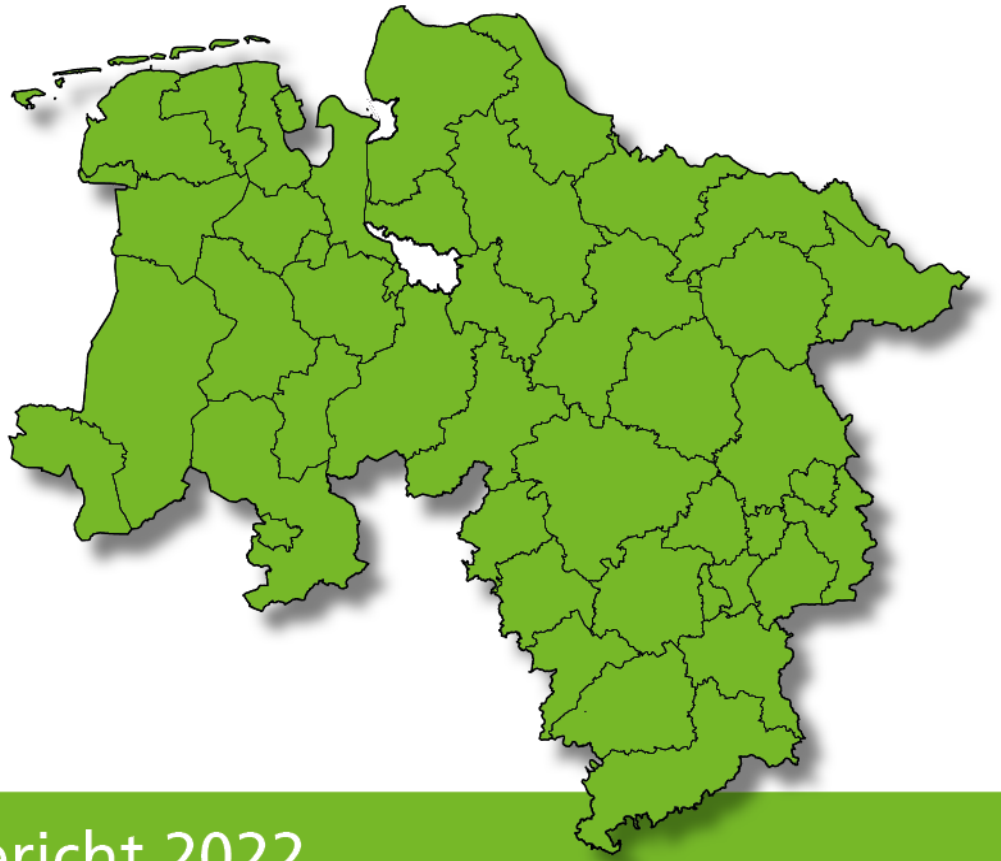


Die Präsidentin des
Niedersächsischen Landesrechnungshofs
– Überörtliche Kommunalprüfung –



Kommunalbericht 2022



Niedersachsen

Kommunalbericht
der
Präsidentin
des Niedersächsischen Landesrechnungshofs
– Überörtliche Kommunalprüfung –

2022

Übersandt an

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

Herausgeberin:

Die Präsidentin des Niedersächsischen Landesrechnungshofs
Justus-Jonas-Str. 4
31137 Hildesheim
<http://www.lrh.niedersachsen.de>



Copyright

Die in diesem Bericht enthaltenen Texte, Grafiken und Tabellen unterliegen urheberrechtlichem Schutz und dürfen nur mit Einverständnis weiterverwendet werden. Die erstellten Niedersachsenkarten basieren auf den Geodaten des Landesamtes für Geoinformation und Landesvermessung Niedersachsen, 2021.

Inhaltsverzeichnis

1	Vorwort	7
2	Die überörtliche Kommunalprüfung in Niedersachsen	9
2.1	Aufgaben der überörtlichen Kommunalprüfung	9
2.2	Prüfungsverfahren und Veröffentlichungen	10
3	Die Schwerpunkte des Kommunalberichts 2022	13
3.1	Allgemeine Einleitung zu den Schwerpunkten.....	13
3.2	Der Schwerpunkt Digitalisierung	14
3.2.1	Einleitung.....	14
3.2.2	Digitalisierung der OZG-Verwaltungsleistungen sowie Anbindung an den Portalverbund – Zeitgerechte Umsetzung wird schwierig	18
3.2.3	Digitalisierung in allgemeinbildenden Schulen – Klassenziel noch lange nicht erreicht.....	27
3.2.4	Weitere Prüfungsergebnisse zum Stand der Digitalisierung.....	35
3.3	Der Schwerpunkt Regionalisierung	38
3.3.1	Auswahl der Regionen.....	38
3.3.2	Kommunale Landschaft, Fläche und Bevölkerung	39
3.3.3	Flächenverhältnisse	42
3.3.4	Altersstruktur der Bevölkerung.....	44
3.3.5	Grundschülerinnen und Grundschüler – Grundschulen	45
3.3.6	Wirtschaftsdaten	46
3.3.7	Finanzdaten.....	48
4	Kommunal Finanzen 2016 bis 2021	50
4.1	Vorbemerkungen	50
4.2	Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	53
4.3	Einzahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit	55
4.4	Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit	58
4.5	Entwicklung in den statistischen Gebieten	61
4.6	Investitionstätigkeit.....	68
4.7	Entwicklung der Gesamtverschuldung	70
4.8	Fazit.....	72
5	Prüfungsergebnisse	76
5.1	Vorbemerkungen	76
5.2	Prüfungsergebnisse – Kompakt	77
5.3	Finanzstatusprüfung bei Samtgemeinden und deren Mitgliedsgemeinden – Entscheidungsgrundlagen deutlich früher schaffen!	79
5.4	Zweckverbände – Eine immer noch bewährte Form kommunaler Zusammenarbeit!	84
5.5	Hohe Gefahren durch Cyberkriminalität – Kommunen müssen sich besser schützen!.....	91

5.6	Strukturierte und zielgerichtete Liegenschaftsverwaltung – Eine unterschätzte Notwendigkeit?	100
5.7	Flexible Bedienformen – Individuelle Lösungen für den ÖPNV im ländlichen Raum	106
5.8	Kindeswohlgefährdung – Wie kann die Verantwortungsgemeinschaft den Kinderschutz verbessern?	113
6	Haushaltsrisiken durch Investitionsrückstände – Regionaler Vergleich der statistischen Gebiete Hannover und Weser-Ems	125
6.1	Durchführung der Umfrage	125
6.2	Höhe der Rückstände – Regionale Betrachtung	127
6.2.1	Gesamtinvestitionsrückstände	127
6.2.2	Investitionsrückstände je Einwohnerin und Einwohner	128
6.2.3	Investitionsrückstände nach Flächen	130
6.2.4	Investitionsrückstände nach Gemeindearten und kommunalen Ebenen	134
6.3	Investitionsrückstände nach Infrastrukturbereichen	135
6.3.1	Alle Infrastrukturbereiche	135
6.3.2	Infrastrukturbereiche Schulen und Straßen	138
6.4	Ursachen für Investitionsrückstände in den Bereichen Schulen und Straßen	140
6.5	Finanzkraft	141
6.6	Fazit	142
	Abkürzungsverzeichnis	145
	Anlage 1 Statistische Gebiete und Anpassungsschichten	148
	Anlage 2 Unternehmen, Beschäftigte und Umsatz nach Wirtschaftsabschnitten	149

1 Vorwort

Die überörtliche Kommunalprüfung legt in diesem Jahr ihren elften Kommunalbericht vor und gibt damit einen Überblick über die Finanzlage in den niedersächsischen Kommunen sowie über die durchgeführten Prüfungen des Jahres 2021. Das vergangene Jahr war insbesondere im Bereich der Kommunal Finanzen noch von der COVID-19-Pandemie geprägt – allerdings haben sich in den vergangenen Monaten auch für die Kommunen weitere Herausforderungen herausgebildet.

Seit 2020 beeinflussen die wirtschaftlichen Folgen der COVID-19-Pandemie die Entwicklung aller öffentlichen Haushalte. Mithilfe von Bund und Land konnten die kommunalen Finanzen stabilisiert werden. Diese Entwicklung setzte sich auch 2021 fort, die niedersächsischen Kommunen wiesen einen positiven Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit in Höhe von 2,3 Mrd. € aus, der nach Abzug der Tilgungsverpflichtungen die anteilige Finanzierung von Investitionen mittels erwirtschafteter Eigenmittel ermöglichte. Die weitere Entwicklung der gesamtwirtschaftlichen Lage ist von erheblichen Unsicherheiten geprägt, auch diese erschweren den finanzwirtschaftlichen Ausblick: Die Auswirkungen des Angriffskriegs Russlands in der Ukraine und die Auswirkungen der Energiekrise sind bereits zu spüren. Auch sind weitere negative Folgen aufgrund der COVID-19-Pandemie nicht ausgeschlossen. Zudem führt die eingeleitete Zinswende zu höheren Kreditkosten.

Hinzu kommen Haushaltsrisiken von rd. 20 Mrd. € durch kommunale Investitionsrückstände. Im vergangenen Jahr informierte die überörtliche Kommunalprüfung erstmals über die Ergebnisse ihrer Prüfung „Haushaltsrisiken durch Investitionsrückstände“ in den niedersächsischen Kommunen. Die Prüfung wurde mit einer regionalisierten Betrachtung der statistischen Gebiete Hannover und Weser-Ems fortgesetzt. Die Ergebnisse der Prüfung sind im Kapitel 6 zu finden. Zudem gibt auch der Kommunalbericht 2022 durch seine vielfältigen Prüfungen erneut Empfehlungen und Anregungen zur wirtschaftlichen Haushaltsführung.

Die überörtliche Kommunalprüfung untersuchte Zweckverbände unterschiedlicher Aufgabenbereiche sowie kleinere Kommunen im Hinblick auf den Stand der Informationssicherheit und vertiefte den Teilbereich Notfallmanagement. Da ein Großteil des kommunalen Vermögens in Liegenschaften gebunden ist, erfolgte eine Prüfung der Liegenschaftsverwaltungen. Weiterhin wurden flexible Bedienformen im ÖPNV betrachtet. Untersucht wurden auch die Abläufe zur Vermeidung einer Kindeswohlgefährdung.

Im Kommunalbericht 2022 werden darüber hinaus zwei Schwerpunktthemen intensiver betrachtet: Das Megathema Digitalisierung sowie die Fortsetzung der regionalisierten Betrachtung.

Für die Kommunen ist die Verwaltungsdigitalisierung – insbesondere die Umsetzung der Vorgaben aus dem Onlinezugangsgesetz – eine bedeutende organisatorische und technische Aufgabe. Um die Kommunen bei diesem Umsetzungsprozess zu unterstützen, entschied sich die überörtliche Kommunalprüfung im letzten Jahr, zusammen mit dem Prüfungsbeirat, das freiwillige und kooperative Projekt „Digitales Rathaus“ durchzuführen.

Ein anderer Prüfungsschwerpunkt war die regionalisierte Betrachtung unseres Bundeslandes. Näher untersucht wurden die statistischen Gebiete Hannover und Weser-Ems und damit etwa 50 % der Landesfläche und 58 % der Bevölkerung Niedersachsens. Auch für die Auswahl der zu prüfenden Kommunen für die im Kapitel 5 zusammengefassten Prüfungen des Jahres 2021 war ihre regionale Lage mitentscheidend – sofern die grundsätzlich maßgeblichen Prüfungsinhalte dies zuließen.

Der Kommunalbericht 2023 und die für diesen Bericht vorgesehenen Prüfungsergebnisse werden sich schwerpunktmäßig mit den beiden anderen statistischen Gebieten Niedersachsens – Braunschweig und Lüneburg – beschäftigen. Die Kommunalberichte 2022 und 2023 sollen insoweit eine detaillierte Betrachtung des „westlichen“ und „östlichen“ Niedersachsens ergeben. Der Kommunalbericht 2024 wird diese Ergebnisse dann vergleichend darstellen.

Bei den geprüften Stellen bedankt sich die überörtliche Kommunalprüfung für die Unterstützung sowie den konstruktiven und professionellen Dialog, die zum Gelingen der Prüfungen beigetragen haben.

Hildesheim, 16.08.2022



Dr. Sandra von Klaeden
Präsidentin

2 Die überörtliche Kommunalprüfung in Niedersachsen

2.1 Aufgaben der überörtlichen Kommunalprüfung

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

*Prüfungs-
behörde*

Entsprechend ihres gesetzlichen Auftrags bezieht sich die Aufgabe der überörtlichen Kommunalprüfung nicht nur auf die Prüfung der Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit der Haushalts- und Kassenführung. Die Prüfung dient vielmehr auch dazu, die Kommunen in Wirtschaftlichkeits- und Organisationsangelegenheiten durch Beratung in selbstverwaltungsgerechter Weise zu fördern. Dabei beschränkt sich die überörtliche Kommunalprüfung nicht darauf, rechtswidriges Handeln aufzuzeigen. Vielmehr sollen den geprüften Stellen Verbesserungsvorschläge unterbreitet und hierfür Vergleichsmöglichkeiten genutzt werden. Soweit die allgemeine Finanzkraft und der Stand der Schulden dazu Anlass bieten, soll die Prüfungsbehörde Empfehlungen zur Änderung der Haushaltswirtschaft geben.²

Aufgaben

Die Prüfungsplanung mit der Auswahl der verschiedenen Prüfungsthemen sowie die Erstellung des Kommunalberichts erfolgt regelmäßig im Austausch mit dem Prüfungsbeirat, der sich aus Vertreterinnen und Vertretern der kommunalen Spitzenverbände Niedersachsens und des Niedersächsischen Ministeriums für Inneres und Sport (MI) zusammensetzt.³

Die überörtliche Kommunalprüfung besitzt aufgrund der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie⁴ keine über die Prüfung hinausgehenden Einwirkungsmöglichkeiten. Sie muss daher mit Argumenten überzeugen und unterstützt mit ihren Empfehlungen und Beratungsansätzen die Entscheidungsträger der zu prüfenden Stellen und die Kommunalaufsichtsbehörden. Hierauf liegt der Schwerpunkt der Prüfungstätigkeit.

¹ Vgl. § 1 Abs. 1 NKPG; zum 01.01.2022 unterliegen die Region Hannover, 36 Landkreise, 8 kreisfreie Städte, 2 Städte mit Sonderstatus (Landeshauptstadt Hannover und Stadt Göttingen), 7 große selbständige Städte, 60 selbständige Gemeinden, 212 weitere Einheitsgemeinden, 114 Samtgemeinden, davon 3 selbständige Samtgemeinden und 650 Mitgliedsgemeinden sowie der Regionalverband „Großraum Braunschweig“, die Niedersächsische Versorgungskasse und die Versorgungskasse für die Beamten der Gemeinden und Gemeindeverbände des ehemaligen Landes Oldenburg der Prüfung durch die überörtliche Kommunalprüfung.

² Vgl. §§ 2, 4 Abs. 1 Satz 2 NKPG.

³ Vgl. § 7 NKPG.

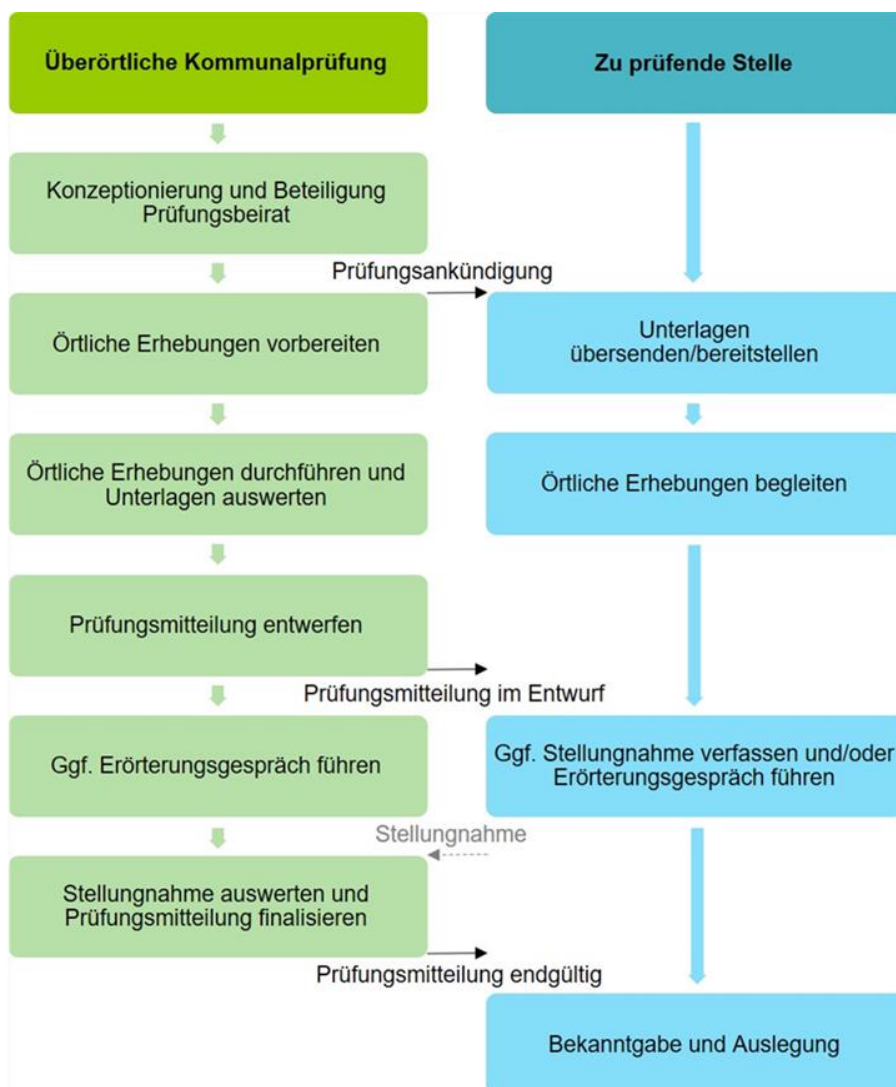
⁴ Vgl. Art. 28 Abs. 2 GG, Art. 57 Abs. 1 NV.

2.2 Prüfungsverfahren und Veröffentlichungen

Verfahren

Die überörtliche Kommunalprüfung bestimmt Zeitpunkt, Art und Umfang der Prüfung. Die Prüfung endet mit einer an die geprüfte Stelle gerichteten Prüfungsmitteilung. Diese ist verpflichtet, die Prüfungsmitteilung ihrem Hauptorgan (z. B. der Vertretung einer Kommune) bekannt zu geben und nach Bekanntgabe öffentlich auszulegen.⁵ In diesem Zusammenhang wird auf die letzte Änderung des NKPG hingewiesen.⁶ Nach der Neufassung des § 5 ist dem Hauptorgan der geprüften Stelle nicht nur die Zusammenfassung des wesentlichen Inhalts des Schlussberichts, sondern – wie beschrieben – nunmehr die gesamte Prüfungsmitteilung bekannt zu geben.

Der Ablauf des Prüfungsverfahrens stellt sich wie folgt dar:



Ansicht 1: Ablauf des Prüfungsverfahrens

⁵ Vgl. §§ 3, 4 und 5 NKPG.

⁶ Artikel 5 des Gesetzes vom 13.10.2021 (Nds. GVBl. S. 700).

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

Methodik

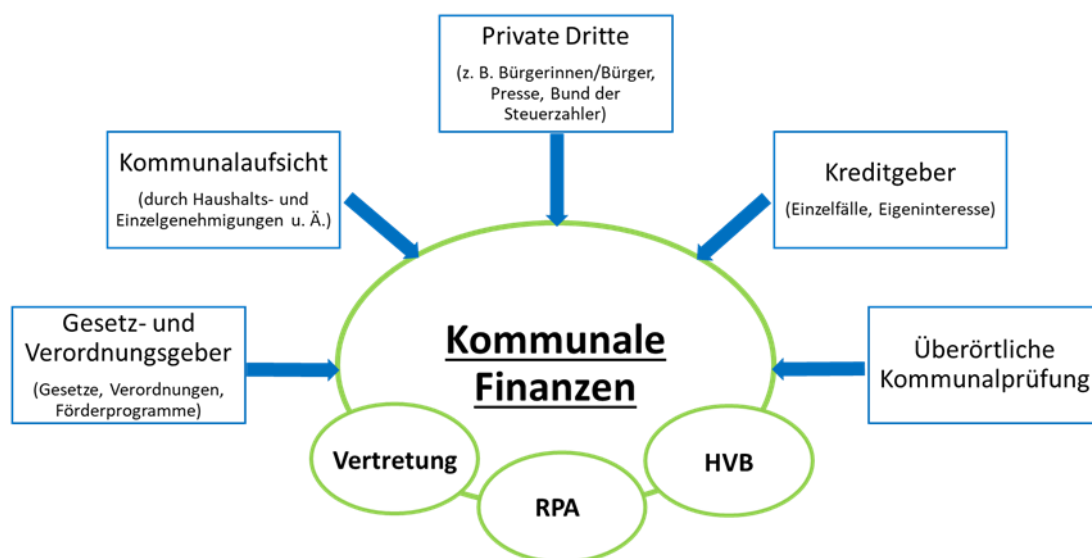
Die Prüfungen werden vergleichend – in der Regel unter Einbeziehung von mindestens zehn zu prüfenden Stellen – durchgeführt. Aufgrund dieses methodischen Prüfungsansatzes gewinnt die überörtliche Kommunalprüfung einen Überblick über die kommunale Praxis. Dadurch kann sie sowohl positive Beispiele für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

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

Unterstützen durch Veröffentlichung

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

Viele Akteure wirken auf die kommunalen Finanzen ein



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

Die Ansicht verdeutlicht, dass es neben den internen Akteuren, wie die Vertretung (z. B. als Satzungsgeberin) und die Hauptverwaltungsbeamtin bzw. der Hauptverwaltungsbeamte sowie die örtliche Rechnungsprüfung, eine Vielzahl an externen Akteuren gibt. Im Wesentlichen sind hier die Gesetz- und Verordnungsgeber, die Kommunalaufsicht und die überörtliche Kommunalprüfung zu nennen. Aber auch die

Kreditgeber und nicht zuletzt weitere private Dritte spielen eine nicht unbedeutende Rolle.

*Kommunal-
bericht*

Auch der Kommunalbericht 2022 soll die Abgeordneten des Landtags, die niedersächsischen Kommunen und nicht zuletzt die Öffentlichkeit über die durchgeführten Prüfungen, deren Ergebnisse und ggf. Verbesserungsvorschläge informieren. Gleichzeitig dient er auch als Angebot und Anregung für alle Kommunen, ihre eigene Situation anhand der vorgestellten Prüfungserkenntnisse zu reflektieren und neue Handlungsspielräume zu erkennen.



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

<http://www.lrh.niedersachsen.de/kommunalpruefung/ueberoertliche-kommunalpruefung-97031.html>

3 Die Schwerpunkte des Kommunalberichts 2022

3.1 Allgemeine Einleitung zu den Schwerpunkten

Die überörtliche Kommunalprüfung ist daran interessiert, ihre Prüfungen stetig weiter zu entwickeln und die Prüfungsergebnisse adressatengerecht und zielgenau auszugestalten und die Vergleichbarkeit ihrer Prüfungsergebnisse zu erhöhen. Diesem Zweck dienen u. a. die Schwerpunkte des diesjährigen Kommunalberichts. Die hohe Aktualität des Themas Digitalisierung in den Kommunalverwaltungen hat die überörtliche Kommunalprüfung veranlasst, sich im Kapitel 3.2.2 mit dem Projektbericht „Digitales Rathaus“ und im Kapitel 3.2.3 mit der Prüfung „Digitalisierung in allgemeinbildenden Schulen“ gezielt mit der Umsetzung von kommunalen Digitalisierungsvorhaben zu befassen. Im Kapitel 5 dieses Berichts enthalten die Prüfungen „Zweckverbände“, „Flexible Bedienformen“ und „Kindeswohlgefährdung“ Aussagen über den Stand der Digitalisierung. Auch das Thema „IT-Sicherheit“ (s. Kapitel 5.5) ist bei Fragen der Digitalisierung von großer Bedeutung. Darüber hinaus ergaben sich aus den Prüfungen „Interkommunale Zusammenarbeit im Personenstandswesen“ sowie „Störfaktoren im Baugenehmigungsverfahren für Mehrfamilienhäuser“ über die bereits im Kommunalbericht 2021 veröffentlichten Ergebnisse hinaus auch Erkenntnisse zu einzelnen Aspekten der Digitalisierung (s. Kapitel 3.2.4).

Die finanzielle Leistungsfähigkeit und Verwaltungskraft einer Kommune werden vornehmlich durch ihre Bevölkerungs- und Gebietsstruktur sowie die allgemeine konjunkturelle Entwicklung und – damit zusammenhängend – die Wirtschaftskraft ihrer Region bestimmt. Als weiteren Schwerpunkt geht der diesjährige Kommunalbericht auf diese Rahmenbedingungen in den statistischen Gebieten Hannover und Weser-Ems ein. Auch für die Auswahl der zu prüfenden Kommunen für die im Kapitel 5 zusammengefassten Prüfungen des Jahres 2021 war ihre regionale Lage mitentscheidend – sofern die grundsätzlich maßgeblichen Prüfungsinhalte dies zuließen. Der Kommunalbericht 2023 und die für diesen Bericht vorgesehenen Prüfungsergebnisse werden sich schwerpunktmäßig mit den beiden anderen statistischen Gebieten Niedersachsens – Braunschweig und Lüneburg – beschäftigen. Die Kommunalberichte 2022 und 2023 sollen insoweit eine detaillierte Betrachtung des „westlichen“ und „östlichen“ Niedersachsens ergeben. Der Kommunalbericht 2024 wird diese Ergebnisse vergleichend darstellen.

3.2 Der Schwerpunkt Digitalisierung

3.2.1 Einleitung

*Erwartung
an die
Kommunen*

Die Einführung und Umsetzung von Maßnahmen der Digitalisierung in den Kommunen ist längst kein „nice to have“ mehr, sondern zwingende Voraussetzung, um die bereits bestehenden, aber auch die sich zukünftig ergebenden Herausforderungen zu bewältigen. Diese resultieren zum einen aus den gesetzlichen Erfordernissen aus EGovG, OZG, NDIG und DSGVO. Zum anderen entspricht es den Erwartungen der Bürgerinnen und Bürger sowie der Unternehmen, behördliche Angelegenheiten auch online und jederzeit erledigen zu können. Die Weiterentwicklung der digitalen Kommunikation, Antragstellung, Abwicklung und Erledigung nimmt daher einen hohen Stellenwert ein. Nicht zuletzt die COVID-19-Pandemie zeigt, dass durch die Digitalisierung neue Formen der Zusammenarbeit und Aufgabenerledigung in der öffentlichen Verwaltung notwendig sind. Gleichzeitig wird deutlich, dass elektronische Zugangsmöglichkeiten zu den Leistungen der öffentlichen Verwaltung für Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen bei vielen behördlichen Angelegenheiten noch weitgehend fehlen.

Nach dem europäischen Index für die digitale Wirtschaft und Gesellschaft⁷ belegt Deutschland bei digitalen öffentlichen Diensten Rang 21 im Vergleich der 28 europäischen Staaten. Auch Niedersachsen und seine Kommunen stehen erst am Anfang der digitalen Transformation.

Was bedeutet „Verwaltungsdigitalisierung“? Digitale Verwaltung oder E-Government beinhaltet das Vereinfachen von Arbeitsabläufen und Prozessen durch den Einsatz von Informations- und Kommunikationstechnologien im Bereich der Information, Kommunikation und Transaktion. Davon sind die Beziehungen innerhalb und zwischen öffentlichen Institutionen sowie zwischen der Verwaltung und den Bürgerinnen und Bürgern bzw. Unternehmen umfasst.

Der Digitalisierungsprozess betrifft generell jede Verwaltungsaufgabe und wird die Verwaltungsabläufe in allen Behörden nachhaltig prägen. Deshalb ist die begonnene Verwaltungsdigitalisierung eine wesentliche und dauerhafte Aufgabe des Landes und der Kommunen. Ihr muss daher eine hohe Priorität eingeräumt werden.

*Digitalisie-
rungsver-
pflichtung
aus OZG*

Das Erfordernis der flächendeckenden Bereitstellung digitaler Verwaltungsleistungen ist im OZG verankert. Es verpflichtet den Bund, die Länder und mittelbar die Kommunen,

⁷ Vgl. https://germany.representation.ec.europa.eu/news/deutschland-im-digitalen-vergleich-der-eu-platz-zwölf-2020-06-11_de, zuletzt abgerufen am 04.08.2022.

bis Ende 2022 ihre Verwaltungsleistungen auch elektronisch über Verwaltungsportale anzubieten. Sie sind zudem gemäß § 1 Abs. 2 OZG verpflichtet, ihre Verwaltungsportale miteinander zu einem Portalverbund zu verknüpfen. Das OZG definiert nicht, unter welchen Bedingungen eine Verwaltungsleistung als „elektronisch angeboten“ gilt. Für die Klassifizierung beschloss der Planungsrat für die IT-Zusammenarbeit der öffentlichen Verwaltung zwischen Bund und Ländern (IT-Planungsrat Bund/Länder) ein Reifegradmodell.⁸ Können Bürgerinnen und Bürger oder Unternehmen eine Leistung elektronisch beantragen, die Nachweise elektronisch einreichen und die Leistung in elektronischer Form erhalten, ist das Verfahren OZG-konform. Dies ist auch der Fall, wenn die verwaltungsinterne Bearbeitung nach wie vor analog erfolgt.

Mit der Umsetzung des OZG wird auch ein Großteil der Anforderungen gemäß der europäischen Single-Digital-Gateway-Verordnung (SDG-VO) erfüllt. Diese sieht vor, dass ein einheitliches digitales Zugangstor zu den Verwaltungsleistungen der EU und den Mitgliedstaaten eingerichtet wird. Durch dieses Zugangstor sollen Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen online einen Zugang z. B. zu Informationen und Verfahren in allen EU-Mitgliedstaaten erhalten. Ferner sollen bestimmte Verwaltungsverfahren grenzüberschreitend online abgewickelt werden können.

Das OZG regelt den Zugang zur öffentlichen Verwaltung, allerdings nicht deren interne Geschäftsprozesse. Die Landesregierung definiert aber konsequenterweise in der IT-Strategie „Digitale Verwaltung 2025“⁹ sowie im Masterplan Digitalisierung¹⁰ das Ziel der Einführung weitestgehend medienbruchfreier Verwaltungsprozesse. Der Masterplan verweist für die Zielerreichung auf einen Handlungsplan.¹¹ Der Handlungsplan „Digitale Verwaltung und Justiz“¹² konkretisiert in Maßnahmenlisten die zur Umsetzung des OZG und zur Digitalisierung der internen Prozesse erforderlichen Maßnahmen. Aufgrund des Umfangs und der Realisierungsdauer erfolgt die Umsetzung in Form von Programmen. Das Programm „Digitale Verwaltung in Niedersachsen“ (DVN) bildet den übergreifenden Rahmen für eine Vielzahl paralleler und aufeinander aufbauender Projekte.¹³ Die Maßnahmen sollen durch mittlerweile 22 Einzelprojekte des Programms umgesetzt werden. Das Programm soll eine zentrale Koordinierung und Steuerung der

*Umsetzung
in
Niedersach-
sen durch
Masterplan
Digitalisie-
rung und
DVN*

⁸ Entscheidung 2020/20 vom 24.06.2020, <https://www.it-planungsrat.de/beschluss/beschluss-2020-20>, zuletzt abgerufen am 04.08.2022.

⁹ Digitale Verwaltung 2025, IT-Strategie des Landes Niedersachsen vom 02.09.2016, S. 14.

¹⁰ Die Strategie Niedersachsens zur digitalen Transformation - Masterplan Digitalisierung, MW, Stand: August 2018, S. 105.

¹¹ A.a.O., S. 106.

¹² Handlungsplan Digitale Verwaltung und Justiz, Version 1.0, 11.10.2018, MI.

¹³ Programm „Digitale Verwaltung in Niedersachsen“, Version 1.0, 11.10.2018, MI, S. 3.

Einzelprojekte beim MI ermöglichen. Das finanzielle Gesamtvolumen aller Projekte betrug zum Start des Programms DVN 2018 ca. 160 Mio. €.

Einschätzung des LRH zum Stand der Verwaltungsdigitalisierung

Der LRH nahm in seinem Jahresbericht 2022¹⁴ erneut die Gesamtaufstellung des Landes bezüglich der Verwaltungsdigitalisierung, deren aktuellen Sachstand und mögliche Auswirkungen auf die Zukunft in den Blick. Er schätzte dabei den Erfolg der Verwaltungsdigitalisierung in Niedersachsen als gefährdet ein. Wegen der zu befürchtenden erheblichen Auswirkungen auch auf den Landeshaushalt sah der LRH eine dringende Handlungsnotwendigkeit. Es bedarf nach seiner Einschätzung insbesondere einer durchgreifenden und zeitnahen inhaltlichen, finanziellen sowie personalwirtschaftlichen Gesamtsteuerung. Andernfalls drohe ein unwirtschaftlicher und nicht zu beherrschender digitaler Flickenteppich.

Drei Handlungsfelder in den Kommunen

Die Maßnahmen zur Digitalisierung in den Kommunen können bei der Betrachtung durch die überörtliche Kommunalprüfung in drei größere Handlungsfelder unterteilt werden:

- **Umsetzung der Vorgaben aus dem OZG, dem NDIG sowie dem EGovG**

Die Umsetzung der Vorgaben aus dem OZG, dem NDIG sowie dem EGovG beinhaltet auch die digitale Transformation der Verwaltung. Dies sollte von den Kommunen nach Auffassung der überörtlichen Kommunalprüfung als Chance begriffen und genutzt werden, um die eigenen Prozesse so zu optimieren und zukunftsfähig auszugestalten, dass die äußeren gesetzlichen und die inneren, selbst gestellten, Anforderungen effizient erfüllt werden können. Dabei wird es darauf ankommen, möglichst medienbruchfreie Abläufe zu gewährleisten. Vor diesem Hintergrund hat sich die überörtliche Kommunalprüfung im vergangenen Jahr in einem referatsübergreifenden Projekt mit der Digitalisierung der OZG-Verwaltungsleistungen in den Kommunen und deren Anbindung an den Portalverbund auseinandergesetzt (s. Kapitel 3.2.2).

- **„DigitalPakt Schule“**

Die fortschreitende Digitalisierung aller Lebensbereiche stellt zudem eine zentrale strukturelle Herausforderung für die Bildung junger Menschen an den Bildungsstätten in Niedersachsen dar. Bund und Länder haben daher 2019 eine Verwaltungsvereinbarung über den „DigitalPakt Schule“ geschlossen, um einen abgestimmten Innovationsimpuls zu setzen. Damit sollen die bestehenden Entwicklungen an den Schulen entscheidend unterstützt werden, um die

¹⁴ Vgl. https://www.lrh.niedersachsen.de/startseite/veroeffentlichungen/jahresberichte/jahresbericht_2022/jahresbericht-2022-212119.html.

Voraussetzungen für Bildung in der digitalen Welt bundesweit und nachhaltig spürbar zu verbessern.¹⁵ Im Rahmen des „DigitalPakts Schule“ gewährt der Bund den Ländern Finanzhilfen in Höhe von 5,0 Mrd. € für gesamtstaatlich bedeutsame Investitionen zur Steigerung der Leistungsfähigkeit der digitalen kommunalen Bildungsinfrastruktur. Der Bund unterstützt damit Länder und Kommunen bei ihren Investitionen in die Ausstattung mit IT-Systemen und die Vernetzung von Schulen. Die Zuständigkeiten und die Finanzierungsverantwortung der Länder bleiben unberührt. Zum Basis-Paket des „DigitalPakts Schule“ von 5,0 Mrd. € sind in der COVID-19-Pandemie noch drei weitere Förderprogramme des Bundes mit einem Umfang von jeweils 500 Mio. € dazugekommen (u. a. zur Anschaffung von Leihgeräten für Schülerinnen und Schüler sowie Lehrkräfte). Diese Finanzmittel des Bundes werden von den Ländern mit zehn Prozent Eigenanteil aufgestockt. Für Niedersachsen umfasst der „DigitalPakt Schule“ ein Gesamtvolumen von ca. 522 Mio. €. ¹⁶

Die Fördergelder aus dem „DigitalPakt Schule“ kommen auch knapp drei Jahre nach dessen Start nur langsam bei den Schulträgern an. Wie aus einer Mitteilung des Bundesbildungsministeriums, die die Rückmeldungen der Länder zum Abruf der Gelder zusammenfasst, hervorgeht, waren zum Stichtag 31.12.2021 insgesamt rund 1,2 Mrd. € abgeflossen.¹⁷ Bereits bewilligt, aber noch nicht ausbezahlt, wurden nach Ministeriumsangaben 2,4 Mrd. €. ¹⁸ In Niedersachsen waren zum 27.09.2021 aus dem „DigitalPakt Schule“ ca. 123 Mio. € beantragt, ca. 117 Mio. € bewilligt und ca. 31 Mio. € abgerufen.¹⁹

Das Deutsche Institut für Urbanistik hat im Mai 2021 für die KfW 266 Kommunen zu den Gründen für den zähen Mittelabfluss und die Probleme bei der Digitalisierung von Schulen erfragt. Mehr als die Hälfte (53 %) zählten demnach „personelle Engpässe in der Fachverwaltung“ und ein „kompliziertes Antragsverfahren“ zu den Hauptgründen für den schleppenden Mittelabfluss der Fördergelder aus dem „DigitalPakt Schule“. ²⁰ Für 50 % der Kommunen zählen auch „Lieferengpässe für

15 Vgl. Verwaltungsvereinbarung DigitalPakt Schule 2019 bis 2024: <https://www.bmbf.de/foerderungen/bekanntmachung-2487.html>, zuletzt abgerufen am 04.08.2022.

16 Aufgeteilt in Bundesmitteln in Höhe von rund 470 Millionen Euro und 52 Millionen Euro aus eigenen Mitteln des Landes Niedersachsen, https://digitaleschule.niedersachsen.de/startseite/forderung/verteilung_der_foerdergelder/verteilung-der-foerdergelder-175843.html, zuletzt abgerufen am 04.08.2022.

17 <https://www.bmbf.de/bmbf/shareddocs/pressemitteilungen/de/2022/02/040322-digitalpakt.html;jsessionid=49571CFABF285960C944004A41A49023.live471>, zuletzt abgerufen am 04.08.2022.

18 Ebd.

19 Landtags-Drucksache 18/10057.

20 <https://deutsches-schulportal.de/bildungswesen/was-hat-der-digitalpakt-schule-bislang-gebracht/>, zuletzt abgerufen am 04.08.2022.

digitale Ausrüstung“ dazu.²¹ Mehr als 90 % der Kommunen sehen einen dauerhaften Investitionsbedarf im Bereich Schuldigitalisierung, halten dafür aber auch zusätzliche Fördermittel und Zuschüsse für nötig.²²

Auch die überörtliche Kommunalprüfung prüfte Aspekte des „DigitalPakts Schule“ sowie den Stand der Digitalisierung in allgemeinbildenden Schulen in 15 Kommunen, darunter fünf Landkreise, sieben Städte sowie drei Gemeinden mit insgesamt 68 Schulen. Die wesentlichen Feststellungen sind in dem folgenden Kapitel 3.2.3 „Digitalisierung in allgemeinbildenden Schulen“ enthalten.

o **Umwandlung zur Smart City**

Dieses dritte Handlungsfeld behandelt die Frage, wie Kommunen ihre Zukunft in einzelnen Lebensbereichen – z. B. Mobilität, Energie, Gesundheit, Bildung – mit einem Mehrwert für die Bürgerinnen und Bürger lebenswert, innovativ, sicher und nachhaltig gestalten können. Entsprechende Absichtserklärungen sind in den Digitalisierungsstrategien zahlreicher niedersächsischer Kommunen enthalten.²³ In der Praxis werden bislang nur wenige Pilotprojekte verfolgt, die in der Priorisierung zudem häufig hinter der Umsetzung des OZG und der Digitalisierung von Schulen zurücktreten müssen. Dementsprechend erfolgte bislang keine Befassung durch die überörtliche Kommunalprüfung.

3.2.2 Digitalisierung der OZG-Verwaltungsleistungen sowie Anbindung an den Portalverbund – Zeitgerechte Umsetzung wird schwierig

Das OZG verpflichtet den Bund, die Länder und mittelbar die Kommunen, ihre Verwaltungsleistungen bis Ende 2022 auch elektronisch über Verwaltungsportale für die Nutzerinnen und Nutzer anzubieten. Konkret gehören dazu zwei Aufgaben: Die Digitalisierung und die Vernetzung. Das heißt, es müssen zum einen mehrere hundert Verwaltungsleistungen sowohl analog als auch digital angeboten werden. Zum anderen muss eine IT-Infrastruktur vorhanden sein, die es jedem Bürger und jeder Bürgerin ermöglicht, mit wenigen Klicks einen direkten Zugriff auf die gewünschte Verwaltungsleistung zu bekommen. Die Nutzerorientierung hat bei der Umsetzung des

*Hintergrund
und Ziel des
Projekts*

²¹ Vgl. <https://deutsches-schulportal.de/bildungswesen/was-hat-der-digitalpakt-schule-bislang-gebracht/>, zuletzt abgerufen am 04.08.2022.

²² Ebd.

²³ Z. B. Smart City Modellprojekt Hameln-Pyrmont, <https://einfach-digital-leben.de/smart-city/>, zuletzt abgerufen am 04.08.2022; Projekt „Smart City Oldenburg“ Abschlussbericht (Kurzfassung) „Smart City Oldenburg - Der Mensch im Zentrum“, <https://www.oldenburg.de/startseite/buergerservice/digitalisierung/definition-digitalisierung/smart-city.html>, zuletzt abgerufen am 04.08.2022; Digitalisierungsstrategie Digitale Stadtverwaltung 2025 Kurzversion der Stadt Hildesheim, S. 30, <https://www.stadt-hildesheim.de/rathaus-verwaltung/digitalisierung/>, zuletzt abgerufen am 04.08.2022.

OZG eine große Bedeutung und stellt die Anbieter vor die Anforderung, alle Digitalisierungsprozesse so auszurichten, dass sie möglichst anwenderfreundlich sind.²⁴

Für die Kommunen ist die Verwaltungsdigitalisierung – insbesondere die Umsetzung der Vorgaben aus dem OZG – eine bedeutende organisatorische und technische Herausforderung. Sie besteht für alle Behörden vorrangig darin, bis zum 31.12.2022 die Abwicklung sämtlicher Onlineleistungen einschließlich aller Nachweise vollständig digital zur Verfügung zu stellen. Diese Umsetzung entspricht der OZG-Reifegradstufe 3 von 4, die sich nach dem OZG-Reifegradmodell²⁵ richtet und den jeweiligen Digitalisierungsgrad einer Verwaltungsleistung wiedergibt.

Das Land Niedersachsen hat diese Aufgaben 2019 mit dem NDIG konkretisiert. Es stellt danach allen angehörigen Behörden Basisdienste, wie ein gemeinsames Serviceportal oder einen einheitlichen elektronischen Zugang zur Nutzung zur Verfügung. Zudem sind alle Behörden bereits seit 01.07.2021 verpflichtet²⁶, einen Zugang für die Übermittlung elektronischer Dokumente über Nutzerkonten mit Postfachfunktion zu eröffnen. Dadurch soll es den Nutzerinnen und Nutzern ermöglicht werden, in den sicheren Datenaustausch mit den Behörden zu treten.

Die Umsetzung des OZG ist dabei jedoch nur ein Teil der kommunalen Gesamtaufgabe „Verwaltungsdigitalisierung“. Mit einer erfolgreichen Umsetzung tragen die Kommunen nicht nur zur Erfüllung des gesetzlichen Auftrags bei. Dieser Prozess bietet vielmehr die Chance, die Kommunalverwaltungen durch eine digitale Transformation umfassend zu modernisieren und an digitale Realitäten anzupassen.

Um die Kommunen bei diesem Umsetzungsprozess zu unterstützen, entschied sich die überörtliche Kommunalprüfung zusammen mit dem Prüfungsbeirat²⁷ ein freiwilliges, kooperatives Projekt durchzuführen. Hierzu bat sie 20 Kommunen²⁸ (im Weiteren auch Projektkommunen) und 13 weitere Beteiligte²⁹, kurz Stakeholder genannt, bei diesem

²⁴ Vgl. <https://www.onlinezugangsgesetz.de/Webs/OZG/DE/grundlagen/info-ozg/info-ozg-node.html>, zuletzt abgerufen am 04.08.2022.

²⁵ Vgl. <https://www.onlinezugangsgesetz.de/Webs/OZG/DE/grundlagen/info-ozg/info-reifegradmodell/info-reifegradmodell-node.html>, zuletzt abgerufen am 04.08.2022.

²⁶ Vgl. § 4 Abs. 2 NDIG.

²⁷ Mit Blick auf den Rechtsgedanken zu § 7 Abs. 2 NKPG.

²⁸ Teilnehmende Kommunen waren die Landkreise Emsland, Heidekreis, Leer, Lüchow-Dannenberg, die Städte Burgdorf, Goslar, Hildesheim, Rotenburg (Wümme), Osterode am Harz, Salzgitter, Varel, Walsrode, Wilhelmshaven und Winsen (Luhe), die Samtgemeinden Bersenbrück, Lüchow (Wendland), Radolfshausen und Werlte sowie die Gemeinden Jemgum und Rhaderfehn.

²⁹ Weitere Beteiligte waren: IT-Dienstleister GovConnect GmbH, Hannoversche Informationstechnologien (hannIT) AöR, Zweckverband Kommunale Datenverarbeitung Oldenburg (KDO) KdöR und ITEBO Informationstechnologie Emsland Bentheim Osnabrück GmbH, das Nds. Studieninstitut für kommunale Verwaltung e. V. (NSI) und die Hochschule Osnabrück, das Niedersächsische Ministerium für Inneres und Sport (MI/CIO), das Kommunale Kompetenz Team (KKT), das Programm Digitale Verwaltung Niedersachsen (DVN), die kommunalen Spitzenverbände Nds. Landkreistag (NLT), Nds. Städtetag (NST) und Nds. Städte- und Gemeindebund (NSGB) sowie die Stadt Oldenburg.

Projekt mitzuwirken. Das Ziel des Projekts „Digitales Rathaus“ war es, mit einem Bericht dazu beizutragen, die Herausforderungen des umfangreichen Transformationsprozesses abzubilden sowie Informations- und Entscheidungshilfen darzustellen. Eine Publikation mit entsprechenden Orientierungshilfen³⁰ erfolgte im Februar 2022. Im Anhang zum Projektbericht hat die überörtliche Kommunalprüfung eine eigens entwickelte Checkliste³¹ zur Umsetzung von OZG-Verwaltungsleistungen zur Verfügung gestellt, die als Kontroll-, aber auch Hilfsinstrument dienen soll.

Hierdurch sollen, neben den Projektkommunen, insbesondere kleinere Kommunen auf ihrem Weg zur OZG-Umsetzung unterstützt werden, um die verbleibende Zeit erfolgreich nutzen zu können.



Ansicht 3: Projekt „Digitales Rathaus“³²

*Ausgangs-
situation der
nds.
Kommunen*

Die überörtliche Kommunalprüfung befragte von Sommer bis Herbst 2021 die 20 Projektkommunen anhand eines Fragebogens und führte daran anknüpfend vertiefende Interviews durch. Dabei stellte sie Fragen zur Digitalisierung der OZG-Verwaltungsleistungen sowie zur Organisation und Steuerung des Umsetzungsprozesses. Einige Projektkommunen erkannten in der Transformation der

³⁰ Die kommunalen Spitzenverbände Niedersachsen empfahlen diesen Projektbericht ihren Mitgliedern per Rundschreiben / Eildienst. Daneben veröffentlichte die überörtliche Kommunalprüfung diesen Bericht auf der Homepage des Niedersächsischen Landesrechnungshofs mit Datum vom 31.03.2022.

³¹ Die Checkliste ist Bestandteil des Projektberichts (Gliederungsabschnitt 6.3, Seite 47) und unter https://www.lrh.niedersachsen.de/startseite/veroeffentlichungen/weitere_publicationen/projektbericht-digitales-rathaus-210298.html abrufbar.

³² Bildnachweise: Oberer Teil: netsign – stock.adobe.com, unterer Teil: Tierney – stock.adobe.com.

Verwaltungsleistungen durch das OZG neue Entwicklungschancen, nutzten digitale Formate bereits für sich und bauten ihre technischen Infrastrukturen weiter aus. Andere verhielten sich dagegen eher zurückhaltend und warteten aus vielfältigen Gründen (Größe, Struktur oder Vielzahl von Aufgaben) zunächst auf Unterstützung bzw. Hilfestellung durch Dritte.

Die Ergebnisse der Erhebungen bei den Projektkommunen belegten, dass die Verwaltungsdigitalisierung zwangsläufig zu einem Wandel in den Kommunalverwaltungen führt. Dabei muss sich die Verwaltung den Anforderungen des digitalen Fortschritts sowie dem verändernden Nachfrageverhalten ihrer Nutzerinnen und Nutzer stellen. Auf den ersten Blick einfach zu digitalisierende Verwaltungsleistungen könnten bei näherer Betrachtung zu einer umfangreichen Aufgabenüberprüfung führen.³³



Ansicht 4: Digitaler Wandel verändert die Kommunalverwaltung³⁴

Mehr als die Hälfte der befragten Kommunen sahen eine strategische Vorgehensweise bei der Verwaltungsdigitalisierung als sinnvoll an. Etwa die Hälfte verfügte über entsprechende Strategien, Handlungsanalysen oder Zielplansysteme zur Digitalisierung im Allgemeinen. Einzelne Kommunen nutzten die OZG-Umsetzung zur Optimierung bislang analoger Geschäftsprozesse und vermieden so die Digitalisierung ineffizienter Prozessabläufe.

Verwaltungsdigitalisierung gleich OZG-Umsetzung?

³³ Soweit Verwaltungsleistungen ohne weitere Prüfung digitalisiert werden, besteht die Gefahr, ineffiziente oder unwirtschaftliche Leistungsumfänge zu übernehmen. Bei genauerer Prüfung solcher Leistungsvorgänge könnte jedoch auch das Ergebnis entstehen, dass unter Einbezug anknüpfender Leistungen in Fachverfahren ein wesentlich höherer Digitalisierungsaufwand notwendig und zielführend erscheint, als ursprünglich geplant war.

³⁴ Bildnachweis: Suelzengenappel – stock.adobe.com.

Über umfangreiche Strategien, die den gesamten Transformationsprozess der Digitalisierung abbildeten, verfügten nur zwei größere Projektkommunen. Neben einer konkreten Zeitplanung bzw. Roadmap, die in beiden Strategien aufzufinden war, beinhaltete die Strategie einer Kommune zusätzlich eine Budgetplanung zur Digitalisierung bis 2025.

*Unterschied-
lichste
Priorisie-
rungs-
ansätze*

Daneben nahmen nur einzelne der Projektkommunen eine Analyse ihres Aufgabenportfolios zur Identifikation OZG-relevanter Verwaltungsleistungen vor. Grundsätzlich bestehen für die Kommunen aufgrund ihres verfassungsrechtlich garantierten Selbstverwaltungsrechts³⁵ keine gesetzlichen Vorgaben. Durch das OZG wird ihnen nur vorgegeben, dass sie mit ihren digitalen Angeboten bis Jahresfrist die Reifegradstufe 3 bei der Digitalisierung der Verwaltungsleistungen erreichen müssen.³⁶ Den Kommunen obliegt somit grundsätzlich, wie sie die organisatorisch und technisch zu digitalisierenden Verwaltungsleistungen auswählen, identifizieren und priorisieren.

Auffallend war, dass die teilnehmenden Kommunen regelmäßig nicht zwischen allgemeiner Verwaltungsdigitalisierung und Umsetzung der OZG-Vorgaben differenzierten. Das von ihnen zur Verwaltungsdigitalisierung individuell erfasste Aufgabenspektrum reichte von „sehr weit gefasst“ bis hin zu „auf örtliche Belange reduziert“. Die geführten Interviews machten deutlich, dass die Projektkommunen ihre Digitalisierungsmaßnahmen vornehmlich aus dem Inneren der Verwaltung heraus anstießen. Die Priorisierung der Vorhaben ähnelte sich dabei häufig. Entweder bevorzugte die Verwaltung Fachbereiche mit bereits stark vorhandenem Interesse an einer Eigendigitalisierung oder sie orientierte sich an der Häufigkeit der Leistungen³⁷ (nach Fallzahlen oder Leistungsanteilen).

Grundsätzlich teilten die befragten Kommunen mit, dass es ihnen schwergefallen sei festzulegen, inwieweit sie die einzelnen Leistungen digital anbieten wollten oder innerhalb der Umsetzungsfrist anbieten könnten. Sie trafen demzufolge überwiegend keine klare Aussage dazu, welchen OZG-Reifegrad sie bei ihren Digitalisierungsmaßnahmen bis zum 31.12.2022 anstrebten. Die Kommunen, die bei der Befragung die Reifegrade zwischen 2 (Formular-Assistent) und 4 (vollständige Online-Transaktion) angaben, legten sich dabei nicht verbindlich fest. Alle weiteren Kommunen waren sich bei dieser Fragestellung unsicher bzw. beantworteten diese Frage nicht.

³⁵ S. Fußnote 4.

³⁶ IT-Planungsratsbeschluss 2020/20 vom 24.06.2020, <https://www.it-planungsrat.de/beschluss/beschluss-2020-20>, zuletzt abgerufen am 04.08.2022.

³⁷ Häufig nachgefragte Leistungen ergaben sich aus den Bereichen Geburts- sowie Sterberegister, Meldebescheinigungserteilung sowie Hundesteuer.

Hilfreich könnte daher die von der überörtlichen Kommunalprüfung im Anhang zum Projektbericht zur Verfügung gestellte Einordnungsliste zur Priorisierung von OZG-Leistungen sein.³⁸

Eine weitere Herausforderung bestand nach Aussage der Projektkommunen durch eine „Informationsflut“, bei der eine zielgerichtete Informationsgewinnung zur Digitalisierung der OZG-Verwaltungsleistungen kaum leistbar sei. Vielfältige Informationsquellen sorgten grundsätzlich dafür, dass den Kommunen ausreichend Veröffentlichungen und Hinweise zu dieser Thematik vorlagen. Eine Trennung zwischen wesentlichen und unwesentlichen Informationen erkannten sie ihres Erachtens nur schwer. Vielfach fehlte es ihnen an bereits aufgearbeiteten Übersichten – nach Art der Kommune – oder gezielten Nachschlagewerken. Ein Gesamtüberblick über die zu digitalisierenden Verwaltungsleistungen lag den Projektkommunen nicht vor. Außerdem wünschten sich diese eine engere Betreuung durch die Landesebene. Hilfreich könnte neben denen im Projektbericht bereits zur Verfügung gestellten Informationen zukünftig die erst Ende 2021 landesseitig bereitgestellte „Community“-Plattform³⁹ sein.

Informationsversorgung der Kommunen

Mit Blick auf den notwendigen Mitteleinsatz erklärten die Projektkommunen, dass sie keine gesonderten Budgets für die OZG-Umsetzung bildeten. Sie sahen sich auch nicht in der Lage, die tatsächlich benötigten Mittel zur Digitalisierung der OZG-Verwaltungsleistungen zu beziffern. Zum Zeitpunkt der Erhebungen vermissten die Projektkommunen insbesondere Informationen vom Land zu den Folgekosten der Nachnutzung⁴⁰, um dem Grundsatz der Haushaltswahrheit⁴¹ nachkommen zu können.

Ressourceneinsatz

Für die von den Digitalisierungsmaßnahmen betroffenen Fachbereiche planten die Projektkommunen erhöhte Personaleinsätze ein, jedoch nicht speziell für Maßnahmen zur Umsetzung des OZG. Daneben erkannten sie einen verstärkten Bedarf an IT-Fachkräften. Zusätzliches Personal sei aus ihrer Sicht auch im Bereich der Organisation sowie in der zentralen Steuerung des Digitalisierungsprozesses auf Führungsebene notwendig. Dabei bestanden in größeren Projektkommunen mehr personelle Gestaltungsmöglichkeiten, beispielsweise durch den Einsatz einer bzw. eines

³⁸ Die Einordnung der Priorisierung von OZG-Leistungen ist Bestandteil des Projektberichts (Gliederungsabschnitt 6.5, Seite 52) und unter https://www.lrh.niedersachsen.de/startseite/veroeffentlichungen/weitere_publicationen/projektbericht-digitales-rathaus-210298.html abrufbar.

³⁹ Auf der Homepage <https://niedersachsen.online/> stellt der Landesbetrieb IT.Niedersachsen den Kommunen eine Informations- und Austauschplattform zur Umsetzung des OZG sowie zur Digitalisierung zur Verfügung. Darin soll Wissen geteilt, Vernetzung aktiv betrieben und der digitale Wandel durch Informationen unterstützt werden.

⁴⁰ Das Land stellt allen angehörigen Behörden Basisdienste, (vgl. §§ 4 Abs. 2, 2 Abs. 6 OZG sowie § 12 Abs. 1 NDIG) zur Verfügung. Die damit verbundenen Bereitstellungskosten sind dem Landesbetrieb IT.Niedersachsen seitens der Behörden zu erstatten.

⁴¹ Berechnung oder mindestens sorgfältige Schätzung von Haushaltsansätzen gem. § 10 Abs. 2 Satz 3 KomHKVO.

„Digitalisierungsbeauftragten“. Dieser bzw. diesem oblag die Aufgabe, Digitalisierungsprozesse in der Verwaltung fachübergreifend zu installieren und zu koordinieren. Kleinere Kommunen konnten diese Aufgabe nur mit bereits vorhandenem Personal im IT- oder Organisationsbereich zusätzlich leisten und damit zu Lasten anderer Aufgaben umsetzen.

Nachnutzungsmodelle

Eine Option bei der Umsetzung des OZG soll die Mit- und Nachnutzung digitalisierter Verwaltungsleistungen über einen Marktplatz⁴² bieten. Dritte (auch Kommunen) erlangen dadurch die Möglichkeit, auf bereits entwickelte Leistungsangebote zur Nachnutzung zurückzugreifen. Ein ansonsten vorzunehmender individueller Mehraufwand für gleichartige Digitalisierungsmaßnahmen soll durch diese arbeitsteilige Vorgehensweise vermieden werden.

Die befragten Kommunen konnten zur Wahl eines solchen Lösungsansatzes noch keine Auskünfte geben. Ihnen mangelte es bisher an weitergehenden Informationen oder sie verließen sich bezüglich der Umsetzung auf ihren IT-Dienstleister. Einzelne Projektkommunen teilten jedoch ihre Bedenken mit, dass strukturelle und technische Unterschiede in den Kommunen zu einem unvorhersehbaren Anpassungsaufwand bei der Übernahme von Nachnutzungsmöglichkeiten führen könnten. Sie begründeten dies mit der Problematik bei der Nutzung verschiedenster Fachverfahren und damit einhergehenden Schnittstellenproblemen.

Anbindung an den Portalverbund

Des Weiteren soll das niedersächsische Verwaltungsportal (Serviceportal⁴³) Bürgerinnen und Bürgern sowie Unternehmen zukünftig die Möglichkeit bieten, Leistungen verschiedener Verwaltungsebenen über ein zentrales Portal auch digital und medienbruchfrei in Anspruch zu nehmen, ohne verschiedene Behördenseiten aufsuchen zu müssen. Um den Nutzerinnen und Nutzern hierfür einen einfachen sowie einheitlichen Zugang zu ermöglichen, stellt das Land allen niedersächsischen Verwaltungen das Registrierungsverfahren „Service- bzw. Unternehmenskonto“⁴⁴ bereit. Die dazu vorbereitenden Informationen erhielten die Kommunen erst in Verbindung mit einem Nutzungsantrag im Verlauf des Juli 2021.

Mehrere Projektkommunen berichteten, dass sie ein Servicekonto sofort beantragten, jedoch bis November 2021 keine Rückmeldung erhielten. Eine Erfüllung der

⁴² Der FIT-Store ist ein „Marktplatz“, über den digitale Services in Form von Online-Diensten angeboten werden können, aber auch der Erwerb bzw. die Überlassung von Basissoftware möglich ist; https://www.fitko.de/fileadmin/fitko/produktmanagement/fit-store/20210930_FIT-Store-Guide_V1.1.pdf; zuletzt abgerufen am 04.08.2022.

⁴³ Unter <https://service.niedersachsen.de/>, zuletzt abgerufen am 04.08.2022; hierbei handelt es sich um einen vom Land Niedersachsen bereitgestellten Basisdienst.

⁴⁴ Unter <https://servicekonto.niedersachsen.de/Start/>, zuletzt abgerufen am 04.08.2022.

gesetzlichen Vorgabe, den Bürgerinnen und Bürgern sowie Unternehmen ab Juli 2021 eine elektronische Zugangsmöglichkeit zur Verwaltung zur Verfügung zu stellen, war ihres Erachtens somit nicht leistbar. Auch beklagten einzelne Projektkommunen, dass sie über die verspätete Zurverfügungstellung des Servicekontos nicht zeitgerecht informiert worden seien. Ihnen sei es somit nicht möglich gewesen, ihren Nutzerinnen und Nutzern mangels bereitzustellendem Registrierungsverfahren einzelne digitalisierte Verwaltungsleistungen anzubieten.

Ob Nachnutzungsmöglichkeiten, Basisdienste oder generelle Aspekte der Verwaltungsdigitalisierung – die kommunalen IT-Dienstleister nehmen eine wichtige Funktion im digitalen Transformationsprozess wahr. Durch die Bereitstellung individueller Onlineportale und technischer Schnittstellen zu den eingesetzten Fachanwendungen sichern sie den Kommunen prozessorientierte Umsetzungslösungen zu. Seitens der Projektkommunen bestehen jedoch Unsicherheiten hinsichtlich der Ein- und Anbindung eigener Angebote an die Basisdienste des Landes. Sie erhoffen sich daher von den IT-Dienstleistern frühzeitige Informationen und Hilfestellungen. Eine zukunftsfähige und stabile kommunale IT-Infrastruktur mit funktionalen Schnittstellenlösungen erfordere zudem verbindliche Orientierungspunkte. Aus Sicht der Kommunen sind zur technischen Einbindung kommunaler Onlinedienste in das niedersächsische Verwaltungsportal seitens des Landes standardisierte Vorgaben zum Aufbau einer IT-Architektur erforderlich.

*Kommunale
IT-
Dienstleister*



Ansicht 5: Kommunale IT-Dienstleister nehmen eine wichtige Rolle ein⁴⁵

*Inter-
kommunale
Zusammen-
arbeit*

Einige Projektkommunen arbeiteten bei der Entwicklung und Realisierung von Digitalisierungsmaßnahmen zur OZG-Umsetzung regional zusammen. Erfolgreiche Landkreismodelle belegten bereits die Bedeutung interkommunaler Zusammenarbeit in der Digitalisierung. Erkenntnisse aus den Erhebungen zeigten, dass Kommunen mit einer Anbindung an Portalverbünde auf Landkreisebene⁴⁶ im Digitalisierungsprozess insgesamt besser voranschritten. Soweit Landkreise eine solche Zusammenarbeit nicht anbieten können, könnten nach Ansicht der überörtlichen Kommunalprüfung kommunale Netzwerke oder regionale Partnerschaften zweckdienliche Hilfsinstrumente darstellen. Speziell kleinere und/oder finanzschwächere Kommunen dürften dadurch aktiv auf ihrem Weg der Digitalisierung unterstützt werden.

*Fazit und
Ausblick*

Der weit überwiegende Teil der Kommunen befindet sich bereits im Automatisierungs- und Digitalisierungsprozess. Einige Projektkommunen priorisierten jedoch die OZG-Umsetzung mangels notwendiger personeller und finanzieller Ressourcen nicht. Fehlende Informationen des Landes zu den Finanzierungskosten sowie zu einer detaillierten Zeitplanung in Bezug auf die von ihm bereitzustellenden Basisdienste erschwerten bislang das Umsetzungsvorhaben in den Kommunen. Es besteht daher für

⁴⁵ Bildnachweis: WrightStudio – stock.adobe.com.

⁴⁶ Zu den Projektkommunen, die in einem Landkreisverbund mitwirkten, gehörten u. a. die Samtgemeinde Werlte im Gesamtportalverbund des Landkreises Emsland, die Stadt Walsrode im Gesamtportalverbund des Landkreises Heidekreis, die Stadt Winsen (Luhe) im Portalverbund mit dem Landkreis Harburg sowie die Gemeinde Jemgum und die Gemeinde Rhaderfehn in jeweiligen Portalverbänden des Landkreises Leer.

die Kommunen aufgrund ihrer hohen Aufgabenlast (auch durch die COVID-19-Pandemie) die Gefahr, den Bürgerinnen und Bürgern zum Jahresende die digitalen Angebote nicht bereitstellen zu können.

Eine ordnungsgemäße, wirtschaftliche Aufgabenerledigung wird zukünftig in den Kommunalverwaltungen untrennbar mit dem Fortschreiten der Digitalisierung verbunden sein. Ohne funktionierende IT-Umgebung und ohne abgestimmte Arbeitsprozesse wird die Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns zweifelhaft erscheinen. Der Digitalisierungsprozess zur OZG-Umsetzung erfordert zugleich den Aufbau von Netzwerken und zentralen Plattformen, mittels derer eine Verknüpfung der individuellen Leistungsangebote der Kommunen möglich ist. Zugang und Benutzung sollten durch technische Maßnahmen funktional, sicher und barrierefrei angeboten und gewährleistet werden.

Unter Einbezug der bereits gewonnenen Erkenntnisse und der positiven Resonanz zum Projektbericht setzt die überörtliche Kommunalprüfung die Projektreihe „Digitales Rathaus“ im Jahr 2022 fort.

3.2.3 Digitalisierung in allgemeinbildenden Schulen – Klassenziel noch lange nicht erreicht

Die Rahmenbedingungen für erfolgreiche Schulbesuche unterliegen einem beständigen Wandel. In den letzten Jahren hat die Frage der Digitalisierung der gesamten Gesellschaft dabei eine immer größere Bedeutung erlangt, was wiederum eine möglichst hohe Medienkompetenz sowohl in als auch nach der Schulzeit erfordert, um den aktuellen Anforderungen gewachsen zu sein.

Hintergrund

Um diese Kompetenz zu erlangen, ist eine funktionierende und leistungsfähige digitale Infrastruktur notwendig, in der die Schülerschaft durch den erfolgreichen Einsatz digitaler Medien gut auf ihre Bildungsabschlüsse sowie auf die Anforderungen nach der Schulzeit vorbereitet wird.

Die Ausstattung der 68 in die Prüfung einbezogenen Schulen⁴⁷ mit digitaler Infrastruktur ist Aufgabe der kommunalen Schulträger, die hierfür die sächlichen Kosten zu tragen haben.⁴⁸ So sieht es die derzeitige Rechtslage vor, auf deren Grundlage die überörtliche Kommunalprüfung prüfte. Dazu gehören die Investitionen für die Schaffung der digitalen Infrastruktur sowie ihre Unterhaltung und Wiederbeschaffung. Für die kommunale Seite

⁴⁷ In die Prüfung eingezogen waren die Schulformen Hauptschulen, Realschulen, Oberschulen und ggf. Kombinationen davon sowie Gymnasien und Gesamtschulen.

⁴⁸ Vgl. § 108 Abs. 1 Satz 1 und § 113 Abs. 1 Satz 1 NSchG.

bedeutet dies, dass sie auch künftig stärker belastet sein wird und es zu Verschiebungen bei der anteiligen Finanzierung zwischen Land und Kommunen kommen kann.

*Leistung
Internet-
zugang*

Ein leistungsstarker Internetzugang ist die Grundvoraussetzung für die Einrichtung der schulischen Infrastruktur und den reibungslosen Betrieb digitaler Geräte. Der Internetzugang sollte dabei mindestens eine Bandbreite von 500 Mbit/s erreichen.⁴⁹ Über einen solchen Internetzugang verfügten nur 5 % der in die Prüfung einbezogenen Schulen. Dabei verfolgten aber alle geprüften Kommunen das Ziel einer ausreichenden Breitbandversorgung ihrer Schulen. Durch die Abhängigkeit von den Netzbetreibern war es nicht immer möglich, die Breitbandversorgung auf das erforderliche Maß zu erhöhen.

*Niedersäch-
sische
Bildungs-
cloud*

Für die Bereitstellung von digitalen Medien ist es erforderlich, dass Schulen Lernplattformen nutzen können. Nur rd. ein Drittel der 68 Schulen der geprüften Kommunen nutzte die im Auftrag des MK entwickelte, für die Kommunen kostenlose „Niedersächsische Bildungscloud (NBC)“. Überwiegend beschafften die Kommunen für die Schulen die kostenpflichtige, marktbeherrschende Lernplattform.

*Ausstattung
mit mobilen
Endgeräten
für Schüle-
rinnen und
Schüler*

Neben der Schaffung leistungsstarker Internetzugänge bildete die Ausstattung der Schulen mit mobilen Endgeräten für Schülerinnen und Schüler einen weiteren Arbeitsschwerpunkt der Kommunen. So setzten vier Schulen auf die Ausstattungskonzepte BYOD oder GYOD.⁵⁰ In beiden Konzepten nutzte jede/r Schülerin und Schüler grundsätzlich ein elternfinanziertes mobiles Endgerät. Für die Mehrzahl der Schulen hatten die geprüften Kommunen jedoch noch keine endgültige Entscheidung getroffen, ob sie künftig BYOD oder GYOD einsetzen werden.

In den Schulen der Mehrzahl der geprüften Kommunen wurden nur gemeindeeigene Geräte eingesetzt. Diese überließen sie den Schülerinnen und Schüler für den Unterricht in der Schule. Die überörtliche Kommunalprüfung ermittelte, dass in diesem Fall durchschnittlich fünf Schülerinnen und Schüler auf ein mobiles Endgerät zugreifen mussten.

⁴⁹ Vgl. Anlage zur Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Verbesserung der IT-Infrastruktur und der IT-Ausstattung in Schulen, RdErl. d. MK vom 08.08.2019 – 54-80009-01-1.1 – VORIS 22410 -; im Folgenden als „Anlage zur Nds. Förderrichtlinie DigitalPakt Schule“ bezeichnet.

⁵⁰ BYOD: Bring your own device: Schülerinnen und Schüler bringen ihre eigenen mobilen Endgeräte mit, unabhängig von Typ und Hersteller. GYOD: Get your own device: Schülerinnen und Schüler bringen ihre eigenen mobilen Endgeräte mit, Schule/Kommune bestimmt Typ und Hersteller.

Der Bund legte im Jahr 2020 aufgrund der COVID-19-Pandemie ein Sonderprogramm zum „DigitalPakt Schule“⁵¹ (Sofortausstattungsprogramm⁵²) auf, aus dem die Kommunen in Niedersachsen rd. 51,7 Mio. € erhielten. Aus dem Sofortausstattungsprogramm konnten die Kommunen für bedürftige Schülerinnen und Schüler mobile Endgeräte beschaffen. Rechnerisch standen den Kommunen 318 €⁵³ für die Beschaffung eines mobilen Endgeräts zu.

Sofortausstattungsprogramm

Die nach dem „DigitalPakt Schule“ geforderten Medienbildungskonzepte der Schulen müssen von den Kommunen zwar erst mit dem Verwendungsnachweis über die Mittel aus dem „DigitalPakt Schule“ vorgelegt werden, der Inhalt der Konzepte sollte jedoch sinnvollerweise Auswirkungen auf die Beschaffungen der Kommunen haben. Von daher sollten die Kommunen unter Berücksichtigung ihrer Finanzkraft und der Medienbildungskonzepte ihrer Schulen entscheiden, welches Ausstattungskonzept sie konkret verfolgen wollen. Die folgende Modellrechnung basiert auf der Annahme, dass schuleigene Geräte für alle Schülerinnen und Schüler beschafft werden. Im Schuljahr 2020/2021 besuchten in Niedersachsen 492.815 Schülerinnen und Schüler⁵⁴ 792 Schulen der Schulformen, die in die Prüfung einbezogenen waren. Bei einer Ausstattung aller Schülerinnen und Schüler und einem Anschaffungspreis von 318 € je mobilem Endgerät würde sich ein Investitionsbedarf von rd. 157 Mio. € errechnen. Bei der genannten Anzahl der Schulen wären das durchschnittlich rd. 198.000 € je Schule. Die Kommunen, die BOYD oder GYOD nicht einsetzen bzw. nicht erwägen, es einzusetzen, sollten sich veranlasst sehen, ihren tatsächlichen Investitionsbedarf zu ermitteln.

Modellrechnung für Niedersachsen – Mobile Endgeräte

Bei den Investitionen werden die Kommunen durch den „DigitalPakt Schule“ im Förderzeitraum 2019 bis 2024 mit fünf Milliarden Euro vom Bund unterstützt. In Niedersachsen stehen mit dem Eigenanteil des Landes insgesamt rd. 522 Mio. € zur Verfügung.

Investitionen in die digitale Infrastruktur in Schulen

Die geprüften Kommunen investierten in den Jahren 2017 bis 2020 rd. 6,8 Mio. € in die digitale Infrastruktur ihrer Schulen, hierin waren rd. 370.000 € aus dem „DigitalPakt

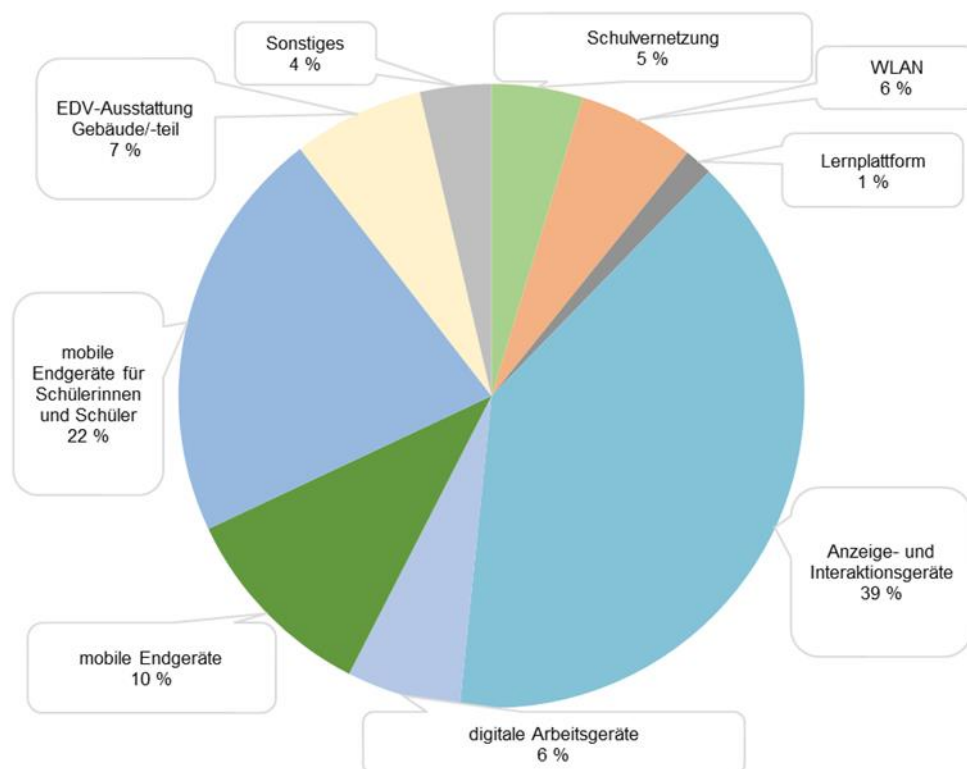
⁵¹ Vgl. Verwaltungsvereinbarung DigitalPakt Schule 2019 bis 2024: <https://www.bmbf.de/foerderungen/bekanntmachung-2487.html>, zuletzt abgerufen am 04.08.2022.

⁵² Vgl. <https://www.bmbf.de/foerderungen/bekanntmachung-3089.html>, zuletzt abgerufen am 04.08.2022 sowie die Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Umsetzung des Sofortausstattungsprogramms des Bundes und der Länder für digital gestützten Unterricht (Zusatz zur Verwaltungsvereinbarung DigitalPakt Schule 2019-2024), Erl. d. MK v. 10. 7. 2020 – 54.80263 –, Nds. MBl. Nr. 33/2020, S. 709.

⁵³ Vgl. Nr. 1.5 der Anlage der Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Umsetzung des Sofortausstattungsprogramms des Bundes und der Länder für digital gestützten Unterricht (Zusatz zur Verwaltungsvereinbarung DigitalPakt Schule 2019 – 2024); Erl. D. MK v. 10.7.2020 – 54.80263 -; - VORIS 22410 -.

⁵⁴ Vgl. LSN-Online: Regionaldatenbank, Schulen, Klassen und Schüler/-innen an allgemeinbildenden Schulen nach Schulform und Trägerart ab 1982 (Gebietsstand: 01.01.2020), Tabelle K3001111; Allgemeinbildende Schulen in Niedersachsen zum Schuljahresbeginn 2020, <https://www1.nls.niedersachsen.de/statistik/html/default.asp>, zuletzt abgerufen am 04.08.2022.

Schule“ geförderte Investitionen enthalten. Die Investitionen verteilen sich prozentual wie folgt:



Ansicht 6: Verhältnis der Investitionsarten 2020

Investitionen in das LAN

Die Vernetzung der Gebäude (LAN) ist elementare Voraussetzung für digitalen Unterricht. Nur wenn in den Schulräumen eine ausreichende Übertragungsgeschwindigkeit vorhanden ist, können digitale Geräte genutzt werden. Hierzu wird in der Anlage zur Nds. Förderrichtlinie „DigitalPakt Schule“ empfohlen, Neuverkabelungen mit Übertragungsgeschwindigkeiten von einem Gbit/s oder mehr vorzunehmen. Mit dem bisherigen Anteil von 5 % (rd. 321.000 €) an den Gesamtinvestitionen konnte zwar eine Ausstattungsquote von 31 % der Gesamtzahl der vorhandenen Schulräume in den geprüften Schulen erreicht werden. Dies kann aber nicht als ausreichend angesehen werden.

Investitionen in das WLAN

Das Gleiche stellte die überörtliche Kommunalprüfung für die WLAN-Ausleuchtung fest. Hier sieht die Anlage zur Nds. Förderrichtlinie „DigitalPakt Schule“ als gute Grundversorgung einen Wert von einem Mbit/s je Schülerin und Schüler vor. Mit dem Anteil von 6 % (rd. 408.000 €) an den Gesamtinvestitionen konnten in 24 % der vorhandenen Schulräume mobile Endgeräte für den digitalen Unterricht genutzt werden.

Investitionen in die digitale Infrastruktur haben nach der Anlage zur Nds. Förderrichtlinie „DigitalPakt Schule“ eine Nutzungsdauer zwischen vier und dreizehn Jahren. Für den Erhalt der bisher geschaffenen digitalen Infrastruktur (ohne mobile Endgeräte) und für die noch geplanten Investitionen aus dem „DigitalPakt Schule“ stellt sich die Frage der Anschlussinvestitionen. Die überörtliche Kommunalprüfung erstellte hierfür eine Modellrechnung. Diese beruht auf der Annahme, dass

- nach Ablauf der Nutzungsdauer eine Erneuerung bzw. Ersatzbeschaffung vorgenommen wird und
- die verbleibenden Fördermittel aus dem „DigitalPakt Schule“ entsprechend der Angaben der geprüften Kommunen zu 90 % für den Ausbau von LAN und WLAN und zu 10 % für Anzeige- und Interaktionsgeräte, Lernplattformen, digitale Arbeitsgeräte und mobile Endgeräte eingesetzt werden.

Im Ergebnis müssten die geprüften Kommunen rd. 30.000 € je Jahr und Schule investieren, um die bisher geschaffene digitale Infrastruktur und die bis zum Jahr 2024 noch aus dem „DigitalPakt Schule“ beabsichtigten Investitionen nach Ablauf der jeweiligen Nutzungsdauer zu ersetzen. Für Niedersachsen ergäbe sich folgende Modellrechnung:

	Investitionsbedarf
Betrag je Schule jährlich	0,03 Mio. €
Anzahl der Schulen im Schuljahr 2020/21 ⁵⁵	792
Summe jährlich	23,8 Mio. €

Tabelle 1: Modellrechnung für den jährlichen Investitionsbedarf für Ersatz der digitalen Infrastruktur

Die Aufgabe in den Schulen, eine digitale Bildung zu ermöglichen und die dafür erforderliche digitale Infrastruktur bereitzustellen, wird von den Kommunen schon jetzt als Daueraufgabe angesehen werden müssen. Land und Kommunen sollten hier gemeinsame Vorsorge treffen. Die überörtliche Kommunalprüfung empfiehlt den Kommunen, die Finanzmittel für den Investitionsbedarf für die Erhaltung der digitalen Infrastruktur und auch eine Erhöhung der Aufwendungen für Abschreibungen in ihre Finanzplanung aufzunehmen.

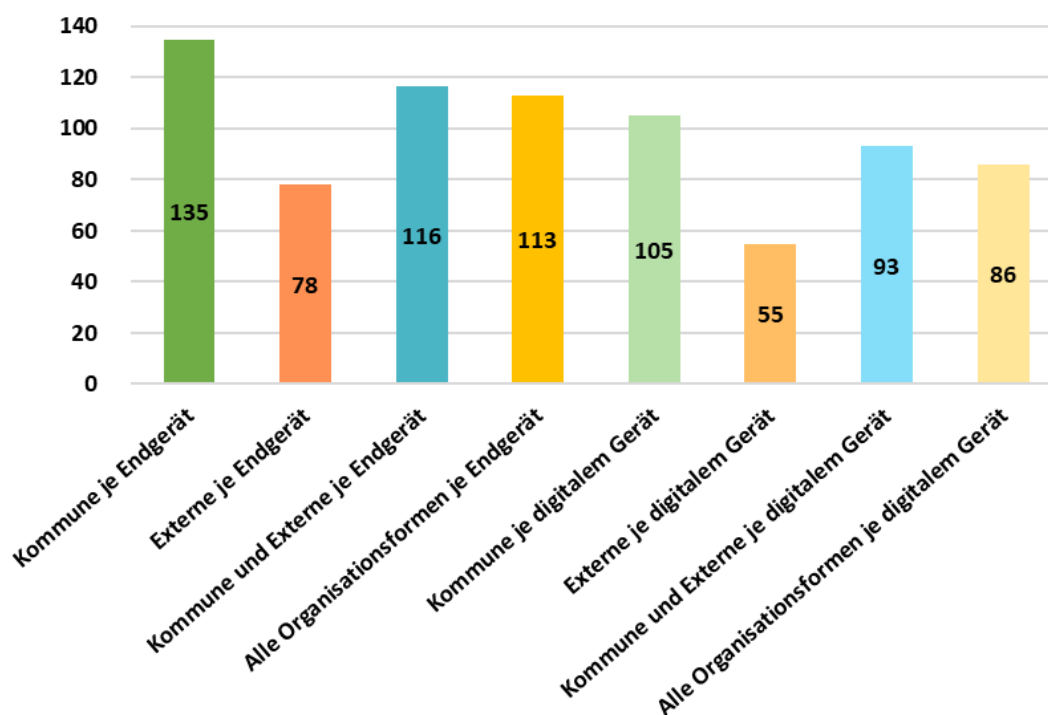
Empfehlung

⁵⁵ Vgl. LSN-Online: Regionaldatenbank, Schulen, Klassen und Schüler/-innen an allgemeinbildenden Schulen nach Schulform und Trägerart ab 1982 (Gebietsstand: 01.01.2020), Tabelle K3001111; Allgemeinbildende Schulen in Niedersachsen zum Schuljahresbeginn 2020: Hauptschulen, Realschulen, Oberschulen und ggf. Kombinationen davon sowie Gymnasien und Gesamtschulen; <https://www1.nls.niedersachsen.de/statistik/html/default.asp>, zuletzt abgerufen am 04.08.2022.

Die Kommunen stellten die technische Unterstützung bei der Bereitstellung der digitalen Infrastruktur durch eine IT-Systemadministration sicher. Diese organisierten sie in drei verschiedenen Organisationsformen:

- 36 % der geprüften Kommunen führten die IT-Systemadministration überwiegend mit eigenem Personal durch.
- 50 % der geprüften Kommunen beauftragten überwiegend Externe.
- 14 % der geprüften Kommunen führten die IT-Systemadministration sowohl mit eigenem Personal als auch mit Externen durch.

Die Summen der Aufwendungen für die IT-Systemadministration getrennt nach den jeweiligen Organisationsformen war die Grundlage für die Kennzahlen Aufwendungen je Endgerät⁵⁶ bzw. je digitalem Gerät⁵⁷. Die folgende Abbildung zeigt das Ergebnis:



Ansicht 7: Aufwendungen für die IT-Systemadministration nach Organisationsform je Endgerät und je digitalem Gerät (in €)

Bei den Werten der Kommunen waren die Aufwendungen für die IT-Systemadministration je Endgerät bzw. je digitalem Gerät grundsätzlich am höchsten, wenn die Kommunen die IT-Systemadministration mit eigenem Personal durchführten.

⁵⁶ Endgeräte: stationäre und mobile Endgeräte (z. B. PC, Notebooks, Tablets).

⁵⁷ Digitale Geräte: stationäre und mobile Endgeräte (z. B. PC, Notebooks, Tablets), fest installierte und mobile Anzeige- und Interaktionsgeräte (z. B. Interaktive Tafeln, Smartboards, Beamer, Dokumentenkameras).

Die Niedersächsische Landesregierung und die Kommunalen Spitzenverbände Niedersachsen trafen 2016 eine „Vereinbarung über die Kostentragung im Schulbereich“ (Vereinbarung) u. a. im Hinblick auf die IT-Betreuung.⁵⁸ Zur Aufgabe der Systemadministration heißt es dort, dass die hohen Kostenbelastungen der Kommunen durch den Einsatz neuer Medien zum Zeitpunkt der ursprünglichen Kostenlastverteilung im Jahr 1974 nach § 113 Abs. 1 Satz 1 NSchG nicht absehbar waren. Das Land schloss die Vereinbarung in der Annahme ab, dass das Land und die Kommunen in gleicher Höhe Aufwendungen für die Systemadministration tragen würden.

*IT-System-
administra-
tion –
Finanzie-
rung durch
das Land*

Aufgrund dieser Vereinbarung erhielten die Kommunen seit 2017 vom Land nach § 5 NFVG⁵⁹ für die Wartung und Pflege der Computersysteme und -netzwerke in den Schulen jährlich 4,7 Mio. € für die allgemeinbildenden Schulen.

Aufgrund des Haushaltsbegleitgesetzes zum Zweiten Nachtragshaushaltsgesetz 2020⁶⁰ erhielten die Kommunen zusätzlich einen einmaligen Betrag von 4,7 Mio. €. Diese freiwillige Zahlung wurde insbesondere mit den Mehraufwendungen der IT-Systemadministration infolge des Sofortausstattungsprogramms begründet.

Über die tatsächliche Kostenbelastung gab es in den vergangenen Jahren immer wieder Differenzen zwischen dem Land und den Kommunalen Spitzenverbänden. Diese vertraten dabei die Auffassung, dass die Kommunen über die Hälfte des entstehenden Aufwands und damit mehr für die IT-Systemadministration aufwandten als vereinbart worden sei.

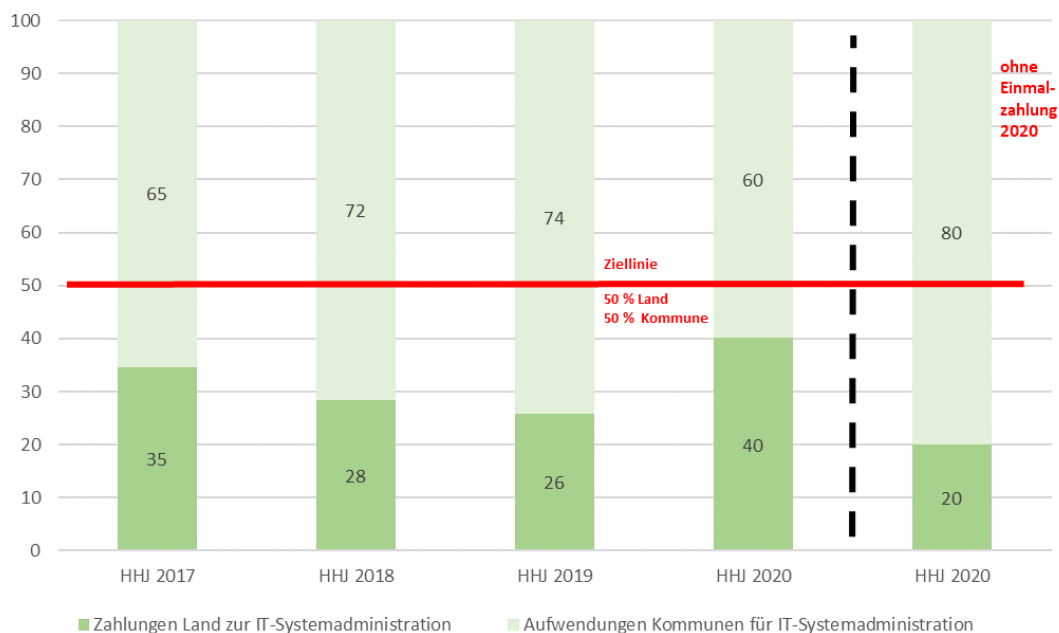
*Darstellung
der
Finanzie-
rungsanteile*

Daher betrachtete die überörtliche Kommunalprüfung die Entwicklung des Verhältnisses zwischen den Zahlungen des Landes und den Aufwendungen der geprüften Kommunen im Zeitraum von 2017 bis 2020. Die folgende Abbildung zeigt die Entwicklung:

⁵⁸ Vgl. Vereinbarung zwischen der Niedersächsischen Landesregierung und den Kommunalen Spitzenverbänden Niedersachsen über die Kostentragung im Schulbereich; Bek. d. MK v. 12.12.2016 – 16.2- 81306 (SVBl. 2/2017 S. 50).

⁵⁹ Vgl. Haushaltsbegleitgesetz 2017 vom 15.12.2016, Artikel 13 Änderung des Niedersächsischen Finanzverteilungsgesetzes, Nds. GVBl. 2016, S. 305.

⁶⁰ Vgl. Haushaltsbegleitgesetz zum Zweiten Nachtragshaushaltsgesetz 2020 vom 15. Juli 2020, Nds. GVBl. S. 236.



Ansicht 8: Verhältnis der Zahlungen des Landes an die geprüften Kommunen zu deren Aufwendungen der Jahre 2017 bis 2020 (in %)

Die Darstellung zeigt, dass die geprüften Kommunen in jedem Jahr über 50 % der Aufwendungen für die IT-Systemadministration aufbrachten. Das angestrebte Ziel der paritätischen Finanzierung der IT-Systemadministration war bei den geprüften Kommunen in keinem Jahr des Prüfungszeitraums von 2017 bis 2020 gegeben. Durch die einmalige Zahlung im Jahr 2020 näherten sich die Anteile der Finanzierung zwischen dem Land und den Kommunen an. Wenn das Land diese Zahlung nicht geleistet hätte, wäre der Anteil der geprüften Kommunen an den Aufwendungen auf 80 % gestiegen.

Fazit

Die überörtliche Kommunalprüfung stellte fest, dass die Digitalisierung in den allgemeinbildenden Schulen begonnen hatte und dass der „DigitalPakt Schule“ als Anschubfinanzierung insbesondere für die Ertüchtigung der Netzwerke in den Schulgebäuden wirkt. Allerdings haben die kommunalen Schulträger die Notwendigkeit, den Investitionsbedarf, die Folgekosten für die Unterhaltung und die Refinanzierung durch Abschreibungen zu ermitteln und die erforderlichen Ressourcen dauerhaft bereitzustellen, noch nicht überall erkannt.

Erfolgreiche Bildung in der digitalen Welt setzt eine leistungsfähige Infrastruktur, eine ausreichende Ausstattung mit digitalen Endgeräten und eine funktionierende IT-Systemadministration voraus. Genauso wichtig aber sind gut aufbereitete digitale Lerninhalte, Medienkompetenz bei den Schülerinnen und Schülern und ein digital gut ausgebildetes Lehrpersonal. Nur wenn alles ineinandergreift, wird die Digitalisierung in niedersächsischen Schulen zum Erfolgsmodell. Die Digitalisierung der Schulen bleibt vor

diesem Hintergrund eine Daueraufgabe für alle Beteiligten, die inhaltlich, personell und finanziell anspruchsvoll sein wird.

3.2.4 Weitere Prüfungsergebnisse zum Stand der Digitalisierung

In zwei Fachprüfungen hat die überörtliche Kommunalprüfung im Jahr 2021 Prozessabläufe in den Kommunen auch mit Blick auf den Stand der Digitalisierung untersucht und Optimierungspotenzial aufgezeigt.

Die Prüfung „Interkommunale Zusammenarbeit im Personenstandswesen“⁶¹ fand in dreizehn Kommunen statt, welche fünf gemeinsame Standesamtsbezirke bildeten. Der digitale Entwicklungsstand von Standesamtsleistungen bewegte sich überwiegend innerhalb der Stufen 1 und 2 des Reifegradmodells⁶². Hierbei waren auf der Webseite der Kommunen Informationen zu den Leistungen des Standesamts vorhanden bzw. es wurden einzelne Formulare online zum Ausdruck bereitgestellt. Den Stufen 1 und 2 entsprechende konkrete Informationen und Formulare waren ab 01.07.2021 nach § 5 Abs. 2 NDIG für alle Behörden verpflichtend. Dies betraf Informationen zu den Verwaltungsleistungen, damit verbundene Gebühren, beizubringende Unterlagen sowie die zuständige Ansprechstelle und ihre Erreichbarkeit. Nur eine Kommune bot, bezogen auf die Bestellung von Personenstandsurkunden, bereits ein elektronisches Antragsverfahren einschließlich eines Bezahlsystems an, das Stufe 3 des Reifegradmodells entspricht.

*Prüfung „IKZ
im
Personen-
stands-
wesen“*

In allen Standesämtern erfolgte die seit 2014 verbindlich vorgeschriebene elektronische Registerführung⁶³ per Standardsoftware. Dabei werden alle zur Beurkundung des Personenstands erforderlichen Daten im Standesamt elektronisch erfasst und dauerhaft aufbewahrt.

Im Rahmen der Prüfung „Störfaktoren im Baugenehmigungsverfahren für Mehrfamilienhäuser“⁶⁴ wurde der Sachstand der Digitalisierung in den unteren Bauaufsichtsbehörden bei zwölf Städten und Landkreisen untersucht. Baugenehmigungsverfahren gehören zu den Top 100 von 575 Verwaltungsleistungen,

*Prüfung
„Störfakto-
ren im Bau-
genehmi-
gungsver-
fahren für
Mehrfami-
lienhäuser“*

⁶¹ Vgl. Die Präsidentin des Niedersächsischen Landesrechnungshofs, Kommunalbericht 2021, „IKZ im Personenstandswesen – Ein Plus für alle Beteiligten!“, S. 106 ff.

⁶² Die Reifegradstufe richtet sich nach dem OZG-Reifegradmodell und gibt den jeweiligen Digitalisierungsgrad einer Verwaltungsleistung wieder. Die gesetzliche Vorgabe zum 31.12.2022 ist mindestens die Erreichung der Reifegradstufe 3 von 4, nach der die Online-Leistung einschließlich aller Nachweise vollständig digital abgewickelt wird und die Bescheidzustellung ebenfalls digital erfolgt.

⁶³ § 3 Abs. 2 PStG.

⁶⁴ Vgl. Die Präsidentin des Niedersächsischen Landesrechnungshofs, Kommunalbericht 2021, „Wohnraum schnell geschaffen? – Wer oder was stört das Baugenehmigungsverfahren?“, S. 120 ff.

die gemäß § 1 Abs. 1 OZG von den zuständigen Stellen bis spätestens zum Jahresende 2022 auch elektronisch über Verwaltungsportale anzubieten sind.

Die erforderliche Vereinheitlichung von Verfahrensabläufen und Datenformaten erfolgt für die Baugenehmigungsverfahren über den hierfür geschaffenen XBau-Standard. Der IT-Planungsrat des Bundes und der Länder erklärten diesen als das gemeinsame politische Steuerungsgremium für (zukünftig) verbindlich.⁶⁵ Der XBau-Standard spezifiziert die Datenaustauschprozesse von Bauaufsichtsbehörden als Basis für eine standardisierte elektronische Datenübermittlung innerhalb bauaufsichtlicher Verfahren.⁶⁶ Er ist Grundlage für einen zukünftig rein digitalen Austausch von Daten (einschl. Unterlagen) zwischen den Beteiligten eines Bauantragsverfahrens nach festgelegten technischen Standards.⁶⁷ Für die (zukünftig) gebotene Bereitstellung eines Online-Verfahrens zur Abwicklung von Baugenehmigungsverfahren ist es erforderlich, dass die von den unteren Bauaufsichtsbehörden eingesetzte Fachsoftware mit diesem Standard kompatibel ist.

Aufgrund der Angaben der geprüften Kommunen ging die überörtliche Kommunalprüfung davon aus, dass die notwendige Kompatibilität der eingesetzten Fachsoftware mit dem XBau-Standard und damit die Möglichkeit, Verfahrensabläufe digital zu gestalten, nur bei vier von zwölf der Kommunen gegeben war.⁶⁸ Die weiteren Kommunen waren ohne grundsätzliche Upgrades ihrer Fachsoftware technisch noch nicht in der Lage, den Bauwilligen zukünftig eine vollständige Online-Abwicklung ihrer Baugenehmigungsverfahren anbieten zu können. Wenn EDV-Systeme und Bearbeitungsverfahren nicht fristgerecht auf vollständige digitale Antragsvorlage und Antragsbearbeitung umgestellt werden können, sind Konflikte mit Antragstellenden sowie Entwurfsverfasserinnen und Entwurfsverfassern zu erwarten, die diese Leistungen berechtigter Weise in Anspruch nehmen wollen.

Bei der Prüfung des Sachstands der Digitalisierung bei den unteren Bauaufsichtsbehörden unterteilte die überörtliche Kommunalprüfung die Arbeitsabläufe des Baugenehmigungsverfahrens in Teilprozesse (einzelne Verfahrensschritte) und Unterstützungsprozesse (Teilaufgaben im Betriebsablauf). Die Verwendung der digitalen Nutzungsmöglichkeiten über die jeweils eingesetzte Fachsoftware erfolgte in

⁶⁵ Entscheidung IT-Planungsrat Bund/Länder 2017/37 - Standardisierungsagenda: Austausch im Bau- und Planungsbereich“ vom 05.10.2017 - vgl. Online-Information der zentralen Geschäfts- und Koordinierungsstelle für die kontinuierliche Pflege und Weiterentwicklung der Standards XPlanung und XBau („Leitstelle“) zur rechtlichen Verbindlichkeit der Standards XPlanung und XBau. <https://www.xleitstelle.de/leitstelle/rechtliches>, zuletzt abgerufen am 04.08.2022.

⁶⁶ Vgl. „Spezifikation XBau“ 2.0 (final) vom 12.01.2017, herausgegeben durch Bauministerkonferenz (BMK), https://www.xrepository.de/api/xrepository/urn:xoev-de:bm:standard:xbau_2.0:dokument:Spezifikation_XBau_2.0:datei:spezifikation.pdf, zuletzt abgerufen am 18.02.2021.

⁶⁷ Antragsteller/in, Entwurfsverfasser/in, beteiligte Fachstellen und untere Bauaufsichtsbehörde selbst.

⁶⁸ Stand: 30.11.2020.

den Kommunen sehr heterogen. Vier Kommunen bearbeiteten nahezu alle abgefragten Teilprozesse (dies waren Antragseingang/Datenerfassung, Aktenumlauf/Wiedervorlagen, Verfahrensdokumentation, materielle Antragsprüfung, Statistik/Archivierung sowie zentraler Schriftverkehr) bereits digital. Fünf Kommunen erledigten einzelne Teilprozesse digital; die verbleibenden drei Kommunen arbeiteten weitgehend klassisch und setzten ihre Fachsoftware nur unterstützend ein.

Bei den Unterstützungsprozessen wie Aktenführung (E-Akte), Bearbeitung (E-Workflow), Registerauskünfte, E-Signatur, Bezahlsystem (E-Payment), Controlling/Berichtswesen, Personaleinsatzplanung sowie vernetzte Bauplanung (BIM⁶⁹) wurden ebenfalls unterschiedlich viele bereits digital über die jeweils eingesetzte Fachsoftware abgewickelt. Acht Kommunen wickelten weniger als die Hälfte und zwei Kommunen bisher noch keinen der Unterstützungsprozesse digital ab.

Die bei den Kommunen festgestellten Unterschiede beim Stand der Digitalisierung von Teil- und Unterstützungsprozessen ließen sich dabei nicht auf das jeweils eingesetzte Software-Produkt zurückführen. Auch Kommunen, die das gleiche Software-Produkt einsetzten, zeigten stark unterschiedliche Digitalisierungsstände. Im Vergleich der Anzahl von digitalisierten Teil- und Unterstützungsprozesse lagen jeweils die drei einwohnerstarken Landkreise vorn.

Die Kommunen können ihre Akten derzeit in Papier (analog), vollständig digital über eine Fachsoftware oder in Mischformen hybrid führen. Konkrete Regelungen zur Aktenführung sollten gerichtsfeste Akteninhalte sicherstellen und die Effizienz der Verfahren unterstützen. Hierbei sollte festgelegt sein, welche Unterlagen und Informationen in Papier in der Bauakte und welche (ausschließlich) digital in der Fachsoftware geführt werden. Alle geprüften Kommunen digitalisierten abgeschlossene Verfahren und Bauakten-Archive, um Bauunterlagen für spätere Auskunftsanfragen über Dokumentenmanagementsysteme verfügbar zu machen. Zwei Landkreise hatten ihre Aktenführung auf elektronische Akten umgestellt. In Papier vorgelegte Bauantragsunterlagen scannen sie für die weitere, digitale Bearbeitung vollständig ein. Die weiteren zehn Kommunen führten ihre Bauakten in Papierform, jeweils in unterschiedlichem Umfang unterstützt durch die eingesetzte Fachsoftware. Eine konsequent geregelte Führung von hybriden Bauakten fand die überörtliche Kommunalprüfung in diesen Kommunen nicht vor. Dieses Vorgehen birgt die Gefahr nicht deckungsgleicher Informationen in Bauakte und Fachsoftware. Verfahrensverläufe

⁶⁹ „Building Information Modeling“; Die Methodik ermöglicht es, in einem Bauprojekt digital Informationen und Prozesse in einem virtuellen dreidimensionalen Gebäudemodell zusammenzustellen und so die Wechselwirkungen bei Veränderungen einzelner Bauparameter zu analysieren. Vgl. <https://www.mw.niedersachsen.de/startseite/aktuelles/presseinformationen/niedersachsen-gruendet-bim-cluster-fuer-digitales-bauen-177913.html>, zuletzt abgerufen am 04.08.2022.

können ggf. nicht zweifelsfrei nachvollzogen werden. Dies kann zu Mehraufwand und zeitlichen Verzögerungen und damit zu Störungen im Baugenehmigungsverfahren führen. Die Kommunen sollten im Rahmen von Organisationsuntersuchungen individuell feststellen, welche technischen Möglichkeiten sie in der Bauantragsbearbeitung bisher nicht nutzen und für welche Teil- und Unterstützungsprozesse eine Digitalisierung möglich und geboten ist. Soweit eingesetzte Fach-Software entsprechende Optionen bereits bietet, sollten diese vollumfänglich genutzt werden.

Inzwischen erfolgte mit Gesetz vom 10.11.2021⁷⁰ eine Änderung der NBauO. Ab 01.01.2022 besteht für Anträge auf Erteilung einer Baugenehmigung und weitere Anträge, Mitteilungen und Anzeigen eine Pflicht zur elektronischen Kommunikation.⁷¹ Innerhalb einer Übergangsfrist bis zum 31.12.2023 können Antragsteller und Bauaufsichtsbehörden hiervon abweichen.⁷² Ebenfalls zum 01.01.2022 wurde der XBau-Standard als Basis für die digitale Bauantragsbearbeitung auch in die NBauVorIVO aufgenommen.⁷³

Fazit

Diesen gesetzlichen Vorgaben und den Regelungen des OZG können die Kommunen nur entsprechen, wenn sie ihren Digitalisierungsgrad inzwischen erhöht haben oder entsprechende Maßnahmen zügig vorantreiben.

3.3 Der Schwerpunkt Regionalisierung

3.3.1 Auswahl der Regionen

Die Gebiets- und Kommunalstrukturen sowie die Wirtschaftskraft in den vier statistischen Gebieten Niedersachsens weisen Gemeinsamkeiten und Unterschiede auf. Sie prägen die Anforderungen an die kommunale Aufgabenerledigung in vielfältiger Art und Weise. Auch deswegen sind die Gemeindegröße und Gemeindeart sowie die sich daraus ergebende Aufgabenstruktur regelmäßige Auswahlkriterien für die Prüfungen der überörtlichen Kommunalprüfung. Mit einer abgegrenzten Betrachtung von jeweils zwei statistischen Gebieten und der Auswahl der Prüfungskommunen will die überörtliche Kommunalprüfung die höhere Vergleichbarkeit der Prüfungsergebnisse unterstützen und den Kommunen ihre Standortbestimmung im differenzierten Vergleich erleichtern.

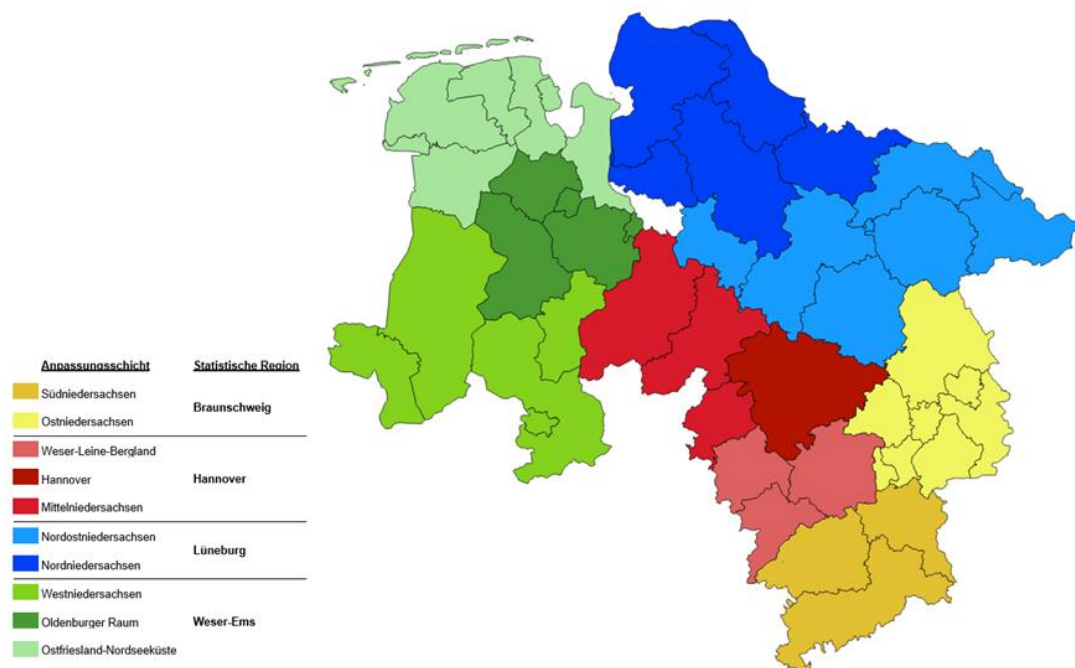
⁷⁰ Art. 3 des Gesetzes vom 10.11.2021, Nds. GVBl. S. 739.

⁷¹ § 3a NBauO.

⁷² § 86 Abs. 7 und 8 NBauO.

⁷³ § 3 Abs. 4 NBauVorIVO.

In den regionalen Vergleichen des Kommunalberichts greift die überörtliche Kommunalprüfung grundsätzlich auf die vier statistischen Gebiete der NUTS-Ebene des Landes Niedersachsen mit den sogenannten „Anpassungsschichten“⁷⁴ als untere Regionalebenen (s. Ansicht 9 und Anlage 1) zurück. In diesem Jahr wird sich der Kommunalbericht auf die statistischen Gebiete Hannover und Weser-Ems in ihrer Begrenzung als statistische Gebiete konzentrieren.



Ansicht 9: Darstellung der Anpassungsschichten und statistischen Regionen

Der Einleitung dient die folgende Zusammenstellung ausgewählter Daten über die Gebiets- und Bevölkerungsstruktur. Sie beschreiben punktuell die Rahmenbedingungen für die Ausgestaltung der kommunalen Aufgaben und lassen auf eventuell erforderliche Handlungsbedarfe schließen. Letztendlich wird Art und Umfang der Aufgabenerledigung jedoch durch die Finanz- und Verwaltungskraft der Kommunen bestimmt. Zentrale Eckwerte zur finanziellen Lage der Kommunen sind am Ende des Kapitels dargestellt.

3.3.2 Kommunale Landschaft, Fläche und Bevölkerung

Das statistische Gebiet Weser-Ems umfasst 14.986 qkm, 31 % der Landesfläche Niedersachsens. Es gliedert sich in 5 kreisfreie Städte und 12 Landkreise mit 110 kreisangehörigen Gemeinden, davon 1 große selbständige Stadt, sowie 24 Samtgemeinden, denen wiederum 132 Mitgliedsgemeinden angehören.

⁷⁴ Die statistische Größe der Anpassungsschichten wurde für die Auswertung des Zensus 2011 gebildet.

Das statistische Gebiet Hannover umfasst 9.065 qkm, 19 % der Landesfläche Niedersachsens. Zum statistischen Gebiet Hannover zählen die Landeshauptstadt Hannover, die Region Hannover und 6 Landkreise. Die Landkreise (einschl. der Region) umfassen 63 kreis- bzw. regionsangehörige Gemeinden, davon 2 große selbständige Städte und 26 Samtgemeinden, denen wiederum 136 Mitgliedsgemeinden angehören.

Gemeindeart	Niedersachsen	HANNOVER	Hannover	Mittel-niedersachsen	Weser-Leine-Bergland	WESER-EMS	Oldenburger Raum	Ostfriesland-Nordseeküsten	West-niedersachsen
Insgesamt	1.095	233	22	143	68	283	40	92	151
Landkreise, einschl. Region	37	7	1	3	3	12	3	5	4
Kreisfreie Städte	8	0	0	0	0	5	2	2	1
Kreisangehörige Gemeinden und Gemeindeverbände	1.050	226	21	140	65	266	35	85	146
davon Städte mit Sonderstatus und große selbständige Städte	9	3	1	0	2	1	0	0	1
davon weitere Einheitsgemeinden	272	61	20	16	25	109	26	44	39
davon Samtgemeinden	116	26	0	21	5	24	1	6	17

Tabelle 2: Anzahl der Kommunen in den statistischen Gebieten Hannover und Weser-Ems – Stand: 31.12.2020

Eine Besonderheit in der kommunalen Landschaft ist die Region Hannover. Sie ist die einwohnerstärkste Gebietskörperschaft in Niedersachsen und bildet für sich allein die Anpassungsschicht Hannover. Die Region Hannover ist ein Gemeindeverband eigener Art, dessen Rechtsstellung und Aufgabenzuständigkeiten im NKomVG eigens geregelt sind. Die Region Hannover umschließt 21 regionsangehörige Gemeinden, zu denen – wiederum mit kommunalverfassungsrechtlichen Sonderstatus – die Landeshauptstadt Hannover zählt. Die Landeshauptstadt Hannover ist regionsangehörige Gemeinde mit dem Status einer kreisfreien Stadt nach Maßgabe des Landesrechts. Rechtsstellung und Aufgabenzuständigkeiten der regionsangehörigen Gemeinden bestimmt das NKomVG, hier insbesondere für die Landeshauptstadt und ihr Verhältnis zur Region. Die Sonderstellung der Region Hannover und der ihr zugehörigen Gemeinden ist bei der Einordnung von Prüfungsergebnissen zu berücksichtigen.

Beispielsweise ergibt sich im Vergleich der statistischen Gebiete für das statistische Gebiet Hannover mit 2,15 Mio. Einwohnerinnen und Einwohnern die höchste Bevölkerungsdichte des Landes in Höhe von 237 Einw./qkm (Landesdurchschnitt 168 Einw./qkm). Allein auf der Bodenfläche der Anpassungsschicht Hannover

(Regionsbereich) leben rd. 1,1 Mio. Menschen; daraus ergibt sich eine Bevölkerungsdichte von 503 Einw./qkm. Dieser Wert übersteigt die landesweit zweithöchste Bevölkerungsdichte um mehr als das Doppelte und wird durch die Bevölkerungsdichte der Landeshauptstadt Hannover (2.614 Einw./qkm) maßgeblich beeinflusst. In den übrigen Landkreisbereichen des statistischen Gebiets Hannover (einschließlich der großen selbständigen Städte) beträgt die Bevölkerungsdichte 147 Einw./qkm und liegt damit nur unwesentlich unter dem Bevölkerungsdurchschnitt aller Landkreisbereiche Niedersachsens.

Im Vergleich liegt die Bevölkerungsdichte in dem statistischen Gebiet Weser-Ems bei 170 Einw./qkm. Die höchste Bevölkerungsdichte des statistischen Gebiets Weser-Ems weist die Anpassungsschicht „Oldenburger Raum“ mit 200 Einw./qkm auf, die auch hier wesentlich durch die Bevölkerungsdichte der beiden zugehörigen kreisfreien Städte (1.493 Einw./qkm) getragen wird. Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang, dass die Gesamtzahl der Einwohnerinnen und Einwohner der fünf kreisfreien Städte des statistischen Gebiets Weser-Ems (536.394 Einwohnerinnen und Einwohner) der Einwohnerzahl der Landeshauptstadt Hannover entsprechen. Dagegen ist die gemeinsame Bodenfläche (505 qkm) wiederum mehr als doppelt so groß (Landeshauptstadt Hannover: 204 qkm). Gleichwohl übersteigt die Bevölkerungsdichte der Landeshauptstadt die Bevölkerungsdichte in den fünf kreisfreien Städten des Gesamtgebiets Weser-Ems (1.063 Einw./qkm) um das 2,5-fache. Dies begründet sich in den Anteilen der besiedelten Fläche an der Gesamtbodenfläche. Die Bevölkerungsdichte in den Landkreisen des statistischen Gebiets Weser-Ems beträgt 139 Einw./qkm und liegt damit unter dem Landesdurchschnitt.

Gemeindeart	Niedersachsen	HANNOVER	Hannover	Mittel-niedersachsen	Weser-Leine-Bergland	WESER-EMS	Oldenburger Raum	Ostfriesland-Nordseeküsten	West-niedersachsen
Insgesamt	168	237	503	122	183	170	200	156	164
Landkreise, einschl. Region	150	237	503	122	183	139	134	136	143
Kreisfreie Städte	899	-	-	-	-	1.063	1.493	570	1.371
Städte mit Sonderstatus und große selbständige Städte	876	1.735	2.614	-	813	313	-	-	313
Weitere Einheitsgemeinden	160	250	503	136	139	156	139	138	186
Samtgemeinden	83	86	-	83	98	89	51	119	86

Tabelle 3: Bevölkerungsdichte in den statistischen Gebieten Hannover und Weser-Ems – Stand: 31.12.2020 (in Einw. je qkm)

3.3.3 Flächenverhältnisse

Lediglich 14,6 % der Bodenfläche des Landes Niedersachsen werden als Siedlungs- und Verkehrsflächen genutzt. 85,4 % der Bodenfläche entfallen auf Vegetationsflächen und Gewässer. Eine weitgehend ähnliche Flächenverteilung spiegelt sich in den vier statistischen Gebieten des Landes wider. Allerdings liegt der Anteil der Siedlungs- und Verkehrsflächen in den statistischen Gebieten Hannover und Weser-Ems über dem Landesdurchschnitt. Dabei weisen aus dem statistischen Gebiet Hannover nur die Anpassungsschicht Hannover und aus dem statistischen Gebiet Weser-Ems alle Anpassungsschichten überdurchschnittliche Werte auf. Das gilt insbesondere auch für die in diesem Vergleich flächenmäßig größte Anpassungsschicht West-Niedersachsen.

Flächenart	Niedersachsen	HANNOVER	Hannover	Mittel-niedersachsen	Weser-Leine-Bergland	WESER-EMS	Oidenburger Raum	Ostfriesland-Nordseeküsten	West-niedersachsen
Bodenfläche insgesamt (in qkm)	47.710	9.065	2.297	4.068	2.700	14.986	3.381	4.684	6.921
Anteil (in %)	100,0	19,0	4,8	8,5	5,7	31,4	7,1	9,8	14,5
davon Siedlungsfläche (in qkm)	4.491	947	358	359	230	1.659	429	499	731
Anteil (in %)	9,4	10,4	15,6	8,8	8,5	11,1	12,7	10,7	10,6
davon Verkehrsfläche (in qkm)	2.480	538	174	207	157	773	179	222	373
Anteil (in %)	5,2	5,9	7,6	5,1	5,8	5,2	5,3	4,7	5,4
davon Vegetation, Gewässer (in qkm)	40.738	7.580	1.766	3.502	2.313	12.554	2.774	3.962	5.818
Anteil (in %)	85,4	83,6	76,9	86,1	85,7	83,8	82,0	84,6	84,1

Tabelle 4: Flächenverteilung in den statistischen Gebieten Hannover und Weser-Ems – Stand: 2020

Die Siedlungsfläche⁷⁵ umfasst u. a. die zu Wohnzwecken genutzte Bodenfläche eines Gebiets. Ein hoher oder geringer Siedlungsflächenanteil bezieht sich lediglich auf die für Siedlungszwecke zur Verfügung stehenden Flächen im Verhältnis zur Bodenfläche. Beispielsweise entsprechen sich im Vergleich der Anpassungsschicht Hannover mit der größeren Anpassungsschicht Westniedersachsen die Anteile der Siedlungsflächen an der Bodenfläche. Aufgrund der wesentlich höheren Bebauungsdichte entspricht die

⁷⁵ Die Siedlungsfläche gliedert sich in baulich geprägte Siedlungsflächen und Siedlungsfreiflächen. Zu den baulich geprägten Flächen gehören vier Grundkategorien: Wohnbauflächen, Industrie- und Gewerbeflächen, Flächen gemischter Nutzung sowie Flächen besonderer funktionaler Prägung. Siedlungsfreiflächen umfassen Parks und Grünanlagen, Kleingärten, Sport- und Freizeitanlagen, Campingplätze sowie Friedhöfe und Gartenland innerhalb von Ortslagen. Nicht eingeschlossen sind Verkehrs- und Wasserflächen.

Besiedlungsdichte in der gesamten Anpassungsschicht Hannover der Besiedlungsdichte von kreisfreien Städten in den anderen Anpassungsschichten.

Nach Ansicht der überörtlichen Kommunalprüfung sind sowohl die Besiedlungsdichte als auch die Verteilung der Siedlungsflächen Faktoren, die bei der Ermittlung des angemessenen Bedarfs an kommunalen Einrichtungen der Daseinsvorsorge, u. a. an Schulen, zu berücksichtigen sind.

Gemeindeart	Niedersachsen	HANNOVER	Hannover	Mittel-niedersachsen	Weser-Leine-Bergland	WESER-EMS	Oidenburger Raum	Ostfriesland-Nordseeküsten	West-niedersachsen
Insgesamt	1.782	2.269	3.228	1.389	2.147	1.533	1.578	1.465	1.552
Landkreise, einschl. Region	1.681	2.269	3.228	1.389	2.147	1.353	1.203	1.375	1.416
Kreisfreie Städte	3.026	-	-	-	-	3.055	3.442	2.140	3.620
Städte mit Sonderstatus und große selbständige Städte	3.546	4.499	4.962	-	3.421	1.957	-	-	1.957
Weitere Einheitsgemeinden	1.315	2.064	3.228	1.172	1.411	958	1.212	816	965
Samtgemeinden	1.234	1.188	-	1.123	1.491	1.116	1.254	1.361	1.062

Tabelle 5: Besiedlungsdichte in den statistischen Gebieten Hannover und Weser-Ems – Stand: 31.12.2020 (in Einw. je qkm)

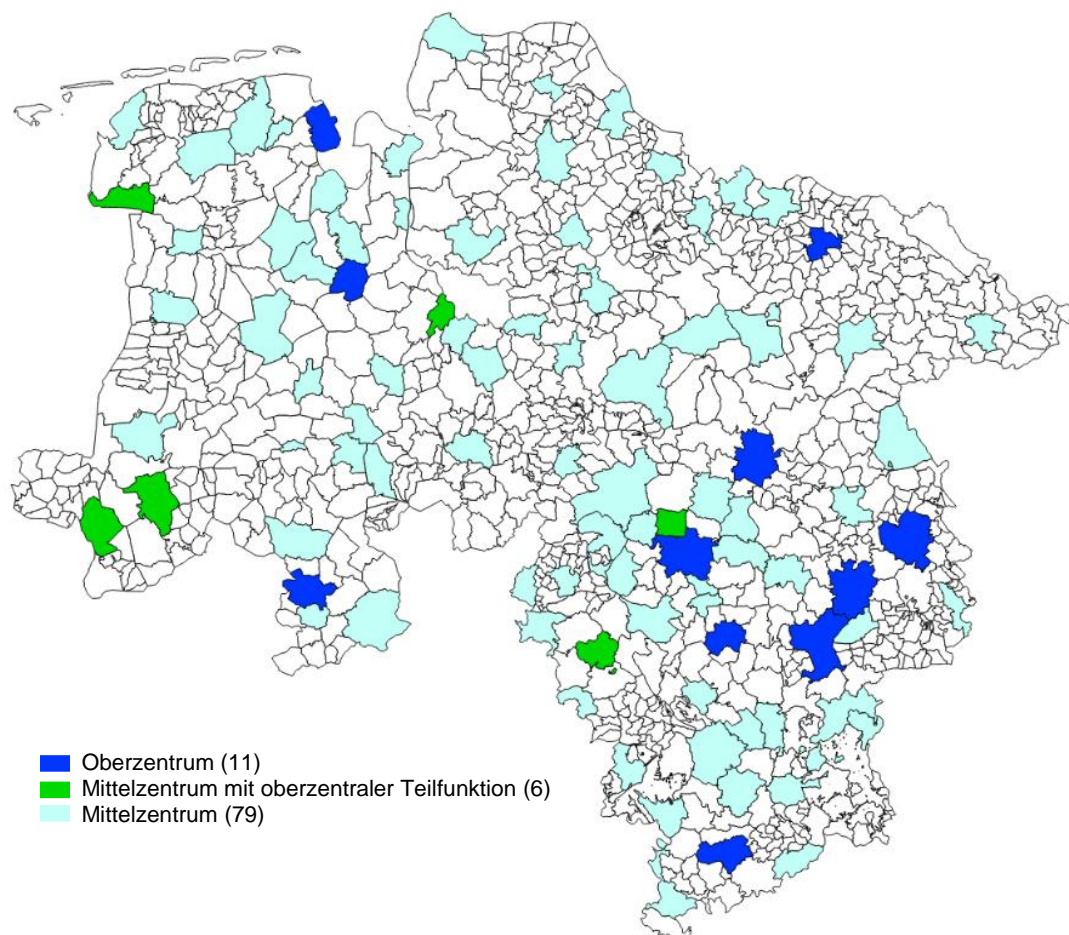
Nach Lage der Daten kann jedoch nicht davon ausgegangen werden, dass die umfangreiche Bodenfläche eines statistischen Gebiets für den Bedarf an Verkehrsflächen maßgeblich ist. Die Anteile der Verkehrsflächen fallen ebenfalls in den städtisch geprägten Bereichen regelmäßig höher aus.

Eine weitere Verpflichtung, das Angebot an kommunaler Infrastruktur besonders auszugestalten, ergibt sich aus der raumordnerischen Einordnung einer Kommune, die in den regionalen Raumordnungsprogrammen bzw. dem Landesraumordnungsprogramm festgelegt wird. Die raumordnerische Bestimmung als Ober- oder Mittelzentrum richtet sich zwar auch nach der Größe einer Kommune, aber in erster Linie nach dem Infrastruktur- und Dienstleistungsangebot, das auch notwendige Bedarfe des Umlandes miterfüllen soll.⁷⁶ Oberzentren verfügen darüber hinaus z. B. über Spezialgeschäfte, Museen, Theater und Hochschulen. Auch diese Anforderungen hat

⁷⁶ Vgl. Anlage 1 zur Verordnung über das Landes-Raumordnungsprogramm Niedersachsen (LROP-VO) in der Fassung vom 26.09.2017, Nr. 2.2: Oberzentren bieten zentralörtliche Einrichtungen und Angebote zur Deckung des spezialisierten höheren Bedarfs und Mittelzentren zentralörtliche Einrichtungen und Angebote zur Deckung des gehobenen Bedarfs. Daneben werden auch Mittelzentren mit oberzentraler Teilfunktion geregelt.

die überörtliche Kommunalprüfung bei der Einordnung ihrer Prüfungsergebnisse zu berücksichtigen.

Die folgende Karte vermittelt einen Überblick über die Verteilung der Ober- und Mittelzentren in Niedersachsen.



Ansicht 10: Verteilung der Ober- und Mittelzentren in Niedersachsen

3.3.4 Altersstruktur der Bevölkerung

Die Altersstruktur der Bevölkerung ist ein Indikator für die Ermittlung des aktuellen und zukünftigen Bedarfs an kommunaler Infrastruktur. Im Vergleich der beiden statistischen Gebiete ergeben sich keine signifikanten Unterschiede. Allerdings zeigt sich in der Mehrzahl der Anpassungsschichten mit einer hohen Bevölkerungsdichte ein leicht erhöhter Anteil junger Einwohnerinnen und Einwohner und ein unterdurchschnittlicher Anteil älterer Menschen.

Altersstruktur	Niedersachsen	HANNOVER	Hannover	Mittel- niedersachsen	Weser-Leine- Bergland	WESER-EMS	Oldenburger Raum	Ostfriesland- Nordseeküsten	West- niedersachsen
Durchschnittsalter (in Jahren)	44,8	45,0	k. A.	k. A.	k. A.	44,0	k. A.	k. A.	k. A.
Veränderung 2011 - 2020 (in Jahren)	1,0	0,6	k. A.	k. A.	k. A.	1,2	k. A.	k. A.	k. A.
Anteil 0 - 3 Jahre (in %)	2,8	2,8	2,9	2,7	2,6	2,9	3,0	2,7	3,0
Anteil 3 - 6 Jahre (in %)	2,8	2,8	2,9	2,8	2,6	2,9	3,0	2,8	3,0
Anteil 6 - 10 Jahre (in %)	3,6	3,5	3,6	3,4	3,4	3,7	3,7	3,5	3,8
Anteil 10 - 20 Jahre (in %)	9,6	9,2	9,1	9,6	9,1	9,9	10,0	9,5	10,2
Anteil 20 - 65 Jahre (in %)	58,9	58,9	60,1	58,1	57,6	59,4	60,0	57,8	60,2
Anteil 65 Jahre und älter (in %)	22,3	22,7	21,5	23,4	24,7	21,2	20,3	23,9	19,8

Tabelle 6: Durchschnittsalter und Einwohneranteile nach Altersjahren – Stand: 2020

3.3.5 Grundschülerinnen und Grundschüler – Grundschulen

Der Vergleich der statistischen Gebiete Hannover und Weser-Ems in der folgenden Tabelle stellt eine über dem Landesdurchschnitt liegende Anzahl der auf je 1.000 Einwohnerinnen und Einwohner entfallenden Grundschülerinnen und Grundschüler im Gebiet Weser-Ems dar. Lediglich in der Anpassungsschicht Ostfriesland-Nordseeküste liegt die Anzahl im Landesdurchschnitt. Im statistischen Gebiet Hannover liegt die Anzahl der Grundschülerinnen und Grundschüler je 1.000 Einwohnerinnen und Einwohnern insgesamt unter dem Landesdurchschnitt und nur in der Anpassungsschicht Mittelniedersachsen über dem Landesdurchschnitt. Erwartungsgemäß gibt es in statistischen Gebieten mit einer hohen Besiedlungsdichte mehr Grundschulen mit einer höheren Klassenanzahl sowie höheren Schülerzahlen je Klasse. Die hohe Schuldichte kann zu den hohen Investitionsrückständen im Bereich Schulen in der Anpassungsschicht Hannover beigetragen haben (s. Kapitel 6). Allerdings müssen weitere Ursachen vorhanden sein, denn die Höhe der Investitionsrückstände je Einwohnerin und Einwohner im Bereich Schulen sind in der Anpassungsschicht Hannover doppelt so hoch wie in der Anpassungsschicht Weser-Leine-Bergland. Diese verfügt ebenfalls über eine hohe Schuldichte. Die überörtliche Kommunalprüfung wird u. a. dieser Frage im Rahmen der Fortsetzung der Prüfungsreihe nachgehen.

Art der Daten	Niedersachsen	HANNOVER	Hannover	Mittel- niedersachsen	Weser-Leine- Bergland	WESER-EMS	Oldenburger Raum	Ostfriesland- Nordseeküsten	West- niedersachsen
Anzahl Grundschulen	1.637	377	178	92	107	600	139	182	279
Anzahl Grundschulklassen	14.779	3.765	1.997	894	874	4.936	1.290	1.418	2.230
Anzahl Grundschüler	274.999	72.550	39.273	17.270	16.007	90.209	24.357	25.058	40.794
Anzahl Klassen je Grundschule	9,0	10,0	11,2	9,7	8,2	8,2	9,9	7,8	8,0
Anzahl Schüler je Grundschule	168,0	192,4	220,6	187,7	149,6	150,3	188,1	137,7	146,2
Anzahl Grundschüler je Klasse	18,6	19,3	19,7	19,4	18,3	18,3	18,9	17,7	18,3
Anzahl Grundschüler je 1.000 Einw.	34,4	33,8	34,0	34,7	32,4	35,5	36,0	34,3	36,0
Anzahl Grundschulklassen je 1.000 Einw	1,8	1,8	1,7	1,8	1,8	1,9	1,9	1,9	2,0
Einw. je qkm	1.782	2.269	3.228	1.389	2.147	1.533	1.578	1.465	1.552
Grundschüler je qkm	61,2	78,6	109,7	48,2	69,5	54,4	56,8	50,2	55,8
Grundschulen je qkm	0,4	0,4	0,5	0,3	0,5	0,4	0,3	0,4	0,4

Tabelle 7: Verteilung der Grundschulen und Schülerzahlen in den statistischen Gebieten Hannover und Weser-Ems – Stand: 2020

3.3.6 Wirtschaftsdaten

Neben den bereits genannten Faktoren beeinflussen die allgemeine konjunkturelle Entwicklung, ihre Auswirkungen auf die regionalen Gewerbe- und Industrieansiedlungen und damit einhergehend der Anteil der erwerbstätigen Bevölkerung die Finanzlage einer Kommune. Die finanzielle Leistungsfähigkeit und ausreichende Verwaltungskraft sind letztendlich die wichtigsten Voraussetzungen, um das kommunale Aufgabenspektrum anforderungsgerecht erfüllen zu können. Die folgende Beschreibung der regionalen Wirtschaftsleistung beruht auf dem Anteil am Bruttoinlandsprodukt des Landes Niedersachsen, dem Anteil der Erwerbstätigen und dem verfügbaren Einkommen⁷⁷ je Einwohnerin und Einwohner.

⁷⁷ Das Verfügbare Einkommen der privaten Haushalte (Ausgabenkonzept) ergibt sich dadurch, dass dem Primäreinkommen einerseits die monetären Sozialleistungen und sonstigen laufenden Transfers hinzugefügt werden, die die privaten Haushalte überwiegend seitens des Staates empfangen; abgezogen werden dagegen Einkommen- und Vermögensteuern, Sozialbeiträge und sonstige laufende Transfers, die von den privaten Haushalten zu leisten sind.

Art der Daten	Niedersachsen	HANNOVER	Hannover	niedersachsen Mittel-	Weser-Leine- Bergland	WESER-EMS	Oldenburger Raum	Ostfriesland- Nordseeküsten	West- niedersachsen
Einwohner (in 1.000 Personen)	7.988	2.149	1.157	496	495	2.530	671	730	1.130
Erwerbstätige (in 1.000 Personen)	4.153	1.156	697	228	232	1.398	364	356	678
Anteil Erwerbstätige an Einwohnern (in %)	52,0	53,8	60,2	46,0	46,9	55,3	54,2	48,8	60,0
<u>Bruttoinlandsprodukt</u>									
BIP (in Mio. €)	306.666	85.782	55.437	14.742	15.603	92.097	23.368	23.866	44.862
Anteil BIP an Nds. gesamt (in %)	100,0	28,0	18,1	4,8	5,1	30,0	7,6	7,8	14,6
BIP je Einw. (in €)	38.391	39.917	47.899	29.712	31.491	36.407	34.814	32.676	39.769
<u>Einkommen</u>									
Primäreinkommen (in Mio. €)	220.943	59.521	33.031	13.764	12.727	67.787	18.454	17.627	31.706
Verfügbares Einkommen (in Mio. €)	182.223	48.728	25.986	11.630	11.112	56.452	14.933	15.511	26.007
Anteil verfügbares Einkommen an Primäreinkommen (in %)	82,5	81,9	78,7	84,5	87,3	83,3	80,9	88,0	82,0
Verfügbares Einkommen (in € je Einw.)	22.812	22.846	22.453	23.439	22.427	22.316	22.247	21.237	23.055
Verfügbares Einkommen je Einw. – Abweichung zu Nds. gesamt (in %)	100,0	100,1	98,4	102,7	98,3	97,8	97,5	93,1	101,1

Tabelle 8: Erwerbstätige, Bruttoinlandsprodukt (BIP) und verfügbares Einkommen in den statistischen Gebieten Hannover und Weser-Ems – Stand: 2019

Im Vergleich der statistischen Gebiete mit ihren Anpassungsschichten zeigt sich, dass der Anteil am Bruttoinlandsprodukt des Landes Niedersachsen insgesamt 58 % erreicht und damit dem Einwohneranteil von ebenfalls 58 % entspricht. In beiden statistischen Gebieten wird der Anteil am Bruttoinlandsprodukt jeweils von einer der drei Anpassungsschichten getragen, nämlich der Anpassungsschicht Hannover im statistischen Gebiet Hannover und der Anpassungsschicht Westniedersachsen im statistischen Gebiet Weser-Ems. Dabei gelingt es nur der Anpassungsschicht Hannover wegen ihres weit überdurchschnittlichen BIP-Anteils den BIP-Anteil des gesamten statistischen Gebiets über den Landesdurchschnitt zu heben. In den übrigen Anpassungsschichten liegt der Anteil am Bruttoinlandsprodukt je Einwohnerin und Einwohner – teilweise deutlich – unter dem Landesdurchschnitt. Damit war 2019⁷⁸ die Anpassungsschicht Hannover eine der wirtschaftsstärksten Anpassungsschichten Niedersachsens. Allerdings fällt auf, dass im Vergleich der je Einwohnerin und Einwohner verfügbaren Einkommen, also der Einkommen, die die privaten Haushalte für

⁷⁸ Aktuellere statistische Daten lagen zum Zeitpunkt der Auswertung nicht vor.

Konsum- und Sparzwecke verwenden können, die Anpassungsschicht Hannover lediglich den Landesdurchschnitt erreicht.

Zur Ergänzung gibt die Tabelle „Unternehmen, Beschäftigte und Umsatz nach Wirtschaftsabschnitten“ (s. Anlage 2) einen Überblick über die Anteile der Unternehmen der wichtigsten Wirtschaftsabschnitte in Niedersachsen in den jeweiligen Gebieten, der Umsätze und der in den Wirtschaftsabschnitten abhängig Beschäftigten.

3.3.7 Finanzdaten

Die folgende Tabelle stellt wesentliche Kennzahlen für die Einschätzung der Finanzkraft von Kommunen zusammen.

Art der Daten	Niedersachsen	HANNOVER	Hannover	niedersachsen Mittel-	Weser-Leine- Bergland	WESER-EMS	Oldenburger Raum	Ostfriesland- Nordseeküsten	West- niedersachsen
Saldo aus lfd. Verwaltungstätigkeit	288	185	146	265	195	397	462	306	417
Saldo aus Investitionstätigkeit	- 360	- 423	- 510	- 341	- 301	- 373	- 372	- 308	- 416
Finanzmittelüberschuss/ -fehlbetrag	- 72	- 238	- 364	- 76	- 106	24	90	- 2	2
Steuereinzahlungen insgesamt	1.331	1.489	1.742	1.185	1.200	1.285	1.320	1.160	1.344
Bedarfs- und Schlüsselzuweisungen	550	545	508	524	651	531	554	632	453
Einzahlungen aus allgem. Deckungsmitteln insgesamt	1.881	2.033	2.251	1.709	1.851	1.816	1.874	1.793	1.797
Personalauszahlungen	856	977	1.065	919	828	741	762	890	633
Sozialauszahlungen	1.058	1.141	1.167	1.062	1.160	1.058	991	1.229	988
Gesamtverschuldung beim öffentlichen und nicht-öffentlichen Bereich	1.645	2.280	2.831	1.183	2.099	1.198	598	1.596	1.298
Verschuldung aus Investitionskrediten	1.458	2.068	2.642	1.033	1.766	1.110	594	1.466	1.188

Tabelle 9: Finanzdaten in den statistischen Gebieten Hannover und Weser-Ems – Stand: Kassenstatistik 2021, Verschuldung: Stand Kassenstatistik 2020 (in € je Einw.)

Danach erwirtschafteten die Kommunen aller Anpassungsschichten positive Ergebnisse aus ihrer laufenden Verwaltungstätigkeit. Es fällt auf, dass die Ergebnisse in den Anpassungsschichten des statistischen Gebiets Hannover durchgängig unter dem Landesdurchschnitt liegen, während diese in allen Anpassungsschichten des statistischen Gebiets Weser-Ems darüber liegen. Dagegen ergeben sich bei der Betrachtung der Steuereinzahlungen überdurchschnittliche Ergebnisse im statistischen Gebiet Hannover, die wiederum durch die weit überdurchschnittlichen Ergebnisse der

Region Hannover (Anpassungsschicht Hannover) getragen werden. Im Gebiet Weser-Ems zeigen sich insgesamt unterdurchschnittliche Steuereinzahlungen, weil auch die Ergebnisse der steuerstärkeren Anpassungsschichten in etwa lediglich dem Landesdurchschnitt entsprechen.

Es fällt daher auf, dass im statistischen Gebiet Hannover insgesamt trotz überdurchschnittlich hoher Steuereinzahlungen die Ergebnisse aus laufender Verwaltungstätigkeit unter dem Landesdurchschnitt liegen, während sich dieses Verhältnis im Gebiet Weser-Ems umgekehrt darstellt. Die Gründe dafür könnten in der Höhe der Sozialauszahlungen und insbesondere der Personalauszahlungen liegen.

Dieses Bild bestätigt sich bei der Betrachtung der Gesamtverschuldung. Im statistischen Gebiet Hannover liegt die Gesamtverschuldung aus Liquiditätskrediten und Investitionskrediten über dem Landesdurchschnitt, in Weser-Ems darunter. Die unterschiedliche Verschuldung im statistischen Gebiet Weser-Ems fällt auf, weil gleichzeitig die von dort gemeldeten Investitionsrückstände teilweise deutlich unter dem Landesdurchschnitt lagen (s. Kapitel 6).

Zusammengefasst liegen die Einzahlungen aus allgemeinen Deckungsmitteln⁷⁹ im statistischen Gebiet Weser-Ems zwar unter dem Landesdurchschnitt, aber in zwei der drei Anpassungsschichten wurden 2021 Finanzmittelüberschüsse⁸⁰ erwirtschaftet. Damit dürfte der Fremdfinanzierungsbedarf bei der Durchführung von Investitionen grundsätzlich geringer sein als im statistischen Gebiet Hannover. Denn im Gebiet Hannover wurden in der Summe keine Finanzmittelüberschüsse erwirtschaftet, obwohl die Einzahlungen aus allgemeinen Deckungsmitteln insgesamt über dem Landesdurchschnitt lagen. U. a. kann dieser Umstand die bereits genannte, unterschiedliche Entwicklung der Gesamtverschuldung in den beiden Gebieten begründen. Auch die Höhe der Personal- und Sozialausgaben liegt im statistischen Gebiet Hannover fast durchgängig über dem Landesdurchschnitt, lediglich in der Anpassungsschicht Weser-Leine-Bergland liegen die Personalausgaben darunter. Im statistischen Gebiet Weser-Ems ergeben sich nur in der Anpassungsschicht Ostfriesland-Nordseeküste über dem Landesdurchschnitt liegende Werte, allerdings ist bei den Sozialausgaben der höchste Betrag im Vergleich aller Anpassungsschichten zu verzeichnen. Dennoch stellt sich auf der Basis der hier dargestellten Daten die Finanzlage der Kommunen im statistischen Gebiet Weser-Ems insgesamt positiver dar.

⁷⁹ Einzahlungen aus Realsteuern, Steueranteilen und Finanzausgleichsleistungen.

⁸⁰ Finanzmittelüberschuss ist die Summe des Saldos der Ein- und Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit und des Saldos aus Ein- und Auszahlungen für Investitionstätigkeit,

4 Kommunal Finanzen 2016 bis 2021

4.1 Vorbemerkungen

Datengrundlagen

Um eine umfassende Einschätzung der Kommunal Finanzen abgeben zu können, bedarf es aktueller und verbindlicher Ergebnis- und Finanzdaten aus unseren Kommunen. Voraussetzung dafür ist das Vorliegen der kommunalen Jahresabschlüsse. Der Jahresabschluss ist gemäß § 129 Abs. 1 NKomVG innerhalb von drei Monaten nach Ende des Haushaltsjahres aufzustellen. Die Vertretung muss über den Jahresabschluss und die Entlastung der Hauptverwaltungsbeamtin oder des Hauptverwaltungsbeamten bis spätestens zum 31.12. des Jahres, das auf das Haushaltsjahr folgt, beschließen.

Diese gesetzliche Vorgabe wird von den Kommunen jedoch nur unvollständig eingehalten. Im Mai 2021 waren in den 1.095 niedersächsischen Kommunen 3.936 Jahresabschlüsse und entsprechende Bilanzen noch nicht aufgestellt – das Haushaltsjahr 2020 eingeschlossen. Einschließlich der noch nicht aufgestellten Jahresabschlüsse waren insgesamt 5.147 Jahresabschlüsse von den Vertretungen zu beschließen.⁸¹ Mithin ist in Niedersachsen die Beschlussfassung über den Jahresabschluss und die Entlastung der Hauptverwaltungsbeamtinnen und Hauptverwaltungsbeamten in mindestens 4.052 Fällen verfristet.

Die vorhandenen Kommunalstatistiken nutzen die Daten aus den Jahresabschlüssen bisher nicht. So geben die Statistiken keine Auskünfte über die Entwicklung des kommunalen Vermögens oder den Ressourcenverbrauch. Insoweit erfolgen allgemeine finanzwirtschaftliche Analysen weiterhin auf Grundlage von Zahlungsströmen und insofern in einer vorwiegend kameralen Betrachtung, obwohl die Kommunen und die Kommunalaufsichtsbehörden auf der Grundlage doppischer Daten arbeiten. Dieser Zustand kann zehn Jahre nach ihrer Einführung nicht mehr mit den Umstellungsschwierigkeiten der Doppik erklärt werden.

Erstmals sollen nun 2026 für das Haushaltsjahr 2025 die Erträge und Aufwendungen der Ergebnisrechnungen sowie Aktiva und Passiva der Vermögensrechnung statistisch erhoben werden.⁸² Vor dem Hintergrund dieser statistischen Umstellung ist es umso mehr dringend notwendig, dass den Kommunen bis zu diesem Zeitpunkt ihre aktuellen Jahresabschlüsse vorlegen. Vonseiten der überörtlichen Kommunalprüfung wird davon ausgegangen, dass die Kommunalaufsichtsbehörden weiterhin auf die fristgerechte

⁸¹ Ergebnis einer Umfrage des MI vom 23.04. bis 12.05.2021.

⁸² Vgl. § 17 des Gesetzes über die Statistiken der öffentlichen Finanzen und des Personals im öffentlichen Dienst (Finanz- und Personalstatistikgesetz), zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 03.06.2021 (BGBl. I S. 1401).

Erstellung der Jahresabschlüsse hinwirken, um so die Umstellung der Statistik 2026 sicherzustellen.

Um die Einhaltung der rechtlichen Verpflichtungen zur Aufstellung, Prüfung und Beschlussfassung der Jahresabschlüsse zu gewährleisten, wurden mit Erlass des MI vom 12.02.2021 ermessenslenkende Hinweise für die Kommunalaufsichtsbehörden zum Umgang mit fehlenden Jahresabschlüssen im Rahmen von Genehmigungen nach § 176 NKomVG bekannt gemacht.

Nachdem nunmehr die Erweiterung des Bundeskontenrahmens für eine bundesweite Implementierung von Cash-Pooling-Konten erfolgte, ist es aus Sicht der überörtlichen Kommunalprüfung positiv zu bewerten, dass sich durch das MI in Abstimmung mit dem LSN eine Lösung der Darstellung der Liquiditätskreditverschuldung im Zusammenhang mit dem „Cash-Pooling“ innerhalb des niedersächsischen Kontenrahmens in Bearbeitung befindet (s. Kapitel 4.7).

Indessen bedient sich die überörtliche Kommunalprüfung zur Analyse der kommunalen Finanzlage der Jahre 2016 bis 2020 der Jahresrechnungsstatistik und der Schuldenstatistik. Die Angaben für 2021 basieren auf der kommunalen vierteljährlichen Kassenstatistik.⁸³

*Verwendete
Statistiken*

Die Statistik trennt die Einzahlungen und Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit und Investitionstätigkeit.

Zu den Einzahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit zählen:

- Steuern und steuerähnliche Abgaben
- Zuwendungen und allgemeine Umlagen (z. B. Schlüsselzuweisungen)
- sonstige Transfereinzahlungen (z. B. Ersatz von sozialen Leistungen, Schuldendiensthilfen)
- öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte (z. B. Gebühren und zweckgebundene Abgaben)
- privatrechtliche Leistungsentgelte, Kostenerstattungen und Kostenumlagen
- sonstige Einzahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit (z. B. Konzessionsabgaben und Bußgelder)

*Laufende
Verwal-
tungstätig-
keit*

⁸³ Die Jahresrechnungs- und die Schuldenstatistik für das Jahr 2021 werden turnusgemäß erst nach Fertigstellung dieses Berichts veröffentlicht. Teilweise wurden die statistischen Daten durch eigene Berechnungen ergänzt. Eventuelle Abweichungen begründen sich in Rundungsdifferenzen.

- Zinsen und sonstige Finanzeinzahlungen (z. B. Verzinsung von Steuernachforderungen)

Bei den Auszahlungen umfasst die laufende Verwaltungstätigkeit:

- Personal- und Versorgungsauszahlungen
- Sach- und Dienstleistungen (z. B. Unterhaltung und Bewirtschaftung von Vermögen)
- Transferzahlungen (soziale Leistungen, aufgabenbezogene Leistungsbeteiligungen, Zuschüsse für laufende Zwecke)
- sonstige Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit (z. B. Erstattungen für die Auszahlungen von Dritten aus laufender Verwaltungstätigkeit)
- Zinsen und sonstige Finanzauszahlungen (z. B. Kreditbeschaffungskosten, Verzinsung von Steuererstattungen)

Investitions- tätigkeit

Zur Investitionstätigkeit zählen die Einzahlungen aus Investitionszuwendungen, aus der Veräußerung von Vermögen, aus Rückflüssen von Ausleihungen sowie aus Beiträgen und ähnlichen Entgelten⁸⁴. Die Auszahlungen umfassen Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen, den Erwerb von Vermögen, Baumaßnahmen sowie die Gewährung von Ausleihungen.

Finanzie- rungstätig- keit

Von der laufenden Verwaltungstätigkeit und der Investitionstätigkeit getrennt betrachtet werden die Einzahlungen und Auszahlungen aus Finanzierungstätigkeit. Hierunter fallen die Aufnahme von Investitionskrediten sowie ordentliche und außerordentliche Tilgungsleistungen.

Unterschie- de zum Kommunal- bericht 2021

Die in den Tabellen und Ansichten des nachfolgenden Kapitels enthaltenen Daten für 2020 weichen von den Daten der entsprechenden Tabellen und Ansichten des letzten Kommunalberichts ab. Bei Erstellung des Kommunalberichts 2021 lagen für 2020 nur die Daten der vierteljährlichen Kassenstatistik vor. Der aktuelle Bericht berücksichtigt für 2020 nunmehr die Zahlen der vorliegenden Jahresrechnungsstatistik.

Begriffe und regionale Zuordnung

Bei Verwendung der Größen „Einzahlungen“ und „Auszahlungen“ werden die Einzahlungen bzw. Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit und Investitionstätigkeit summiert. Der Saldo der Einzahlungen und Auszahlungen gibt Auskunft darüber, in welchem Umfang die Kommunen ihre Tilgungs- und Rückzahlungsverpflichtungen erfüllen und Eigenmittel für die Finanzierung von Investitionen erwirtschaften können.

⁸⁴ z. B. Erschließungsbeiträge nach dem Baugesetzbuch, Straßenausbaubeiträge.

Im Übrigen verwendet der Kommunalbericht für die statistischen Größen der „Einzahlungen und Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit“ auch die Begriffe „laufende Einzahlungen und laufende Auszahlungen“, für „Einzahlungen und Auszahlungen aus Investitionstätigkeit“ den Begriff „Investitionsein- und -auszahlungen“.

Für die regionale Betrachtung der kommunalen Haushaltsergebnisse wird wie im Kapitel 3 auf die statistischen Gebiete der NUTS-Ebene 2 und – teilweise – auf die sogenannten „Anpassungsschichten“ als untere Regionalebenen zurückgegriffen (s. Kapitel 3.3.1).

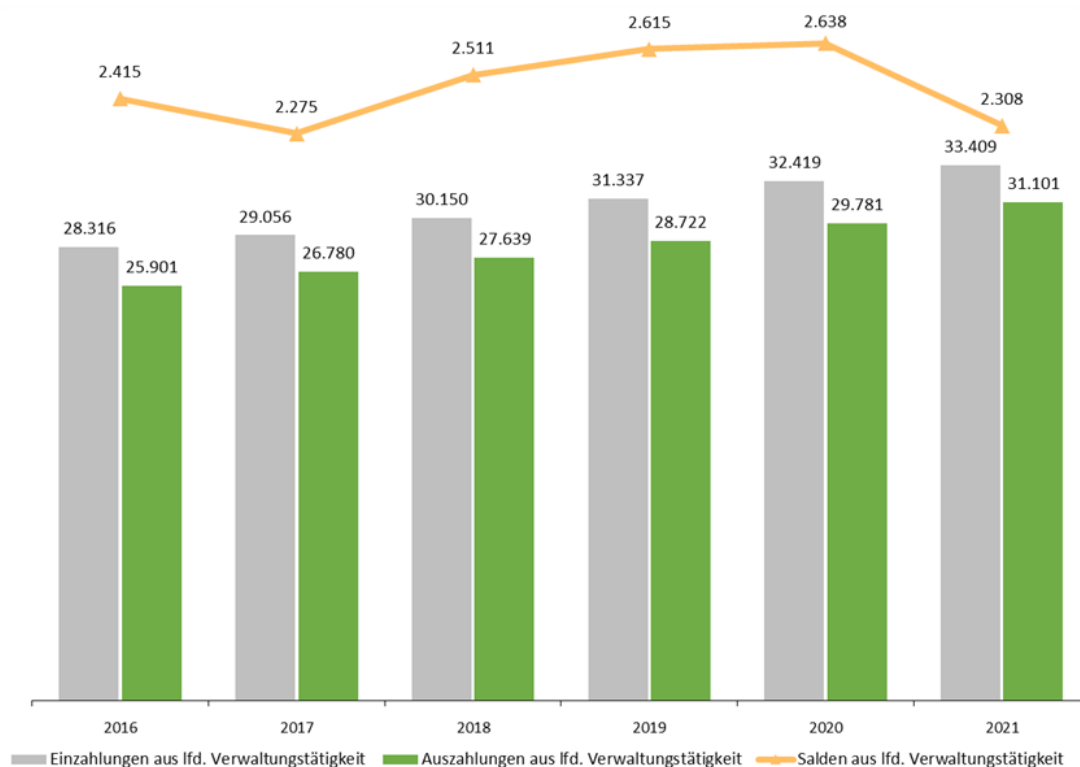
4.2 Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit

Der aus den laufenden Einzahlungen und Auszahlungen erwirtschaftete Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit ist ein wesentlicher Indikator für die Beurteilung der Finanzkraft der Kommunen.⁸⁵ Aus dem positiven Ergebnis müssen die Kommunen die Tilgung von Investitionskrediten sowie die Rückzahlung innerer Darlehen und – ggf. – von Liquiditätskrediten erfüllen. Erst die danach verbleibenden Mittel stehen als Eigenmittel für die Finanzierung von Investitionen zur Verfügung (§ 17 KomHKVO). Ein nach dem Schuldendienst verbleibender positiver Saldo lässt insoweit auf die Schuldentragfähigkeit der Kommunen schließen. Die Höhe der Überschüsse aus laufender Verwaltungstätigkeit eröffnet oder begrenzt die Handlungsmöglichkeiten der Kommunen bei der Durchführung von Investitionsvorhaben und bei der Ausgestaltung ihres Dienstleistungsangebots, insbesondere im freiwilligen Bereich. Diese Gestaltungsmöglichkeiten sind nicht mehr gegeben, sobald negative Ergebnisse erwirtschaftet werden. In diesen Fällen müssen der Schuldendienst sowie Teile der kommunalen Aufgaben und der eigenen Verwaltungstätigkeit aus zusätzlichen Liquiditätskrediten finanziert werden.

Die niedersächsischen Kommunen insgesamt erwirtschafteten 2021 erneut einen positiven Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit in Höhe von 2,3 Mrd. €. Das Ergebnis verringerte sich gegenüber 2020 jedoch um 330 Mio. € und entspricht nur noch dem Ergebnis 2017, dem niedrigsten Wert der letzten sechs Jahre.

*Ergebnis
aus lfd.
Verwal-
tungstätig-
keit geringer
als 2020*

⁸⁵ Die den Berechnungen zugrunde liegende Gemeindekassenstatistik bildet den Ressourcenverbrauch nicht ab. Die dafür erforderlichen Daten der Ergebnisrechnung werden statistisch noch nicht erfasst.



Ansicht 11: Einzahlungen, Auszahlungen und Salden aus lfd. Verwaltungstätigkeit (in Mio. €)

Die Kommunen erzielten im Vorkrisenjahr 2019 mit 2,6 Mrd. € den höchsten positiven Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit im Betrachtungszeitraum 2016 bis 2021. Ab 2020 führte der pandemiebedingte konjunkturelle Abschwung auf allen staatlichen und kommunalen Ebenen zu sinkenden Steigerungsraten bei den Einzahlungen bei gleichzeitig steigenden Auszahlungen. Die negativen Folgen für die niedersächsischen Kommunalhaushalte wurden im Haushaltsjahr 2020 durch umfangreiche Hilfspakete des Bundes und des Landes ausgeglichen.⁸⁶

Die Unterstützungszahlungen von Bund und Land erstrecken sich u. a. in Form von Förderprogrammen auch auf die Jahre 2021 ff. Diese Leistungen beeinflussen die Entwicklung der Kommunalfinanzen allerdings nicht in dem Ausmaß wie die Zahlungen zum Ausgleich der Gewerbesteuerausfälle 2020. Gleichwohl erholten sich die laufenden Einzahlungen aufgrund der wieder gestiegenen kommunalen Steuereinzahlungen. Die laufenden Einzahlungen erhöhten sich 2021 um 990 Mio. € auf den Höchstwert von 33,4 Mrd. €. Die Steigerungsrate von 3,1 % fiel jedoch geringer aus als in den Vorjahren. 2018 und 2019 ergaben sich Steigerungsraten von 3,8 % bzw. 3,9 %. Auch 2020 betrug die Steigerungsrate noch 3,5 %.

*Fast
1 Mrd. €
Mehrein-
zahlungen,
aber
geringere
Steigerungs-
rate*

⁸⁶ Vgl. Die Präsidentin des Niedersächsischen Landesrechnungshofs, Kommunalbericht 2021, „Weitere Zuwendungen und allgemeine Umlagen“, S. 24 f.

Der guten Entwicklung der laufenden Einzahlungen stand eine erhebliche Steigerung der Auszahlungen gegenüber. Die laufenden Auszahlungen erhöhten sich 2021 um 1,32 Mrd. € auf 31,1 Mrd. €. Der Steigerungsbetrag und die Steigerungsrate lagen deutlich über den Werten der Vorjahre. 2020 ging die Steigerungsrate der Auszahlungen im Vergleich zum Vorkrisenjahr 2019 sogar leicht zurück (s. Tabelle 10).

Erhebliche Mehrauszahlungen führen zum schlechteren Gesamtergebnis

Nach Jahren mit einer stetig positiven Entwicklung der Salden aus laufender Verwaltungstätigkeit ist das rückläufige Ergebnis 2021 mit dem hohen Steigerungsbetrag der Auszahlungen zu begründen. Trotzdem verblieb den Kommunen ein Überschuss von immerhin 2,3 Mrd. €, der nach Abzug der Tilgungsverpflichtungen⁸⁷ die anteilige Finanzierung von Investitionen mittels erwirtschafteter Eigenmittel ermöglichte.

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Einzahlungen aus lfd. Verwaltungstätigkeit (in Mio. €)	28.316	29.056	30.150	31.337	32.419	33.409
Veränderung zum Vorjahr (in Mio. €)	2.189	740	1.094	1.187	1.082	990
Veränderung zum Vorjahr (in %)	8,4	2,6	3,8	3,9	3,5	3,1
Auszahlungen aus lfd. Verwaltungstätigkeit (in Mio. €)	25.901	26.780	27.639	28.722	29.781	31.101
Veränderung zum Vorjahr (in Mio. €)	1.857	879	859	1.083	1.059	1.320
Veränderung zum Vorjahr (in %)	7,7	3,4	3,2	3,9	3,7	4,4
Saldo aus lfd. Verwaltungstätigkeit (in Mio. €)	2.415	2.275	2.511	2.615	2.638	2.308
Veränderung zum Vorjahr (in Mio. €)	332	- 140	236	104	23	- 330
Veränderung zum Vorjahr (in %)	15,9	- 5,8	10,4	4,1	0,9	- 12,5

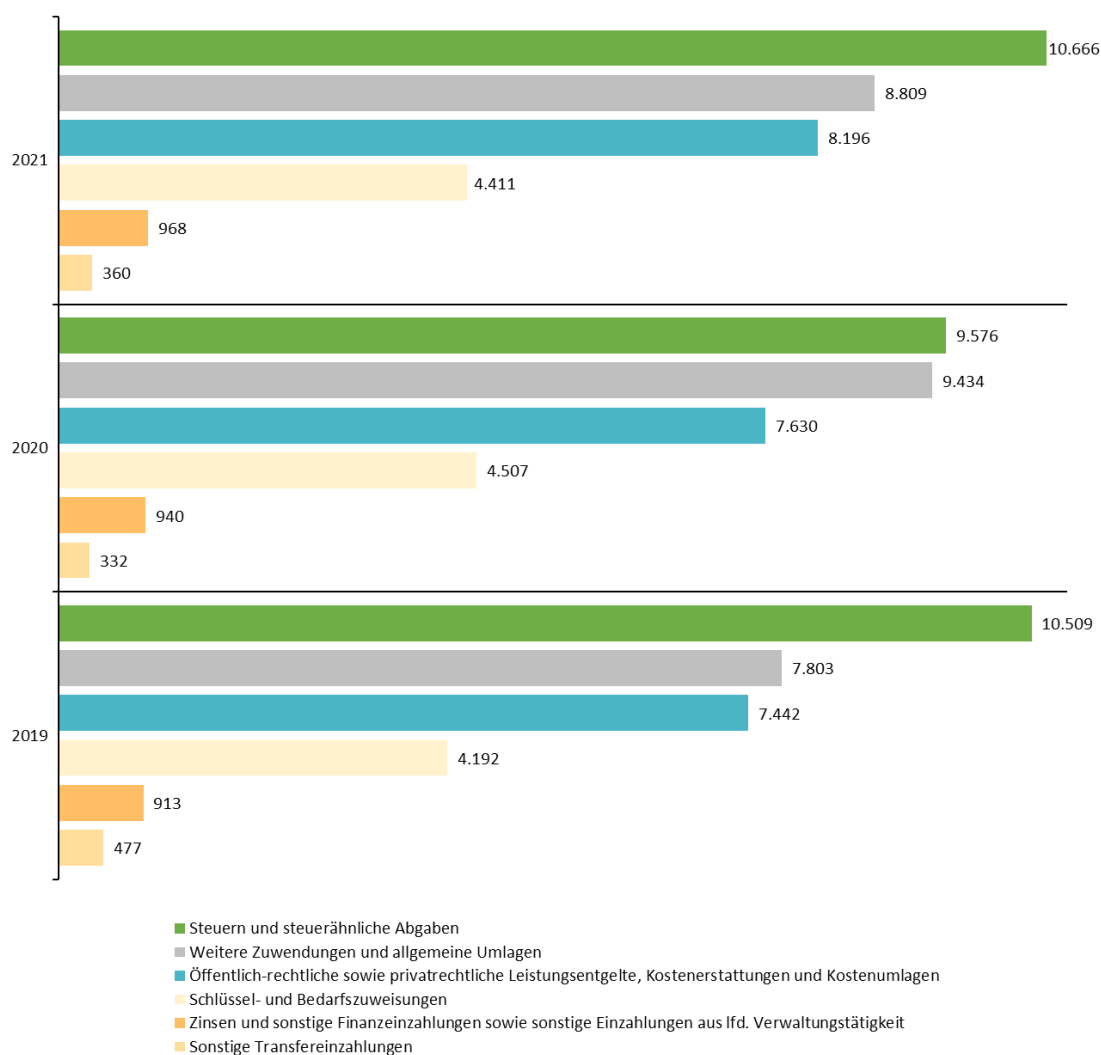
Tabelle 10: Entwicklung der laufenden Verwaltungstätigkeit

4.3 Einzahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit

Die laufenden Einzahlungen insgesamt entwickelten sich bis einschließlich 2019 in allen Einzahlungsarten vorherrschend positiv mit weitgehend gleichmäßigen

⁸⁷ Die Tilgungsverpflichtungen werden als Auszahlungen aus Finanzierungstätigkeit ausgewiesen. Sie betragen 2021 rd. 1,4 Mrd. €. Allerdings werden in der Gemeindekassenstatistik die Auszahlungen für die ordentliche Tilgung und die außerordentliche Tilgung einschließlich der Umschuldungen zusammen erfasst. Dadurch kann die tatsächliche Höhe der ordentlichen Tilgungsleistungen für Investitionskredite nicht benannt werden.

Steigerungsraten. 2020 verschoben sich die Verhältnisse in der Gewichtung der Finanzierungsquellen durch die Auswirkungen der COVID-19-Pandemie. Steuereinbrüche und die darauf beruhenden Ausgleichsleistungen von Bund und Land führten dazu, dass sich die Einzahlungsarten der Steuern und der weiteren Zuwendungen annähernd entsprachen. 2021 waren die Einzahlungen aus Realsteuern und Gemeindeanteilen an der Einkommens- sowie an der Umsatzsteuer wieder die mit Abstand wichtigsten Einzahlungsarten der Kommunen. Gemeinsam mit den Schlüsselzuweisungen machten sie 45 % der laufenden Einzahlungen aus.



Ansicht 12: Einzahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit (in Mio. €)

Die folgende Tabelle stellt die Veränderungsraten der wesentlichen Einzahlungsarten dar. Wegen ihres hohen Einflusses auf die Veränderungsraten 2020 und 2021 werden zusätzlich die Einzahlungen aus der Gewerbesteuer und dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer sowie die zu den „weiteren Zuwendungen und allgemeinen Umlagen“ zählende Position der sonstigen allgemeinen Zuweisungen ausgewiesen.

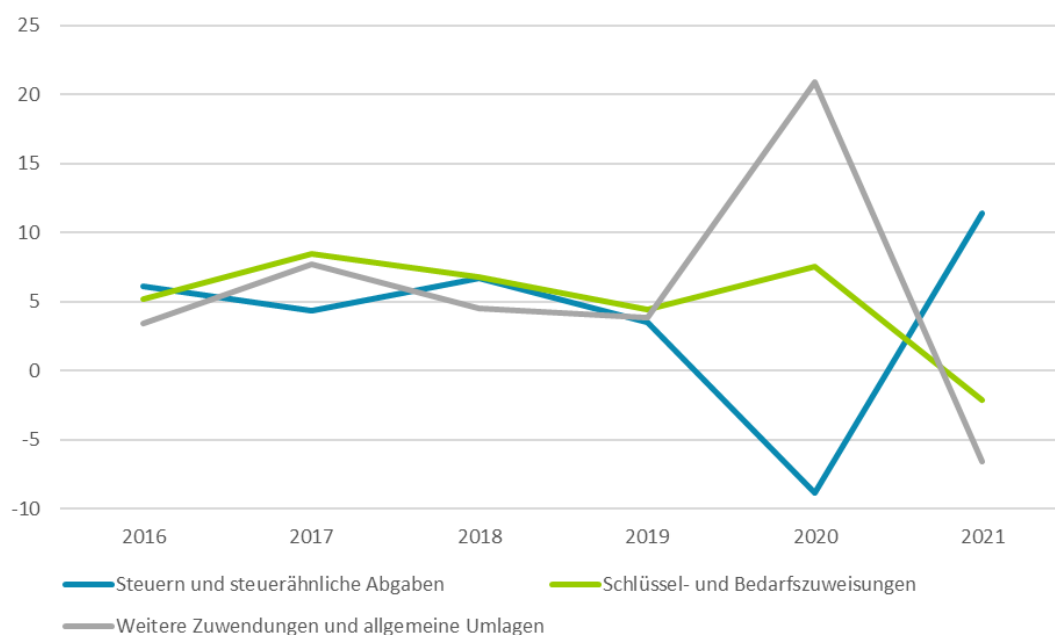
Einzahlungsart	Gesamtein- zahlungen / Verände- rung zum Vorjahr	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Steuern und steuerähnliche Abgaben	insgesamt	9.117.073	9.513.291	10.149.682	10.508.737	9.576.316	10.666.201
	+ / -	522.179	396.218	636.391	359.055	- 932.521	1.089.885
	%	6,1	4,3	6,7	3,5	- 8,9	11,4
darunter Gewerbesteuer (brutto)	insgesamt	4.092.578	4.079.435	4.352.729	4.434.922	3.639.218	4.673.449
	+ / -	417.316	- 13.143	273.294	82.193	- 792.704	1.034.231
	%	11,4	- 0,3	6,7	1,9	- 17,9	28,4
darunter Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	insgesamt	3.059.734	3.331.321	3.512.175	3.687.401	3.488.162	3.556.850
	+ / -	37.117	271.587	180.854	175.226	- 199.239	68.688
	%	1,2	8,9	5,4	5,0	- 5,4	2,0
Schlüssel- und Bedarfszuweisungen	insgesamt	3.466.890	3.760.559	4.015.896	4.192.274	4.506.875	4.410.552
	+ / -	170.294	293.669	255.337	176.378	314.601	- 96.323
	%	5,2	8,5	6,8	4,4	7,5	- 2,1
Weitere Zuwendungen und allgemeine Umlagen	insgesamt	6.675.009	7.191.927	7.514.522	7.803.178	9.433.923	8.808.724
	+ / -	219.771	516.918	322.595	288.656	1.630.745	- 625.199
	%	3,4	7,7	4,5	3,8	20,9	- 6,6
darunter „Sonstige allgemeine Zuweisungen“	insgesamt	467.550	483.116	508.873	528.343	1.439.887	550.811
	+ / -	5.999	15.566	25.757	19.470	911.544	- 889.076
	%	1,3	3,3	5,3	3,8	172,5	- 61,7
Leistungsentgelte, Kosten-erstattungen	insgesamt	6.296.287	7.229.102	7.238.873	7.018.005	7.441.614	7.629.645
	+ / -	932.815	9.771	- 220.868	423.609	188.031	565.943
	%	14,8	0,1	- 3,1	6,0	2,5	7,4

Tabelle 11: Steigerungsbeträge und Steigerungsraten der wesentlichen Einzahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit (in 1.000 € bzw. in %)

Die kumulierten Rechnungsergebnisse aller Kommunen wiesen 2020 einen Rückgang der Steuereinzahlungen in Höhe von 932 Mio. € aus, der durch Mehreinzahlungen aus Schlüssel- und Bedarfszuweisungen sowie – besonders – aus „Weiteren Zuwendungen und allgemeinen Umlagen“ ausgeglichen wurde. Maßgeblich dafür war die hohe Steigerungsrate der Zuwendungen, die weitgehend auf die Leistungen von Bund und Land aus den Maßnahmenpaketen zur Kompensation COVID-19 bedingter Einzahlungsausfälle beruhten. Die Belastungen durch die COVID-19-Pandemie bestanden 2021 grundsätzlich fort. Weitere Lockdowns behinderten eine durchgreifende Belebung der Konjunktur. Gleichwohl wiederholten sich die Einzahlungsausfälle des Vorjahres nicht. Insbesondere die Gewerbesteuereinzahlungen nahmen um 1 Mrd. € zu. Der Gesamtbetrag der Gewerbesteuereinzahlungen von fast 4,7 Mrd. € überstieg 2021 sogar den bisherigen Höchstwert des Vorkrisenjahres 2019. Auch die Einzahlungen aus dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer stiegen wieder an. Ihr Gesamtbetrag in Höhe von rd. 3,6 Mrd. € lag jedoch 130 Mio. € unter dem Höchstwert – ebenfalls aus

Positive
Entwicklung
der
Steuerein-
zahlungen

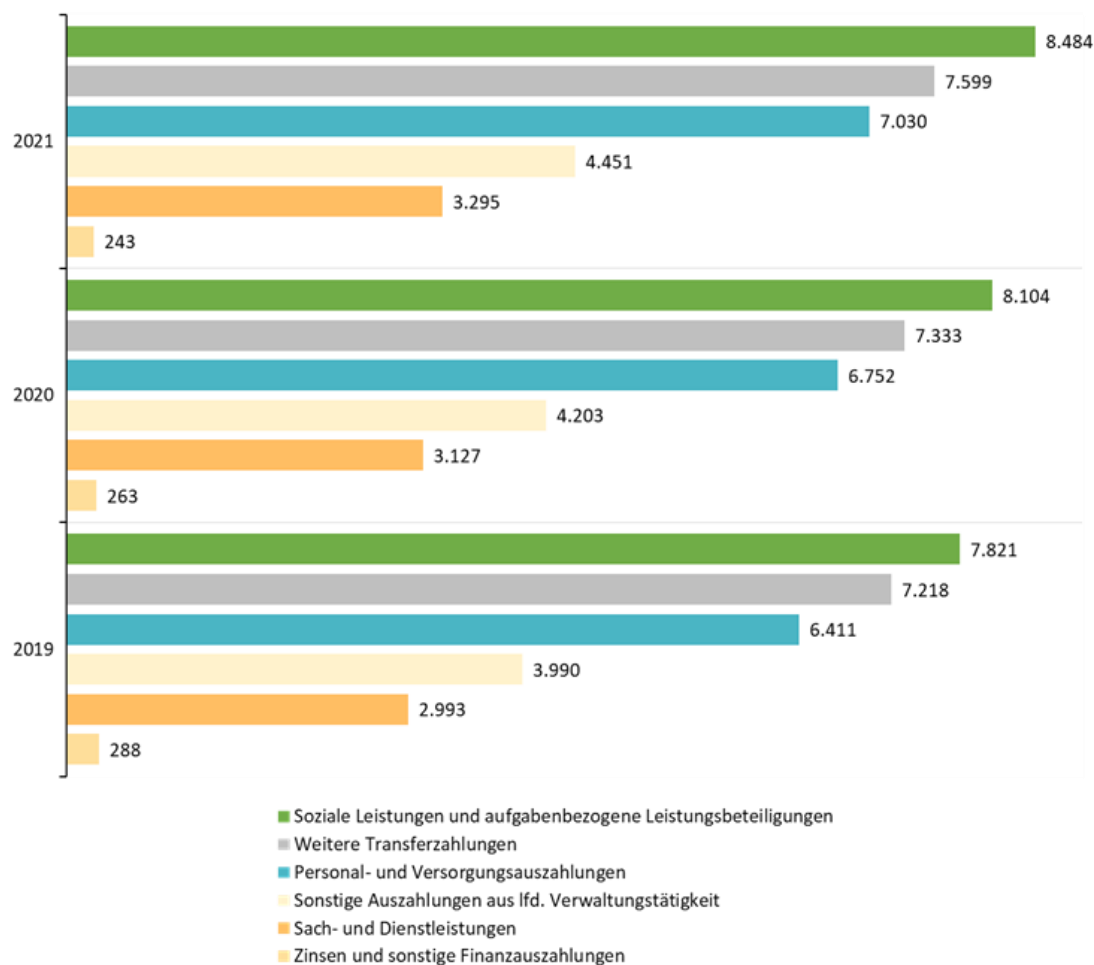
2019. Die folgende Ansicht verdeutlicht die sprunghaften Veränderungsdaten der Steuereinzahlungen und Zuweisungen:



Ansicht 13: Steigerungsraten der allgemeinen Deckungsmittel (in %)

4.4 Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit

Der Anstieg der Gesamtauszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit um 1,32 Mrd. € war nicht auf die besondere Entwicklung in einer oder nur weniger Auszahlungsarten zurückzuführen. Die laufenden Auszahlungen erhöhten sich fortgesetzt bei allen Auszahlungsarten:



Ansicht 14: Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit (in Mio. €)

Insbesondere die bis 2020 auffällig hohen Steigerungsraten der Personalauszahlungen kritisierte die überörtliche Kommunalprüfung regelmäßig. 2021 lag die Steigerungsrate der Personalauszahlungen erstmalig im Betrachtungszeitraum unter der Steigerungsrate der Gesamtauszahlungen, allerdings über den allgemeinen Tarif- und Besoldungserhöhungen. Wegen des erheblichen Personalbedarfs im Zusammenhang mit der Bewältigung der COVID-19-Pandemie war grundsätzlich nicht von geminderten Personalauszahlungen auszugehen. Die auch 2021 fortbestehenden Anforderungen, z. B. im Bereich der Gesundheitsvorsorge, notwendige Hygienemaßnahmen und die innerbehördliche Organisation der mobilen Arbeit führten zu erhöhten Auszahlungen im Bereich der Sach- und Dienstleistungen sowie der sonstigen Verwaltungsaufgaben.

Hohe Steigerungsraten bei allen wesentlichen Auszahlungspositionen

Auszahlungsart	Gesamtauszahlungen / Veränderung zum Vorjahr	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Personal- und Versorgungsauszahlungen	insgesamt	5.393.883	5.735.026	6.070.471	6.411.019	6.751.632	7.029.799
	+ / -	182.360	339.143	335.445	340.548	340.613	278.167
	%	3,5	6,3	5,8	5,6	5,3	4,1
Sach- und Dienstleistungen	insgesamt	2.761.809	2.759.430	2.866.366	2.993.220	3.127.146	3.295.081
	+ / -	292.334	- 2.379	106.936	126.854	133.926	167.935
	%	11,8	- 0,1	3,9	4,4	4,5	5,4
Soziale Leistungen und aufgabenbezogene Leistungsbeteiligungen	insgesamt	7.625.440	7.625.906	7.667.842	7.821.443	8.103.838	8.483.898
	+ / -	913.107	466	41.936	153.601	282.395	380.060
	%	13,6	0,0	0,5	2,0	3,6	4,7
Weitere Transferauszahlungen	insgesamt	6.080.492	6.470.546	6.888.051	7.218.499	7.332.570	7.598.986
	+ / -	281.588	390.054	417.505	330.448	114.071	266.416
	%	4,9	6,4	6,5	4,8	1,6	3,6
Sonstige Auszahlungen aus lfd. Verwaltungstätigkeit	insgesamt	3.687.639	3.843.70	3.833.842	3.989.777	4.202.764	4.450.585
	+ / -	212.756	156.091	- 9.888	155.935	212.987	247.821
	%	6,1	4,2	- 0,3	4,1	5,3	5,9
Zinsen und sonst. Finanzauszahlungen	insgesamt	350.011	345.828	312.500	287.896	263.049	243.080
	+ / -	- 25.019	- 4.183	- 33.328	- 24.604	- 24.847	- 19.969
	%	- 6,7	- 1,2	- 9,6	- 7,9	- 8,6	- 7,6

Tabelle 12: Steigerungsbeträge und Steigerungsraten der Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit (in 1.000 € bzw. in %)

Hohe Belastung durch gestiegene Sozialleistungen

Unter dem Einfluss der COVID-19-Pandemie stiegen die Auszahlungen für soziale Leistungen nochmals erheblich an. Sie erhöhten sich bereits 2020 um 3,6 % und erhöhten sich 2021 nochmals signifikant um 4,7 % auf fast 8,5 Mrd. €. Den höchsten Anstieg verzeichneten die Leistungen der Sozialhilfe nach dem SGB XII (7 %) und die Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe (SGB VIII) mit fast 9 %. Eine überdurchschnittliche Steigerungsrate ergab sich zudem bei der Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderungen (SGB IX).

Art der Sozialleistung	Gesamtauszahlungen / Veränderung zum Vorjahr	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Soziale Leistungen/ aufgabenbezogene Leistungsbeteiligungen insgesamt	insgesamt	7.625.440	7.625.906	7.667.842	7.821.443	8.103.838	8.483.898
	+ / -	913.107	466	41.936	153.601	282.395	380.060
	%	13,6	0,0	0,5	2,0	3,6	4,7
Leistungen der Grundsicherung für Arbeitssuchende (SGB II)	insgesamt	1.978.181	2.102.723	2.032.483	1.990.774	1.994.738	2.007.339
	+ / -	40.969	124.542	- 70.240	- 41.709	3.964	12.601
	%	2,1	6,3	- 3,3	- 2,1	0,2	0,6
Leistungen der Sozialhilfe (SGB XII)	insgesamt	3.235.999	3.350.680	3.509.690	3.677.050	1.376.846	1.473.014
	+ / -	124.237	114.681	159.010	167.360	- 2.300.204	96.168
	%	4,0	3,5	4,7	4,8	- 62,9	7,0
Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe (SGB VIII)	insgesamt	1.364.341	1.398.988	1.421.543	1.474.806	1.498.957	1.632.529
	+ / -	288.946	34.647	22.465	53.353	24.151	133.572
	%	26,9	2,5	1,6	3,8	1,6	8,9
Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderungen (SGB IX)	insgesamt	-	-	-	-	2.547.332	1.632.529
	+ / -	-	-	-	-	2.547.332	143.332
	%	-	-	-	-	entf.	5,6
Sonstige Sozialleistungen	insgesamt	1.046.920	773.515	704.217	678.813	678.302	680.353
	+ / -	458.956	- 273.405	- 69.298	- 25.404	- 511	2.051
	%	78,1	- 26,1	- 9,0	- 3,6	- 0,1	0,3

Tabelle 13: Steigerungsbeträge und Steigerungsraten der Auszahlungen für soziale Leistungen (in 1.000 € bzw. in %) ⁸⁸

4.5 Entwicklung in den statistischen Gebieten

Die regionalen und strukturellen Rahmenbedingungen beeinflussen die Handlungsmöglichkeiten der Kommunen signifikant. Sie sind u. a. maßgeblich dafür, welche Einzahlungen die Kommunen erhalten und welche Auszahlungen für die Aufgabenerledigung erforderlich sind (s. Kapitel 3.3, § 110 Abs. 1 NKomVG). Dementsprechend waren die Auswirkungen der COVID-19-Pandemie auf die kommunalen Haushalte in den vier Gebieten unterschiedlich ausgeprägt – das zeigt der folgende Vergleich bezogen auf die Einwohnerinnen und Einwohner der Gebiete und auf die Jahre 2019 bis 2021.

Der erhebliche Rückgang der Steuereinzahlungen bestätigte sich zwar flächendeckend. Die Einbußen waren jedoch in den statistischen Gebieten Braunschweig und Hannover einschneidender als in den Gebieten Lüneburg und Weser-Ems.

⁸⁸ Am 01.01.2020 wurde durch das BTHG die Eingliederungshilfe für behinderte Menschen als Teil 2 in das SGB IX überführt und damit klar von den Leistungen zum Lebensunterhalt (SGB XII) abgegrenzt und dementsprechend in der Statistik abgebildet.

Statistisches Gebiet und Jahr		Einzahlungen aus lfd. Verwaltungstätigkeit insgesamt		Einzahlungen aus Steuern		Gewerbesteuer-einzahlungen		Gemeinde-anteil an der Einkommen-steuer		Sonstige allgemeine Zuweisungen		Gewerbe-steuer und allgemeine Zuweisungen zusammen	
		€	+/-	€	+/-	€	+/-	€	+/-	€	+/-	€	+/-
Braun-schweig	2019	3.368		1.216		400		500		71		471	
	2020	3.430	78	1.091	- 125	293	- 106	475	- 25	265	194	558	88
	2021	3.514	68	1.236	145	438	145	479	4	64	- 201	502	- 56
Hannover	2019	3.732		1.419		600		483		64		663	
	2020	3.933	185	1.306	- 113	502	- 98	457	- 25	201	138	704	40
	2021	4.040	123	1.447	141	639	137	464	6	65	- 136	704	1
Lüneburg	2019	3.212		1.138		396		479		68		463	
	2020	3.249	60	1.135	- 3	412	17	452	- 27	116	48	528	65
	2021	3.390	118	1.224	89	492	80	458	6	81	- 35	573	45
Weser-Ems	2019	3.166		1.131		445		407		64		509	
	2020	3.301	138	1.096	- 35	428	- 17	384	- 23	152	88	580	71
	2021	3.406	102	1.241	145	565	137	396	12	66	- 86	631	51
Nieder-sachsen	2019	3.368		1.227		467		461		66		533	
	2020	3.485	122	1.160	- 67	418	- 49	436	- 25	180	114	598	65
	2021	3.594	104	1.292	132	544	127	444	8	69	- 111	613	15

Tabelle 14: Einzahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit und allgemeine Deckungsmittel nach statistischen Gebieten (in € je Einw.)

Erholung der Steuereinzahlungen regional verschieden

Im Gebiet Braunschweig waren die Verluste aus den Gewerbesteuereinzahlungen am höchsten. Auch im statistischen Gebiet Hannover lagen die Gewerbesteuereinbrüche über dem Landesdurchschnitt. In den Gebieten Lüneburg und Weser-Ems gingen die Gewerbesteuereinzahlungen vergleichsweise nur gering zurück.

Die unterschiedliche Entwicklung bei den Gewerbesteuereinzahlungen berücksichtigte die Berechnung der Kompensationszahlungen für die Gewerbesteuerausfälle⁸⁹ im Haushaltsjahr 2020 (s. Tabelle 14). Sie führten dazu, dass – und zwar in allen statistischen Gebieten – die addierten Einzahlungen aus Steuern und allgemeinen Zuweisungen die Vorjahreswerte überstiegen.

Im Haushaltsjahr 2021 wiederum zeigt sich, dass sich die Steuereinzahlungen in den verschiedenen Gebieten unterschiedlich gut erholten.

Die Beträge der Gewerbesteuereinzahlungen je Einwohnerin und Einwohner 2021 überstiegen in allen Gebieten die Ergebnisse des bisherigen Rekordjahres 2019. Im Vergleich zu 2019 erhöhten sich die Gewerbesteuereinzahlungen je Einwohnerin und Einwohner 2021 in den Gebieten Lüneburg und Weser-Ems jedoch mehr als im Gebiet

⁸⁹ § 14g NFAg.

Braunschweig. Im Gebiet Weser-Ems entwickelten sich die Gewerbesteureinzahlungen schon im Krisenjahr 2020 weniger rückläufig und steigerten sich 2021 sogar auf einen deutlich über dem Landesdurchschnitt liegenden Wert. Im Gebiet Braunschweig verblieben die Gewerbesteureinzahlungen 2021 dagegen deutlich unter dem Landesdurchschnitt.

Die Einzahlungen aus dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer lagen im Gebiet Hannover in allen Jahren über dem Landesdurchschnitt, sie fielen aber im Gebiet Braunschweig noch höher aus. Auch im Gebiet Lüneburg erzielten die Kommunen überdurchschnittliche Einzahlungen aus dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer.

Im Gebiet Weser-Ems lagen die Einzahlungen aus dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer durchgängig unter dem Landesdurchschnitt. Dagegen entwickelten sich die Gewerbesteureinzahlungen im Gebiet Weser-Ems schon 2020 weniger rückläufig und liegen 2021 deutlich über dem Landesdurchschnitt.

Die unterschiedliche Entwicklung der Steuereinzahlungen führte 2021 im Vergleich zu 2019 zu einer Verschiebung der Einnahmekraft zwischen den statistischen Gebieten. Lediglich im Gebiet Hannover lagen die Einzahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit im Vorkrisenjahr 2019 genauso wie 2021 klar über dem Landesdurchschnitt. 2021 verbesserte sich der Abweichungsgrad von 10,8 % (2019) auf 12,4 %. Im Gebiet Braunschweig, dessen Steuereinnahmekraft⁹⁰ bereits 2019 nachgab, verschlechterte sich das Verhältnis zum Landesdurchschnitt in allen Bereichen, während sich das Verhältnis in Weser-Ems in allen Bereichen verbesserte. Gleichwohl verblieben die Steuereinzahlungen insgesamt im Gebiet Weser-Ems unter dem Landesdurchschnitt. Im Gebiet Lüneburg führen die schwächeren Einzahlungen aus dem Einkommensteueranteil zur höchsten Abweichung vom Landesdurchschnitt bei den Gesamteinzahlungen.

Unterschiedliche Steuereinzahlungen beeinflussen die regionale Finanzkraft

⁹⁰ Mit der gemeindlichen Steuereinnahmekraft wird die Realsteueraufbringungskraft einer Gemeinde bezeichnet, die um die Gemeindeanteile an der Einkommen- und Umsatzsteuer erhöht und um die Gewerbesteuerumlage verringert wird. Die Realsteueraufbringungskraft ergibt sich gemeindeweise je Steuerart durch Multiplikation mit dem jeweiligen Landesdurchschnittshebesatz.

Statistisches Gebiet und Jahr		Einzahlungen aus lfd. Verwaltungstätigkeit insgesamt		Einzahlungen aus Steuern		Gewerbesteuer-einzahlungen		Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	
		€	%	€	%	€	%	€	%
Braunschweig	2019	0	0	- 11	- 0,9	- 67	- 14,3	39	8,5
	2021	- 80	- 2,2	- 56	- 4,3	- 106	- 19,5	35	7,9
Hannover	2019	364	10,8	192	15,6	133	28,5	22	4,8
	2021	446	12,4	155	12,0	95	17,5	20	4,5
Lüneburg	2019	- 156	- 4,6	- 89	- 7,3	- 71	- 15,2	18	3,9
	2021	- 204	- 5,7	- 68	- 5,3	- 52	- 9,6	14	3,2
Weser-Ems	2019	- 202	- 6,0	- 96	- 7,8	- 22	- 4,7	- 54	- 11,7
	2021	- 188	- 5,2	- 51	- 3,9	21	3,9	- 48	- 10,8

Tabelle 15: Abweichung der Einzahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit im Vergleich zum Landesdurchschnitt (in € je Einw. bzw. in %)

Den Einfluss der Steuereinzahlungen und – weniger dominant – der Zuweisungen auf die Entwicklung der Einzahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit verdeutlicht Tabelle 16 mit der Darstellung der Veränderungsbeträge und -quoten zwischen 2019 und 2021. Die im Vergleich zu den anderen statistischen Gebieten weitaus höheren Verbesserungen der Steuereinzahlungen führten im Gebiet Weser-Ems zur – je Einwohnerin und Einwohner – zweithöchsten Steigerung der laufenden Einzahlungen. Im Gebiet Braunschweig, das mit der Region Wolfsburg - Braunschweig - Salzgitter über einen wesentlichen Wirtschaftsraum in Niedersachsen verfügt, wirken sich die Folgen der COVID-19-Pandemie dagegen möglicherweise langfristiger aus. Die Steuereinzahlungen erholten sich im Vergleich 2019 und 2021 nur wenig, sodass sich die Einzahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit im Gebiet Braunschweig deutlich weniger erhöhten als in den anderen statistischen Gebieten.

Statistisches Gebiet	Einzahlungen aus lfd. Verwaltungstätigkeit insgesamt		Einzahlungen aus Steuern		Gewerbesteuer-einzahlungen		Gemeindeanteil an der Einkommensteuer		Sonstige allgemeine Zuweisungen		Gewerbesteuer und allgemeine Zuweisungen zusammen	
	€	%	€	%	€	%	€	%	€	%	€	%
Braunschweig	146	4,3	20	1,6	38	9,5	- 21	- 4,2	- 7	- 9,9	31	6,6
Hannover	308	8,3	28	2,0	39	6,5	- 19	- 3,9	1	1,6	41	6,2
Lüneburg	178	5,5	86	7,6	96	24,2	- 21	- 4,4	13	19,1	110	23,8
Weser-Ems	240	7,6	110	9,7	120	27,0	- 11	- 2,7	2	3,1	122	24,0
Niedersachsen	226	6,7	65	5,3	77	16,5	- 17	- 3,7	3	4,5	80	15,0

Tabelle 16: Vergleich der Einzahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit 2019 und 2021 (in € je Einw. bzw. in %)

Die Höhe der Einzahlungen für sich betrachtet rechtfertigt noch keine Aussage über die Finanzlage der Kommunen. Der Wirkungsgrad der laufenden Einzahlungen für die Finanzierung der kommunalen Haushalte zeigt sich erst in der Gegenüberstellung der laufenden Auszahlungen. Die folgende Zusammenstellung verdeutlicht, dass eine schwache Einzahlungskraft je Einwohnerin und Einwohner nicht zwangsläufig zu schlechteren Haushaltsergebnissen führen muss.

Statistisches Gebiet und Jahr		Auszahlungen aus lfd. Verwaltungstätigkeit insgesamt		Personalauszahlungen		Auszahlungen für Sach- und Dienstleistungen		Auszahlungen für soziale Leistungen und aufgabenbezogene Leistungsbeteiligungen		Sonstige Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit		Nachrichtlich: Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	
		€	+/-	€	+/-	€	+/-	€	+/-	€	+/-	€	+/-
Braunschweig	2019	3.075		820		367		982		503		293	
	2020	3.253	178	863	43	385	18	1.076	94	524	21	176	- 117
	2021	3.329	76	894	31	407	22	1.071	-5	559	35	185	9
Hannover	2019	3.454		895		410		1.033		710		278	
	2020	3.639	185	944	49	438	28	1.074	41	786	76	294	16
	2021	3.855	216	977	33	461	23	1.141	67	805	19	185	-109
Lüneburg	2019	2.824		754		365		881		420		388	
	2020	2.879	55	801	47	376	11	896	15	416	- 4	370	- 18
	2021	3.040	161	842	41	396	20	945	49	446	30	350	- 20
Weser-Ems	2019	2.792		681		343		983		371		374	
	2020	2.868	76	714	33	358	15	1.018	35	375	4	433	59
	2021	3.009	141	741	27	382	24	1.058	40	416	41	397	- 36
Niedersachsen	2019	3.033		784		370		975		499		335	
	2020	3.154	121	824	40	389	19	1.019	44	524	25	331	- 4
	2021	3.306	152	856	32	411	22	1.058	39	555	31	288	- 43

Tabelle 17: Wesentliche Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit in den statistischen Gebieten (in € je Einw.)

Die Kommunen in den Gebieten Lüneburg und Weser-Ems erzielten zwar vergleichsweise geringere laufende Einzahlungen je Einwohnerin und Einwohner als die Kommunen in den Gebieten Braunschweig und Hannover, erwirtschafteten aber dennoch bessere Ergebnisse aus laufender Verwaltungstätigkeit. Im Einwohnerbezug waren die Salden aus laufender Verwaltungstätigkeit im Gebiet Lüneburg fast und im Gebiet Weser-Ems mehr als doppelt so hoch wie in den Gebieten Braunschweig und Hannover. Auch die Betrachtung der Nominalbeträge führt zu keinem anderen Ergebnis: 70 % des positiven Ergebnisses aus laufender Verwaltungstätigkeit aller niedersächsischen Kommunen (2,3 Mrd. €) wurden in den Gebieten Lüneburg und Weser-Ems erwirtschaftet, 44 % allein von den Kommunen in Weser-Ems. Lediglich

Auszahlungen in Lüneburg und Weser-Ems geringer als in Braunschweig und Hannover

30 % entstanden in den Gebieten Braunschweig und Hannover, 13 % in Braunschweig und 17 % in Hannover.

Ursächlich für die guten Gesamtergebnisse in den Gebieten Lüneburg und Weser-Ems waren vorrangig geringere Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit. Die günstige Entwicklung der Steuereinzahlungen trug zwar zu den besseren Resultaten bei, die Steuereinzahlungen verblieben jedoch sehr deutlich unter dem Landesdurchschnitt. Daher führten die seit Jahren unter dem Landesdurchschnitt liegenden Auszahlungen bei fast allen Auszahlungspositionen zu den höheren Salden aus laufender Verwaltungstätigkeit in den Gebieten Lüneburg und Weser-Ems.

Die Auszahlungen in den Bereichen Personal, Sach- und Dienstleistungen und den „sonstigen Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit“ lagen in beiden Gebieten in allen Jahren unter dem Landesdurchschnitt. Die gewichtigen Auszahlungen für soziale Leistungen entsprachen im Gebiet Weser-Ems dem Landesdurchschnitt. Im Gebiet Lüneburg fielen die niedrigsten Sozialauszahlungen je Einwohnerin und Einwohner im Land Niedersachsen an.

Infolge des vorteilhaften Verlaufs nahm in den Gebieten Lüneburg und Weser-Ems die Auszahlungsdeckungsgrad der Steuereinzahlungen nennenswert zu. Im Vorkrisenjahr 2019 deckten die niedersächsischen Kommunen im Durchschnitt 34,1 % ihrer Auszahlungen mit Steuereinzahlungen. 2021 betrug die durchschnittliche Auszahlungsdeckungsgrad 39 %. Dabei lag der Auszahlungsdeckungsgrad (durch Steuern) vor den Corona-Jahren nur im statistischen Gebiet Lüneburg unter dem Landesdurchschnitt. Wegen der 2021 überproportional gestiegenen Gewerbesteureinzahlungen in den Gebieten Lüneburg und Weser-Ems lagen die Auszahlungsdeckungsgrade der Steuereinzahlungen in diesen Gebieten nunmehr deutlich über dem Landesdurchschnitt, in den Gebieten Braunschweig und Hannover dagegen deutlich darunter.

Auszahlungsdeckungsgrad der Steuereinzahlungen verschoben

Statistisches Gebiet und Jahr		Auszahlungsdeckungsgrad	
		Steuereinzahlungen insgesamt	Gewerbsteuer-einzahlungen
Weser-Ems	2019	35 %	14 %
	2020	38 %	15 %
	2021	41 %	19 %
Lüneburg	2019	33 %	11 %
	2020	39 %	14 %
	2021	40 %	16 %
Niedersachsen	2019	34 %	13 %
	2020	37 %	13 %
	2021	39 %	17 %
Hannover	2019	34 %	15 %
	2020	36 %	14 %
	2021	38 %	17 %
Braunschweig	2019	35 %	11 %
	2020	34 %	9 %
	2021	37 %	13 %

Tabelle 18: Auszahlungsdeckungsgrad der Steuereinzahlungen in den statistischen Gebieten

Die folgenden Zusammenstellungen nach der Rangfolge bei den einzelnen Einzahlungs- und Auszahlungspositionen verdeutlichen die Unterschiede in den Regionen Niedersachsens:⁹¹

Statistisches Gebiet	Steuereinzahlungen insgesamt			Gewerbsteuer-einzahlungen			Gemeindeanteil an der Einkommensteuer			Schlüssel- und Bedarfszuweisungen		
	2019	2020	2021	2019	2020	2021	2019	2020	2021	2019	2020	2021
Braunschweig	2	4	3	3	4	4	1	1	1	2	1	1
Hannover	1	1	1	1	1	1	2	2	2	4	4	3
Lüneburg	3	2	4	4	3	3	3	3	3	1	2	2
Weser-Ems	4	3	2	2	2	2	4	4	4	3	3	4

Tabelle 19: Rangfolge der statistischen Gebiete nach Höhe der Einzahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit (allgemeine Deckungsmittel)

⁹¹ Bei den Tabellen 19, 20 und 21 steht die 1 für den höchsten Betrag in Bezug auf die Werte je Einwohnerin und Einwohner und die 4 somit für den niedrigsten Betrag.

Statistisches Gebiet	Personal- auszahlungen			Auszahlungen für Sach- und Dienstleistungen			Auszahlungen für soziale Leistungen			Auszahlungen aus sonstiger Verwaltungstätig- keit		
	2019	2020	2021	2019	2020	2021	2019	2020	2021	2019	2020	2021
Braunschweig	2	2	2	2	2	2	3	1	2	2	2	2
Hannover	1	1	1	1	1	1	1	2	1	1	1	1
Lüneburg	3	3	3	3	3	3	4	4	4	3	3	3
Weser-Ems	4	4	4	4	4	4	2	3	3	4	4	4

Tabelle 20: Rangfolge der statistischen Gebiete nach Höhe der wesentlichen Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit

Statistisches Gebiet	Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit		
	2019	2020	2021
Braunschweig	3	4	3
Hannover	4	3	3
Lüneburg	1	2	2
Weser-Ems	2	1	1

Tabelle 21: Rangfolge der statistischen Gebiete nach Höhe des Saldos aus laufender Verwaltungstätigkeit

4.6 Investitionstätigkeit

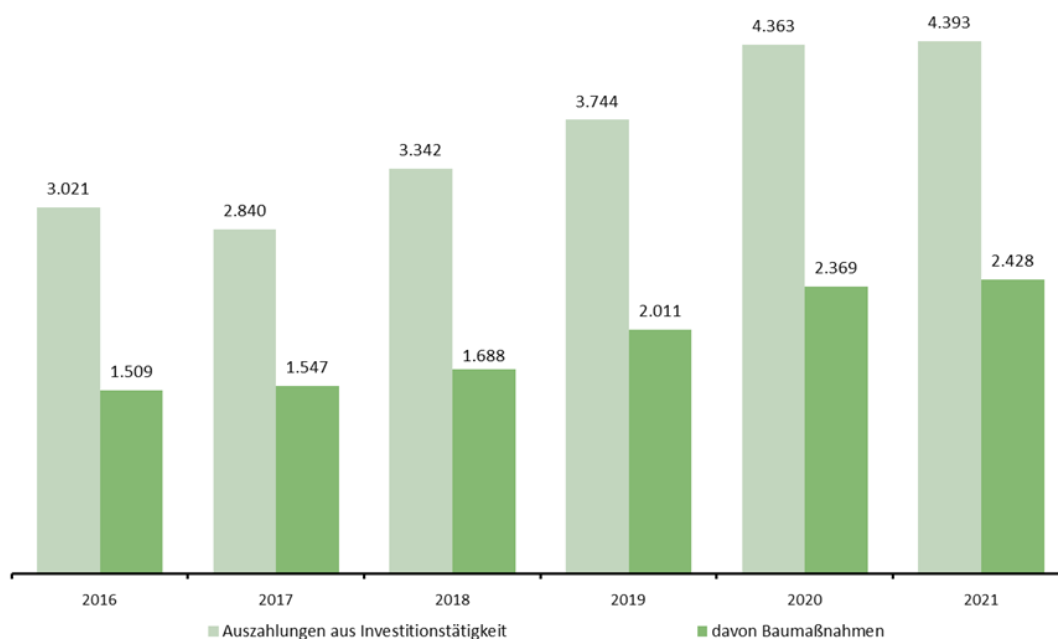
Die Investitionsrückstände der niedersächsischen Kommunen betragen 2020 insgesamt 20,7 Mrd. €. Das ergab die Selbsteinschätzung der Kommunen aufgrund einer Abfrage der überörtlichen Kommunalprüfung.⁹² Die erheblichen Investitionsrückstände von 2.586 € je Einwohnerin und Einwohner lagen über dem Bundesdurchschnitt (1.938 € je Einwohnerin und Einwohner). Die gesetzliche Verpflichtung, das Vermögen wirtschaftlich zu verwalten, erfordert regelmäßige Reinvestitionen. Die Kommunen müssen ihr Infrastrukturvermögen dauerhaft für die Aufgabenerledigung erhalten und Wertverluste vermeiden. Die hohen Investitionsrückstände insbesondere bei den Schulen und Straßen zwingen die niedersächsischen Kommunen grundsätzlich dazu, ihre Investitionstätigkeit zu steigern. Zusätzlich lösen neue oder veränderte Anforderungen an die kommunale Aufgabenerledigung (z. B. Digitalisierung) weiteren Investitionsbedarf aus. Die hohen Steigerungsraten der Investitionsauszahlungen 2018

⁹² Vgl. Die Präsidentin des Niedersächsischen Landesrechnungshofs, Kommunalbericht 2021, „Landesweite Erhebung von Investitionsrückständen bei niedersächsischen Kommunen“, S. 54 ff.

bis 2020 waren nicht ausreichend, um die Last der Investitionsrückstände und die damit verbundenen Haushaltsrisiken zu reduzieren (s. Kapitel 6). Im Haushaltsjahr 2021 liegt die Steigerungsrate der Investitionsauszahlungen nunmehr bei lediglich 0,7 %. Die Investitionsauszahlungen von 4,4 Mrd. €, davon 2,4 Mrd. € für Baumaßnahmen, entsprachen der Höhe nach dem Vorjahr. Angesichts der dramatischen Baupreissteigerungen (+ 14,3 %)⁹³ muss jedoch von einem realen Rückgang der Investitionstätigkeit ausgegangen werden.

Die Kommunen begründeten die im Verhältnis zur Höhe der Investitionsrückstände geringe Investitionstätigkeit mit unzureichenden Finanzmitteln und fehlendem eigenen oder Fremdpersonal für die Planung und Ausführungen der Baumaßnahmen. Auch langwierige bürokratische Verfahren spielten eine Rolle. Diese Umstände sowie gestiegene Baukosten und allgemeine Inflationsraten werden auch zukünftig erhebliche Investitionshemmnisse darstellen. Außerdem würde sich eine – aktuell nicht auszuschließende – nachlassende Finanzkraft der Kommunen folgeschwer auf die Finanzierbarkeit von Investitionsmaßnahmen auswirken. Alles in allem kann zurzeit nicht davon ausgegangen werden, dass die Kommunen den besorgniserregenden Rückständen in den Infrastrukturbereichen Schulen und Straßen sowie dem Nachholbedarf in anderen Bereichen, beispielsweise bei der Digitalisierung, mit einer gesteigerten Investitionstätigkeit nennenswert entgegensteuern können.

⁹³ Vgl. Statistisches Bundesamt, DESTATIS, Pressemitteilung vom 08.04.2022, Baupreise für Wohngebäude im Februar 2022: +14,3 % gegenüber Februar 2021, https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2022/04/PD22_156_61261.html, zuletzt abgerufen am 04.08.2022.



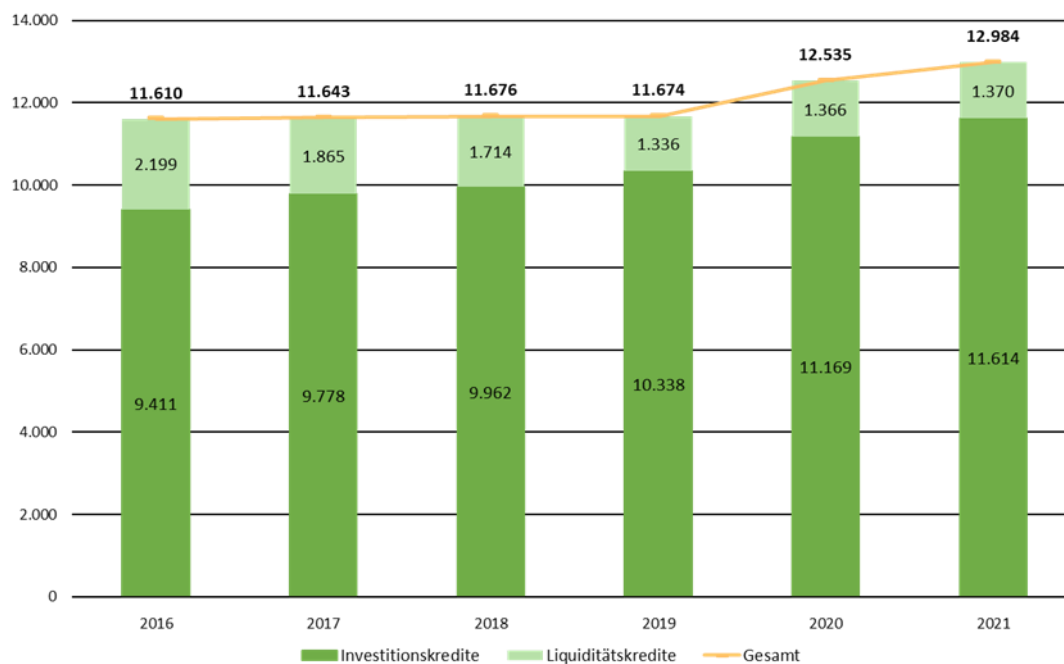
Ansicht 15: Auszahlungen aus Investitionstätigkeit (in Mio. €)

4.7 Entwicklung der Gesamtverschuldung

Wegen eines Methodenwechsels bei den Erhebungen der Schuldenstatistik ab 2018 ist eine vergleichende Betrachtung der Schuldenentwicklung aktuell nicht ohne Weiteres möglich. Die nachstehenden Ausführungen und Ansichten für die Jahre 2016 bis 2021 basieren daher auf den Angaben der kommunalen vierteljährlichen Kassenstatistik.

Die Kassenstatistik enthält im Gegensatz zur Schuldenstatistik keine Informationen über die kommunalen Extrahaushalte. Für einen Zeitreihenvergleich stellen die folgende Ansicht und Tabelle zunächst nur auf die Verschuldung der kommunalen Kernhaushalte ab. Weiterhin wurde bei den Darstellungen ausschließlich der nicht-öffentliche Bereich ausgewertet, um die Problematik der Liquiditätskredite aus dem sog. „Cash-Pooling“ auszublenden. Die Zweifel hinsichtlich der Belastbarkeit der von den Kommunen gemeldeten Höhe dieser „Kredite“ wurden bereits im Kommunalbericht 2021 dargestellt.⁹⁴ Wie bereits unter Kapitel 4.1 berichtet, wird zur Zeit eine Lösung bzgl. der Darstellung der Liquiditätskredite im Zusammenhang mit „Cash-Pooling“ innerhalb des niedersächsischen Kontenrahmens durch das MI in erarbeitet.

⁹⁴ Vgl. Die Präsidentin des Niedersächsischen Landesrechnungshofs, Kommunalbericht 2021, S. 52.



Ansicht 16: Entwicklung der Verschuldung in den Kernhaushalten beim nicht-öffentlichen Bereich (in Mio. €)

Zum Ende des Jahres 2021 nahm die Gesamtverschuldung erneut zu. Die Verschuldung der kommunalen Kernhaushalte aus Investitions- und Liquiditätskrediten beim nicht-öffentlichen Bereich beträgt nunmehr 13,0 Mrd. €, 449 Mio. € mehr als zum Ende des Jahres 2020. Der Anstieg der Verschuldung beruht fast ausschließlich auf der zusätzlichen Verschuldung aus Investitionskrediten von 445 Mio. €. Die Verschuldung aus Liquiditätskrediten erhöhte sich nur marginal um 4 Mio. € auf 1.370 Mio. €.

Erneut gestiegene Gesamtverschuldung

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Investitionskredite	9.411	9.778	9.962	10.338	11.169	11.614
Veränderung absolut	487	367	184	376	831	445
Liquiditätskredite	2.199	1.865	1.714	1.336	1.366	1.370
Veränderung absolut	- 595	- 334	- 151	- 378	30	4
Schulden insgesamt	11.610	11.643	11.676	11.674	12.535	12.984
Veränderung absolut	- 109	33	33	- 2	861	449

Tabelle 22: Entwicklung der Verschuldung in den Kernhaushalten beim nicht-öffentlichen Bereich (in Mio. €)

Verschuldung in ausgegliederten Organisationsformen höher als im Kernhaushalt

Die vorstehende Betrachtung berücksichtigt die Verschuldung in den ausgegliederten Bereichen in Form von Eigenbetrieben, Anstalten und privatrechtlichen Unternehmen nicht, da keine zusammenfassende Statistik verfügbar ist. Die Verschuldung in den kommunalen Extrahaushalten und sonstigen Ausgliederungen ist jedoch gravierend. 2019 betrug sie über 18 Mrd. € gegenüber 11,7 Mrd. € in den Kernaushalten. In der Gesamtbetrachtung des Konzerns Kommune betrug die Verschuldung 2019 somit rd. 30 Mrd. €.⁹⁵ Auch in den Ausgliederungen ist wegen der schwierigen gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen von steigenden Schulden und zunehmenden Investitionsrückständen auszugehen. Ein Umstand, der in Hinblick auf die Sicherstellung der kommunalen Aufgabenerledigung ein weiteres Risiko für die kommunalen Haushalte nach sich ziehen könnte. Die überörtliche Kommunalprüfung wird zukünftig trotz schwieriger Datenlage, die Finanzentwicklung der Gesamtkommunen stärker in den Blick nehmen.

4.8 Fazit

Wirtschaftliche Folgen der Pandemie beeinflussen die Kommunalhaushalte

Seit 2020 beeinflussen die wirtschaftlichen Folgen der COVID-19-Pandemie die Entwicklung aller öffentlichen Haushalte. In den kommunalen Haushalten ergaben sich erhebliche Einnahmeeinbrüche bei den Einzahlungen aus der Gewerbesteuer und dem Gemeindeanteil an der Einkommenssteuer. Wegen der pandemiebedingten Schließung oder eingeschränkter Nutzung vieler kommunaler Einrichtungen kamen weitere Einbußen bei den Verwaltungs- und Benutzungsentgelten hinzu.

Auf der Ausgabeseite zeigen sich gleichzeitig die wirtschaftlichen Folgen der Pandemie in dem erheblichen Anstieg der Auszahlungen für Leistungen der Sozialhilfe (SGB XII) sowie Kinder- und Jugendhilfe (SGB VIII). Weiterhin erforderte die Bekämpfung der Pandemie einen enormen, unvorhersehbaren Einsatz von Personal-, Sach- und Finanzmitteln in allen kommunalen Aufgabenbereichen, allen voran im Gesundheitsschutz.

Das Engagement der bei der Pandemiebekämpfung unmittelbar geforderten Kommunen verdient an dieser Stelle wiederholt ausdrückliche Anerkennung.

Die wirtschaftlichen Folgen der Pandemie machten nicht nur die dahin bestehenden Haushaltsplanungen gegenstandslos. Sie veränderten die Handlungsbedarfe und finanziellen Gestaltungsmöglichkeiten der Kommunen dauerhaft. Viele

⁹⁵ Vgl. https://www.statistik.niedersachsen.de/startseite/themen/finanzen_steuern_personal/finanzen_in_niedersachsen/schulden_und_finanzenvermogensstatistik_in_niedersachsen/schulden-und_finanzenvermogensstatistik-in-niedersachsen-statistische-berichte-198014.html, zuletzt abgerufen am 04.08.2022.

Aufgabenstellungen mussten neu priorisiert werden. Zusätzlich erschwert insbesondere die ungewisse Entwicklung der Einnahmen die zukünftige Haushaltsplanung und Haushaltsführung.

Diese Umstände verkennt die überörtliche Kommunalprüfung nicht. Rückblickend gilt jedoch, dass die hohen Verluste in den Kommunalhaushalten im Jahr 2020 mithilfe von Bund und Land durch erhöhte Einzahlungen bei der Position der Zuwendungen und Umlagen kompensiert wurden. Insgesamt stiegen die Einzahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit in den Jahren 2020 und 2021 gegenüber dem Vorkrisenjahr 2019 in beiden Jahren jeweils um rd. 1 Mrd. € an. Die Steigerungsraten von 3,5 % bzw. 3,1 % liegen zwar unter denen der vorangehenden Haushaltsjahre, sie fielen jedoch nicht so niedrig aus, wie zunächst erwartet wurde.

Die Steigerung der Auszahlungen verlief im Haushaltsjahr 2020 noch moderat. Der Steigerungsbetrag von rd. 1 Mrd. € entsprach in etwa dem Steigerungsbetrag der Einzahlungen und im Vergleich auch den jeweiligen Steigerungsbeträgen der Vorjahre. Dagegen stiegen die Auszahlungen im Haushaltsjahr 2021 erheblich um 1,3 Mrd. €. Die Steigerungsrate von 4,4 % liegt deutlich über der Steigerungsrate der Einzahlungen und verringerte das Gesamtergebnis aus laufender Verwaltungstätigkeit 2021 um 330 Mio. €.

Die Entwicklung der Einzahlungen wird im Wesentlichen von der Höhe der Steuereinzahlungen getragen. Die Entwicklung der kommunalen Steuereinzahlungen hat der Arbeitskreis Steuerschätzungen aktuell in seiner 162. Sitzung vom 10. bis 12.05.2022 prognostiziert.

Der Arbeitskreis rechnet für 2022 mit einem kommunalen Steueraufkommen von insgesamt 10,4 Mrd. €, das damit rd. 250 Mio. € unter dem Kassenergebnis 2021 liegen würde. Für die Folgejahre wird jedoch eine erhebliche Steigerung des kommunalen Gesamt-Steueraufkommens von 5,0 % (2023), 5,2 % (2024), 4,4 % (2025) und 3,7 % (2026) erwartet. Für die Einzahlungen aus der Gewerbesteuer und die Einzahlungen aus dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer geht die Steuerschätzung (noch) davon aus, dass ihr Aufkommen bereits in 2022 und allen weiteren Jahren das Kassenergebnis 2021 übertreffen wird.

*Aktuelle
Steuer-
schätzung –
Große
Unsicher-
heiten*

Der Arbeitskreis weist aber auch darauf hin, dass es sich bei der aktuellen Steuerschätzung lediglich nur um eine Momentaufnahme handeln kann. Die Höherschätzung der Einzahlungen erfolgte hauptsächlich inflationsbedingt und beruht nicht auf der Erwartung einer besseren realwirtschaftlichen Entwicklung. Gleichzeitig werden die hohe Inflationsrate und der erwartete Zinsanstieg die Kosten der – auch kommunalen – Aufgabenerledigung erheblich erhöhen. Außerdem sind die

gesamtwirtschaftlichen Folgen des russischen Angriffskriegs in der Ukraine nicht berechenbar. Sicher ist jedoch, dass er hohe Kosten für die Aufnahme von Flüchtlingen auslöst und damit zu einem neuerlichen Anstieg der sozialen Leistungen führen wird.

Es ist unsicher, ob die inflationsbedingten Steigerungen der Auszahlungen durch entsprechende Einzahlungen kompensiert werden können. Die Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit waren bereits 2021 fast 2,4 Mrd. € höher als im Vorkrisenjahr 2019. Die hohen Preissteigerungen im Bausektor werden die Finanzierung und Durchführung von dringend notwendigen Investitionen erschweren. Auch der Fachkräftemangel in allen staatlichen und kommunalen Verwaltungen sowie das fehlende Angebot privater Dienstleister erschweren und verteuern die Aufgabenerledigung.

Ohnehin ist die Investitionskreditverschuldung 2021 um 4 % gestiegen. Die steigende Investitionskreditverschuldung der Kommunen belastet künftige Haushalte und Generationen mit Zins- und Tilgungsleistungen. Angesichts der fragilen Einnahmesituation müssen die Kommunen verstärkt darauf achten, dass auch langfristig der Schuldendienst gesichert ist und die vollständige Tilgung der Schulden mindestens im Abschreibungszeitraum erfolgt.

Die im Kapitel 6 dargestellten Investitionsrückstände stellen darüber hinaus noch eine andere Form der Verschuldung, eine latente Verschuldung dar, die sich bisher nicht in der Bilanz und der Ergebnisrechnung widerspiegelt. Um die kommunalen Leistungen auch langfristig in einer adäquaten Quantität und Qualität für Bürger und Bürgerinnen anbieten zu können, muss der vorhandene Investitionsrückstand gesenkt werden. Dies wird umso schwieriger vor dem Hintergrund unsicherer Einnahmen und unzureichender Personal- und Baukapazitäten. Der Abbau des Investitionsrückstands ist aber notwendig, um den Kern der kommunalen Selbstverwaltung sicherzustellen. Der Abbau des Investitionsrückstands ist daher eine gemeinsame Aufgabe der Kommunen und des Landes Niedersachsen.

Die Liquiditätskredite beim nicht-öffentlichen Bereich sind im vergangenen Jahr nur leicht angestiegen (+ 0,3 %), aber es ist nach dem im Betrachtungszeitraum niedrigsten Stand 2019 der zweite Anstieg in Folge. Die Entwicklung der Liquiditätskredite ist ungleich kritischer zu bewerten als der Anstieg der Investitionskredite. Langfristig steigende Liquiditätskredite sind ein warnendes Signal, dass die laufenden Einzahlungen nicht ausreichen, die laufenden Auszahlungen abzudecken. Die jeweiligen Kommunen leben auf Pump. Die Hauptverwaltungsbeamtinnen und Hauptverwaltungsbeamten, die Vertretungen und die Kommunalaufsicht stehen bei

Steigende Investitionskredite und hohe Investitionsrückstände werden zum Haushaltsrisiko

entsprechenden Kommunen in der Pflicht, signifikante Konsolidierungsbemühungen einzuleiten.

Gerade vor dem Hintergrund der COVID-19-Krise zeigt es sich, wie wichtig solide Kommunalfinanzen sind, damit in unvorhersehbaren Krisenzeiten die Kommunen eine finanzielle Resilienz besitzen. Die überörtliche Kommunalprüfung hatte regelmäßig auf diese Notwendigkeit hingewiesen. In den nächsten Jahren wird es nun darauf ankommen, dass die Kommunen trotz mannigfaltiger Herausforderungen ihre finanzielle Leistungsfähigkeit erhalten. Die gesetzlichen Gebote des Haushaltsausgleichs und der Sicherung der stetigen Aufgabenerfüllung sind weiterhin uneingeschränkt zu beachten. Angesichts der unklaren konjunkturellen Entwicklung vor dem Hintergrund des Angriffskriegs in der Ukraine sowie der hohen Inflation ist mit zukünftig geringeren Wachstumserwartungen zu rechnen. Zusätzlich wird die andauernde Energiekrise die Kommunen vor weitere bedeutende Herausforderungen stellen.

*Haushalts-
konsoli-
dierungs-
maßnahmen
auf Dauer
unver-
meidbar*

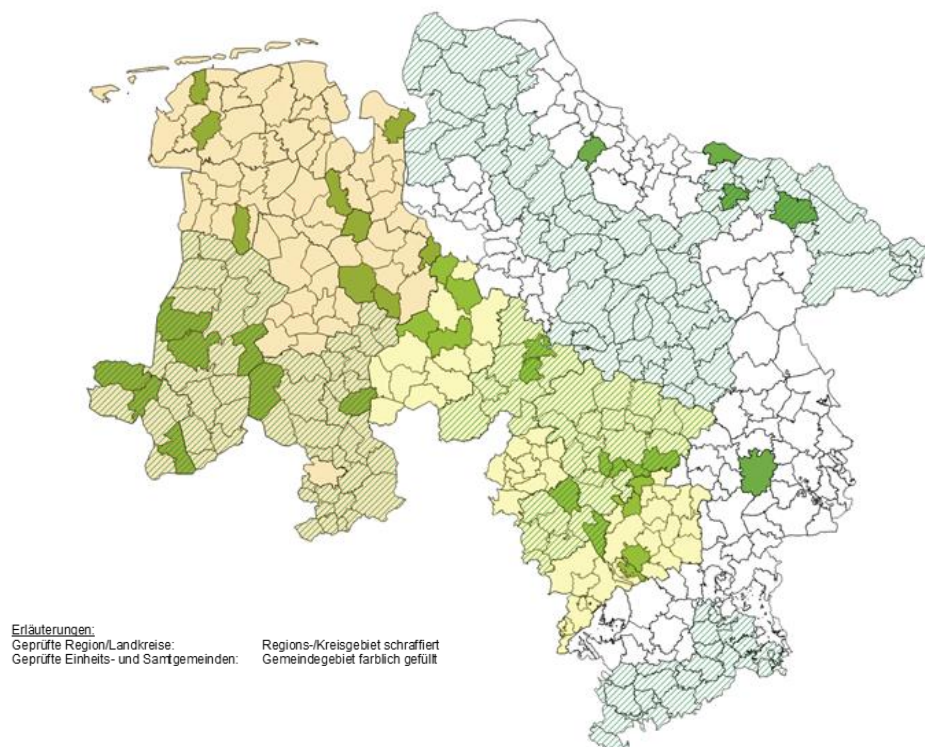
Die Kommunen sind gehalten, alle Möglichkeiten zu nutzen, um ihre Haushalte aus eigener Kraft auszugleichen. Das Entstehen von Haushaltsdefiziten wird im Einzelfall möglicherweise unvermeidbar sein. Flächendeckend nicht ausgeglichene Haushalte mit der Folge der teilweisen Finanzierung der kommunalen Aufgabenerledigung mithilfe von Liquiditätskrediten müssen jedoch mit aller Kraft verhindert werden. Die Kommunen sind daher aufgefordert, ihre Aufgaben neu zu priorisieren – sofern noch nicht geschehen. Möglicherweise muss auf die Wahrnehmung freiwillig übernommener Aufgaben teilweise verzichtet werden oder Aufgaben an andere kommunale Träger abgegeben werden, die sie effizienter umsetzen können. Auch eine vertretbare Anhebung der Realsteuerhebesätze sowie der Gebühren und Entgelte für die Nutzung kommunaler Einrichtungen ist erforderlichenfalls auf den Prüfstand zu stellen.

Alle genannten Beispiele erfordern Entscheidungen, die den Einwohnerinnen und Einwohnern regelmäßig nur schwer zu vermitteln sind. Es zählt jedoch zur Finanzverantwortung im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung, drohenden Finanzengpässen rechtzeitig entgegenzusteuern und die dafür individuell geeigneten Lösungen zu finden. Das Ziel, die finanzielle Leistungsfähigkeit der Kommune zukunftssicher zu gestalten, muss entscheidungsleitend sein. Dies gilt für Politik und Verwaltung gleichermaßen.

5 Prüfungsergebnisse

5.1 Vorbemerkungen

Die in diesem Kapitel vorgestellten Ergebnisse beruhen auf Prüfungen bei der Region Hannover, 13 Landkreisen, 38 Einheits- und Samtgemeinden, 34 Mitgliedsgemeinden von Samtgemeinden sowie 15 Zweckverbänden. Die regionale Verteilung der geprüften Kommunen stellt sich – bei Hervorhebung der statistischen Gebiete Hannover und Weser-Ems – wie folgt dar:



Ansicht 17: Übersicht der geprüften Kommunen

Die Prüfungsergebnisse der überörtlichen Kommunalprüfung sollen den Kommunen Handlungsmöglichkeiten aufzeigen, ihre Finanz- und Verwaltungskraft zu erhalten bzw. zu verbessern. Zudem können die Prüfungsergebnisse die Kommunen bei der Bewältigung ihrer aktuellen und zukünftigen Herausforderungen unterstützen. Die Empfehlungen für Einsparungen, Prozessveränderungen oder Vermeidung von rechtswidrigem Handeln sind geeignet, Impulse für eine Anpassung des Verwaltungshandelns zu geben.

5.2 Prüfungsergebnisse – Kompakt

Acht Samtgemeinden und deren Mitgliedsgemeinden waren Gegenstand der **Finanzstatusprüfung**. Trotz positiver konjunktureller Entwicklung in den Jahren 2017 bis 2019 stieg in den geprüften Kommunen die Gesamtverschuldung. Darüber hinaus mussten zahlreiche mehrmonatige Verfristungen sowohl bei der Haushaltsaufstellung als auch bei der Rechnungslegung festgestellt werden (s. Kapitel 5.3).

Die Prüfung von **Zweckverbänden** unterschiedlicher Aufgabenbereiche zeigte, dass die Verbände wirtschaftlich und organisatorisch gut aufgestellt waren. Verbesserungsbedarf stellte die überörtliche Kommunalprüfung unter anderem mit Blick auf die Verbandsordnungen, fristgerechte Vorlage der Haushaltssatzungen sowie die Kassensicherheit fest. Der künftige Digitalisierungsprozess in den Zweckverbänden muss auch auf die kurzfristige Erfüllung der Anforderungen des OZG gerichtet sein (s. Kapitel 5.4).

Cyberattacken können Kommunen teils für Wochen bis zur Arbeitsunfähigkeit hin beeinträchtigen und dadurch hohe Kosten verursachen. Für die Kommunen ergibt sich damit zwingend die Notwendigkeit, den Schutz ihrer IT fortwährend zu verbessern sowie die Beschäftigten bestmöglich zu sensibilisieren. Die überörtliche Kommunalprüfung untersuchte deshalb in sechs kleineren Kommunen den Stand der **Informationssicherheit** und vertiefte den **Teilbereich Notfallmanagement**. Die Prüfung brachte Handlungsbedarfe überwiegend in den Bereichen Sicherheitsmanagement, Konzeption und Vorgehensweisen zu Tage. Speziell beim Notfallmanagement fehlten IT-Notfallpläne (s. Kapitel 5.5).

Den weitaus größten Anteil des Vermögens der geprüften Kommunen stellte der Wert ihrer Liegenschaften dar. Daher hat sich die überörtliche Kommunalprüfung mit der **Liegenschaftsverwaltung** auseinandergesetzt.

Voraussetzung einer aktiven Liegenschaftsverwaltung ist das Wissen um den Bestand, die Nutzung und die Entwicklungspotenziale der kommunalen Liegenschaften. Auf dieser Basis ist eine regelmäßige strukturierte Überprüfung der Liegenschaften und Klärung der Potenziale „stiller“ Reserveflächen unerlässlich.

Die überörtliche Kommunalprüfung stellte fest, dass die geprüften Kommunen die Steuerung der Liegenschaftsverwaltung optimieren sollten.

Die Organisationsform der Liegenschaftsverwaltung ist so zu wählen, dass unterschiedliche Sichtweisen und Zielsetzungen aller Beteiligten (z. B. nutzende Organisationseinheiten, budgetverantwortliche Stellen, nutzende Einwohnerinnen und

Einwohner) berücksichtigt werden und der Koordinations- und Kommunikationsaufwand gering ist. Regelungen zum Geschäftsablauf sind dabei hilfreich (s. Kapitel 5.6).

Flexible Bedienformen im ÖPNV, wie z. B. Anrufsammeltaxis, können im ländlichen Raum für eine bessere Mobilität von Bürgerinnen und Bürgern sorgen, unabhängig vom eigenen Pkw. Die Prüfung zeigte, dass die Landkreise diese Bedienformen nach ihren örtlichen Bedürfnissen einsetzten. Sie ergänzten den vorhandenen permanenten Linienverkehr und konnten auch abgelegene Ortschaften wirtschaftlicher an den ÖPNV anbinden. Das Ziel, die Daseinsvorsorge zu verbessern, erreichten sie. Sie führten jedoch nur in Einzelfällen ein Controlling durch, um die flexiblen Formen zu optimieren. Die Landkreise arbeiteten bei der Durchführung der Angebote mit kreisangehörigen Kommunen und Verkehrsunternehmen zusammen. Vereinzelt hat die überörtliche Kommunalprüfung Optimierungsmöglichkeiten bei der Bezuschussung bzw. Abrechnung zwischen diesen Akteuren festgestellt. Die COVID-19-Pandemie wirkte sich auf einzelne Angebote sehr stark, auf andere kaum wahrnehmbar aus (s. Kapitel 5.7).

Die Prüfung zum Thema **Kindeswohlgefährdung** ging schwerpunktmäßig ein auf

- die Zusammenarbeit der Jugendämter mit freien Trägern der Jugendhilfe (freie Träger) und weiteren Akteuren außerhalb des Jugendamts,
- die Verfahrensabläufe der Jugendämter bei Anhaltspunkten für eine Kindeswohlgefährdung (ohne Einzelfallprüfung),
- die Ausstattung des Allgemeinen Sozialen Dienstes (ASD) im Jugendamt sowie
- die Öffentlichkeitsarbeit zum Kinderschutz.

In allen Bereichen bestand Verbesserungspotenzial.

Insgesamt wurde deutlich, dass die Abwendung von Kindeswohlgefährdungen nicht alleine von den Jugendämtern geleistet werden kann. Vielmehr werden dazu insbesondere auch die kinder- und jugendnahen Personen und Institutionen benötigt, z. B. das Personal von Kindergärten und Schulen (s. Kapitel 5.8).

5.3 Finanzstatusprüfung bei Samtgemeinden und deren Mitgliedsgemeinden – Entscheidungsgrundlagen deutlich früher schaffen!

Trotz positiver konjunktureller Entwicklung stieg in den Jahren 2017 bis 2019 die Gesamtverschuldung in den geprüften Samtgemeinden an. Auch angesichts fortwährender Investitionsrückstände sind die geprüften Kommunen gefordert, Strategien zur nachhaltigen Konsolidierung ihrer Haushalte zu entwickeln und umzusetzen.

Unverzichtbare Grundlagen eines ordnungsgemäß und wirtschaftlich geführten Haushalts- und Kassenwesens sind Haushaltssatzungen und Jahresabschlüsse. Werden sie, wie in den geprüften Kommunen, nicht fristgerecht erstellt, fehlen Informationsquellen und damit wichtige Grundlagen für die politischen Entscheidungsträgerinnen und -träger.

Die überörtliche Kommunalprüfung prüft, ob das Haushalts- und Kassenwesen der Kommunen ordnungsgemäß und wirtschaftlich geführt wird.⁹⁶ Die Finanzstatusprüfung ist hierzu ein bewährtes Instrument. Sie ermöglicht Aussagen zur finanziellen Leistungsfähigkeit der Kommunen anhand ausgewählter Kennzahlen und eröffnet die Möglichkeit, interkommunale Vergleiche durchzuführen.

*Hintergrund
und Ziel der
Prüfung*

Im Jahr 2021 waren Samtgemeinden und deren Mitgliedsgemeinden Gegenstand der Finanzstatusprüfung. Samtgemeinden erledigen sowohl eigene Aufgaben als Gemeindeverband als auch Aufgaben für ihre Mitgliedsgemeinden.⁹⁷ Von besonderem Interesse war deshalb die Frage, ob die Samtgemeinden ihr Haushalts- und Kassenwesen dieser Aufgabenstellung entsprechend führten und die Ergebnisse bisheriger Finanzstatusprüfungen anderer Kommunenarten auf sie übertragbar waren. Der für die Prüfung gebildete Vergleichsring setzte sich aus acht Samtgemeinden und deren 34 Mitgliedsgemeinden zusammen.⁹⁸

⁹⁶ § 2 Abs. 1 Satz 2 NKPG.

⁹⁷ § 98 NKomVG.

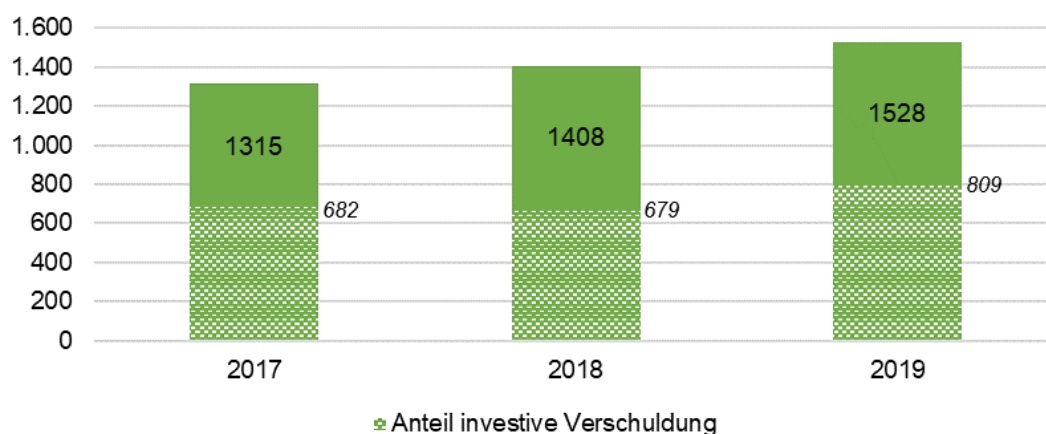
⁹⁸ Geprüft wurden die Samtgemeinde Apensen mit den Mitgliedsgemeinden Apensen, Beckdorf und Sauensiek, die Samtgemeinde Dahlenburg mit den Mitgliedsgemeinden Boitze, Dahlem, Flecken Dahlenburg, Nahrendorf und Tosterglope, die Samtgemeinde Elbmarsch mit den Mitgliedsgemeinden Drage, Marschacht und Tespe, die Samtgemeinde Fürstenau mit den Mitgliedsgemeinden Berge, Bippin und Stadt Fürstenau, die Samtgemeinde Hage mit den Mitgliedsgemeinden Berumbur, Flecken Hage, Hagermarsch, Halbmond und Lütetsburg, die Samtgemeinde Heemsen mit den Mitgliedsgemeinden Flecken Drakenburg, Haßbergen, Heemsen und Rohrsen, die Samtgemeinde Neuenhaus mit den Mitgliedsgemeinden Esche, Georgsdorf, Lage, Stadt Neuenhaus und Osterwald, sowie die Samtgemeinde Schwaförden mit den Mitgliedsgemeinden Affinghausen, Ehrenburg, Neuenkirchen, Scholen, Schwaförden und Sudwalde.

Unterschiede in der Organisation der Aufgabenwahrnehmung

Die Prüfung zeigte auf, dass die Samtgemeinden ihre Aufgabenwahrnehmung unterschiedlich organisierten. Einige Kommunen nahmen z. B. die auf sie verlagerte Aufgabe der Kindertagesstättenorganisation selber wahr. In anderen erfolgte diese durch die Mitgliedsgemeinden oder in Mischformen. Ähnliches gilt für Baubetriebshöfe. Neben den Pflichtaufgaben nahmen die Samtgemeinden auch Aufgaben des eigenen Wirkungskreises wahr, die ihnen die einzelnen Mitgliedsgemeinden übertrugen. Die örtlichen Erhebungen ergaben, dass die jeweiligen Mitgliedsgemeinden die in den Hauptsatzungen der Samtgemeinden festgeschriebenen Leistungen⁹⁹ annähernd in gleichem Maße nutzten.

Steigender Verschuldung entgegenwirken

Im Rahmen einer Vergleichsanalyse stellte die überörtliche Kommunalprüfung fest, dass bei den geprüften Samtgemeinden die durchschnittliche Gesamtverschuldung¹⁰⁰ je Einwohnerin und Einwohner trotz der überwiegend positiven konjunkturellen Entwicklung im Prüfungszeitraum 2017 bis 2019 anstieg. Die nachfolgende Ansicht stellt diese Entwicklung dar:



Ansicht 18: Durchschnittliche Gesamtverschuldung mit Anteil investiver Verschuldung der geprüften Samtgemeinden zum 31.12. des jeweiligen Jahres (in € je Einw.)

Die spürbare Zunahme von kommunalen Ausgaben führte zu einer Erhöhung der durchschnittlichen Gesamtverschuldung. Diese resultierte auch aus dem Anstieg der investiven Verschuldung: Insbesondere Aufwendungen für den baulichen Brandschutz sowie die Mitfinanzierung der Investitionen in Kindertagesstätten belegten diese Auswirkungen. Die geprüften Kommunen gaben an, dass trotz des bereits getätigten Mitteleinsatzes noch beträchtliche Investitionsrückstände auch über den

⁹⁹ Zu diesen Leistungen zählten in den geprüften Kommunen u. a. die Wirtschaft- und Tourismusförderung sowie der Aufbau und Betrieb einer kommunalen Breitbandversorgung.

¹⁰⁰ Gesamtverschuldung = Summe aus Schulden und Rückstellungen.

Prüfungszeitraum hinaus bestünden.¹⁰¹ Aus Sicht der überörtlichen Kommunalprüfung birgt die Rückführung der Investitionsrückstände häufig die Gefahr eines weiteren Anstiegs der Verschuldung. Folglich sind die geprüften Kommunen noch stärker als bislang gefordert, Strategien zur nachhaltigen Konsolidierung ihrer Haushalte zu entwickeln und umzusetzen.

Dabei spielt neben der Zu- oder Abnahme der Bevölkerung auch deren altersmäßige Entwicklung eine wesentliche Rolle. Hierzu stellte die überörtliche Kommunalprüfung fest, dass das Durchschnittsalter der Einwohnerinnen und Einwohner in allen geprüften Kommunen seit 2000 im Mittel um 5,5 Jahre auf 45,1 Jahre im Jahr 2020 zunahm. Im Vergleich dazu stieg das Durchschnittsalter auf Landesebene nur um 3,9 Jahre auf 44,8 Jahre im Jahr 2020.¹⁰² Die überörtliche Kommunalprüfung empfiehlt, die vorgenannten Aspekte bei anstehenden Entscheidungen zu berücksichtigen.

Demografische Veränderungen bei Entscheidungen berücksichtigen

Unter dem Gesichtspunkt der Ordnungsmäßigkeit stellte die überörtliche Kommunalprüfung wiederholt bei Kommunen verschiedener Art fest, dass Haushaltsaufstellungen teilweise um mehrere Monate verfristet waren.¹⁰³ Dies ergab auch die Prüfung der Samtgemeinden.

Beschränkung durch vorläufige Haushaltsführung vermeiden

Im Prüfungszeitraum stellten die Samtgemeinden insgesamt lediglich 7 von 126 Haushaltssatzungen fristgerecht bis zum 30. November des Vorjahres auf. Dies führte nicht nur zu einem Verstoß gegen § 114 Abs. 1 NKomVG. Die Kommunen unterlagen damit regelmäßig auch den Beschränkungen der vorläufigen Haushaltsführung.¹⁰⁴ Letztere kann für Kommunen zu wirtschaftlichen Nachteilen führen, wenn Investitionsvorhaben dadurch verzögert werden.

Einige der geprüften Kommunen erklärten, dass spätere Beschlussfassungen zu höherer Planungssicherheit führten und hinreichend gesicherte Daten zum Finanzausgleich¹⁰⁵ erst Mitte November vorlägen. Die überörtliche Kommunalprüfung rät gleichwohl, die Haushalte frühzeitiger als bisher zu planen. Als Grundlage dafür können die vom MI bekannt gegebenen Orientierungsdaten¹⁰⁶ dienen, die auch den

¹⁰¹ Vgl. auch allgemein zu Investitionsrückständen: Die Präsidentin des Niedersächsischen Landesrechnungshofs, Kommunalbericht 2021, „Landesweite Erhebung von Investitionsrückständen bei niedersächsischen Kommunen“, S. 54 ff.

¹⁰² Die Daten beziehen sich auf die Tabelle Z100001G des LSN für die Jahre 2000 und 2020.

¹⁰³ Vgl. Die Präsidentin des Niedersächsischen Landesrechnungshofs, Kommunalbericht 2017, „Haushaltsaufstellungsverfahren: Wer früher anfängt, ist eher fertig!“, S. 81 ff.

¹⁰⁴ Während der vorläufigen Haushaltsführung dürfen die Kommunen gem. § 116 Abs. 1 NKomVG lediglich Aufwendungen entstehen lassen und Auszahlungen leisten, zu denen sie rechtlich verpflichtet sind oder die für die Weiterführung notwendiger Aufgaben unaufschiebbar sind.

¹⁰⁵ Vorläufige Berechnungsgrundlagen Kommunalen Finanzausgleich des LSN.

¹⁰⁶ Vgl. § 9 Abs. 3 KomHKVO i. V. m. Bek. des MI vom 30.06.2021 – 33.22 – 10301/01 (Nds. MBl. S. 1284).

Vertretungen frühzeitig in der Planungsphase zur Verfügung stehen.¹⁰⁷ Eine der geprüften Samtgemeinden hielt wiederholt die gesetzlichen Fristen ein, indem sie bereits frühzeitig mit den Haushaltsplanungen begann. Die Sorge vor wirtschaftlichen Nachteilen oder Fehlplanungen aufgrund noch nicht ausreichender Datenbasis war für diese Kommune kein Hinderungsgrund.

Jahresabschlüsse für zielorientierte Steuerung erforderlich

Auch der Blick auf das Rechnungslegungsverfahren offenbarte erneut¹⁰⁸ zahlreiche Verfristungen. Von 126 Jahresabschlüssen wurden nur 22 Abschlüsse fristgerecht, d. h. innerhalb von drei Monaten nach Ende des Haushaltsjahres, aufgestellt. Den Verfristungen lagen teils fehlende Schlussberichte der Rechnungsprüfungsämter zugrunde.

Rechtzeitig erstellte Jahresabschlüsse sind aus Sicht der überörtlichen Kommunalprüfung eine unverzichtbare Informationsquelle, um die Finanz- und Vermögenslage einer Kommune umfassend und zeitnah beurteilen zu können. Auf die besondere Bedeutung weist auch das MI mit der Bekanntmachung von 12.02.2021 hin.¹⁰⁹ Danach „kann die Genehmigung der genehmigungsbedürftigen Bestandteile einer Haushaltssatzung inhaltlich mit der vorzulegenden Beschlussfassung über die Jahresabschlüsse verknüpft werden.“

KLR stärker nutzen

Ein weiteres Instrument zur Steuerung der Haushaltsführung stellt die KLR dar. Diese kann unter Berücksichtigung der örtlichen Bedürfnisse zu einer wirtschaftlicheren Aufgabenerfüllung der Samtgemeinden beitragen und für eine verbesserte Kostentransparenz sorgen.¹¹⁰ Gerade hinsichtlich der Finanzbeziehungen zwischen Samt- und Mitgliedsgemeinden kann sich dieses Instrument zur betriebswirtschaftlichen Auswertung und Planung als zweckdienlich erweisen.

Die aktuelle Finanzstatusprüfung zeigte, dass die Samtgemeinden die Möglichkeiten der KLR bislang nur in Einzelfällen bei der Berechnung erbrachter Leistungen zwischen Samt- und Mitgliedsgemeinden, z. B. bei Bauhöfen, nutzten. Ein vorrangiger Grund dafür lag nach Aussage der Kommunen bisher in der Aufarbeitung rückständiger Jahresabschlüsse und dadurch fehlender zeitlicher und personeller Ressourcen zur Einführung einer KLR.

¹⁰⁷ Vgl. Der Präsident des Niedersächsischen Landesrechnungshofs, Kommunalbericht 2015, „Finanzstatusprüfungen – Haushaltsaufstellungen und Rechnungslegungen nicht fristgerecht“, S. 82 ff. sowie Die Präsidentin des Niedersächsischen Landesrechnungshofs, Kommunalbericht 2017, „Haushaltsaufstellungsverfahren: Wer früher anfängt, ist eher fertig!“, S. 81 ff.

¹⁰⁸ Siehe zu den Ergebnissen vorausgehender Prüfungen: Die Präsidentin des Niedersächsischen Landesrechnungshofs, Kommunalbericht 2016, „Finanzstatusprüfungen – Rechnungslegungen nicht fristgerecht“, S. 88 ff.

¹⁰⁹ Vgl. Bek. MI v. 12.02.2021 – 32.12-10005 128 – (Nds. MBl. S. 414).

¹¹⁰ § 21 Abs. 1 KomHKVO.

Die überörtliche Kommunalprüfung empfiehlt erneut¹¹¹, den geeigneten Einsatz der KLR nach den örtlichen Bedürfnissen aus Sicht der Samtgemeinden zu prüfen.

Die Ergebnisse der Finanzstatusprüfung zeigen, dass auch Samtgemeinden den typischen kommunalen Herausforderungen, wie Schuldenmanagement oder Verfristungen, entgegentreten müssen. Die geprüften Kommunen sollten dafür Sorge tragen, dass Haushaltsaufstellungs- und Rechnungslegungsverfahren fristgerecht erfolgen. Dadurch stehen ihnen die Entscheidungsgrundlagen für Planung und Steuerung frühzeitig zur Verfügung. Nur so wird erkennbar, welche Chancen und Risiken sich insgesamt für die künftige kommunale Entwicklung ergeben.

Fazit

¹¹¹ Vgl. Der Präsident des Niedersächsischen Landesrechnungshofs, Kommunalbericht 2014, „Finanzstatusprüfungen – NKR immer noch nicht vollständig umgesetzt!“, S. 32 ff.

5.4 Zweckverbände – Eine immer noch bewährte Form kommunaler Zusammenarbeit!

Die geprüften Zweckverbände waren insgesamt wirtschaftlich und organisatorisch gut aufgestellt. Der Großteil finanzierte sich kostendeckend über eigene Beiträge, Gebühren und/oder Kostenerstattungen.

Die Prüfung brachte Änderungsbedarf bei einzelnen Verbandsordnungen zu Tage. Außerdem sollten die Wirtschaftspläne nach EigBetrVO künftig der Kommunalaufsicht vorgelegt und der Kassensicherheit mehr Aufmerksamkeit gewidmet werden.

Die Digitalisierung ist in den Zweckverbänden unterschiedlich stark ausgeprägt. Soweit Verwaltungsleistungen angeboten werden, die unter das OZG fallen, ist deren Digitalisierung kurzfristig anzugehen.

*Hintergrund
und Ziel der
Prüfung*

Zweckverbände sind die älteste¹¹² und häufigste Form der kommunalen Zusammenarbeit. Sie übernehmen insbesondere zum Zwecke der Daseinsvorsorge Aufgaben von politisch, wirtschaftlich und finanziell erheblicher Bedeutung. Zum 31.12.2021 existierten in Niedersachsen 90 Zweckverbände mit unterschiedlichsten Aufgabenbereichen, wie Ver- und Entsorgung, Volkshochschulen und Häfen.¹¹³ Hinzukommen 20 Sparkassenzweckverbände.¹¹⁴



Ansicht 19: Typische Aufgaben von Zweckverbänden: Wasser- und Abfallwirtschaft¹¹⁵

Für die Prüfung wählte die überörtliche Kommunalprüfung 15 Zweckverbände aus, die 2020 einen Umsatz von mindestens 500.000 € aufwiesen. Dabei wurden Verbände aus

¹¹² Vgl. BeckOK, Franke/Weidemann in Praxis der Kommunalverwaltung, NKomZG - Kommentar zu § 7 Rn. 1.

¹¹³ Auswertung der vom LSN jährlich erstellten Liste der ausgegliederten Bereiche der Kommunen.

¹¹⁴ Vgl. zur Prüfung von Sparkassenzweckverbänden: Der Präsident des Niedersächsischen Landesrechnungshofs, Kommunalbericht 2015, „Wie „kommunal“ sehen Kommunen ihre Sparkassen“, S. 61 ff.

¹¹⁵ Bildnachweise: Linker Teil: Thomas Leiss – stock.adobe.com, rechter Teil: Dalibor Danilovic – stock.adobe.com.

den Aufgabenbereichen Abfallwirtschaft, Volkshochschule, Wasserversorgung und Wasser- und Abwasser geprüft.¹¹⁶

Die überörtliche Kommunalprüfung untersuchte, ob die für Zweckverbände geltenden gesetzlichen Anforderungen des NKomZG eingehalten wurden. Sie prüfte zudem, ob die ausgewählten Zweckverbände ihr jeweiliges Haushalts- und Kassenwesen ordnungsgemäß und wirtschaftlich führten.¹¹⁷ Mit Blick auf die Verpflichtungen durch das OZG ging sie der Frage nach, inwieweit bereits Digitalisierungsansätze verfolgt wurden.

Die überörtliche Kommunalprüfung betrachtete die Ertrags- und Aufwandslage der Zweckverbände von 2017 bis 2021. Gemäß § 8 Abs. 2 NKomZG können Zweckverbände nach Maßgabe des NKAG Gebühren und Beiträge erheben sowie Kostenerstattungen verlangen. Dabei sind Zweckverbände grundsätzlich gehalten, im Sinne des § 5 Abs. 1 Satz 2 NKAG kostendeckend zu wirtschaften. Nur soweit die Einnahmen aus Abgaben und Kostenerstattungen nicht ausreichen, dürfen Zweckverbände nach § 16 Abs. 1 NKomZG von den Verbandsmitgliedern Verbandsumlagen erheben.

*Kosten-
deckung
grundsätz-
lich sicher-
gestellt*

Elf und damit mehr als zwei Drittel der geprüften Zweckverbände finanzierten sich kostendeckend über Beiträge, Gebühren und/oder Kostenerstattungen. Vier Zweckverbände erhoben aus unterschiedlichen Gründen jeweils eine Verbandsumlage. Zwei dieser Zweckverbände sind Volkshochschulen mit Aufgaben der Daseinsvorsorge im Bereich der Erwachsenenbildung. Die Haupteinnahmequellen von Volkshochschulen, zu denen neben zumeist sehr günstigen Kursentgelten auch Zuwendungen des Landes zählen, reichen zur Kostendeckung in der Regel nicht aus. In zwei Fällen verblieb die Gebührenhoheit bei den Zweckverbandsmitgliedern, sodass mangels eigener Gebühreneinnahmen die Finanzierung über eine Verbandsumlage erforderlich war.

Zweckverbände sollen ihren Gebührenberechnungen einen Kalkulationszeitraum zu Grunde legen, der drei Jahre nicht übersteigt.¹¹⁸ Nach den Feststellungen der überörtlichen Kommunalprüfung hielten alle geprüften Zweckverbände diese Vorgabe ein.

¹¹⁶ Geprüft wurden folgende Zweckverbände: Abfallwirtschaftszentrum Friesland/Wittmund, Abfallzweckverband Südniedersachsen, Abwasserzweckverband Uelzen, Trinkwasserverband Stader Land, Volkshochschule Calenberger Land, Wasser- und Abwasserzweckverband Solling, Wasserverband Nordhannover, Wasserverband Wingst, Wasserversorgungsverband Rheiderland, Wasserversorgungsverband Rotenburg-Land, Zweckverband Abfallwirtschaft Celle, Zweckverband Abfallwirtschaft Hildesheim, Zweckverband Abfallwirtschaft Region Hannover, Zweckverband VHS Hannover Land sowie Zweckverband Wasserversorgung Sulinger Land.

¹¹⁷ § 2 Satz 1 NKPG.

¹¹⁸ § 5 Abs. 2 NKAG.

*Wirtschafts-
und
Haushalts-
führung:
Vorlage-
pflichten
und -fristen
beachten*

Auf die Wirtschafts- und Haushaltsführung der Zweckverbände sind nach § 16 Abs. 2 NKomZG die Vorschriften des achten Teils des NKomVG über die Kommunalwirtschaft¹¹⁹ und die KomHKVO entsprechend anzuwenden. Unter den Voraussetzungen des § 16 Abs. 3 Satz 1 NKomZG¹²⁰ kann die Verbandsordnung festlegen, dass auf Wirtschaftsführung, Rechnungswesen und Prüfung des Verbands die Vorschriften der EigBetrVO entsprechend anzuwenden sind.

Vier der 15 geprüften Zweckverbände richteten sich nach den Vorschriften des NKomVG und der KomHKVO. Sie hatten für jedes Jahr eine Haushaltssatzung zu erlassen und diese nach § 114 Abs. 1 Satz 2 NKomVG einen Monat vor Beginn des Haushaltsjahres der Kommunalaufsichtsbehörde vorzulegen.

Elf der geprüften Zweckverbände wandten die EigBetrVO an. Diese Zweckverbände haben vor Beginn eines jeden Wirtschaftsjahres einen Wirtschaftsplan aufzustellen, der den Haushaltsplan ersetzt.¹²¹ Die EigBetrVO enthält keine ausdrückliche Vorschrift, wonach die auf dem Wirtschaftsplan beruhende Haushaltssatzung der Kommunalaufsichtsbehörde vorzulegen ist. Es ist jedoch nicht ersichtlich, weshalb die Vorlagepflicht gegenüber der Aufsichtsbehörde als grundlegende Vorschrift der kommunalen Haushaltsführung entfallen soll. Vielmehr sieht § 16 Abs. 2 NKomZG vor, dass die für die Kommunen geltenden Rechtsvorschriften über die Kommunalwirtschaft entsprechend anzuwenden sind. Danach ist auch bei Anwendung der EigBetrVO § 114 Abs. 1 NKomVG mit zu beachten. Somit sollte die Vorlage der Haushaltssatzung bei der Kommunalaufsichtsbehörde für alle Zweckverbände, unabhängig vom jeweils angewandten Regelwerk für Wirtschafts- und Haushaltsführung, einen Monat vor Beginn des Wirtschaftsjahres erfolgen.

Die überörtliche Kommunalprüfung betrachte für die Jahre 2017 bis 2021 insgesamt 75 Haushaltsaufstellungsverfahren der geprüften Zweckverbände. Von diesen wurden nur sechs Haushaltssatzungen fristgerecht bei der Kommunalaufsicht vorgelegt. Ursächlich hierfür war überwiegend, dass man sich in den Zweckverbänden, die die EigBetrVO anwandten, dieser Vorlagefrist nicht bewusst war. Allerdings haben auch Zweckverbände, welche die Vorschriften des NKomVG anwandten, die Vorlagefrist mehrheitlich nicht eingehalten.

¹¹⁹ §§ 110 bis 158 NKomVG.

¹²⁰ Soweit der Hauptzweck des Zweckverbands der Betrieb eines Unternehmens oder einer Einrichtung nach § 136 Abs. 4 NKomVG ist (u. a. Einrichtungen der Abwasserbeseitigung, der Straßenreinigung und der Abfallentsorgung).

¹²¹ § 16 Abs. 3 Satz 2 NKomZG i. V. m. § 13 EigBetrVO.

Aufstellung und Beschluss der Jahresabschlüsse erfolgten in den geprüften Zweckverbänden ebenfalls nach unterschiedlichen Rechtsvorschriften. Im Ergebnis hatte die Verbandsversammlung über den Jahresabschluss, sowohl bei einer Haushalts- und Wirtschaftsführung nach NKomVG¹²² als auch nach EigBetrVO¹²³ bis spätestens zum 31.12. des Folgejahres zu beschließen. In 13 der betrachteten 45 Jahresabschlussverfahren (2017 bis 2019) wurde diese Frist nicht eingehalten.

*Beschluss
über den
Jahresab-
schluss
nicht immer
fristgerecht*

Nur zwei Zweckverbände hielten die Vorgaben zur Kassensicherheit vollständig ein. Nach § 18 Abs. 1 Satz 2 Nr. 4 NKomZG i. V. m. § 126 Abs. 5 NKomVG obliegt die Kassenaufsicht über die Verbandskasse der Geschäftsführung des Zweckverbands. Diese kann die Kassenaufsicht einer oder einem Beschäftigten übertragen, jedoch nicht einer Person, die in der Kasse beschäftigt ist. In einem Zweckverband wurde die Kassenaufsicht nicht wahrgenommen, in einem weiteren wurde die Kassenaufsicht auf die Kassenleiterin des Zweckverbands übertragen. In beiden Fällen liegt ein Verstoß gegen die Regelungen des § 126 Abs. 5 NKomVG vor.

*Kassen-
sicherheit
mehr
Aufmerk-
samkeit
widmen*

Nach § 178 Abs. 1 NKomVG i. V. m § 43 KomHKVO müssen die Zweckverbände zur Sicherstellung der ordnungsgemäßen Erledigung der Kassengeschäfte eine Dienstanweisung erlassen. Diese muss bestimmte Regelungen¹²⁴ treffen. Die überörtliche Kommunalprüfung stellte fest, dass zehn Zweckverbände entsprechende Dienstanweisungen nicht erlassen hatten. Soweit sie vorhanden waren, fehlten vereinzelt Mindestbestimmungen. Bis zum Abschluss der Prüfung hatten vier Zweckverbände nach Hinweis der überörtlichen Kommunalprüfung auf Grundlage einer Musterdienstanweisung¹²⁵ neue Dienstanweisungen erarbeitet. Die noch fehlenden Dienstanweisungen sind unverzüglich aufzustellen bzw. die bestehenden Dienstanweisungen an den vorgegeben Rechtsrahmen anzupassen.

Die Kassenaufsichten von acht Zweckverbänden führten in den Jahren 2017 bis 2020 keine unvermuteten Kassenprüfungen durch und verstießen damit gegen die Vorgaben des § 178 Abs. 1 NKomVG i. V. m § 42 Abs. 7 Satz 1 KomHKVO. Danach ist jährlich eine unvermutete Kassenprüfung der Zweckverbandskassen durch Kassenaufsichtsbeamtinnen bzw. Kassenaufsichtsbeamte durchzuführen, um die Kassensicherheit zu gewährleisten.

¹²² § 129 Abs. 1 Satz 3 NKomVG.

¹²³ § 35 Satz 1 Nr. 1 EigBetrVO.

¹²⁴ Nach § 43 Abs. 2 KomHKVO müssen mindestens folgende Aspekte geregelt sein: Aufbau- und die Ablauforganisation, Einsatz elektronischer Datenverarbeitung, Verwaltung der Zahlungsmittel sowie innere und äußere Sicherheitsvorkehrungen.

¹²⁵ Fachverband der Kämmerer Niedersachsen e. V., Fachverband der Kommunalkassenverwalter Niedersachsen e. V. und die Gruppe INTECON GmbH Wirtschaftsprüfungsgesellschaft Osnabrück, Muster-Dienstanweisung für die Finanzbuchhaltung 19. Edition und die Kommunalkasse der Kommune, Stand 05.02.2008 – überarbeitet auf Grund der Änderung des NKomVG 2016 sowie der KomHKVO 2017.

*Verbands-
ordnungen:
Zum Teil
Anpassun-
gen
notwendig*

Zur Errichtung eines Zweckverbands vereinbaren die beteiligten Kommunen durch öffentlich-rechtlichen Vertrag eine Verbandsordnung, die für den Zweckverband als Satzung gilt. Die überörtliche Kommunalprüfung überprüfte die Verbandsordnungen anhand der Vorschriften des NKomZG.

In den Verbandsordnungen der geprüften Zweckverbände waren die durch § 9 Abs. 2 NKomZG vorgeschriebenen Pflichtinhalte im Wesentlichen geregelt. In einer Verbandsordnung fehlte entgegen § 9 Abs. 2 Nr. 7 NKomZG die Festlegung des zuständigen RPA für die örtliche Prüfung des Zweckverbands. Nach § 9 Abs. 2 i. V. m. Abs. 5 NKomZG hat die Verbandsordnung das Nähere zur Aufgabenwahrnehmung der Gleichstellungsbeauftragten zu bestimmen. In fünf Verbandsordnungen wurde diese Maßgabe nicht bzw. nicht hinreichend beachtet, was auch zur Folge hatte, dass die Aufgabe nicht wahrgenommen wurde.

Sofern ein Zweckverband das vorgenannte Wahlrecht in § 16 Abs. 3 NKomZG (Anwendung der EigBetrVO) in Anspruch nimmt, muss die Ausübung des Wahlrechts in der Verbandsordnung eindeutig bestimmt sein im Sinne einer Festlegung. Vier Verbandsordnungen enthielten fehlerhafte Formulierungen. Die überörtliche Kommunalprüfung betrachtet die folgende Formulierung als ein gutes Beispiel für die textliche Bestimmung: „Für die Wirtschaftsführung, das Rechnungswesen und den Jahresabschluss gelten die Vorschriften der EigBetrVO entsprechend in der jeweils geltenden Fassung. Sie erfolgen auf Grundlage der Vorschriften des Handelsgesetzbuches (HGB).“.

Nach § 9 Abs. 4 des NKomZG kann die Verbandsordnung weitere Bestimmungen über die Rechtsverhältnisse des Zweckverbands enthalten, soweit gesetzlich nichts anderes bestimmt ist. Zwei Verbandsordnungen enthielten folgende wortgleiche Regelungen zu Eilentscheidungen: „In dringenden Fällen, in denen die vorherige Entscheidung der Verbandsversammlung nicht eingeholt werden kann und der Eintritt erheblicher Nachteile oder Gefahren droht, trifft die Verbandsgeschäftsführerin bzw. der Verbandsgeschäftsführer im Einvernehmen mit der Vorsitzenden bzw. dem Vorsitzenden der Verbandsversammlung die notwendigen Maßnahmen. Die Verbandsgeschäftsführung hat die Verbandsversammlung unverzüglich hiervon zu unterrichten.“¹²⁶ Da das NKomZG anders als das NKomVG keine Vorschrift zu Eilentscheidungen enthält, können Regelungen wie die obengenannte aus Sicht der überörtlichen Kommunalprüfung auch für andere Zweckverbände erwägenswert sein.

¹²⁶ Verbandsordnungen des Abfallzweckverbands Südniedersachsen und des Zweckverbands Abfallwirtschaft Region Hannover.

Stand der Digitalisierung noch sehr unterschiedlich

Das OZG verpflichtet Bund und Länder bis spätestens Ende 2022 ihre Verwaltungsleistungen auch elektronisch über Verwaltungsportale anzubieten. Die kommunale Verwaltungsebene trifft als Teil der mittelbaren Landesverwaltung ebenfalls diese Verpflichtung. Sofern Kommunen sich dazu entscheiden, öffentliche Aufgaben durch von ihnen errichtete Zweckverbände ausführen zu lassen, gilt das OZG auch für diese, soweit sie entsprechende Verwaltungsleistungen erbringen.

Bei den geprüften Zweckverbänden zeigte sich zum Stand der Digitalisierung ein sehr heterogenes Bild. Dabei waren nach Auskunft der geprüften Zweckverbände Hauptauslöser für Digitalisierungsmaßnahmen bislang noch nicht die Vorgaben des OZG, sondern zumeist innerbetriebliche Optimierungsbestrebungen sowie Aspekte der Kundenorientierung. Alle Zweckverbände hatten ihre Verbandsordnungen, sonstigen Satzungen und Verordnungen unter ihrem Internetauftritt veröffentlicht. Häufig konnten bereits Anträge online gestellt oder Dienstleistungen¹²⁷ gebucht werden, allerdings nach Auskunft nahezu aller Zweckverbände verbunden mit Medienbrüchen, die eine manuelle Weiterverarbeitung der Vorgänge erforderten.

Die Mehrheit der geprüften Zweckverbände teilte mit, dass sie mit Blick auf die Vorgaben des OZG Digitalisierungsvorhaben verfolgen werden. Die Bandbreite reichte von einem elektronischen Bewerbungsportal über digitale Eingangrechnungen und Postausgänge bis zur Einrichtung eines umfassenden Nutzerportals für Verwaltungsleistungen. Die überörtliche Kommunalprüfung empfiehlt den Zweckverbänden, die sich bisher noch nicht intensiv mit der Umsetzung der Anforderungen des OZG auseinandergesetzt haben, dies zeitnah anzugehen und barrierefreie digitale Zugangsmöglichkeiten zu Anträgen, Formularen zur An- und Abmeldung und Terminvergaben zu schaffen. Angesichts der branchenspezifischen Anforderungen ist der Informations- und Erfahrungsaustausch mit Zweckverbänden, die ähnliche Aufgaben wahrnehmen, angeraten und das auch über die Grenzen des Landes Niedersachsen hinaus. Zweckverbände, die bisher aus Sorge um die IT-Sicherheit und den Schutz ihrer Kundendaten die Umsetzung der Digitalisierung zurückgestellt haben, finden zahlreiche Hinweise zur sicheren Ausgestaltung ihrer IT-Infrastruktur in diesem Kommunalbericht¹²⁸ sowie in denen der zurückliegenden Jahre¹²⁹.

¹²⁷ Zu den Dienstleistungen zählen z. B. die Sperrmüllabfuhr oder ein neuer Wasserzähler.

¹²⁸ Vgl. nachfolgendes Kapitel 5.6, „Erhöhte Gefahr durch Cyberkriminalität – Kommunen müssen sich besser schützen!“.

¹²⁹ Vgl. Die Präsidentin des Niedersächsischen Landesrechnungshofs, Kommunalbericht 2017, „Informationssicherheit in Kommunen – Bisher ist es meist gut gegangen“, S. 64 ff.; Kommunalbericht 2018, „Informationssicherheit in Kommunen – Externer Sachverstand muss nicht teuer sein“, S. 65 ff.; Kommunalbericht 2019, „Verzeichnis von Verarbeitungstätigkeiten und Auftragsverarbeitung – Defizite bei der Umsetzung der EU-DSGVO“, S. 67 ff.; Kommunalbericht 2020, „Informationssicherheitsmanagementsysteme und Sensibilisierung von Beschäftigten: Ausbaufähig!“, S. 77 ff.

Fazit

Die geprüften Zweckverbände waren organisatorisch und wirtschaftlich grundsätzlich gut aufgestellt. Die Prüfung brachte dennoch Änderungs- und Anpassungsbedarfe (Vervollständigung der Verbandsordnungen sowie Vorlage der Haushaltssatzungen) zu Tage. Soweit Mängel bei der Kassensicherheit vorlagen, sind diese umgehend abzustellen. Die Zweckverbände zeigten noch während der Prüfung große Bereitschaft, die notwendigen Maßnahmen schnellstmöglich umzusetzen. Der heterogene Stand der Digitalisierung in den geprüften Zweckverbänden fügt sich im Wesentlichen in das Bild der bisherigen Feststellungen der überörtlichen Kommunalprüfung in den Kommunen ein.

5.5 Hohe Gefahren durch Cyberkriminalität – Kommunen müssen sich besser schützen!

Cyberattacken haben auch gegenüber Kommunen zugenommen und bundesweit bereits etliche Verwaltungen für Wochen bis zur Arbeitsunfähigkeit hin beeinträchtigt. Für die Kommunen ergibt sich damit zwingend die Notwendigkeit, den Schutz ihrer IT technisch und organisatorisch fortwährend zu verbessern sowie die Beschäftigten bestmöglich zu sensibilisieren. Erforderliche Maßnahmen können dabei insbesondere aus dem IT-Grundschutz-Profil Basis-Absicherung Kommunalverwaltung abgeleitet werden.

Die überörtliche Kommunalprüfung verfolgt seit 2016 kontinuierlich den Prüfungsschwerpunkt Informationssicherheit und Datenschutz. Dies geschieht mit dem Ziel, die Kommunen zu sensibilisieren, wiederholt auftretende Schwachstellen, aber auch Good-Practice-Lösungen zu identifizieren. Die bisher durchgeführten Prüfungen¹³⁰ zeigten auf, dass es insbesondere für die kleineren Kommunen eine große Herausforderung darstellt, ein IT-Sicherheitsniveau herzustellen, das alle Schutz- und Gewährleistungsziele der Informationssicherheit und des Datenschutzes¹³¹ erfüllt. Deshalb untersuchte die überörtliche Kommunalprüfung in 2021 in sechs Kommunen mit einer Größe bis zu 16.000 Einwohnerinnen und Einwohnern erneut den Stand der Informationssicherheit und vertiefte den Teilbereich Notfallmanagement.¹³² Aus den Ergebnissen der Prüfung sollten die geprüften Stellen und weitere interessierte Kommunen notwendige Maßnahmen zur Gewährleistung eines Mindestsicherheitsniveaus ableiten können.

*Hintergrund
und Ziel der
Prüfung*

Die Kommunen sind aus dem Grundsatz des rechtmäßigen Verwaltungshandelns nach Art. 20 Abs. 3 GG sowie nach den Regelungen der DSGVO verpflichtet, ihre IT-Systeme und Verwaltungsvorgänge durch technische, personelle und organisatorische Maßnahmen abzusichern. Da es sich hierbei um Geschäfte der laufenden Verwaltung

¹³⁰ Vgl. Die Präsidentin des Niedersächsischen Landesrechnungshofs, Kommunalbericht 2017, „Informationssicherheit in Kommunen – Bisher ist es meist gut gegangen“, S. 64 ff.; Kommunalbericht 2018, „Informationssicherheit in Kommunen – Externer Sachverstand muss nicht teuer sein“, S. 65 ff.; Kommunalbericht 2019, „Verzeichnis von Verarbeitungstätigkeiten und Auftragsverarbeitung – Defizite bei der Umsetzung der EU-DSGVO“, S. 67 ff.; Kommunalbericht 2020, „Informationssicherheitsmanagementsysteme und Sensibilisierung von Beschäftigten: Ausbaufähig!“, S. 77 ff.

¹³¹ Vertraulichkeit (Zugang zu Informationen nur für Befugte), Integrität (Unversehrtheit und Korrektheit von Informationen), Verfügbarkeit (Informationen bei Bedarf bereitstellen), Transparenz (Ein Verfahren erfüllt prüfbar die datenschutzrechtlichen Anforderungen), Nichtverkettbarkeit (Daten dürfen nur für einen bestimmten Zweck verwendet werden), Intervenierbarkeit (ein personenbezogenes Verfahren muss geändert werden können).

¹³² Geprüft wurden die Gemeinde Nordstemmen, die Flecken Delligsen und Salzhemmendorf sowie die Samtgemeinden Emlichheim, Herzlake und Schüttorf. Die Gemeinde Nordstemmen hatte den Betrieb ihrer IT-Infrastruktur als Cloud Lösung einem zertifizierten Rechenzentrum übertragen. Dadurch wurden alle technischen Anforderungen vom Rechenzentrum abgedeckt. Insofern waren nur noch verwaltungsorganisatorische Maßnahmen, wie Dokumentationen, Einbindung der Beschäftigten und Handlungsanweisungen Gegenstand der Prüfung.

nach § 85 Abs. 1 Satz 1 Nr. 7 NKomVG handelt, liegt die Verantwortung bei den Hauptverwaltungsbeamtinnen bzw. Hauptverwaltungsbeamten.

*Cyber-
attacken
nehmen zu*

Cyberkriminalität ist kein neues Phänomen. In letzter Zeit haben Cyberattacken auch auf die öffentliche Verwaltung deutlich zugenommen. Betroffen waren in den vergangenen sechs Jahren mehr als 100 Behörden, Kommunalverwaltungen und andere öffentliche Stellen.¹³³ Die Angriffe auf die Stadtverwaltung Neustadt am Rübenberge sowie auf den Landkreis Anhalt-Bitterfeld stehen nicht nur beispielhaft für eine neue Dimension der Bedrohung, sondern auch für bisher nicht gekannte Schadensszenarien: Die Neustädter Verwaltung benötigte Monate, bis der Großteil wieder im Normalbetrieb arbeiten konnte. Insgesamt wurden 500.000 Daten verschlüsselt, die nicht mehr verfügbar waren.¹³⁴ Der Landkreis Anhalt-Bitterfeld rechnet insgesamt mit Kosten von etwa zwei Millionen Euro im Zusammenhang mit dem Cyberangriff.¹³⁵



Ansicht 20: Cyberattacken auf die öffentliche Verwaltung haben deutlich zugenommen¹³⁶

*Leicht
anzugrei-
fende Ziele
im Visier*

Cyberkriminelle und potenzielle Angriffsziele befinden sich hinsichtlich der technischen Einwirkungsmöglichkeiten einerseits und der technischen aber auch organisatorischen Abwehrmaßnahmen andererseits in einem Wettlauf. Dementsprechend geht auch die niedersächsische Landesregierung davon aus, dass Ransomware¹³⁷ nutzende

¹³³ Bayerischer Rundfunk, Hacker verschlüsseln Daten: Mehr als 100 Behörden erpresst, 29.06.2021, <https://www.tagesschau.de/investigativ/br-recherche/ransomware-103.html>, zuletzt abgerufen am 04.08.2022. Siehe dazu auch das Interview des Deutschlandfunks Kultur mit Vera Linß aus dem BR-Rechercheteam: Wenn Hacker die Hochzeit verhindern, 03.03.2022 (Text und Audio-Beitrag, ca. 10 min.), <https://www.deutschlandfunkkultur.de/erpressung-von-behoerden-wenn-hacker-die-hochzeit-verhindern-100.html>, zuletzt abgerufen am 04.08.2022.

¹³⁴ https://www.ndr.de/nachrichten/niedersachsen/hannover_weser-leinegebiet/Neustadt-spuert-noch-immer-Folgen-von-Cyberangriff-neustadt336.html, zuletzt abgerufen am 04.08.2022.

¹³⁵ <https://www.egovernment-computing.de/anhalt-bitterfeld-will-vorreiter-bei-cyber-sicherheit-werden-a-1085191/>, zuletzt abgerufen am 04.08.2022.

¹³⁶ Bildnachweis: Sasun Bughdaryan – stock.adobe.com.

¹³⁷ Ransomware ist Schadsoftware, die den Zugriff auf Daten einer Organisation verhindern kann, indem sie sie verschlüsselt. Die kriminellen Betreiber verlangen üblicherweise Geld, um den Zugang zu den Daten wiederherzustellen.

Cyberkriminelle bei der Auswahl ihrer Opfer nicht nach den Kategorien Verwaltung, Wirtschaft oder kritischen Infrastrukturen unterscheiden, sondern nach leicht anzugreifenden sowie kurz- bis mittelfristig finanziell lohnenden Zielen.¹³⁸ Häufig sehen sich die Opfer dann mit Lösegeldforderungen von bis zu achtstelligen Summen konfrontiert, damit die Daten wieder entschlüsselt werden.¹³⁹

Trotz der breiten medialen Berichterstattung über oben genannte sowie weitere Fälle sind sich die Kommunen nach Erkenntnissen der überörtlichen Kommunalprüfung häufig nicht ausreichend bewusst, welche Schäden im Einzelnen durch Cyberangriffe entstehen und welche Kosten damit verbunden sein können.

Zu den möglichen Folgen zählen insbesondere Kosten für den Produktivitätsausfall/Personalausfall, die Fehlersuche, externe Hilfe (technisch und juristisch) und die Fehlerbeseitigung (Hardware, Software, Personalkosten). Hinzukommen Einnahmeausfälle sowie auch ein denkbarer Reputationsverlust. Wenngleich sich die einzelnen Schadenspositionen abstrakt gut bestimmen lassen, ist eine Prognostizierung der realen Kosten im Voraus nur schwer möglich, da die jeweilige Schadenshöhe immer auch von der Art des Angriffs und dem Angriffsziel abhängt.¹⁴⁰

*Gesamt-
schadens-
höhe
unvorher-
sehbar*

Genauere Prognosen lassen sich bei den Kosten durch Personalausfälle erstellen. Vor diesem Hintergrund hat die überörtliche Kommunalprüfung die zu erwartenden Personalausfallkosten der geprüften Kommunen im Falle eines Angriffs ermittelt. Die Berechnung basiert auf KGSt-Personalkostensätzen, den jeweils eingesetzten Vollzeitäquivalenten und den die IT-abhängigen Zeitanteilen der Tätigkeiten. Hiernach sind in den geprüften Kommunen bei Ausfall der gesamten IT-Personalausfallkosten von ca. 4.300 € bis 13.000 € je Tag zu befürchten. Das Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) geht davon aus, dass durchschnittlich 23 Tage zwischen der Entdeckung einer Infektion mit einer Ransomware bis zur Bereinigung der Systeme und kompletten Wiederherstellung der Arbeitsfähigkeit liegen.¹⁴¹ Danach müsste bei einem vollständigen Ausfall der IT in den betrachteten Kommunen allein mit Personalausfallkosten in Höhe von ca. 100.000 € bis 300.000 € je Schadenfall gerechnet werden.

*Allein
Personal-
ausfall-
kosten in
sechstelli-
ger Höhe*

¹³⁸ Kleine Anfrage zur kurzfristigen schriftlichen Beantwortung gemäß § 46 Abs. 2 GO LT mit Antwort der Landesregierung, Landtags-Drucksache 18/9951.

¹³⁹ Vgl. Was Emotet anrichtet – und welche Lehren die Opfer daraus ziehen; <https://www.heise.de/ct/artikel/Was-Emotet-anrichtet-und-welche-Lehren-die-Opfer-daraus-ziehen-4665958.html>, zuletzt abgerufen am 04.08.2022.

¹⁴⁰ Vgl. Bitcom, Leitfaden Kosten eines Cyber-Schadensfalles, 2016, S. 4; <https://www.bitkom.org/Bitkom/Publikationen/Welche-Kosten-entstehen-bei-einem-Cyberangriff.html>, zuletzt abgerufen am 04.08.2022.

¹⁴¹ Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI), Die Lage der IT-Sicherheit in Deutschland 2021, S.14.

Kommune	Ausfallkosten/Tag	Ausfallkosten für 23 Tage
Flecken Salzhemmendorf	4.327,63	99.535,49
Flecken Delligsen	4.937,55	113.563,72
Samtgemeinde Herzlake	7.589,63	174.561,48
Samtgemeinde Emlichheim	10.495,92	241.406,16
Gemeinde Nordstemmen	12.584,76	289.449,44
Samtgemeinde Schüttorf	13.087,95	301.022,85

Tabelle 23: Zu erwartende Personalausfallkosten je Tag und insgesamt im Falle eines Cyberangriffs (in €)

Entwicklung eines Fragenkatalogs u. a. aus IT-Grundschutz-Profil

Für die Beurteilung eines übergreifenden Mindestsicherheitsniveaus in der Informationssicherheit hat die überörtliche Kommunalprüfung im Vorfeld der Prüfung einen Fragenkatalog erarbeitet. Dieser beruht im Wesentlichen auf dem IT-Grundschutz-Profil Basis-Absicherung Kommunalverwaltung¹⁴², den BSI Standards 200-1 bis 200-4¹⁴³ sowie dem Informations-Sicherheits-Management-Systems in 12 Schritten (ISIS12)¹⁴⁴. Der Katalog gliedert sich in folgende Prüffelder: Sicherheitsmanagement, Konzeption und Vorgehensweise, Infrastruktur, Zugang zu IT-Systemen, Notfallmanagement und -maßnahmen, DSGVO sowie Personal und Organisation.

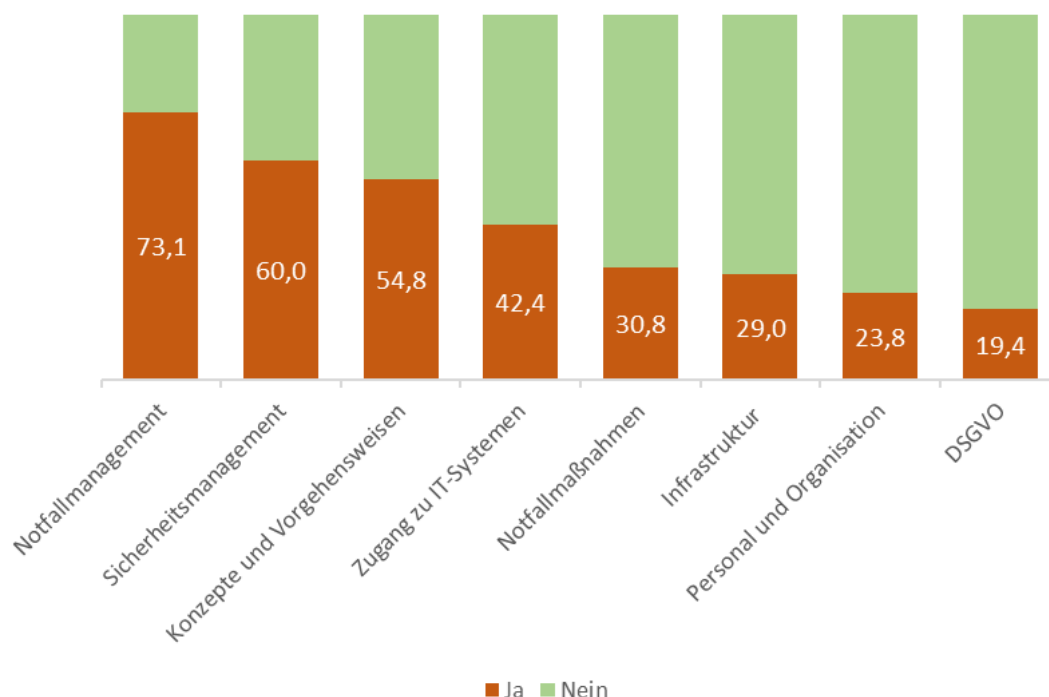
Handlungsbedarfe bei allen Prüffeldern

Nach Auswertung der Fragebögen für jede Kommune zeigte sich, dass in allen Prüffeldern der Informationssicherheit unterschiedliche Handlungsbedarfe bestanden:

¹⁴² Arbeitsgruppe „Modernisierung IT-Grundschutz“, IT-Grundschutz-Profil Basis-Absicherung Kommunalverwaltung, 2019. An der Arbeitsgruppe haben Vertreterinnen und Vertreter aus Kommunen, Zweckverbänden sowie der kommunalen Spitzenverbände teilgenommen.

¹⁴³ Vgl. https://www.bsi.bund.de/DE/Themen/Unternehmen-und-Organisationen/Standards-und-Zertifizierung/IT-Grundschutz/BSI-Standards/bsi-standards_node.html, zuletzt abgerufen am 04.08.2022.

¹⁴⁴ Entwickelt von dem IT-Sicherheitscluster e.V. (Zusammenschluss von Unternehmen der IT-Wirtschaft mit Anwendern, Forschungs- und Weiterbildungseinrichtungen sowie Juristen).



Ansicht 21: Umfang der Handlungsbedarfe in den Kommunen (in %)

Im Wesentlichen lagen die Handlungsbedarfe in den Bereichen Notfallmanagement, Sicherheitsmanagement sowie Konzeption und Vorgehensweisen. In diesen Bereichen sind besonders Strategien, Ziele, Leitlinien und Dokumentationen gefordert.

So verfügte keine der geprüften Kommunen über eine behördenspezifische Leitlinie zur Informationssicherheit, in der die Stellenwerte der Informationsverarbeitung, die Zielerreichung, die Verantwortlichkeiten sowie die organisatorische Einbindung beschrieben waren. Insoweit bestätigte sich das Ergebnis der Prüfung „Informationssicherheitsmanagementsysteme und Sensibilisierung von Beschäftigten“¹⁴⁵, die 2019 bereits bei anderen Kommunen stattgefunden hatte. Hilfestellung bei der Erstellung einer Leitlinie zur Informationssicherheit gibt die Muster-Leitlinie des BSI.¹⁴⁶

Noch keine Leitlinien zur Informationssicherheit

¹⁴⁵ Vgl. Die Präsidentin des Niedersächsischen Landesrechnungshofs, Kommunalbericht 2020, „Informationssicherheitsmanagementsysteme und Sensibilisierung von Beschäftigten: Ausbaufähig!“, S. 77 ff.

¹⁴⁶ Vgl. https://www.bsi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/BSI/Grundschutz/Hilfsmittel/Recplast/A01_Sicherheitsleitlinie.pdf?__blob=publicationFile&v=1, zuletzt abgerufen am 04.08.2022.

Managementsysteme für Informationssicherheit noch nicht vollständig eingerichtet

In allen Kommunen bestanden noch Handlungsbedarfe auf dem Weg zur Erstellung eines funktionierenden Managementsystems für Informationssicherheit (ISMS). Dieses regelt u. a. die Gebäudesicherheit, Schutzkonzepte gegen Schadsoftware, Notfallpläne, Vertretungsregelungen, Datensicherungskonzepte, Identitäts- und Berechtigungsmanagement sowie das Vorhalten von redundanten Systemen. Einige Kommunen verfügten bereits über Grundlagen, wie konzeptionelle Regelungen zur Nutzung der IT-Infrastruktur. Nur eine Kommune nutzte bereits ein dokumentiertes IT-Sicherungskonzept, in dem der Sicherungsrhythmus, die Sicherungsart, die Bedeutung der Verfahren und Daten sowie die Verantwortlichkeiten beschrieben waren. In zwei Kommunen fehlten Regelungen zur dienstlichen/privaten Nutzung des E-Mail-Accounts und des Webzugangs. Hierbei handelt es sich um wichtige Grundlagen zur sicheren Verwendung der IT-Systeme.

Informationssicherheitsbeauftragte noch eine Ausnahme

Lediglich zwei von sechs Kommunen hatten Informationssicherheitsbeauftragte benannt. Das BSI beschreibt die umfangreichen Aufgaben der Informationssicherheitsbeauftragten wie folgt: den Informationssicherheitsprozess koordinieren, die Leitungsebene bei der Erstellung der Leitlinie zur Informationssicherheit unterstützen und dieser über den Status Quo der Informationssicherheit zu berichten. Ferner den Informationsfluss zwischen den einzelnen Bereichen sicherzustellen, sicherheitsrelevante Zwischenfälle zu untersuchen sowie Sensibilisierungs- und Schulungsmaßnahmen zur Informationssicherheit zu steuern.¹⁴⁷ Obwohl keine gesetzliche Pflicht zur Bestellung von Informationssicherheitsbeauftragten besteht, empfiehlt die überörtliche Kommunalprüfung wie auch das BSI, diese Aufgabe intern oder extern durch geeignete Personen wahrnehmen zu lassen.¹⁴⁸

Die Handlungsbedarfe im Bereich Infrastruktur lagen vor allem im Umgang mit Besucher- und Lieferantenverkehr, bei Brandmeldesystemen und Serverräumen. Zu letzteren lauten die Stichworte Fensterlosigkeit, Alarmsicherung, Videoüberwachung. Detaillierte Hinweise zur Ausgestaltung eines Serverraums bietet der Grundschatzbaustein INF.2 „Rechenzentrum sowie Serverraum“ des BSI Grundschatz Kompendiums.¹⁴⁹

Zugang zur IT besser absichern

Die Kommunen hatten überwiegend Maßnahmen ergriffen, um unbefugten Zugang zu den EDV-Systemen zu verhindern. Allerdings wurden externe Anschlüsse wie USB-

¹⁴⁷ Vgl. Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI), BSI Standard 200-2 IT-Grundschatz-Methodik, 2017, S. 41.

¹⁴⁸ A. a. O., S. 36.

¹⁴⁹ https://www.bsi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/BSI/Grundschatz/Kompendium/IT_Grundschatz_Kompendium_Edition2022.pdf?__blob=publicationFile&v=3, zuletzt abgerufen am 04.08.2022.

Ports, Kartenleser und Laufwerke nur in einer Kommune grundsätzlich deaktiviert bzw. aktiv verwaltet. In der Hälfte der Kommunen fehlten schriftliche Richtlinien zur Ausgestaltung sicherer Passwörter. In zwei Kommunen fehlten Dienstanweisungen zur Nutzung von Home-Office/Telearbeit. Dabei ist gerade hier eine stringente IT-Administration erforderlich, um eine dokumentierte Vergabe von Zugriffsrechten sowie durchgehende Passwortsicherheit sicherstellen zu können.

Gut aufgestellt waren die geprüften Kommunen mit Blick auf Firewall, Virenschutz und WLAN. Handlungsbedarfe ergaben sich aus Sicht der überörtlichen Kommunalprüfung überwiegend in den Bereichen Monitoring¹⁵⁰, unterbrechungsfreier Stromversorgung und bei der Durchführung von Notfalltests.

Die Kommunen hatten die Vorgaben der DSGVO im Wesentlichen bereits berücksichtigt und die erforderlichen Maßnahmen umgesetzt. So hatten z. B. alle geprüften Kommunen schriftlich Datenschutzbeauftragte bestellt. Alle Kommunen entschieden sich dabei für eine externe Beauftragung. Zwar hatten die Kommunen durchgängig mit allen Auftragsverarbeitern die erforderlichen Vereinbarungen mit dem Mindestinhalt nach Art. 28 Abs. 3 DSGVO abgeschlossen, drei Kommunen hatten aber vor Vertragsabschluss das Datenschutz- und Datensicherheitsniveau der externen Dienstleister nicht geprüft. Nur in einer Kommune fehlte ein gem. Art. 30 DSGVO vorgeschriebenes Verzeichnis der Verarbeitungstätigkeiten.

*Daten-
schutzvor-
gaben über-
wiegend
erfüllt*

Auch für Kommunen bedeutet eine fehlende Sensibilität der Beschäftigten ein gesteigertes Risiko, Opfer einer Cyberattacke zu werden. Alle Kommunen gaben an, ihr Personal für die Themen Datenschutz und Informationssicherheit regelmäßig zu informieren. In der Regel wurden alle zwei Jahre Auffrischungsschulungen durchgeführt. Die überörtliche Kommunalprüfung begrüßt dies ausdrücklich. Sie empfiehlt mit Blick auf die Bedeutung von Datenschutz und Datensicherheit darüber hinaus, organisatorische Regelungen zu treffen, die die Durchführung und Überwachung dieser Schulungsmaßnahmen verbindlich regeln.

*Sensibilisie-
rung der
Beschäftig-
ten erforder-
lich*

Eine praktische Unterstützung der Beschäftigten kann die 2019 vom BSI eingeführte IT-Notfallkarte¹⁵¹ sein. Sie ist das Hinweisschild für den IT-Bereich, analog zum bekannten Format „Verhalten im Brandfall“. Die darin aufgeführten Handlungsanweisungen

¹⁵⁰ Beim IT-Monitoring handelt es sich um die laufende Überwachung der Funktionalität von Hardware, Vorgängen und Prozessen in der entsprechenden Systemumgebung. Dabei wird überwacht, ob alle beobachteten Komponenten störungsfrei laufen.

¹⁵¹ IT-Notfallkarte abzurufen unter: https://www.allianz-fuer-cybersicherheit.de/SharedDocs/Downloads/Webs/ACS/DE/Notfallkarte/IT-Notfallkarte_DINA4.pdf;jsessionid=5946C49724498C689685D86309055D01.internet461?_blob=publicationFile&v=1, zuletzt abgerufen am 04.08.2022.

ermöglichen es den Beschäftigten, in IT-Notfällen vom ersten Moment an die richtigen Entscheidungen zu treffen.

VERHALTEN BEI IT-NOTFÄLLEN

Ruhe bewahren & IT-Notfall melden
Lieber einmal mehr als einmal zu wenig anrufen!

IT-Notfallrufnummer:

Wer meldet?

Welches IT-System ist betroffen?

Wie haben Sie mit dem IT-System gearbeitet?
Was haben Sie beobachtet?

Wann ist das Ereignis eingetreten?

Wo befindet sich das betroffene IT-System?
(Gebäude, Raum, Arbeitsplatz)

Verhaltenshinweise

Weitere Arbeit am IT-System einstellen	Beobachtungen dokumentieren	Maßnahmen nur nach Anweisung einleiten
--	-----------------------------	--

Herausgeber: Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik

Ansicht 22: IT-Notfallkarte, herausgegeben vom BSI¹⁵²

*Vertieft
Notfall-
manage-
ment
betrachtet*

Mit Blick auf das Notfallmanagement ging die überörtliche Kommunalprüfung der Frage nach, inwieweit die Kommunen sich auf Notfälle und Krisen vorbereitet hatten. Ziel der Kommunen muss sein, die wichtigsten Geschäftsprozesse bei komplettem Ausfall oder aber bei nur kurzfristigen Unterbrechungen die IT-Infrastruktur zeitnah wiederaufnehmen und Schäden minimieren zu können. Wesentliche Punkte im IT-Notfallmanagement sind die Risikoanalyse, die Erstellung einer Richtlinie zum Notfallmanagement, der Notfallplan, die Vorbereitung zur Behebung von Notfällen, die Dokumentation von Notfällen zur späteren Auswertung sowie die Durchführung von Notfallübungen.

Zum Zeitpunkt der Prüfung hatte keine Kommune eine Risikoanalyse erstellt, in der z. B. überprüft wurde, welche Gefahren die Funktionsfähigkeit der Systeme bedrohen könnten. Nur eine Kommune hatte die eingesetzten Verfahren in kritische und weniger

¹⁵² https://www.allianz-fuer-cybersicherheit.de/SharedDocs/Downloads/Webs/ACS/DE/Notfallkarte/IT-Notfallkarte_DINA4.pdf;jsessionid=5946C49724498C689685D86309055D01.internet461?_blob=publicationFile&v=1, zuletzt abgerufen am 04.08.2022.

kritische Systeme klassifiziert, d. h. unterschieden nach Eintrittswahrscheinlichkeit und potenziell eintretendem Schaden. Keine der geprüften Kommunen hatte einen IT-Notfallplan erstellt, in dem alle notwendigen Handlungsabläufe nachvollziehbar dokumentiert waren. Gerade externe Fachleute, welche üblicherweise die örtliche IT-Architektur nicht kennen, sind bei der Behebung des Notfalls darauf angewiesen. Notfallübungen wurde ebenfalls noch nicht durchgeführt.

Um den praktischen Einstieg in ein IT-Notfallmanagement zu erleichtern, hat das BSI in einem „One-Pager“¹⁵³ eine handlungsorientierte und unmittelbar umsetzbare Anleitung erstellt.

Die verschiedenen Prüfungen zum Thema IT-Sicherheit führen deutlich vor Augen, wie viele unterschiedliche Aspekte zu beachten sind, um ein Mindestsicherheitsniveau zu erreichen. Auch diese Prüfung brachte erneut Handlungsbedarfe zu Tage, die überwiegend in den Bereichen Sicherheitsmanagement, Konzeption und Vorgehensweisen sowie Notfallmanagement zu finden waren. Deutlich wird zudem, dass der IT-Sicherheitsschutz permanent aktuell gehalten werden muss, um sich vor möglichen Cyberattacken wirkungsvoll zu schützen. Vor diesem Hintergrund führt die überörtliche Kommunalprüfung auch 2022 bei zehn Kommunen eine weitere Prüfung mit dem Schwerpunkt Informationssicherheit und Notfallmanagement durch. Dabei wird sie zusätzlich der Frage nachgehen, inwieweit die Kommunen bereits Hilfestellungen durch das N-CERT oder das Kommunale IT-Sicherheitsbündnis Niedersachsen (KITSIN) in Anspruch nehmen. Die Ergebnisse werden aller Voraussicht nach im Kommunalbericht 2023 veröffentlicht.

Fazit

¹⁵³ https://www.allianz-fuer-cybersicherheit.de/SharedDocs/Downloads/Webs/ACS/DE/Notfallkarte/One-Pager_Einstieg_ins_IT-Notfallmanagement_KMU.pdf;jsessionid=F9453D3868536AFC13ED69B2916D621A.internet482?_blob=publicationFile&v=5, zuletzt abgerufen am 04.08.2022.

5.6 Strukturierte und zielgerichtete Liegenschaftsverwaltung – Eine unterschätzte Notwendigkeit?

Der Steuerung der Liegenschaftsverwaltung muss besondere Bedeutung beigemessen werden: Bei zehn geprüften Kommunen stellte der Wert ihrer Liegenschaften mit 68 % bis 93 % den größten Anteil des eigenen Vermögens dar.

Die Kommunen haben aktuelle und künftige Bedarfe bei ihren Entscheidungen zum Liegenschaftsbestand zu berücksichtigen. Seit mindestens zehn Jahren fand in keiner Kommune eine regelmäßige Erforderlichkeitsprüfung statt. Ist eine Liegenschaft entbehrlich, sind die Möglichkeiten der Verwertung zu prüfen.

Die Organisationsform der Liegenschaftsverwaltung sollte die unterschiedlichen Sichtweisen und Zielsetzungen aller Beteiligten berücksichtigen und den dafür notwendigen Koordinations- und Kommunikationsaufwand möglichst geringhalten.

Hintergrund und Ziel der Prüfung

Um im Rahmen der Daseinsvorsorge die für ihre Einwohnerinnen und Einwohner erforderlichen sozialen, kulturellen, sportlichen und wirtschaftlichen öffentlichen Einrichtungen bereit zu stellen, benötigen Kommunen Liegenschaften. Dabei werden ihnen Grenzen durch die eigene Leistungsfähigkeit gesetzt.¹⁵⁴

Ziel der Prüfung war es, kommunale Strukturen und Entscheidungskriterien im Hinblick auf die Liegenschaftsverwaltung ohne das Facilitymanagement¹⁵⁵ zu untersuchen und Optimierungspotenziale aufzuzeigen. Prüfungsgegenstand war die Verwaltung der Liegenschaften ab dem Haushaltsjahr 2016 bei vier Gemeinden und sechs Städten mit bis zu 25.000 Einwohnerinnen und Einwohnern.¹⁵⁶

¹⁵⁴ Vgl. § 4 Satz 2 NKomVG.

¹⁵⁵ Vgl. <https://de.wikipedia.org/wiki/Facilitymanagement>, zuletzt abgerufen am 04.08.2022.

¹⁵⁶ Geprüft wurden die Städte Alfeld (Leine), Bad Münder, Damme, Ronnenberg, Sarstedt und Twistringen sowie die Gemeinden Großenkneten, Rhaderfehn, Südbrookmerland und Wiefelstede.



Ansicht 23: Aufgaben der Liegenschaftsverwaltung¹⁵⁷

Die geprüften Kommunen organisierten ihre Liegenschaftsverwaltung überwiegend dezentral. Die beteiligten Organisationseinheiten waren über die Gesamtverwaltung verteilt und nahmen die Aufgaben im Interesse der jeweiligen Fachämter wahr. Im Vordergrund stand die individuelle Nutzung ihrer Immobilie bzw. des überlassenen Grundstücks. Nur das zur Verfügung gestellte Budget schränkte den Handlungsrahmen ein. Die verschiedenen Akteurinnen und Akteure der Liegenschaftsverwaltung mussten dabei den Überblick über den gesamten Bestand behalten, um den Erhalt des Liegenschaftsvermögens zu sichern. Dafür war ein hoher Kommunikations- und Koordinationsaufwand erforderlich, um Aufgaben mit unterschiedlichen Zielrichtungen erfüllen zu können. Deutlich wurde dies zum Beispiel, wenn einige Liegenschaftsverwaltungen ungenutzte Gebäude entweder einer neuen Verwendung zuführen oder sie veräußern wollten. Das Vorgehen dafür musste möglichst einvernehmlich mit allen Beteiligten einschließlich der zuständigen Fachämter abgestimmt werden.

*Dezentrale
Organisation
erfordert
Koordination
und
Kommunikation*

Unterschiedliche Sichtweisen und Ziele können dabei innerhalb der unterschiedlichen Ebenen Konflikte hervorrufen. Diese kann es insbesondere dann geben, wenn, wie bei allen geprüften Kommunen der Fall, keine speziellen Regelungen zum Geschäftsablauf vorliegen.

¹⁵⁷ Bildnachweis: sum41 – stock.adobe.com.

Erfahrungswissen ersetzt nicht schriftliche Regelungen

In den untersuchten Liegenschaftsverwaltungen waren Personen tätig, die oftmals über langjährige Erfahrungen sowie großes Fachwissen verfügten und ihre Aufgaben qualifiziert wahrnahmen. Dennoch können sich im Laufe einer „langjährigen Praxis“ Arbeitsweisen einschleichen, die den Bearbeitungsablauf nicht optimal gestalten. Auch diesbezüglich können schriftlich festgelegte Geschäftsabläufe hilfreich sein, Abstimmungsbedarfe zu minimieren und den Wissenstransfer zu gewährleisten. Liegenschaftskataster und entsprechende Konzepte sind im Tagesgeschäft genauso wichtig wie in Dienstanweisungen oder Geschäftsabläufen dokumentierte Vorgaben. Auf dieser Basis kann die Kommune wiederkehrende Verfahrensschritte einheitlich durchführen. Die Gefahr, dass gleiche Sachverhalte unterschiedlich behandelt werden, wird durch strukturelles Handeln minimiert.

Zentrale Liegenschaftsverwaltung birgt Gefahren

Die Konzentration der gesamten Verantwortung für die Liegenschaften kann die Wirtschaftlichkeit des Prozesses erhöhen, da sich der Abstimmungsaufwand minimiert. Die Kommune muss allerdings beachten, dass sie die Nähe zu den Dienstleistungsprozessen bzw. Organisationseinheiten vor Ort beibehält. Die höhere Kompetenz der Fachämter im Hinblick auf die individuell genutzten Liegenschaften darf durch die Zentralisierung nicht verlorengehen.

Mieter-Vermieter-Modell ein Kompromiss?

Eine Kommune¹⁵⁸ übertrug die Liegenschaftsverwaltung und entsprechende Budgetverantwortung ihrem Grundstücks- und Gebäudemanagement. Das Budget für den Betrieb lag bei dem Fachamt, das die Liegenschaft nutzte. Diese Organisationsstruktur lehnte sich an das Mieter-Vermieter-Modell¹⁵⁹ an.

Nach diesem Modell nimmt die für die Liegenschaften zuständige Organisationseinheit die Vermieterfunktion für die kommunalen Gebäude und Grundstücke wahr. Aufgrund der Konzentration von betriebswirtschaftlichem, technischem und organisatorischem Fachwissen erfolgt eine Professionalisierung der Liegenschaftsverwaltung. Die die Liegenschaften nutzenden Fachämter nehmen die Mieterposition ein. Sie haben für Fragen, Probleme und Anregungen eine direkte Anlaufstelle. Durch das Bündeln des Liegenschaftsbestands kann dieser langfristig und strategisch geplant und verwaltet werden. Die dezentrale Ressourcenverantwortung wird mit der zentralen Steuerung verknüpft. Daher könnte sich als ein Kompromiss zwischen zentraler und dezentraler Aufgabenwahrnehmung eine Umsetzung des Mieter-Vermieter-Modells oder eine Organisation in Anlehnung an dieses Modell anbieten.

¹⁵⁸ Gemeinde Wiefelstede.

¹⁵⁹ Vgl. „Kommunales Immobilienmanagement“, DStGB Dokumentation N° 8, <https://www.dstgb.de/publikationen/dokumentationen/dokumentationen-nr-1-50/doku08.pdf?cid=6mn>; zuletzt abgerufen am 04.08.2022.

Der Umfang der Leistungen, die die Fachämter von der zentral für Liegenschaften zuständigen Organisationseinheit erhalten könnten, ist von der Größe und Leistungsfähigkeit der Kommune abhängig. Um Zielkonflikte der bisher dezentral tätigen Aufgabenträger zu vermeiden, ist ein von der Verwaltungsspitze vorgegebenes, strukturiertes Vorgehen erforderlich, wenn eine Liegenschaftsverwaltung in Anlehnung an das Mieter-Vermieter-Modell eingerichtet werden soll. Dabei sind Datenbestände aktualisiert zusammenzuführen, Bedürfnisse der Fachämter zu berücksichtigen und ausreichende personelle sowie sachliche Ressourcen vorzuhalten.

Nicht nur bei einer organisatorischen Neuausrichtung ist die Steuerung über Ziele geboten. Die überörtliche Kommunalprüfung stellte fest, dass nur eine Kommune¹⁶⁰ strategische und darauf aufbauende operative Ziele zur Liegenschaftsverwaltung beschloss.

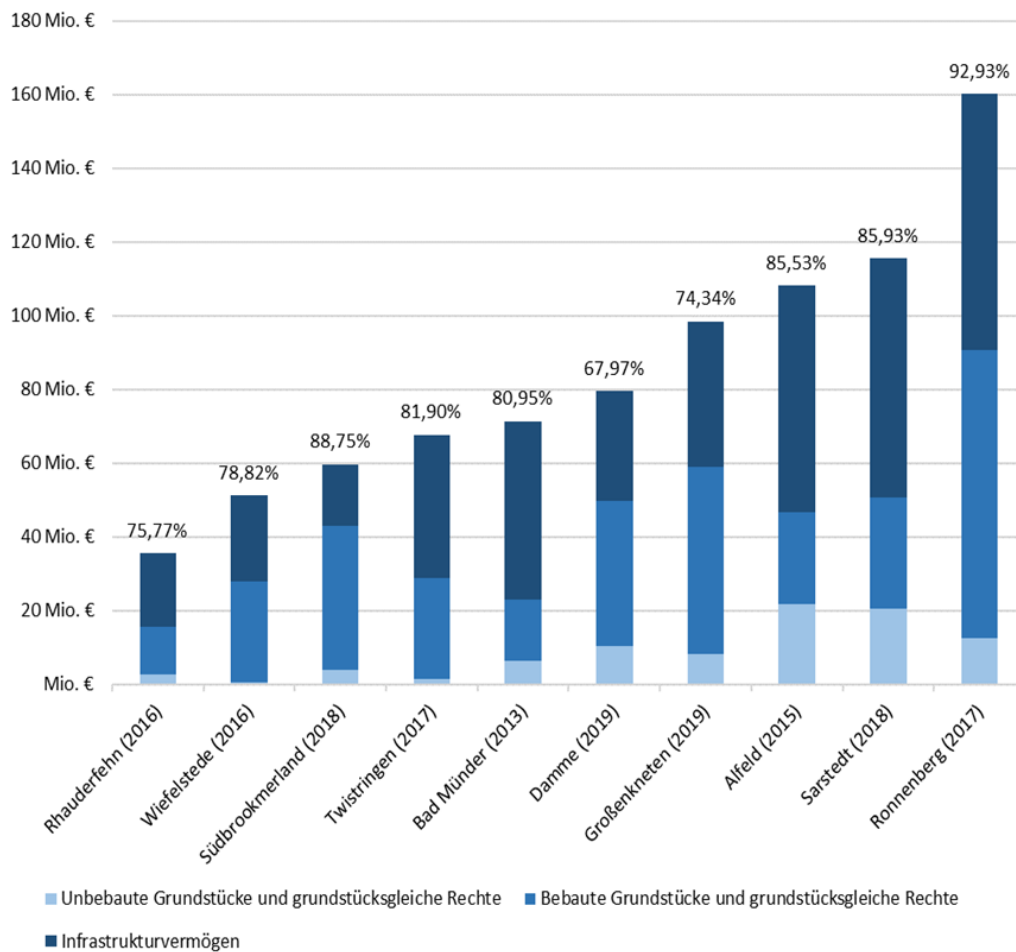
*Steuerung
und
Planungs-
grundlagen*

Die anderen Kommunen „steuerten“ nicht auf der Basis definierter Ziele, sondern berücksichtigten eher tagesaktuelle Notwendigkeiten bei ihren anlassbezogenen Entscheidungen. Will die Kommune ihr Handeln transparent, nachvollziehbar und wirtschaftlich gestalten, können implementierte messbare Ziele dazu beitragen.

Das Liegenschaftsvermögen ist jährlich in der Bilanz auszuweisen. Die nachstehende Grafik zeigt die entsprechenden Bilanzwerte im Verhältnis zur Bilanzsumme der geprüften Kommunen.

*Verant-
wortung für
das
Vermögen*

¹⁶⁰ Stadt Ronnenberg, Beispiel: Strategisches Ziel „Wirtschaftliche und zeitnahe Verwertung sowie wirtschaftliche Bewirtschaftung der Liegenschaften“ mündet in operativem Ziel „Rechtssichere Abwicklung anstehender Verträge und Vereinbarungen (Verkäufe, Übertragungen, Gestattungen, An- und Verpachtungen)“.



Ansicht 24: Anteil Liegenschaften an Bilanzsummen¹⁶¹

Soweit Kommunen im Rahmen der Daseinsvorsorge Liegenschaften benötigen, sollen sie diese erwerben. Benötigen sie Liegenschaften nicht mehr, dürfen sie diese auch veräußern.¹⁶² Diese Entscheidungen haben sie regelmäßig zu treffen. Dabei müssen die Kommunen aktuelle und künftige Notwendigkeiten berücksichtigen.

Liegenschaft zur Aufgabenerfüllung notwendig?

Seit mindestens zehn Jahren haben die geprüften Kommunen ihren Liegenschaftsbestand nicht mehr dahingehend überprüft, ob dieser in Gänze noch erforderlich ist. Um die Frage nach der aktuellen und künftigen Erforderlichkeit von Liegenschaften beantworten zu können, sollten die Kommunen

- ihren Liegenschaftsbestand in regelmäßigen Zeitabständen überprüfen,
- die Potenziale „stiller“ Reserveflächen klären und
- die Liegenschaften auf Entwicklungs- und Verwertungsoptionen bewerten.

¹⁶¹ Jahr der letzten geprüften Bilanz im Klammerzusatz nach aufgeführter Kommune.

¹⁶² Vgl. § 124 Abs. 1 NKomVG und § 125 Abs. 1 Satz 1 NKomVG.

In den Berichtsjahren veräußerten acht Kommunen¹⁶³ entbehrliche Liegenschaften. Ein Vermarktungskonzept dafür gab es in keiner Kommune. Insofern lagen derartigen Verkäufen anlassbezogene Einzelfallentscheidungen zu Grunde, die an keine vorab festgelegten Vorgaben gebunden waren.

*Verwertung
ohne Ver-
marktungs-
konzept*

Die Kommunen sollten sich auch für die Abgabe entbehrlicher Liegenschaften interne Regelungen geben. Sie könnten z. B. Vorgaben für die Veräußerung unter Wert an kommunale (ehrenamtlich geführte) Vereine und vergleichbare Institutionen definieren. Hilfreich könnten in diesem Zusammenhang die Formulierungen der Anlage 2 zu VV Nr. 6.2 zu § 64 LHO sein.¹⁶⁴

Die Basis einer aktiven Liegenschaftsverwaltung ist das aktuelle Wissen um den Bestand, die Nutzung und die strategischen Entwicklungspotenziale der kommunalen Liegenschaften. Dieses war in den Kommunen, insbesondere mit Blick auf den hohen Bilanzwert des Liegenschaftsvermögens, optimierungsbedürftig. Die erforderlichen Kommunikationswege zwischen den Organisationseinheiten und der Wissenstransfer bei den Beschäftigten sollte sichergestellt werden. Regelungen zum Geschäftsablauf sind dabei ein wichtiges Instrument.

Fazit

¹⁶³ Städte Alfeld (Leine), Bad Münder, Damme und Sarstedt sowie die Gemeinden Großenkneten, Rhaderfehn, Südbrookmerland und Wiefelstede.

¹⁶⁴ Vgl. u. a. Regelungen zur Wertermittlung, Kaufpreisbemessung, Kaufverträgen und Auflassungen, <https://www.nds-voris.de/jportal/?quelle=jlink&query=VVND-640000-MF-19720602-SFZu+%C2%A7+64%3A&psml=bsvorisprod.psml&max=true>, zuletzt abgerufen am 04.08.2022.

5.7 Flexible Bedienformen – Individuelle Lösungen für den ÖPNV im ländlichen Raum

Flexible Bedienformen, wie Anrufsammeltaxis oder Rufbusse, sollen Lücken schließen, die klassische Mobilitätsangebote im ländlichen Raum nicht bedienen können. Die flexiblen Angebote der acht geprüften Landkreise waren sehr unterschiedlich gestaltet. Eine sinnvolle Ergänzung des ÖPNV vor Ort und damit eine Verbesserung der Daseinsvorsorge gelang den Landkreisen, weil sie ihre Angebote passgenau auf die örtlichen Bedürfnisse zuschnitten. Auf bestimmte Aspekte sollte bei der Ein- und Durchführung flexibler Bedienformen jedoch geachtet werden. Dazu gehören eindeutige Kostenregelungen, korrekte Abrechnungen sowie eine angemessene Bedarfsermittlung und ein Controlling.

Hintergrund und Ziel der Prüfung

Kommunen abseits größerer Städte sind als Wohn- und Wirtschaftsstandorte u. a. dann attraktiv, wenn sie neben einer guten sozialen und gesellschaftlichen Infrastruktur auch über gute Mobilitätsangebote verfügen.¹⁶⁵ Der „normale“ Linienverkehr ist in diesen Gebieten oftmals nicht wirtschaftlich zu betreiben, da Fahrgastzahlen nur gering sind und Nutzungszeiten stark schwanken. Flexible Bedienformen¹⁶⁶, wie Anrufsammeltaxi, Anruflinientaxi oder Anruflinienfahrten, Rufbus und Bürgerbus können Lücken im ÖPNV, die vornehmlich im ländlichen Raum bestehen, schließen. Diese Angebotsformen verursachen finanziell weniger Aufwand, denn sie bedienen die geringe, schwer bündelbare und schwankende Nachfrage meist mit PKW oder kleineren Bussen und fahren in der Regel nur nach Anmeldung.

Die Prüfung betrachtete die flexiblen Bedienformen Anrufsammeltaxi, Anruflinientaxi, Anruflinienfahrten und Rufbus in ausgewählten Landkreisen¹⁶⁷. Sie sollte zeigen, welche Vorteile derartige Angebote aus Sicht der Kommunen für den ländlichen Raum bieten und was bei ihrer Implementierung beachtet werden sollte. Ausgenommen waren z. B. Bürgerbus- und Carsharing-Systeme, da diese von Vereinen oder privaten Initiativen betrieben wurden und insoweit nicht in der Prüfungszuständigkeit der überörtlichen Kommunalprüfung lagen.

¹⁶⁵ Siehe z. B. BMEL, Entwicklung ländlicher Räume, Dritter Bericht der Bundesregierung, Berlin 2020. 201020 BMEL Entwicklung der ländlichen Räume –3.Bericht, S. 56, <https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/laendliche-Regionen/regierungsbericht-laendliche-raeume-2020.html>, zuletzt abgerufen am 04.08.2022.

¹⁶⁶ Flexible oder bedarfsgesteuerte Bedienformen sind Dienste des ÖPNV, die sich vom klassischen fahrplan- und linienfixierten Angebot mit Standardlinienbussen abgrenzen. Sie stellen keinen Linienverkehr im Sinne des § 43 PBefG dar, gehören aber nach § 1 Abs. 3 NNVG zum ÖPNV.

¹⁶⁷ Die Landkreise und kreisfreien Städte sind gem. § 4 Abs. 1 Nr. 3 NNVG Aufgabenträger des ÖPNV ohne den Schienenpersonennahverkehr.



Ansicht 25: Beispielhafte flexible Bedienform¹⁶⁸

Die flexiblen Angebote in den geprüften Landkreisen¹⁶⁹ waren sehr unterschiedlich ausgestaltet. Teilweise beauftragten die Landkreise die Verkehrsunternehmen direkt. Daneben wurden flexible Bedienformen auch im Rahmen der Linienbündel¹⁷⁰ entweder als kostenpflichtiger Bestandteil oder als kostenloses Zusatzangebot vergeben. In mehreren Fällen beauftragten einzelne kreisangehörige Kommunen Anrufsammeltaxis für ihr Gemeindegebiet. Im Landkreis Cuxhaven hatten sämtliche kreisangehörige Kommunen einen Anrufsammeltaxi-Verkehr eingerichtet. In diesem Fall wurden die Anrufsammeltaxis der kreisangehörigen Kommunen in die Prüfung einbezogen, weil der Landkreis für alle einen Zuschuss gewährte. Der Landkreis Vechta hatte alle kreisangehörigen Kommunen als „Partnergemeinden“ in das Rufbus-System „moobil+“ eingebunden.

Überall anders – Warum auch nicht?

Neben den genannten Unterschieden ähnelten sich die betrachteten flexiblen Bedienformen in einigen Aspekten. Hierüber gibt die nachfolgende Tabelle einen Überblick:

¹⁶⁸ Bildnachweis: Pavlo Plakhotia – stock.adobe.com.

¹⁶⁹ Geprüft wurden die Landkreise Celle, Cuxhaven, Hameln-Pyrmont, Heidekreis, Lüchow-Dannenberg, Nienburg/Weser, Rotenburg (Wümme) und Vechta.

¹⁷⁰ In Nahverkehrsplänen werden Linienverläufe von Busdiensten regional geordnet und zu „Linienbündeln“ zusammengefasst. In Ausschreibungen werden mehrere Linien zusammengefasst und als „Linienbündel“ vergeben.

Landkreis	Einführung	Fahrplan- bindung	Anzahl Linien	Fahrzeuge	Abfahrtsort	Zielort
Celle (ALF)	2012	ja	27	Pkw	Haltestelle	Haltestelle
Cuxhaven (AST der kreisang. Kommunen)	2001 bis 2018	ja	85	Pkw	Haltestelle	Haltestelle/ Haustür
Hameln-Pyrmont (AST)	1993	ja	5	Pkw	Haltestelle	Haltestelle/ Haustür
Hameln-Pyrmont (RB)	2018	ja	6	Minibus	Haltestelle	Haltestelle (Zwischenaus- stieg möglich)
Heidekreis (AST Rethem)	2018	ja	3	Pkw	Haltestelle	Haltestelle/ Haustür
Lüchow- Dannenberg (RB)	2018	ja	14	Kleinbus, Bus, Pkw	Haltestelle	Haltestelle
Nienburg/Weser ("Taxibus")	2017	ja	8	Pkw	Haltestelle	Haltestelle
Rotenburg (Wümme) (ASTROW Bothel)	2018	ja	16	Pkw	Haltestelle	Haltestelle/ Haustür
Vechta (RB "moobil+")	2013	ja	15	Minibus, Bus	Haltestelle	Haltestelle (Zwischenaus- stieg möglich)

Erläuterungen: ALF = Anruflinienfahrt; AST = Anrufsammeltaxi; RB = Rufbus; ASTROW = AST im Landkreis Rotenburg (Wümme)

Tabelle 24: Gegenüberstellung der geprüften flexiblen Bedienformen

Warum überhaupt „Flexis“?

Die Einführung der flexiblen Bedienformen wirkte sich nach Ansicht der Landkreise vor allem positiv auf die Daseinsvorsorge¹⁷¹ aus. Die Kommunen ergänzten permanente Linienverkehre und bedienten bestimmte Linien bei geringer Auslastung mit Hilfe von Rufbussen. Kleine Ortschaften konnten die Kommunen insbesondere mit Anrufsammeltaxis wirtschaftlicher, umweltfreundlicher und kundenorientierter anbinden als mit einem permanenten Linienverkehr. So verbesserten sie das Angebot für die Teile der Einwohnerschaft, die wenig bis gar nicht mobil waren.

Entscheidungen fundiert treffen ...

Ob eine flexible Bedienform benötigt wird und wie sie ausgestaltet sein sollte, ermittelten die einzelnen Landkreise auf verschiedenen Wegen. Auch die Planungen und Kostenschätzungen dazu wurden unterschiedlich gehandhabt. Um auf einer fundierten Grundlage zu entscheiden, müssen die Kommunen zum einen den Ist-Zustand des Angebots an ÖPNV kennen und zum anderen eigene Zielvorgaben zur Angebotshäufigkeit sowie zu weiteren Standards definieren. Als Orientierung nutzten alle Landkreise ihre Nahverkehrspläne, aus welchen der aktuelle Stand hervorging und Angebotslücken identifiziert werden konnten.

¹⁷¹ Die Daseinsvorsorge beinhaltet die Aufgabe, eine ausreichende Bedienung mit Verkehrsleistungen im ÖPNV sicherzustellen (§ 2 Abs. 2 NNVG).

Darüber hinaus sind, abhängig von der so ermittelten Ausgangssituation, weitere Daten erforderlich, um passgenaue Angebote zu schaffen.

Ist zu entscheiden, ob Linienverkehre ersetzt werden, müssen Daten zur Auslastung des Linienverkehrs ausgewertet werden. Positiv bewertete die überörtliche Kommunalprüfung hier den Landkreis Nienburg/Weser, der eine Verkehrserhebung zur Linien-Auslastung durchführte. Auf dieser Grundlage entschied er, eine permanente Linie durch einen Rufbus zu ersetzen.

Bei der Schaffung zusätzlicher Angebote, z. B. für die Anbindung kleinerer Ortschaften, müssen die Kommunen ermitteln, welcher Bedarf besteht, und darauf aufbauend eine Prognose erstellen, wie sich die Auslastung entwickeln und welche Kosten hierfür entstehen werden. Dieses erfolgte in der Regel durch die Berechnung verschiedener Auslastungsszenarien. Vier Landkreise¹⁷² ließen als Grundlage für ihre Entscheidung entsprechende Konzepte, Gutachten bzw. eine Machbarkeitsstudie durch Dritte (Verkehrsgesellschaften und Verkehrsplanungsbüros) erstellen. Im Landkreis Cuxhaven erstellten sämtliche kreisangehörigen Kommunen mit Unterstützung von Verkehrsgesellschaften Konzepte für ihre Anrufsammeltaxis und stimmten diese mit dem Landkreis ab.

Auch nach der Einführung einer flexiblen Bedienform sollten die Landkreise die Kosten- und Nutzerentwicklung regelmäßig überprüfen. Entsprechende Zahlen waren in der Regel vorhanden. Die Landkreise nutzten die von ihnen erhobenen Fahrgastzahlen als Anhaltspunkt, ob sich die jeweilige flexible Bedienform lohnt. Die Auswertungsmöglichkeiten schöpften die Kommunen jedoch nicht aus. Sie sollten für die flexiblen Bedienformen die geplante bzw. tatsächliche Auslastung pro Fahrt, des Weiteren die Personenkilometer, die Kosten pro Fahrgast und den Deckungsbeitrag planen, erheben und für ein Controlling nutzen.

...und überprüfen!

Ein weiterer Aspekt ist die Kostenregelung: Die von den Fahrtentgelten nicht gedeckten Kosten für die flexiblen Bedienformen trugen entweder die Landkreise oder die kreisangehörigen Kommunen. Sofern die kreisangehörigen Kommunen Anrufsammeltaxis beauftragt hatten, zahlten die Landkreise in mehreren Fällen einen Zuschuss zu den Betriebskosten. Die Abrechnungen im Landkreis Cuxhaven und damit auch die Bezuschussung erfolgten uneinheitlich. Mangels Fördervorgaben rechneten die einzelnen Kommunen unterschiedliche Defizitbestandteile in ihre Zuschussanträge ein. Der Landkreis Rotenburg (Wümme) beauftragte das dort eingesetzte Anrufsammeltaxi selbst, beteiligte die Samtgemeinde Bothel entgegen der vertraglichen Regelung jedoch

Wer bestellt, muss auch zahlen: Eindeutige Regelungen erforderlich.

¹⁷² Landkreise Celle, Heidekreis, Rotenburg (Wümme) und Vechta.

nicht an den Kosten. Der Landkreis Nienburg/Weser hatte den Rufbus innerhalb eines Linienbündels vergeben. Er vergütete geplante Fahrleistungen, die das beauftragte Unternehmen tatsächlich nicht erbracht hatte. Der Landkreis reagierte, indem er die vertragsschließende und die abrechnende Stelle zusammenfasste und die überzahlten Beträge zurückforderte.

Die Kostenregelungen zwischen allen Beteiligten müssen deswegen verbindlich und eindeutig geregelt sein und entsprechend umgesetzt werden.

*Digitalisierung:
Modern,
aber nur
selten
nachgefragt.*

Ein ganz anderer betrachteter Bereich betrifft die Digitalisierung: Digitale Medien zur Buchung und Bezahlung der flexiblen Bedienformen wurden nur teilweise angeboten, die vorhandenen wurden wenig nachgefragt. Die Mehrzahl der Angebote konnten die Nutzer nur telefonisch bestellen. Auch bei den Angeboten, die über mehrere Buchungswege verfügten, erfolgte der größte Teil der Bestellungen telefonisch. Grund war in erster Linie die Nutzerstruktur, da z. B. Anrufsammeltaxis nach Einschätzung der Kommunen in erster Linie von Personen genutzt wurden, die größtenteils wenig geübt im Umgang mit digitalen Formaten waren. Das gängigste Zahlungsverfahren war die Barzahlung im Beförderungsmittel. Diese wurde auch bei vorhandenen Alternativen bevorzugt. Die Landkreise sollten bei der Auswahl der Buchungs- und Zahlungsverfahren die Präferenzen der Zielgruppen und deren Entwicklung im Blick behalten. Sie sollten digitale Verfahren anbieten, sofern diese aufgrund der Nutzerstruktur nachgefragt werden. Bevor sie zusätzliche Buchungs- und Zahlungsverfahren einführen, sollten sie Kosten- und Nutzenaspekte betrachten.

Welche Möglichkeiten die Landkreise für die Buchung und Bezahlung ihrer flexiblen Bedienformen anboten, kann nachfolgender Tabelle entnommen werden:

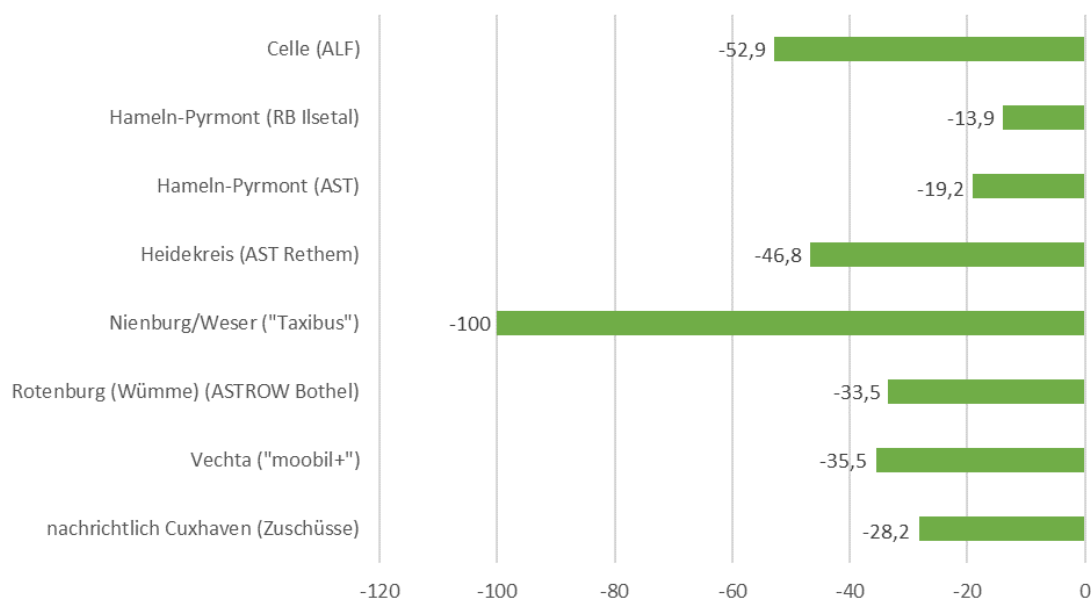
Landkreis	Anmeldung erforderlich	Anmeldefrist	Buchung	Bezahlung
Celle (ALF)	ja	59 Minuten	telefonisch	bar, Vorverkauf
Cuxhaven (AST der kreisang. Kommunen)	ja	60 / 30 Minuten	telefonisch	bar
Hameln-Pyrmont (AST)	ja	60 Minuten	telefonisch, online	bar
Hameln-Pyrmont (RB)	ja	30 Minuten	telefonisch, E-Mail, online	bar, Kontoabbuchung
Heidekreis (AST Rethem)	ja	60 Minuten	telefonisch	bar
Lüchow-Dannenberg (RB)	ja	90 Minuten	telefonisch, online	bar, Mobilitätszentrale
Nienburg/Weser ("Taxibus")	ja	60 Minuten	telefonisch	bar
Rotenburg (Wümme) (ASTROW Bothel)	ja	60 Minuten	telefonisch	bar
Vechta (RB "moobil+")	ja	60 Minuten	telefonisch, online, App, persönlich	bar, Mobilitätszentrale, SEPA-Lastschrift, Prepaid

Erläuterungen: ALF = Anruflinienfahrt; AST = Anrufsammeltaxi; RB = Rufbus; ASTROW = AST im Landkreis Rotenburg (Wümme)

Tabelle 25: Buchungs- und Bezahlformen

Während der COVID-19-Pandemie verringerte sich in allen Landkreisen die Nutzung der flexiblen Bedienformen. In welchem Umfang die Rückgänge auf die Pandemie oder ggf. andere Einflussfaktoren oder Einmaleffekte zurückzuführen waren, konnten die Landkreise nicht eindeutig abgrenzen. Die nachfolgende Grafik stellt die Rückgänge dar.

COVID-19 – Auswirkungen von „sehr hoch“ bis „kaum wahrnehmbar“



Erläuterungen: ALF = Anruflinienfahrt; AST = Anrufsammeltaxi; RB = Rufbus; ASTROW = AST im Landkreis Rotenburg (Wümme)

Ansicht 26: Entwicklung der Fahrgastzahlen 2020 gegenüber 2019 (in %)

Hinsichtlich des „Taxibusses“ Nienburg/Weser ist zu beachten, dass dieses Angebot bereits vor der COVID-19-Pandemie wenig genutzt wurde. Der Landkreis hat das Angebot auf diesen Linien inzwischen eingestellt und bietet dafür den „Taxibus“ auf einer Hauptlinie an. Der Landkreis Cuxhaven erhob nachträglich die Fahrgastzahlen und ermittelte einen Rückgang von rd. 31 %.

Der Landkreis Lüchow-Dannenberg wertete die Fahrgastzahlen jeweils von August bis Juli des Folgejahres aus, sodass ein Vergleich mit den dargestellten Werten der Kalenderjahre in der Ansicht 26 nicht erfolgte. Daher ist dessen Rufbus-Angebot dort nicht enthalten. Nach eigenen Angaben waren die Einnahmeverluste nach Beginn der Pandemie dort „kaum wahrnehmbar“.

Fazit

Alle geprüften Landkreise gestalteten die flexiblen Formen individuell und angepasst an ihre – sehr heterogenen – örtlichen Bedürfnisse. Diese lassen sich nur bedingt auf Dritte übertragen, können aber insgesamt Anregungen für Kommunen geben, die die Einführung oder Erweiterung flexibler Bedienformen erwägen. Die Prüfung zeigte, dass alle Lösungen sinnvoll waren. Nur in einzelnen Punkten gab es Verbesserungsbedarf.

5.8 Kindeswohlgefährdung – Wie kann die Verantwortungsgemeinschaft den Kinderschutz verbessern?

Der Schutzauftrag bei Kindeswohlgefährdung gem. § 8a SGB VIII obliegt nicht allein den Jugendämtern, sondern einer Verantwortungsgemeinschaft. Das Jugendamt ist bei der Erfüllung des Schutzauftrags auf Hinweise von Personen und Personengruppen angewiesen, die mit Kindern und Jugendlichen in Kontakt kommen. Nur so kann ein wirksamer Kinderschutz gewährleistet werden.¹⁷³

Die mögliche Verkettung von Fehlern bei der Erfüllung des Schutzauftrags kann zu tragisch verlaufenden Kinderschutzfällen führen. Um Kinder und Jugendliche vor schlimmem Leid zu bewahren, ist es notwendig, das Fehlerrisiko von Anfang an zu minimieren!

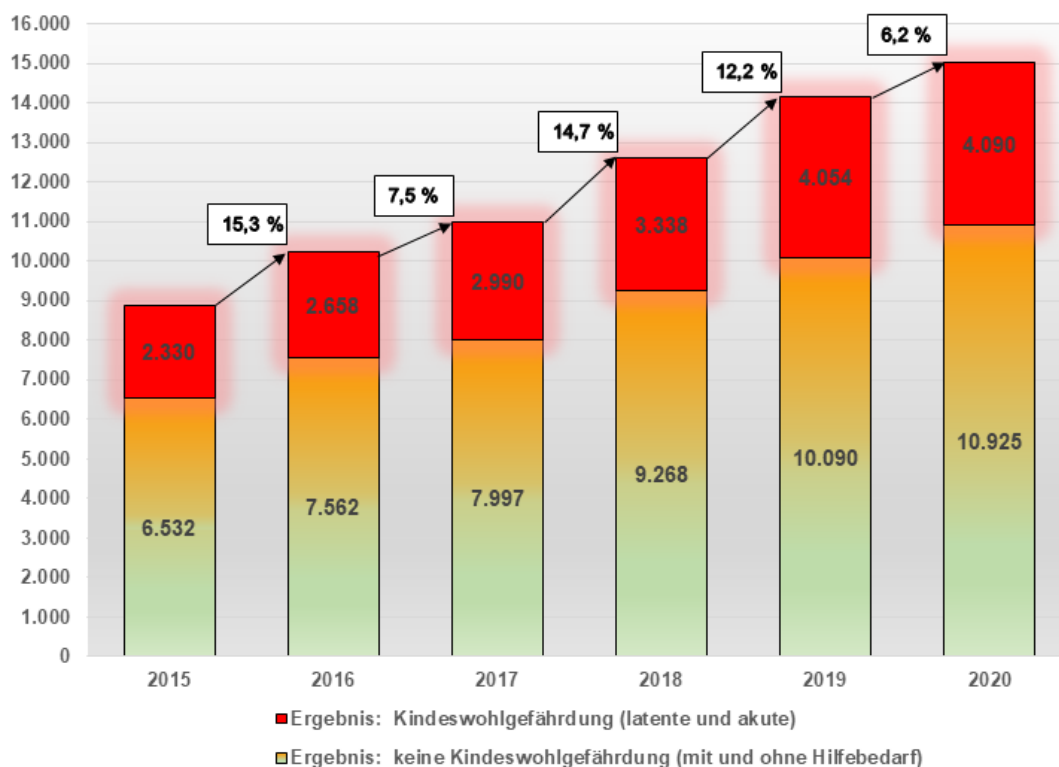
Der Schutz von Kindern und Jugendlichen ist in Art. 6 GG sowie in Art. 4a NV verankert. Die Erfüllung dieses Schutzauftrags ist in § 8a SGB VIII konkretisiert. Diese Vorschrift regelt u. a., welche Verfahrensschritte die Jugendämter umzusetzen und zu veranlassen haben, wenn ihnen gewichtige Anhaltspunkte für eine Kindeswohlgefährdung bekannt werden.

*Hintergrund
der Prüfung*

Die Anzahl der Verfahren, bei denen die Jugendämter die Gefährdung eines Kindes eingeschätzt haben (Gefährdungseinschätzung), stieg in Niedersachsen im Zeitraum 2015 bis 2020 von rd. 9.000 auf rd. 15.000 Verfahren.¹⁷⁴

¹⁷³ Vgl. Bundestags-Drucksache 19/26107, Gesetzentwurf der Bundesregierung, „Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung von Kindern und Jugendlichen (Kinder- und Jugendstärkungsgesetz – KJSG), S. 3, 40, 46, 142.

¹⁷⁴ Quelle: LSN – Statistik der Kinder- und Jugendhilfe Teil I Gefährdungseinschätzungen nach § 8a Abs. 1 SGB VIII Verfahren zur Einschätzung der Gefährdung des Kindeswohls nach dem Ergebnis des Verfahrens – jeweils für die Jahre 2015 bis 2020.



Ansicht 27: Anzahl der Verfahren zur Gefährdungseinschätzung nach Ergebnis in Niedersachsen für die Jahre 2015 bis 2020

Anlass der Prüfung

Die steigende Anzahl der Verfahren zur Gefährdungseinschätzung sowie die in zunehmendem Umfang an die Öffentlichkeit dringenden Fälle von Kindeswohlgefährdung veranlassten die überörtliche Kommunalprüfung zu dieser Prüfung. In diese waren zwölf Kommunen einbezogen.¹⁷⁵ Der Prüfungszeitraum umfasste die Jahre 2017 bis 2019.

Zuständigkeiten

Zuständig für die Erfüllung des Schutzauftrags bei Kindeswohlgefährdung sind gem. § 1 Nds. AG SGB VIII die Landkreise und kreisfreien Städte als örtliche Träger der öffentlichen Jugendhilfe (örtliche Träger). Zudem sind örtliche Träger die Landeshauptstadt Hannover und auch solche kreisangehörigen Gemeinden, die bei Inkrafttreten des Nds. AG SGB VIII bereits die Aufgaben der Kinder- und Jugendhilfe erfüllten, z. B. die Hansestadt Lüneburg.

Schwerpunkte und Ziel der Prüfung

Die Prüfung bezog sich auf die Erfüllung des Schutzauftrags bei Kindeswohlgefährdung gem. § 8a SGB VIII. Schwerpunkte waren

¹⁷⁵ Geprüft wurden die Region Hannover, die Landkreise Emsland, Göttingen, Grafschaft Bentheim, Lüneburg, Nienburg/Weser, Osnabrück und Rotenburg (Wümme), die Hansestadt Lüneburg sowie die Städte Braunschweig, Delmenhorst und Oldenburg (Oldb).

- die Zusammenarbeit der Jugendämter mit freien Trägern der Jugendhilfe (freie Träger)¹⁷⁶ und weiteren Akteuren außerhalb des Jugendamts,
- die Verfahrensabläufe der Jugendämter bei Anhaltspunkten für eine Kindeswohlgefährdung (ohne Einzelfallprüfung),
- die Ausstattung des Allgemeinen Sozialen Dienstes (ASD)¹⁷⁷ im Jugendamt sowie
- die Öffentlichkeitsarbeit zum Kinderschutz.

Die Kommunen wurden über den Prüfungszeitraum (2017 bis 2019) hinaus auch befragt, wie sich die COVID-19-Pandemie auf die Erfüllung des Schutzauftrags auswirkte.

Ziel der Prüfung war, die Kommunen bei der Erfüllung des Schutzauftrags zu unterstützen. Daher beschreibt die überörtliche Kommunalprüfung im Folgenden hilfreiche Vorgehensweisen und weist auf festgestellte Risiken für den Kinderschutz hin. Die Prüfung von Einzelfällen war nicht Gegenstand der Prüfung.

Das Jugendamt ist aufgrund verschiedener Vorschriften¹⁷⁸ verpflichtet, mit weiteren Akteuren außerhalb des Jugendamts bei der Erfüllung des Schutzauftrags bei Kindeswohlgefährdung zusammenzuarbeiten. Weitere Akteure sind z. B. freie Träger, Polizei, Justiz, Schulen sowie kinder- und jugendnahe Personengruppen, wie z. B. Ärztinnen und Ärzte, Erzieherinnen und Erzieher sowie Lehrkräfte. Das Jugendamt bildet mit diesen eine Verantwortungsgemeinschaft. Für die Akteure außerhalb des Jugendamts gibt es jedoch keine generelle gesetzliche Verpflichtung mit dem Jugendamt bei dieser Aufgabe zusammenzuarbeiten. Es finden sich nur in einigen (Landes-)Gesetzen Regelungen, die einzelne Stellen zur Zusammenarbeit mit dem Jugendamt verpflichten, z. B. § 25 NSchG oder § 5 KKG. Das Fehlen der generellen Verpflichtung zur Zusammenarbeit mit dem Jugendamt erschwert in Teilen die Kooperation und macht sie in einigen Fällen vom Interesse und Engagement einzelner Personen abhängig.¹⁷⁹ Die Jugendämter müssen folglich auf die Zusammenarbeit bei der Erfüllung des Schutzauftrags aktiv hinwirken und diese pflegen.

Verantwortungsgemeinschaft

Die Kommunen sind gem. § 8a Abs. 4 SGB VIII verpflichtet, Vereinbarungen (sog. § 8a-Vereinbarungen) mit den freien Trägern abzuschließen. Dies soll sicherstellen, dass die

Zusammenarbeit mit freien Trägern der Jugendhilfe

¹⁷⁶ Gem. § 3 Abs. 2 Satz 1 SGB VIII erbringen die Träger der freien Jugendhilfe und der öffentlichen Jugendhilfe Leistungen der Jugendhilfe. Die freien Träger erbringen z. B. folgende Jugendhilfeleistungen: Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen, Hilfen zur Erziehung oder Jugendarbeit.

¹⁷⁷ Die überörtliche Kommunalprüfung verwendet den Begriff ASD stellvertretend für die verschiedenen Bezeichnungen der Kommunen. Einige Kommunen verwendeten andere Begrifflichkeiten, wie z. B. Erziehungs- und Beratungshilfen. In den geprüften Kommunen nahm der ASD den Schutzauftrag gem. § 8a SGB VIII wahr.

¹⁷⁸ z. B. § 8a Abs. 2 bis 5 und § 81 SGB VIII sowie §§ 3 bis 5 KKG.

¹⁷⁹ Vgl. Wiesner SGB VIII, Kinder- und Jugendhilfe, 5. Auflage 2015, § 81 SGB VIII, Rn. 6.

freien Träger sich des Schutzauftrags bei Kindeswohlgefährdung bei den von ihnen betreuten Kindern und Jugendlichen bewusst sind und ihn wahrnehmen.

Drei Kommunen hatten nicht mit allen in ihrem Zuständigkeitsgebiet tätigen freien Trägern entsprechende § 8a-Vereinbarungen abgeschlossen. Die überörtliche Kommunalprüfung forderte diese Kommunen daher auf, die noch fehlenden Vereinbarungen abzuschließen.

In § 8a Abs. 4 SGB VIII ist festgelegt, welche Inhalte die Vereinbarungen mindestens enthalten müssen. Es ist u. a. zu vereinbaren, dass

- die Fachkräfte des freien Trägers eine Gefährdungseinschätzung bei Bekanntwerden gewichtiger Anhaltspunkte für die Gefährdung eines von ihnen betreuten Kindes oder Jugendlichen vornehmen,
- bei der Gefährdungseinschätzung eine insoweit erfahrene Fachkraft beratend hinzuzuziehen ist sowie
- die Fachkräfte des freien Trägers das Jugendamt informieren, falls die Gefährdung nicht anders abgewendet werden kann.

Bei einer Kommune fehlten in den Vereinbarungen mit den freien Trägern von Jugend bzw. Jugendsozialarbeit die nach § 8a Abs. 4 SGB VIII zu treffenden Regelungen vollständig. Bei zwei weiteren Kommunen fehlte jeweils in einer Vereinbarung eine Regelung des § 8a Abs. 4 SGB VIII. Bei den drei Kommunen bestand das Risiko, dass bei den betroffenen freien Trägern erforderliche Verfahrensschritte zur Abwendung einer Kindeswohlgefährdung unterbleiben. Die überörtliche Kommunalprüfung forderte diese Kommunen auf, die fehlenden Regelungen in ihre Vereinbarungen aufzunehmen.

Die Prüfung ergab, dass folgende Maßnahmen der Kommunen hilfreich sind, um die für einen wirksamen Kinderschutz erforderliche Zusammenarbeit des Jugendamts mit weiteren Akteuren¹⁸⁰ zu stärken:

- Entwicklung von Orientierungshilfen für die Akteure zur Erfüllung des Schutzauftrags
Zur Veranschaulichung wird auf eine im Internet aufrufbare Orientierungshilfe der Region Hannover hingewiesen.¹⁸¹

¹⁸⁰ Familiengerichte, Polizei, kommunale oder von freie Trägern vorgehaltene Kindertagesstätten, Kindertagespflegepersonen, Schulen, Akteure im Gesundheitswesen, Familienhebammen, örtliche Träger der Eingliederungshilfe für Kinder und Jugendliche mit einer geistigen und/oder körperlichen Behinderung, Jobcenter sowie Vereine und gewerbliche Dienstleister von Angeboten für Kinder und Jugendliche.

¹⁸¹ <https://www.hannover.de/Leben-in-der-Region-Hannover/Soziales/Frauen-und-Gleichstellung/Gleichstellungsbeauftragte-der-Region-Hannover/Meldungen/Frauen-und-Kinder%C2%AD%C2%ADschutz-Hand-in-Hand>, zuletzt abgerufen am 04.08.2022.

- Abschluss (freiwilliger) schriftlicher Vereinbarungen mit den Akteuren

Die von einigen Kommunen bereits abgeschlossenen Vereinbarungen beinhalteten in der Regel die in § 8a Abs. 4 SGB VIII festgelegten Vorgehensweisen bei Anhaltspunkten für eine Kindeswohlgefährdung. Darüber hinaus waren häufig auch die Regelungen gem. den Mustervereinbarungen der Arbeitsgemeinschaft der Jugendämter der Länder Niedersachsen und Bremen (AGJÄ)¹⁸² zur Erfüllung des Schutzauftrags bei Kindeswohlgefährdung und zur Sicherstellung des Tätigkeitsausschlusses einschlägig vorbestrafter Personen gem. § 8a Abs. 4 und § 72a SGB VIII enthalten. Zudem vereinbarten einige Kommunen mit den ausschließlich ehrenamtlich tätigen Vereinen auf freiwilliger Basis die Sicherstellung des Tätigkeitsausschlusses einschlägig vorbestrafter Personen nach § 72a SGB VIII. Eine Kommune schloss eine solche Vereinbarung auch mit gewerblichen Dienstleistern von Angeboten für Kinder und Jugendliche, z. B. Reiterhöfen, Tanzstudios oder Musikschulen.

- Werbung für die Inanspruchnahme der Fachberatung durch eine insoweit erfahrene Fachkraft bei der Gefährdungseinschätzung

Personen, die beruflich in Kontakt mit Kindern oder Jugendlichen stehen, z. B. Lehrkräfte, haben gem. § 8b SGB VIII bzw. § 4 Abs. 1 KKG einen Anspruch auf fachliche Beratung. Die insoweit erfahrene Fachkraft unterstützt die Akteure dabei, die Gefährdung eines Kindes oder einer bzw. eines Jugendlichen einschätzen zu können. Einige Kommunen ermöglichten auch Personen und Personengruppen ohne gesetzlichen Beratungsanspruch, sich bei Anhaltspunkten für eine Kindeswohlgefährdung entsprechend beraten zu lassen, z. B. den ehrenamtlich tätigen Personen in Vereinen.

- (Gemeinsame) Fortbildung kinder- und jugendnaher Berufsgruppen zum Thema Kindeswohlgefährdung

Gemeinsame Fortbildungen für die Jugendämter und die Akteure sind hilfreich, um das gegenseitige Verständnis für die Aufgaben des anderen zu verbessern. Die dabei entstehenden persönlichen Kontakte sind mit Blick auf die Zusammenarbeit nicht zu unterschätzen. Besondere Anreize, wie Fortbildungspunkte für Ärztinnen

¹⁸² Vgl. Mustervereinbarungen Schutzauftrag Jugendarbeit und Jugendsozialarbeit, Schutzauftrag Kindertageseinrichtungen, Schutzauftrag Hilfen zur Erziehung und Mustervereinbarung Sicherstellung des Tätigkeitsausschlusses; <https://www.agjae.de/empfehlungen>, zuletzt abgerufen am 04.08.2022.

und Ärzte oder unentgeltliche Fortbildungsangebote z. B. für ehrenamtlich Tätige, können sich positiv auf die Teilnahmebereitschaft der Akteure auswirken.

o Netzwerke für die Erfüllung des Schutzauftrags bei Kindeswohlgefährdung

Die in den Kommunen bereits bestehenden Netzwerke im Bereich der Frühen Hilfen¹⁸³ dienen u. a. dazu, die Verfahren im Kinderschutz aufeinander abzustimmen. Die Kommunen legten dar, dass sie Netzwerke für die Erfüllung des Schutzauftrags organisiert hätten, z. B. Arbeitsgemeinschaften für spezielle Kindeswohlgefährdende Problemlagen, wie häusliche Gewalt oder Suchtprobleme in der Familie. Die über die Netzwerke entstehenden persönlichen Kontakte zwischen dem Jugendamt und den Akteuren seien nach Angaben der Kommunen bei der Zusammenarbeit in Gefährdungssituationen vorteilhaft.

Wenn sich Akteure außerhalb des Jugendamts nicht in der Lage sehen, an der Stärkung der Zusammenarbeit mitzuwirken, besteht das Risiko, dass im schlimmsten Fall Anhaltspunkte für eine Kindeswohlgefährdung unentdeckt bleiben.

Die Kommunen nutzten z. B. Flyer, Informationsbroschüren, Plakate, öffentliche Veranstaltungen, um die Bevölkerung für das Thema Kinderschutz zu sensibilisieren. Zum Zeitpunkt der Prüfung spielte das Internet bei der Öffentlichkeitsarbeit für den Kinderschutz in vielen Kommunen noch eine nachrangige Rolle. Im Internet bereitgestellte, ansprechende, mehrsprachige und ausführliche Informationen mit lokalem Bezug können jedoch dazu beitragen, zielgruppengerecht zu sensibilisieren. Betroffene können dadurch bestärkt werden, sich an Beratungsstellen oder das Jugendamt zu wenden. Die überörtliche Kommunalprüfung ermutigte daher die Kommunen, die Sensibilisierung der Öffentlichkeit für den Kinderschutz auch durch Veröffentlichungen im Internet zu verstärken.

Anhaltspunkte für eine Kindeswohlgefährdung bei jüngeren Kindern und Kindern bzw. Jugendlichen mit körperlichen und/oder geistigen Behinderungen haben die Jugendämter nach eigenen Aussagen eher über Kontaktpersonen in den Einrichtungen erfahren (z. B. Schulsozialarbeiterinnen und Schulsozialarbeiter, Erzieherinnen und Erzieher, Fachkräfte der freien Träger). Diese Kontaktpersonen sollten daher auch über Fortbildungsangebote zum Thema Kindeswohlgefährdung informiert und ermuntert werden, daran teilzunehmen.

¹⁸³ Vgl. Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend: Frühe Hilfen bilden lokale und regionale Unterstützungssysteme mit koordinierten Hilfsangeboten. Sie zielen darauf ab, Entwicklungsmöglichkeiten von Kindern und Eltern in Familie und Gesellschaft frühzeitig und nachhaltig zu verbessern. Im Mittelpunkt stehen insbesondere Eltern mit Kindern in den ersten drei Lebensjahren; <https://www.bmfsfj.de/bmfsfj/themen/kinder-und-jugend/kinder-und-jugendschutz/bundesstiftung-fruehe-hilfen/bundesstiftung-fruehe-hilfen-80722>, zuletzt abgerufen am 04.08.2022.

Die grundsätzlichen Verfahrensschritte des Jugendamts bei einem Verdacht auf Kindeswohlgefährdung sind in § 8a SGB VIII festgelegt. Interne Regelungen und Vordrucke für die einzelnen Verfahrensschritte sollen sicherstellen, dass Fachkräfte des ASD in jedem Einzelfall und damit auch unter akutem Handlungsdruck die erforderlichen Verfahrensschritte in einer gleichbleibend guten Qualität durchführen und entscheidende Aspekte dabei nicht vergessen.

Individuelle Ausgestaltung der Verfahrensabläufe

Die Kommunen regeln die Verfahrensabläufe gem. § 8a SGB VIII individuell in einer Dienstanweisung und/oder einem Handbuch. Außerdem verfügte die Mehrzahl der Kommunen über Checklisten und über Vordrucke für einzelne Verfahrensschritte, auf denen die erhobenen Informationen und Vorgehensweisen des Einzelfalls dokumentiert werden sollten.

Die Kommunen teilten mit, dass Meldungen von möglichen Kindeswohlgefährdungen unverzüglich bearbeitet würden. Sie hätten Vorrang vor allen anderen Fällen. Die Stadt Braunschweig berichtete, dass bei einer Weitergabe der Meldung an die fallzuständige Fachkraft automatisch über das EDV-Fachverfahren auch eine Mitteilung an die Vorgesetzten erfolge, wenn die zuständige Fachkraft den Fall nicht innerhalb von 30 Minuten angenommen habe. So werde gewährleistet, dass die Meldung einer möglichen Kindeswohlgefährdung auch bei Verhinderung der zuständigen Fachkraft unverzüglich bearbeitet werde.

Unverzögliche Bearbeitung der Meldungen von möglichen Kindeswohlgefährdungen

Die geprüften Kommunen erklärten, dass vor der Gefährdungseinschätzung ein Hausbesuch grundsätzlich mit zwei Fachkräften des Jugendamts durchgeführt werde. Bei entsprechenden Anhaltspunkten werde im Einzelfall z. B. die Polizei, der sozialpsychiatrische Dienst oder eine Dolmetscherin bzw. ein Dolmetscher hinzugezogen. Bei Familien mit Säuglingen oder Kleinkindern wurden beispielsweise eine Familienhebamme oder Kinderkrankenschwester des Gesundheitsamts beteiligt.

Hausbesuche vor der Gefährdungseinschätzung

Aus den Vordrucken und Dienstanweisungen sowie den Angaben der geprüften Kommunen ging hervor, dass bei allen Jugendämtern mindestens zwei Fachkräfte zusammen die Gefährdungseinschätzung vornahmen. Einige Kommunen sahen die Beteiligung von mindestens drei Fachkräften regelmäßig oder in besonders schwierigen Fällen vor. Die überörtliche Kommunalprüfung geht daher davon aus, dass die Vorgaben des § 8a Abs. 1 Satz 1 SGB VIII, wonach das Gefährdungsrisiko im Zusammenwirken mehrerer Fachkräfte einzuschätzen ist, in Fällen von Kindeswohlgefährdung eingehalten wurden. Die Kommunen gaben zudem an, dass die jeweiligen Leitungskräfte in die Gefährdungseinschätzung eingebunden gewesen seien.

Gefährdungseinschätzung

Eine nachvollziehbare Dokumentation der Anhaltspunkte für eine Kindeswohlgefährdung und des Verfahrens gem. § 8a SGB VIII in jedem Einzelfall ist für den Kinderschutz sehr wichtig. Sie trägt dazu bei, dass auch im Vertretungsfall oder bei einem Zuständigkeitswechsel die Gefährdungssituation richtig eingeschätzt und eine Kindeswohlgefährdung abgewendet werden kann.

Nicht immer ergaben sich alle Dokumentationspflichten direkt aus den im Einzelfall zu verwendenden Vordrucken der Kommunen. Dienstanweisungen, Handbücher und EDV-Fachverfahren der Kommunen enthielten oft weitergehende Vorgaben zu vorzunehmenden Verfahrensschritten und einzuholenden Informationen. Zum Beispiel war bei einer Kommune anhand der Vordrucke unklar, ob in den Vordrucken die bei der Kontaktaufnahme mit der Familie/mit dem Kind/Jugendlichen anwesenden Personen anzugeben sind. In der Dienstanweisung dieser Kommune war jedoch geregelt, dass beim Hausbesuch ggf. ein Arzt, die Polizei und/oder Fachkräfte anderer Institutionen einzubeziehen waren. Dies kann dazu führen, dass bestimmte Aspekte im Einzelfall nicht dokumentiert werden und bei der Gefährdungseinschätzung unberücksichtigt bleiben.

Die in den Dienstanweisungen festgelegten Verfahrensabläufe sollten sich auch in den Vordrucken widerspiegeln. Ansonsten besteht das Risiko, dass die Fachkräfte unter dem Druck der Gefährdungssituationen die zur Abwendung der Kindeswohlgefährdung festgelegten Verfahrensschritte nicht in jedem Fall vollständig beachten. Das kann zur Folge haben, dass die Fachkräfte im Einzelfall die Gefährdung eines Kindes oder einer bzw. eines Jugendlichen falsch einschätzen und im schlimmsten Fall nicht abwenden oder Kinder zu Unrecht aus einer Familie herausnehmen.

In Niedersachsen gab es zum Prüfungszeitpunkt keine Empfehlungen, welche Verfahrensabläufe und Informationen bei Anhaltspunkten für eine Kindeswohlgefährdung mindestens dokumentiert werden sollten. Allerdings wurde die „Enquetekommission zur Verbesserung des Kinderschutzes und zur Verhinderung von Missbrauch und sexueller Gewalt an Kindern“ vom Landtag u. a. damit beauftragt, eine Vereinheitlichung von Prozessen und Abläufen zwischen den Jugendämtern auch länderübergreifend anzustreben.¹⁸⁴ Die überörtliche Kommunalprüfung untersuchte daher die Vordrucke der Kommunen für die Dokumentation des Verfahrens und der

¹⁸⁴ Vgl. Landtags-Drucksache 18/7604, Enquetekommission zur Verbesserung des Kinderschutzes und zur Verhinderung von Missbrauch und sexueller Gewalt an Kindern.

einzuholenden Informationen auf der Grundlage einer vom LVR-Landesjugendamt Rheinland veröffentlichten Orientierungshilfe für die Erfüllung des Schutzauftrags.¹⁸⁵

Diese Untersuchung ergab, dass nicht alle Kommunen die Dokumentation folgender wichtiger Verfahrensschritte und Informationen auf den vorgelegten Vordrucken ausdrücklich vorsahen:

*Anregungen
zur Ver-
besserung
der arbeits-
leitenden
Vordrucke*

- Angabe der vom Kind oder der/des Jugendlichen besuchten Kindertagesstätte bzw. Schule
- Angabe, welche Hilfeversuche die meldende Person selbst unternommen hat
- Angabe, ob ein Vorgang zum Kind oder zur/zum Jugendlichen, zu Geschwistern oder zur Familie bereits im Jugendamt vorhanden ist
- Angabe, ob es in der Vergangenheit bereits Gefährdungsmeldungen gab
- Angaben zu den abzuklärenden Gefährdungslagen, z. B. Vernachlässigung, sexuelle und/oder körperliche Misshandlung
- Angaben zu Kindeswohl gefährdenden Verhältnissen in der Familie, z. B. Gewalt zwischen Bezugspersonen, Suchtprobleme, psychische Probleme der Bezugspersonen
- Angabe, ob ein sofortiges Tätigwerden anderer Leistungsträger, Einrichtungen der Gesundheitshilfe oder der Polizei zur Abwendung der Gefährdung erforderlich ist
- Angabe, von welchen Personen, Stellen und Einrichtungen Informationen zur Abklärung des Verdachts auf Kindeswohlgefährdung einzuholen sind
- Angabe, ob und ggf. welche weiteren Personen außerhalb des Jugendamts in die Gefährdungsabschätzung einbezogen wurden
- Angaben zum Verlauf der Kontaktaufnahme/Hausbesuch, z. B. ob Verletzungen des Kindes oder der/des Jugendlichen wahrgenommen wurden, zum Verhalten des Kindes, zum Wohnungszustand

Die überörtliche Kommunalprüfung regt daher an, dass die Kommunen überprüfen, inwieweit sie die verwendeten Vordrucke aufgrund dieser Prüfungserkenntnisse entsprechend ergänzen sollten, um Fehler bei der Gefährdungseinschätzung zu vermeiden.

¹⁸⁵ Vgl. Empfehlung des Landschaftsverbands Rheinland (LVR)-Landesjugendamt Rheinland und des Landschaftsverbands Westfalen Lippe (LWL)-Landesjugendamt Westfalen: „Gelingensfaktoren bei der Wahrnehmung des Schutzauftrags gemäß § 8a SGB VIII“. https://www.lwl-landesjugendamt.de/media/filer_public/2d/ed/2deda920-a1e5-4a20-be7e-f83f8c79e224/210128-lvr-lwl-empfehlungen-gelingensfaktoren-schutzauftrag-bf.pdf, zuletzt abgerufen am 04.08.2022. Eine vergleichbare Empfehlung lag in Niedersachsen zum Zeitpunkt der Prüfung noch nicht vor.

*Evaluation
des
Prozesses
der Gefähr-
dungsein-
schätzung*

Die Jugendämter müssen gem. § 79a SGB VIII u. a. den Prozess der Gefährdungseinschätzung nach § 8a SGB VIII qualitativ weiterentwickeln und ihre Standards regelmäßig überprüfen. Dazu bedarf es einer Evaluation der Qualität einzelner Arbeitsschritte bei der Gefährdungseinschätzung.

Die Mehrheit der geprüften Kommunen evaluierte ihre Prozesse bei der Gefährdungseinschätzung. Eine Kommune erläuterte z. B., dass sie untersucht habe, ob in den Sozialraumteams gleiche Maßstäbe bei der Gefährdungseinschätzung zugrunde gelegt wurden. Eine andere Kommune berichtete, dass sie ihre Verfahrensabläufe überprüft habe, um Lücken im Verfahren festzustellen.

Wenn die Qualität des Verfahrens nicht regelmäßig hinterfragt wird und bestehende Standards nicht überprüft werden, birgt dies die Gefahr, dass bei der Erfüllung des Schutzauftrags bei Kindeswohlgefährdung Fehler geschehen bzw. Lücken im Verfahren entstehen. Dies kann fatale Folgen für die gefährdeten Kinder und Jugendlichen haben. Die Kommunen, die bisher den Prozess der Gefährdungseinschätzung nach § 8a SGB VIII nicht evaluierten, wurden daher aufgefordert, dies zukünftig zu tun.

*Evaluation
der
Zusammen-
arbeit*

Zudem sind die Jugendämter gem. § 79a SGB VIII zu einer Qualitätsentwicklung bei der Zusammenarbeit mit anderen Institutionen verpflichtet.

Von der Mehrzahl der geprüften Kommunen erhielt die überörtliche Kommunalprüfung keine Informationen, die auf eine systematisch angelegte Evaluation der Zusammenarbeit mit Akteuren außerhalb des Jugendamts hinwiesen. Lediglich die Region Hannover und die Stadt Braunschweig legten nachvollziehbar dar, wie sie diese Zusammenarbeit evaluierten.

Die Evaluation ist ein wichtiges Instrument, um die Zusammenarbeit im Kinderschutz zu sichern und weiterzuentwickeln. Ein sachliches Kriterium für die Evaluation der Zusammenarbeit kann z. B. die rückläufige Entwicklung von gemeldeten Anhaltspunkten für eine Kindeswohlgefährdung seitens einzelner Akteure sein. Die Daten zu den Institutionen/Personen, die dem Jugendamt eine Kindeswohlgefährdung gemeldet haben, müssen ohnehin jährlich für die Statistik der Kinder- und Jugendhilfe erhoben werden.

*Bedarfs-
gerechte
Personal-
ausstattung
des ASD*

Gem. § 79 Abs. 3 SGB VIII haben die örtlichen Träger für eine ausreichende Ausstattung der Jugendämter zu sorgen. Hierzu gehört auch eine dem Bedarf entsprechende Zahl von Fachkräften. Die ausreichende Ausstattung des ASD umfasst die personelle, sächliche¹⁸⁶ und finanzielle¹⁸⁷ Ausstattung. Durch das Kinder- und

¹⁸⁶ Räumliche und technische Ausstattung des ASD.

¹⁸⁷ Die ausreichende Ausstattung des ASD mit finanziellen Mitteln war nicht Gegenstand dieser Prüfung.

Jugendstärkungsgesetz (KJSG), das erst nach Ablauf des Prüfungszeitraums in Kraft getreten ist, wurde § 79 Abs. 3 SGB VIII um Satz 2 erweitert. Seitdem ist zur Planung und Bereitstellung einer bedarfsgerechten Personalausstattung ein Verfahren zur Personalbemessung zu nutzen.

Die Mehrzahl der Kommunen legte dar, dass sie seit dem Jahr 2011 mindestens eine Personalbemessung durchgeführt habe. Einige dieser Kommunen führten die Personalbemessung jedoch nicht in regelmäßigen Abständen durch.

Über eine mathematische Berechnungsmethode könnten die Kommunen sich der Arbeitsbelastung ihres ASD annähern, um Hinweise zu erhalten, ob die Personalausstattung (noch) bedarfsgerecht ist.

Die Arbeitsstelle Kinder- und Jugendhilfestatistik (AKJStat)¹⁸⁸ wendete sogenannte Proxy-Variablen an, um die ungefähre Arbeitsbelastung im ASD für Nordrhein-Westfalen darzustellen. Diese wissenschaftliche Berechnungsmethode bietet die Möglichkeit, die quantitative Entwicklung einiger Teilaspekte der ASD-Aufgaben im zeitlichen Verlauf zu betrachten.¹⁸⁹

Die überörtliche Kommunalprüfung weist darauf hin, dass der Personalbedarf jedoch nur über eine individuelle Personalbemessung im jeweiligen Jugendamt festzustellen ist.

Einige Jugendämter trugen vor, dass sie ihre Raumsituation mit Blick auf die Sicherstellung des besonderen Vertrauensschutzes gem. § 65 SGB VIII und die Verfügbarkeit von digitalen Geräten zum Teil für unzureichend hielten. Gem. § 79 Abs. 3 Satz 1 SGB VIII haben die Kommunen für eine ausreichende Ausstattung der Jugendämter einschließlich der Möglichkeit der Nutzung digitaler Geräte zu sorgen.

*Sächliche
Ausstattung
des ASD*

Diese Prüfung lag zeitlich im zweiten Lockdown, der Mitte Dezember 2020 begann. Die überörtliche Kommunalprüfung befragte die Kommunen, wie sich der erste Lockdown von März bis Juli 2020 auf den Kinderschutz ausgewirkt hatte.

*Auswirkun-
gen der
COVID-19-
Pandemie*

Die Kommunen berichteten zur Entwicklung der Fallzahlen während des ersten Lockdowns Folgendes:

- Es seien insbesondere aus Schulen und Kindertageseinrichtungen weniger Hinweise auf Kindeswohlgefährdungen gemeldet worden.

¹⁸⁸ Arbeitsstelle Kinder- und Jugendhilfestatistik im Forschungsverbund Deutsches Jugendinstitut e. V./TU Dortmund an der Technischen Universität Dortmund.

¹⁸⁹ Vgl. Stellungnahme 17/2243, Landtag Nordrhein-Westfalen, 17. Wahlperiode, Seite 16 und Tabelle 4 „Entwicklung der Proxy-Variablen zur Arbeitsbelastung pro VZÄ im ASD“, S. 17.

- Die Anzahl der Meldungen aus dem persönlichen Umfeld der Kinder und Jugendlichen habe zugenommen.

Nach Auslaufen des ersten Lockdowns seien wieder verstärkt Hinweise auf Kindeswohlgefährdungen eingegangen.

Alle Kommunen erklärten, dass sie auch während des Lockdowns das Verfahren zur Gefährdungseinschätzung bei neuen Hinweisen auf Kindeswohlgefährdung, wie in ihren Dienstanweisungen bzw. Ablaufschemata beschrieben, durchgeführt hätten. Auch bei den laufenden Hilfen zur Erziehung habe es nach Aussage der Kommunen keine Unterbrechungen durch Pandemie-Einschränkungen gegeben.

Unter Beachtung der Hygienevorschriften hätten Hausbesuche stattgefunden. Die Jugendämter erläuterten, dass Gespräche mit den Familien zum Teil im Freien geführt worden seien.

*Abschließende
Empfehlung*

Die überörtliche Kommunalprüfung hat im Rahmen ihrer Prüfung Risiken für die Erfüllung des Schutzauftrags bei Kindeswohlgefährdung festgestellt. Das betrifft die Zusammenarbeit der Jugendämter insbesondere mit Akteuren außerhalb der Jugendhilfe, die vollständige Dokumentation von Verfahrensabläufen und eingeholten Informationen bei Anhaltspunkten für eine Kindeswohlgefährdung sowie die Ausstattung des ASD. Die überörtliche Kommunalprüfung empfiehlt den Kommunen, alle Möglichkeiten auszuschöpfen, um den Schutzauftrag bestmöglich zu erfüllen.

6 Haushaltsrisiken durch Investitionsrückstände – Regionaler Vergleich der statistischen Gebiete Hannover und Weser-Ems

Im Kommunalbericht 2021 informierte die überörtliche Kommunalprüfung über die Ergebnisse ihrer Prüfung „Haushaltsrisiken durch Investitionsrückstände“ im Jahr 2020, die auf einer landesweiten Abfrage der nach eigener Einschätzung vorhandenen Investitionsrückstände in allen niedersächsischen Kommunen beruhte. Die von den Kommunen mitgeteilten Abfrageergebnisse bezifferten insbesondere

*Grundlagen
der Auswertung*

- einen Gesamtinvestitionsrückstand aller Kommunen von über 20 Mrd. €, mithin 2.586 € je Einwohnerin und Einwohner¹⁹⁰,
- überdurchschnittlich hohe Investitionsrückstände in bestimmten Gemeindearten,
- besonders hohe Investitionsrückstände in den Infrastrukturbereichen Schulen und Straßen sowie
- deutliche Unterschiede in den regional gemeldeten Investitionsrückständen.

Beispielsweise variierten die Investitionsrückstände in den zehn niedersächsischen Anpassungsschichten¹⁹¹ von 1.510 € je Einwohnerin und Einwohner in der Anpassungsschicht Oldenburger Raum (Statistische Region Weser-Ems) bis zu 4.106 € je Einwohnerin und Einwohner in der Anpassungsschicht Weser-Leine-Bergland (Statistische Region Hannover).

Den diesjährigen Schwerpunkt des Kommunalberichts mit einer regionalen Betrachtung der statistischen Gebiete Hannover und Weser-Ems nahm die überörtliche Kommunalprüfung zum Anlass, die gemeldeten Daten der Bestandserhebung aus 2020 in den sechs Anpassungsschichten dieser beiden Gebiete nochmals ausführlicher zu betrachten.¹⁹² Unterstützend wurden weitere veröffentlichte Daten der Kommunalstatistik herangezogen.

Regionalisierung

6.1 Durchführung der Umfrage

Die überörtliche Kommunalprüfung begann ihre Online-Befragung bei allen 1097 niedersächsischen Kommunen im 4. Quartal 2020. Die Kommunen wurden u. a.

*Verfahren
bei der Bestandserhebung*

¹⁹⁰ Lt. KfW-Kommunalpanel 2021 beträgt der Bundesdurchschnitt der Investitionsrückstände der Flächenländer 1.938 € je Einwohnerin und Einwohner.

¹⁹¹ Vgl. Kapitel 3.3.1, Ansicht 9 und Anlage 1.

¹⁹² Hannover mit den Anpassungsschichten Hannover, Mittelniedersachsen und Weser-Leine-Bergland. Weser-Ems mit den Anpassungsschichten Oldenburger Raum, Ostfriesland-Nordseeküste und Westniedersachsen (s. auch Kapitel 3.3).

gebeten, Angaben zur Höhe ihrer Investitionsrückstände und deren Ursachen zu machen sowie ihre künftige Entwicklung einzuschätzen.

Bis zum 01.03.2021 beteiligten sich 475 von insgesamt 516 Kommunen in den Gebieten Hannover und Weser-Ems (Beteiligungsquote von insgesamt 92 %). Aus dem Gebiet Hannover meldeten 213 von insgesamt 233 Kommunen (Beteiligungsquote von 91,4 %) und aus dem Gebiet Weser-Ems 252 von insgesamt 283 Kommunen (Beteiligungsquote von 89 %) ihre Daten zurück.

*Inhalte der Bestands-
erhebung*

Die Befragung bezog sich grundsätzlich auf alle kommunalen Investitionsmaßnahmen. Diese Auswertung stellt namentlich die folgenden Infrastrukturbereiche dar:

- Straßen und Verkehrsinfrastruktur (ohne ÖPNV)
- Schulen (inkl. Erwachsenenbildung)
- Kultur (inkl. Bibliotheken und Begegnungsstätten)
- Sportstätten und Bäder
- Brand- und Katastrophenschutz (einschl. Hochwasserschutz, Regenrückhaltebecken)
- Kinderbetreuung
- Öffentliche Verwaltungsgebäude (Hochbau)

Eine nähere Betrachtung der Bereiche ÖPNV, Wohnungswirtschaft, Gesundheit, Abfallwirtschaft, Energieerzeugung und -versorgung, Wasserversorgung und Abwasserentsorgung, Informations- und Kommunikationsinfrastruktur erfolgte aufgrund der geringen Vergleichbarkeit nicht.¹⁹³ Um die Berechnungen zu vervollständigen, werden diese Infrastrukturbereiche in den Segmenten „Ausgegliederte Bereiche“ und „Übrige Bereiche“ zusammengefasst.

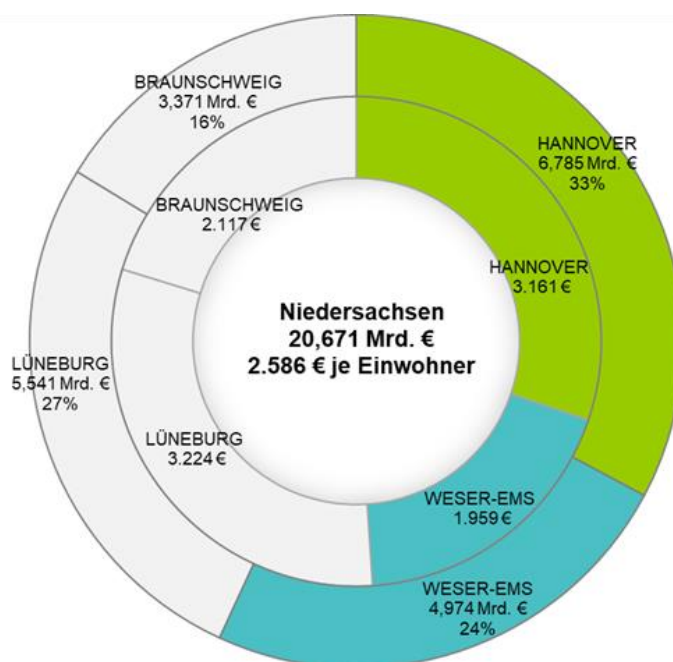
¹⁹³ Diese Infrastrukturbereiche sind zu einem hohen Anteil aus dem kommunalen Kernhaushalt ausgegliedert oder hinsichtlich der Höhe der gemeldeten Investitionsrückstände von nachgeordneter Bedeutung.

6.2 Höhe der Rückstände – Regionale Betrachtung

6.2.1 Gesamtinvestitionsrückstände

Im landesweiten Vergleich der Höhe der Investitionsrückstände der vier statistischen Gebiete teilten die Kommunen des Gebiets Hannover die höchsten Beträge mit, in der einwohnerbezogenen Betrachtung die zweithöchsten Investitionsrückstände in Höhe von 3.161 € je Einwohnerin und Einwohner. Die Kommunen des Gebiets Weser-Ems meldeten mit 1.959 € die landesweit niedrigsten Investitionsrückstände je Einwohnerin und Einwohner.

Hohe Investitionsrückstände im Gebiet Hannover – Niedrige Investitionsrückstände im Gebiet Weser-Ems

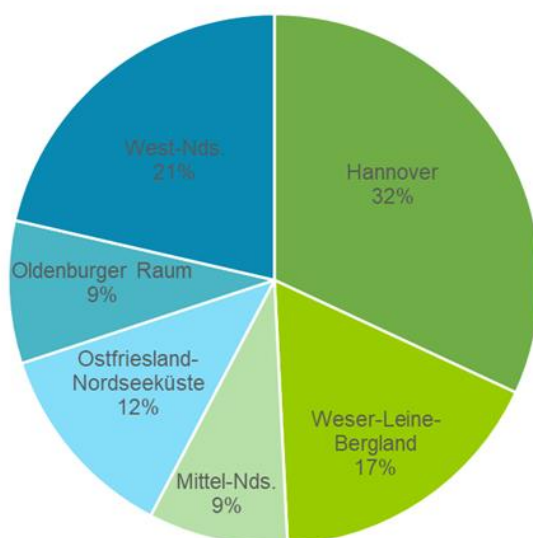


Ansicht 28: Investitionsrückstände in den statistischen Gebieten – differenziert nach Gesamtsumme und Höhe je Einw.

Die statistischen Gebiete Hannover und Weser-Ems sind die einwohnerstärksten Regionen Niedersachsens. 27 % der niedersächsischen Einwohnerinnen und Einwohner leben im Gebiet Hannover und 32 % im Gebiet Weser-Ems. In der Summe entspricht der gemeinsame Einwohneranteil von 59 % in etwa dem gemeinsamen Anteil der Investitionsrückstände der beiden Gebiete an den gesamten Investitionsrückständen aller Kommunen. Denn die Kommunen der Gebiete Hannover und Weser-Ems meldeten Investitionsrückstände von 11,759 Mrd. € von 20,671 Mrd. € und damit 57 % der Investitionsrückstände aller Kommunen.

Ebenfalls erhebliche Unterschiede zwischen den Anpassungsschichten

Von den Gesamtinvestitionsrückständen der beiden Gebiete entstanden 58 % in den Kommunen des statistischen Gebiets Hannover, allein 32 % in der Anpassungsschicht Hannover. Darüber hinaus fällt die hohe Abweichung zwischen den Investitionsrückständen bei den Anpassungsschichten Mittelniedersachsen und Weser-Leine-Bergland auf, obwohl beide mit knapp 500.000 Einwohnerinnen und Einwohner über eine ähnliche Einwohnerstärke verfügen.

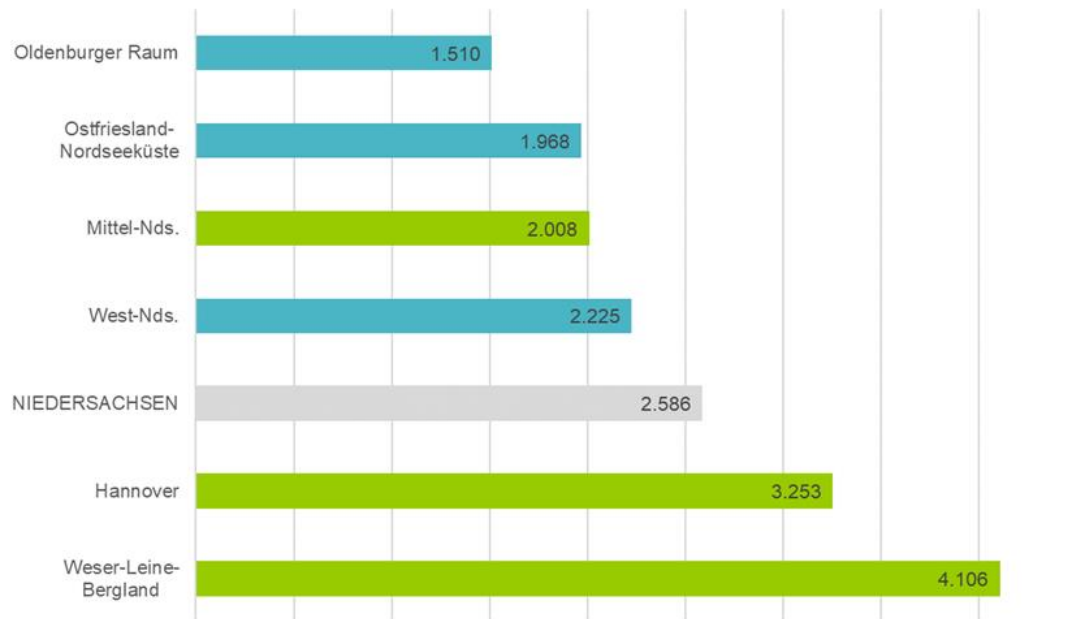


Ansicht 29: Verteilung der Investitionsrückstände der statistischen Gebiete Hannover und Weser-Ems auf die Anpassungsschichten

6.2.2 Investitionsrückstände je Einwohnerin und Einwohner

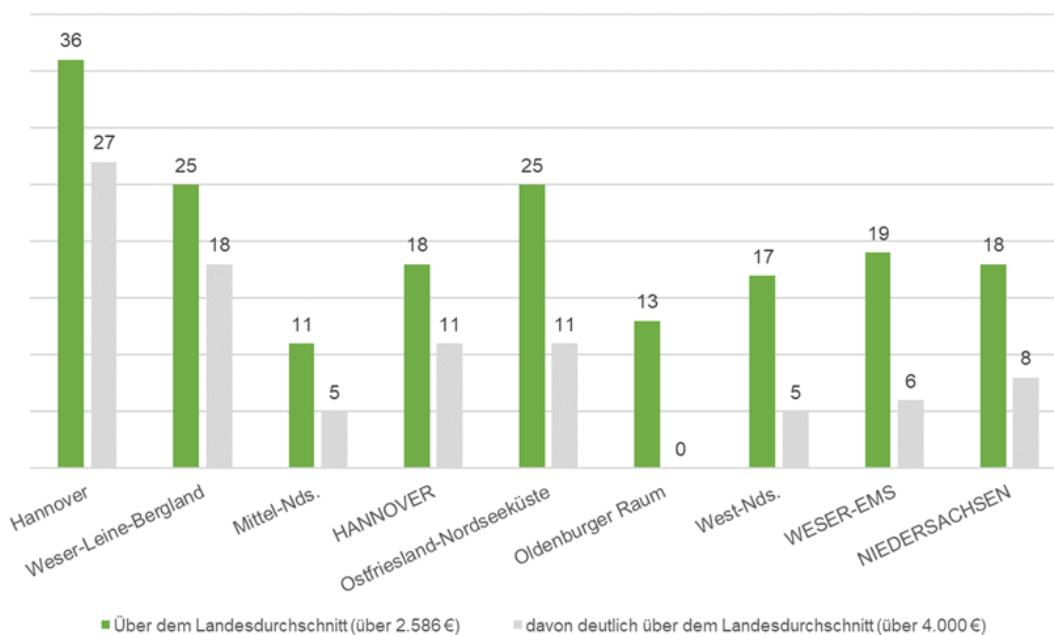
Zwei von sechs Regionen mit überdurchschnittlichen Investitionsrückständen

Das folgende Diagramm veranschaulicht die hohen Investitionsrückstände je Einwohnerin und Einwohner in den Anpassungsschichten Hannover und Weser-Leine-Bergland. Diese überschreiten den Landesdurchschnitt erheblich, während alle Anpassungsschichten im Gebiet Weser-Ems den Landesdurchschnitt unterschreiten. Auch in der landesweiten Betrachtung (unter Einbeziehung der Gebiete Braunschweig und Lüneburg) weist die Anpassungsschicht Oldenburger Raum die niedrigsten Investitionsrückstände auf. Genauso meldeten die Kommunen der Anpassungsschicht Weser-Leine-Bergland auch im landesweiten Vergleich die höchsten Investitionsrückstände je Einwohnerin und Einwohner.



Ansicht 30: Investitionsrückstände differenziert nach Anpassungsschichten der statistischen Gebiete Hannover und Weser-Ems (in € je Einw.)

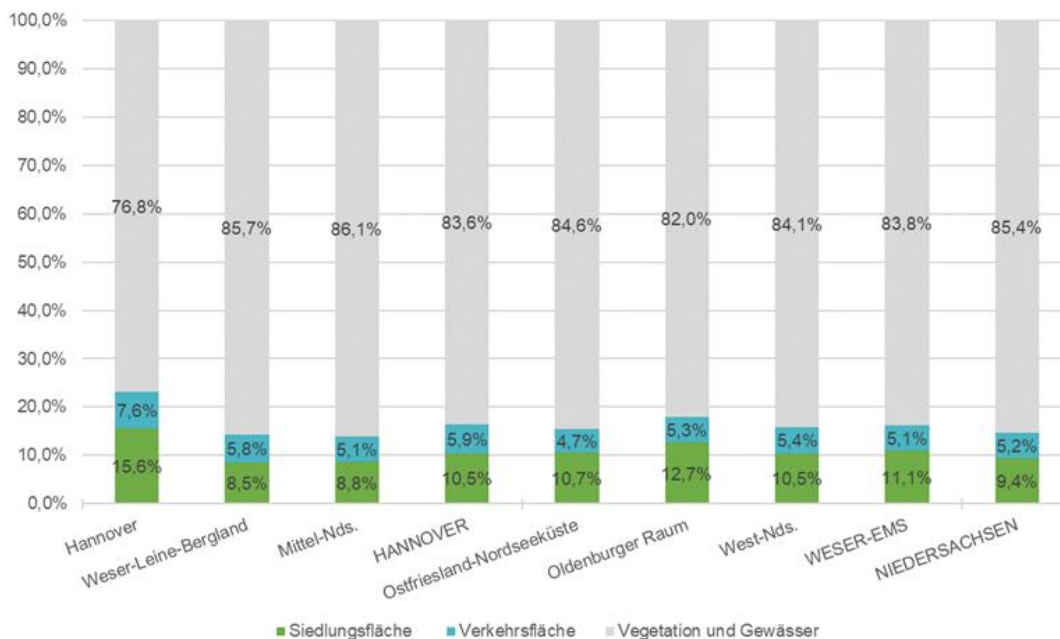
In der tieferehenden Betrachtung der Anzahl der Kommunen mit überdurchschnittlichen bzw. unterdurchschnittlichen Investitionsrückständen liegen die Investitionsrückstände in den Anpassungsschichten der Gebiete Hannover und Weser-Ems überwiegend unter dem Landesdurchschnitt. Im Oldenburger Raum und in Mittelniedersachsen beträgt der Anteil der Kommunen mit unterdurchschnittlichen Investitionsrückständen sogar fast 90 %. In Hannover und Weser-Leine-Bergland sind die Investitionsrückstände deutlich größer. Dazu ergibt sich in diesen Anpassungsschichten der höchste Anteil von Kommunen, die weit über dem Landesdurchschnitt liegende Investitionsrückstände in Höhe von über 4.000 € je Einwohnerin und Einwohner meldeten. Demgegenüber teilte keine Kommune aus dem Oldenburger Raum weit überdurchschnittliche Investitionsrückstände mit.



Ansicht 31: Anteil Kommunen mit überdurchschnittlichen Investitionsrückständen je Einw. in den statistischen Gebieten Hannover und Weser-Ems (in %)

6.2.3 Investitionsrückstände nach Flächen

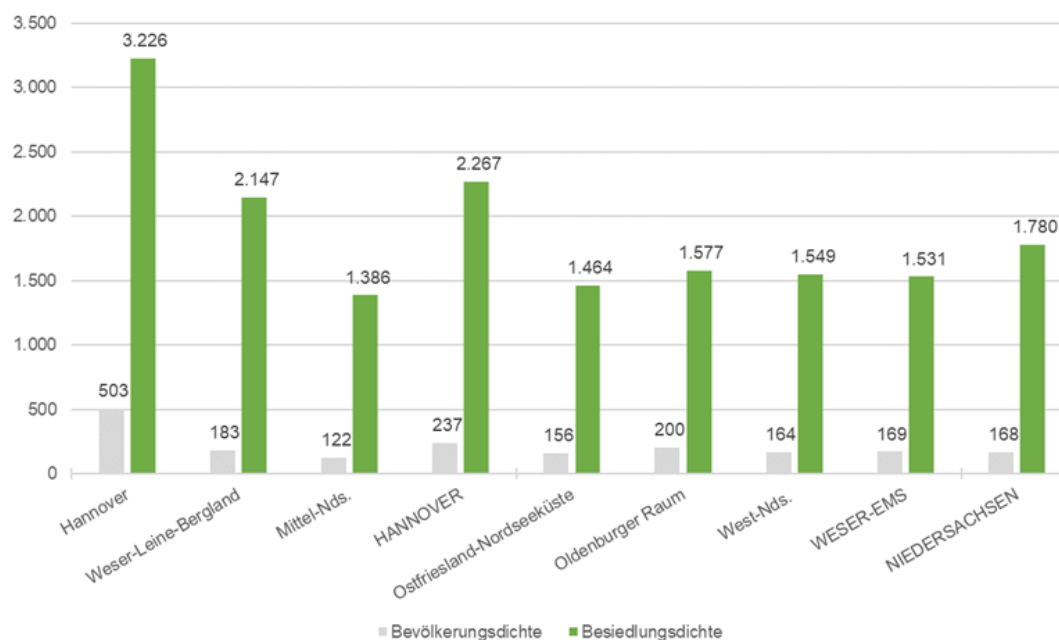
Für einen aussagekräftigen Vergleich der Gebiete und Anpassungsschichten sind neben den nominalen und einwohnerbezogenen Beträgen der Investitionsrückstände weitere Angaben zu berücksichtigen. Die überörtliche Kommunalprüfung verwendete dafür die weitgehend konstanten Bezugsgrößen „Fläche“ und „Einwohnerdichte“. Die nachstehenden Ansichten und Tabellen über die Verhältnisse der Flächennutzung und die Bevölkerungs- bzw. Besiedlungsdichte lassen die Anpassungsschichten mit städtischer und ländlicher Prägung erkennen.



Ansicht 32: Anteil Siedlungsfläche, Verkehrsfläche sowie Vegetation und Gewässer an der Bodenfläche in den statistischen Gebieten Hannover und Weser-Ems (in %)

Die Flächenanteile der statistischen Gebiete Hannover und Weser-Ems an der Gesamtfläche des Landes unterscheiden sich erheblich. Während das statistische Gebiet Hannover 19 % der Landesfläche umfasst, sind es für das statistische Gebiete Weser-Ems 31 % (s. Kapitel 3.3.3, Tabelle 4). Bemerkenswert ist, dass die Anteile der für Siedlung¹⁹⁴ und Verkehr in Anspruch genommenen Flächen mit rund 16 % ähnlich groß sind.

¹⁹⁴ S. Fußnote 75 in Kapitel 3.3.3.



Ansicht 33: Bodenfläche (Bevölkerungsdichte) und Siedlungsfläche (Besiedlungsdichte) in den statistischen Gebieten Hannover und Weser-Ems (in Einw. je qkm)

Demgegenüber zeigen sich enorme Unterschiede bei der auf die Siedlungs- und Verkehrsfläche entfallenden Einwohnerzahlen. Das statistische Gebiet Hannover weist insbesondere aufgrund der hohen Einwohneranzahl der Landeshauptstadt und der Umlandgemeinden (Anpassungsschicht Hannover) und des vergleichsweise geringen Flächenanteils eine weit über dem Landesdurchschnitt liegende Besiedlungsdichte¹⁹⁵ von 3.226 Einwohnerinnen und Einwohner je qkm auf. Die durchschnittliche Besiedlungsdichte in Niedersachsen beträgt 1.780 Einwohnerinnen und Einwohner je qkm. Zusätzlich sorgt die in diesem Vergleichsring zweithöchste Besiedlungsdichte der Anpassungsschicht Weser-Leine-Bergland für die hohen Besiedlungswerte im statistischen Gebiet Hannover. Im statistischen Gebiet Weser-Ems zeigt sich insgesamt eine unter dem Landesdurchschnitt liegende Besiedlungsdichte von durchschnittlich 1.531 Einwohnerinnen und Einwohner je qkm, am niedrigsten ist sie mit 1.464 Einwohnerinnen und Einwohner je qkm in der Anpassungsschicht Ostfriesland-Nordseeküste.

¹⁹⁵ Einwohnerinnen und Einwohner je qkm Siedlungsfläche.

Einflussfaktoren	Investitionsrückstände je Einw.	Investitionsrückstände je qkm Bodenfläche	Investitionsrückstände je qkm Siedlungs- und Verkehrsfläche
Niedersachsen	2.585	433.263	2.965.020
HANNOVER	3.162	748.468	4.569.764
Hannover	3.254	1.635.262	7.066.732
Mittelniedersachsen	2.009	245.430	1.764.035
Weser-Leine-Bergland	4.107	751.812	5.242.379
WESER-EMS	1.959	331.926	2.045.109
Oldenburger Raum	1.508	301.566	1.677.718
Ostfriesland-Nordseeküste	1.967	307.142	1.994.330
Westniedersachsen	2.223	363.529	2.280.780

Tabelle 26: Höhe der Investitionsrückstände nach Einw. und nach Flächen in den statistischen Gebieten Hannover und Weser-Ems (in €)

Die beiden Anpassungsschichten Hannover und Weser-Leine-Bergland mit der höchsten Besiedlungsdichte im Vergleich weisen die höchsten Investitionsrückstände je qkm Fläche auf. Die Daten belegen insofern, dass der Einflussfaktor „Besiedlungsdichte“ sich auf die Höhe der Investitionsrückstände auswirkte. Diesen Zusammenhang bestätigen die variierenden Rangfolgen der Anpassungsschichten im Vergleich der Höhe der Investitionsrückstände und der verschiedenen Flächenzahlen.

Rangfolge	Investitionsrückstände je Einw.	Investitionsrückstände je qkm Bodenfläche	Investitionsrückstände je qkm Siedlungs- und Verkehrsfläche	Besiedlungsdichte
Oldenburger Raum	1	2	1	4
Ostfriesland-Nordseeküste	2	3	3	2
Mittelniedersachsen	3	1	2	1
Westniedersachsen	4	4	4	3
Hannover	5	6	6	6
Weser-Leine-Bergland	6	5	5	5

Tabelle 27: Rangfolgen nach Investitionsrückständen und Besiedlungsdichte in den statistischen Gebieten Hannover und Weser-Ems (geringster Wert = 1)

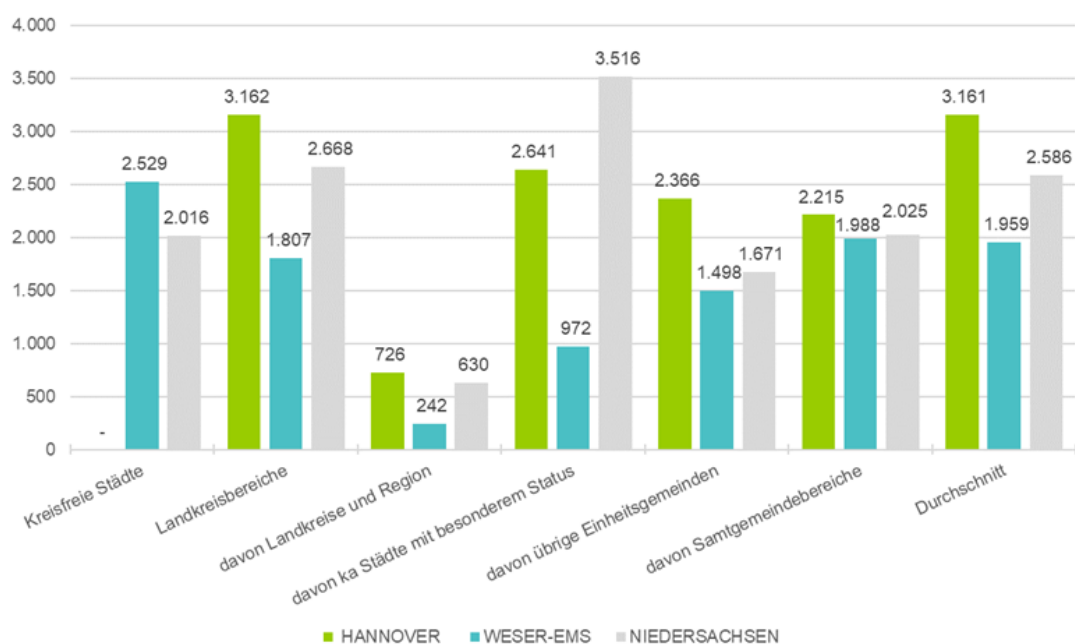
Beispielsweise beträgt der Investitionsrückstand in der Anpassungsschicht Hannover 1,6 Mio. € je qkm Bodenfläche und ist damit mehr als doppelt so hoch wie der zweithöchste Investitionsrückstand in der Anpassungsschicht Weser-Leine-Bergland. Auch an der Spitze verschieben sich die Positionen trotz ähnlich hoher Investitionsrückstände. Wegen des größeren Gebiets der Anpassungsschicht Mittelniedersachsen im Vergleich zum Oldenburger Raum nimmt Mittelniedersachsen in diesem Vergleich die Position eins ein.

Gebiete mit hoher Besiedlungsdichte weisen hohe Investitionsrückstände auf

Bei Betrachtung der Anteile der Siedlungs- und Verkehrsflächen tauschen die Anpassungsschichten Oldenburger Raum und Mittelniedersachsen wiederum die Plätze, während die Schlusspositionen unverändert bleiben. Es ist demnach davon auszugehen, dass sich in der Anpassungsschicht Hannover der hohe Anteil der Siedlungs- und Verkehrsflächen gemeinsam mit der hohen Besiedlungsdichte als belastende Faktoren zeigen, während die Spitzenposition des Oldenburger Raums auf anderen Gründen beruht. Schließlich weist der Oldenburger Raum den zweithöchsten Anteil der Siedlungs- und Verkehrsflächen und die dritthöchste Besiedlungsdichte auf. Insgesamt liegt die Besiedlungsdichte im Gebiet Weser-Ems und damit in allen Anpassungsschichten unter dem Landesdurchschnitt.

6.2.4 Investitionsrückstände nach Gemeindearten und kommunalen Ebenen

Die folgende Ansicht zeigt die Verteilung der Investitionsrückstände je Einwohnerin und Einwohner – differenziert nach kommunalen Ebenen bzw. Gemeindearten:



Ansicht 34: Höhe der Investitionsrückstände in den statistischen Gebieten Hannover und Weser-Ems – differenziert nach Gemeindearten und Gebieten (in € je Einw.)

Die kreisfreien Städte erfüllen grundsätzlich neben ihren Aufgaben als Gemeinden alle Aufgaben der Landkreise¹⁹⁶. Im Gebiet Weser-Ems liegen fünf der acht kreisfreien Städte Niedersachsens. Ihre Investitionsrückstände entsprechen mit 2.529 € je Einwohnerin und Einwohner in etwa dem für alle Kommunen ermittelten Landesdurchschnitt von 2.586 €. Sie liegen jedoch deutlich über dem für alle kreisfreien

¹⁹⁶ Einschließlich Region Hannover.

Städte ermittelten Durchschnitt von 2.016 € je Einwohnerin und Einwohner. Im statistischen Gebiet Hannover gibt es keine kreisfreien Städte. Die Landeshauptstadt Hannover hat zwar die Rechtsstellung einer kreisfreien Stadt, ist aber im Übrigen regionsangehörige Gemeinde. Sie zählt als Stadt mit Sonderstatus zu den kreis- bzw. regionsangehörigen Kommunen mit besonderem Status. Deren Investitionsrückstände liegen in beiden Gebieten deutlich unter dem Landesdurchschnitt der kreisangehörigen Städte mit besonderem Status.

Die auf die Landkreisbereiche (Landkreise einschließlich der kreisangehörigen Gemeinden und Samtgemeinden) entfallenden Investitionsrückstände im Gebiet Hannover überschreiten mit 3.162 € je Einwohnerin und Einwohner den Landesdurchschnitt der Landkreisbereiche von 2.668 € je Einwohnerin und Einwohner um 494 €. Im Gebiet Weser-Ems betragen die Investitionsrückstände der Landkreisbereiche 1.807 € je Einwohnerin und Einwohner und unterschreiten damit den Landesdurchschnitt um 861 €.

Erhebliche Unterschiede der Investitionsrückstände der kommunalen Ebenen

Die Investitionsrückstände der übrigen Einheitsgemeinden¹⁹⁷ und der Samtgemeindebereiche¹⁹⁸ liegen in beiden Gebieten unter dem Landesdurchschnitt. Im Rahmen des im Kommunalbericht 2021 dargestellten landesweiten Vergleichs bewertete die überörtliche Kommunalprüfung die Abweichung von 354 € je Einwohnerin und Einwohner in der Höhe der Investitionsrückstände der Einheitsgemeinden und Samtgemeinden als auffällig. Für das Gebiet Hannover bestätigt sich diese Auffälligkeit nicht. Dagegen differiert die Höhe der Investitionsrückstände in den entsprechenden Kommunen im Gebiet Weser-Ems sogar um 490 € je Einwohnerin und Einwohner.

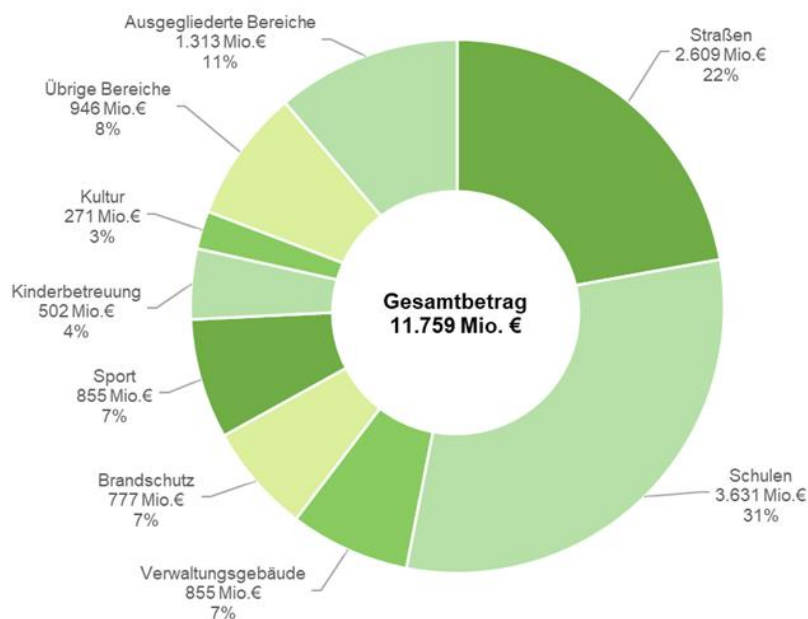
6.3 Investitionsrückstände nach Infrastrukturbereichen

6.3.1 Alle Infrastrukturbereiche

Die Kommunen der Gebiete Hannover und Weser-Ems ordneten ihre Investitionsrückstände den Infrastrukturbereichen wie folgt zu:

¹⁹⁷ Ohne große selbständige Städte und Städte mit Sonderstatus.

¹⁹⁸ Samtgemeinden und Mitgliedsgemeinden.



Ansicht 35: Investitionsrückstände insgesamt für die statistischen Gebiete Hannover und Weser-Ems – differenziert nach Infrastrukturbereichen

Überaus hohe Investitionsrückstände in den Bereichen Schulen und Straßen

Danach entfielen mehr als die Hälfte der Investitionsrückstände auf die Bereiche „Schulen“ (31 %) und „Straßen“ (22 %). Sie betragen insgesamt mehr als 6,2 Mrd. €. Auch nach der landesweiten Darstellung im Kommunalbericht 2021 entfielen mehr als die Hälfte der Investitionsrückstände auf diese Infrastrukturbereiche – davon allerdings 28,8 % auf den Bereich Straßen und ein unerheblich geringerer Anteil von 27,2 % auf den Bereich Schulen. Auch die Anteile der weiteren Infrastrukturbereiche entsprechen weitgehend der landesweiten Verteilung der Investitionsrückstände. Sie fallen nur in den Bereichen Verwaltungsgebäude, Sport und Kultur unwesentlich höher aus.

Der Vergleich der Anteile der Investitionsrückstände nach Infrastrukturbereichen in der nachfolgenden Tabelle ergibt teilweise deutliche Unterschiede zwischen den Gebieten Hannover und Weser-Ems.

Infrastrukturbereich	Hannover	Weser-Ems	Niedersachsen insgesamt
Straßen	20,4	24,6	28,8
Schulen	39,4	19,3	27,2
Verwaltungsgebäude	7,6	6,9	6,0
Brandschutz	6,8	6,3	7,1
Sport	6,2	8,7	6,3
Kinderbetreuung	3,5	5,3	4,2
Kultur	2,7	1,8	2,4
Übrige Bereiche (Kernhaushalt)	2,2	16,0	8,3
Ausgegliederte Bereiche	11,2	11,1	9,7

Tabelle 28: Verteilung der Investitionsrückstände nach Infrastrukturbereichen in den statistischen Gebieten Hannover und Weser-Ems (in %)

Zwar wiederholen sich die überaus hohen Investitionsrückstände in den Bereichen der Straßen und Schulen auch in der Einzelbetrachtung der Gebiete. Allerdings liegen die Rückstände im Bereich Straßen mit 646 € bzw. 481 € je Einwohnerin und Einwohner sowohl im Gebiet Hannover als auch im Gebiet Weser-Ems unter dem Landesdurchschnitt für diesen Infrastrukturbereich in Höhe von 746 € je Einwohnerin und Einwohner. Im Gebiet Weser-Ems liegen auch die Investitionsrückstände im Bereich Schulen mit 378 € deutlich unter dem Landesdurchschnitt von 703 € je Einwohnerin und Einwohner. Dagegen übersteigen die Investitionsrückstände für Schulen im Gebiet Hannover den Landesdurchschnitt auffällig um 44 % bzw. 542 € – sie betragen 1.245 € je Einwohnerin und Einwohner und sind mit Abstand die höchsten Investitionsrückstände aller Kommunen für einen Infrastrukturbereich.

Anpassungsschicht/ Statistisches Gebiet	Straßen	Schulen	Verwaltungsgebäude	Brandschutz	Sport	Kinderbetreuung	Kultur	Summe*
Hannover	231	1.780	303	154	175	67	104	3.253
Weser-Leine-Bergland	1.616	897	216	320	265	188	87	4.106
Mittel-Nds.	645	346	112	257	182	138	37	2.008
HANNOVER	646	1.245	239	216	197	111	85	3.161
Ostfriesland-Nordseeküste	732	193	155	162	84	101	37	1.968
Oldenburger Raum	190	354	74	57	242	61	37	1.510
West-Nds.	494	513	159	139	183	130	33	2.225
WESER-EMS	481	378	135	124	170	103	35	1.959
NIEDERSACHSEN	746	703	154	184	162	108	62	2.586

*Summe aller gemeldeten Investitionsrückstände einschl. übrige und ausgegliederte Bereiche

Tabelle 29: Übersicht über die Höhe der Investitionsrückstände in den statistischen Gebieten Hannover und Weser-Ems – differenziert nach Anpassungsschichten und Infrastrukturbereichen (in € je Einw.)

Die Differenzierung der vorstehenden Tabelle legt dar, dass über dem Landesdurchschnitt liegende Investitionsrückstände in den erfassten Infrastrukturbereichen regelmäßig von den Kommunen einer dem Gebiet Hannover zugeordneten Anpassungsschicht gemeldet wurden, während die niedrigsten Investitionsrückstände eines Infrastrukturbereichs jeweils aus den Anpassungsschichten des Gebiets Weser-Ems mitgeteilt wurden.

Erwähnenswerte über dem Landesdurchschnitt liegende Investitionsrückstände ergaben sich lediglich in der Anpassungsschicht West-Niedersachsen für die Bereiche Sport und Kinderbetreuung, in der Anpassungsschicht Oldenburger Raum im Bereich Sport. Bezogen auf das Gebiet Hannover lagen die Investitionsrückstände der Anpassungsschicht Weser-Leine-Bergland in allen Infrastrukturbereichen über dem Landesdurchschnitt, in vier der sieben Infrastrukturbereiche wurden die höchsten Investitionsrückstände im Vergleich gemeldet. Besorgniserregend erscheinen vor allem die Investitionsrückstände im Bereich Straßen, die den Landesdurchschnitt um 126 % überschreiten.

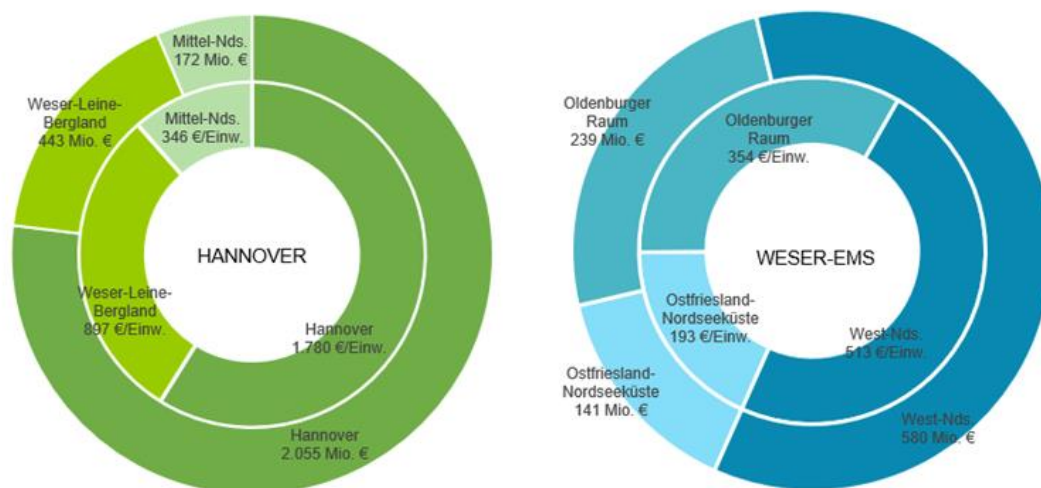
Die Kommunen der Anpassungsschicht Hannover meldeten insgesamt in vier der sieben dargestellten Infrastrukturbereiche überdurchschnittlich hohe Investitionsrückstände, in drei von ihnen die höchsten Rückstände im Vergleich. Besonders negativ fallen die Investitionsrückstände in Höhe von 1.780 € je Einwohnerin und Einwohner im Bereich Schulen auf: Sie überschreiten den Landesdurchschnitt um immerhin 139 %. Dagegen sind die vergleichsweise geringen Investitionsrückstände im Bereich der Straßen positiv hervorzuheben, es handelt sich um den zweitniedrigsten Wert im Vergleich der Gebiete und Anpassungsschichten.

6.3.2 Infrastrukturbereiche Schulen und Straßen

Die auffälligen hohen Rückstände in den Infrastrukturbereichen Straßen und Schulen nahm die überörtliche Kommunalprüfung zum Anlass, diese in gesonderten Vergleichen aufzugreifen. Im landesweiten Vergleich der vier statistischen Gebiete entfielen die weitaus höchsten Investitionsrückstände im Bereich Schulen auf die Kommunen im statistischen Gebiet Hannover (48 %).

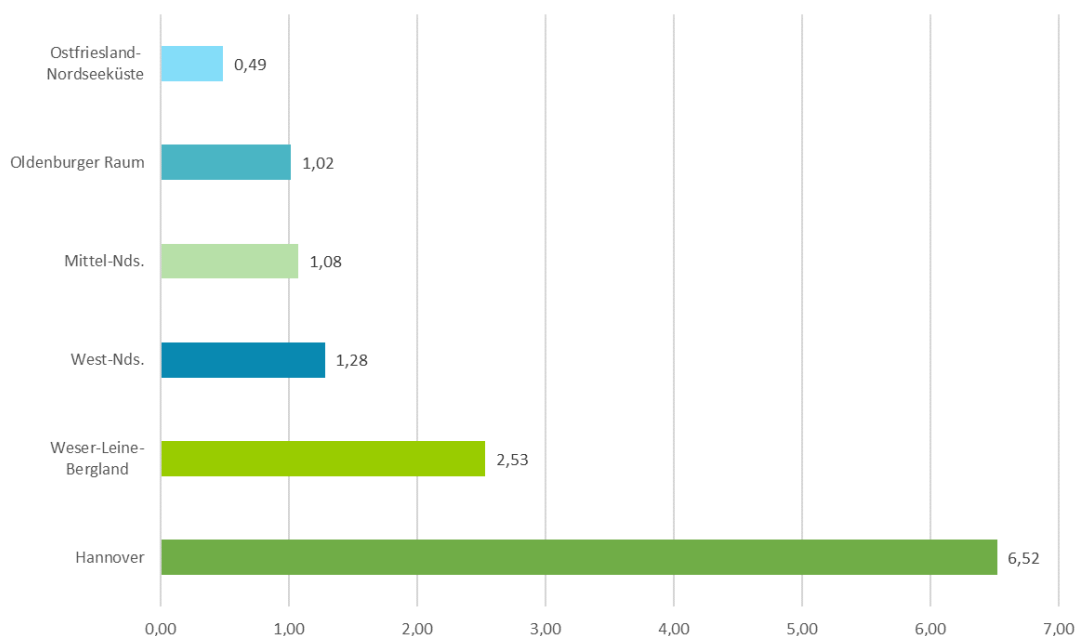
Im Gebiet Hannover zeigt sich eine besondere Problemlage in der Anpassungsschicht Hannover. Auch im Gebiet Weser-Ems dominieren im Bereich der Schulen die Investitionsrückstände in der Anpassungsschicht West-Niedersachsen das Gesamtbild. Allerdings sind die Investitionsrückstände je Einwohnerin und Einwohner in der Anpassungsschicht West-Niedersachsen deutlich niedriger als die Investitionsrückstände in der Anpassungsschicht Weser-Leine-Bergland mit den zweithöchsten Werten im statistischen Gebiet Hannover.

Höhe der Investitionsrückstände „Schulen“ in zwei Regionen auffällig



Ansicht 36: Verteilung der Investitionsrückstände im Infrastrukturbereich Schulen in den statistischen Gebieten Hannover und Weser-Ems

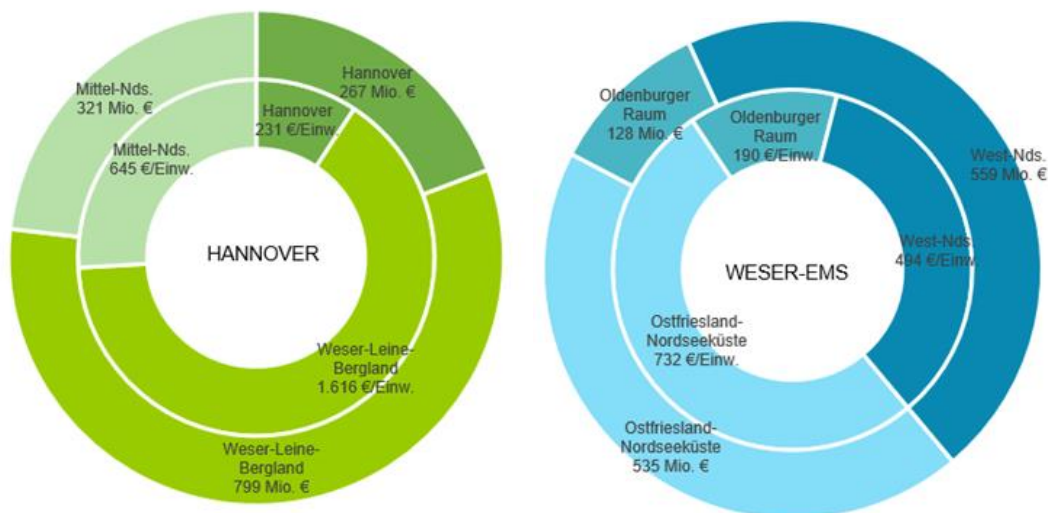
Die nachstehende Ansicht unterstreicht nochmals die besondere Problemlage im Infrastrukturbereich Schulen. Der Investitionsrückstand je Schule in der Anpassungsschicht Hannover übersteigt mit 6,5 Mio. € das Zehnfache und in der Anpassungsschicht Weser-Leine-Bergland mit 2,5 Mio. € je Schule das Fünffache des niedrigsten Investitionsrückstands in der Anpassungsschicht Ostfriesland-Nordseeküste.



Ansicht 37: Investitionsrückstand je Schule nach Anpassungsschichten in den statistischen Gebieten Hannover und Weser-Ems (in Mio. €)

Die höchsten Investitionsrückstände im Bereich Straßen liegen im Weser-Leine-Bergland

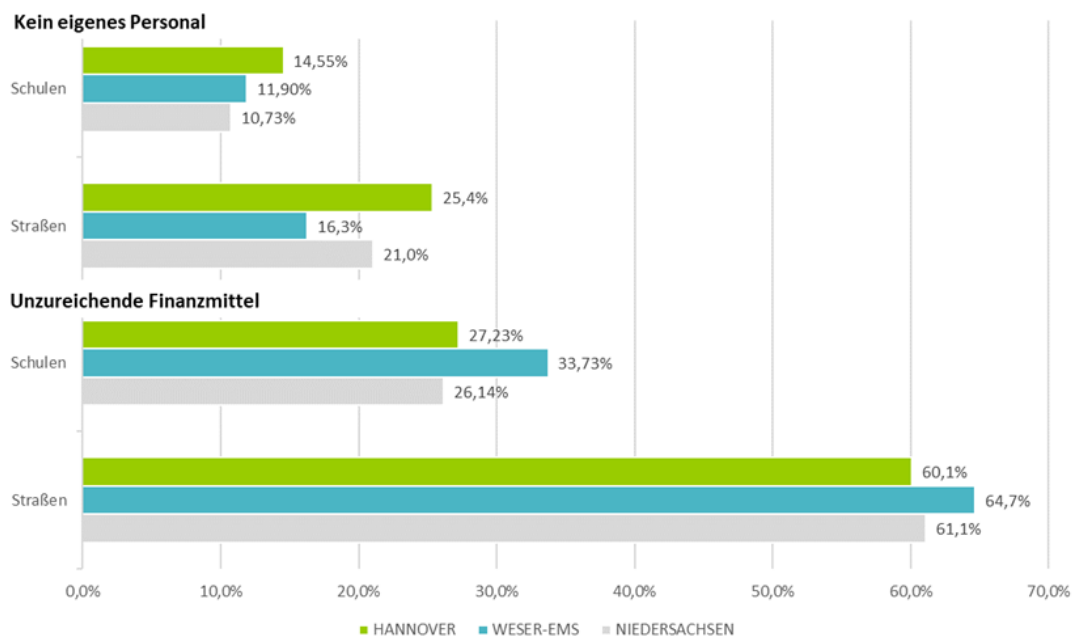
In der Anpassungsschicht Weser-Leine-Bergland verstärkt sich die schwierige Lage außerdem aufgrund der ebenfalls weit überdurchschnittlichen Höhe der Investitionsrückstände im Infrastrukturbereich Straßen. In diesem Bereich weist zwar auch die Anpassungsschicht Ostfriesland-Nordseeküste hohe Investitionsrückstände aus, allerdings liegen dort die Investitionsrückstände im Bereich Schulen weit unter dem Durchschnitt. Im direkten Vergleich sind die Investitionsrückstände bei den Straßen in der Anpassungsschicht Weser-Leine-Bergland mehr als doppelt so hoch.



Ansicht 38: Verteilung der Investitionsrückstände im Infrastrukturbereich Straßen in den statistischen Gebieten Hannover und Weser-Ems

6.4 Ursachen für Investitionsrückstände in den Bereichen Schulen und Straßen

Im Rahmen der Gesamtabfrage benannten die Kommunen neben anderen Gründen fehlendes Personal und fehlende Finanzmittel als wesentliche Ursachen für das Entstehen der gemeldeten Investitionsrückstände. Hauptursache seien regelmäßig fehlende Finanzmittel.



Ansicht 39: Hauptursachen – Anteil der Kommunen (in %)

Den landesweiten Aussagen entsprechen die Einschätzungen der Kommunen der statistischen Gebiete Hannover und Weser-Ems. In der näheren Betrachtung fällt auf, dass für den Bereich Schulen ein geringerer Teil der Kommunen die Investitionsrückstände auf Personalmangel oder fehlende Finanzmittel zurückführten. Auch dies entspricht der landesweiten Auswertung.

6.5 Finanzkraft

Eine wesentliche Kennzahl für die Bemessung der Finanzkraft einer Kommune ist die Steuereinnahmekraft¹⁹⁹ je Einwohnerin und Einwohner. Im Vergleich liegt die Steuereinnahmekraft der Gebiete über dem Landesdurchschnitt, dennoch in der Hälfte der Anpassungsschichten unter dem Landesdurchschnitt. Immerhin erwirtschafteten die Anpassungsschichten Oldenburger Raum und West-Niedersachsen beide im Gebiet Weser-Ems, einen positiven Finanzmittelüberschuss²⁰⁰. Diese Kommunen wären grundsätzlich in der Lage, die im Haushaltsjahr durchgeführten Investitionen aus jährlich erwirtschafteten Eigenmitteln zu finanzieren. Allerdings sind gem. § 17 KomHKVO aus den Überschüssen aus lfd. Verwaltungstätigkeit zunächst u. a. die ordentlichen Tilgungsverpflichtungen zu begleichen. Es ist bezeichnend, dass die Kommunen dieser beiden Anpassungsschichten, Oldenburger Raum und Westniedersachsen,

¹⁹⁹ S. Fußnote 90.

²⁰⁰ S. Fußnote 80.

unterdurchschnittliche Investitionsrückstände meldeten. Auch die Gesamtverschuldung aus Investitionskrediten liegt unter dem Landesdurchschnitt, im Oldenburger Raum sogar deutlich.

Finanzdaten	Niedersachsen	HANNOVER	Hannover	Mittel-niedersachsen	Weser-Leine-Bergland	WESER-EMS	Oldenburger Raum	Ostfriesland-Nordseeküste	West-niedersachsen
Steuereinnahmekraft	1.290	1.370	1.534	1.193	1.163	1.304	1.325	1.132	1.403
Finanzmittelüberschuss/-fehlbetrag	- 72	- 238	- 364	- 76	- 106	24	90	- 2	2
Saldo der bereinigten Ein- und Auszahlungen aus Investitionstätigkeit	- 360	- 423	- 510	-341	- 301	- 373	- 372	- 308	- 416
Verschuldung aus Investitionskrediten	1.458	2.068	2.642	1.033	1.766	1.110	594	1.466	1.188
Investitionsrückstände 2020	2.586	3.161	3.253	2.008	4.106	1.959	1.510	1.968	2.225

Tabelle 30: Finanzdaten 2021 für die statistischen Gebiete Hannover und Weser-Ems (in € je Einw.)

Bemerkenswert ist, dass die Anpassungsschichten mit einer unter dem Landesdurchschnitt liegenden Investitionskreditverschuldung dennoch unter dem Landesdurchschnitt liegende Investitionsrückstände meldeten.

Die problematische Lage in den Anpassungsschichten Hannover und Weser-Leine-Bergland fällt wiederholt auf. In der Anpassungsschicht Weser-Leine-Bergland könnte ein Grund in der unterdurchschnittlichen Steuereinnahmekraft liegen. Dagegen ist die Anpassungsschicht Hannover steuereinnahmestark. Auch die Einzahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit insgesamt liegen deutlich über dem Landesdurchschnitt. Trotzdem weist die Anpassungsschicht eine überdurchschnittlich hohe Verschuldung aus Investitionskrediten und überdurchschnittlich hohe Investitionsrückstände auf.

6.6 Fazit

Der direkte Vergleich der beiden statistischen Gebiete und der dazugehörigen Anpassungsschichten beweist, dass keiner der benannten Einflussfaktoren allein ausschlaggebend für die Höhe der aufgelaufenen Investitionsrückstände war.

Es liegt zwar nahe, dass eine hohe Besiedlungsdichte einen hohen Infrastrukturbedarf auslöst. Dies gilt für die Anpassungsschichten Hannover und Weser-Leine-Bergland. Dass dies jedoch nicht unmittelbar zu hohen Investitionsrückständen führen muss, zeigt sich wiederum am Beispiel der Anpassungsschicht Oldenburger Raum mit der zweitgrößten Siedlungs- und Verkehrsfläche und der dritthöchsten Besiedlungsdichte. Die Kommunen aus dem Oldenburger Raum meldeten im landesweiten Vergleich die niedrigsten Investitionsrückstände.

Auch die Gemeindeart oder -größe, die den Aufgabenumfang der Kommunen mitbestimmen, ergeben kein eindeutiges Bild. Hinsichtlich der Ergebnisse der in den beiden statistischen Gebieten liegenden großen Städte sind vergleichende Betrachtungen nicht möglich: Im statistischen Gebiet Hannover gibt es keine kreisfreien Städte. In Hinblick auf die Städte mit besonderem Status, verbietet sich ein Vergleich wegen des extremen Größenunterschieds. Es zeigt sich jedoch, dass die kreisangehörigen Einheitsgemeinden im statistischen Gebiet Hannover deutlich höhere Investitionsrückstände mitteilten als die Einheitsgemeinden des Gebiets Weser-Ems. Hierbei werden die regionsangehörigen Gemeinden mit ihrer hohen Einwohnerzahl und Besiedlungsdichte den Durchschnitt im statistischen Gebiet Hannover maßgeblich bestimmen. Denn mehr als ein Viertel der Kommunen der Anpassungsschicht Hannover meldeten weit über dem Landesdurchschnitt liegende Investitionsrückstände von über 4.000 € je Einwohnerin und Einwohner.

Die Annahme, dass die Finanzkraft sowie die Höhe der Verschuldung und der Investitionsrückstände im unmittelbaren Zusammenhang stehen, bestätigt diese Auswertung für die Gebiete Hannover und Weser-Ems ebenfalls nicht. Auch die finanzschwächeren Anpassungsschichten Mittelniedersachsen und Ostfriesland-Nordseeküste lassen unter dem Durchschnitt liegende Investitionsrückstände erkennen, während Anpassungsschichten mit einer überdurchschnittlichen Steuereinnahmekraft wie Hannover und Westniedersachsen durchaus höhere Investitionsrückstände aufzeigten. Möglicherweise schränkt in diesen Fällen ein hoher Unterhaltungsaufwand für das vorhandene Infrastrukturvermögen die Erwirtschaftung von Eigenmitteln und damit die Finanzierung von Investitionsmaßnahmen ein.

Unbeschadet dessen fordern die gravierenden Unterschiede bei der Höhe der Investitionsrückstände im Infrastrukturbereich Schulen eine nähere Betrachtung. In Teilen könnten diese auf die Prioritätensetzung der Kommunen zurückzuführen sein. In der Anpassungsschicht Hannover mit der zugehörigen Landeshauptstadt könnten der Status der Landeshauptstadt und ihre Funktion als zentrales Oberzentrum des Landes Niedersachsen eine zusätzliche Rolle spielen. Dieser und weiteren Fragen wird die

überörtliche Kommunalprüfung in diesem Jahr im Rahmen der Fortsetzung der Prüfung zur Höhe der Investitionsrückstände nachgehen. Gegenstand der Prüfung werden insbesondere die Investitionsrückstände der großen Städte sein.

Abkürzungsverzeichnis

AGJÄ	Arbeitsgemeinschaft der Jugendämter der Länder Niedersachsen und Bremen
AKJStat	Arbeitsstelle der Kinder- und Jugendhilfestatistik
ALF	Anruflinienfahrt
ALT	Anruflinientaxi
AST	Anrufsammeltaxi
ASD	Allgemeiner Sozialer Dienst
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BSI	Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik
DSGVO	Verordnung (EU) 2016/679 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27.04.2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Richtlinie 95/46/EG (Datenschutz-Grundverordnung) (ABl. L 119 vom 04.05.2016, S. 1-88), zuletzt berichtigt ABl. L 074 vom 04.03.2021, S. 35
DVN	Programm „Digitale Verwaltung in Niedersachsen“
EGovG	Gesetz zur Förderung der elektronischen Verwaltung (E-Government-Gesetz) vom 25.07.2013 (BGBl. I S. 2749), zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 16.07.2021 (BGBl. I S. 2941)
EigBetrVO	Eigenbetriebsverordnung vom 12.07.2018 (Nds. GVBl. S. 161, 172)
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23.05.1949 (BGBl. S. 1), zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 28.06.2022 (BGBl. I S. 968)
GMBI	Gemeinsames Ministerialblatt
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt
ISIS 12	Informationssicherheitsmanagementsystem in 12 Schritten, www.Cisis12.de
LHO	Niedersächsische Landeshaushaltsordnung in der Fassung vom 30.04.2001 (Nds. GVBl. S. 276), zuletzt geändert durch Art. 8 des Gesetzes vom 16.12.2021 (Nds. GVBl. S. 883).
KJSG	Gesetz zur Stärkung von Kindern und Jugendlichen (Kinder- und Jugendstärkungsgesetz) vom 03.06.2021 (BGBl. I S. 1444)
KKG	Gesetz zur Kooperation und Information im Kinderschutz vom 22.12.2011 (BGBl. I S. 2975), zuletzt geändert durch Art. 2 des Gesetzes vom 03.06.2021 (BGBl. I S. 1444)
KLR	Kosten- und Leistungsrechnung
KomHKVO	Verordnung über die Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans sowie die Abwicklung der Kassengeschäfte der Kommunen (Kommunalhaushalts- und -kassenverordnung) vom 18.04.2017 (Nds. GVBl. S. 130), zuletzt geändert durch Verordnung vom 11.05.2021 (Nds. GVBl. S. 284)
LRH	Niedersächsischer Landesrechnungshof

LSN	Landesamt für Statistik Niedersachsen
LVR	Landschaftsverband Rheinland
MBI.	Ministerialblatt
MF	Niedersächsisches Finanzministerium
MI	Niedersächsisches Ministerium für Inneres und Sport
MK	Niedersächsisches Kultusministerium
MW	Niedersächsisches Ministerium für Wirtschaft, Arbeit, Verkehr und Digitalisierung
NBauO	Niedersächsische Bauordnung vom 03.04.2012 (Nds. GVBl. S. 46), zuletzt geändert durch Art. 3 des Gesetzes vom 28.06.2022 (Nds. GVBl. S. 388)
NBauVorIVO	Niedersächsische Verordnung über Bauvorlagen sowie baurechtliche Anträge, Anzeigen und Mitteilungen (Niedersächsische Bauvorlagenverordnung) vom 23.11.2021 (Nds. GVBl. S. 760)
NBesG	Niedersächsisches Besoldungsgesetz vom 20.12.2016 (Nds. GVBl. S. 308, 2017, S. 64), zuletzt geändert durch Art. 6 des Gesetzes vom 16.12.2021 (Nds. GVBl. S. 883)
NDIG	Niedersächsisches Gesetz über digitale Verwaltung und Informationssicherheit vom 24.10.2019 (Nds. GVBl. S. 291)
Nds.	Niedersachsen/Niedersächsische/Niedersächsischer/ Niedersächsisches
Nds. AG SGB VIII	Niedersächsisches Gesetz zur Ausführung des Achten Buchs des Sozialgesetzbuchs und zur Niedersächsischen Kinder- und Jugendkommission vom 05.02.1993 (Nds. GVBl. S. 45), zuletzt geändert durch Gesetz vom 23.03.2022 (Nds. GVBl. S. 204)
NFVG	Niedersächsisches Gesetz zur Regelung der Finanzverteilung zwischen Land und Kommunen (Niedersächsisches Finanzverteilungsgesetz) in der Fassung vom 13.09.2007 (Nds. GVBl. S. 461), zuletzt geändert durch Art. 2 des Gesetzes vom 16.12.2021 (Nds. GVBl. S. 883)
NKAG	Niedersächsisches Kommunalabgabengesetz in der Fassung vom 20.04.2017 (Nds. GVBl. S. 121), zuletzt geändert durch Art. 6 des Gesetzes vom 13.10.2021 (Nds. GVBl. S. 700)
NKomVG	Niedersächsisches Kommunalverfassungsgesetz vom 17.12.2010 (Nds. GVBl. S. 576), zuletzt geändert durch Gesetz vom 23.03.2022 (Nds. GVBl. S. 191)
NKomZG	Niedersächsisches Gesetz über die kommunale Zusammenarbeit in der Fassung vom 21.12.2011 (Nds. GVBl. S. 493), zuletzt geändert durch Art. 3 des Gesetzes vom 13.10.2021 (Nds. GVBl. S. 700)
NKPG	Niedersächsisches Gesetz über die überörtliche Kommunalprüfung (Niedersächsisches Kommunalprüfungsgesetz) vom 16.12.2004 (Nds. GVBl. S. 638), zuletzt geändert durch Art. 5 des Gesetzes vom 13.10.2021 (Nds. GVBl. S. 700)
NNVG	Niedersächsisches Nahverkehrsgesetz vom 28.06.1995 (Nds. GVBl. S. 180), zuletzt geändert durch Gesetz vom 23.03.2022 (Nds. GVBl. S. 188).

NSchG	Niedersächsisches Schulgesetz in der Fassung vom 03.03.1998 (Nds. GVBl. S. 137), zuletzt geändert durch Art. 12 des Gesetzes vom 16.12.2021 (Nds. GVBl. S. 883)
NUTS	Nomenclature des unités territoriales statistiques – Statistische Klassifikation der Gebietseinheiten
NV	Niedersächsische Verfassung vom 19.05.1993 (Nds. GVBl. S. 107), zuletzt geändert durch Art. 1 vom 10.12.2020 (Nds. GVBl. S. 464)
OZG	Gesetz zur Verbesserung des Onlinezugangs zu Verwaltungsleistungen (Onlinezugangsgesetz) vom 14.08.2017 (BGBl. I S. 3122, 3138), zuletzt geändert durch Art. 16 des Gesetzes vom 28.06.2021 (BGBl. I S. 2250)
PBefG	Personenbeförderungsgesetz vom 08.08.1990 (BGBl. I S. 1690), zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 16.04.2021 (BGBl. I S. 822)
RB	Rufbus
RdErl.	Runderlass
Rn.	Randnummer
RPA	Rechnungsprüfungsamt
SGB VIII	Sozialgesetzbuch - Achtes Buch - Kinder- und Jugendhilfe - (Art. 1 des Gesetzes vom 26.06.1990, BGBl. I S. 1163), neugefasst durch Bekanntmachung vom 11.09.2012 (BGBl. I S. 2022), zuletzt geändert durch Art. 12 des Gesetzes vom 24.06.2022 (BGBl. I S. 959)
TVöD	Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst vom 13.09.2005, zuletzt geändert durch Änderungstarifvertrag Nr. 18 vom 25.10.2020 (GMBI Nr. 39-40/2021 S. 858) in der für den Bereich der Vereinigung der kommunalen Arbeitgeberverbände (VKA) gültigen Fassung
VV	Verwaltungsvorschriften
VV-LHO	Verwaltungsvorschriften zur Landeshaushaltsordnung vom 11.07.1996 (Nds. MBl. S. 1868), zuletzt geändert durch RdErl. vom 10.06.2021 (Nds. MBl. S. 1083)

Anlage 1 Statistische Gebiete und Anpassungsschichten

NUTS-Ebene2	„Anpassungsschicht“	Kreisfreie Städte und Landkreisbereiche
Braunschweig	Ostniedersachsen	Städte Braunschweig, Salzgitter und Wolfsburg sowie Landkreise Gifhorn, Helmstedt, Peine und Wolfenbüttel
	Südniedersachsen	Landkreise Göttingen, Goslar und Northeim
Hannover	Hannover	Landeshauptstadt und Region Hannover
	Weser-Leine-Bergland	Landkreise Hameln-Pyrmont, Hildesheim und Holzminden
	Mittelniedersachsen	Landkreise Diepholz, Nienburg/Weser und Schaumburg
Lüneburg	Nordniedersachsen	Landkreise Cuxhaven, Harburg, Osterholz, Rotenburg (Wümme) und Stade
	Nordostniedersachsen	Landkreise Celle, Lüchow-Dannenberg, Lüneburg, Heidekreis, Uelzen und Verden
Weser-Ems	Ostfriesland-Nordseeküste	Städte Emden und Wilhelmshaven sowie Landkreise Aurich, Friesland, Leer, Wesermarsch und Wittmund
	Oldenburger Raum	Städte Delmenhorst und Oldenburg (Oldb) sowie Landkreise Ammerland, Cloppenburg und Oldenburg
	Westniedersachsen	Stadt Osnabrück sowie Landkreise Emsland, Grafschaft Bentheim, Osnabrück und Vechta

Anlage 2 Unternehmen, Beschäftigte und Umsatz nach Wirtschaftsabschnitten

Unternehmen ¹⁾ <i>(Geringe Summenabweichungen sind möglich und begründen sich in Rundungsdifferenzen.)</i>	Niedersachsen	HANNOVER	Hannover	Mittel-Nds.	Weser-Leine-Bergland	WESER-EMS	Oldenburger Raum	Ostfriesland-Nordseeküste	West-Nds.
Insgesamt	295.258	82.030	45.971	19.169	16.890	99.299	27.228	26.698	45.373
Anteil der Unternehmen des Gebiets an allen Unternehmen in Niedersachsen	100,00%	27,78%	15,57%	6,49%	5,72%	33,63%	9,22%	9,04%	15,37%
Bergbau und Gewinnung von Steinen und Erden	285	69	18	32	19	134	28	25	81
Anteil der Unternehmen des Wirtschaftsabschnitts an der Gesamtzahl der Unternehmen in Niedersachsen	0,10%	0,02%	0,01%	0,01%	0,01%	0,05%	0,01%	0,01%	0,03%
Anteil der Unternehmen des Wirtschaftsabschnitts an den Unternehmen aller Wirtschaftsabschnitte des Gebiets	0,10%	0,08%	0,04%	0,17%	0,11%	0,13%	0,10%	0,09%	0,18%
Anteil der Unternehmen des Wirtschaftsabschnitts im Gebiet an der Gesamtzahl der Unternehmen des Wirtschaftsabschnitts in Niedersachsen	100,00%	24,21%	6,32%	11,23%	6,67%	47,02%	9,82%	8,77%	28,42%
Verarbeitendes Gewerbe	17.240	4.441	1.916	1.405	1.120	6.325	1.651	1.342	3.332
Anteil der Unternehmen des Wirtschaftsabschnitts an der Gesamtzahl der Unternehmen in Niedersachsen	5,84%	1,50%	0,65%	0,48%	0,38%	2,14%	0,56%	0,45%	1,13%
Anteil der Unternehmen des Wirtschaftsabschnitts an den Unternehmen aller Wirtschaftsabschnitte des Gebiets	5,84%	5,41%	4,17%	7,33%	6,63%	6,37%	6,06%	5,03%	7,34%
Anteil der Unternehmen des Wirtschaftsabschnitts im Gebiet an der Gesamtzahl der Unternehmen des Wirtschaftsabschnitts in Niedersachsen	100,00%	25,76%	11,11%	8,15%	6,50%	36,69%	9,58%	7,78%	19,33%
Energieversorgung	9.860	1.817	450	1.035	332	5.148	1.198	1.391	2.559
Anteil der Unternehmen des Wirtschaftsabschnitts an der Gesamtzahl der Unternehmen in Niedersachsen	3,34%	0,62%	0,15%	0,35%	0,11%	1,74%	0,41%	0,47%	0,87%
Anteil der Unternehmen des Wirtschaftsabschnitts an den Unternehmen aller Wirtschaftsabschnitte des Gebiets	3,34%	2,22%	0,98%	5,40%	1,97%	5,18%	4,40%	5,21%	5,64%
Anteil der Unternehmen des Wirtschaftsabschnitts im Gebiet an der Gesamtzahl der Unternehmen des Wirtschaftsabschnitts in Niedersachsen	100,00%	18,43%	4,56%	10,50%	3,37%	52,21%	12,15%	14,11%	25,95%
Wasserversorgung; Abwasser- und Abfallentsorgung und Beseitigung von Umweltverschmutzungen	1.029	254	94	76	84	335	72	85	178
Anteil der Unternehmen des Wirtschaftsabschnitts an der Gesamtzahl der Unternehmen in Niedersachsen	0,35%	0,09%	0,03%	0,03%	0,03%	0,11%	0,02%	0,03%	0,06%
Anteil der Unternehmen des Wirtschaftsabschnitts an den Unternehmen aller Wirtschaftsabschnitte des Gebiets	0,35%	0,31%	0,20%	0,40%	0,50%	0,34%	0,26%	0,32%	0,39%
Anteil der Unternehmen des Wirtschaftsabschnitts im Gebiet an der Gesamtzahl der Unternehmen des Wirtschaftsabschnitts in Niedersachsen	100,00%	24,68%	9,14%	7,39%	8,16%	32,56%	7,00%	8,26%	17,30%
Baugewerbe	32.514	8.606	4.452	2.205	1.949	11.151	3.321	2.842	4.988
Anteil der Unternehmen des Wirtschaftsabschnitts an der Gesamtzahl der Unternehmen in Niedersachsen	11,01%	2,91%	1,51%	0,75%	0,66%	3,78%	1,12%	0,96%	1,69%
Anteil der Unternehmen des Wirtschaftsabschnitts an den Unternehmen aller Wirtschaftsabschnitte des Gebiets	11,01%	10,49%	9,68%	11,50%	11,54%	11,23%	12,20%	10,64%	10,99%
Anteil der Unternehmen des Wirtschaftsabschnitts im Gebiet an der Gesamtzahl der Unternehmen des Wirtschaftsabschnitts in Niedersachsen	100,00%	26,47%	13,69%	6,78%	5,99%	34,30%	10,21%	8,74%	15,34%
Handel; Instandhaltung und Reparatur von Kraftfahrzeugen	53.953	14.370	7.684	3.647	3.039	18.658	5.202	4.711	8.745
Anteil der Unternehmen des Wirtschaftsabschnitts an der Gesamtzahl der Unternehmen in Niedersachsen	18,27%	4,87%	2,60%	1,24%	1,03%	6,32%	1,76%	1,60%	2,96%
Anteil der Unternehmen des Wirtschaftsabschnitts an den Unternehmen aller Wirtschaftsabschnitte des Gebiets	18,27%	17,52%	16,71%	19,03%	17,99%	18,79%	19,11%	17,65%	19,27%
Anteil der Unternehmen des Wirtschaftsabschnitts im Gebiet an der Gesamtzahl der Unternehmen des Wirtschaftsabschnitts in Niedersachsen	100,00%	26,63%	14,24%	6,76%	5,63%	34,58%	9,64%	8,73%	16,21%
Gastgewerbe	22.531	5.715	3.142	1.226	1.347	8.093	1.673	3.420	3.000
Anteil der Unternehmen des Wirtschaftsabschnitts an der Gesamtzahl der Unternehmen in Niedersachsen	7,63%	1,94%	1,06%	0,42%	0,46%	2,74%	0,57%	1,16%	1,02%
Anteil der Unternehmen des Wirtschaftsabschnitts an den Unternehmen aller Wirtschaftsabschnitte des Gebiets	7,63%	6,97%	6,83%	6,40%	7,98%	8,15%	6,14%	12,81%	6,61%
Anteil der Unternehmen des Wirtschaftsabschnitts im Gebiet an der Gesamtzahl der Unternehmen des Wirtschaftsabschnitts in Niedersachsen	100,00%	25,37%	13,95%	5,44%	5,98%	35,92%	7,43%	15,18%	13,31%
Information und Kommunikation	8.439	2.802	1.938	401	463	2.189	735	508	946
Anteil der Unternehmen des Wirtschaftsabschnitts an der Gesamtzahl der Unternehmen in Niedersachsen	2,86%	0,95%	0,66%	0,14%	0,16%	0,74%	0,25%	0,17%	0,32%
Anteil der Unternehmen des Wirtschaftsabschnitts an den Unternehmen aller Wirtschaftsabschnitte des Gebiets	2,86%	3,42%	4,22%	2,09%	2,74%	2,20%	2,70%	1,90%	2,08%
Anteil der Unternehmen des Wirtschaftsabschnitts im Gebiet an der Gesamtzahl der Unternehmen des Wirtschaftsabschnitts in Niedersachsen	100,00%	33,20%	22,96%	4,75%	5,49%	25,94%	8,71%	6,02%	11,21%
Erbringung von freiberuflichen, wissenschaftlichen und technischen Dienstleistungen	39.398	12.232	7.852	2.258	2.122	11.856	3.742	2.743	5.371
Anteil der Unternehmen des Wirtschaftsabschnitts an der Gesamtzahl der Unternehmen in Niedersachsen	13,34%	4,14%	2,66%	0,76%	0,72%	4,02%	1,27%	0,93%	1,82%
Anteil der Unternehmen des Wirtschaftsabschnitts an den Unternehmen aller Wirtschaftsabschnitte des Gebiets	13,34%	14,91%	17,08%	11,78%	12,56%	11,94%	13,74%	10,27%	11,84%
Anteil der Unternehmen des Wirtschaftsabschnitts im Gebiet an der Gesamtzahl der Unternehmen des Wirtschaftsabschnitts in Niedersachsen	100,00%	31,05%	19,93%	5,73%	5,39%	30,09%	9,50%	6,96%	13,63%
Erziehung und Unterricht	6.241	1.947	1.236	364	347	1.776	552	454	770
Anteil der Unternehmen des Wirtschaftsabschnitts an der Gesamtzahl der Unternehmen in Niedersachsen	2,11%	0,66%	0,42%	0,12%	0,12%	0,60%	0,19%	0,15%	0,26%
Anteil der Unternehmen des Wirtschaftsabschnitts an den Unternehmen aller Wirtschaftsabschnitte des Gebiets	2,11%	2,37%	2,69%	1,90%	2,05%	1,79%	2,03%	1,70%	1,70%
Anteil der Unternehmen des Wirtschaftsabschnitts im Gebiet an der Gesamtzahl der Unternehmen des Wirtschaftsabschnitts in Niedersachsen	100,00%	31,20%	19,80%	5,83%	5,56%	28,46%	8,84%	7,27%	12,34%
Gesundheitswesen und Sozialwesen	23.543	6.729	3.790	1.402	1.537	7.213	2.045	2.048	3.120
Anteil der Unternehmen des Wirtschaftsabschnitts an der Gesamtzahl der Unternehmen in Niedersachsen	7,97%	2,28%	1,28%	0,47%	0,52%	2,44%	0,69%	0,69%	1,06%
Anteil der Unternehmen des Wirtschaftsabschnitts an den Unternehmen aller Wirtschaftsabschnitte des Gebiets	7,97%	8,20%	8,24%	7,31%	9,10%	7,26%	7,51%	7,67%	6,88%
Anteil der Unternehmen des Wirtschaftsabschnitts im Gebiet an der Gesamtzahl der Unternehmen des Wirtschaftsabschnitts in Niedersachsen	100,00%	28,58%	16,10%	5,96%	6,53%	30,64%	8,69%	8,70%	13,25%
Kunst, Unterhaltung und Erholung	8.624	2.574	1.635	512	427	2.534	701	635	1.198
Anteil der Unternehmen des Wirtschaftsabschnitts an der Gesamtzahl der Unternehmen in Niedersachsen	2,92%	0,87%	0,55%	0,17%	0,14%	0,86%	0,24%	0,22%	0,41%
Anteil der Unternehmen des Wirtschaftsabschnitts an den Unternehmen aller Wirtschaftsabschnitte des Gebiets	2,92%	3,14%	3,56%	2,67%	2,53%	2,55%	2,57%	2,38%	2,64%
Anteil der Unternehmen des Wirtschaftsabschnitts im Gebiet an der Gesamtzahl der Unternehmen des Wirtschaftsabschnitts in Niedersachsen	100,00%	29,85%	18,96%	5,94%	4,95%	29,38%	8,13%	7,36%	13,89%

¹⁾ Unternehmen: Rechtliche Einheiten mit Umsatzsteuervoranmeldungen und/oder Beschäftigten 2019 sowie Sitz in Deutschland. Eine rechtliche Einheit ist eine natürliche Person, die wirtschaftlich tätig ist, eine juristische Person oder eine Personenvereinigung. Betrachtet werden also beispielsweise eine Aktiengesellschaft, Gesellschaft mit beschränkter Haftung, Offene Handelsgesellschaft oder Einzelunternehmer.

Abhängig Beschäftigte (AB) ²⁾									
<i>(Geringe Summenabweichungen sind möglich und begründen sich in Rundungsdifferenzen.)</i>									
	Niedersachsen	HANNOVER	Hannover	Mittel-Nds.	Weser-Leine-Bergland	WESER-EMS	Oldenburger Raum	Ostfriesland-Nordseeküste	West-Nds.
Insgesamt	3.090.331	881.428	555.263	162.022	164.143	1.030.330	258.132	230.681	541.515
Anteil der AB im Gebiet an allen AB in Niedersachsen	100,00%	28,52%	17,97%	5,24%	5,31%	33,34%	8,35%	7,46%	17,52%
Bergbau und Gewinnung von Steinen und Erden	7.773	2.718	2.115	360	244	2.562	307	184	2.034
Anteil der AB des Wirtschaftsabschnitts an der Gesamtzahl der AB in Niedersachsen	0,25%	0,09%	0,07%	0,01%	0,01%	0,08%	0,01%	0,01%	0,07%
Anteil der AB des Wirtschaftsabschnitts an den AB aller Wirtschaftsabschnitte des Gebiets	0,25%	0,31%	0,38%	0,22%	0,15%	0,25%	0,12%	0,08%	0,38%
Anteil der AB des Wirtschaftsabschnitts im Gebiet an der Gesamtzahl der AB des Wirtschaftsabschnitts in Niedersachsen	100,00%	34,97%	27,21%	4,63%	3,14%	32,96%	3,95%	2,37%	26,17%
Verarbeitendes Gewerbe	695.242	168.705	90.350	37.955	40.401	217.791	47.094	31.429	139.268
Anteil der AB des Wirtschaftsabschnitts an der Gesamtzahl der AB in Niedersachsen	22,50%	5,46%	2,92%	1,23%	1,31%	7,05%	1,52%	1,02%	4,51%
Anteil der AB des Wirtschaftsabschnitts an den AB aller Wirtschaftsabschnitte des Gebiets	22,50%	19,14%	16,27%	23,43%	24,61%	21,14%	18,24%	13,62%	25,72%
Anteil der AB des Wirtschaftsabschnitts im Gebiet an der Gesamtzahl der AB des Wirtschaftsabschnitts in Niedersachsen	100,00%	24,27%	13,00%	5,46%	5,81%	31,33%	6,77%	4,52%	20,03%
Energieversorgung	21.399	6.546	5.072	564	909	6.765	3.141	748	2.505
Anteil der AB des Wirtschaftsabschnitts an der Gesamtzahl der AB in Niedersachsen	0,69%	0,21%	0,16%	0,02%	0,03%	0,22%	0,10%	0,02%	0,08%
Anteil der AB des Wirtschaftsabschnitts an den AB aller Wirtschaftsabschnitte des Gebiets	0,69%	0,74%	0,91%	0,35%	0,55%	0,66%	1,22%	0,32%	0,46%
Anteil der AB des Wirtschaftsabschnitts im Gebiet an der Gesamtzahl der AB des Wirtschaftsabschnitts in Niedersachsen	100,00%	30,59%	23,70%	2,64%	4,25%	31,61%	14,68%	3,50%	11,71%
Wasserversorgung; Abwasser- und Abfallentsorgung und Beseitigung von Umweltverschmutzungen	24.230	6.645	4.071	1.143	1.431	7.471	480	1.545	3.767
Anteil der AB des Wirtschaftsabschnitts an der Gesamtzahl der AB in Niedersachsen	0,78%	0,22%	0,13%	0,04%	0,05%	0,24%	0,02%	0,05%	0,12%
Anteil der AB des Wirtschaftsabschnitts an den AB aller Wirtschaftsabschnitte des Gebiets	0,78%	0,75%	0,73%	0,71%	0,87%	0,73%	0,19%	0,67%	0,70%
Anteil der AB des Wirtschaftsabschnitts im Gebiet an der Gesamtzahl der AB des Wirtschaftsabschnitts in Niedersachsen	100,00%	27,42%	16,80%	4,72%	5,91%	30,83%	1,98%	6,38%	15,55%
Baugewerbe	209.589	48.841	25.336	12.759	10.747	84.564	21.529	19.974	43.061
Anteil der AB des Wirtschaftsabschnitts an der Gesamtzahl der AB in Niedersachsen	6,78%	1,58%	0,82%	0,41%	0,35%	2,74%	0,70%	0,65%	1,39%
Anteil der AB des Wirtschaftsabschnitts an den AB aller Wirtschaftsabschnitte des Gebiets	6,78%	5,54%	4,56%	7,87%	6,55%	8,21%	8,34%	8,66%	7,95%
Anteil der AB des Wirtschaftsabschnitts im Gebiet an der Gesamtzahl der AB des Wirtschaftsabschnitts in Niedersachsen	100,00%	23,30%	12,09%	6,09%	5,13%	40,35%	10,27%	9,53%	20,55%
Handel; Instandhaltung und Reparatur von Kraftfahrzeugen	492.903	151.740	98.313	30.020	23.406	170.891	42.392	43.984	84.516
Anteil der AB des Wirtschaftsabschnitts an der Gesamtzahl der AB in Niedersachsen	15,95%	4,91%	3,18%	0,97%	0,76%	5,53%	1,37%	1,42%	2,73%
Anteil der AB des Wirtschaftsabschnitts an den AB aller Wirtschaftsabschnitte des Gebiets	15,95%	17,22%	17,71%	18,53%	14,26%	16,59%	16,42%	19,07%	15,61%
Anteil der AB des Wirtschaftsabschnitts im Gebiet an der Gesamtzahl der AB des Wirtschaftsabschnitts in Niedersachsen	100,00%	30,78%	19,95%	6,09%	4,75%	34,67%	8,60%	8,92%	17,15%
Gastgewerbe	143.715	37.938	24.870	6.383	6.684	51.696	12.019	16.139	23.539
Anteil der AB des Wirtschaftsabschnitts an der Gesamtzahl der AB in Niedersachsen	4,65%	1,23%	0,80%	0,21%	0,22%	1,67%	0,39%	0,52%	0,76%
Anteil der AB des Wirtschaftsabschnitts an den AB aller Wirtschaftsabschnitte des Gebiets	4,65%	4,30%	4,48%	3,94%	4,07%	5,02%	4,66%	7,00%	4,35%
Anteil der AB des Wirtschaftsabschnitts im Gebiet an der Gesamtzahl der AB des Wirtschaftsabschnitts in Niedersachsen	100,00%	26,40%	17,31%	4,44%	4,65%	35,97%	8,36%	11,23%	16,38%
Information und Kommunikation	60.225	22.533	18.185	1.560	2.787	14.750	6.670	2.008	5.388
Anteil der AB des Wirtschaftsabschnitts an der Gesamtzahl der AB in Niedersachsen	1,95%	0,73%	0,59%	0,05%	0,09%	0,48%	0,22%	0,06%	0,17%
Anteil der AB des Wirtschaftsabschnitts an den AB aller Wirtschaftsabschnitte des Gebiets	1,95%	2,56%	3,28%	0,96%	1,70%	1,43%	2,58%	0,87%	0,99%
Anteil der AB des Wirtschaftsabschnitts im Gebiet an der Gesamtzahl der AB des Wirtschaftsabschnitts in Niedersachsen	100,00%	37,41%	30,20%	2,59%	4,63%	24,49%	11,08%	3,33%	8,95%
Erbringung von freiberuflichen, wissenschaftlichen und technischen Dienstleistungen	166.100	50.412	34.662	5.888	9.862	53.553	17.243	11.916	24.395
Anteil der AB des Wirtschaftsabschnitts an der Gesamtzahl der AB in Niedersachsen	5,37%	1,63%	1,12%	0,19%	0,32%	1,73%	0,56%	0,39%	0,79%
Anteil der AB des Wirtschaftsabschnitts an den AB aller Wirtschaftsabschnitte des Gebiets	5,37%	5,72%	6,24%	3,63%	6,01%	5,20%	6,68%	5,17%	4,50%
Anteil der AB des Wirtschaftsabschnitts im Gebiet an der Gesamtzahl der AB des Wirtschaftsabschnitts in Niedersachsen	100,00%	30,35%	20,87%	3,54%	5,94%	32,24%	10,38%	7,17%	14,69%
Erziehung und Unterricht	90.089	28.545	21.121	2.866	4.559	25.464	8.269	6.820	10.378
Anteil der AB des Wirtschaftsabschnitts an der Gesamtzahl der AB in Niedersachsen	2,92%	0,92%	0,68%	0,09%	0,15%	0,82%	0,27%	0,22%	0,34%
Anteil der AB des Wirtschaftsabschnitts an den AB aller Wirtschaftsabschnitte des Gebiets	2,92%	3,24%	3,80%	1,77%	2,78%	2,47%	3,20%	2,96%	1,92%
Anteil der AB des Wirtschaftsabschnitts im Gebiet an der Gesamtzahl der AB des Wirtschaftsabschnitts in Niedersachsen	100,00%	31,69%	23,44%	3,18%	5,06%	28,27%	9,18%	7,57%	11,52%
Gesundheitswesen und Sozialwesen	519.692	152.728	90.960	28.435	33.334	164.871	42.568	39.798	82.505
Anteil der AB des Wirtschaftsabschnitts an der Gesamtzahl der AB in Niedersachsen	16,82%	4,94%	2,94%	0,92%	1,08%	5,34%	1,38%	1,29%	2,67%
Anteil der AB des Wirtschaftsabschnitts an den AB aller Wirtschaftsabschnitte des Gebiets	16,82%	17,33%	16,38%	17,55%	20,31%	16,00%	16,49%	17,25%	15,24%
Anteil der AB des Wirtschaftsabschnitts im Gebiet an der Gesamtzahl der AB des Wirtschaftsabschnitts in Niedersachsen	100,00%	29,39%	17,50%	5,47%	6,41%	31,72%	8,19%	7,66%	15,88%
Kunst, Unterhaltung und Erholung	39.076	12.007	8.430	1.408	2.170	11.358	3.532	2.235	5.591
Anteil der AB des Wirtschaftsabschnitts an der Gesamtzahl der AB in Niedersachsen	1,26%	0,39%	0,27%	0,05%	0,07%	0,37%	0,11%	0,07%	0,18%
Anteil der AB des Wirtschaftsabschnitts an den AB aller Wirtschaftsabschnitte des Gebiets	1,26%	1,36%	1,52%	0,87%	1,32%	1,10%	1,37%	0,97%	1,03%
Anteil der AB des Wirtschaftsabschnitts im Gebiet an der Gesamtzahl der AB des Wirtschaftsabschnitts in Niedersachsen	100,00%	30,73%	21,57%	3,60%	5,55%	29,07%	9,04%	5,72%	14,31%

2) Gesamtsumme des statistischen Gebiets kann abweichen, da der Statistik der Zahlenwert nicht vorliegt oder aus Geheimhaltungsgründen nicht veröffentlicht wird.

Umsatz (in Mio. €) ²⁾ (Geringe Summenabweichungen sind möglich und begründen sich in Rundungsdifferenzen.)	Niedersachsen	HANNOVER	Hannover	Mittel-Nds.	Weser-Leine-Bergland	WESER-EMS	Oldenburger Raum	Ostfriesland-Nordseeküste	West-Nds.
Insgesamt	600.441.642	156.046.970	105.874.662	26.650.620	23.521.688	175.948.448	44.219.690	31.710.134	100.018.624
Anteil des Umsatzes der Unternehmen des Gebiets am Umsatz aller Unternehmen in Niedersachsen	100,00%	25,99%	17,63%	4,44%	3,92%	29,30%	7,36%	5,28%	16,66%
Bergbau und Gewinnung von Steinen und Erden	3.333.611	1.053.717	845.574	88.285	4.829	730.172	60.282	84.591	575.541
Anteil des Umsatzes der Unternehmen des Wirtschaftsabschnitts am Umsatz aller Unternehmen in Niedersachsen	0,56%	0,18%	0,14%	0,01%	0,00%	0,12%	0,01%	0,01%	0,10%
Anteil des Umsatzes der Unternehmen des Wirtschaftsabschnitts am Umsatz aller Unternehmen des Gebiets	0,56%	0,68%	0,80%	0,33%	0,02%	0,41%	0,14%	0,27%	0,58%
Anteil des Umsatzes des Wirtschaftsabschnitts am Umsatz aller Unternehmen des Wirtschaftsabschnitts in Niedersachsen	100,00%	31,61%	25,37%	2,65%	0,14%	21,90%	1,81%	2,54%	17,26%
Verarbeitendes Gewerbe	229.991.975	40.084.289	22.045.221	9.721.544	8.317.524	60.156.154	14.759.300	6.424.392	38.972.462
Anteil des Umsatzes der Unternehmen des Wirtschaftsabschnitts am Umsatz aller Unternehmen in Niedersachsen	38,30%	6,68%	3,67%	1,62%	1,39%	10,02%	2,46%	1,07%	6,49%
Anteil des Umsatzes der Unternehmen des Wirtschaftsabschnitts am Umsatz aller Unternehmen des Gebiets	38,30%	25,69%	20,82%	36,48%	35,36%	34,19%	33,38%	20,26%	38,97%
Anteil des Umsatzes des Wirtschaftsabschnitts am Umsatz aller Unternehmen des Wirtschaftsabschnitts in Niedersachsen	100,00%	17,43%	9,59%	4,23%	3,62%	26,16%	6,42%	2,79%	16,95%
Energieversorgung	23.859.378	8.516.529	6.875.706	443.506	1.197.317	8.468.020	5.585.976	600.205	1.947.220
Anteil des Umsatzes der Unternehmen des Wirtschaftsabschnitts am Umsatz aller Unternehmen in Niedersachsen	3,97%	1,42%	1,15%	0,07%	0,20%	1,41%	0,93%	0,10%	0,32%
Anteil des Umsatzes der Unternehmen des Wirtschaftsabschnitts am Umsatz aller Unternehmen des Gebiets	3,97%	5,46%	6,49%	1,66%	5,09%	4,81%	12,63%	1,89%	1,95%
Anteil des Umsatzes des Wirtschaftsabschnitts am Umsatz aller Unternehmen des Wirtschaftsabschnitts in Niedersachsen	100,00%	35,69%	28,82%	1,86%	5,02%	35,49%	23,41%	2,52%	8,16%
Wasser- und Abfallwirtschaft	3.950.244	892.476	466.128	231.603	194.745	1.351.474	136.107	426.824	745.090
Anteil des Umsatzes der Unternehmen des Wirtschaftsabschnitts am Umsatz aller Unternehmen in Niedersachsen	0,66%	0,15%	0,08%	0,04%	0,03%	0,23%	0,02%	0,07%	0,12%
Anteil des Umsatzes der Unternehmen des Wirtschaftsabschnitts am Umsatz aller Unternehmen des Gebiets	0,66%	0,57%	0,44%	0,87%	0,83%	0,77%	0,31%	1,35%	0,74%
Anteil des Umsatzes des Wirtschaftsabschnitts am Umsatz aller Unternehmen des Wirtschaftsabschnitts in Niedersachsen	100,00%	22,59%	11,80%	5,86%	4,93%	34,21%	3,45%	10,81%	18,86%
Baugewerbe	33.158.512	7.558.649	4.177.591	1.847.718	1.533.340	14.524.336	3.307.395	2.888.140	8.328.801
Anteil des Umsatzes der Unternehmen des Wirtschaftsabschnitts am Umsatz aller Unternehmen in Niedersachsen	5,52%	1,26%	0,70%	0,31%	0,26%	2,42%	0,55%	0,48%	1,39%
Anteil des Umsatzes der Unternehmen des Wirtschaftsabschnitts am Umsatz aller Unternehmen des Gebiets	5,52%	4,84%	3,95%	6,93%	6,52%	8,25%	7,48%	9,11%	8,33%
Anteil des Umsatzes des Wirtschaftsabschnitts am Umsatz aller Unternehmen des Wirtschaftsabschnitts in Niedersachsen	100,00%	22,80%	12,60%	5,57%	4,62%	43,80%	9,97%	8,71%	25,12%
Handel, Instandhaltung und Reparatur von Kraftfahrzeugen	173.538.215	54.817.735	37.250.411	10.254.792	7.312.532	56.638.238	12.147.127	11.728.134	32.762.977
Anteil des Umsatzes der Unternehmen des Wirtschaftsabschnitts am Umsatz aller Unternehmen in Niedersachsen	28,90%	9,13%	6,20%	1,71%	1,22%	9,43%	2,02%	1,95%	5,46%
Anteil des Umsatzes der Unternehmen des Wirtschaftsabschnitts am Umsatz aller Unternehmen des Gebiets	28,90%	35,13%	35,18%	38,48%	31,09%	32,19%	27,47%	36,99%	32,76%
Anteil des Umsatzes des Wirtschaftsabschnitts am Umsatz aller Unternehmen des Wirtschaftsabschnitts in Niedersachsen	100,00%	31,59%	21,47%	5,91%	4,21%	32,64%	7,00%	6,76%	18,88%
Gastgewerbe	7.637.638	2.056.543	1.425.895	299.147	331.501	2.740.775	573.443	1.000.071	1.167.261
Anteil des Umsatzes der Unternehmen des Wirtschaftsabschnitts am Umsatz aller Unternehmen in Niedersachsen	1,27%	0,34%	0,24%	0,05%	0,06%	0,46%	0,10%	0,17%	0,19%
Anteil des Umsatzes der Unternehmen des Wirtschaftsabschnitts am Umsatz aller Unternehmen des Gebiets	1,27%	1,32%	1,35%	1,12%	1,41%	1,56%	1,30%	3,15%	1,17%
Anteil des Umsatzes des Wirtschaftsabschnitts am Umsatz aller Unternehmen des Wirtschaftsabschnitts in Niedersachsen	100,00%	26,93%	18,67%	3,92%	4,34%	35,89%	7,51%	13,09%	15,28%
Information und Kommunikation	9.114.407	3.951.151	3.225.784	197.644	527.723	2.241.252	1.121.791	308.607	810.854
Anteil des Umsatzes der Unternehmen des Wirtschaftsabschnitts am Umsatz aller Unternehmen in Niedersachsen	1,52%	0,66%	0,54%	0,03%	0,09%	0,37%	0,19%	0,05%	0,14%
Anteil des Umsatzes der Unternehmen des Wirtschaftsabschnitts am Umsatz aller Unternehmen des Gebiets	1,52%	2,53%	3,05%	0,74%	2,24%	1,27%	2,54%	0,97%	0,81%
Anteil des Umsatzes des Wirtschaftsabschnitts am Umsatz aller Unternehmen des Wirtschaftsabschnitts in Niedersachsen	100,00%	43,35%	35,39%	2,17%	5,79%	24,59%	12,31%	3,39%	8,90%
Erbringung von freiberuflichen, wissenschaftlichen und technischen Dienstleistungen	24.676.855	9.036.791	6.368.563	809.119	1.859.109	7.291.532	2.367.689	1.242.897	3.680.946
Anteil des Umsatzes der Unternehmen des Wirtschaftsabschnitts am Umsatz aller Unternehmen in Niedersachsen	4,11%	1,51%	1,06%	0,13%	0,31%	1,21%	0,39%	0,21%	0,61%
Anteil des Umsatzes der Unternehmen des Wirtschaftsabschnitts am Umsatz aller Unternehmen des Gebiets	4,11%	5,79%	6,02%	3,04%	7,90%	4,14%	5,35%	3,92%	3,68%
Anteil des Umsatzes des Wirtschaftsabschnitts am Umsatz aller Unternehmen des Wirtschaftsabschnitts in Niedersachsen	100,00%	36,62%	25,81%	3,28%	7,53%	29,55%	9,59%	5,04%	14,92%
Erziehung und Unterricht	1.287.132	498.916	404.538	45.878	48.500	289.962	58.093	75.609	124.606
Anteil des Umsatzes der Unternehmen des Wirtschaftsabschnitts am Umsatz aller Unternehmen in Niedersachsen	0,21%	0,08%	0,07%	0,01%	0,01%	0,05%	0,01%	0,01%	0,02%
Anteil des Umsatzes der Unternehmen des Wirtschaftsabschnitts am Umsatz aller Unternehmen des Gebiets	0,21%	0,32%	0,38%	0,17%	0,21%	0,16%	0,13%	0,24%	0,12%
Anteil des Umsatzes des Wirtschaftsabschnitts am Umsatz aller Unternehmen des Wirtschaftsabschnitts in Niedersachsen	100,00%	38,76%	31,43%	3,56%	3,77%	22,53%	4,51%	5,87%	9,68%
Gesundheitswesen und Sozialwesen	6.945.975	2.719.590	1.982.809	296.885	439.896	2.049.193	543.300	538.232	967.661
Anteil des Umsatzes der Unternehmen des Wirtschaftsabschnitts am Umsatz aller Unternehmen in Niedersachsen	1,16%	0,45%	0,33%	0,05%	0,07%	0,34%	0,09%	0,09%	0,16%
Anteil des Umsatzes der Unternehmen des Wirtschaftsabschnitts am Umsatz aller Unternehmen des Gebiets	1,16%	1,74%	1,87%	1,11%	1,87%	1,16%	1,23%	1,70%	0,97%
Anteil des Umsatzes des Wirtschaftsabschnitts am Umsatz aller Unternehmen des Wirtschaftsabschnitts in Niedersachsen	100,00%	39,15%	28,55%	4,27%	6,33%	29,50%	7,82%	7,75%	13,93%
Kunst, Unterhaltung und Erholung	3.070.737	1.569.482	1.380.934	92.575	95.973	592.591	174.550	109.407	308.634
Anteil des Umsatzes der Unternehmen des Wirtschaftsabschnitts am Umsatz aller Unternehmen in Niedersachsen	0,51%	0,26%	0,23%	0,02%	0,02%	0,10%	0,03%	0,02%	0,05%
Anteil des Umsatzes der Unternehmen des Wirtschaftsabschnitts am Umsatz aller Unternehmen des Gebiets	0,51%	1,01%	1,30%	0,35%	0,41%	0,34%	0,39%	0,35%	0,31%
Anteil des Umsatzes des Wirtschaftsabschnitts am Umsatz aller Unternehmen des Wirtschaftsabschnitts in Niedersachsen	100,00%	51,11%	44,97%	3,01%	3,13%	19,30%	5,68%	3,56%	10,05%

2) Gesamtsumme des statistischen Gebiets kann abweichen, da der Statistik der Zahlenwert nicht vorliegt oder aus Geheimhaltungsgründen nicht veröffentlicht wird.