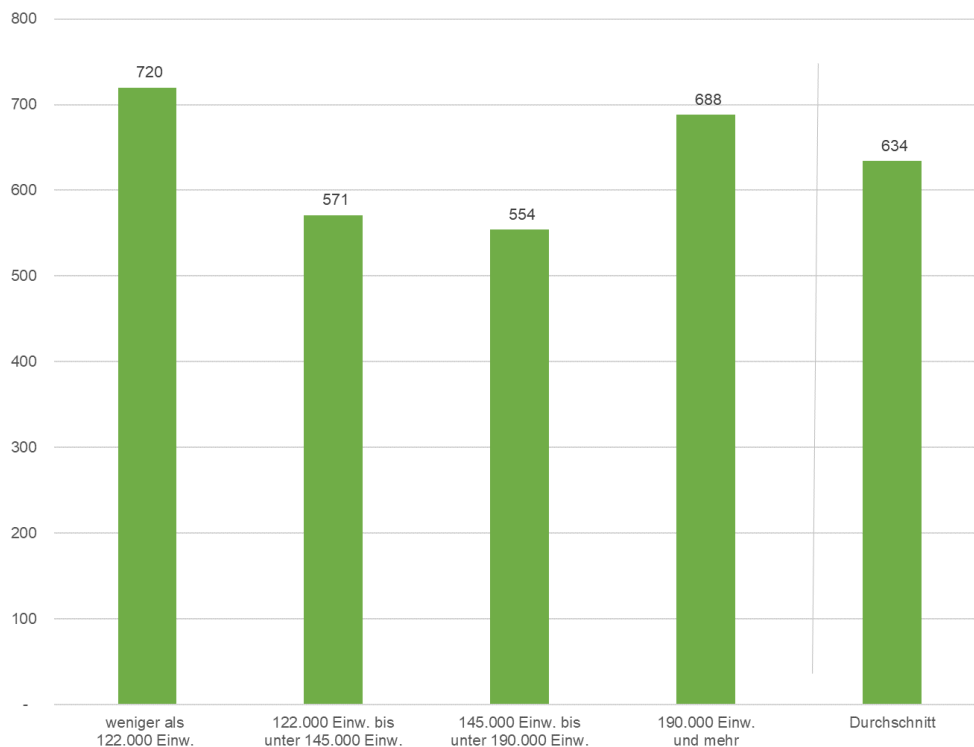


Abbildung 41: Investitionsrückstände „Schulen“ – nach Einwohnergrößenklassen (in €/Einw.)

Die kleinste Einwohnergrößenklasse wies überdurchschnittlich hohe Investitionsrückstände von 720 €/Einw. aus. Allerdings zeigte sich auch hier, wie bereits im

Kapitel 3.2.3, eine erhebliche Beeinflussung der Gruppe durch wenige Landkreise. Ein anderes Bild ergab sich bei den zwei nächstgrößeren Einwohnergrößenklassen von 122.000 bis unter 190.000 Einwohnerinnen und Einwohnern. Diese meldeten unterdurchschnittliche Investitionsrückstände mit 571 €/Einw. bzw. 554 €/Einw. Überdurchschnittlich hoch waren die Investitionsrückstände in der Größenklasse mit der höchsten Einwohnerzahl. Die Landkreise dieser Einwohnergrößenklasse benötigten hingegen mehr Schulinfrastruktur, um den Bedarf zu decken. So waren durchschnittlich sechs Schulen mehr in diesen Landkreisen als in denen der mittleren Einwohnergrößenklassen vorhanden.

Die folgende Grafik stellt die Auswirkungen der Bevölkerungsdichte auf die Höhe der Investitionsrückstände im Infrastrukturbereich „Schulen“ dar:

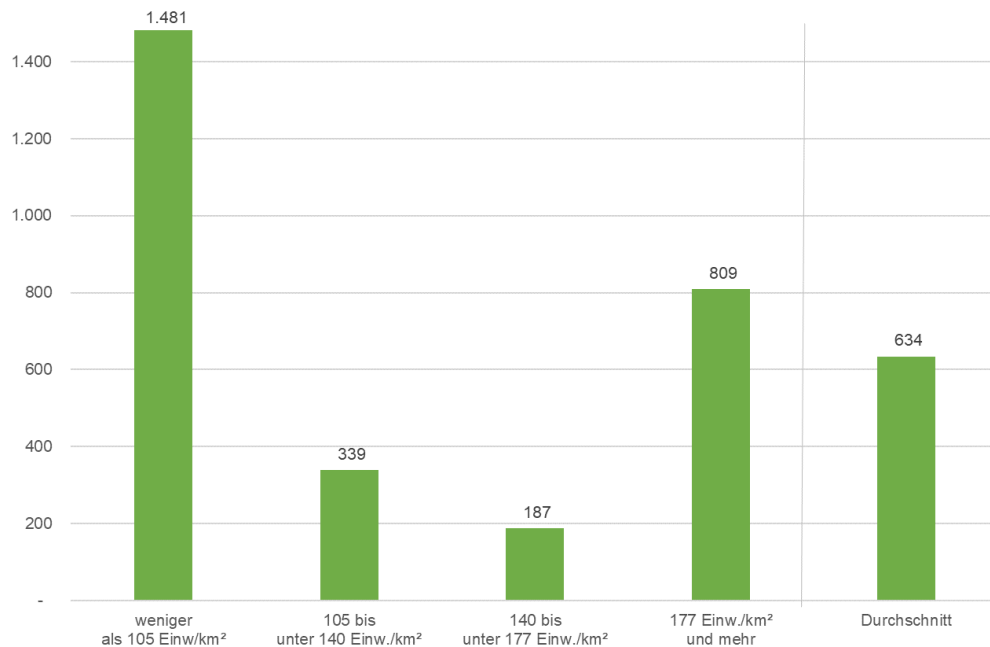


Abbildung 42: Investitionsrückstände „Schulen“ – nach Bevölkerungsdichte (in €/Einw.)

In der Vergleichsgruppe mit der geringsten Bevölkerungsdichte lagen die Investitionsrückstände für Schulen mit 1.481 €/Einw. mehr als doppelt so hoch wie der Durchschnitt. Auch in dünn besiedelten Gebieten ist eine adäquate Schulinfrastruktur vorzuhalten.

Die geringsten und zugleich weit unterdurchschnittliche Investitionsrückstände von 187 €/Einw. wies die Vergleichsgruppe mit einer Bevölkerungsdichte von 140 bis unter 177 Einw./km<sup>2</sup> aus. Diese Vergleichsgruppe meldete auch die geringste Anzahl von Schulen. Die nächstkleinere Vergleichsgruppe mit 105 bis unter 140 Einw./km<sup>2</sup> gab ebenfalls unterdurchschnittliche Investitionsrückstände an.

Mit Investitionsrückständen von 809 €/Einw. lag auch die Vergleichsgruppe mit der höchsten Bevölkerungsdichte über dem Durchschnitt. Hier wurde zugleich die höchste Anzahl von Schulen gemeldet. Es waren fast 40 Schulen mehr als in der nächstniedrigeren Vergleichsgruppe.

Die Schulen sind ein wichtiges Aufgabengebiet der Landkreise. Ihr Ausbau und Erhalt erfordert hohe Investitionen. Die Investitionsauszahlungen für den Infrastrukturbereich „Schulen“ betragen im Durchschnitt der Jahre 2021 bis 2023 über 350 Mio. € und stellen damit einen Anteil von rund 33 % aller investiven Auszahlungen dar. Dies war dennoch nicht ausreichend, um die Investitionsrückstände abzubauen. Der fiktive Zeitraum für den Abbau der vorhandenen Investitionsrückstände bei gleichbleibenden Investitionsauszahlungen (siehe Kapitel 3.4.4) beträgt für den Infrastrukturbereich „Schulen“ rund 13 Jahre.

In der Schulträgerschaft der Landkreise lagen insgesamt 564 Schulen mit 387.192 Schülerinnen und Schülern. Im Durchschnitt besuchten 686 Schülerinnen und Schüler eine Schule.

Die Anzahl der Schulen sowie der Schülerinnen und Schüler der einzelnen Schulformen zeigt die nachfolgende Tabelle:

Schulformen in Trägerschaft der Landkreise	Anzahl Schülerinnen und Schüler	Anzahl Schulen
Berufliche Schulen <sup>21</sup>	143.150	92
Gymnasien	116.117	130
Kombinierte Haupt- und Realschulen (auch Oberschulen)	55.216	145
Gesamtschulen (mit und ohne gymnasiale Oberstufe)	44.470	54
Realschulen	13.275	29
Förderschulen	11.299	96
Hauptschulen	3.150	16
Grund- und Hauptschulen	515	2
insgesamt	387.192	564

Abbildung 43: Verteilung der Schülerinnen und Schüler und der Schulen auf die Schulformen

<sup>21</sup> Die Schülerzahl der beruflichen Schulen beinhalten u. a. Schülerinnen und Schüler, die nicht im Vollzeitunterricht die Schule besuchen.

Die rund 3,8 Mrd. € Investitionsrückstände verteilen sich wie folgt auf die einzelnen Schulformen:

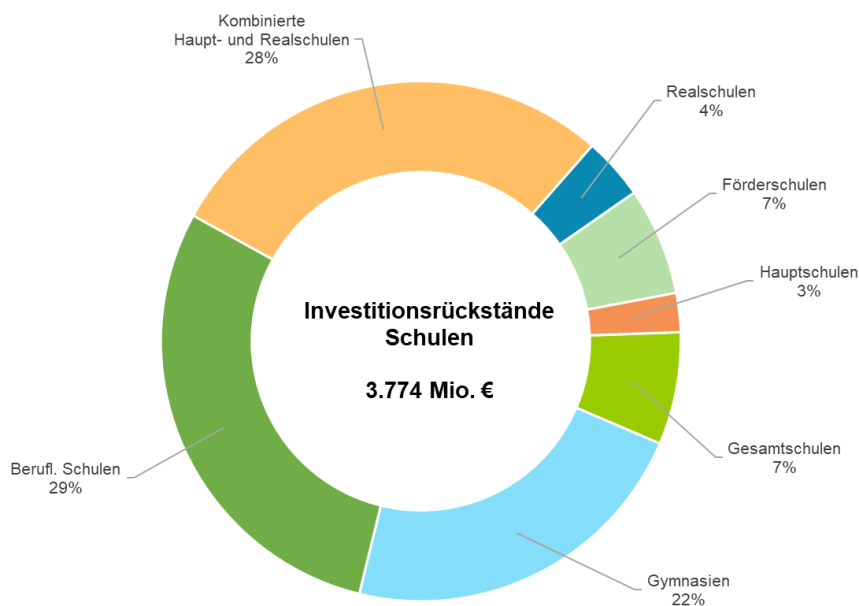


Abbildung 44: Investitionsrückstände „Schulen“ – Verteilung auf Schulformen<sup>22</sup>

Die höchsten Investitionsrückstände entfielen auf die drei Schulformen mit der höchsten Schülerzahl: Gymnasien, kombinierte Haupt- und Realschulen und berufliche Schulen.

<sup>22</sup> Für die Schulform Grund- und Hauptschulen ergibt sich ein Anteil von 0,004 %, so dass dieser hier nicht dargestellt ist.

Die Betrachtung der Investitionsrückstände je Schüler ergab ein anderes Bild:

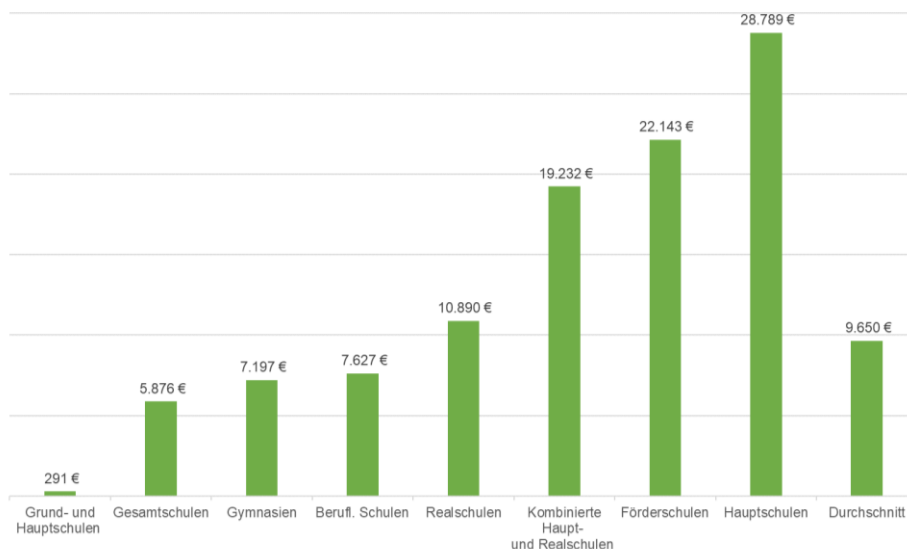


Abbildung 45: Investitionsrückstände „Schulen“ – je Schülerin und Schüler

Mit 28.789 € entfielen die höchsten Investitionsrückstände je Schülerinnen und Schüler auf die Hauptschulen. Weiterhin wiesen überdurchschnittliche Investitionsrückstände je Schülerin und Schüler die Schulformen der Förderschulen, der kombinierten Haupt- und Realschulen sowie der Realschulen auf. Die Grund- und Hauptschulen, Gesamtschulen, Gymnasien sowie die beruflichen Schulen hingegen konnten in der schülerbezogenen Betrachtung unterdurchschnittliche Investitionsrückstände aufzeigen. Die Gymnasien und beruflichen Schule haben zwar unterdurchschnittliche Investitionsrückstände je Schülerin und Schüler. Da sie jedoch die schülerstärksten Schulformen darstellen, weisen sie zusammen über 50 % der Investitionsrückstände im Infrastrukturbereich Schulen aus.

Die Landkreise schätzten die Verteilung der Investitionsrückstände auf die Aufgabenbereiche wie folgt ein:

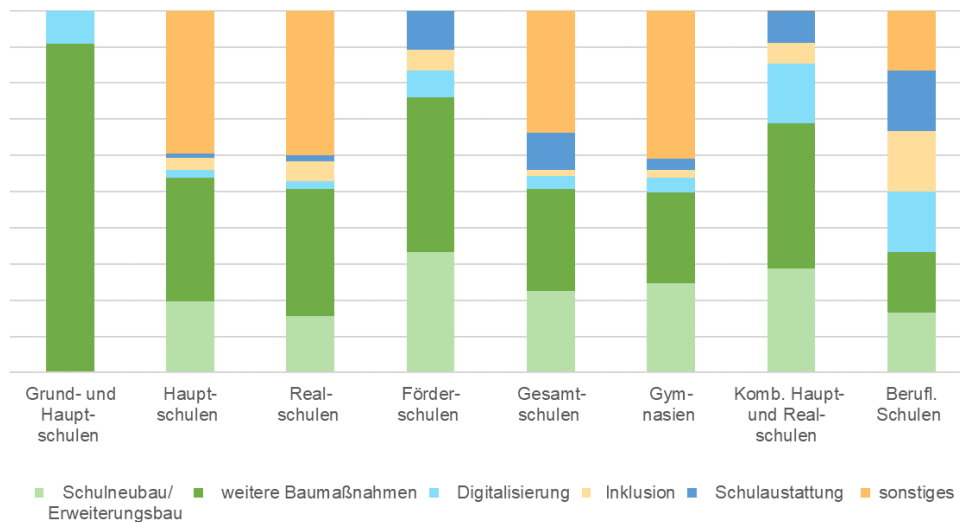


Abbildung 46: Verteilung der Investitionsrückstände auf die Schulträgeraufgaben

Die Investitionsrückstände waren in den Berufsschulen gleichmäßig auf sämtliche Aufgabenbereiche verteilt. In den anderen Schulformen fielen insbesondere die Baumaßnahmen für Schulneubau und Erweiterungsbau sowie weitere Baumaßnahmen ins Gewicht. Hier konzentrierte sich der Großteil der Investitionsrückstände.

### 3.6.3 Infrastrukturbereich „Straßen“

Die Investitionsrückstände im Infrastrukturbereich „Straßen“ machten mit 756 Mio. € etwa 12 % der Investitionsrückstände aus. Elf Landkreise meldeten keine Investitionsrückstände im Infrastrukturbereich „Straßen“. 21 Landkreise schätzten ihre Investitionsrückstände bei den Straßen als gravierend (9) oder nennenswert (12) ein. Die Selbsteinschätzung bestätigte damit die hohen Investitionsrückstände in diesem Infrastrukturbereich.

Die Landkreise als Träger der Straßenbaulast für die Kreisstraßen haben diese nach § 9 Abs. 1 NStrG nur nach ihrer Leistungsfähigkeit zu bauen, zu unterhalten, zu erweitern oder sonst zu verbessern. Dies spiegelt sich in den Investitionsrückständen wider.

Die Betrachtung der Investitionsrückstände in den einzelnen Einwohnergrößenklassen ergab folgendes Bild:

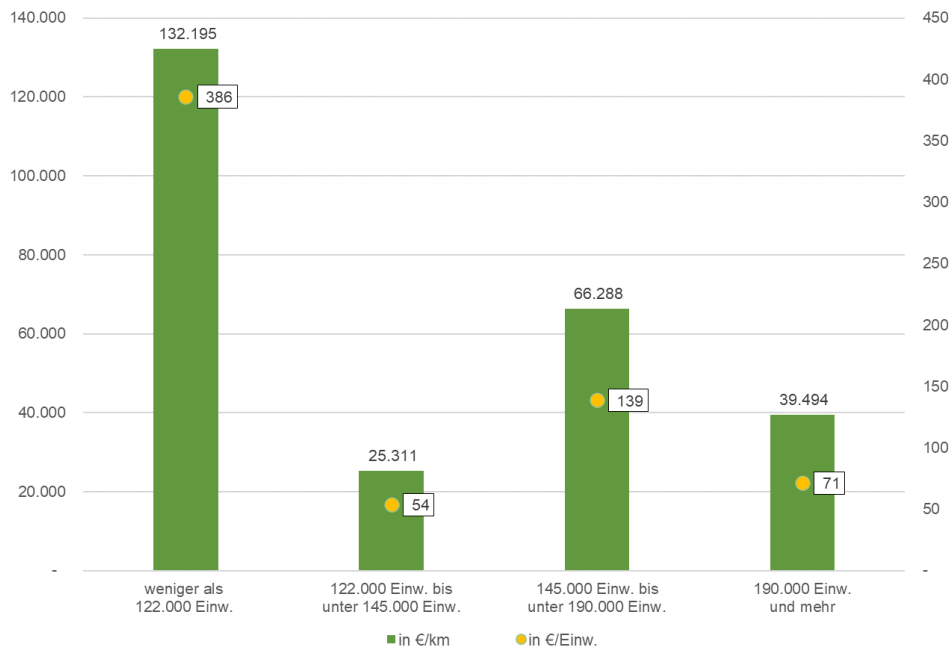


Abbildung 47: Investitionsrückstände „Straßen“ – nach Einwohnergrößenklassen

Die kleinste Einwohnergrößenklasse wies besonders hohe Investitionsrückstände im Straßenbereich auf. Sie lagen mit 132.195 € je Straßenkilometer doppelt so hoch wie in der Größenklasse mit den zweithöchsten Investitionsrückständen. In der einwohnerbezogenen Betrachtung waren die Investitionsrückstände mit 386 €/Einw. beinahe dreimal so hoch.

Ein Zusammenhang ergab sich aus der Darstellung der Einwohnerinnen und Einwohner je Straßenkilometer:

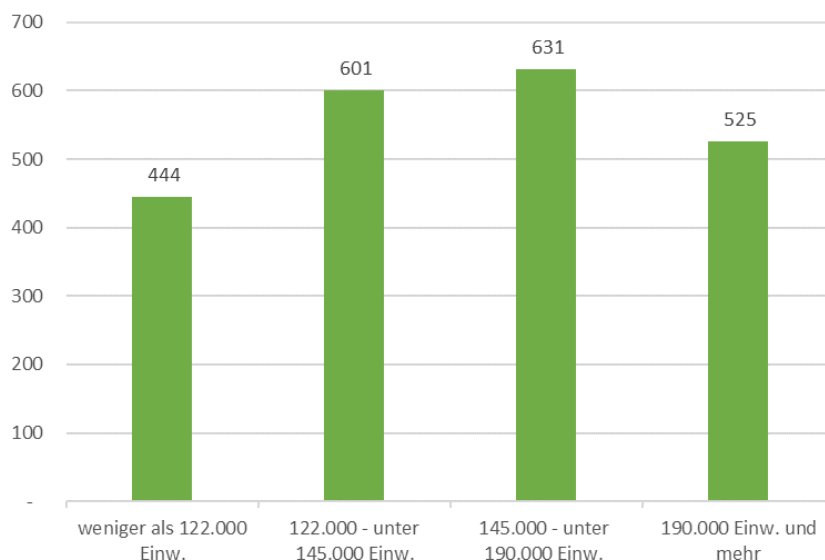


Abbildung 48: Einwohnerinnen und Einwohner je Straßenkilometer – nach Einwohnergrößenklassen

In den beiden mittleren Größenklassen finanzierten jeweils über 600 Einwohnerinnen und Einwohner einen Straßenkilometer. Hingegen waren es in den Landkreisen mit der geringsten Einwohnerzahl nur 444 Einwohnerinnen und Einwohner je Straßenkilometer. Insbesondere für die Größenklasse mit der niedrigsten Einwohnerzahl ergab sich ein deutlicher Zusammenhang von kleiner Einwohnerzahl und hohen Investitionsrückständen im Infrastrukturbereich „Straßen“. Die Auswertung der Investitionsrückstände im Zusammenhang mit der Bevölkerungsdichte ist der folgenden Grafik zu entnehmen:

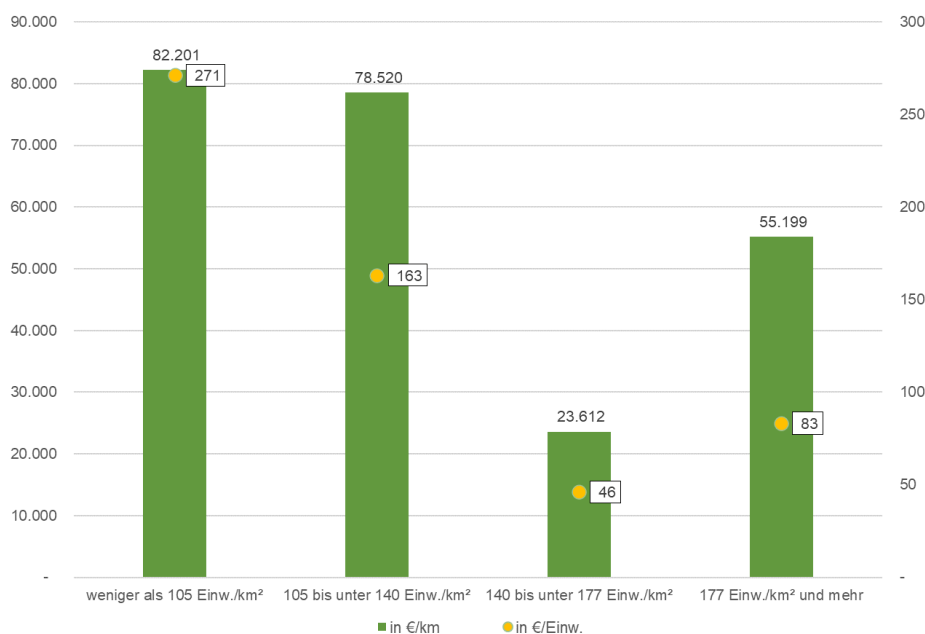


Abbildung 49: Investitionsrückstände „Straßen“ – nach Bevölkerungsdichte

Sowohl die Investitionsrückstände je Straßenkilometer als auch die je Einwohnerin und Einwohner fielen für die beiden Vergleichsgruppen mit der geringsten Bevölkerungsdichte am höchsten aus. Zudem meldeten die Landkreise hier die meisten Straßenkilometer. Somit zeigte sich in der Betrachtung der Bevölkerungsdichte ein Zusammenhang zwischen langem Straßennetz und hohen Investitionsrückständen.

Auch die Betrachtung der Anzahl der Einwohnerinnen und Einwohner je Straßenkilometer bestätigte dieses Bild:

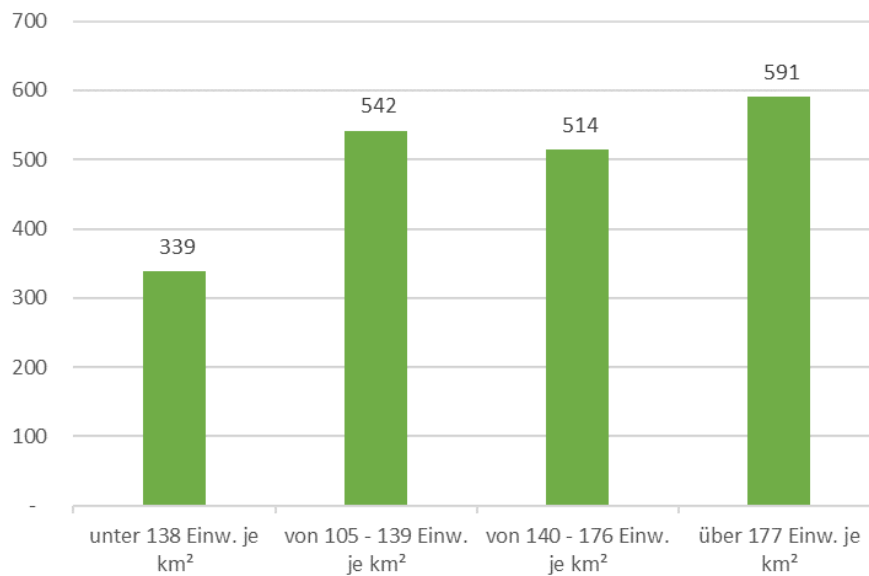


Abbildung 50: Einwohnerinnen und Einwohner je Straßenkilometer – nach Bevölkerungsdichte

In der Vergleichsgruppe mit der kleinsten Bevölkerungsdichte musste ein Straßenkilometer von 339 Einwohnerinnen und Einwohnern unterhalten werden. In den anderen Vergleichsgruppen standen hingegen hierfür über 500 Einwohnerinnen und Einwohner zur Verfügung.

### 3.7 Erweiterte Auswertung: Ausgegliederte Bereiche

#### 3.7.1 Ausgegliederte Bereiche – Überblick

Die Landkreise können ihre Aufgaben an Dritte übertragen. Durch diese Ausgliederungen werden die Aufgaben nicht mehr im Kernhaushalt wahrgenommen.

Am häufigsten sind die folgenden Aufgabengebiete der Landkreise ausgegliedert:

- Tageseinrichtungen für Kinder zu 83 %
- Abfallwirtschaft zu 76 %
- ÖPNV zu 69 %
- Gesundheitsdienste u. a. Krankenhäuser und Kliniken zu 44 %
- Tourismus zu 41 %

- Rettungsdienst zu 39 %
- Kultur und Wissenschaft zu 38 %
- Ver- und Entsorgung zu 37 %
- Wirtschaftsförderung zu 33 %.

Der höchste Anteil an Ausgliederungen entfiel auf den Bereich „Tageseinrichtungen für Kinder“. Diese Aufgabe übertrugen die Landkreise überwiegend mittels Zweckvereinbarung auf ihre kreisangehörigen Gemeinden, Samtgemeinden und Mitgliedsgemeinden. Nur wenige Landkreise nahmen die Aufgabe tatsächlich selbst wahr.

Die ausgegliederten Aufgaben wurden in unterschiedlichen Rechtsformen wahrgenommen:

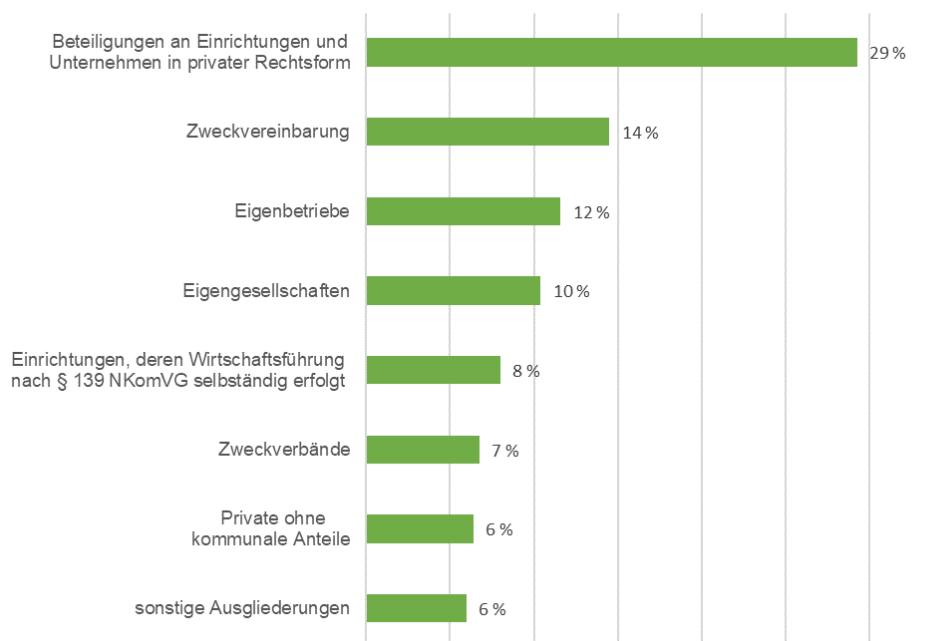


Abbildung 51: Verteilung der Rechtsformen der ausgegliederten Aufgaben<sup>23</sup>

Am häufigsten erfolgte mit 29 % der Fälle die Aufgabenwahrnehmung durch Einrichtungen und Unternehmen in privater Rechtsform (z. B. GmbH), an denen die Landkreise beteiligt waren. Weitere 14 % der Aufgaben wurden mittels Zweckvereinbarungen ausgegliedert.

<sup>23</sup> Die sonstigen Ausgliederungen sind kommunale Anstalten, gemeinsame kommunale Anstalten, rechtsfähige kommunale Stiftungen, Wasser- und Bodenverbände und rechtlich unselbständige Versorgungseinrichtungen. Diese hatten einen Anteil von weniger als 3 %, so dass sie hier zusammengefasst dargestellt wurden.

### 3.7.2 Höhe der Investitionsrückstände in den ausgegliederten Bereichen

Die Investitionsrückstände in den ausgegliederten Aufgabenbereichen machten lediglich 4,7 % der gesamten Investitionsrückstände aus. Bei der Einordnung des Ergebnisses ist zu berücksichtigen, dass nur 13 Landkreise Investitionsrückstände in ausgegliederten Bereichen meldeten.

Die Investitionsrückstände verteilten sich wie folgt auf die Infrastrukturbereiche:

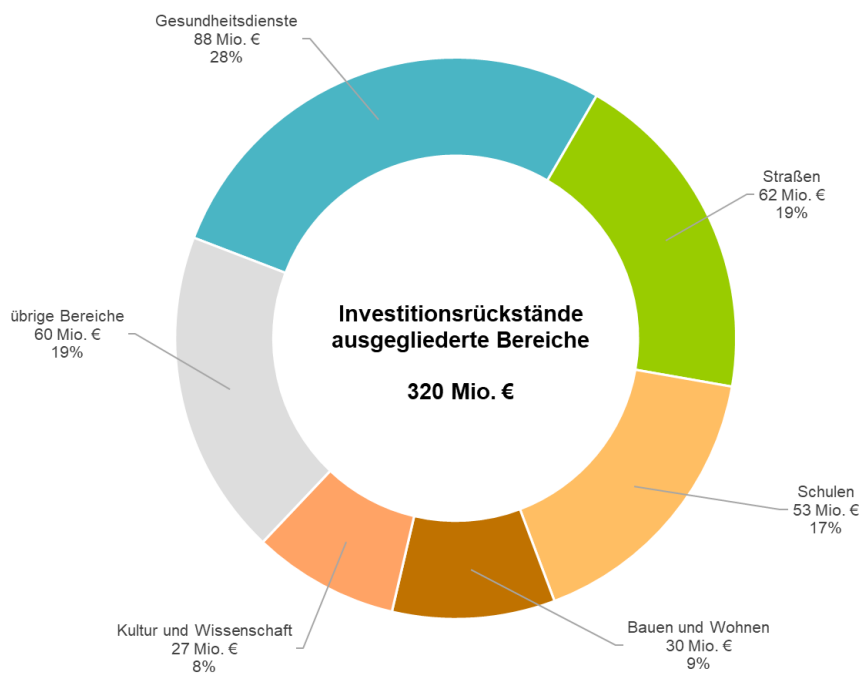


Abbildung 52: Investitionsrückstände in den ausgegliederten Bereichen – nach Infrastrukturbereichen<sup>24</sup>

Von den 13 Landkreisen hat lediglich einer die Infrastrukturbereiche „Straßen“ und „Schulen“ ausgegliedert und meldete hierzu hohe Investitionsrückstände. Die übrigen zwölf Landkreise führten diese Aufgabenbereiche weiterhin im Kernhaushalt. Die Landkreise meldeten für den Infrastrukturbereich „Gesundheitsdienste“ mit rund 88 Mio. € die höchsten Investitionsrückstände der ausgegliederten Bereiche.

<sup>24</sup> In der Position „übrige Bereiche“ sind die Infrastrukturbereiche „Rettungsdienst“, „Sportförderung“, „ÖPNV“, „Abfallwirtschaft“, „Natur- und Landschaftspflege“, „Soziale Hilfen“ sowie „Sonstiger Personen- und Güterverkehr“, anteilig enthalten. Für die nicht genannten Infrastrukturbereiche wurden keine Investitionsrückstände in den ausgegliederten Bereichen gemeldet.

### 3.8 Infrastrukturbereich „Gesundheitsdienste“

Wie bereits im Kapitel 2.2 erläutert, wurde die Region Hannover in diesem Kapitel aufgrund ihrer Relevanz in die Auswertungen mit einbezogen. Zur besseren Lesbarkeit wird im Folgenden von Erhebungskommunen gesprochen. Zudem werden die Gesamtinvestitionsrückstände betrachtet, da sowohl für den Kernhaushalt als auch für die ausgliederten Bereiche Investitionsrückstände gemeldet wurden. Daher ergeben sich zu den vorherigen Kapiteln deutliche Abweichungen und eine Vergleichbarkeit mit den Daten aus den vorherigen Kapiteln ist nicht möglich.

14 % der Gesamtinvestitionsrückstände und über die Hälfte der Investitionsrückstände der Ausgliederungen entfielen für die Erhebungskommunen auf den Infrastrukturbereich „Gesundheitsdienste“.

Dieser Infrastrukturbereich beinhaltet u. a. die Gesundheitseinrichtungen, zu denen auch die Krankenhäuser und Kliniken zählen. Im Rahmen der Erhebung meldeten sieben Erhebungskommunen keine Gesundheitseinrichtungen. Die übrigen 30 Erhebungskommunen gaben 61 Gesundheitseinrichtungen an. Sie teilten sich wie folgt auf:

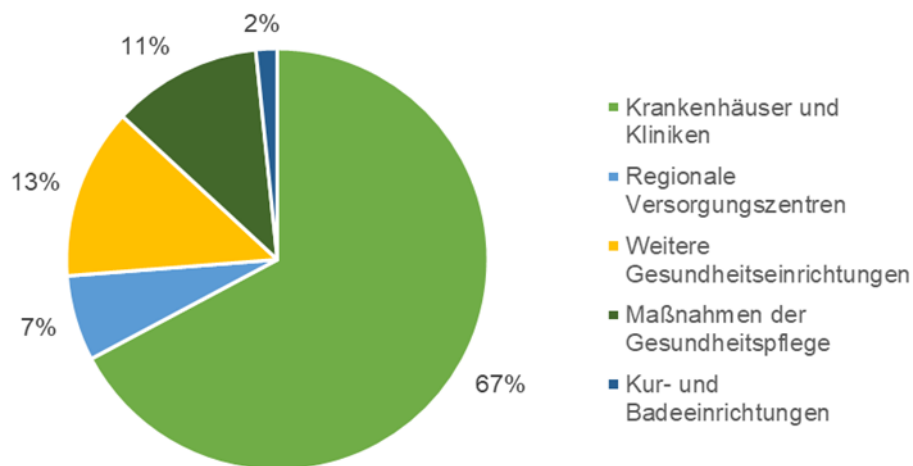


Abbildung 54: Gesundheitseinrichtungen

Mit 67 % entfiel der höchste Anteil an den gemeldeten Gesundheitseinrichtungen auf die Krankenhäuser 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 Krankenhausplans

sicherzustellen. Sie haben eigene Krankenhäuser zu errichten und zu unterhalten, soweit die Krankenhausversorgung nicht durch andere Träger gewährleistet wird.<sup>25</sup> !

In Niedersachsen gab es 166 Krankenhäuser als Plankrankenhaus und zwei Hochschulkliniken (Stand 01.01.2022). Diese verteilen sich wie folgt:

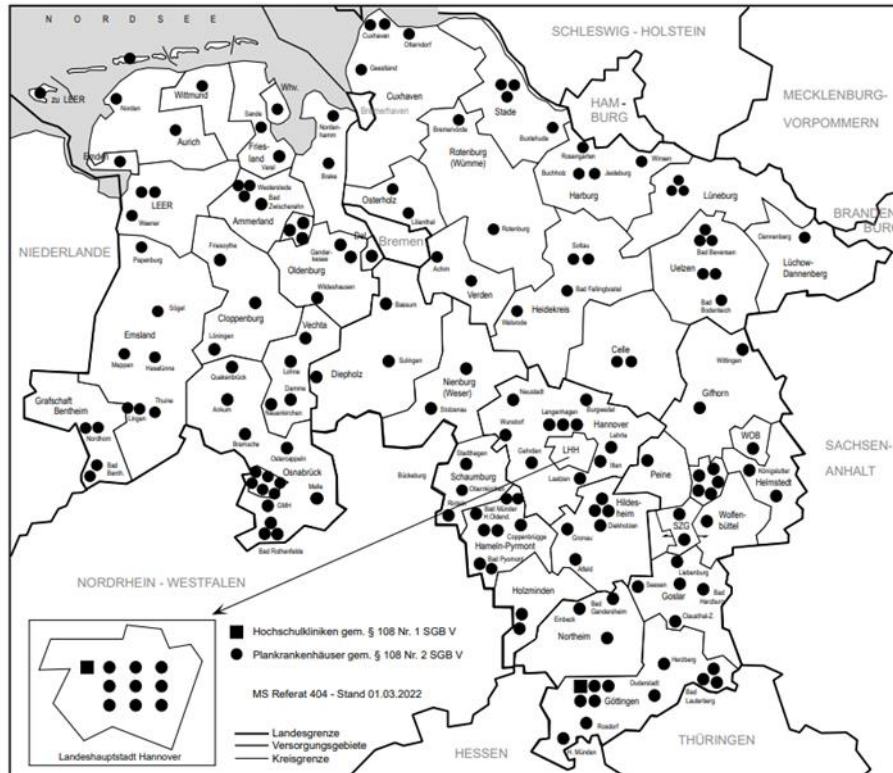


Abbildung 53: Krankenhausstandorte in Niedersachsen<sup>26</sup>

Mehr als ein Viertel der Krankenhäuser sind in öffentlicher Trägerschaft, die übrigen in freigemeinnütziger oder privater Trägerschaft.<sup>27</sup>

<sup>25</sup> Vgl. § 1 NKHG und § 160 Abs. 3 NKomVG.

<sup>26</sup> Vgl. Niedersächsischer Krankenhausplan 2022 Stand: 1. Januar 2022 (37. Fortschreibung); ab 2023 nur Planbettenübersicht

<sup>27</sup> Vgl. Niedersächsischer Krankenhausplan 2022 Stand: 1. Januar 2022 (37. Fortschreibung):  
Öffentliche Trägerschaft: Krankenhäuser, die von Gebietskörperschaften (Bund, Land, Bezirk, Kreis, Gemeinden) oder von Zusammenschlüssen solcher Körperschaften wie Arbeitsgemeinschaften oder Zweckverbänden oder von Sozialversicherungsträgern wie Deutsche Rentenversicherung und Berufsgenossenschaften betrieben oder unterhalten werden. Träger in rechtlich selbständiger Form (z.B. als GmbH) gehören zu den öffentlichen Trägern, wenn Gebietskörperschaften oder Zusammenschlüsse solcher Körperschaften unmittelbar oder mittelbar mit mehr als 50 vom Hundert des Nennkapitals oder des Stimmrechts beteiligt sind.  
Freigemeinnützige Trägerschaft: Krankenhäuser, die von Trägern der kirchlichen oder freien Wohlfahrtspflege, Kirchengemeinden, Stiftungen oder Vereinen unterhalten werden.  
Private Trägerschaft: Krankenhäuser, die als gewerbliche Unternehmen einer Konzession nach § 30 Gewerbeordnung bedürfen.

Die Vielfalt der Krankenhauslandschaft zeigt sich exemplarisch in der Region Hannover. 20 dieser 166 Krankenhäuser mit über 6.700 Planbetten befinden sich in der Region Hannover. Die Krankenhäuser befinden sich in öffentlicher, freigemeinnütziger oder privater Trägerschaft: Den größten Anteil stellt die kommunale Klinikum Region Hannover GmbH, die als Tochtergesellschaft der Region Hannover insgesamt zehn Krankenhäuser mit über 3.000 Betten betreibt. Ergänzt wird das Angebot durch das Universitätsklinikum, die Medizinische Hochschule Hannover, welche sich in Trägerschaft des Landes Niedersachsen befindet. Insgesamt ergibt sich so eine differenzierte Versorgungsstruktur mit zehn kommunalen Kliniken, einem landeseigenen Universitätsklinikum und weiteren Häusern in freigemeinnütziger bzw. privater Trägerschaft.

Während sich die kommunalen Kernhaushalte u. a. aus Steuern, Gebühren und Beiträgen finanzieren, ist das bei den Krankenhäusern gänzlich anders. Die Krankenhausfinanzierung gliedert sich in zwei zentrale Bereiche: Investitions- und Betriebskosten. Für die Investitionskosten – also Neubauten, medizintechnische Großgeräte – ist das Land zuständig. Die Betriebskosten hingegen – etwa für Personal, Medikamente, Energie und laufende Verpflegung – werden durch die Krankenkassen finanziert. Jedoch tragen zum Teil auch die Kommunen zur Finanzierung der Investitionskosten und/oder Betriebskosten bei. Die niedersächsischen kreisfreien Städte und Landkreise wendeten im Jahr 2024 ca. 600 Mio. EUR zur Stützung ihrer Krankenhäuser auf.<sup>28</sup> Die Betriebskosten als auch die Investitionsfinanzierung waren nicht auskömmlich, dies bestätigte auch die Erhebung. Einige Landkreise meldeten Unterstützungsleistungen für die Krankenhäuser wie z. B. Verlustausgleiche oder Kapitalzuführungen. Zusätzlich ergaben sich weitere Haushaltsrisiken wie durch gewährte Bürgschaften und vertraglich zugesicherte Investitionszuwendungen. Durch eine langfristige Unterfinanzierung der kommunalen Krankenhäuser können sich für die Landkreise und die Region weitere Haushaltsrisiken durch Investitionsrückstände ergeben.

Vor diesen Hintergründen betrachtete die überörtliche Kommunalprüfung die Investitionsrückstände der Erhebungskommunen mit und ohne Krankenhäuser und Kliniken.

26 Erhebungskommunen meldeten Investitionsrückstände von rund 1,4 Mrd. € für Krankenhäuser und Kliniken. Diese verteilten sich jedoch äußerst ungleichmäßig auf die Erhebungskommunen, so dass hier auf die Bildung eines Durchschnittswerts je

---

<sup>28</sup> Vgl. Professor Dr. Hubert Meyer, NVwZ 2025 Seite 793, Defizite und notwendige strukturelle Sicherungen kommunaler Finanzausstattung

Einwohnerin und Einwohner oder je Krankenhaus verzichtet wurde. Elf Erhebungskommunen meldeten keine Krankenhäuser und Kliniken.

Die überörtliche Kommunalprüfung überprüfte, ob Erhebungskommunen mit Krankenhäusern und Kliniken überdurchschnittliche Investitionsrückstände im Kernhaushalt aufwiesen. Hierfür wurden die Erhebungskommunen in die folgenden zwei Vergleichsgruppen unterteilt:

	Erhebungskommunen mit überdurchschnittlichen Investitionsrückständen (Anzahl/Anteil)	Erhebungskommunen mit unterdurchschnittlichen Investitionsrückständen (Anzahl/Anteil)
Erhebungskommunen	14 (38 %)	23 (62 %)
Erhebungskommunen mit Krankenhäusern und Kliniken	10 (38 %)	16 (62 %)

Abbildung 53: Investitionsrückstände im Kernhaushalt und Krankenhäuser/Kliniken

Der Anteil der Erhebungskommunen mit überdurchschnittlichen Investitionsrückständen im Kernhaushalt betrug jeweils 38 %, unabhängig davon, ob Krankenhäuser und Kliniken vorhanden waren.

Die Betrachtung der Gesamtinvestitionsrückstände (Kernhaushalt und Ausgliederungen) führte zu folgenden Ergebnissen:

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

Abbildung 54: Gesamtinvestitionsrückstände und Krankenhäuser/Kliniken

Der Anteil der Erhebungskommunen mit überdurchschnittlichen Investitionsrückständen (27 %) war bei den Gesamtinvestitionsrückständen geringer als bei den Investitionsrückständen im Kernhaushalt.

Insgesamt meldeten zehn Erhebungskommunen Investitionsrückstände für Krankenhäuser und Kliniken. Von diesen zehn wiesen drei Erhebungskommunen überdurchschnittliche Gesamtinvestitionsrückstände (Kernhaushalt zzgl. Ausgliederungen) aus. Nur eine Erhebungskommune verzeichnete überdurchschnittliche Investitionsrückstände im Kernhaushalt. Somit führten Krankenhäuser und Kliniken nicht grundsätzlich zu überdurchschnittlichen Investitionsrückständen.

## 4 Fazit

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.). Mehr als die Hälfte der Investitionsrückstände entfiel auf den Infrastrukturbereich „Schulen“, obwohl hier die höchsten Investitionsauszahlungen in den Jahren 2021 bis 2023 getätigt wurden. 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.

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.

Dies wird **zukünftig** umso wichtiger, da sich sogar bei den Landkreisen mit ihren relativ stabilen Haushaltslagen mittlerweile negative Tendenzen zeigen. So weisen für das Haushaltsjahr 2024 bereits 17 Landkreise einen negativen Saldo aus der laufenden Verwaltungstätigkeit<sup>29</sup> 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. Der Abbau von Investitionsrückständen ist unter solchen Bedingungen nur durch die Aufnahme investiver Kredite realisierbar. Angesichts der schwierigen Haushaltssituation auf Investitionen zu verzichten ist auch keine Lösung – der vorhandenen öffentlichen Infrastruktur droht dadurch ein weiterer Substanzverlust. Die Entschuldungshilfekommunen haben uns dies vor Augen geführt: Ein formaler Haushaltsausgleich ohne investive Auszahlungen führt zu höheren Investitionsrückständen. Daher wertet die überörtliche Kommunalprüfung Investitionsrückstände als latente Schulden.

Vor diesem Hintergrund begrüßt die überörtliche Kommunalprüfung das angestrebte niedersächsische **Kommunalinvestitionsprogramm KIP 3** und damit die Umsetzung ihrer mehrjährigen Forderung.

---

<sup>29</sup> Die Angabe basiert auf den Daten der kommunalen vierteljährlichen Kassenstatistik 2024.

Mehr Geld allein reicht nicht aus. Um Investitionsprojekte umsetzen zu können, fehlt häufig Personal und notwendige Baukapazitäten.

Der Abbau kommunaler Investitionsrückstände kann nur durch ein Bündel koordinierter Maßnahmen gelingen. Dazu gehören insbesondere

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

Im Auftrag



(Heike Fliess)

## Anlage 1: Erläuterung zur Ermittlung der Investitionsfinanzierungsfähigkeit

Kennzahl	Begründung	Punkte	
Gesamtergebnis (ordentliches und außerordentliches Jahresergebnis)	Der Haushaltsausgleich dient der Sicherung der stetigen Aufgabenerfüllung und ist das oberste Gebot im kommunalen Haushaltsrecht. Mit Blick auf diese Prüfung zählen die Höhe der Abschreibungen und die Höhe der Instandhaltungsaufwendungen zu Aufwandsgrößen, die den Haushaltsausgleich beeinflussen.	Ergebnis über 5 €/Einw.	30
		Ergebnis 0 bis 5 €/Einw.	25
		Ausgleich Ergebnissrücklagen	25
		Ergebnis unter 0 bis -5 €/Einw.	20
		Ergebnis unter -5 bis -40 €/Einw.	15
		Ergebnis unter -40 bis -75 €/Einw.	10
		Ergebnis unter -75 €/Einw.	0
In der Bilanz ausgewiesene nicht abgedeckte Fehlbeträge aus Vorjahren und/oder Soll-Fehlbetrag aus kameralem Abschluss	Nicht abgedeckte Fehlbeträge werden regelmäßig durch Liquiditätskredite überbrückt. Die Rechtsverpflichtung zur Rückführung von Liquiditätskrediten mindert die Investitionsfinanzierungsfähigkeit.	kein Bestand	10
		Bestand bis 200 €/Einw.	5
		Bestand über 200 €/Einw.,	0
Stand der Verbindlichkeiten aus Liquiditätskrediten (Bilanz)	- wie vor -	kein Bestand	20
		Bestand bis 200 €/Einw.	10
		Bestand über 200 €/Einw.	0
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit ./ ordentliche Tilgung	Der Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit abzgl. der Zahlungen für die ordentliche Tilgung von Investitionskrediten bestimmt den Rahmen für die Höhe der Eigenmittel für Investitionen.	Saldo über 100 €/Einw.	30
		Saldo 0 bis 100 €/Einw.	15
		Saldo unter 0 €/Einw.	0
Nettoinvestitionsmittel (Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit ./ ordentliche Tilgung ./ innere Darlehen ./ Liquiditätskredite)	Gemäß § 17 KomHKVO sind aus dem positiven Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit neben den genannten ordentlichen Tilgungsleistungen zunächst die ordentliche Rückzahlung innerer Darlehen und die Rückführung vorhandener Liquiditätskredite zu finanzieren. Der verbleibende Betrag dient der Finanzierung von Investitionen.	Saldo über 100 €/Einw.	10
		Saldo 0 bis 100 €/Einw.	5
		Saldo unter 0 €/Einw.	0
Gesamtzahl	70 und mehr Punkte = vorhandene Investitionsfinanzierungsfähigkeit		
Gesamtzahl	unter 70 Punkte = eingeschränkte Investitionsfinanzierungsfähigkeit		

## Anlage 2: Übersicht Einwohnergrößenklassen

Einwohnergrößenklasse	Anzahl Landkreise	Einwohner (31.12.2023) und Einwohneranteil	Fläche (31.12.2023) und Flächenanteil	Gemeldete Straßenlänge (Summe)	Bevölkerungsdichte	Durchschnitt Investitionsrückstände (Kernhaushalt)	Landkreise mit überdurchschnittlichen Investitionsrückständen	Eingeschränkt investitionsfinanzierungsfähige Landkreise
weniger als 122.000 Einw.	9	793.155 (13 %)	7.529 km <sup>2</sup> (17 %)	2.316 km	105 Einw./km <sup>2</sup>	1.331 €/Einw.	4 (44 %)	3 (33 %)
122.000 bis unter 145.000 Einw.	9	1.220.726 (21 %)	9.621 km <sup>2</sup> (22 %)	2.597 km	127 Einw./km <sup>2</sup>	805 €/Einw.	3 (33 %)	1 (11 %)
145.000 bis unter 190.000 Einw.	9	1.531.196 (26 %)	11.314 km <sup>2</sup> (25 %)	3.206 km	135 Einw./km <sup>2</sup>	953 €/Einw.	3 (33 %)	2 (22%)
190.000 und mehr Einw.	9	2.407.393 (40 %)	15.823 km <sup>2</sup> (36 %)	4.347 km	152 Einw./km <sup>2</sup>	1.241 €/Einw.	4 (44 %)	2 (22%)
Summe	36	5.952.470	44.286 km <sup>2</sup>	12.466 km			14 (39 %)	8 (22 %)

### Anlage 3: Übersicht Bevölkerungsdichte

Bevölkerungs- dichte	Anzahl Landkreise	Einwohner (31.12.2023) und Einwohner- anteil	Fläche (31.12.2023) und Flächen- anteil	Gemeldete Straßenlänge (Summe)	Bevölkerungs- dichte	Durchschnitt Investitions- rückstände (Kernhaushalt)	Landkreise mit überdurch- schnittlichen Investitions- rückständen	Eingeschränkt investitions- finanzierungs- fähige Landkreise
weniger als 105 Einw./km <sup>2</sup>	9	1.043.738 (18 %)	8.478 km <sup>2</sup> (29 %)	3.444 km	204 Einw./km <sup>2</sup>	2.347 €/Einw.	6 (67%)	2 (22 %)
105 bis unter 140 Einw./km <sup>2</sup>	9	1.556.697 (26 %)	10.136 km <sup>2</sup> (29 %)	3.236 km	160 Einw./km <sup>2</sup>	687€/Einw.	2 (22 %)	1 (11 %)
140 bis unter 177 Einw./km <sup>2</sup> .	9	1.625.526 (27 %)	12.946 km <sup>2</sup> (23 %)	3.181 km	120 Einw./km <sup>2</sup>	619 €/Einw.	2 (22 %)	2 (22%)
177 und mehr Einw./km <sup>2</sup>	9	1.726.509 (29 %)	12.726 km <sup>2</sup> (19 %)	2.605 km	82 Einw./km <sup>2</sup>	1.135 €/Einw.	4 (44 %)	3 (33%)
Summe	36	5.952.470	44.286 km <sup>2</sup>	12.466 km			14 (39 %)	8 (22 %)

#### Anlage 4: Übersicht statistische Gebiete

Statistische Gebiete	Anzahl Landkreise	Einwohner (31.12.2023) und Einwohneranteil	Fläche (31.12.2023) und Flächenanteil	Gemeldete Straßenlänge (Summe)	Bevölkerungsdichte	Durchschnitt Investitionsrückstände (Kernhaushalt)	Landkreise mit <u>überdurchschnittlichen</u> Investitionsrückständen	Eingeschränkt investitionsfinanzierungsfähige Landkreise
Braunschweig	7	1.129.103 (19 %)	7.495 km <sup>2</sup> (17 %)	2.194 km	151 Einw./km <sup>2</sup>	1.088 €/Einw.	3 (43 %)	3 (43 %)
Hannover <sup>30</sup>	6	1.007.610 (17 %)	6.768 km <sup>2</sup> (15 %)	1.800 km	149 Einw./km <sup>2</sup>	1.395 €/Einw.	4 (67 %)	4 (67 %)
Lüneburg	11	1.761.939 (30 %)	15.542 km <sup>2</sup> (35 %)	4.254 km	113 Einw./km <sup>2</sup>	1.444 €/Einw.	5 (45 %)	0 (0%)
Weser-Ems	12	2.053.818 (34 %)	14.482 km <sup>2</sup> (33 %)	4.218 km	142 Einw./km <sup>2</sup>	637 €/Einw.	2 (17 %)	1 (8%)
Summe	36	5.952.470	44.286 km <sup>2</sup>	12.466 km			14 (39 %)	8 (22 %)

<sup>30</sup> Die Region Hannover mit der Landeshauptstadt Hannover war nicht Teil der Auswertung. Sie ist daher im statistischen Gebiet Hannover nicht enthalten.